

L'action de l'Union dans le domaine urbain

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

L'Union européenne doit-elle avoir une politique urbaine ? Question délicate compte tenu des enjeux très locaux qui caractérisent de nombreuses villes européennes et du principe de subsidiarité qui domine la politique européenne, selon lequel les politiques doivent être menées par l'échelon décisionnel le plus bas. De fait, l'Union européenne n'a pas de politique urbaine proprement dite, mais elle intervient sur les questions urbaines depuis une vingtaine d'années, comme le rappelle ici Jean-François Drevet.

Après quelques projets pilotes, la Commission européenne a lancé en 1994 un programme d'action spécifique appelé Urban, présenté dans cette tribune, relancé pour la période 2000-2006. Depuis 2007, elle intervient dans le domaine urbain essentiellement par le biais de la politique régionale et dans le cadre du renforcement de la compétitivité des territoires européens. À l'avenir, ce sera sans doute la politique de cohésion (territoriale, sociale, économique) qui sera appelée à jouer un rôle spécifique en matière urbaine. S.D. ■

Plus de 80 % de la population européenne résidant dans les villes et une proportion plus grande encore y occupant un emploi, il est évident que l'Union européenne (UE) ne pouvait pas se désintéresser des questions urbaines. Au cours de la période de programmation qui vient de se terminer (2000-2006),

16 milliards d'euros ont été alloués à des programmes urbains, soit 14 % des engagements des fonds structurels communautaires :

— au titre du rattrapage des régions en retard (objectif n° 1), qui comptent quelques grandes villes de l'Europe du Sud et, depuis 2004, presque toutes

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

les grandes villes des nouveaux États membres d'Europe centrale ;

— au titre de la reconversion (objectif n° 2) des vieilles régions industrielles de l'Europe du Nord-Ouest, pour résorber les friches et lutter contre l'exclusion sociale.

Ces interventions ont été effectuées dans le cadre de la politique régionale et de stratégies de développement ou de croissance exploitant les synergies entre villes et campagnes :

— techniquement, il est cohérent de financer la rénovation urbaine dans le cadre de la politique régionale, les opérations retenues étant initiées par les collectivités territoriales et sélectionnées ou homologuées par les États membres ;

— politiquement, la Commission européenne tient à respecter le principe de subsidiarité : elle n'estime pas devoir traiter à Bruxelles de problèmes que beaucoup d'États membres se refusent à gérer à partir de leur capitale, en interférant dans le fonctionnement de la planification urbaine.

Cependant, de manière expérimentale, la Commission a développé des interventions spécifiques au milieu urbain. Dès 1990, elle a financé quelques projets pilotes de rénovation dans des quartiers en crise, avec des concours communautaires attribués directement aux municipalités². Au total, de 1990 à 1999, 59 projets pilotes, pour un montant total de 164 millions d'euros, ont eu d'intéressantes retombées, en suscitant des échanges d'expériences, en diffusant

de nouvelles méthodologies, et en établissant un contact direct entre la Commission et les élus municipaux. Devant faire face à des problèmes similaires, les maires de plusieurs grandes villes européennes ont apprécié de confronter leurs difficultés et leurs plans d'action.

Le programme Urban

En 1994, forte des résultats des projets pilotes, la Commission a décidé de lancer le programme communautaire « Urban » sur 118 sites dans l'Union européenne à 15, avec une contribution communautaire de 950 millions d'euros émanant du FEDER (Fonds européen de développement régional) et du FSE (Fonds social européen). La population concernée — environ trois millions d'habitants — était localisée à 86 % dans des villes de plus de 100 000 habitants. En moyenne, la participation communautaire a été de l'ordre de 48 euros par résident dans les zones éligibles, soit un peu moins de la moitié de la dépense totale. Au final, 38 % des sommes versées ont servi à la réhabilitation des bâtiments et de l'environnement, 23 % à des initiatives d'insertion sociale, 32 % au développement des entreprises et à la création d'emplois.

La mise en œuvre des programmes Urban s'est heurtée à de nombreuses difficultés techniques : il n'était pas facile de choisir les villes³ et encore moins de délimiter les quartiers en crise. S'il existe des structures urbaines où ceux-ci sont clairement délimités (par exemple les vieilles cités ou les

2. En règle générale, les fonds structurels communautaires transitent par les administrations centrales des États membres.

3. Dans un État membre, les villes ont été sélectionnées en toute objectivité par le gouvernement à quelques semaines des élections municipales !

« villes closes »), il est beaucoup plus fréquent de se heurter à des situations diffuses, où il est impossible ou totalement arbitraire de tracer des lignes. Enfin, et ce fut l'obstacle déterminant, la gestion des programmes urbains a entraîné pour la Commission une surcharge administrative considérable (plus d'une centaine de programmes dispersés dans les 15 États membres de l'époque) et des complications importantes pour les bénéficiaires (invités à gérer des procédures complexes pour des montants financiers modestes).

Au moment de la préparation de la programmation 2000-2006, la Commission a estimé que la phase expérimentale avait assez duré et proposé d'incorporer les actions urbaines dans les interventions au titre des objectifs (connues sous le nom de *mainstream*). Mais elle s'est heurtée à l'opposition du Parlement européen qui a utilisé ses prérogatives budgétaires pour rétablir le programme. Celui-ci s'est donc poursuivi : entre 2000 et 2006, le programme Urban II a bénéficié à 2,2 millions d'habitants dans 70 villes, pour 700 millions d'euros, ce qui représente un effort financier similaire à celui de la période précédente. En 2006, pour les mêmes raisons qu'en 1997, la Commission a proposé à nouveau de le supprimer et, cette fois, a obtenu satisfaction.

Globalement, Urban a été assez populaire dans les villes éligibles et un peu moins ailleurs, en jouant un rôle de catalyseur et en assurant la mobilisation des acteurs. Bien que renonçant aux programmes urbains, la Commission a décidé de poursuivre l'échange d'expériences, en promouvant les propositions d'action de l'« audit urbain », collecte périodique d'informations sur la qualité

de vie dans plus de 300 villes européennes, et le réseau Urbact.

L'action urbaine depuis 2007

Les orientations stratégiques communautaires de la période 2007-2013 recommandent des programmes ciblés sur les zones urbaines en vue de promouvoir les villes en tant que moteurs du développement régional, ce qui est conforme à la philosophie traditionnelle de la politique régionale européenne, mais aussi à sa réorientation dans le cadre de la stratégie de Lisbonne :

— d'une part, les stratégies de développement régional jouent sur les complémentarités villes / campagnes : la capitale régionale peut attirer des fonctions internationales et exerce un effet d'entraînement sur son réseau de villes moyennes, et sur les zones rurales qui lui apportent de l'espace et des ressources naturelles ;

— d'autre part, la volonté communautaire d'organiser les dépenses structurelles dans le cadre d'un objectif de compétitivité donnant la priorité à la recherche et à l'innovation, donne une importance accrue aux politiques de renforcement des fonctions urbaines des principaux centres.

Il est clair que ces deux orientations ne sont pas exemptes de contradictions. La priorité traditionnelle de la politique régionale en faveur des zones défavorisées risque de marquer le pas. Inversement, le saupoudrage de projets sans envelopure sur des zones à faible compétitivité ne réduira pas leur écart avec les autres. Il est donc nécessaire de réconcilier les deux approches, ce qui n'est possible que dans le cadre d'une straté-

gie de développement régional bien articulée.

Aux subventions des fonds structurels ⁴, s'ajoute maintenant l'apport de nouveaux instruments, notamment JESSICA (*Joint European Support for Sustainable development In City Areas*), initiative commune de la Commission et de la Banque européenne d'investissement (BEI). JESSICA devrait assurer une meilleure prise en compte des intérêts du secteur privé qui est, en dernière analyse, le principal créateur des nouveaux emplois et du supplément de valeur ajoutée qui réduira les écarts, ce qui est la finalité d'une politique régionale efficace.

En principe, la politique de cohésion doit aussi contribuer à un développement polycentrique de l'espace européen, ce qui est nettement moins clair (et contesté par plusieurs États membres) et serait difficilement réalisable (autant que le rééquilibrage Paris / province), même s'il existait une compétence communautaire dans le domaine de l'aménagement du territoire — ce qui n'est pas le cas.

Depuis 2005, un groupe interservices interne à la Commission assure la coordination entre les initiatives des directions générales dans le domaine urbain. En fait, il est difficile,

sinon impossible, de dissocier leur action dans les villes de leurs politiques globales. Cependant, la Commission a défini le contenu urbain de ses politiques dans plusieurs Livres verts ⁵ : sur l'environnement urbain, les transports urbains et l'efficacité énergétique (sur ce dernier point la formule choisie a été celle du plan d'action ⁶, puis des directives).

Malgré la pression des différents *lobbies*, la Commission ne souhaite pas devenir partie prenante dans des décisions politiques qui doivent rester de la compétence des autorités élues pour cela au niveau municipal, et dans une moindre mesure à l'échelle régionale ou nationale, ce qui ne laisse qu'un rôle subsidiaire à l'échelon communautaire, bien trop éloigné du terrain.

Plus riche d'avenir est l'émergence du nouvel objectif de cohésion territoriale, ajouté au renforcement de la cohésion économique et sociale dans le traité en cours de ratification, destiné à assurer une prise en compte adéquate de l'impact territorial des politiques de l'UE, des États membres et des collectivités territoriales. La Commission pourra donc agir dans le cadre des compétences qui lui sont déjà reconnues, pour que les effets de son action sur le terrain soient compatibles avec cet objectif. ■

4. Les dépenses de logement ne sont pas éligibles, sauf dans les nouveaux États membres.

5. Cette procédure permet à la Commission de lancer un débat. Elle utilise ensuite les contributions des répondants pour définir ses propositions, qui font le cas échéant l'objet d'un Livre blanc.

6. *Plan d'action pour l'efficacité énergétique : réaliser le potentiel*. Bruxelles : communication de la Commission européenne, 2006, COM (2006)545.