

Programme européens et politiques urbaines : quelles transitions

Synthèse de l'atelier 3 : Quelle contractualisation pour quelles solidarités territoriales ?

Cet atelier tourne autour d'une seule question : les participants considèrent-ils que les futurs programmes européens doivent venir abonder la politique française de la ville, et notamment se focaliser sur les quartiers prioritaires, ou bien doit-on envisager un autre usage de ces fonds, permettant de mieux articuler cohésion et compétitivité.

1. Assurer la convergence entre cohésion et compétitivité

La rédaction actuelle du CSRN illustre un risque latent, dès lors que l'on accole cohésion et compétitivité. En effet, elle souligne que la France conduit deux types de politiques urbaines : des politiques de compétitivité d'un côté, avec notamment les appels à projet métropolitains ; des politiques de cohésion de l'autre, avec notamment la politique de la ville et le programme national de renouvellement urbain (PNRU).

Les participants à l'atelier s'inquiètent de ceci que cette formule maintient une stricte séparation entre ce qui relève de la compétitivité et ce qui relève de la cohésion, alors que, selon eux, les deux sont fortement liés : la perte de cohésion interne dans une ville ou un territoire constitue un risque, à terme, pour sa compétitivité globale.

Par ailleurs, il paraît paradoxal, au moment où l'Union européenne prend ses distances avec ses zonages traditionnels que cette question revienne comme le principal instrument de la cohésion urbaine dans le CSRN.

Les participants de l'atelier soulignent dès lors deux enjeux qui devraient figurer dans les programmes opérationnels régionaux :

- D'une part, les programmes européens ne devraient pas venir en appui aux politiques nationales de cohésion et de compétitivité mais **en appui aux politiques locales** conduites par les communes ou leurs groupements, dès lors qu'elles prennent en compte les deux aspects des orientations communautaires.
- D'autre part, ces programmes opérationnels régionaux ne devraient pas délimiter des zonages mais indiquer **des priorités territoriales d'échelle régionale** (qui peuvent donc concerner des métropoles, des villes moyennes ou des territoires ruraux) débattues publiquement entre l'ensemble des partenaires du développement durable régional.

2. Prendre appui sur la politique européenne pour renforcer la montée en puissance de la décentralisation

L'échelon régional paraît évidemment le mieux qualifié pour assurer, comme l'indiquent les orientations stratégiques de la Commission, l'élaboration et le pilotage de programmes régionaux intégrés. L'expérience des DOCUP enseigne que l'absence de règles claires est un véritable obstacle à la réalisation des objectifs, pour autant que ceux-ci soient définis. Parler de l'échelon régional signifie deux choses :

- D'une part, il faut entendre la région comme territoire, constitué par l'ensemble des parties intéressées par le développement durable, la compétitivité et la cohésion des territoires. En ce sens, la région est d'abord un système d'acteurs. Ceux-ci ont commencé de se constituer à l'occasion des différents schémas (SRADT, SRDE, SRDF, etc.) et à prendre l'habitude de débattre ensemble des priorités et des méthodes à mettre en œuvre à cette échelle. Ce système d'acteur, complexe et dense, doit être animé si l'on veut que l'espace régional prenne toute sa consistance. Il faut donc s'appuyer sur cet acquis et, à l'occasion de l'élaboration des programmes opérationnels régionaux, **renforcer l'espace régional comme espace de concertation stratégique entre les acteurs du développement territorial.**
- D'autre part, il faut entendre la Région comme l'Institution régionale. Celle-ci ne peut être seule à élaborer les priorités ; en revanche, il faut, en dernière instance, un pilote. Il serait cohérent avec le processus de décentralisation que les Régions obtiennent la délégation de gestion des crédits européens, en pleine concertation, évidemment, avec les acteurs du développement territorial, et notamment les services des Préfectures de Région, représentant l'Etat dans le territoire.

Dans cette logique visant à faire prendre consistance au processus de décentralisation, le choix des opérateurs s'avère décisif. Les participants à l'atelier considèrent qu'il serait dommageable, ici encore, de risquer d'enrayer le processus actuel de constitution des territoires de projet, au travers notamment des intercommunalités à taxe professionnelle unique. La constitution de ces intercommunalités, autour d'une taxe mutualisée, témoigne, dans la continuité du souhait du législateur, de la volonté de faire converger compétitivité et cohésion, en mettant en commun les efforts de développement économique et en répartissant le produit, à travers les services gérés par les intercommunalités, vers toutes les communes qui les composent. Il faut donc prendre appui sur les programmes régionaux **pour renforcer l'armature naissante de l'intercommunalité de projet**, en privilégiant le plus possible les différentes communautés comme opérateurs de terrain dans le cadre des programmes opérationnels régionaux.

Ces deux objectifs principaux (renforcer la région comme système d'acteur et renforcer les intercommunalités de projet comme opérateurs principaux de la convergence entre cohésion et compétitivité) entraînent trois propositions opérationnelles :

- L'élaboration collective des programmes opérationnels régionaux comme une **règle du jeu collective**, négociée entre tous les acteurs du développement territorial, la Région jouant un rôle de pilote, et précisant : les priorités territoriales, les orientations thématiques, les critères d'éligibilité des projets, les modalités de répartition des enveloppes, les dispositifs d'évaluation.
- Sur cette base, la conclusion, entre la maîtrise d'ouvrage et les maîtrises d'œuvre (les intercommunalités de projet), **de contrats pluriannuels**, sur le modèle des contrats d'agglomération, qui pourraient d'ailleurs agréger les politiques régionales d'aménagement existantes. Ces contrats ne comporteraient pas de zonage à proprement parler, mais indiqueraient la façon dont les intercommunalités souhaitent articuler compétitivité et cohésion. Tous les territoires éligibles ne seraient pas élus : une forme de compétition serait organisée, avec un jury régional chargé in fine de choisir les projets qui correspondent le mieux à la règle du jeu collective.
- Il serait de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage d'apporter aux différents territoires l'appui en ingénierie nécessaire pour assurer une **véritable égalité des chances d'accéder au contrat** quel que soit le territoire, sa taille et ses ressources.

Une partie des enveloppes Feder actuellement non consommées pourrait être mobilisée, au cours de l'année 2006, pour financer massivement ce type d'ingénierie en direction des territoires (par exemple les villes moyennes ou les petites villes) qui n'ont pas, par elles-mêmes, les ressources nécessaires.

Les priorités thématiques : le financement de l'innovation et des interfaces entre développement et solidarité

Les participants à l'atelier s'accordent pour souligner l'importance que revêtirait, à leurs yeux, l'orientation des fonds européens vers ce double objectif : innovation dans la gestion urbaine et interface entre les pôles de développement et les populations ou les territoires à l'écart de la prospérité urbaine.

Quelques thèmes ont été évoqués, sans que cela constitue une liste exhaustive ou limitative :

- **L'innovation et la qualité démocratique de la gestion urbaine** : les fonds européens pourraient encourager les actions visant à l'inscription durable de la démocratie participatives et des processus de coproduction institutions/habitants dans les méthodes « ordinaires » de gestion territoriale. Sous ce registre peuvent figurer à la fois
 - *des instances et des méthodes participatives classiques* (conseils de quartiers, budgets participatifs, méthodes consultatives sur les modalités de gestion urbaine) ;
 - *des formes nouvelles de production et de gestion de services urbains* (gestion des temps sociaux, nouveaux services à la population et aux entreprises, entretien durable de l'espace urbain...) ;
 - *des politiques anti discriminatoires ciblées sur certains groupes sociaux* particulièrement défavorisés face à l'éducation, l'emploi ou le logement (femmes, jeunes, immigrés).

- **L'invention et la gestion d'interfaces entre les grands systèmes urbains, les territoires et les habitants** : les fonds européens pourraient permettre d'inciter à la création de dispositifs assurant une retombée équitable des grands investissements urbains, qu'il s'agisse d'équipements, d'infrastructures ou de pôles de développement économique et scientifiques, par exemple :
 - *Les connexions « capillaires » aux grands réseaux de transports*, mobilisant différents modes et assurant un accès équitable (y compris tarifaire) aux transports en commun.
 - *Les retombées sociales, économiques et urbaines des pôles développement économique, scientifique ou technologique*, dans l'intra urbain et entre les métropoles et les territoires voisins : développement des services aux entreprises, programmes de formation, innovation dans la conception et la gestion des zones d'activité, liaisons entre ces pôles et le système éducatif et associatif, etc.
 - *L'accessibilité des grands équipements culturels et l'appui à l'émergence de sociétés locales créatives*, par la diffusion culturelle, la pratique des expressions artistiques

- **L'expérimentation de dispositifs permettant de renforcer les solidarités territoriales, au-delà de la mutualisation de la taxe professionnelle.** De façon plus ciblée, les fonds européens pourraient aider à la conception et au démarrage d'expérimentations plus ambitieuses, visant à la création de dispositifs financiers, de type assurantiel, matérialisant la solidarité territoriale, à l'échelle d'agglomération ou de grands territoires (du type SCOT, par exemple). On pense notamment à deux types de mécanismes.
 - *Des mécanismes visant à assurer une équité d'accès à l'éducation et au logement.* On peut imaginer des fonds d'agglomération, abondés par les crédits européens, nationaux, régionaux et départementaux, visant à améliorer le pouvoir solvabilisateur des aides individuelles au logement, de façon à assurer une réelle égalité d'accès au marché du logement et à éviter la captivité dans certains segments du parc du logement social. On peut aussi imaginer un mécanisme assurantiel permettant de financer un service collectif du soutien scolaire pour les élèves dont les parents éprouvent des difficultés à assurer la « pédagogie invisible », ingrédient essentiel de la réussite scolaire.
 - *Des mécanismes renforçant l'égalité d'accès à l'initiative économique pour les groupes sociaux défavorisés,* à partir des dispositifs existants d'épargne de proximité, de micro crédit, etc.