

Requalification des zones défavorisées et la nouvelle approche de la politique de cohésion

Une contribution URBACT à l'Agenda Urbain Européen

URBACT II



SOMMAIRE

- P.02** Les connaissances existantes en matière de zones défavorisées, les principaux dilemmes et les approches alternatives pour des interventions.
- P.08** Différents types de stratégies nationales en matière de politique urbaine pour la réhabilitation de zones urbaines défavorisées.
- P.14** Le développement de la politique de cohésion de l'UE et la réglementation en vigueur sous l'angle des zones défavorisées.
- P.16** Les différences en matière de ressources et approches nationales dans l'application de l'article 7 du FEDER pour un cadre destiné à la réhabilitation des zones les plus défavorisées.
- P.20** Les stratégies nationales qui soutiennent les villes dans la mise en œuvre d'une politique de cohésion et de revitalisation des zones défavorisées.
- P.28** Annexes : résumé des approches des pays en matière de réhabilitation des zones les plus défavorisées ; programme du séminaire ; liens vers les présentations.

1. Introduction

Le défi et l'initiative URBACT

L'auteur de cette contribution est Iván Tosics, responsable de pôle thématique d'URBACT.

En 2012, un Européen sur quatre, à savoir 124 millions de personnes, était menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale. « La stratégie Europe 2020 vise à réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale de 20 millions par rapport à 2010 ou à environ 19,5 % de la population totale. [...] Entre 2008 et 2012, le nombre de personnes dans l'Union européenne (UE) aux portes de la pauvreté et de l'exclusion sociale a augmenté de 6,5 millions, correspondant à près d'un quart (24,8 %) de la population. » (CE, 2014 :74, 77) Autrement dit, malgré les objectifs ambitieux de l'UE, la situation s'est aggravée depuis le début de la crise financière.

Pour faire face à ces tendances, la pauvreté urbaine a été réintroduite à l'ordre du jour dans le programme politique. Sous la présidence grecque, elle a été choisie comme thème principal de la réunion ministérielle informelle relative aux perspectives urbaines.

S'il est vrai que la pauvreté augmente, la concentration de personnes pauvres dans les zones urbaines défavorisées s'accroît également. Une composante majeure du problème de la pauvreté urbaine en Europe consiste à trouver des politiques et des interventions destinées à de tels quartiers. La persistance de ces zones menace la durabilité du modèle européen de développement urbain et représente un risque social en Europe.

En ce qui concerne les menaces croissantes de pauvreté urbaine et sa concentration spatiale, URBACT a lancé une initiative pour explorer les politiques et pratiques nationales existantes en matière de revitalisation intégrée des zones défavorisées. À cet effet, un document de travail a été préparé et un questionnaire a été expédié à un groupe d'États membres⁽¹⁾, afin de récolter des informations sur leurs pratiques. Pour finir, un séminaire de haut niveau a été organisé pour les autorités nationales le 17 mars 2015 à Bruxelles. Ce rapport fournit un résumé de toutes les informations collectées au cours de l'initiative et peut être considéré comme l'une des contributions d'URBACT au programme urbain européen.

(1) En prenant en compte les différences entre les pays d'après leurs politiques urbaines et la taille de l'Article 7 - Financement, les pays suivants ont été sollicités et ont répondu au questionnaire : Allemagne, Belgique, France, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie.

2. Les connaissances existantes

Les problèmes des zones défavorisées et les approches alternatives pour des interventions

■ ÉTAT DES LIEUX : LA PAUVRETÉ URBAINE ET LA POLARISATION SOCIOSPATIALE

Selon l'analyse du 6^e rapport sur la politique de cohésion, il existe des différences significatives entre les pays de l'UE en ce qui concerne le degré de pauvreté et les configurations spatiales des zones défavorisées. La pauvreté est moindre dans les États membres les plus développés et se concentre principalement dans les villes. À l'opposé, les États membres les moins développés ont des degrés de pauvreté supérieurs, en particulier en zones rurales, plus petites villes et banlieues. (CE, 2014 : 74-77) Les politiques axées sur la pauvreté pourraient tirer profit d'une ventilation géographique plus détaillée de la situation qui prévaut et des principaux déterminants. Actuellement, ces données manquent, et c'est la raison pour laquelle la Commission européenne a lancé une activité en coopération avec ESPON et la Banque mondiale pour délivrer des cartes plus détaillées de la pauvreté pour chaque État membre.

■ COMPRENDRE LE PROBLÈME

Lors de la conception de programmes de réduction de la pauvreté, il est essentiel de comprendre les facteurs de pauvreté et sa distribution spatiale. Selon l'URBACT, les villes européennes, sont

« [...] menacées par l'augmentation de la polarisation sociale, qui est une conséquence de plusieurs processus parallèles : une polarisation croissante des revenus depuis les années 1980, une baisse de la sécurité de l'emploi (due aux défis d'une compétitivité mondiale accrue) et une large augmentation de l'émigration vers l'Europe et ses villes (à laquelle s'ajoute la migration intérieure Est-Ouest au sein de l'UE) ». (Colini et al, 2013 : 8)

Les principaux facteurs contribuant à la pauvreté sont le chômage, un faible niveau d'instruction, les inégalités en matière de santé, les coûts élevés des logements, la stigmatisation des politiques de logement et le faible degré de participation à la vie publique : « [...] Les inégalités sont en augmentation dans tous ces domaines et [...] ces domaines sont étroitement liés. [...] L'interdépendance de ces inégalités entraîne un cercle vicieux de pauvreté qui est structurelle (et pas uniquement individuelle) et [...] est très apparente et concentrée dans des villes et des quartiers. » (EUKN, 2014 : 25)

Les causes complexes à l'origine des zones défavorisées compliquent d'autant les interventions. Dans de nombreux cas, les politiques urbaines ciblées ne parviennent pas à réduire la pauvreté dans les zones les plus touchées. Dans d'autres cas, il y a des changements, mais les zones réhabilitées s'embour-

1. RÉPARTITION DE LA POPULATION VIVANT DANS DES FOYERS MENACÉS DE PAUVRETÉ PAR DEGRÉ D'URBANISATION, 2008-2012
SOURCE : CE, 2014A (P. 74)





1 ET 2. QUARTIERS DÉFAVORISÉS DES CENTRES-VILLES DE BUDAPEST ET DE BRISTOL



3 ET 4. ZONES DE LOGEMENT DÉFAVORISÉES À KOSICE ET NAPLES



geoisent, les problèmes et les personnes sont déplacés vers d'autres zones et ce ne sont pas les plus démunis qui profitent de ces évolutions.

Afin d'améliorer la situation de façon plus probante dans les zones défavorisées, il convient tout d'abord de clarifier la nature de la ségrégation sociospatiale. Comme le montre le discours thématique d'Iván Tosics (http://urbact.eu/sites/default/files/urbact_seminar_deprived_areas-ivan_tosics.pdf), il existe différents types de ségrégation. La ségrégation spatiale est la projection de la structure sociale dans l'espace (Hausserman-Siebel, 2001) et elle revêt différentes formes selon les facteurs qui façonnent ladite structure sociale : nous pouvons ainsi observer des ségrégations économique, sociale, culturelle, religieuse et ethnique. Il est primordial de comprendre que la ségrégation est un processus normal et qu'elle ne pose pas toujours un problème. Elle devient problématique si elle est le résultat d'un manque de choix et de prise de décision à l'égard des quartiers qui n'offrent pas de possibilités économiques et des institutions faibles : mauvaises écoles, pas d'emploi, rues sales, grande criminalité, logements insalubres et liaisons défectueuses avec le reste de la ville.

Il s'ensuit que les politiques publiques gèrent en premier lieu la concentration spatiale des couches les plus défavorisées de la société (bien que la ségrégation spatiale des riches puisse aussi être envisagée comme malsaine, par exemple du point de vue d'une société mixte et équilibrée). À cela s'ajoute la difficulté qu'il y a à interpréter le degré de concentration des groupes défavorisés ; c'est souvent un aspect mal compris de la ségrégation. Des études ont montré qu'il n'existe pas de « point de bascule »



5 ET 6. ZONES DÉFAVORISÉES (GHETTOS) DANS LA PÉRIPHÉRIE DES VILLES DE SOFIA ET DE DUBLIN



qui identifie une ségrégation préjudiciable ; la même concentration de population sans emploi ou immigrée peut représenter un vrai problème dans une ville et fonctionner sans heurts comme zone pauvre/transitoire dans une autre ville. Le degré de concentration est un élément important d'information, mais il est encore plus essentiel de l'interpréter correctement, sur la base du contexte local et d'études qualitatives. (Colini et al, 2013 : 13)

■ DES SOLUTIONS POUR DES INTERVENTIONS VISANT À LUTTER CONTRE LES CONCENTRATIONS PROBLÉMATIQUES DE PAUVRETÉ

Tous les efforts pour faire face à la pauvreté sont confrontés à la question de savoir comment gérer les interdépendances des principaux facteurs sous-jacents. Comme l'a montré l'étude URBACT, il est théoriquement possible de faire la différence entre deux approches principales : soutenir les secteurs politiques pertinents (l'emploi, l'éducation, la santé, le logement, etc.) ou se concentrer sur certaines zones géographiques spécifiques. (Colini et al, 2013 : 26)

Les interventions sectorielles, qui constituent « la démarche à l'échelle des individus », ne sont pas

reliées à un espace particulier, mais visent à améliorer la situation au niveau des individus ou des ménages avec de faibles revenus et des besoins spécifiques sans tenir compte du lieu où ils vivent. Voici quelques exemples de ces interventions sectorielles : une politique sociale de logement qui rend disponibles des logements accessibles dans tous les quartiers de la ville ; des efforts particuliers pour accroître les niveaux les plus bas de services publics fournis ; une politique scolaire qui promeut une même qualité d'enseignement et une mixité sociale des apprenants dans tous les établissements ; une politique de mobilité qui garantit l'accès des transports publics à tous les quartiers de la ville vers le marché de l'emploi et les principales installations. De telles interventions peuvent s'appliquer à différentes échelles géographiques (par exemple, nationale, régionale ou urbaine/locale) selon l'organisation de la politique dans ce pays. L'hypothèse sous-jacente est que les interventions n'ont pas directement un effet néfaste sur les zones défavorisées, mais peuvent avoir un effet positif sur ces dernières.

Les interventions sur un territoire déterminé se concentrant principalement sur des zones (défavorisées) spécifiques sont, d'un autre côté, des politiques principalement basées sur le lieu. Elles ne ciblent pas les personnes, mais une unité géographique spécifique, le plus souvent un quartier.

En général, elles incluent des interventions portant sur la restructuration physique avec la réhabilitation et la restructuration de zones spécifiques (par exemple, la démolition, de nouvelles infrastructures, la réhabilitation de logements, etc.) et des interventions à caractère social, telles que l'acquisition de compétences, le capital social et le renforcement des capacités des personnes (par exemple, via l'intégration professionnelle et les programmes de formation, des festivals locaux, etc.).

L'objectif principal de ces interventions est d'améliorer la situation des personnes vivant dans les zones considérées ; elles se basent sur l'hypothèse que si l'on se concentre sur des lieux avec des problèmes spécifiques, la situation des personnes vivant dans ces zones va s'améliorer. S'il est vrai qu'une grande

proportion de ces personnes défavorisées vivent dans de telles zones sélectionnées et qu'elles continuent à rester en ces lieux, même après des améliorations, le problème de la pauvreté urbaine peut être allégé avec des interventions ciblées sur un territoire déterminé.

Il est important de noter que dans la revitalisation d'une zone, il existe un lien fort entre les interventions physiques et leurs conséquences sociales. En conséquence, il n'est pas aisé de développer la « meilleure » stratégie de renouvellement pour un quartier donné, car il existe toujours des contradictions et des compromis entre les différents aspects de la stratégie de renouvellement.

L'illustration la plus simple en est le compromis entre les objectifs physiques et sociaux du renouvellement urbain. Le graphique 2 illustre les possibilités offertes pour la réhabilitation d'un quartier qui se détériore. Il est possible de viser le niveau le plus élevé de qualité du renouvellement physique du quartier, mais dans ce cas, il devient difficile de préserver les caractéristiques sociales initiales de la zone (c'est-à-dire que les familles les plus pauvres sont en général expulsées suite à des améliorations de haute qualité). Si les objectifs sociaux sont pris

au sérieux et si les avantages des améliorations sont destinés aux résidents pauvres des zones défavorisées, alors il faut que des compromis de type A2 et A4, plus complexes à mettre en œuvre, soient appliqués. (Jacquier, 2005)

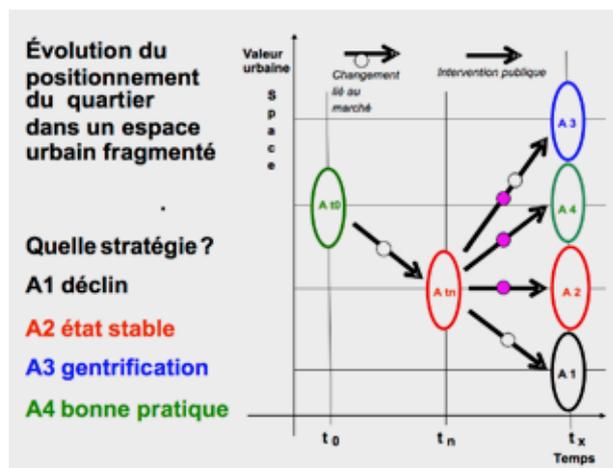
■ DES INTERVENTIONS À DES POLITIQUES COMPLEXES : LES FACTEURS À PRENDRE EN COMPTE

Les interventions orientées vers les personnes et les interventions territorialisées sont deux types idéaux qui ne peuvent être classés selon l'importance ou l'efficacité. Elles ont toutes deux des mérites et présentent des inconvénients si elles sont appliquées seules. Une politique sectorielle influencera uniquement certains des facteurs de pauvreté et elle peut même empirer la situation en ce qui concerne les autres facteurs (par exemple, la réhabilitation/amélioration des logements pauvres augmente les coûts des loyers et des services, ce qui accroît les difficultés des résidents pauvres qui vivent des minima sociaux). Une initiative territorialisée aura des effets uniquement sur les facteurs dans la zone sélectionnée, c'est-à-dire que les personnes en situation difficile qui ne vivent pas dans les zones ciblées sont négligées. (Colini et al, 2013 : 31) Un autre problème fréquent que posent des interventions ciblées sur un territoire est que du fait des améliorations, les prix augmentent dans la zone et que cela entraîne des changements dans la population, expulsant les premiers habitants en difficulté vers la zone suivante défavorisée et les remplaçant par des familles mieux nanties.

La clé du succès en gérant les concentrations spatiales de pauvreté consiste à intégrer les deux types de logique d'intervention. Une démarche qui requiert une intégration autant horizontale que verticale. « **L'intégration horizontale** consiste à organiser et à coordonner des domaines d'action de politiques dans une zone spécifique. **L'intégration verticale** consiste à regrouper des politiques de différents niveaux du gouvernement [...] la relation entre les politiques nationales avec celles régionales [...] et [...] celles

2. ALTERNATIVES ET CONSÉQUENCES DES DIFFÉRENTS TYPES D'INTERVENTION DE RÉHABILITATION

SOURCE : JACQUIER, 2005





7 ET 8. DÉMOLITION D'IMMEUBLES À MARZAHN, UN DES ENSEMBLES D'APPARTEMENTS PRÉFABRIQUÉS À BERLIN

des municipalités qui sont au centre des problèmes à résoudre. » (Ramsden, 2011) Les programmes de réduction de la pauvreté qui fonctionnent s'appliquent aux deux types d'intégration et incluent les interventions qui ciblent à la fois les individus et les territoires. Enfin, **l'intégration territoriale** doit veiller à ce que les interventions ne soient jamais uniquement limitées aux quartiers défavorisés, mais fassent partie de politiques destinées à la zone urbaine fonctionnelle plus large. De cette manière, il est possible de traiter les externalités spatiales des interventions orientées sur une zone ; ainsi, par exemple, la mobilité des foyers défavorisés peut être prise en compte dans le contexte du marché du logement local.

■ QUELQUES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉTUDE SUR LA RÉHABILITATION URBAINE

En raison de la complexité du problème, le processus de revitalisation urbaine doit être programmé avec précaution. Pour commencer, une analyse détaillée doit être menée d'une manière transparente et participative afin de comprendre les types de problèmes des quartiers en cause, les processus de transformation en cours, les raisons qui expliquent la mobilité des groupes de population, etc. Ensuite, les interventions doivent être conçues comme un processus cyclique : analyse, compréhension, choix des actions, mise en œuvre et évaluation.

La démolition d'immeubles peut être motivée par de nombreuses raisons, comme réduire la densité dans une zone, créer de nouveaux espaces/places publics, mieux relier des quartiers au centre-ville en créant de nouvelles routes ou de nouvelles lignes de bus/tramway, etc. Les photos 7 et 8 ont été prises à Marzahn, un grand ensemble de logements dans l'ancien Berlin-Est, où certains immeubles préfabri-

qués en béton ont été démolis pour réduire la densité des hébergements.

La pratique de la réhabilitation urbaine dans de nombreux pays européens a montré que dans le cas des zones les plus pauvres, la démolition d'immeubles ne résout pas seule les problèmes : si les raisons pour lesquelles une zone particulière est devenue une zone d'exclusion ou « no go zone » subsistent, peu après la démolition des immeubles, une autre zone d'exclusion va se former ailleurs, là où la population pauvre s'est réinstallée.

La mixité sociale est une politique globale qui reste controversée. Cette démarche est essentielle, mais nécessite pour être efficace à l'échelle métropolitaine des soutiens sociaux importants et des changements institutionnels structurels.

Il existe de nombreux débats en Europe sur les stratégies de mixité sociale visant à changer la composition sociale des zones défavorisées (soit en attirant des habitants mieux nantis dans ces zones, soit en transférant des personnes désavantagées dans des quartiers riches). La photo 9 montre l'ensemble de logements de La Duchère à Lyon peu de temps avant la démolition d'un grand immeuble (*en arrière-plan*), afin de réduire la concentration de logements sociaux. La photo 10, prise à La Hague, montre l'espace vide d'un petit immeuble de logements sociaux démolit qui sera remplacé par des constructions privées de logements de plus haute qualité.

Des cas réussis de revitalisation urbaine montrent que la **participation des habitants** est toujours un élément clé : il est impossible d'obtenir des résultats de longue durée sans travailler main dans la main avec les résidents qui doivent être impliqués dans le développement de la stratégie et de sa mise en œuvre. Tout aussi important est le partenariat avec des acteurs clés tels que les sociétés immobilières, les acteurs privés, etc.

Les décisions concrètes sur la réhabilitation urbaine sont en général prises par les municipalités locales. La complexité des problèmes, les nombreux aspects à prendre en compte et les divers partenaires avec lesquels travailler demandent l'**élaboration de politiques à long terme**, indépendamment des cycles électoraux. Dans de nombreux endroits en Europe, cela ne peut être atteint sans un changement total des dispositions d'esprit du personnel politique. Réussir une réhabilitation de zones défavorisées est un processus complexe et difficile qui requiert une coopération optimale entre les différents acteurs publics à l'échelle nationale, régionale et locale. Dans ce processus, les politiques au niveau national (qui initient et soutiennent les stratégies locales) sont d'une importance cruciale. De telles politiques doivent assurer le **niveau approprié de moyens financiers**, avec une bonne coordination des ressources locales, régionales, nationales et européennes, dans le cadre d'une approche stratégique cohérente.



9 ET 10. CRÉATION D'UNE PLUS GRANDE MIXITÉ SOCIALE AVEC LA DÉMOLITION D'IMMEUBLES À LYON ET À LA HAGUE

3. Des stratégies nationales

pour gérer les problèmes
des zones urbaines défavorisées

Le développement urbain n'est pas un domaine de compétence directe de l'UE. Parmi les domaines d'action au niveau national, il est possible d'identifier dans de nombreux pays de l'UE (mais pas dans tous) les politiques globales nationales de développement urbain. De telles politiques sont évidemment caractérisées par une gouvernance à multiniveaux, où les entités nationales et infranationales jouent un rôle différent.

Il n'est pas facile d'obtenir une vue d'ensemble comparative des politiques nationales de réhabilitation urbaine des pays membres de l'UE, car celles-ci évoluent dans le temps.

Pour pallier cette difficulté, nous présentons d'abord les politiques nationales qui prévalaient dans les années 2000, conçues dans tous les cas avant la grande crise financière. Rétrospectivement, ces politiques représentent l'apogée (le « maximum ») des politiques publiques pour la revitalisation urbaine, car depuis 2008, les conditions financières pour toutes les politiques publiques se sont notablement détériorées et les États ont dû abandonner un grand nombre des idées d'intervention précédentes. Dans un second temps, nous présenterons les politiques récentes de revitalisation urbaine de 12 pays de l'UE, sur la base de leurs réponses à un questionnaire expédié avant le séminaire URBACT, ainsi que des présentations et discussions durant le séminaire.

■ LES POLITIQUES NATIONALES DE RÉHABILITATION URBAINE DANS LES ANNÉES 2000 (AVANT LA CRISE)

L'annexe 1 présente les résumés des politiques nationales de revitalisation urbaine de neuf pays de l'UE (Allemagne, Angleterre/Royaume-Uni, Belgique, Catalogne/Espagne, Danemark, France, Hongrie, Pays-Bas et Suède) pendant les années 2000. À quelques exceptions (par exemple, la France et l'Allemagne), ces politiques ne sont plus du tout en place, en raison de changements au sein des gouvernements et/ou de la crise financière. Au demeurant, la brève analyse comparative de ces politiques permet de souligner les différences entre

les approches nationales de la réhabilitation nationale sur une période avec suffisamment de financement public.

L'annexe 1 inclut les exemples européens les plus élaborés de programmes de revitalisation urbaine dans les années 2000. Dans le reste des pays, la réhabilitation urbaine n'était pas considérée comme une priorité suffisante pour mériter un cadre politique national (ou cette tâche était transférée au niveau infranational).

Selon une étude des politiques urbaines ciblant les quartiers défavorisés (Gebhard, 2010), les programmes établis avec une approche territoriale visent particulièrement à promouvoir l'inclusion et la cohésion dans les quartiers défavorisés d'une manière intégrée. Dans certains pays (par exemple, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède), de tels programmes ont une longue histoire. Dans d'autres pays sans forte tradition de politiques globales urbaines, les initiatives de la Commission européenne – Des projets pilotes urbains (1989-1993), Initiatives communautaires PAUVRETÉ III (1989-1993), URBAN I (1994-1999) et URBAN II (2000-2006) – avaient pour fonction de stimuler le développement de politiques dans ce domaine. Les initiatives de l'UE, bien que très limitées financièrement, ont amorcé avec succès des politiques nationales urbaines qui ont adopté des approches intégrées, se concentrant sur une sélection de petits quartiers difficiles.

Les programmes européens de revitalisation urbaine peuvent être analysés à la lumière de nombreux aspects pour explorer les détails les plus intéressants de tels programmes nationaux. Certains des aspects potentiels des analyses se déclinent comme suit.

- Les politiques urbaines nationales qui se concentrent sur les quartiers défavorisés peuvent être analysées selon le **niveau du gouvernement qui décide de la sélection des zones d'action et du contenu des interventions**. (Tosics, 2011) Dans les exemples avec une approche centralisée, les zones d'intervention sont sélectionnées au niveau national, en général d'après des indicateurs à

l'échelle nationale, localisant les zones les plus défavorisées du pays. Le cas français et les programmes de l'Angleterre, de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas, de la Suède (tous clos à présent) appartenaient à cette catégorie, avec une liste des quartiers désignés par le ministère compétent comme étant des zones d'intervention. Il y avait des différences entre ces pays quant à savoir dans quelle mesure le contenu des interventions dans ces zones était également déterminé de manière centrale (en France, par exemple, cela était largement défini localement). Pour un autre type de programme, le niveau national avait uniquement mis en place un cadre de conditions et les zones d'intervention étaient sélectionnées sur la base de la soumission de candidatures. La Catalogne et la Hongrie appartenaient à cette catégorie : les conditions de leurs programmes étaient annoncées épisodiquement par le ministère national, qui donnait une date limite aux gouvernements locaux pour participer au programme en soumettant leurs candidatures pour des zones qui remplissaient les conditions prescrites (à savoir les zones défavorisées d'après une liste d'indicateurs).

• Le **suivi et l'évaluation des effets des interventions de réhabilitation urbaine** sont des étapes clés, tant au niveau d'un programme que d'un projet. Une des approches de suivi les plus développées au niveau d'un programme a été appliquée dans le New Deal for Communities en Angleterre (2000 à 2010). Une part substantielle du budget du programme a été réservée pour la mesure des changements au fil du temps. La base de données incluait une enquête bisannuelle auprès des ménages et des données administratives supplémentaires, sur la base desquelles un indice composé de changement relatif a été développé, d'après 36 indicateurs qui couvraient l'ensemble des six zones thématiques du programme. Des efforts furent également déployés pour évaluer l'impact et l'optimisation des ressources financières. Les résultats furent chiffrés sur la base d'un calcul fictif, qui identifiait les estimations des valeurs monétaires par unité pour chaque indicateur clé, créant également une corrélation statis-

tique entre les indicateurs, la qualité de vie et les sources de revenus. (Colini et al, 2013 : 40)

Bien que l'analyse ne couvre que quelques pays de l'UE, il est clair qu'il y a de grandes différences entre les pays dans leur démarche de revitalisation urbaine. Seule la moitié des pays de l'UE a des politiques urbaines nationales et uniquement un sous-ensemble de ces pays a placé la réhabilitation urbaine parmi l'un des objectifs de ces politiques. La majorité de ces pays ayant des politiques de revitalisation urbaine nationales suivaient une approche territorialisée (ces pays sont recensés dans l'annexe 1).

■ LES NOUVEAUTÉS EN MATIÈRE DE POLITIQUES NATIONALES DE RÉHABILITATION URBAINE DEPUIS LA CRISE FINANCIÈRE ; QUELQUES EXEMPLES

La crise financière et les restrictions qui en découlèrent sur les budgets publics ne créèrent pas de circonstances favorables pour une réhabilitation urbaine globale. Bien qu'il n'y ait pas de présentation complète disponible de changements récents dans les politiques nationales, l'enquête URBACT auprès de 12 États a apporté la preuve que dans certains pays, les objectifs politiques et/ou les conditions financières de tels programmes ont été restreints. Du fait du manque d'informations générales exhaustives, les nouvelles tendances dans les politiques urbaines récentes des pays de l'UE peuvent être uniquement illustrées sur la base des réponses au questionnaire de quelques pays. Les réponses sont regroupées dans un ordre décroissant en ce qui concerne les points forts des politiques nationales.

En France, la nouvelle loi de février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine marque une nouvelle étape dans la longue histoire des politiques de réhabilitation urbaine. 1 300 quartiers sensibles sont ciblés par les contrats de ville depuis juin 2015 pour recevoir un soutien à l'échelle intercommunale par une approche fondée sur trois piliers : la cohésion sociale, le renouvellement urbain, le développement économique et l'emploi.

Ces contrats seront développés conjointement avec les habitants en les faisant participer par le biais des conseils de citoyens, qui facilitent une démarche locale en les plaçant au cœur du processus. En outre, la loi vise à intégrer dans ces contrats les actions soutenues par les fonds de l'UE dans le cadre des 10 % du Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE) dédiés aux quartiers prioritaires. La politique de la ville sera mise en œuvre par le biais de contrats signés entre l'État et les régions, où des axes territoriaux ciblent des quartiers en décrochage et leur renouvellement. Parallèlement à cette politique, la loi Solidarité et renouvellement urbain – SRU de 2000 a été renforcée en janvier 2013 afin de soutenir la mixité sociale au niveau d'une ville. Le seuil minimum obligatoire du logement social est à présent de 25 %. Les villes qui ne respectent pas ce seuil sont financièrement pénalisées.

L'Allemagne continue le programme Ville sociale, qui montre des niveaux fluctuants de financement, avec de nouveaux stimuli financiers ces dernières années. Depuis qu'il a commencé en 1999, le budget au niveau fédéral est passé de 50-70 millions d'euros par an à 110 millions d'euros par an pour 2007 et 2008. En 2011, le budget baissait fortement à son plus bas niveau, soit 28 millions d'euros. Depuis lors, cependant, le montant a augmenté de nouveau : tout d'abord, il a été de 40 millions, en 2012 et 2013, puis récemment, il a atteint le niveau record de 150 millions, en 2014 et en 2015. Le gouvernement fédéral a mis en place des objectifs de base pour le programme, mais n'utilise pas de critères nationaux pour l'appliquer du fait que la situation spécifique dans les différentes villes et communes varie en Allemagne. Les autorités locales sélectionnent les zones d'après des investigations préliminaires. Cela est également la base si elles souhaitent solliciter des fonds du programme Ville sociale pour cette zone. Les Länder, qui sont chargés de la mise en œuvre du programme, décident parmi les candidatures celles qui seront admises pour bénéficier d'un financement.

L'Allemagne travaille actuellement sur une stratégie

intersectorielle au niveau fédéral, afin de promouvoir le développement urbain social avec une approche globale. Le programme Ville sociale sera l'élément pivot de cette stratégie. Parmi ses objectifs clés, il vise à introduire des programmes d'autres domaines politiques au niveau fédéral (par exemple, le travail chez les jeunes, l'éducation, la promotion de la santé, etc.) pour le développement des quartiers défavorisés, accompagnés de financements attribués dans le cadre du programme Ville sociale. De plus, ce processus ne doit pas être uniquement mené par des institutions publiques, mais également par des partenaires et des ressources privées, tels que des fondations, des entreprises ainsi que le travail associatif et les organisations bénévoles. L'objectif est de promouvoir la mise en commun des ressources (financement d'autres programmes, savoir-faire) dans des zones où les besoins sont les plus grands, à l'aide d'une approche à l'échelle géographique intégrée.

Aux Pays-Bas, en 2007, le gouvernement a sélectionné 40 quartiers comme territoires nécessitant une attention particulière dans le cadre de la politique nationale pour les zones défavorisées. Le gouvernement avait l'habitude de dégager des fonds pour ces quartiers associés à des cibles particulières, mais depuis quelques années, il apporte son concours uniquement dans l'échange de connaissances et en stimulant la coopération entre les parties prenantes dans les quartiers. Il a été décidé que le renouvellement urbain ne nécessitait pas de programme spécial d'investissement national à partir de 2014. À la place, le gouvernement national a soutenu de nouvelles formes de financement de la revitalisation urbaine (plus d'initiatives publiques et privées et des citoyens) par le biais d'échange de connaissances et de la recherche. Aux Pays-Bas, les sociétés de logement social ont un rôle important dans les quartiers défavorisés, car elles sont propriétaires d'une grande partie, soit 31 % du parc total des logements, et sont en partie responsables de la qualité de vie dans les quartiers. Le gouvernement favorise l'engagement des acteurs privés par le biais de la participation citoyenne et encourage l'impli-

cation de certains d'entre eux, comme les chaînes de supermarchés, qui ont un rôle important dans les quartiers. Le gouvernement a signé un accord avec une chaîne de supermarchés, afin d'offrir des stages à des jeunes dans les zones défavorisées où ces sociétés ont des magasins.

Le gouvernement hollandais travaille actuellement sur une stratégie urbaine nationale qui sera publiée milieu 2015. De nouvelles formes de financement du renouvellement urbain seront sans doute l'un des sujets de ce programme. Il n'est pas encore clairement défini quelles mesures seront prises dans le cadre de cette initiative.

L'Italie, à la fin de l'année 2014, a promulgué un « plan national pour la requalification sociale et culturelle des zones urbaines dégradées ». Les villes étaient invitées, au 30 juin 2015, à soumettre les projets de requalification pour réduire la dégradation urbaine et le déclin social et améliorer la qualité des villes ainsi que le bien-être de la population. Les entités locales peuvent participer aux programmes et présenter les projets d'intervention en fonction de leurs besoins. Les villes ont donc pour mission d'identifier les zones défavorisées, puis de proposer les projets à financer avec des programmes nationaux.

En Pologne, un plan national de politique de revitalisation est en cours de préparation et sera prochainement programmé pour être mis en œuvre. Il s'agira d'un document délivré par le gouvernement appliqué aux échelons nationaux, régionaux et locaux des administrations gouvernementales. Parallèlement, les autorités locales seront chargées de la préparation de leurs propres programmes de revitalisation locale comme base pour la mise en œuvre d'actions dans ce cadre défini. L'objectif de ce document se concentrera sur la démarche visant à sortir les zones défavorisées de la crise. Il sera complété par des outils dédiés (ainsi que des programmes de l'UE), des instruments nationaux, des programmes, ou l'utilisation de préférences dans différents programmes, instruments et activités sectorielles. Il convient également de mentionner qu'un acte juridique dédié à la revitalisation a été adopté par le conseil des ministres le 30 juin 2015

et est actuellement soumis à l'examen du Parlement. Enfin, il est aussi prévu de mettre en place un autre document stratégique, relatif à la politique nationale urbaine. Son objectif principal est de renforcer la capacité des villes et des zones urbaines à créer une croissance durable, des emplois, et à améliorer la qualité de vie des habitants. Le document présente les principaux défis que doivent relever les villes (quelle que soit leur taille), tout en respectant l'autonomie de celles-ci.

Au Royaume-Uni, l'approche est locale – attribuer aux leaders civiques, habitants, entreprises locales et organisations de la société civile un rôle moteur et leur apporter les compétences, la flexibilité, les options et les mesures pour piloter la revitalisation et la croissance locales, et améliorer la qualité structurelle et sociale de leurs zones. Au-delà de cette définition générale, ce n'est pas au gouvernement de définir de quelle revitalisation il s'agit, quelle forme elle devrait prendre ou quelles mesures il faudrait employer pour la guider. Cela dépendra du lieu, des caractéristiques, des défis et des possibilités locaux. Il revient aux habitants localement, et non pas au gouvernement central, d'identifier les zones qui ont besoin d'être réhabilitées, de définir la forme de cette réhabilitation et les mesures à utiliser pour sa mise en œuvre. Le gouvernement central doit rester dans un rôle stratégique et de soutien.

En dehors des exemples de la France et de l'Allemagne, qui continuent d'appliquer leurs politiques visant à gérer les quartiers défavorisés et même à augmenter leurs contributions financières, cette brève présentation dévoile une situation plutôt contrastée. D'une part, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont des exemples de pays où le gouvernement central s'est retiré du financement des interventions directes dans les quartiers défavorisés. D'autre part, il y a l'Italie, qui discute et envisage d'introduire de telles politiques dans un futur proche, et la Pologne, qui précise sa stratégie pour l'application de cette politique.

Lors du premier tour de table du séminaire, trois pays ayant une politique nationale globale en matière de revitalisation des zones défavorisées ont eu l'oppo-

tinité de décrire plus en détail leurs approches. En France, les zones cibles sont déterminées par une méthode descendante à partir de données détaillées sur les revenus (comparées à d'autres variables). Les zones sélectionnées obtiennent une aide financière, et les niveaux des impôts sont diminués afin d'attirer la classe moyenne. Les contrats sont signés avec ces zones pour une période de six ans durant laquelle des objectifs spécifiques sont attribués (en actif partenariat avec les parties prenantes locales) en matière d'éducation, de logement, de création d'emplois, de services sociaux et de culture. La démarche de **l'Allemagne** consiste à élaborer une politique-cadre où les Länder et les villes se voient attribuer des rôles cruciaux dans la sélection des zones d'intervention et le dosage des politiques. Des équipes locales sont constituées pour la gestion des quartiers, mettre en lien les différentes mesures et assurer la mise en œuvre du programme local, en tant qu'interface entre l'administration et les citoyens. Le cas des **Pays-Bas** est une nouvelle version d'une politique-cadre avec une approche locale dominée par des interventions dites « légères ». Un système national de supervision en ligne fournit des informations sur la qualité de vie dans les quartiers et est utilisé dans les politiques pour l'identification de problèmes, la supervision, l'évaluation et la recherche approfondie. Une loi spéciale (et débattue) vise à éviter une plus grande concentration de gens pauvres dans les zones les plus défavorisées.

Tous les pays ont mis l'accent sur l'importance de l'éducation dans la gestion des problèmes des quartiers défavorisés. Les approches peuvent être différentes selon les règlements des cartes scolaires (dans quelle mesure le lieu de résidence détermine l'école où aller), mais il est toujours important d'apporter une aide supplémentaire et des ressources aux écoles situées dans les zones défavorisées.

La seconde table ronde du séminaire impliquait trois pays qui n'avaient pas de politiques nationales particulières sur la réhabilitation des zones défavorisées. Les représentants de ces pays (Lituanie, Pologne et Portugal) ont principalement discuté de l'utilisation des nouveaux outils de politique de cohésion pour les

zones urbaines. Bien que chacun de ces pays ait un certain nombre de quartiers défavorisés dans leurs grandes villes, le thème n'est pas particulièrement une priorité (la Pologne prépare néanmoins actuellement la création de telles politiques). Comme exemple concret fut présenté le cas de la ville **polonaise** de Wroclaw, où près de 300 millions d'euros constitueront le budget total pour la « stratégie de développement urbain intégré » – outil des fonds structurels ITI⁽¹⁾ – dont 17,5 millions sont attribués aux zones défavorisées dans la zone urbaine fonctionnelle. En Pologne, les capitales régionales ont développé leur stratégie urbaine intégrée à l'échelle de leurs zones métropolitaines. Il s'ensuit que les problèmes d'interface urbain/rural sont généralement prioritaires par rapport aux zones défavorisées. Parmi les 17 « stratégies urbaines intégrées » qui couvrent les zones métropolitaines des capitales régionales polonaises, huit d'entre elles n'auront pas de financement du tout pour la revitalisation des zones urbaines défavorisées. Parmi les autres, Lodz et Bydgoszcz sont les régions où une grande priorité est donnée aux interventions pour les quartiers défavorisés.

En Lituanie, du fait de l'absence de stratégie nationale en matière de réhabilitation urbaine, le contenu des « stratégies urbaines intégrées » des programmes européens détermine l'utilisation de l'argent de l'UE et la part de cette somme à dépenser dans les zones défavorisées. Dans les cinq plus grandes villes, les conseils municipaux prennent ces décisions, alors que dans les villes de taille moyenne ou petite, l'influence du niveau national reste conséquente. Dans de nombreux cas, la création de nouveaux espaces publics, d'un meilleur cadre de vie et l'amélioration des capacités des personnes à créer leur propre activité professionnelle dépassent la part consacrée spécifiquement à l'amélioration des quartiers défavorisés.

Le Portugal manque également de stratégie nationale en matière de revitalisation des quartiers marginalisés ; les actions sont planifiées et gérées au niveau municipal. Sur la période 2007-2013, les processus de revitalisation socio-économique des

zones défavorisées furent testés en conformité avec les initiatives de réhabilitation urbaine par le biais de partenariats établis dans ce domaine. Des guides à l'échelle nationale ont été diffusés durant cette période, plus particulièrement au travers de l'initiative des « quartiers critiques », fondée sur une approche communautaire du développement local, mais la seconde phase a été annulée en raison de contraintes financières. Durant la période post-2014, l'outil européen de développement urbain intégré ne sera pas spécifiquement destiné aux zones urbaines défavorisées, mais le développement mené par les communautés locales – outil des fonds structurels CLLD⁽²⁾ – aura une approche urbaine spécifiquement destinée aux territoires urbains défavorisés. De cette manière, trois types de quartiers marginalisés obtiendront de l'aide : les installations illégales (certains secteurs à Lisbonne et à Porto ont la moitié de leur territoire couverte par ces dernières), les vieux quartiers au cœur des villes et les zones de logements sociaux dans la périphérie.

À partir de cette rapide présentation, il semble que seuls quelques pays membres de l'UE ont des politiques nationales cohérentes pour la réhabilitation des quartiers défavorisés. D'autres pays avaient de telles politiques dans le passé, mais ils les ont abandonnées, soit en raison de modification dans les priorités politiques nationales, soit à cause de la crise financière (ou les deux, dans la mesure où ces aspects ne sont pas totalement indépendants l'un de l'autre). Un troisième groupe de pays n'a jamais eu de telles politiques nationales et utilise occasionnellement des fonds structurels européens à des fins de réhabilitation. La démarche de ces pays envers leurs zones défavorisées peut être fortement influencée par les règlements de la politique de cohésion (en particulier les règles relatives à la dépense des fonds structurels). Les stratégies de l'UE peuvent jouer un rôle important dans la revitalisation urbaine ; cependant, les développements dans ce domaine ont été limités durant ces dernières décennies et un agenda urbain européen reste à élaborer.

(1) L'ITI est un outil pour mettre en œuvre les stratégies territoriales de façon intégrée. Il permet aux États membres de mettre en place des programmes opérationnels de manière transversale et de dégager des financements à partir de plusieurs axes de priorité d'un ou de plusieurs programmes opérationnels, afin de veiller à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée pour un territoire spécifique. Les ITI ne peuvent être utilisés efficacement que si la zone géographique concernée dispose d'une stratégie transversale intégrée et qu'il existe également des accords de gouvernance pour gérer ces outils. Source : CE, 2014b.

(2) Le CLLD est un outil spécifique qui s'utilise au niveau infrarégional (couvrant une population de 10 000 personnes minimum et de 150 000 maximum). Il s'agit d'une méthodologie unique qui est dirigée par la communauté : basée sur des groupes d'action locale composés de représentants d'intérêts socio-économiques publics et privés locaux, notamment des groupes de citoyens (minorités, personnes âgées, jeunes, entrepreneurs, etc.). Au moins 50 % des votes lors des décisions de sélection doivent être exprimés par des partenaires qui ne sont pas des autorités publiques et aucun groupe d'intérêt ne doit obtenir plus de 49 % des votes. Source : CE, 2014c.

4. L'évolution de la démarche européenne

en matière de politique de cohésion
à l'égard des zones urbaines défavorisées

Tel que cela a été mentionné plus haut, ni la réduction de la pauvreté, ni les politiques urbaines ne relèvent de la responsabilité directe de l'UE, bien qu'il existe en effet une assez longue tradition en matière d'élaboration de politiques européennes associées à des interventions dans les quartiers défavorisés des villes. Ramsden (2011 : 51) résume cette tradition, qui a vu le jour en 1989 avec les projets pilotes urbains (1989-1993). Le développement du cadre de la politique à l'échelle de l'UE fut progressif, avec les initiatives communautaires URBAN I (1994-1999) et URBAN II (2000-2006). Ces initiatives de l'UE, bien que très limitées financièrement, ont suscité une réorientation des politiques nationales urbaines qui ont adopté des approches intégrées, se concentrant sur une sélection de quartiers défavorisés.

Les efforts pour un développement urbain intégré furent donc initialement liés aux quartiers urbains défavorisés. Cette démarche fut à son apogée sur la période 2000-2006 avec le programme URBAN II. Néanmoins, avec l'intégration d'URBAN pour la période 2007-2013, ce cadre intégré fondé sur les zones a été largement perdu, tandis que seuls quelques États membres continuaient de l'appliquer dans des proportions importantes dans leurs principaux programmes FEDER. Non seulement un manque de volonté au niveau national a créé des obstacles pour les interventions intégrées dans les zones défavorisées, mais la séparation très stricte entre le FEDER et le FSE dans des programmes distincts après 2007 a aussi joué un rôle important dans la perte d'intégration au niveau local.

Après un recul temporaire, l'intérêt pour les zones urbaines en général et le développement urbain intégré en particulier a commencé à croître à nouveau vers la fin de la décennie. Le point de départ fut la crise économique et financière en 2008. La crise a attiré l'attention sur une multitude de défis en Europe (climat, énergie, vieillissement, polarisation sociale, mobilité...). Il a émergé de la situation un accord selon lequel les nombreux défis et leurs interactions complexes pouvaient être seulement gérés par une démarche intégrée. Un des facteurs

importants de changement dans la démarche de l'UE pour un renouvellement de l'approche à l'échelle géographique fut la publication du rapport Barca en 2009. « Une politique territorialisée est une stratégie à long terme visant à lutter contre une sous-utilisation continue de potentiels et à réduire l'exclusion sociale persistante dans des lieux spécifiques par des interventions externes et une gouvernance à plusieurs niveaux. Elle promeut l'apport de biens et de services intégrés et adaptés aux contextes, et invite à des modifications institutionnelles. [...] Dans une politique territorialisée, les interventions publiques se basent sur les connaissances locales, elles sont vérifiables et soumises à examen, tandis que les liens entre les zones sont pris en compte. » (Barca, 2009 : VII)

Le rapport Barca eut une grande influence et prépara le terrain pour le retour du cadre européen vers une gouvernance à plusieurs niveaux, avec l'inclusion d'interventions territorialisées de telle sorte qu'elles intègrent horizontalement différentes politiques sectorielles. De plus, l'héritage positif de l'initiative communautaire URBAN, développée par la suite dans le cadre du programme URBACT, indiquait que les villes, dans le sens large de zones urbaines, pouvaient être un niveau territorial approprié pour favoriser l'intégration de politiques. Au niveau politique, le principe de cohésion territoriale, introduit par le traité de Lisbonne en 2007, a été considéré comme le principal point de référence pour assurer la mise en œuvre de ce nouveau type de politique urbaine. (COR, 2009)

Lorsque le règlement sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020 a été approuvé, la vision était que les facteurs les plus importants de réussite d'URBAN étaient inclus dans le programme principal, faisant partie de la dimension urbaine obligatoire (article 7). De nouveaux outils importants, tels que l'ITI (*Integrated Territorial Investment*, développement territorial intégré), et le CLLD (*Community Led Local Development*, développement local mené par les communautés), ont été mis en place dans l'espoir d'aider au retour d'un développement urbain intégré dans les quartiers ainsi que dans les zones urbaines plus vastes.

Dans le cadre du nouveau règlement, la dimension urbaine obligatoire (article 7) est idéalement destinée à être une structure de gouvernance à plusieurs niveaux, où le cadre de politiques régionales et nationales doit stimuler et réguler des interventions à l'échelle géographique dans des villes sélectionnées. L'intention prend donc plus d'envergure que dans le cas de l'initiative communautaire URBAN : les interventions à l'échelle géographique doivent faire partie de stratégies de développement au niveau d'une ville (ou même d'une région-ville).

L'essence des nouveaux outils de la politique de cohésion pour lancer des actions intégrées en matière de développement urbain durable peut être résumée comme suit.

- Article 7 du règlement FEDER : « Au moins 5 % des ressources FEDER seront allouées aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable [...] pour faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux qui touchent les zones urbaines [...] ». Il doit être appliqué par le biais d'ITI ou d'un programme opérationnel spécifique, ou via un axe de priorité spécifique.
- L'extension du CLLD, à savoir le développement des communautés mené au niveau local, aux zones urbaines dans le cadre du FSE pour l'inclusion sociale, en veillant à ce que ni les acteurs publics ni les acteurs privés ne puissent dominer la prise de décision. Cela favorisera l'implication de la population dans la planification et la mise en œuvre d'interventions à l'échelle géographique dans des quartiers défavorisés et dans le contrôle des politiques à l'échelle des individus.

Le nouveau règlement de politique de cohésion, et en particulier les nouveaux outils, suscite l'espoir d'appliquer de meilleures politiques de développement urbain, plus intégrées. L'ITI est envisagé comme un moyen de gérer potentiellement les déséquilibres territoriaux et de rendre la planification plus stratégique, tandis que le CLLD a pour mission de la rendre plus démocratique.

5. Les approches nationales

pour appliquer l'article 7 du FEDER,
relatif au développement urbain durable

■ LA PORTÉE ET LA RELATIVE IMPORTANCE DES RESSOURCES (DIMENSION URBAINE) DE L'ARTICLE 7 DU FEDER

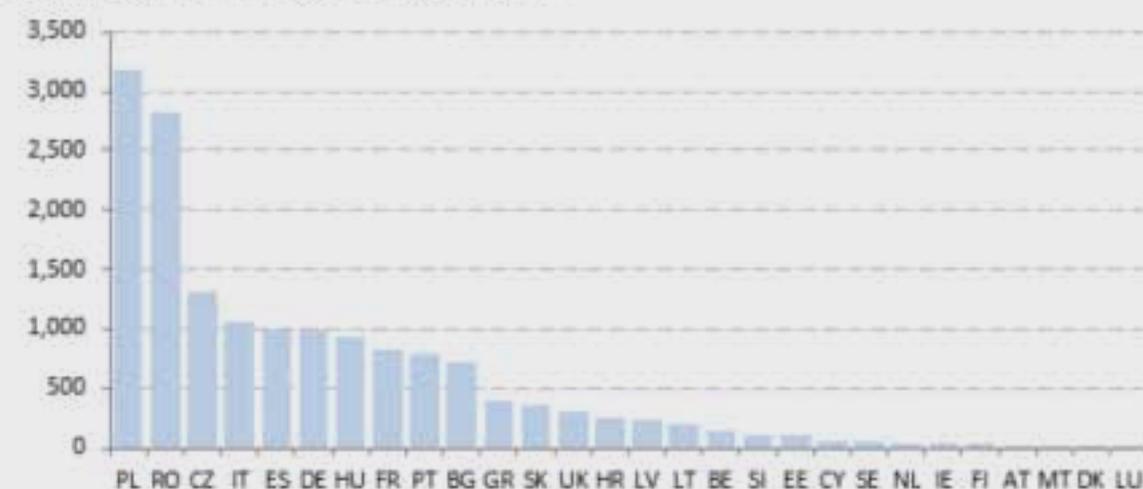
Au début de l'année 2015, les États membres ont signé leurs conventions de partenariat avec la Commission européenne. Ces documents incluent l'approche nationale de l'application de l'article 7 du règlement FEDER. Le montant minimum correspond à 5 % des attributions du FEDER (9,4 milliards d'euros) pour les 28 pays durant toute la période de programmation ; en réalité, cependant, ce montant sera supérieur, car de nombreux pays dépenseront plus que le minimum légalement requis de 5 %. Selon d'autres estimations non officielles et préliminaires, les États membres envisagent de dépenser environ 15 milliards d'euros pour la catégorie relevant de l'article 7, qui correspond à environ 8 % de l'allocation du FEDER.

Bien que la plupart des accords de partenariat soient disponibles (au moins dans la langue du pays, consulter http://ec.europa.eu/contracts_grants/

[agreements/index_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts/index_en.htm)), il n'est pas facile d'obtenir une vision globale de la situation associée à l'article 7. Sur la base des informations préliminaires, seule une estimation peut être donnée à propos du montant associé à l'article 7, comparé à la taille de la population urbaine. De telles évaluations montrent que concernant le montant relatif des fonds, l'article 7 a plus d'impact pour les pays de l'Europe centrale et de l'Est et les plus pauvres pays du sud, tandis qu'il est de moindre importance dans les pays les plus riches d'Europe occidentale. Les villes dans les pays les plus pauvres pourraient obtenir 10 à 20 fois plus de ressources par habitant associées à l'article 7 que les villes des pays les plus riches. Cependant, du point de vue des quartiers défavorisés, ces différences peuvent se révéler nettement moins importantes, en particulier dans certains pays (notamment la France et l'Allemagne), où la part du FEDER allouée à l'article 7 a été augmentée et où cet argent est pleinement utilisé pour la revitalisation des quartiers défavorisés.

3. ATTRIBUTION DES MONTANTS FEDER DE L'ARTICLE 7 (CHIFFRES INDICATIFS). SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE DEPUIS QUE LE TABLEAU A ÉTÉ ÉDITÉ, LES DÉPENSES PROGRAMMÉES EN ROUMANIE ONT CONSIDÉRABLEMENT DIMINUÉ.

Amount allocated to Article 7 ERDF by MS. (EUR billion)



■ DIFFÉRENTES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES NATIONALES POUR APPLIQUER L'ARTICLE 7 DU FEDER

En ce qui concerne la **forme légale/organisationnelle** de l'application de l'article 7, selon des estimations de la Commission européenne, près de la moitié des pays utiliseront la forme des ITI, tandis qu'une partie légèrement plus importante des attributions financières est programmée par le biais d'axes prioritaires spécifiques. Lors du séminaire, il fut mentionné des exemples pour les deux modèles.

- En **Allemagne**, il existe 16 programmes opérationnels régionaux du FEDER, un pour chaque Land. La grande majorité des Länder gèrent la dimension urbaine sous la forme d'axes mixtes en utilisant le FEDER, seuls Bade-Württemberg et Schleswig-Holstein ont décidé de mettre en place des ITI avec un axe transversal en utilisant les fonds à partir de plus d'une priorité.

- La **Pologne** appliquera l'article 7 par le biais d'ITI qui font partie des programmes opérationnels régionaux. Les 17 ITI créés pour les villes les plus grandes recevront des fonds au niveau national. Les priorités en matière d'investissement ont été sélectionnées par des associations d'ITI et des autorités de gestion régionales.

- Au **Royaume-Uni**, l'article 7 sera mis en place par le biais des ITI qui ciblent Londres et les huit « Core City Regions » en Angleterre. Chacune de ces zones mettra en place une stratégie de développement urbain durable intégré.

Le **cadre territorial** des stratégies ITI met également en évidence des variations : de nombreux pays optent pour la solution la plus large possible, qui couvre la zone fonctionnelle urbaine autour des villes attribuées, tandis que le reste se concentre sur le niveau administratif de la ville.

- En **République tchèque**, les zones d'intervention sont des secteurs urbains fonctionnels définis par les relations fonctionnelles avec les villes centrales. Lesdits secteurs sont identifiés par les villes elles-mêmes, d'après des données statistiques. Les zones d'intervention couvrent les secteurs urbains fonctionnels des plus grandes villes tchèques. En

Pologne également, les ITI doivent couvrir les zones urbaines fonctionnelles. La délimitation de ces zones pour les 17 capitales régionales est établie d'après un document ministériel. Les territoires couverts par un « ITI régional » doivent inclure la capitale et toute sa zone fonctionnelle. En **Lituanie**, les zones fonctionnelles de cinq grandes villes ont été sélectionnées.

- En **Allemagne**, les stratégies pour un développement urbain intégré varient d'un Land à un autre, elles peuvent s'appliquer à tous les types de niveau territorial selon la stratégie régionale correspondante.

Il est fondamental de savoir dans quelle mesure les programmes associés à l'article 7 se concentrent sur les **zones défavorisées**. Cela dépend largement de la décision qui est prise quant à l'importance attribuée aux différentes priorités thématiques.

- En **Allemagne**, l'accord de partenariat souligne la pertinence particulière des objectifs thématiques 6 (efficacité environnementale et des ressources) et 9 (inclusion sociale et réduction de la pauvreté), mais laisse les décisions finales sur les objectifs thématiques aux Länder. La plupart choisissent les projets au moyen d'appels à propositions ouverts (dans le cadre de priorités pertinentes), et certains d'entre eux ont déjà commencé. Le principal critère de sélection d'un projet est que le programme soit réellement intégré, abordant des aspects sociaux, économiques et environnementaux (tous les piliers du développement intégré). Le montant le plus élevé du FEDER quant à la dimension urbaine est destiné à l'objectif thématique 9 pour la revitalisation économique et sociale des quartiers, de telle sorte que les zones défavorisées (la plupart au sein des unités administratives) soient vraiment la cible principale de ces objectifs. Le second montant le plus élevé est attribué à l'objectif thématique 6 pour la régénération des friches industrielles, puis vient l'objectif thématique 4 (économie à faible émission de carbone : efficacité énergétique, transport durable, etc.).

- En **République tchèque**, les zones résidentielles défavorisées ne sont pas au cœur des programmes associés à l'article 7. Les besoins fondamentaux

des villes dans le cadre des investissements territoriaux intégrés sont plus associés à la construction d'infrastructures pour la mobilité durable et à la création d'un meilleur environnement pour les activités professionnelles. Il est obligatoire de combiner les FEDER et les FSE, ce qui est parfois difficile (même si Brno l'a déjà appliqué avec succès lors de la période précédente).

- En **Croatie**, les zones défavorisées sont pour la plupart d'anciens sites industriels abandonnés ou des friches industrielles proches ou à l'intérieur des limites de la ville ; ces dernières ne sont donc pas associées à des problèmes sociaux. L'objectif est de remettre en état de telles zones avec l'aide des ITI et, de ce fait, de stimuler l'activité économique dans la région.

Comme le montre le graphique 4, les dépenses associées à l'article 7 sont destinées à trois objectifs thématiques : OT4 (économie à faible émission de carbone), OT6 (efficacité environnementale et des ressources) et OT9 (inclusion sociale, lutte contre la

pauvreté et la discrimination). Au total, environ 85 % des dépenses relatives à l'article 7 sont liées à ces objectifs thématiques 4, 6 et 9.

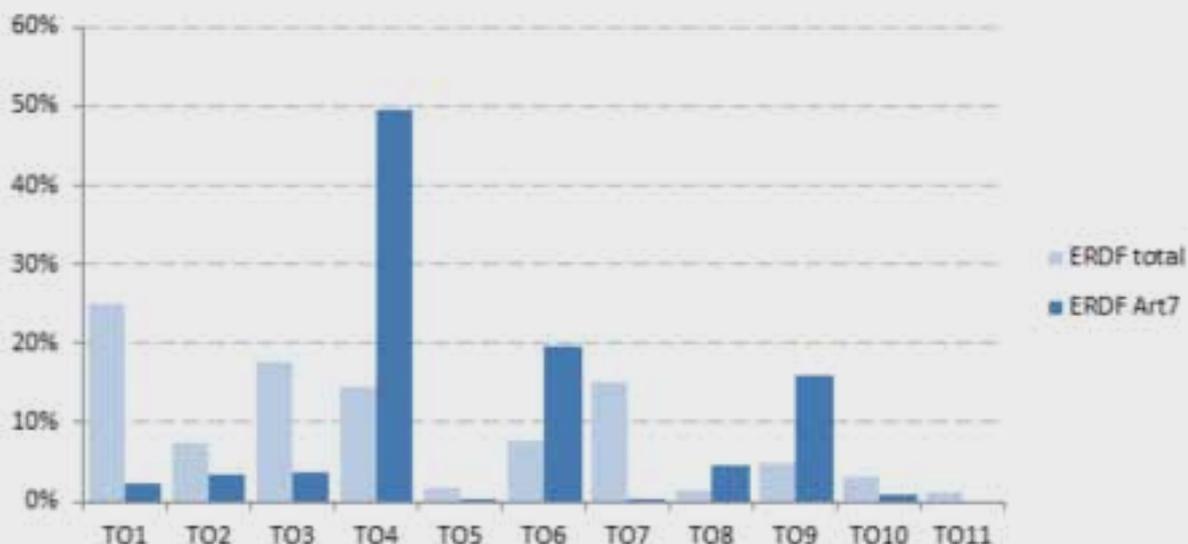
Lors du séminaire sur les zones défavorisées, des représentants officiels de l'unité urbaine de la Direction générale de la politique régionale (DG Régio), ont souligné que le règlement en vigueur des outils de l'article 7, pour autant qu'ils couvrent « au moins deux priorités », n'est pas une condition suffisante pour obtenir des résultats pleinement intégrés. Cela fut confirmé par les présentations de nombreux pays, qui montraient des exemples de mélanges entre les objectifs thématiques 4 et 6, tout en ne tenant pas compte des objectifs 9, autrement dit n'incluant pas les aspects sociaux.

En 2014, une nouvelle expression, « **delefofia** », voyait le jour, faisant allusion au manque de délégation dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable des autorités, de l'échelle régionale à municipale. En d'autres termes, « delefofia » décrit l'hésitation des autorités de gestion

4. RÉPARTITION PAR THÈME DES DÉPENSES FEDER PROGRAMMÉES ET ASSOCIÉES À L'ARTICLE 7

SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE

Comparison on thematic breakdown of planned expenditure for SUD and for total ERDF by TO (%)



à partager les fonctions de gestion et d'application avec les autorités locales au-delà du minimum requis dans le cadre de l'article 7 pour la sélection des opérations. Cela serait un aspect important du développement intégré : afin de réellement impliquer les acteurs locaux, d'autres rôles et responsabilités importantes devraient être délégués, tels que le suivi des programmes. Cependant, la plupart des États membres et des autorités de gestion restent réticents à toute sorte de dévolution/délégation des responsabilités, au-delà de la sélection de projets. Selon les autorités de gestion, les autorités locales manquent d'expérience en matière de politique de cohésion et mettent potentiellement en danger la responsabilité financière des programmes.

Du côté des villes, on peut observer trois stratégies différentes. De nombreuses municipalités sont conscientes de leur situation et luttent avec les autorités de gestion afin que leur soit délégué plus de pouvoir (par exemple, les villes métropolitaines italiennes). Un autre groupe de villes devrait en principe obtenir plus de pouvoir, mais est freiné dans cette démarche en raison de mesures d'austérité budgétaire (par exemple, des villes anglaises qui ont perdu une part très conséquente de leurs moyens, plus de 40 % de leur personnel et des budgets). Enfin, il y a des villes qui ne souhaitent pas devenir des organismes intermédiaires, même pas pour la tâche de base qui consiste à sélectionner un projet, car elles ne pensent pas avoir les connaissances et compétences pour cela.

- Au **Royaume-Uni**, des villes seront instituées comme organismes intermédiaires avec des tâches déléguées associées à la sélection des opérations (à l'exception de Londres, qui aura les compétences d'une autorité de gestion).
- En **France**, seule la sélection des opérations relèvera de la responsabilité de l'organisme intercommunal.
- Au **Portugal**, la gestion des ITI métropolitains relèvera de la responsabilité de l'administration des zones métropolitaines (organe collégial d'une municipalité) et inclura une sélection d'opérations, de suivis et de paiements.

- En **Pologne**, la plupart des ITI choisiront la portée minimale de délégation, à savoir la sélection des opérations. Une portée plus large, voire une pleine délégation, est également possible et pourrait se composer de propositions, évaluations, signatures de contrats, appels, transferts de paiements, suivis, organisation d'audits et de contrôles.

Le règlement de l'article 7 exige un partenariat avec les parties prenantes et la participation des habitants. Chaque pays applique des mesures pour répondre à cette exigence, avec des degrés de détail variés, tel que cela est illustré dans les exemples ci-dessous.

- En **Pologne**, des documents définissent la manière de coopérer avec des acteurs locaux sous l'égide d'un comité directeur.
- En **République tchèque**, les parties prenantes (ONG, chambres de commerce, etc.) sont impliquées dans la définition des stratégies et sont invitées à soumettre des projets.
- En **Allemagne**, la participation est considérée comme un facteur clé, une condition pour des stratégies intégrées.
- En **Lettonie**, la législation nationale prévoit l'implication obligatoire des citoyens et des acteurs locaux. Tous les documents de mise en œuvre, les critères d'élaboration, etc. doivent être publiés sur des sites Internet et des tables rondes avec les ONG doivent être prises en compte.
- La **France** a décidé de mettre en place des conseils de citoyens à partir d'habitants choisis au hasard dans les zones défavorisées désignées. De tels conseils ne seront plus présidés par des personnes élues. Il y aura 5 000 euros attribués à chaque conseil de citoyens pour couvrir leurs dépenses.
- En **Lituanie**, le programme de l'article 7 cible cinq grandes villes pour près de 210 millions d'euros, notamment 6 millions d'euros du FSE (le CLLD est obligatoire pour le FSE).

6. Aide aux villes

pour mettre en place la nouvelle démarche de politique de cohésion

Les dépenses appropriées des ressources issues de l'application de l'article 7 demandent une connaissance complexe ainsi qu'une certaine expérience, car tous les aspects du développement urbain intégré doivent être pris en compte : intégration horizontale entre les domaines de politique (en matière de gestion de politique), intégration verticale entre les différents niveaux d'un gouvernement (gouvernance à plusieurs niveaux) et intégration territoriale entre les municipalités limitrophes (coopération dans des zones urbaines fonctionnelles). Notre estimation de l'attribution des ressources financières a montré un paradoxe, à savoir que les villes qui reçoivent le plus de fonds dans le cadre de l'article 7 sont les moins expérimentées en matière de mécanismes de gestion, de gouvernance et de programmation qui sont nécessaires pour l'application intégrée de ces ressources.

En examinant de manière plus détaillée le sujet des zones urbaines défavorisées, le ministère allemand a préparé une présentation des politiques dans les différents pays. (Bundesministerium, 2012) Cette étude a débouché sur un regroupement des pays de l'UE en trois catégories :

- les pays avec des **programmes nationaux complets** pour un développement urbain intégré des quartiers défavorisés : Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède ;
- les pays avec des **programmes nationaux ou régionaux ou des directives nationales** pour un développement urbain intégré des quartiers défavorisés : Autriche, Bulgarie, Chypre, Espagne, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie ;
- les pays avec des **démarches à prédominance locale** pour un développement urbain intégré des quartiers défavorisés : Croatie, Estonie, Grèce, Luxembourg et Slovaquie.

En comparant cette classification des pays de l'UE avec celle relative au montant des ressources, il est possible de constater que les pays qui obtiennent les montants les plus élevés de ressources relatives à l'application de l'article 7 n'ont pas de cadre de

politique nationale solide pour les interventions dans les zones défavorisées. Par ailleurs, les pays avec un cadre de politique nationale solide pour les interventions dans les zones défavorisées n'obtiennent pas une part importante des ressources associées à l'article 7. (Le lien entre ces deux variables peut être moins fort pour les pays qui dépensent un pourcentage beaucoup plus élevé associé à l'article 7 que le minimum requis de 5 %.)

Dans l'état actuel des choses, il n'est pas évident de savoir quels pays dotés des plus grandes quantités de ressources associées à l'article 7 donneront un poids important aux interventions dans les zones défavorisées. Les pays qui décident de le faire devront élaborer un cadre politique en conséquence. Ils peuvent se baser sur les bonnes pratiques des pays qui ont déjà un cadre politique complet pour les interventions dans les zones défavorisées. À noter que ces pays qui ont adopté de bonnes pratiques ne bénéficient cependant pas d'une quantité substantielle de ressources dans le cadre de l'article 7.

■ SOUTENIR LES VILLES : LES BESOINS, LES OUTILS ET LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Lors du séminaire URBACT, une grande importance fut accordée à l'étude des besoins en matière de transfert de connaissances, d'outils potentiels pour l'appliquer et de sources de financement alternatives. En ce qui concerne les **besoins des villes conformément à l'article 7**, il a pu être déterminé que dans certains pays, ces villes ont déjà développé leurs stratégies pour une zone urbaine fonctionnelle (ou de portée municipale) ou sont en passe de les terminer. Dans d'autres pays, les villes n'auront pas terminé d'élaborer de telles stratégies avant la fin de l'année (et il pourrait y avoir des problèmes avec la qualité des stratégies : la conception de bonnes stratégies ainsi que la participation des acteurs locaux peuvent prendre jusqu'à trois ans).

Progressivement, les besoins des villes évoluent vers les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre : qu'entendons-nous, dans la pratique, par un

développement urbain intégré, comment sélectionner des projets ciblés territorialement et intégrés, comment stimuler l'apport de financement privé, comment obtenir le soutien des municipalités pour une zone urbaine fonctionnelle... Les municipalités qui deviennent des organismes intermédiaires pour la première fois ont besoin d'un soutien en matière de méthodologie sur la façon de générer une réserve de projets de qualité, la manière d'utiliser les critères de sélection pour veiller à la qualité d'un programme ainsi que les systèmes de gestion et de contrôle. Un défi supplémentaire dans le cas des programmes au niveau de l'aire fonctionnelle urbaine est la création de comités de pilotage dans les établissements constituants.

Bien que les CLLD n'étaient pas à l'ordre du jour du séminaire, dans les pays qui utilisent cet outil (17 États membres appliqueront des CLLD sur 40 objectifs thématiques, à hauteur de 2 milliards d'euros, deux tiers associés au FEDER, un tiers au FSE), la création de groupes d'action locale pour les CLLD urbains demandera également la mise en place d'une aide pour les coordinateurs de tels groupes.

Au cours des discussions, il a été en effet bien souligné que non seulement les villes, mais aussi les autorités de gestion ont besoin d'aide pour améliorer leurs connaissances et leurs compétences en matière de développement intégré, des outils de l'article 7, des mécanismes de financement, du nouveau type de relation avec les différents acteurs, du cadre légal, du rôle des villes comme organisations intermédiaires et de la séparation des tâches.

Dernier point, mais non le moindre, le personnel politique à l'échelle régionale et locale a également besoin d'un approfondissement dans ces domaines. Outre des formations qui leur sont directement destinées, il serait possible d'organiser des réunions au niveau régional qui permettraient d'accroître la validation de programmes intégrés par les politiciens. Cela pourrait avoir lieu dans le cadre d'un échange à plusieurs niveaux à l'échelle nationale, contribuant par là même au succès de la mise en application de tels programmes.

En ce qui concerne les **outils potentiels**, certains

pays ont fait état de boîtes à outils existantes en matière de développement urbain intégré. La France, par exemple, a développé une boîte à outils interactive en ligne pour cela, également associée à une étude nationale, notamment des enquêtes auprès des villes afin d'identifier leurs besoins en termes d'accompagnement. La plupart des pays ont insisté sur la nécessité de mettre en place un réseau qui les aiderait à préparer la mise en œuvre des programmes intégrés avec un échange d'expériences, des notes d'orientation, des bonnes pratiques et des projets de démonstration. Les organisateurs envisagent d'inclure des représentants élus dans le développement de réseaux nationaux urbains. Il y aura également un rôle à jouer au niveau régional afin d'atteindre le personnel politique à l'échelon supérieur et de changer leur façon de voir.

En ce qui concerne le **financement** de telles activités à l'échelle nationale, un groupe de pays (notamment Espagne, France, Pologne, République tchèque, Roumanie et Royaume-Uni) a déjà pris la décision d'utiliser les ressources d'assistance technique pour organiser l'activité des réseaux urbains. De nombreux pays ont également insisté sur l'importance de trouver des moyens supplémentaires d'organiser et de financer cette tâche.

L'URBACT a été mentionné comme une première « plate-forme d'apprentissage » pour présenter les connaissances d'autres États membres, organiser des échanges à l'échelle de l'UE et développer, en capitalisation des données, des apports pour les politiques en faveur des zones urbaines défavorisées. Dans ce processus, les réseaux de mise en œuvre des programmes URBACT pourraient jouer un rôle essentiel si les villes appliquant l'article 7 étaient autorisées à se positionner en tant que groupes spécifiques pour les appels à propositions. L'URBACT a également été sollicité pour organiser des séminaires et des formations à l'attention de groupes de personnes sélectionnées, comme les agents des autorités de gestion et le personnel politique. L'URBACT pourrait également intervenir par le biais de recommandations en matière de politique auprès de la Commission, en particulier en ce qui concerne

le réseau de développement urbain, où les résultats pourraient être diffusés. Toutes ces activités entrent parfaitement dans le cadre de la stratégie d'URBACT III de renforcement des capacités des villes qui mettent en œuvre le développement urbain intégré.

■ EXEMPLES DE PAYS AVEC DES STRUCTURES NATIONALES VISANT À SOUTENIR LES VILLES

Le séminaire a été une bonne occasion d'obtenir des informations sur les efforts et plans déployés à l'échelle nationale qui visaient à soutenir les villes dans l'application de l'article 7 du FEDER. Sans aller dans le détail ni en faisant la liste de tous les pays, il y a ci-dessous des extraits portant sur quelques cas intéressants.

- En **République tchèque**, les compétences des autorités urbaines sont renforcées par les orientations fournies par les institutions à l'échelle nationale. Dans le futur, le nombre des agents traitant de cette question augmentera. À l'échelle nationale, les villes recevront des orientations méthodologiques et des retours sur leurs stratégies. Il est envisagé que l'organisation intermédiaire soit financée par l'assistance technique des objectifs thématiques.
- La **France** est à présent en phase de mettre en place les contrats de ville, qui seront également signés par les régions. Le ministère a produit un guide pour les villes et les instances politiques intercommunales qui explique en quoi consiste le développement urbain durable intégré, quels sont les instruments disponibles à l'échelle de l'Europe et la manière d'y avoir accès, notamment par le FSE, l'URBACT, etc. et de les utiliser pour soutenir la politique en faveur des quartiers en difficulté. Un réseau national urbain sera prochainement mis en place pour suivre et faciliter la mise en œuvre de la politique de cohésion dans sa dimension urbaine. Il sera cofinancé par le programme national d'assistance technique (à hauteur de 250 000 euros par an) et sera piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui est rattaché au Premier ministre, en étroite collaboration avec la représentation nationale des

régions. L'implication des régions est en effet importante, car elles ont désormais le rôle d'autorités de gestion.

- En **Allemagne**, la manière dont les villes vont fonctionner comme organisation intermédiaire représente un défi particulier. Il y a plusieurs Länder (dont Rhénanie-du-Nord-Westphalie) ainsi que des réseaux pour l'échange d'expériences et le renforcement des compétences, tels que les réseaux urbains sociaux à l'échelle des Länder ou le réseau URBAN austro-allemand au niveau binational. Des possibilités de mise en réseau sont également proposées dans le cadre de la politique nationale de développement urbain et de programmes de recherche.
- En **Italie**, les villes ont besoin d'une coordination à plusieurs niveaux avec les initiatives de la Commission européenne et avec d'autres initiatives urbaines, assorties d'une bonne distribution des rôles et des responsabilités. Les autorités nationales et régionales sont en contact permanent avec les municipalités ou leurs représentants à l'échelle nationale, privilégiant la méthode ascendante (promouvoir des programmes, créer et gérer la mise en réseau).
- La **Lituanie** envisage d'accroître les compétences de planification, gestion et mode de pensée intégré des villes. La mise en réseau sera organisée à l'échelle nationale pour les cinq plus grandes villes et au niveau régional pour les autres.
- Aux **Pays-Bas**, il existe un réseau pour les villes qui mettent en place des politiques de quartiers intégrées. Le ministère organise des ateliers nationaux réguliers pour que les municipalités échangent des connaissances et expriment leurs préoccupations.
- En **Pologne**, les ITI sont considérés comme un instrument d'une grande importance qui donne aux autorités urbaines la possibilité de mettre en place des actions intégrées dans des domaines fonctionnels spécifiques pour lutter contre des problèmes bien définis. Les acteurs des municipalités doivent savoir comment collaborer avec les différentes parties concernées pour résoudre des problèmes d'une manière plus efficace et intégrée. Pour cela, des compétences spécifiques sont nécessaires, telles que la négociation et l'écoute, l'ouverture d'esprit,

ainsi qu'une démarche active et créative en matière de coopération. Le ministère assure le soutien financier pour les actions de mise en réseau avec des partenaires de différentes régions, villes et pays, ainsi que le renforcement des compétences, le transfert et la mise en œuvre des meilleures pratiques.

- Au **Portugal**, les compétences en matière de stratégie et gestion de projets, la spécialisation thématique des ressources humaines et les capacités d'innovation et de développement économique sont les démarches estimées les plus importantes à développer par les autorités urbaines. Un cadre national et une feuille de route pour les villes sur la période 2014-2020 sont en cours de développement, bien qu'aucune validation gouvernementale ne soit encore garantie. Le projet inclut un panel d'outils d'analyse, de mise en réseau, de coopération et de renforcement des compétences.

- En **Roumanie**, le POCU (programme opérationnel de ressources humaines) pour la période 2014-2020 est financé par le FSE et vise à investir environ 5 milliards d'euros, dont 4,3 milliards d'euros proviennent du budget de l'UE.

- La **Slovénie** soutient les villes par un dialogue permanent à l'échelle territoriale sur le développement urbain ; les possibilités d'utiliser une aide financière en 2014-2020 par le biais d'une assistance technique, du programme URBACT, de l'*Urban Development Fund* (UDF) et autres seront disponibles pour le renforcement des compétences au niveau local.

- Au **Royaume-Uni**, les autorités urbaines auront besoin de développer les rôles des autorités de gestion, de secrétariat et d'évaluation, et de maintenir la démarche de sensibilisation quant à la séparation des fonctions ainsi que les processus de conformité au FEDER, d'éligibilité, de gestion et de contrôle. L'assistance technique sera à disposition des autorités urbaines constituées en institutions intermédiaires. Le forum « Core city » existe pour faciliter la mise en réseau et le renforcement des compétences. Dans les mois à venir, les autorités de gestion travailleront en étroite collaboration avec les villes afin de veiller à ce qu'elles aient les compétences pour assumer leur rôle. Elles étudieront également de quelle manière une

mise en réseau européenne élargie pourra les aider. Ces dispositifs élaborés, aux niveaux national, régional et local pour le renforcement des compétences doivent être repris et inclus lors de la planification de dispositifs au niveau européen, tels que le réseau de développement urbain, URBACT, l'EIB (pour les instruments financiers) et autres programmes. Pour des thèmes spécifiques, il est également possible de prendre en compte des initiatives à l'échelle de l'Europe, telles qu'Eurocities, la Convention des maires/ Energy Cities, Cecodhas (étant donné l'importance de l'énergie et des problèmes de logement pour les quartiers en difficulté), etc.

■ QUELQUES REMARQUES FINALES : COMMENT AIDER LES VILLES DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 7

Il existe un réel besoin en matière de renforcement des compétences dans les pays qui vont recevoir le plus de ressources associées à l'article 7 (comparé à la taille de la population urbaine). Les efforts en matière de renforcement des compétences devraient bénéficier non seulement aux villes, mais aussi à l'échelle régionale et nationale, autant pour les administrations publiques que pour les institutions liées à l'UE.

Lors du déploiement de ces efforts, il est important d'attribuer un rôle clé à ces villes, régions et pays qui ont le plus d'expérience en matière de développement urbain intégré. Ces villes ne seront pas forcément celles au titre de l'article 7 en raison du faible montant de telles ressources dans leurs pays. Les efforts de renforcement des capacités doivent être développés d'une manière relativement intensive, en acceptant les délais serrés prescrits pour les villes bénéficiant de l'article 7 (il est essentiel de développer et d'adopter rapidement des stratégies avant fin 2015, afin d'avoir suffisamment de temps pour leur mise en œuvre).

Les circonstances sont très différentes d'un pays à un autre, dépendant, d'une part, d'un cadre national pour l'article 7, et, d'autre part, de l'histoire et de la « culture » du développement urbain intégré

dans un pays donné. Les besoins en matière de renforcement des compétences doivent donc être étudiés à l'échelle d'un État et des activités spécifiques à chaque pays pour être plus utiles. Dans cette démarche, la Commission européenne peut jouer un rôle important, et les programmes européens d'échange de connaissances (par exemple, URBACT) peuvent et doivent avoir un rôle essentiel.

7. Résumé et conclusion

L'initiative URBACT a montré que la réhabilitation de zones urbaines en difficulté est l'un des outils les plus importants pour lutter contre la pauvreté. Les meilleurs résultats peuvent être obtenus en combinant les interventions à l'échelle géographique et celles à l'échelle des individus, et l'association des deux doit correspondre aux spécificités du pays concerné.

Dans la plupart des pays, la crise financière a réduit substantiellement les aptitudes et la volonté du secteur public à financer la réhabilitation des quartiers pauvres. De nombreux pays, en particulier dans les périphéries Est et Sud de l'UE, préfèrent investir dans des zones prometteuses, notamment les friches industrielles urbaines, avec l'espoir de réaliser ainsi un développement économique plus rapide. Les politiques de l'UE en matière d'aide aux interventions à l'échelle géographique se sont développées progressivement au cours des décennies, obtenant de bons résultats avec l'initiative communautaire URBAN sur la première moitié des années 2000. Après un recul lors de la dernière période de financement avec l'intégration d'URBAN, l'occasion de mettre en place de meilleures politiques intégrées est à nouveau apparue en 2014 par l'introduction d'une aide dédiée (article 7 du FEDER) pour le développement durable urbain.

L'initiative URBACT actuelle ainsi que l'analyse contextuelle, l'étude et le séminaire ont apporté une vue d'ensemble de la situation en matière de réhabilitation des zones défavorisées. Bien que les approches des pays de l'UE soient très différentes, deux plus grands pays de l'UE, l'Allemagne et la France, ont récemment introduit de nouvelles politiques en faveur des quartiers défavorisés, avec une hausse substantielle des aides financières (en partie conjointement avec les nouveaux outils de la cohésion sociale) pour les interventions de réhabilitation. Comme Myriam El Khomri, alors secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, l'a précisé lors de son discours de clôture au séminaire, la France accorde une haute importance aux interventions dans les zones les plus défavorisées.

La démarche française associe la sélection descendante des zones d'intervention avec d'importantes mesures visant à impliquer les habitants dans la prise de décision sur le dosage approprié de politiques pour des actions sectorielles (logement, éducation, services sociaux, entrepreneuriat, mobilité) dans les quartiers donnés.

Normunds Popens, directeur général adjoint de la politique régionale à la Commission européenne, espère que la nouvelle démarche en matière de cohésion sociale entraînera une augmentation des investissements dans les stratégies urbaines. Par le biais du forum des villes et de la réunion sur le réseau de développement urbain en juin 2015, la Commission européenne souhaite donner une nouvelle impulsion au programme urbain de l'UE – qui sera également soutenu par une équipe projets sur les problèmes urbains –, dirigé par deux vice-présidents de la Commission européenne. Le programme URBACT est un excellent outil pour échanger de bonnes pratiques sur les questions urbaines et d'équité, et la synergie entre URBACT et l'UDN doit être approfondie.

Il n'a pas encore été déterminé à quel moment et avec quel contenu un agenda urbain européen pourra être approuvé. Si l'on prend en compte les responsabilités respectives de l'UE et des États membres ainsi que les grandes différences entre ces pays en ce qui concerne la pauvreté et la nature des problèmes rencontrés par les villes, l'agenda urbain européen ne pourra probablement être qu'un document-cadre pour les politiques nationales de développement urbain. Dans tous les cas, la requalification des zones défavorisées (en tant que politique de développement depuis la Charte de Leipzig de 2007) a vocation à devenir un sujet essentiel de l'agenda urbain et ainsi à motiver les États membres à améliorer la situation de leurs quartiers urbains les plus défavorisés et de la population qui y vit. En étant inclus dans une stratégie à l'échelle européenne, les investissements dans ces domaines contribueront plus facilement à une stratégie globale pour une renaissance urbaine.

Références

Barca, F, 2009 :

An Agenda for a Reformed Cohesion Policy (Un programme de réforme de la politique de cohésion).

A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Une démarche à l'échelle géographique pour répondre aux défis et attentes de l'Union européenne).

Rapport indépendant. Avril 2009.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Bundesministerium, 2012 :

Cinq ans après la Charte de Leipzig : Le développement durable comme condition pour une ville durable.

Le développement urbain intégré dans les États membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. 2012.

Colini et al, 2013 : Laura Colini, Darinka Czischke, Simon Güntner, Iván Tosics et Peter Ramsden (2013) :
Contre les villes divisées en Europe.

Dans : Cities of Tomorrow, Action Today. URBACT II. Capitalisation. Mai 2013.

http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf

CE, 2014a :

Investissement pour les emplois et la croissance. Promouvoir le développement et la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE. Sixième rapport sur la cohésion territoriale, économique et sociale.

Publié par Lewis Dijkstra. Commission européenne, Bruxelles, 2014.

CE, 2014b :

Note d'information sur les investissements territoriaux intégrés. CE DG politique régionale et urbaine.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf

CE, 2014c :

Note d'information sur le développement local mené par les communautés.

CE DG politique régionale et urbaine.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf

EUKN, 2014 :

La ville inclusive. Approches pour combattre la pauvreté urbaine et l'inclusion sociale en Europe.

EUKN, June 2014.

Franke, T et al, 2007 :

Le développement urbain intégré, une condition pour la durabilité dans les villes européennes.

Berlin, DIFU.

Gebhard, D, 2010 :

Background paper on area-based approaches to social inclusion.

Mimeo, Eurocities.

Geróházi, É – Somogyi, E – Tosics, I:

How to tackle extreme deprivation and socio-spatial segregation? (Comment lutter contre l'extrême pauvreté et la ségrégation sociospatiale?) Policy efforts and their results in Hungary. Urban Research and Practice Vol. 2, No. 2, July 2009, 206-217.

Güntner, S, 2011 :

Urban Development and European Forms of MLG.

Dans: Grisel, M – van de Waart, F (eds) Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. EUKN, 2011.

http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/eukn-publication_multilevelgov._2.pdf

Jacquier, C, 2005 :

Les zones dites « défavorisées » peuvent-elles devenir des pôles de croissance ?

Document préparé pour la conférence internationale de l'OCDE sur les villes durables.

Lier la compétitivité à la cohésion sociale.

Octobre 13-14, 2005, Montréal, Canada.

Ramsden, P, 2011 :

Villes et quartiers défavorisés.

Dans: résultats d'URBACT. Décembre 2011.

www.urbact.eu

Tosics, I, 2011 :

Système de gouvernement à plusieurs niveaux dans les zones urbaines. Développement urbain et politiques urbaines dans les États membres de l'UE.

Dans: Grisel, M – van de Waart, F (eds) Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. EUKN, 2011.

http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/eukn-publication_multilevelgov._2.pdf

Tosics, I, 2009 :

Les dilemmes des programmes de régénération urbaine intégrée.

Dans: La tribune de l'URBACT. Novembre 2009, 27-30.

www.urbact.eu

Annexe 1

Exemples de programmes nationaux orientés sur les zones pour le développement urbain avec des aspects d'inclusion sociale en Europe à la fin des années 2000

BELGIQUE

Politique des grandes villes (Federal Big City Policy), 2000

Politique pour un développement local intégré qui vise à renforcer la cohésion sociale et l'économie locales et à améliorer les conditions de logement, environnementales et les espaces publics. La politique est mise en œuvre par le biais d'un partenariat entre l'État fédéral, les régions et les municipalités qui définit les objectifs sur une base annuelle. Entre 2000 et 2012, 17 villes ont été soutenues par ce programme avec un total de 800 millions d'euros. Outre la politique des grandes villes (Big City Policy), il existe différents programmes en place au niveau régional. Par exemple, dans la région de Bruxelles-Capitale depuis 1994, dans le cadre des contrats de quartiers, chaque année, des contrats d'une durée de quatre ans sont signés avec quatre quartiers. Le logement, les espaces publics, l'infrastructure sociale et culturelle sont les sujets habituels de ces contrats, qui visent également la mobilisation des citoyens.

CATALOGNE/ESPAGNE

Réhabilitation urbaine des quartiers, 2004-2010

Le programme était élaboré d'après la loi 2/2004 relative à l'amélioration des quartiers, zones urbaines et quartiers pauvres promulguée en Catalogne et qui stipulait que des programmes intégrés de bonne qualité proposés par les maires obtiendraient une aide financière de 50 à 75 % de la Catalogne. Un fonds régional catalan URBAN fut débloqué pour la période 2004 à 2010 avec 7 propositions, 141 projets, 1 million de personnes qui en bénéficiaient (13 % de la population de la Catalogne), 1,33 milliard d'euros d'investissement généré et un investissement effectif de 523 milliards d'euros jusqu'en décembre 2010. Mesures transversales : espace public 45 %, services publics 22 %, logement 10 %, progrès social 9 %. La coopération administrative : le gouvernement de la région catalane menait le programme, les conseils municipaux devaient mettre

en forme leurs idées, les appliquer et les cofinancer, et intégrer la population. La région avait pour tâche de sélectionner, financer, superviser et évaluer les projets. La participation des citoyens : dans chaque quartier, il a été créé des comités de suivi, avec des représentants des différents services de la municipalité, le gouvernement régional et des représentants des citoyens.

DANEMARK

Kvarterloeft, 1997-2007 ***Ghetto Strategy, depuis 2010***

L'initiative *Kvarterloeft* était une démarche visant à une réhabilitation urbaine intégrée dans 12 zones urbaines danoises pour un total de 110 000 habitants. Elle se basait sur une forte implication des citoyens et un partenariat public-privé et était conjointement pilotée par plusieurs ministères. La relation entre les différents niveaux était structurée par des contrats qui étaient renégociés tous les ans à partir d'évaluations. Le programme a reçu un financement total de 175 millions d'euros. Après la fin du programme en 2007, des éléments du concept *Kvarterloeft* ont été repris par la loi de rénovation urbaine et les programmes de logements sociaux (ministère pour les Réfugiés, les Immigrés et l'Intégration, 2007).

La nouvelle initiative *Stratégie Ghetto* vise à atteindre une plus grande diversité dans la structure sociale des 29 zones associées au programme avec des politiques d'attribution socialement juste, une plus grande combinaison de formes de logement et une baisse d'affectation des immigrants vers les zones défavorisées. (Bundesministerium, 2012)

ANGLETERRE/ROYAUME-UNI

New Deal for Communities, 2001-2011 ***Big Society, 2011***

Le programme fut lancé en 1998 avec pour objectif de réduire les écarts entre les quartiers urbains défavorisés, où des décennies de réhabilitation classique n'avaient pas eu de grands effets, et le reste du pays.

Le budget de base pour la période de dix ans était de 2 milliards pour les 39 zones impliquées dans le programme. Les principaux domaines d'intervention recouvraient le travail, la sécurité, l'éducation et la formation, le logement et l'environnement. Il existait également un partenariat stratégique local (dans la plupart des zones d'autorité locale) visant à promouvoir la coopération entre les acteurs publics, non gouvernementaux et privés pertinents. Dans les 88 zones les plus défavorisées que couvrait le partenariat, un fonds de revitalisation des quartiers avait été dégagé. Il existait également un programme précurseur de gestion de quartier qui fonctionnait dans plus de 35 secteurs.

Après le changement de gouvernement en 2010, une nouvelle approche fut développée, fondée sur les mesures du « Localism bill » et le concept de « Big Society », assistée par l'institution financière Big Society Capital (480 millions d'euros) et la contribution de quatre grandes banques (290 millions d'euros).

FRANCE

Politique de la ville (City Policy), depuis 1981
PNRU : Programme national pour la rénovation urbaine, depuis 2005

La politique de la ville vise à lutter contre les difficultés socio-économiques et territoriales des quartiers défavorisés. Elle est mise en œuvre en partenariat avec des autorités nationales, régionales et locales, des organisations publiques, des entreprises, des ONG et des habitants. La politique commença à être appliquée en 1981 et ciblait dans les années 2000 à peu près 500 « zones urbaines sensibles ». Ses objectifs et instruments sont définis entre l'État, la région et l'agglomération/ville dans des contrats urbains de cohésion sociale (jusqu'à 2006 : contrats de ville). La politique de la ville couvre les domaines de l'habitat et de l'environnement, l'accès à l'emploi et le développement économique, la réussite scolaire, la santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance (DIV 2007). Sur la période 2005-2015, le PNRU a investi un total de 40 milliards

d'euros. Il est mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ainsi que par le biais d'un réseau de 100 agences du ministère de l'Environnement et les villes. Une autre agence, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), fut créée par la suite pour gérer les « facteurs intangibles » de la rénovation urbaine.

Parallèlement à cette politique, la loi Solidarité et renouvellement urbain – SRU de 2000 prévalait afin de soutenir la mixité sociale au niveau d'une ville. Un seuil minimum obligatoire de 20 % de logements sociaux avait été déterminé et renforcé en janvier 2013 par un seuil devant atteindre 25 %. Les villes ne respectant pas ce minimum sont pénalisées financièrement.

ALLEMAGNE

Stadtumbau Ost, Stadtumbau West (programmes de restructuration urbaine dans les régions à l'est et à l'ouest du pays), depuis 2002/2004

Soziale Stadt (Une ville propice à l'intégration sociale), depuis 1999

En Allemagne, le *Stadtumbau* et le *Soziale Stadt* sont des programmes d'assistance de développement urbain. Ils sont élaborés par le gouvernement fédéral et les Länder et sont gérés d'une manière plutôt décentralisée (par le biais des instances régionales, à savoir les Länder).

Le programme *Stadtumbau*, tout d'abord introduit pour les régions de l'Est, puis également étendu à la partie ouest du pays, vise à résoudre les problèmes de développement urbain provoqués par les changements structurels économiques et démographiques qui ont entraîné les « Shrinking cities and municipalities » (ou villes en décroissance). La nécessité de restructuration urbaine est devenue évidente à la fin des années 1990. Un rapport rédigé par une commission d'experts à la demande du gouvernement allemand (sur « Le changement structurel des logements dans les nouveaux États fédéraux ») montrait pour la première fois que dans les États de l'Est, des

régions comportaient de nombreux lieux d'habitation en permanence vides, résultat d'une population en déclin. Le processus de décroissance des villes est géré par des interventions de restructuration urbaine complexes, fondées sur des stratégies globales à long terme, dans le cadre desquelles des ensembles résidentiels particulièrement défailants peuvent être partiellement démolis ou partiellement reconstruits selon leur état.

Par le biais du programme *Soziale Stadt*, l'amélioration de l'habitat et de l'infrastructure sociale, l'emploi, l'intégration des émigrants, la sécurité, l'environnement, la mobilité et la culture sont soutenus dans 620 quartiers « avec des besoins de développement spécifiques ». Le budget annuel du gouvernement fédéral pour le programme est de 150 millions d'euros. Ce volume est généralement cofinancé par les Länder et les autorités locales aux deux tiers (le budget total annuel étant donc de 450 millions d'euros). En outre, le financement est mis en commun avec d'autres ressources (par exemple, les projets FSE). Le programme vise à renforcer et à stabiliser des zones urbaines sensibles, il cherche à éviter la spirale de l'exclusion sociale et de la ségrégation en invitant les habitants des quartiers à participer au développement, au choix des priorités et à la mise en place d'actions locales ascendantes.

Une ville propice à l'intégration sociale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie était l'une des initiatives locales et entrainé dans le cadre du financement de développement urbain lancé dans ce Land en 1993. Sa démarche est l'un des exemples les plus complets de réhabilitation urbaine intégrée au niveau d'un quartier en Europe. Quarante-vingts quartiers urbains ont créé et mis en place des plans d'action locale.

HONGRIE

Stratégie de développement urbain intégré, 2008-

La Hongrie a introduit pour la période budgétaire 2007-2013 de l'UE des exigences envers les villes en matière de préparation de stratégie de dévelop-

pement urbain intégré. Seules les villes remplissant ces conditions au bénéfice de toute la communauté pouvaient faire une demande de subventions pour tout type de programme de rénovation urbaine locale (amélioration de la situation dans une rue principale ou aspect social d'une zone défavorisée) avec des fonds européens. Cette stratégie devait également inclure un plan dit « antiségrégation » dans lequel les quartiers marginalisés des villes devaient être identifiés à partir de l'étude de leurs conditions de base. En outre, les orientations d'un programme devaient être définies sur les objectifs que le gouvernement local souhaitait atteindre sur une base à moyen à terme afin d'atténuer les effets de la ségrégation. En 2008, un total de 157 villes hongroises préparaient une stratégie de développement urbain et, le cas échéant, un plan antiségrégation. Quant aux municipalités qui lançaient des interventions de renouvellement social, elles étaient environ 50, avec un budget total de 46 milliards d'HUF (environ 200 millions d'euros).

PAYS-BAS

Grote Steden Beleid (Big Cities Policy), 1994-2009

Le principal programme local intégré hollandais sur l'inclusion sociale est le *Grote Steden Beleid* (Politique des grandes villes). Ce programme fut lancé en 1994 et la troisième vague de planification correspond à la période 2005-2009. Il ciblait les domaines de l'emploi et du développement économique, le développement urbain, le développement social, la sécurité, l'intégration et la naturalisation des émigrants. Le programme était mis en place sur la base d'accords entre le gouvernement central et les municipalités, des stratégies à long terme, des réunions et des évaluations régulières. Les plans d'action locale intégrée visant les localités étaient la base pour les interventions du programme. Ce dernier était subventionné par différents ministères.

SUÈDE

***Storstadspolitiken* (Initiative de développement métropolitain), 1998-2010**

Le *Storstadspolitiken* suédois ciblait les quartiers socio-économiquement défavorisés, majoritairement avec un grand nombre d'immigrants. Le programme était coordonné par un conseil interministériel et appliqué par les villes et les administrations de quartiers. Le programme suédois avait parmi ses spécificités de se concentrer sur la transférabilité de mesures réussies vers d'autres quartiers et d'un suivi à l'échelle géographique des résultats sociaux d'après un ensemble d'indicateurs communs. Entre 1999 et 2003, 24 quartiers ont reçu 220 millions d'euros. Entre 2004 et 2008, les programmes locaux devaient trouver leurs budgets par le biais d'autres sources. Entre 2008 et 2010, la démarche d'accords de développement reprenait. Durant cette période, 38 zones défavorisées de 21 municipalités ont participé au programme.

Source: Gebhard, 2010; Franke, 2007, Bundesministerium, 2012, actualisé et étendu (DE Stadtumbau, Soziale Stadt, CAT, HU) d'après Colini et al, 2013 et Tosics, 2011.

Annexe 2

SÉMINAIRE URBACT

LA REQUALIFICATION INTÉGRÉE DES ZONES DÉFAVORISÉES ET LA NOUVELLE APPROCHE POLITIQUE DE COHÉSION

Bruxelles, le 17 mars 2015

Objectifs : permettre aux États membres de partager et d'échanger sur des cadres de politique nationale et la façon dont ils articulent/intègrent les instruments de l'UE, en se concentrant sur la requalification des zones urbaines défavorisées.

Public cible : séminaire de travail de haut niveau destiné aux autorités nationales.

PROGRAMME

9:00 – 9:30	Inscription et accueil
9:30 – 9:45	Ouverture Raphaël Le Méhauté, commissaire général adjoint et responsable de la cohésion sociale et des villes pour l'égalité territoriale (France), Autorité de gestion du programme URBACT
9:45 – 10:00	Contexte pour les politiques de revitalisation urbaine dans les zones défavorisées des villes en Europe Iván Tosics, responsable du pôle thématique à l'URBACT et directeur du Metropolitan Research Institute (Hongrie)
10:00 – 10:15	Potentiels de la nouvelle approche de politique de cohésion et les nouveaux instruments Corinne Hermant-de Callataÿ, responsable politique expert, Direction générale pour les politiques régionales et urbaines
10:15 – 10:45	Pause café
10:45 – 13:15	Réhabilitation des zones urbaines défavorisées 2014-2020: quels instruments de politique à l'échelle nationale? • Table ronde 1 : Politiques nationales dédiées intégrant les nouveaux instruments de politique de cohésion • Table ronde 2 : Autres démarches nationales pour la mise en œuvre de nouveaux instruments de politique de cohésion
13:15 – 14:15	Repas
14:15 – 15:30	Les potentiels et les problèmes pour mettre en place une nouvelle démarche de politique de cohésion européenne dans des quartiers urbains défavorisés Discussions en groupe
15:30 – 16:00	Pause café
16:00 – 17:00	Les démarches nationales pour aider les villes à appliquer des politiques urbaines intégrées (mise en réseau, renforcement des compétences, etc.)
17:00 – 17:30	Observations finales par Normund Popens, directeur général adjoint pour la programmation et la mise en œuvre et directeur général de la politique régionale et urbaine, et Myriam El Khomri, alors secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville (France)

Annexe 3

SÉMINAIRE URBACT

PRÉSENTATION DES ZONES DÉFAVORISÉES PAR IVÁN TOSICS

http://urbact.eu/sites/default/files/urbact_seminar_deprived_areas_-ivan_tosics.pdf

SÉMINAIRE URBACT

PRÉSENTATION DES ZONES DÉFAVORISÉES PAR CORINNE HERMANT-DE CALLATAÏ

<http://urbact.eu/files/urbact-deprived-areas-seminar-presentation-corinne-hermant>

URBACT II

URBACT est un programme européen d'échanges pour un développement urbain durable. Il permet à des villes de travailler ensemble afin de développer des solutions pour des défis urbains de taille, en réaffirmant le rôle crucial qu'elles ont à jouer dans la gestion des enjeux sociétaux de plus en plus complexes. Il les aide à trouver des solutions pragmatiques nouvelles et durables et qui intègrent les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Il permet aux villes de partager les bonnes pratiques et les leçons tirées de leurs expériences avec tous les professionnels impliqués dans la politique urbaine à travers l'ensemble de l'Europe. URBACT, ce sont 550 villes, 29 pays et 7 000 participants actifs.

www.urbact.eu

