

Chapitre 4

La politique communautaire de financement du renouvellement urbain

JEAN-FRANCIS AUCORDIER, attaché territorial au département de la Somme

I. – LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN AU SEIN DE LA POLITIQUE RÉGIONALE: INSTRUMENTS FINANCIERS MULTIPLES POUR UNE MÉTHODE D'INTERVENTION COMMUNE

A. De la genèse à la multiplicité des programmes actuels: de l'initiative URBAN I au volet urbain des objectifs prioritaires

B. Sélection des projets différenciée pour une méthode d'intervention partagée

II. – LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

A. La valorisation d'une approche dite « intégrée »

B. La coopération entre villes bénéficiaires des programmes européens

De prime abord, on pourrait être étonné de trouver une contribution dédiée à l'Union européenne dans un ouvrage ayant pour thème l'encadrement juridique et politique du renouvellement urbain. Il est en effet plus usuel d'évoquer cette organisation internationale unique sous les angles constitutionnel ou économique. D'autant que l'on est autorisé à penser que le renouvellement urbain relève avant toute chose des États eux-mêmes. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 et la récente loi dite « Borloo » du 1^{er} août 2003 en constituent une illustration topique. Ces points occultent toutefois une action de l'Union européenne entreprise depuis un certain nombre d'années: celle en direction des quartiers urbains en crise, et du renouvellement urbain en général. L'intérêt communautaire pour ce domaine peut être justifié, ou du moins expliqué, par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, on a assisté à l'éveil d'une véritable conscience européenne des problèmes économiques, sociaux et environnementaux affectant les zones urbaines sur le Vieux continent. Souvenons-nous en effet de la campagne menée par le Conseil de l'Europe, institution non communautaire, dès 1980, sur le thème de la « renaissance de la Cité »⁽¹⁾ et des nombreuses conférences ayant jalonné son déroulement. Celles de Strasbourg et de Lille, tenues en décembre 1982 et en décembre 1983, eurent respectivement pour thème les « stratégies de réhabilitation

(1) Voir revue *Forum*, Éd. du Conseil de l'Europe, volume III, 1980.

du bâti et de l'espace dans les villes » et la « régénération urbaine dans les régions industrielles d'Europe ». Cette campagne mena le Conseil de l'Europe à adopter la Charte urbaine européenne, encourageant – notamment – les projets de « réhabilitation et de reconversion du bâti afin de promouvoir la diversité sociale »⁽²⁾. Signalons, dans le même ordre d'idées, que la Nouvelle Charte d'Athènes, après avoir considéré le sol comme une ressource rare, appuie la « nécessité d'une régénération des friches urbaines »⁽³⁾. Le renouvellement urbain est donc reconnu comme un impératif à une échelle européenne ; sans compter que l'Organisation des Nations unies a tenu des propos convergents dans le cadre du programme Habitat et entrepris des actions en ce sens par le biais de l'Agenda 21. Ensuite, la population européenne est estimée à 85 % urbaine. Les villes sont en conséquence le « réceptacle » des problèmes de toute nature : dégradation de l'environnement, exclusion sociale, sinistre économique. De quoi altérer sérieusement l'idée du « vivre ensemble », chère au modèle de ville européen. Et mettre en péril le maintien et le développement de la cohésion économique et sociale ; objectif inscrit à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne. Enfin, et de façon concomitante, l'intérêt de l'Union est allé croissant pour les questions touchant à l'aménagement du territoire, comme en témoigne l'adoption en 1999 par les ministres en charge de ce domaine du schéma de développement de l'espace communautaire⁽⁴⁾. Ce document, ayant vocation à définir une stratégie communautaire en matière de développement et d'aménagement du territoire, comporte de nombreuses dispositions à l'endroit des problèmes urbains. Celle – large – de favoriser le modèle de développement spatial polycentrique et celle – ciblée – de promouvoir la « rénovation des quartiers abandonnés et des friches industrielles. »

En résumé, c'est parce que le renouvellement urbain, reconnu comme une nécessité à l'échelle européenne, est un moyen de réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale, mais aussi territoriale, que l'Union européenne a investi ce champ d'action. De quelle manière cependant ? Il est important de souligner qu'aucune disposition des traités constitutifs ne confère à ses institutions de compétence particulière en matière d'urbanisme. Il faut être méfiant à l'égard de cette première évidence, comme d'autres le furent avant nous⁽⁵⁾. Car, s'il n'est pas question de légiférer en cette matière, la politique régionale, partie intégrante de la politique de cohésion, permet à l'Union européenne de soutenir financièrement, à l'aide des fonds structurels, des projets de renouvellement urbain proposés par les États membres. Un soutien n'étant pas inconditionnel toutefois. Les autorités nationales ont effectivement à charge de respecter les orientations définies par la Commission européenne, responsable de la politique régionale.

Suivant ce schéma, l'Union européenne a mis en place une véritable politique communautaire de renouvellement urbain, dont la notoriété croît d'année en année⁽⁶⁾ et reconnue par le législateur français en 2003. Observons en ce sens que les programmes européens en direction des zones

(2) Conseil de l'Europe, *La Charte urbaine européenne*, Éd. du Conseil de l'Europe, 1993, chapitre consacré à la forme de la ville.

(3) Conseil européen des urbanistes, *La Nouvelle Charte d'Athènes*, 1998, point 3-6.

(4) Commission européenne, *Le SDEC*, EUR-OP 1999.

(5) Voir Alain Jaffré, *Le renouvellement urbain et les objectifs de cohésion sociale et territoriale en Europe*, dans Les Cahiers du GRIDAUH n° 5, 2001.

(6) Voir Bertrand Bissuel, Les quartiers défavorisés recevront 102 millions d'euros, *in Le Monde* 18 juill. 2002.

urbaines en crise seront, « le cas échéant », mis à contribution pour financer le programme national de rénovation urbaine issu de la loi du 1^{er} août 2003, et notamment les « subventions relevant de l'objectif 2 et de l'initiative communautaire URBAN »⁽⁷⁾. Si ces deux instruments financiers constituent assurément la politique communautaire actuelle de régénération urbaine, d'autres actions ont été entreprises par la Commission en faveur des villes. Celles ayant un rapport direct à la problématique urbaine, mais sous les angles exclusivement sociaux ou économiques⁽⁸⁾. Puis celles ayant ouvert la voie aux programmes précités et ayant soutenu, entre autres thèmes, la régénération urbaine dans les États membres. Tel est le cas des projets pilotes urbains (PPU), véritables programmes « pionniers » en la matière. Ayant fait l'objet d'un premier lancement informel en 1989⁽⁹⁾ puis d'une procédure formalisée en 1995⁽¹⁰⁾, 59 projets ont été initiés pour un total de 164 millions d'euros et ont concerné 7 programmes en France (Bordeaux, Marseille, Montpellier, Lyon et Toulouse pour la phase 1, Besançon et Bordeaux pour la phase 2). La revitalisation des centres historiques, la conversion de bâtiments présentant un intérêt architectural et social furent de manière notable au cœur de nombreux PPU. L'ambition de cette contribution est cependant modeste. Il s'agit de présenter les grands traits de la politique communautaire de renouvellement urbain, dans son actualité. En ce sens, et si nous n'excluons pas de faire référence aux PPU, notre propos concernera en priorité les programmes en cours ayant pour objet spécifique le domaine d'intervention nous intéressant; c'est-à-dire l'initiative URBAN et l'objectif 2. De même, les programmes européens s'attelant à soutenir des thématiques isolées de la politique de la ville, à l'instar des initiatives concernant la formation ou l'aide à l'insertion financées par le Fonds social européen (FSE), ne seront pas abordés⁽¹¹⁾. Nous centrerons nos développements sur les programmes impliquant le renouvellement urbain dans sa globalité.

Il est essentiel, dans un premier temps, d'exposer le cadre de la politique communautaire de renouvellement urbain, étant celui des fonds structurels avant toute chose, afin d'en comprendre la logique. Notons que, pour prétendre au soutien financier européen, les programmes proposés par les États membres doivent s'inscrire dans la lignée des orientations définies par la Commission. Leur exposé nous retiendra dans un second temps.

(7) Voir JO n° 177, 2 août 2003, annexe 1 b.

(8) Commission européenne, *L'Europe des Villes*, EUR-OP, 1997.

(9) Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 4/94, JOCE C 383/1, 31 déc. 1994.

(10) Commission européenne, Appel d'offres pour les PPU, JOCE C 319/31, 30 nov. 1995.

(11) Pour cela, voir Délégation interministérielle à la ville, *Les programmes européens et la politique de la ville*, Éd. de la DIV, coll. Repères, 2000.

I. – LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN AU SEIN DE LA POLITIQUE RÉGIONALE : INSTRUMENTS FINANCIERS MULTIPLES POUR UNE MÉTHODE D'INTERVENTION COMMUNE

L'intervention de l'Union européenne étant essentiellement de nature financière, celle-ci a trouvé place dans le cadre plus large de la politique régionale, en constante évolution depuis le Traité de Rome du 25 mars 1957. Il nous paraît indispensable d'exposer la mise en place de la politique communautaire de régénération urbaine, à l'intérieur, si l'on peut dire, de la politique régionale en un premier sous-point. Nous verrons ensuite que la mise en œuvre des programmes européens se distingue par une méthode souhaitée rigoureuse de management des projets.

A. De la genèse à la multiplicité des programmes actuels : de l'initiative URBAN I au volet urbain des objectifs prioritaires

L'origine de la politique régionale est ancrée dans les années 1970, et en particulier en 1975, date de création du Fonds européen de développement régional (FEDER). Celui-ci a pour mission de soutenir des projets visant à aider les régions européennes accusant un lourd retard de développement. D'autres fonds structurels étaient déjà actifs dans des domaines comme l'agriculture (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ou l'emploi (FSE). L'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, met l'accent sur la nécessité d'une solidarité entre Européens par la réalisation de la cohésion économique et sociale, et s'accompagne d'une clarification dans la mise en œuvre des fonds par le biais de principes directeurs. Les fonds structurels doivent ainsi cibler les territoires et/ou les populations les plus en difficulté (principe de concentration) et n'être qu'un complément à des financements nationaux – étatiques ou locaux – (principe d'additionnalité). Le principe de programmation impose également que les fonds structurels aient pour modalité essentielle des programmes pluriannuels, élaborés en concertation étroite entre la Commission européenne, les États membres et les autorités locales (principe de partenariat). Ces maximes, ayant accompagné les deux premières périodes de programmation (1989-1993 et 1994-1999) et présidant à la période actuelle (2000-2006), sont naturellement applicables aux programmes ayant pour objet la régénération urbaine. Quand ces derniers sont-ils apparus ?

Le Conseil a pris position, de façon assez précoce, en faveur de la création d'une source financière séparée pour permettre aux Communautés européennes de participer à des projets de rénovation des villes, dès 1987⁽¹²⁾. Le Parlement européen a ensuite attiré, avec une certaine constance depuis, l'attention des institutions communautaires sur cette question⁽¹³⁾. Dès lors, la Commission a mobilisé le FEDER, son article 10 notamment, pour financer les PPU, dont nous avons déjà dit quelques mots. Rajoutons que cette première entreprise constitua les prémisses

(12) Résolution du Conseil du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *JOCE C 328/1*, 7 déc. 1987.

(13) Résolution sur les problèmes d'environnement dans les zones urbaines, *JOCE C n° 12/370*, 16 janv. 1989.

d'un véritable tournant, à savoir le lancement de l'initiative communautaire URBAN pour la période de programmation 1994-1999, consacrée intégralement cette fois aux zones urbaines en crise ⁽¹⁴⁾. Les initiatives communautaires désignent des programmes qui, s'ils ne mobilisent pas les volumes financiers les plus importants, sont censés être les plus innovants et les plus expérimentaux. URBAN I s'avéra un succès – 118 villes bénéficiaires au lieu de 50 initialement prévues pour une participation communautaire de 950 millions d'euros, dont 96 pour la France – et suscita un intérêt particulier, manifesté tant par les institutions communautaires que par les États membres. Deux conséquences majeures en découlèrent. La première, *a minima*, fut de reconduire l'initiative URBAN pour la période 2000-2006 ⁽¹⁵⁾. Ayant pour objectif la « régénération économique et sociale des villes et banlieues en crise afin de promouvoir un développement urbain durable », cette seconde génération concerne 70 sites – dont 9 en France – pour une contribution FEDER de 713 millions d'euros. La seconde, décisive, sera l'inclusion d'un volet urbain dans certains des objectifs prioritaires, cofinancés par les fonds structurels. L'objectif 1, concernant les régions en retard de développement, et l'objectif 2, visant à la reconversion économique et sociale des zones industrielles, rurales et – nouvellement – urbaines, bénéficient de cette extension; même si des projets isolés de renouvellement urbain ont pu profiter du soutien desdits fonds au titre des objectifs prioritaires lors des périodes de programmation antérieures ⁽¹⁶⁾. Cette promotion est en effet notable au niveau financier dans la mesure où 6 milliards d'euros ont été alloués pour l'objectif 2 en France. Elle est aussi la marque d'une volonté forte d'engagement de l'Union européenne en faveur de la politique de la ville et du renouvellement urbain en général; volonté éprouvée – il est vrai – par l'expérience acquise dans le cadre d'URBAN. La Commission a d'ailleurs émis le souhait que les programmes des objectifs suscités s'inspirent dans une large mesure des avancées issues de cette dernière initiative communautaire. C'est une logique des petits pas qui a donc guidé la construction de la politique communautaire de renouvellement urbain. Obéissant à une même méthode d'intervention, URBAN et les objectifs prioritaires obéissent, en revanche, à une logique différente dans la sélection des projets bénéficiaires.

B. Sélection des projets différenciée pour une méthode d'intervention partagée

Il convient en effet d'établir une distinction fondamentale entre l'initiative URBAN et les objectifs prioritaires. Ces derniers dépendent en effet d'un zonage des territoires nationaux, établi en partenariat entre la Commission et les États membres. En France, l'objectif 1, dont les régions sont caractérisées par un niveau de PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, ne concerne que les départements français d'outre-mer. L'objectif 2 concerne cependant quelque 31,3 % de la population française hexagonale. C'est donc au sein de ce dernier programme que

(14) Commission européenne, Communication aux États membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels URBAN, JOCE C 180/6, 1^{er} juill. 1994.

(15) Communication de la Commission au JOCE C 141/8, 19 mai 2000.

(16) Commission européenne, *Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion, orientations pour les programmes de la période 2000-2006*, 1^{er} juill. 1999, p. 34.

le soutien européen aux projets de renouvellement urbain sera le plus important⁽¹⁷⁾. Signalons que les autorités françaises, lors des négociations menées avec la Commission, ont veillé à assurer une cohérence entre les actions nationales et communautaires. Ainsi, si le zonage de l'objectif 2 fut établi de manière classique en répartissant la population éligible entre les régions, un complément d'éligibilité fut attribué aux territoires classés en zones urbaines sensibles (ZUS) et près de trois zones sur quatre couvertes par un contrat de ville sont zonées objectif 2. Une fois ce zonage approuvé par la Commission en mars 2000, les documents uniques de programmation régionaux (DOCUP) ont été élaborés sous l'égide des préfets de région puis transmis à cette dernière institution. Toute autorité locale présente ensuite au préfet de région, appuyé par le comité de programmation, des projets devant s'inscrire dans les orientations définies par le DOCUP régional afin d'obtenir un soutien communautaire au titre de l'objectif 2. La logique est différente pour l'initiative URBAN puisque – théoriquement – celle-ci est indépendante de tout zonage et qu'il s'agit d'un programme concernant une zone déterminée, quartier en général ou agglomération tout au plus. Ici, point de DOCUP mais un programme opérationnel (PO) par site. Les zones bénéficiaires ont été sélectionnées en France sous la responsabilité de la DIV et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Il fut décidé de retenir deux tiers des projets émanant des grands projets de ville (GPV) en métropole, situés hors objectif 2 ; le dernier tiers étant ouvert aux sites GPV ou opération de renouvellement urbain (ORU) y étant inclus. En clair, une harmonie entre l'objectif 2 et la politique de la ville fut recherchée. La démarche visa aussi à limiter le cumul, sur un même site, de l'initiative URBAN II et de l'objectif 2 et aurait pu, dans cette mesure, être présentée comme favorisant le saupoudrage des financements communautaires sur l'ensemble du territoire national ; allant de ce fait à l'encontre du principe suscité de concentration. En tout état de cause, les programmes ainsi retenus furent transmis pour approbation à la Commission en avril 2000. La distinction entre les deux programmes s'arrête là toutefois. Étant tous deux cofinancés par les fonds structurels, une « méthode » communautaire, découlant des règlements communautaires en vigueur, leur est applicable.

Les programmes – DOCUP ou PO – doivent contenir obligatoirement les axes prioritaires, une description résumée des mesures, un plan de financement indicatif ; l'ensemble sur une base pluriannuelle. D'aucuns diront qu'il ne se trouve rien de bien innovant au regard des politiques nationales. Il est, nonobstant, fait obligation aux programmes de présenter leurs modalités de gestion, de comprendre une description des systèmes de suivi et d'évaluation. Une autorité de gestion doit impérativement être désignée, avec pour mission la sélection des opérations et l'organisation du dispositif d'évaluation. Cette fonction, assurée de façon constante par le préfet de région pour l'objectif 2, revient à des collectivités locales, des groupements d'intérêt public ou des établissements publics d'aménagement dans le cadre d'URBAN II. Une autorité de paiement, destinataire des crédits européens est en outre chargée de leur versement aux entités bénéficiaires. Un comité de suivi, désigné pour chaque programme, est chargé de l'évaluation et du suivi des interventions. La dissociation juridique de ces entités, ainsi que la différenciation des

(17) Cf. annexe ville de la circulaire du 3 janvier 2000 du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement adressée aux préfets de région et relative à la préparation des DOCUP régionaux objectif 2.

tâches qu'elles remplissent, assure, de quelque manière, la « séparation des pouvoirs » dans la mise en œuvre et la gestion des fonds. Dans le même souci de clarté et d'efficacité, la Commission propose une démarche de management des projets, chère à de nombreuses organisations internationales. Il est question d'établir une déclinaison des objectifs, de définir des indicateurs concernant l'évaluation, le suivi et les résultats du programme ⁽¹⁸⁾. En particulier, la quantification, tant des objectifs que des résultats, doit être recherchée. Cette rigueur s'accompagne enfin de dispositifs de contrôle assez variés visant à assurer la transparence des flux financiers mais aussi à ce que le niveau de dépense soit bien atteint, à défaut de quoi la règle du dégageant d'office peut être appliquée. De façon concrète, si aucune demande de paiement n'est présentée à la Commission dans les deux ans suivant la programmation de la dépense, la participation communautaire est annulée. On ne saurait que trop souligner l'importance de ce dispositif eu égard à la sous-consommation des crédits européens constatée sur notre territoire. En juin 2002, le taux de programmation des crédits pour la France aurait dû s'élever à 30 %. Un taux d'exécution de seulement 12 % fut constaté. En particulier, on estime à 5,6 % les crédits consommés pour l'objectif 2 début 2003 ⁽¹⁹⁾.

Quoi qu'il en soit, et à l'évocation de cette méthode communautaire, on ne peut s'empêcher d'établir un parallèle avec la politique de la ville française. La Cour des comptes avait rendu un rapport aux conclusions peu élogieuses à son sujet, soulignant entre autres l'imprécision des objectifs et le caractère insuffisant de l'évaluation. Or, la récente loi dite « Borloo » adopte précisément une démarche contraire en prévoyant, en annexe, des objectifs quantifiés et la mise en place d'indicateurs dans chacun des domaines qu'elle investit (habitat, emploi, etc.). La méthode communautaire a-t-elle imprégné les auteurs du texte? Une réponse ne peut être fournie, sinon hâtivement. Si des travaux récents rapportent l'influence positive des programmes européens de renouvellement urbain sur la méthode d'intervention de la politique de la ville ⁽²⁰⁾, d'autres en soulignent la lourdeur concernant la gestion des fonds ⁽²¹⁾. La mise en œuvre des programmes européens, assez différente d'un site à l'autre, a en outre été l'objet de critiques convergentes par la Cour des comptes européenne concernant la première génération de programmes URBAN ⁽²²⁾ et nécessite souvent de mobiliser une partie des fonds pour financer une assistance technique, essentiellement destinée à familiariser les acteurs aux règles communautaires et à mettre en place les évaluations et le suivi des opérations ⁽²³⁾. La méthode communautaire, présentée comme exigeante, n'est donc pas exempte de critiques.

(18) Voir Commission européenne, *Document de travail 3: indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative*, disponible sur le site Internet de la Commission.

(19) Voir le rapport du service collectivités territoriales du Sénat, *Les fonds structurels européens 2000-2006, à la croisée des chemins*, févr. 2003, p. 32 et s.

(20) Voir pour l'évaluation le mémoire de Lucie Godayer dédié à *L'étude du PIC URBAN de l'agglomération grenobloise*, disponible sur www.urban-france.org.

(21) voir rapport de la Cour des comptes, *La politique de la ville*, 2002, p. 68.

(22) Voir rapport spécial n° 1/2001, *JOCE C 124/1*, 25 avr. 2001, point 49 et s.

(23) Cf. les programmes URBAN II de Bastia, de la communauté urbaine de Strasbourg, du Havre, etc.

Il ressort de ce premier point que la politique communautaire de renouvellement urbain, édictée au sein de la politique régionale, mobilise aujourd'hui l'initiative URBAN II et l'objectif 2 en France métropolitaine et se distingue par des modalités strictes de mise en œuvre. Ces instruments financiers ne soutiennent toutefois que les projets respectant les orientations définies par la Commission européenne dans le champ d'action nous intéressant.

II. – LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Incontestablement, l'intervention de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain ne se borne pas – ou ambitionne de ne pas se borner – à une simple entreprise de subvention. Les programmes proposés par les États membres doivent, dans un contexte élargi, être resitués dans la perspective des finalités générales poursuivies par les fonds structurels pour la période 2000-2006. Celles-ci sont la création d'emplois, le développement durable, l'égalité des chances et le développement des nouvelles technologies de l'information. En un second temps, les autorités nationales doivent proposer des plans de développement conformes aux orientations souhaitées par la Commission. Nous avons d'ailleurs signalé que cette dernière renvoyait les États membres à l'expérience acquise dans le cadre d'URBAN pour le volet urbain des objectifs 1 et 2. Deux orientations majeures nous paraissent caractériser la politique communautaire de renouvellement urbain. La première est l'exigence d'une approche intégrée des mesures tout en favorisant, selon l'expression consacrée, l'émergence d'une bonne gouvernance urbaine. La seconde est de privilégier l'échange d'expériences entre les différents sites URBAN en Europe.

A. La valorisation d'une approche dite « intégrée »

La Commission, lorsqu'elle évoque son action en matière urbaine, emploie à l'envi le terme d'approche intégrée. Que désigne-t-il? Il s'agit, de façon initiale, d'un raisonnement: les zones urbaines en crise posent une problématique globale, dont les composantes sont interdépendantes: environnement dégradé, développement économique souvent absent, inégalité des chances conséquentes pour leurs habitants... Les programmes ayant pour objectif de traiter cette problématique doivent adopter une approche globale en retour et comprendre un ensemble équilibré de mesures économiques, environnementales et sociales destiné à une zone géographiquement circonscrite. Cette exigence de transversalité se retrouve dans les communications relatives à URBAN I et II, ainsi que dans les orientations générales pour la programmation 2000-2006 concernant les objectifs prioritaires. Ces documents proposent des mesures éligibles – indicatives – appelant deux observations. La première est que, si l'on trouve des mesures éprouvées par les politiques nationales (prévention de la criminalité, aide à la création d'entreprises et à la formation professionnelle, amélioration de l'accès aux nouvelles technologies, etc.), l'association du développement durable à la problématique urbaine demeure un trait marquant des interventions de l'Union européenne. Rien de bien surprenant, pourrait-on dire, puisque la

Commission, avec le *Livre vert sur l'environnement urbain* en 1990, puis avec le *Cadre d'action pour un développement urbain durable* en 1998, a érigé en doctrine l'association du concept précité aux questions urbaines. Il résulte de ceci que des mesures éligibles à URBAN II ou présentes dans les programmes ont une forte dimension environnementale. Citons, à titre d'illustration, l'amélioration du traitement des déchets, la promotion des énergies renouvelables, les actions pour l'amélioration de la qualité de l'air et la réduction de consommation en hydrocarbure. À cet égard, l'initiative URBAN a été jugée comme facteur d'élargissement des domaines couverts par la politique de la ville française. De nombreux sites URBAN II ⁽²⁴⁾ ont fait de l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie un des axes de leur programme. Ce plan d'action est également bien présent dans les DOCUP régionaux pour l'objectif 2 ⁽²⁵⁾. En outre, la préoccupation communautaire pour la durabilité urbaine a largement imprégné le renouvellement urbain « à la française. » Le programme français de rénovation urbaine entrepris sous le gouvernement de M. Jospin élevait le caractère intégré des projets pour un développement urbain durable au rang de principe de base ⁽²⁶⁾. Dans le même sens, la loi du 1^{er} août 2003, en son article 6, souligne que le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer les quartiers classés en zones urbaines sensibles « dans un objectif de mixité sociale et de développement durable ». La seconde observation concerne l'intervention sur le bâti. Bien sûr, les entreprises de requalification et de réaménagement des espaces ainsi que les « stratégies » de régénération du bâti pour des usages diversifiés ⁽²⁷⁾ sont éligibles. Les opérations de désenclavement peuvent également faire l'objet d'un soutien communautaire au titre de l'objectif 2 ⁽²⁸⁾. Le domaine du logement demeure cependant exclu de manière constante et explicite depuis URBAN I. Si cette position de la Commission est sujette à débat et les justifications fournies parfois lapidaires, on peut avancer une bribe d'explication. Depuis le *Livre vert sur l'environnement urbain* suscitée, cette dernière instance plaide pour une plus grande mixité fonctionnelle dans les villes. En ce sens, la réhabilitation du bâti doit avant tout être prétexte à introduire des activités économiques ou à renforcer les équipements sociaux dans des quartiers à l'habitat souvent très dense. L'exclusion du logement ne relève en outre pas de l'ascèse. La communication relative à URBAN I déclarait subventionnables les « ateliers » visant à aider les habitants des logements sociaux à en assurer eux-mêmes la réhabilitation. Puis, de façon casuistique, on peut avancer que certains programmes cofinancés par l'Union européenne comprennent des mesures concernant le logement. C'est du moins ce que l'on peut déduire de la lecture de quelques-uns des travaux préparatoires de la loi dite « Borloo ». Un député soulignait ainsi que le FEDER était mobilisable concernant leur rénovation ⁽²⁹⁾.

(24) Voir programmes de Bastia, Clichy-sous-Bois ou encore du Havre.

(25) Voir axe 2 du DOCUP objectif 2 pour l'Île-de-France.

(26) Voir DIV, *Le programme français de rénovation urbaine, une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Éd. de la DIV, coll. Repères, 2000, p. 4.

(27) Cf. point 12 de la communication relative à URBAN II.

(28) Voir Marc Challéat, *Les Fonds structurels européens*, coll. Territoires en mouvement, La Documentation française, 2001, p. 27.

(29) Voir compte-rendu 53 de la séance de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale du mercredi 18 juin 2003.

L'adoption de programmes prévoyant des mesures transversales se double enfin d'une autre exigence : celle de favoriser une « bonne gouvernance urbaine ». Sous ce vocable, un double objectif. Le premier vise à associer aux autorités légales – État, collectivités locales – le secteur économique, associatif, civil, les résidents des quartiers concernés à la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain cofinancés par l'Union européenne afin de permettre le partenariat le plus large possible. Le second est de renforcer la capacité d'intervention des « acteurs de terrain ». À titre d'exemple, l'axe 1 du DOCUP objectif 2 pour l'Île-de-France prévoit, outre la création d'intéressants et singuliers schémas de cohérence locaux, que pourront bénéficier du soutien européen des mesures visant à aider la « capacité locale à agir ». Cela doit être entendu de manière ouverte puisqu'il est question de favoriser, notamment, la conception de projets en intercommunalité ou de soutenir de nouvelles méthodes participatives destinées aux habitants des zones concernées.

L'approche intégrée du développement urbain durable, conjuguée au souhait d'une bonne gouvernance urbaine, est le premier trait dominant de la politique communautaire de renouvellement urbain, et est présentée comme telle ⁽³⁰⁾. On peut d'ailleurs mentionner que le Conseil national des villes, dans un avis du 20 juin 2003 relatif à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, a émis le vœu que soit appuyé, par le texte définitif, le caractère intégré de la politique de la ville. De quoi se persuader que ce concept a intégré, lui-même si l'on peut dire, la politique française de renouvellement urbain. Constitue en revanche une spécificité communautaire que de promouvoir la coopération entre villes européennes.

B. La coopération entre villes bénéficiaires des programmes européens

Cette seconde orientation majeure est le fruit d'une volonté forte de la Commission. Une coopération matérialisée par l'échange d'expériences, le transfert de mesures innovantes entre sites ainsi que par la constitution de réseaux entre villes. Cette démarche trouva forme parfois de façon spontanée dès les débuts de l'intervention communautaire en faveur des zones urbaines en difficulté. Cela est le cas du réseau « Quartiers en crise », soutenu par la Commission européenne au titre de l'article 10 du règlement FEDER dès 1989. Ayant participé à l'élaboration de l'initiative URBAN et contribué à la publication de recherches scientifiques ⁽³¹⁾, le Réseau s'est attelé à repérer les meilleures pratiques en matière d'approches intégrées de revitalisation urbaine. En outre, l'échange d'expériences fut déjà pratiqué concernant les PPU ⁽³²⁾. Les communications relatives à URBAN I et II définissent dans le même sens l'échange d'expériences et de bonnes pratiques comme une mesure éligible. Dans cette optique, les 9 sites URBAN II français ont constitué un réseau avec l'appui de la Commission européenne ⁽³³⁾. La coopération a d'ailleurs

(30) Voir pour URBAN le discours de M. Michel Barnier, commissaire européen à la politique régionale, prononcé le 8 juillet 2002 lors de la conférence « Villes et cohésion » à Londres.

(31) Voir l'ouvrage de Claude Jacquier intitulé *Voyages dans dix quartiers européens en crise*, L'Harmattan, 1991.

(32) Voir Commission européenne, PPU - *Rapport annuel 1996*, EUR-OP 1996.

(33) Voir www.urban-france.org.

dépassé, un temps, le cadre des seules autorités locales. Une conférence intergouvernementale s'est tenue à Lille durant le mois de novembre 2000. Les ministres alors en charge de la politique de la ville s'y sont – entre autres – engagés à créer un réseau d'échanges et de formation entre les acteurs de terrain ⁽³⁴⁾. Les programmes européens comprennent donc des mesures invitant à la mise en commun de bonnes pratiques et à leur transfert de sites à sites. Toutefois, des analyses ont montré que, concrètement, peu d'actions furent menées concernant URBAN I ⁽³⁵⁾. La Commission souligne toutefois que « la mise en réseau pour échanger les expériences » est une grande valeur ajoutée de l'initiative URBAN II.

En tout état de cause, cette seconde orientation a trouvé un nouveau souffle. URBACT, un programme récent entièrement consacré à la coopération entre villes et proposé par le ministère français délégué à la ville et à la rénovation urbaine, fut lancé il y a peu dans le cadre de l'initiative URBAN II ⁽³⁶⁾. Cette dernière mention est importante dans la mesure où ce programme est présenté comme un élément à part entière de cette dernière initiative. S'adressant aux villes ayant fait l'objet d'un PPU ou ayant bénéficié d'URBAN I et/ou II, le programme URBACT prévoit trois axes prioritaires : l'échange et la diffusion des connaissances, la capitalisation et l'information, et enfin l'assistance technique pour sa mise en œuvre. Une mesure de l'axe 1 consiste à créer des réseaux relatifs à des thèmes précis, parmi lesquels la régénération physique du tissu urbain, les transports ou l'environnement. Les candidatures sollicitant des financements au titre d'URBACT doivent regrouper des collectivités locales d'au moins trois États membres. Notons qu'une collectivité publique doit être désignée « chef de file » ; notion n'étant pas inconnue à la seconde vague de décentralisation française. Relevons enfin que la France est fortement impliquée dans ce nouveau programme puisque celle-ci en assure les fonctions d'autorités de gestion et de paiement, ainsi que son animation avec les pays partenaires. Si sa mise en œuvre est naissante, on peut prêter une double utilité à URBACT. Celle de constituer en un premier temps un outil de vulgarisation des avancées générées par les programmes communautaires de renouvellement urbain d'un site à l'autre, en assurant ainsi la cohérence sur l'ensemble du territoire européen. En un second temps, URBACT peut s'imposer, selon les vœux de la Commission, comme un soutien à la réflexion en matière urbaine pour la prochaine période de programmation 2006-2012.

Avant de nous tourner plus avant vers l'avenir, rappelons que la politique communautaire de renouvellement urbain, s'étant imposée dans le cadre de la politique régionale européenne, mobilise actuellement et à titre principal l'objectif 2 et l'initiative URBAN II en France au service de projets urbains dits « intégrés ». Les innovations en étant issues ont vocation à être partagées par la systématisation de la coopération entre villes. Quel regard porter maintenant sur le devenir de l'action de la Commission en direction du renouvellement urbain ? Deux pistes d'évolution peuvent être empruntées. La première concerne l'impact de l'élargissement de l'Union aux pays

(34) Voir la *Lettre de la DIV* janv. 2001, n° 63.

(35) Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 1/2001, *JOCE* C 124/1, 25 avr. 2001.

(36) Commission européenne, *Le programme URBACT 2002-2006*, 25 nov. 2002 et complément de programmation, 20 févr. 2003, disponibles sur le site du réseau français URBAN II.

de l'Est. D'aucuns affirment que celle-ci pourrait remettre en cause jusqu'à l'existence de la politique régionale, sauf les programmes spécifiques, comme les initiatives communautaires. D'autres, à tout le moins, signalent que l'élargissement va avoir pour effet de diriger une grande partie des fonds structurels vers les nouveaux États membres⁽³⁷⁾. L'initiative URBAN serait-elle mise en danger? Indépendamment de toute considération économique ou budgétaire, la présence d'importantes friches industrielles et urbaines, ainsi que la multitude de centres anciens dans de nombreuses villes d'Europe de l'Est pourraient au contraire légitimer, davantage encore, l'action de l'Union européenne en leur direction. La seconde piste concerne les orientations de la politique communautaire de renouvellement urbain. De façon synthétique, on peut avancer que les programmes européens appuient les projets opérationnels entrepris dans le cadre de politiques nationales, type politique de la ville française ou *Single Regeneration Budget* britannique, à l'échelle des quartiers, des petites ou moyennes villes. Or, la Commission européenne a déjà envisagé comme thème, pour la prochaine période de programmation, le traitement de l'étalement urbain – cause essentielle ayant motivé l'émergence du concept de renouvellement urbain – dans une dynamique, non curative, mais préventive⁽³⁸⁾. On sait que la communication relative à URBAN II définissait comme priorité à respecter par les programmes proposés par les États membres « la réduction de la pression sur les zones non encore bâties et de la prolifération urbaine »⁽³⁹⁾. La prochaine période de programmation accentuera peut-être cet aspect, abordé en filigrane dans certains projets, en prévoyant des mesures éligibles concrètes s'attachant au traitement de l'étalement urbain. Certains mentionneront sans doute à cette occasion, nous faisant par-là même revenir à notre propos initial, que les solutions à apporter relèvent du législateur national et de la planification réglementaire des sols en vertu de l'absence de compétence en ce domaine de l'Union européenne, mais aussi à l'aune du principe de subsidiarité inscrit dans les traités constitutifs. Le Parlement français n'a-t-il d'ailleurs pas adapté, avec la loi SRU, les outils de planification urbaine au traitement de cette problématique⁽⁴⁰⁾? Peut-être touchons-nous finalement aux limites de la politique communautaire de renouvellement urbain...

(37) Pour l'état des anticipations, voir rapport précité du service collectivités territoriales du Sénat, p. 42.

(38) Voir compte-rendu de la séance de travail du 17 juillet 2003 sur la dimension urbaine de la future politique de cohésion, présidée par M. Michel Barnier, 17 juill. 2003.

(39) Cf. point 12.

(40) Cf. contribution de M. Jean-Pierre Lebreton.