



## La Fnau fait le point sur la politique urbaine Européenne

---



La Commission européenne a réuni à Vienne en novembre 1998 près d'un millier de responsables politiques, de techniciens et de chercheurs venus de toutes les villes d'Europe pour débattre des questions urbaines. Elle a diffusé, à l'occasion de cette manifestation, un "Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne" qui posait les bases d'une politique européenne en faveur des villes. Le "Cadre d'action" de Vienne rassemblait 24 actions couvrant un vaste champ d'intervention susceptibles d'améliorer les conditions de vie de la population dans les agglomérations européennes.

Le "Club Europe" de la Fédération nationale des agences d'urbanisme rassemble les techniciens du réseau des agences qui suivent les questions européennes. Beaucoup d'entre eux étaient présents à Vienne en novembre 1998 et ont participé aux débats sur les propositions de la Commission. Au moment où la France va prendre la présidence de l'Union européenne pour 6 mois (juillet à décembre 2000), ce dossier d'information, préparé par le Club Europe, fait le point sur les différentes initiatives prises par les instances européennes pour assurer la mise en œuvre du "Cadre d'action" notamment au titre de la réforme des fonds structurels 2000-2006.

### Les propositions du "Cadre d'action" de Vienne

Les politiques urbaines ne font pas partie en tant que telles des domaines de compétence de l'Union européenne, comme la politique agricole ou la politique monétaire. Il n'en est pas moins vrai que, par ses politiques sectorielles en matière de transports, ou d'environnement par exemple, ou par le biais de certains programmes d'initiatives communautaires, l'Union participe très fortement au développement des villes d'Europe. Ce paradoxe a amené la Commission, à la fin des années 1990, à s'intéresser aux politiques urbaines et à proposer un

certain nombre de mesures en la matière. Après avoir diffusé en 1997 un premier rapport sur la "Question urbaine", elle a organisé à Vienne (Autriche) en novembre 1998, un Forum urbain où elle a présenté un "Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union européenne". Que faut-il en retenir?

Pour la Commission européenne, les villes sont à la fois des vecteurs irremplaçables de développement et le miroir des carences de notre société. Points d'appui de la prospérité économique de l'Union, les villes et agglomérations européennes concentrent aussi, dans certains de leurs quartiers, quelques-uns des effets les plus négatifs de la crise économique et environnementale actuelle (chômage, pauvreté, insécurité, pollution et nuisances...). Alors qu'elles constituent la trame de l'armature territoriale et humaine de l'Union (près de 80% de la population européenne habite aujourd'hui en zone urbaine), elles ont du mal à être reconnues en tant que telles et la légitimité des pouvoirs locaux en charge de leur gouvernance est souvent contestée.

Face à ces difficultés et à ces défis, la Commission a proposé, dans le document présenté à Vienne, un programme d'actions organisé autour de quatre grands objectifs :

**renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes.** Cette action passe notamment par une programmation explicite des fonds structurels en faveur des zones urbaines... Les actions intégrées de développement urbain mises en œuvre dans le "Cadre d'action..." pourront combiner "des mesures contribuant à la diversification et à la flexibilité de l'économie locale, à la valorisation des ressources humaines et à l'emploi local, à l'amélioration de l'environnement urbain, à la réhabilitation des centres historiques et au développement de l'infrastructure urbaine". Le document de Vienne fait aussi figurer parmi les actions susceptibles de renforcer la prospérité économique des villes européennes la "promotion de transports urbains attractifs" et une approche intégrée et multimodale des systèmes de transport dans les villes.

**promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines.**

Pour atteindre cet objectif, le "Cadre d'action" propose de mobiliser les fonds structurels 2000/2006 pour des actions territoriales de réhabilitation urbaine. Les zones urbaines éligibles à cette programmation devraient répondre à au moins un des critères ci-après : un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, une grande pauvreté, y compris de mauvaises conditions de logement, un environnement particulièrement dégradé, un fort taux de criminalité, un bas niveau d'éducation... L'utilisation de ces fonds devra tenir compte des réussites de certains programmes d'initiatives communautaires comme URBAN ou INTEGRA et privilégier

les projets partenariaux qui s'insèrent dans une stratégie globale d'agglomération.

### **protéger et améliorer l'environnement urbain.**

Cet objectif nécessite la poursuite du travail législatif et réglementaire concernant les déchets, l'air, l'eau et le bruit et sa mise en œuvre effective, le renforcement de la lutte contre la pollution et les nuisances des transports urbains. Le "Cadre d'action" de Vienne propose d'utiliser les fonds structurels destinés aux zones urbaines pour protéger et améliorer l'environnement urbain : utilisation rationnelle de l'énergie, développement des transports publics et réduction des programmes routiers, résorption des déchets, réhabilitation et réutilisation des zones bâties existantes plutôt qu'urbanisation de terrains vierges, maintien et protection des espaces naturels à la périphérie des villes dans le cadre d'une politique globale d'aménagement.

### **contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir.**

La Commission veut associer plus étroitement les villes à la mise en œuvre des politiques de l'Union, faciliter l'intégration des politiques sectorielles au bon niveau territorial, renforcer la démocratie locale et mieux associer aux politiques urbaines les habitants et le secteur privé. Pour atteindre ces objectifs, elle propose de renforcer les échanges d'expériences entre villes, d'encourager les stratégies innovantes de développement urbain et d'améliorer l'information comparative sur les zones urbaines européennes.

Le "Cadre d'action" de Vienne a marqué une avancée indéniable dans la définition d'une politique urbaine européenne. L'Europe des villes est aujourd'hui mieux reconnue et le Forum urbain de Vienne où étaient représentées de nombreuses villes européennes en a matérialisé l'émergence.

## **Après Vienne, la mise en œuvre d'une politique urbaine européenne**

Le "Cadre d'action" a lancé une dynamique à laquelle sont venues partiellement répondre les décisions prises en 1999 en matière de programmation des fonds structurels 2000-2006. Outils financiers majeurs d'intervention de l'Union, les fonds structurels visent à réduire les déséquilibres économiques et sociaux existants entre les diverses régions d'Europe et à assurer le développement harmonieux de tous les territoires de l'Union. La question de l'inscription des zones urbaines dans les "objectifs" de programmation des fonds structurels et celle, complémentaire, des conditions d'éligibilité à l'octroi de ces fonds étaient donc centrales .

## **Le programme d'initiatives communautaires URBAN.**

La Commission avait initialement proposé de ne pas reconduire le programme d'initiatives communautaires URBAN, expérimenté et appliqué depuis le début des années 1990 dans certaines villes européennes. Selon la Commission, l'éligibilité aux fonds structurels des zones urbaines en difficulté devait largement compenser l'abandon d'URBAN. Cela n'était pas certain en termes financiers et sans doute beaucoup moins encore en termes institutionnels. Le programme URBAN a en effet permis d'établir des relations directes entre les villes européennes et la Commission européenne, tant au niveau de la genèse et de la définition des projets qu'à celui de la gestion des programmes, prenant ainsi en compte au plus près les préoccupations des autorités locales. Cette souplesse d'emploi et cette "proximité" ont été très appréciées des villes bénéficiaires du programme. Les représentants des villes ont beaucoup insisté à Vienne pour que le programme URBAN soit reconduit en 2000-2006 et le Parlement européen les a finalement entendues en décidant, en mai 1999, de réintégrer URBAN au nombre des programmes d'initiatives communautaires de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

## **Un nouvel objectif "urbain" pour les fonds structurels.**

Pour la première fois, un des "objectifs" retenus pour l'emploi des fonds structurels a une vocation clairement urbaine. Il s'insère dans le nouvel "objectif 2" destiné à résorber les déséquilibres des régions à dominante industrielle, urbaine et rurale. La population éligible au titre du "sous-objectif 2" à vocation urbaine ne dépassera toutefois pas 2% de la population totale de l'Union, ce qui va amener à concentrer les financements européens sur les quartiers les plus en difficulté des agglomérations. Plusieurs associations d'élus, et notamment l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), avaient demandé que 5% de la population européenne puisse bénéficier du nouveau programme "urbain" des fonds structurels. A 2% de population éligible, on est encore loin du compte, surtout si l'on garde en mémoire que 5% de cette même population sera éligible au titre des zones rurales.

## **Quels critères de programmation pour les fonds structurels ?**

### **Les zones urbaines éligibles.**

Rien n'était dit dans le "Cadre d'action" sur le périmètre précis de programmation des fonds structurels en faveur des zones urbaines. On est là au cœur de l'un des grands enjeux d'une politique urbaine. Dans la plupart des agglomérations européennes, les quartiers en difficulté coexistent avec les quartiers prospères et les zones pertinentes d'intervention ne sont pas toujours celle où l'on constate les problèmes

les plus aigus. Il n'y a ainsi pas de raison majeure pour que les aides à la création d'emploi soient réservées aux zones urbaines connaissant le plus fort taux de chômage. Il peut être en effet économiquement plus efficace et socialement plus judicieux d'encourager la création d'entreprises dans les zones les mieux situées de l'agglomération en développant parallèlement des réseaux de transport qui permettent à la population de tous les quartiers d'y accéder facilement. Si l'on veut apporter une réponse pertinente aux difficultés sociales et urbaines que connaissent certains quartiers, il faut appréhender la "question urbaine" à l'échelle globale de l'agglomération... même si, bien sûr, la traduction concrète des mesures proposées doit être faite au plus près du terrain et des réalités socio-économiques des quartiers concernés. La priorité devrait être donnée aux agglomérations ayant fait l'effort de bâtir, à la bonne échelle géographique (le bassin de vie ou l'aire urbaine) et au bon niveau institutionnel (l'intercommunalité d'agglomération), un projet global de développement.

### **Les actions éligibles.**

Un certain nombre d'opérations susceptibles de bénéficier des fonds structurels urbains étaient listées dans le "Cadre d'action" de Vienne. Elles couvraient des champs diversifiés allant de la formation aux transports, de l'environnement à l'emploi, de l'énergie aux déchets... On peut à cet égard s'interroger sur la meilleure stratégie : faut-il arrêter une liste précise et définitive des actions "éligibles", ou au contraire subventionner globalement l'ensemble du programme de régénération urbaine proposé par une agglomération... et ne pas "découper" ce programme en ne faisant bénéficier du financement européen qu'une partie seulement de ces actions, celles qui rentrent dans le cadre des opérations dites "éligibles".

Le critère fondamental de l'intérêt d'un programme de régénération urbaine et l'une des conditions de son éligibilité à la programmation des fonds structurels devrait être son caractère global, cohérent et partenarial. Si elle n'est pas toujours suffisante, l'existence d'un "projet d'agglomération" porté par les autorités locales est une condition préalable au succès d'un tel programme. En France, la préparation des contrats d'agglomération et des contrats de ville offre à cet égard une exceptionnelle opportunité pour monter et faire aboutir des projets cohérents de renouvellement urbain.

## **La programmation des fonds structurels en France**

La programmation des fonds structurels européens devrait pouvoir s'inscrire au plus près des démarches actuellement entreprises dans les agglomérations françaises dans le cadre de la préparation des Contrats de plan. La coïncidence des échéances (2000-2006 dans les

deux cas) est un élément favorable et les deux programmations devraient être préparées ensemble.

### **La programmation 2000-2006 et les Docup.**

Les choix sont aujourd'hui à peu près faits quant à la sélection des zones où pourront être mis en œuvre les fonds structurels destinés aux zones urbaines. La France métropolitaine va bénéficier, au titre de "l'objectif 2" destiné aux territoires en difficulté ou en reconversion (objectif qui, outre son volet urbain, inclut aussi un volet industriel et un volet rural), d'environ 36 milliards de francs sur la période 2000-2006. Les territoires éligibles au "sous-objectif 2" concernant spécifiquement les zones urbaines en difficulté rassemblent un peu plus de 1,7 million d'habitants. Les fonds structurels seront mis en œuvre dans le cadre des Docup ou documents uniques de programmation. Les Docup élaborés dans le cadre d'objectifs territorialisés (et ce sera le cas de ceux qui relèvent de "l'objectif 2") seront régionalisés. Chaque Docup comprendra un diagnostic territorial, un bilan des actions déjà entreprises, une évaluation ex-ante ainsi que la définition des axes et des mesures proposés. Deux services de l'Etat sont plus particulièrement en charge de piloter la préparation des documents uniques de programmation en "zone urbaine", la Délégation à l'action territoriale et à l'aménagement du territoire (DATAR) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Les Docup font l'objet depuis l'automne d'une concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales et ils doivent être soumis à la Commission au printemps 2000. Il faut à cet égard signaler que l'engagement de ces fonds européens suppose toujours une contrepartie nationale du même montant.

### **La mise en œuvre des fonds structurels.**

Les actions pour la ville des fonds structurels seront mise en œuvre dans le cadre de deux programmes principaux : "l'objectif 2" et les PIC-URBAN.

S'agissant de "l'objectif 2" et plus précisément du sous-objectif consacré aux zones urbaines en difficulté, les fonds structurels viseront principalement à promouvoir des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine en s'appuyant sur les démarches de renouvellement urbain mises en œuvre à travers les grands projets de ville, les opérations de renouvellement urbain et les mesures en faveur des copropriétés dégradées ou les opérations de développement urbain des contrats de ville. Les projets territoriaux de réhabilitation urbaine s'attacheront à la revitalisation économique et à la création de nouvelles activités, l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, des actions innovantes de développement social, la protection et l'amélioration de l'environnement et des échanges d'expériences en matière de renouvellement urbain.

Le programme d'initiatives communautaires URBAN fera l'objet, comme les trois autres PIC prévus dans la programmation 2000-2006 (INTERREG, EQUAL, LEADER), d'un appel à projet. Le programme URBAN visera la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise pour promouvoir un développement durable. Le nombre de sites sélectionnés en France ne dépassera pas la dizaine (7 probablement). La sélection des sites URBAN est indépendante des critères d'éligibilité à "l'objectif 2". Les sites retenus pourront donc être aussi bien inscrits dans les zonages de "l'objectif 2" qu'en dehors.

*Il reste à souhaiter en conclusion, comme le souligne d'ailleurs à juste titre la Commission, que le "main stream" (courant principal) de l'aide européenne (tous objectifs confondus et notamment "l'objectif 3" non territorialisé consacré à l'emploi, à l'éducation et à la formation) puisse se porter de façon prioritaire sur les villes pour en améliorer les conditions de vie des habitants. La France va prendre le 1er juillet 2000 la Présidence de l'Union européenne. C'est là l'occasion de donner une nouvelle impulsion à la mise en place d'une politique urbaine européenne ambitieuse. La "cause des villes " ne pourra qu'y gagner.*