

AVIS

**Vers des quartiers et des petites communautés durables –
La politique environnementale au niveau inframunicipal**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

- vise à faire en sorte que les besoins de tous les types de communautés soient pris en considération dans les politiques environnementales de l’Union; souligne que le présent avis porte sur les communautés à l’échelon inframunicipal, telles que des quartiers dans une municipalité urbaine ou des villages dans une municipalité rurale; affirme que les échelons aussi bien municipal qu’inframunicipal présentent des particularités importantes sur le plan environnemental;
- souligne en particulier la nécessité de tenir compte des situations territoriales spécifiques, dans lesquelles se posent des défis particuliers sur le plan de l’environnement. En raison de leur isolement, ces territoires possèdent parfois des caractéristiques naturelles uniques qui leur confèrent une importance écologique disproportionnée: les petites îles, les territoires faiblement peuplés et sous-peuplés ou encore les zones montagneuses ou lacustres;
- reconnaît que les petites communautés évoluent dans des contextes variés, entre zones urbaines et rurales, densément ou faiblement peuplées, riches ou pauvres;
- soutient que le concept de communautés durables devrait avoir pour but la réhabilitation de territoires pauvres ou vulnérables au moyen d’une combinaison d’objectifs sociaux et environnementaux;
- est fermement convaincu que l’Union européenne devrait tenir compte des besoins spécifiques et de la contribution des petites communautés et de l’échelon inframunicipal lors de l’élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques environnementales; considère que l’adhésion des communautés inframunicipales aux politiques environnementales européennes et nationales ainsi que la contribution qu’elles y apportent conditionnent la bonne mise en œuvre d’un grand nombre d’entre elles;
- propose de définir des mécanismes pour prendre en considération les problématiques inframunicipales lors de l’élaboration de ses avis et pour les signaler aux institutions et organes de l’Union européenne;
- s’engage à entretenir un dialogue avec la Commission européenne, notamment dans le cadre de la plateforme technique de coopération sur l’environnement, afin de faire en sorte que les petites communautés inframunicipales soient dûment prises en considération dans la mise en œuvre des différentes politiques environnementales de l’Union. Ce dialogue pourrait prendre appui sur les efforts actuellement déployés par la direction générale de l’environnement et d’autres directions générales afin de fournir des documents d’orientation et des outils consacrés aux petites communautés et aux quartiers;
- souligne qu’il est important de permettre aux acteurs inframunicipaux d’accéder aux programmes de financement de l’Union.

Rapporteur

M. Gaetano Armao (Italie, PPE), vice-président et assesseur chargé de l'économie, région de Sicile

Avis du Comité européen des régions sur le thème «Vers des quartiers et des petites communautés durables – La politique environnementale au niveau inframunicipal»

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

A. Comprendre les quartiers et les petites communautés durables

1. apprécie le caractère intégratif des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, et en particulier de l'objectif n° 11 («Villes et communautés durables»), qui préconise des établissements humains «ouverts à tous, sûrs, résilients et durables»;
2. tient à souligner le rôle essentiel d'une gouvernance démocratique, menée à plusieurs niveaux et dans le cadre d'un partenariat entre tous les échelons, y compris, le cas échéant, les échelons inframunicipaux au sein desquels existent différents modèles et acteurs dotés de structures, de compétences et de ressources plus ou moins formalisées; les associer à une gouvernance à plusieurs niveaux pourrait s'avérer très utile pour l'élaboration et la mise en œuvre efficace des politiques et pour la légitimité du système démocratique lui-même. Le Comité fait observer que cette remarque vaut particulièrement pour les politiques menées dans des domaines qui répondent à des préoccupations graves des citoyens et dans lesquels les défis qui se posent aussi bien que les réponses apportées par les politiques affectent profondément la vie des citoyens, comme les questions environnementales et le changement climatique;
3. rappelle les nombreux efforts actuellement déployés dans le but de promouvoir des communautés durables, ce qui nécessite une transformation des sociétés afin de parer aux nouvelles formes d'inégalités sociales, économiques et environnementales. Parmi ces initiatives figurent le programme urbain pour l'Union européenne et ses partenariats, la charte de Leipzig sur la ville européenne durable, la charte et les engagements d'Aalborg, la déclaration basque, le nouveau programme pour les villes et bien d'autres encore;
4. demande, conformément à la première des priorités qu'il s'est fixées pour le mandat 2015-2020, à savoir la «création d'emplois et de croissance durable dans les villes et les régions pour offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens», de promouvoir le concept de communautés durables incluant tous les territoires de ces communautés et garantissant que les zones moins riches puissent elles aussi bénéficier des opportunités nécessaires pour mettre au point des solutions durables;
5. soutient que le concept de communautés durables devrait avoir pour but la réhabilitation de territoires pauvres ou vulnérables au moyen d'une combinaison d'objectifs sociaux et environnementaux, conformément à son avis sur «Les villes durables dans le 7^e programme d'action pour l'environnement»;
6. renvoie à son avis intitulé «Vers un huitième programme d'action pour l'environnement», qui vise à faire en sorte que les besoins de tous les types de communautés soient pris en considération dans les politiques environnementales de l'Union;

7. considère que l'adhésion des communautés inframunicipales aux politiques environnementales européennes et nationales ainsi que la contribution qu'elles y apportent conditionnent la bonne mise en œuvre d'un grand nombre d'entre elles;
8. affirme que les échelons aussi bien municipal qu'inframunicipal présentent des particularités importantes sur le plan environnemental. Les défis environnementaux peuvent avoir des effets spécifiques dans différentes unités inframunicipales. Dès lors, le Comité souligne qu'il importe de mettre au point des approches globales à chaque niveau, qui prennent dûment en considération les situations plus localisées ou différenciées, lesquelles sont susceptibles de nécessiter des réponses et des apports spécifiques;
9. relève que la responsabilité de l'échelon inframunicipal et la question de sa participation doivent être assumées, au sein des États membres, par les niveaux de gouvernement compétents pour cet échelon. Les collectivités locales et régionales compétentes exercent, pour l'ensemble de leur territoire, une responsabilité importante qu'il convient de respecter. Le Comité les invite à associer et à soutenir activement l'échelon inframunicipal dans la mise en œuvre de la politique environnementale et à donner aux populations locales les moyens de rendre leurs communautés plus durables;
10. prend note de la diversité de la terminologie employée pour décrire ces types de communautés: hameau, quartier, district, circonscription, section, village, paroisse civile, bourg, etc. Ces termes peuvent désigner des divisions administratives ou des communautés dépourvues de fonction administrative. Par conséquent, c'est le terme «inframunicipal» qui est utilisé dans le présent avis pour les nommer;
11. reconnaît que les petites communautés évoluent dans des contextes variés, entre zones urbaines et rurales, densément ou faiblement peuplées, riches ou pauvres;
12. souligne en particulier la nécessité de tenir compte des situations territoriales spécifiques, dans lesquelles se posent des défis particuliers sur le plan de l'environnement. En raison de leur isolement, ces territoires possèdent parfois des caractéristiques naturelles uniques qui leur confèrent une importance écologique disproportionnée:
 - a. les petites îles peuvent être confrontées à une séparation physique du reste de leur municipalité de rattachement, ce qui entrave l'accès aux services et aux processus décisionnels, crée une forte dépendance aux apports extérieurs et affaiblit l'autonomie administrative. Il y a lieu d'encourager et d'élargir leur coopération avec le groupe interrégional «Régions insulaires» du Comité et avec d'autres réseaux tels que l'initiative en faveur d'une énergie propre pour les îles de l'Union, la Fédération des petites îles européennes et le réseau des petites îles européennes, ainsi qu'avec des activités menées au titre du concept récemment établi d'«insularité méditerranéenne»;
 - b. les territoires faiblement peuplés et sous-peuplés sont souvent très éloignés du reste de la municipalité. Il y a lieu d'encourager et d'élargir leur coopération avec les réseaux existants,

tels que ceux organisés, respectivement, autour des régions septentrionales et méridionales à faible densité de population ou l'association Euromontana;

- c. certaines communautés inframunicipales sont situées dans des régions qui présentent des profils géographiques spécifiques, comme les zones montagneuses ou lacustres;
13. reconnaît l'importance des petites municipalités, mais souligne que le présent avis porte sur les petites communautés à l'échelon inframunicipal, qui sont confrontées à des défis différents. Les communautés inframunicipales ne disposent parfois pas i) de représentants élus, en mesure de contrôler l'incidence environnementale des projets afin de garantir le respect de la législation de l'Union en matière d'environnement; ii) d'un espace public pour discuter de la participation à un projet ou une activité de l'Union ou de la manière de mettre en œuvre une politique européenne au niveau local; ou iii) du budget leur permettant de couvrir ne serait-ce que les coûts minimaux ou l'expertise technique pour mobiliser un savoir-faire quant aux modalités d'accès aux financements de l'Union;
 14. souligne la diversité des formes institutionnelles existant à l'échelon inframunicipal, qui comprennent notamment, sans que cette liste soit exhaustive, des organes publics officiels, d'autres formes de participation organisées par les pouvoirs publics ou en coopération avec eux, ou encore des comités locaux et des groupes militants;
 15. souligne qu'en raison précisément de la grande diversité des formes organisationnelles rencontrées dans les différents territoires des États membres et d'une organisation souvent moins formalisée, l'échelon inframunicipal recèle un fort potentiel en matière d'expérimentation participative et démocratique en vue de mettre au point de nouvelles formes de participation et de communication (comme les communautés de quartier, les comités de village ou les laboratoires et forums participatifs). À cet égard, le Comité rappelle en particulier que les actions dans les domaines de l'environnement et du changement climatique présentent un immense potentiel de mobilisation pour les citoyens;
 16. reconnaît le rôle que les organisations bénévoles de terrain dans les petites communautés jouent au sein des associations et comités locaux dont l'objectif est de travailler sur une question environnementale unique ou, plus généralement, de promouvoir des actions durables. Si ces groupes peuvent concentrer des ressources, des compétences, de l'énergie et de la volonté, les pouvoirs publics locaux et régionaux peuvent de leur côté jouer un rôle important en leur accordant une certaine autonomie, à l'aide d'un soutien technique et financier et au moyen de consultations régulières;

B. Les pistes pour renforcer la politique environnementale au niveau inframunicipal

Dans différents domaines d'action

Un développement à faibles émissions

17. relève que les communautés inframunicipales sont généralement celles qui sont les plus immédiatement affectées par les problématiques environnementales, comme la qualité de l'air ou

le bruit, et qu'elles n'ont que peu d'influence sur les décisions liées aux transports et à la mobilité, et observe que ces problèmes sont inégalement répartis sur les territoires. Il est essentiel que, dans les mécanismes de suivi environnemental, les données soient ventilées à un niveau inférieur à l'échelon municipal, pour pouvoir adopter des mesures et des solutions ciblées;

18. soutient l'élaboration d'un cadre d'orientation cohérent pour les communautés inframunicipales, en particulier les îles, dans le domaine de l'atténuation du changement climatique, afin de faciliter leur transition vers des énergies propres et renouvelables. L'on pourrait s'inspirer à cet égard de l'intégration du pacte des îles dans la Convention des maires pour le climat et l'énergie, et associer des initiatives existantes comme celle en faveur d'une énergie propre pour les îles de l'Union et le projet «Quartiers actifs dans le domaine du climat» du programme Interreg;

Un développement qui s'appuie sur la nature

19. encourage la participation de petites communautés (en particulier des communautés insulaires, montagneuses ou rurales) à la gestion des zones naturelles, dont bien souvent les frontières ne coïncident pas avec celles des municipalités. Une telle participation pourrait renforcer l'adhésion de l'échelon local aux choix opérés en matière de politique environnementale et réduire le nombre de litiges autour de questions telles que l'utilisation des sols. Elle pourrait en outre accroître la sensibilisation aux avantages socio-économiques des zones naturelles protégées, dans le cadre aussi bien du programme Natura 2000 que d'autres dispositifs;
20. met en avant le rôle des communautés inframunicipales dans la mise en œuvre de solutions qui s'appuient sur la nature, notamment les corridors écologiques ou les ceintures vertes, les arbres en milieu urbain ou encore les zones naturelles périurbaines. Ces efforts devraient assurer un accès équitable à la nature et à ses avantages sur le plan de la santé humaine, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, ou encore une résilience accrue aux catastrophes d'origine humaine ou naturelle;

Un développement circulaire

21. préconise un soutien technique sur mesure de la part des niveaux de gouvernement compétents pour les petites communautés afin de mettre en œuvre des pratiques durables en matière de gestion des eaux usées et des déchets et afin de s'attaquer également à la pollution marine et côtière au moyen de stratégies «zéro déchet», et demande de promouvoir les initiatives existantes telles que, par exemple, le projet de soutien de l'OCDE en faveur des villes et des régions dans le domaine de l'économie circulaire;
22. encourage l'élaboration de mesures visant à soutenir les pratiques sociales innovantes à l'échelon inframunicipal, depuis les groupes de prêt qui partagent des objets et des outils au niveau local jusqu'aux groupes de réparation qui permettent à leurs membres de remettre en état des objets qui auraient autrement été jetés;

Un développement résilient

23. encourage le développement des interventions microclimatiques pour s'adapter au changement climatique, en particulier dans les quartiers urbains densément construits. Il peut s'agir aussi bien de solutions à bas coût que de dispositifs plus complexes à l'échelle des quartiers, comme le «déraccordement» des égouts dans les immeubles pour améliorer la gestion des eaux pluviales. Des interventions de ce type peuvent permettre d'accroître la résilience dans les territoires inframunicipaux sensibles aux catastrophes naturelles en allégeant les pressions exercées sur les infrastructures critiques;
24. encourage ses membres à favoriser des systèmes alimentaires régénératifs, qui produisent des avantages écologiques, économiques et sociaux au niveau inframunicipal et au-delà (par exemple des jardins dans les écoles ou les quartiers, une agriculture de proximité ou des méthodes agricoles innovantes);
25. souligne que le tourisme durable ouvre des perspectives de croissance dans les petites communautés, comme l'indiquent la note d'information élaborée par le service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées ainsi que les avis antérieurs du Comité sur le tourisme¹ et le patrimoine culturel²;

Un développement équitable et centré sur l'humain

26. invite l'Union européenne à reconnaître le rôle que jouent les formes multiples et innovantes de la démocratie participative dans la promotion de communautés durables, en particulier à l'échelon inframunicipal. Ce potentiel pourrait être encore renforcé grâce à une prise en compte explicite de l'élément d'innovation démocratique dans les dispositifs correspondants des politiques environnementales de l'Union ou dans le cadre d'un soutien de l'Union aux projets;
27. met en avant les efforts entrepris de longue date et couronnés de succès dans le cadre des déclinaisons locales du programme Agenda 21, comme un point de départ pour l'inclusion de l'échelon inframunicipal dans la politique environnementale. Depuis plusieurs dizaines d'années, des initiatives engagées dans ce contexte aident les pouvoirs publics locaux à mettre en œuvre des stratégies et des actions en faveur de la durabilité locale, grâce au partage des méthodes, des outils et des bonnes pratiques;

Dans différents processus d'élaboration des politiques

Reconnaissance

28. est fermement convaincu que l'Union européenne devrait tenir compte des besoins spécifiques et de la contribution des petites communautés et de l'échelon inframunicipal lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques environnementales;

¹ NAT-VI/009 ([JO C 185 du 9.6.2017, p. 15](#)).

² SEDEC/VI-035 ([JO C 361 du 5.10.2018, p. 31](#)).

29. propose de définir des mécanismes pour prendre en considération les problématiques inframunicipales lors de l'élaboration de ses avis et les signaler aux institutions et organes de l'Union européenne, ainsi que de développer une coopération plus étroite avec les organisations et les réseaux appropriés qui travaillent avec les structures inframunicipales ou qui les représentent au niveau de l'Union;
30. encourage ses membres à s'entretenir personnellement avec les communautés inframunicipales de leurs propres territoires, à partager leurs expériences dans les débats au sein du Comité et à les intégrer dans leurs travaux, en particulier dans les avis du Comité, dans des échanges entre pairs et éventuellement dans le cadre de la plateforme technique de coopération sur l'environnement (direction générale de l'environnement et Comité européen des régions);
31. entend faire explicitement référence aux communautés inframunicipales dans ses priorités pour la période postérieure à 2020;
32. rappelle l'engagement général de l'Union consistant à promouvoir la cohésion sociale, économique et environnementale, dans le but notamment de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions (qu'elles soient insulaires ou continentales), conformément à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et souligne le rôle important que jouent les niveaux de pouvoir inframunicipaux à cet égard;
33. propose d'examiner la possibilité d'étoffer le portail consacré à la répartition des compétences («Division of Powers») en y ajoutant pour chaque État membre concerné, le cas échéant, une section supplémentaire qui recenserait les entités inframunicipales, à commencer par une analyse du rôle qu'elles jouent dans la politique relative à l'environnement et au changement climatique;
34. demande à la Commission européenne d'examiner la possibilité d'instituer un prix du quartier durable, afin d'encourager les communautés locales à participer à la gestion de leurs propres territoires, ainsi que celle d'organiser une manifestation unique ou périodique pour promouvoir les échanges avec les petites communautés, comme une «Journée européenne des villages et quartiers durables» qui se tiendrait chaque année;

Sensibilisation

35. propose de promouvoir une plus large reconnaissance, parmi les autres institutions et organes de l'Union, de l'importance de l'échelon inframunicipal pour la politique environnementale au niveau local. Cette démarche pourrait notamment consister à plaider en faveur d'une prise en compte de l'échelon inframunicipal dans les futurs documents relatifs aux politiques et dans la révision des stratégies existantes de la part des institutions et organes de l'Union;
36. plaide pour une sensibilisation au niveau inframunicipal dans le cadre des projets de l'Union en matière de recherche et d'innovation (Horizon 2020 et Horizon Europe) et d'une coopération avec l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et les services de recherche de l'Union;

37. s'engage à entretenir un dialogue avec la Commission européenne, notamment dans le cadre de la plateforme technique de coopération sur l'environnement, afin de faire en sorte que les petites communautés inframunicipales soient dûment prises en considération dans la mise en œuvre des différentes politiques environnementales de l'Union. Ce dialogue pourrait prendre appui sur les efforts actuellement déployés par la direction générale de l'environnement et d'autres directions générales afin de fournir des documents d'orientation et des outils consacrés aux petites communautés et aux quartiers;

Communication et diffusion

38. convient d'étudier la possibilité de donner accès à une documentation relative aux réseaux et aux activités de l'Union qui présentent un intérêt particulier pour les petites communautés sur son site internet, afin de communiquer des informations sur les réseaux, les programmes et les manifestations et pour recueillir des contributions pertinentes à cet égard;
39. s'engage à étudier les moyens de promouvoir la reconnaissance des succès environnementaux obtenus au niveau des petites communautés, en mettant en lumière les bonnes pratiques et en encourageant la reproduction de solutions durables. L'on pourrait notamment envisager une intégration dans des systèmes de reconnaissance et des prix européens existants, sur le modèle des prix de la capitale verte de l'Europe, de la feuille verte européenne, du programme Natura 2000, de l'action transformatrice et de la Semaine européenne de la réduction des déchets;
40. souligne qu'il est important de faire figurer la question de la mise en œuvre de la politique environnementale au sein des communautés inframunicipales dans le thème annuel ou le programme des manifestations sur l'environnement qui sont organisées périodiquement au niveau de l'Union, comme la Semaine verte, la Semaine européenne de réduction des déchets ou la Semaine européenne des régions et des villes;
41. encourage un usage adapté des technologies de l'information et de la communication pour mieux relier les communautés inframunicipales entre elles et avec leurs pouvoirs publics locaux de rattachement, afin de favoriser une participation et une prise de décision démocratiques;

Financement

42. souligne qu'il est important de permettre aux acteurs inframunicipaux d'accéder aux programmes de financement de l'Union. Certains d'entre eux ciblent déjà le niveau du quartier, comme le programme Urbact, qui favorise les échanges et l'apprentissage à l'échelle européenne au service d'un développement urbain durable. À cet égard, le Comité préconise une formation appropriée pour le personnel des communautés inframunicipales afin d'assurer une utilisation efficace des financements de l'Union;
43. considère que les groupes d'action du développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) et du modèle Leader offrent des outils spécifiques pour mieux mobiliser et associer l'échelon inframunicipal dans la perspective d'un développement à long terme et en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020;

44. encourage la Commission européenne à déterminer la meilleure façon de veiller à ce que les petites communautés puissent contribuer aux projets financés par l'Union afin de promouvoir la durabilité au niveau inframunicipal, et qu'elles puissent en bénéficier. Les moyens d'y parvenir seraient: i) de faire spécifiquement référence aux petites communautés dans les documents d'orientation et les manuels d'utilisation; ii) de préparer et publier des appels à manifestation d'intérêt et/ou des programmes de travail ciblant spécifiquement les communautés inframunicipales; et iii) de simplifier et de rationaliser les règles financières et les critères d'admissibilité pour encourager et faciliter leur participation (grâce, par exemple, à des subventions en cascade), afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union (article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Bruxelles, le 12 février 2020

Le président
du Comité européen des régions

Apostolos Tzitzikostas

Le secrétaire général
du Comité européen des régions

Petr Blížkovský

II. PROCÉDURE

Titre	Vers des quartiers et des petites communautés durables — La politique environnementale au niveau inframunicipal
Références	-
Base juridique	Avis d'initiative
Base réglementaire	Article 41, point b) ii)
Date de la saisine du Conseil/du Parlement européen/Date de la lettre de la Commission	-
Date de la décision du président/du Bureau	25 juin 2019
Commission compétente	ENVE
Rapporteur	M. Gaetano ARMAO (IT/PPE)
Note d'analyse	3 octobre 2019
Examen en commission	19 septembre 2019
Date de l'adoption en commission	21 novembre 2019
Résultat du vote en commission (majorité/unanimité)	Unanimité (1 abstention)
Date de l'adoption en session plénière	12 février 2020
Avis antérieurs du Comité	-
Date de la consultation du réseau de monitorage de la subsidiarité	-