

Lettre française du réseau européen de connaissance des politiques urbaines n°3 juillet 2009. Editorial Sylvie Harburger conseillère Europe à la Caisse des Dépôts.

Sylvie Harburger a passé 4 années en tant qu'expert détachée auprès de la Commission européenne, à la DG REGIO, dans l'Unité chargée des questions urbaines. Elle a en particulier suivi et analysé la prise en compte de la dimension urbaine dans quelques 300 documents de programmations (programmes opérationnels) du Fonds européen de développement régional FEDER pour la période 2007-2013.

APPROCHE INTEGREE, DE QUOI PARLE T- ON ?

L'idée de ville durable oblige à interroger la conception et la mise en oeuvre du développement urbain. Il s'agit de penser, d'appréhender les dimensions sociale, économique, et environnementale des villes pour les relier et les intégrer dans les politiques urbaines.

Aussi, définir au niveau européen la notion d'approche intégrée, c'est se poser plusieurs questions :

- Quel est l'intérêt de définir à ce niveau un modèle de développement durable des villes?
- A quelles échelles de territoire applique-t-on cette approche intégrée ? Le quartier, la ville, l'agglomération ?
- Doit-on considérer que l'approche intégrée est aujourd'hui la règle ?

Quel est l'intérêt de définir au niveau européen un modèle de développement durable des villes ?

Compte tenu de la variété des réalités urbaines, de la diversité des systèmes institutionnels, des différences quant aux compétences entre les niveaux distincts de collectivités, quant aux politiques conduites au niveau local, régional ou /et national des 27 Etats membres de l'Union, poser cette question c'est implicitement reconnaître que le niveau communautaire n'est pas légitime pour suggérer sinon imposer un « modèle » de ville durable. Par contre, ce qui pourrait faire consensus et référence pour tous serait de considérer que le niveau communautaire peut être pertinent pour définir une méthode, un processus de gouvernance et de développement des villes européennes.

Les initiatives de la Commission européenne.

La question urbaine ne relève pas d'une compétence communautaire au sens des Traités, aussi était-elle quasiment absente jusqu'au début des années 90 des politiques de l'Union européenne et en particulier de la politique de Cohésion (ou politique régionale). C'est dans le cadre des problèmes posés par des quartiers urbains « en crise » et à travers une procédure d'expérimentation que la Commission a d'abord lancé des « Projets pilotes urbains - PPU » au titre des actions innovatrices du FEDER, puis les Programmes URBAN I en 1994 et URBAN II en 2000.

En 1998 la Commission faisait paraître un document intitulé Cadre d'action pour un développement urbain durable. Il explorait les raisons pour lesquelles l'Europe devait s'intéresser aux villes et les règles à respecter pour un développement intégrant les trois dimensions caractérisant le développement durable. Il mettait également en évidence les deux enjeux de gouvernance. A posteriori, on peut considérer ce texte comme fondateur. Il a

défini pour la première fois une position de la Commission européenne sur la question urbaine. Il a aussi contribué à dessiner une méthode.

Les programmes URBAN I puis II ont concerné les quartiers en difficulté de près de 200 villes européennes sur la période 1994-2006. Dans la plupart des pays d'Europe, les programmes URBAN ont représenté une innovation pour les villes. De fait, c'est la méthode promue par URBAN que l'on a nommée « approche urbaine intégrée ». Le programme URBAN a donc joué un rôle pédagogique et la « méthode URBAN » est devenue une référence. URBAN, c'était – certes - des crédits FEDER à hauteur de 10 M€ par programme, mais c'était aussi et, quelquefois bien plus, une pédagogie et des méthodes, en particulier pour les pays ou pour les villes qui n'avaient pas mis en place des programmes de réinvestissement en moyens humains et/ou physiques à destination des zones urbaines en situation difficile sur le plan physique et/ou humain.

La situation française était de ce point de vue très originale car il existait, depuis déjà plus d'une quinzaine d'années, des procédures (OPAH, DSQ, contrats de ville) et des moyens financiers en direction de zones urbaines en difficulté de centres-villes ou de grands ensembles. Et plusieurs des villes françaises bénéficiaires de programmes URBAN (Grenoble, Le Havre, Strasbourg, Mantes la Jolie, Les Mureaux,...) avaient déjà mis en place des programmes HVS, DSQ, Contrat de ville ou GPV, bref toutes les procédures existant au niveau national, qui concernaient quelquefois les mêmes quartiers et affichaient les mêmes priorités que les programmes URBAN. Mais les moyens du FEDER étaient différents, les délais de réalisation également, les priorités et les méthodes aussi.

Cette approche spécifique articule les éléments suivants :

-une durée des programmes limitée dans le temps (6 ans).

- Les programmes d'actions doivent comprendre plusieurs des dimensions du développement. En particulier les volets social, économique et environnemental doivent constituer les trois piliers de l'intervention.

-une démarche participative dans laquelle les habitants et les acteurs locaux

(associations, acteurs économiques ...) sont parties prenantes des projets, dans la conception et dans la mise en oeuvre.

-Une exigence de partenariat entre acteurs publics et acteurs privés, ainsi qu'entre tous les niveaux de collectivités publiques concernées.

-une place importante faite à l'évaluation à l'intérieur des programmes. Elle doit être présente avant, pendant et après la réalisation du programme. L'évaluation à mi-parcours permet de réorienter le programme en fonction des résultats obtenus.

Les initiatives des Ministres européens

A cette riche expérience acquise par la Commission européenne en matière urbaine, il convient d'ajouter le travail effectué en parallèle lors des réunions des Ministres en charge des questions urbaines qui se sont régulièrement prononcés sur l'importance des enjeux dans et pour les villes.

Des références communes ont ainsi été élaborées lors des Présidences successives de l'Union. La Présidence française en 2000 avait, la première, mis en évidence les questions urbaines

("déclaration de Lille"). Plusieurs conseils informels des Ministres de la ville lui ont succédé, à Rotterdam en novembre 2004, à Bristol en décembre 2005, à Leipzig en mai 2007. Chacune des Présidences successives a consolidé une étape allant dans le sens d'un référentiel commun ("URBAN acquis", "Bristol accord", "Charte de Leipzig"). Sous la récente Présidence française en 2008, il a été décidé d'élaborer « un référentiel de la ville européenne durable et solidaire ». Deux groupes de travail ont ainsi été créés. L'un associait les représentants des ministères et les institutions européennes en charge des questions urbaines. L'autre se situe dans le cadre d'URBACT (cf. infra) et associe des villes européennes. Leipzig en est l'animatrice et une communauté d'agglomération française, Rennes Métropole (cf. entretien de F. Cottureau) en est partie prenante. S'interroger sur la situation réelle de mise en oeuvre du développement urbain durable intégré des points de vue social, économique, ainsi que sur les aspects du renouvellement physique et environnemental constitue l'objectif de ce groupe de travail.

URBACT

Enfin, un programme d'échanges et de qualification a été mis en place au niveau communautaire, il s'agit du programme URBACT. Il a vocation à favoriser l'échange d'expériences entre les villes européennes, en tirer les leçons et en diffuser les connaissances à partir de la création de réseaux thématiques et de groupes de travail sur le développement urbain durable.

Aujourd'hui nous en sommes au deuxième cycle du Programme. URBACT II (2007-2013) succède ainsi à URBACT I (2002-2006) qui avait réuni 217 villes d'Europe autour de 38 projets différents. Environ 400 villes participeront à ce programme d'ici 2013. Pour diffuser les bonnes pratiques et les leçons tirées des échanges à destination de toutes les villes d'Europe, URBACT met en place une méthode originale ('peer learning') qui met en quelque sorte "les villes au service des villes". L'ambition est d'aider les élus, les acteurs de la ville et les directeurs des programmes opérationnels à définir des plans d'action de développement urbain durable respectant une approche intégrée.

A quelles échelles de territoire applique t'on cette approche intégrée ?

L'approche intégrée, telle qu'elle a été définie et mise en oeuvre dans les programmes URBAN concernait une échelle de territoire accueillant 20 000 habitants environ. Ces territoires ont été eux-mêmes définis par un cumul de difficultés sociales, environnementales et économiques. A cette échelle, considérée comme celle d'un quartier, une méthode intégrée devait se mettre en oeuvre.

Aujourd'hui les programmes FEDER affirment la nécessité de continuer une telle approche pour la période en cours en direction des zones urbaines en difficultés (article 8 du règlement FEDER). Mais plusieurs questions se posent :

- Quelle sera la réalité sur le terrain de la mise en oeuvre d'une approche intégrée?
- Les villes disposent-elles de l'expérience ou des compétences nécessaires?
- Quels dispositifs ont été mis en place pour accompagner les villes dans le choix d'une telle démarche ?

Il est aujourd'hui trop tôt pour répondre à ces questions. Seule l'évaluation à mi-parcours pourra fournir quelques éléments d'analyse.

Par ailleurs dans de nombreux programmes opérationnels FEDER les actions vont se mettre en place à l'échelle de toute une ville (ou d'une agglomération), que signifie alors cette notion d'approche « intégrée » ? En effet, à l'échelle de l'agglomération les démarches sectorielles sont dominantes (les infrastructures de transport, l'environnement, le logement, les politiques sociales, ...). La coordination entre celles-ci n'est pas la règle. Le groupe de travail URBACT devra apporter des éclairages sur ce point. Que signifie l'approche intégrée à une échelle plus vaste que celle du quartier ? Quelle organisation, quelle gouvernance ? Les villes sont dépendantes des systèmes législatifs nationaux et régionaux. Leurs compétences sont très variables d'un Etat à l'autre et leurs capacités financières le sont également. Dans certains pays (en général ceux de l'Europe des 15), des politiques en direction des villes existent au niveau national, et les fonds communautaires complètent alors les financements nationaux et/ou régionaux. Dans les nouveaux Etats membres de l'Europe des 27, peu de politiques existaient jusqu'alors au plan national. Les fonds communautaires constituent dans ce cas la principale source de financement. Les législations, les dispositifs de planification et les montages financiers sont à construire. Au demeurant, dans certains cas, les villes disposent de peu de compétences, et de très peu de moyens. Elles représentent alors une unité de lieu, un territoire, mais ne peuvent pas remplir le rôle d'un acteur qui maîtrise son mode de développement, ce que Saskia Sassen appelle « a key player ».

Doit-on considérer que l'approche intégrée est aujourd'hui la règle ?

Il convient de nuancer une vision trop optimiste de la prise en compte de l'approche intégrée en tant que démarche commune par plusieurs considérations importantes :

- Les politiques urbaines de l'UE ont aujourd'hui vocation à se généraliser en s'inscrivant dans le droit commun (dit mainstream) des politiques européennes. Mais les documents de programmation sont élaborés au niveau régional et les villes ne sont pas toujours associées à la responsabilité de leur mise en oeuvre. Sauf exception (les Pays Bas) les régions (et les Etats) n'ont pas délégué aux villes la gestion des Fonds structurels. Elles ont peu utilisé la possibilité qui leur était offerte de recourir à des subventions globales. En France métropole seules 3 villes -sur les 59 qui bénéficient de FEDER pour un projet urbain intégré au titre d'une mesure ou d'un axe urbain -gèrent une subvention globale. La question de la bonne coordination des instructions de dossiers par l'autorité de gestion est donc essentielle.
- Pour les autorités de gestion que signifie l'approche intégrée ? Quelle organisation pour l'instruction des dossiers ? Cette question est particulièrement importante lorsque les villes n'exercent pas elles-mêmes la fonction de gestion des programmes. Les villes sont alors dépendantes de la qualité des relations qui s'instaurent avec les autorités de gestion (coopération, organisation des services instructeurs). Il ne serait par exemple pas cohérent ni efficace d'exiger d'une ville qu'elle mette en oeuvre un programme d'actions intégré si les autorités de gestion ne se sont pas, elles aussi, organisées pour instruire de façon coordonnée les différentes actions du programme.
- Pour la période 2007-2013, il n'y a plus de programmes à l'initiative de la Commission européenne de type comparable à ce que furent Urban I et II. Ce sont les Etats ou les Régions qui décident de consacrer une partie des fonds communautaires (FEDER et FSE) qu'ils reçoivent aux enjeux urbains et en particulier aux questions des zones urbaines en difficultés (dans les domaines social, économique et environnemental). L'analyse que la Commission a présentée de la façon dont ces enjeux sont pris en compte reflète la diversité

des situations urbaines dans les pays de l'Union. Dans les régions les plus riches d'Europe (régions de l'Objectif Compétitivité), les fonds sont plutôt orientés vers les zones urbaines les plus en crise (là où chômage et difficultés d'insertion se conjuguent). Dans les régions les plus pauvres de l'Union, les fonds sont consacrés à la remise à niveau de l'ensemble des infrastructures urbaines (transports, eau, assainissement, dépollution, espaces publics), aux équipements (culturels en particulier) et aux quartiers de centre ville. La question de l'approche intégrée se pose différemment selon ces différents contextes.

-Au moment où les villes européennes sont confrontées à des enjeux aux multiples facettes (circonstances exceptionnellement difficiles au plan économique et financier, adaptation aux changements démographiques et aux flux migratoires, accroissement des inégalités liées à la crise économique, urgence des questions environnementales), il est certain que les questions de méthode d'appréhension et de cohérence des décisions se posent avec acuité.

-L'expérience acquise et les résolutions adoptées par les Etats européens offrent un corpus de méthodes, de principes et d'orientations pour un processus intégré de développement urbain. Il reste aujourd'hui à donner un contenu concret à ces principes, d'une part, en généralisant les méthodes éprouvées dans les programmes URBAN et, d'autre part, en inventant des procédés pertinents sur des échelles plus vastes de territoires. Il s'agit enfin de démontrer qu'il est possible de les mettre en application. Selon quelles règles de gouvernance, de suivi, de planification ? Les réponses viendront, nous l'espérons, des deux groupes de travail qui se sont mis en place sur cette question et qui rendront leurs premières conclusions sous la Présidence espagnole de l'Union à l'été 2010.