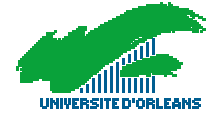


Faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans
DEA de droit public
Année universitaire 2001-2002
Jean Francis Aucordier
Sous la direction de M. le Professeur François Priet



Union européenne et renouvellement urbain

Faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans
DEA de droit public
Année universitaire 2001-2002

Union européenne et renouvellement urbain

Jean Francis Aucordier

La Faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements.

Je tiens à remercier Monsieur François Priet pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Merci également à toutes « mes » personnes sacrées, qui, je l'espère, se reconnaîtront - ! - .

Liste des abréviations

- ADEME : agence pour le développement de l'environnement et la maîtrise de l'énergie.
- AFDUH : annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat.
- AJDA : actualité juridique du droit administratif.
- ANVAR : agence nationale pour la valorisation de la recherche.
- COM : communication de la Commission européenne.
- COS : coefficient d'occupation des sols.
- DATAR : délégation à l'action régionale et à l'aménagement du territoire.
- DIV : délégation interministérielle à la ville.
- DOCUP : document unique de programmation.
- EUR-OP : Office de publication des Communautés européennes.
- FEDER : fonds européen de développement régional.
- FSE : fonds social européen.
- GPV : grand projet de ville.
- ICLEI : international council for local and environmental initiatives.
- JOCE: journal officiel des Communautés européennes.
- JORF : journal officiel de la République française.
- ONU : Organisation des Nations Unies.
- ORU : opérations de renouvellement urbain.
- PLU : plan local d'urbanisme.
- PPG : planning policy guidance.
- PPU: projets pilotes urbains.
- SCoT : schéma de cohérence territoriale.
- SDEC : schéma de développement de l'espace communautaire.
- SRU : solidarité et renouvellement urbains.

Introduction générale

Partie 1. Intervention de l'Union européenne au titre des fonds structurels

Chapitre 1. Fondements de l'action communautaire

Section 1. Lien du renouvellement urbain avec « les »
cohésions

Section 2. Lien du renouvellement urbain avec
l'environnement

Chapitre 2. Modalités de l'action communautaire

Section 1. Multiplicité des instruments financiers

Section 2. Mise en œuvre des interventions communautaires

Partie 2. Orientations de la politique communautaire de renouvellement urbain

Chapitre 1. Promotion de la globalisation

Section 1. L'approche intégrée au niveau communautaire et
dans les Etats membres

Section 2. Renouveau sous influence de la transversalité
avec l'introduction de l'objectif de développement
urbain durable

Chapitre 2. Caractère stratégique du renouvellement urbain

Section 1. La gouvernance urbaine

Section 2. La planification stratégique intégrée : un domaine
d'action à envisager ?

Bibliographie
Annexes
Tables des matières

" Les villes de l'Europe sont nées avec l'Europe et, dans un certain sens, en ont accouché; elles ont été un des facteurs, le principal peut-être, de l'émergence de l'Europe en tant qu'entité historique; elles n'ont cessé de caractériser la civilisation européenne".

Le propos de l'historien italien Leonardo Benevolo¹ est d'une réalité certaine. Si les villes de l'Europe ont en effet "accouché" de celle-ci, le vieux continent le leur a bien rendu car il existe bel et bien un modèle de la ville européenne; et un modèle réputé qui -plus-est.

Réputé car une grande importance est accordée aux espaces publics, au patrimoine architectural et urbain, aux considérations écologiques, au "vivre ensemble". C'est tout simplement l'idée de ville qui est valorisée au niveau européen². L'antagonisme apparaît alors appuyé avec le modèle nord-américain, dont les traits pourraient se résumer à la "ghettoïsation" des couches sociales indésirables³ et par une inextinguible tendance à la périurbanisation; c'est -à- dire à l'étalement de la ville. Le contraste tend toutefois à s'atténuer car le modèle européen de la ville traverse une crise; apparaissant plus structurelle que conjoncturelle.

§ 1. Constat d'un déclin urbain généralisé.

C'est que l'on commence à affirmer que l'Europe doit éviter de reproduire le modèle américain en matière d'urbanisme et de développement des villes. Il s'agit du moins de la conclusion du colloque organisé par les ministères de l'Équipement, de la Culture, la Délégation à l'Aménagement du

¹ Cité par Georges CAVALLIER, *Les villes, acteurs de l'histoire économique et sociale de l'Europe*, in les cahiers du GRIDAUH n° 5-2001, *l'Europe et l'habitat social*.

² Jacques LEVY, *Les trois paradoxes de l'urbanité européenne*, in URBANISME septembre/octobre 2000 n° 314, p. 56.

³ Voir Centre de Prospective et de Veille scientifique, *La politique de la ville : une comparaison entre les USA et la France, mixité sociale et développement communautaire*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Veille internationale, 2001 plus, mai 2001, n°56, 56 p.

Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et la Commission européenne au cours de l'année 1998 à la Rochelle¹.

Il est vrai qu'à propos de la ville dite "européenne", un "nouveau" lexique a imprégné les analyses lui étant consacrées : ville éclatée – ou péri-urbaine² ainsi que tous les maux que cela peut drainer; à savoir difficultés de transport, mitage des espaces agricoles et naturels, pollution, ségrégation sociale et spatiale... Comment le modèle européen de la ville a-t-il pu tant perdre de sa superbe?

Cet état de fait est le résultat de plusieurs facteurs; au rang desquels les principes directeurs qui inspirèrent le travail architectural et urbain jusqu'aux années 1970 ainsi que les évolutions du contexte socio-économique –de l'après seconde guerre mondiale à nos jours–.

Sur le premier point, c'est essentiellement à la Charte d'Athènes que l'on impute les formes du paysage urbain d'aujourd'hui³; qu'il s'agisse de l'urbanisme des grands ensembles ou de la construction de zones entièrement –et exclusivement– industrielles ou commerciales. En un mot, ce qui est "reproché" à la Charte précitée⁴, c'est d'avoir répandu l'urbanisme dit fonctionnel; celui qui sépare le travail des loisirs, le logement des commerces... Nonobstant, s'il est vrai que la Charte d'Athènes a vulgarisé le mode d'urbanisation "fonctionnaliste"⁵, il n'en demeure pas moins que la pratique de l'urbanisme n'a pas refreiné cette tendance⁶.

¹ Thierry THOMAS, *Villes de demain*, in le Moniteur des travaux publics et du bâtiment 1998, n° 4954, p. 50.

² Sur la question, voir François ASCHER, *Peut-on stopper l'étalement urbain*, in Le Moniteur, 22 juin 2001, p. 50.

³ Paul CHEMETOV, *D'Athènes à la Courneuve, à qui la faute?* URBANISME n° 322, janvier-février 2002, p.50.

⁴ LE CORBUSIER, *la Charte d'Athènes*, les Editions de Minuit, 1968, 150 p. Précisons que ladite Charte fut publiée une première fois en 1941.

⁵ Pour s'en persuader, il suffit de se reporter au point 77 de ladite Charte, précisant la nature des "quatre clefs de l'urbanisme"; à savoir "habiter, travailler, se recréer [...], circuler". Le point 78 se charge d'assurer l'autonomie de ces "fonctions clés".

⁶ Il est clair que les anciens plans d'occupation des sols, issus de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, (loi n° 67-1253, JORF 3 janvier 1968), devaient déterminer l'affectation des sols selon l'usage principal ou la nature des activités dominantes pouvant y être exercées. Henri JACQUOT a montré qu'une mixité des fonctions dans l'affectation des

Sur le second point, la récession économique consécutive aux Trente glorieuses a, en premier lieu, contribué à propager un chômage important et durable; touchant des personnes peu qualifiées dont le parcours résidentiel s'est en conséquence arrêté aux quartiers des grands ensembles situés en périphérie de la ville. Le phénomène d'exclusion sociale et de ségrégation urbaine fut alors à l'œuvre¹. Les classes aisées s'installèrent en dehors de la ville, repoussant les "frontières" de l'agglomération et contribuant ainsi à l'étalement urbain – gaspilleur d'espace – et à l'intensification de l'usage de l'automobile – entraînant une augmentation de la pollution – .

Simultanément, la face de l'économie moderne entraîna des mutations profondes dans le paysage urbain. L'importance des services et la délocalisation des grandes industries, dans des pays où la main d'œuvre est moins onéreuse, ont eu pour effet de laisser d'importantes friches à l'intérieur même des villes.

Le cadre ainsi dépeint dévoile une ville exsangue. Cette morosité est toutefois commune à l'ensemble du territoire européen. Les villes européennes doivent à l'unisson faire face à un contexte urbain marqué par la désagrégation, sociale comme physique, des cités de banlieue et des centres anciens des villes, par une obsolescence fonctionnelle de bâtiments² – voir de sites entiers – , par une dégradation subséquente de l'environnement³... Afin d'endiguer ce déclin urbain polymorphe, plusieurs Etats ont élaboré et lancé les politiques dites de renouvellement urbain.

§2. Emergence et contours du concept de renouvellement urbain.

sols n'était pas rendue impossible par ces dispositions in *D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité*, Droit et ville, n° 34, 1992, p. 89.

¹ Voir la thèse d'Emmanuelle DESCHAMPS, *Droit public et ségrégation urbaine*, Lyon, 1997.

² Olivier PIRON évoque, dans les facteurs d'évolution de la ville, "l'obsolescence urbaine de certaines formes bâties qui ne correspondent plus aux éléments de programme d'une époque et qui [...] par le refus des utilisateurs [...] perdent de leur pertinence". Voir Olivier PIRON, *Le renouvellement urbain : tentative d'approche systémique*, in AFDUH 2001, p. 213.

C'est le sens que nous donnons à l'expression d'obsolescence fonctionnelle.

³ Commission européenne, *Projets Pilotes urbains*, Rapport annuel 1997, EUR-OP, Luxembourg, 1997.

Le vocable même de renouvellement urbain a fait irruption dans le paysage juridique français sous l'effet de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000¹.

Ladite loi procède à une importante refonte de la planification urbaine issue de la loi d'orientation foncière de 1967² et s'impose, selon certains, comme une révolution culturelle pour l'urbanisme³. L'un de ces objectifs, à côté de la mise en cohérence des politiques urbaines et de la solidarité par la mixité sociale, est précisément le renouvellement urbain; ce mouvement dont la maxime est de reconstruire la ville sur la ville.

Cerner le concept avec précision est une tâche ardue. Avant de s'essayer à toute définition, il est nécessaire de rappeler que le mouvement de renouvellement urbain ne trouve pas son fondement unique dans la loi du même nom. Les interventions sur le cadre bâti sont anciennes et la dénomination leur ayant été donnée propre à entretenir la confusion avec la notion nous intéressant.

Ainsi, dès 1958, un décret⁴ a organisé la rénovation urbaine, définie comme une action d'ensemble visant à moderniser des quartiers entiers dans des agglomérations existantes⁵. Bien qu'il soit délicat de déterminer l'impact de cette politique de rénovation urbaine⁶, son économie d'ensemble a, dans une large mesure, obéi à une logique de démolition-reconstruction avec, déjà, un aspect social marqué⁷. La loi N° 85-729 du 18 juillet 1985 abrogera ce décret. Une autre politique succédera à la rénovation urbaine. Il s'agit de la politique de la ville; née du constat de l'obsolescence des grands ensembles construits dans les années 1960.

¹ Pour une présentation générale, voir numéro spécial Loi SRU, BJDU 6/2000.

² Voir Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 4^{ème} édition, p. 44.

³ Antoine LOUBIERE, *Loi SRU : une révolution culturelle pour l'urbanisme?*, in URBANISME, mars-avril 2001, n°317, p. 34.

⁴ Décret n° 1465 du 31 décembre 1958.

⁵ André POISSONNIER, *La rénovation urbaine*, Edition Berger-Levrault, 1965, 242 p.

⁶ Pour la simple raison qu'il n'existe pas de bilan complet sur les actions et opérations entreprises au titre de ce décret, cf. Olivier PIRON, article précité, p. 214.

⁷ L'instruction du ministre de la Construction du 8 novembre 1959 précisait ainsi que la "rénovation urbaine n'a pas seulement pour objet de reloger dans des immeubles sains les familles qui dépérissent dans les taudis". Instruction citée par André POISSONNIER, ouvrage précité, p. 20.

Ayant eu pour prémisses la procédure "Habitat vie sociale" initiée au milieu des années 1970 et visant à améliorer le cadre de vie d'un certain nombre de cités HLM¹, la politique de la ville connaîtra de multiples développements², allant du développement social des quartiers (DSQ) à la mise en place de la Délégation Interministérielle à la ville (DIV), en passant par la banalisation de l'instrument – emblématique – du contrat de ville par le XI^e contrat de plan Etat–région³.

Si la politique de la ville présente des résultats jugés "mitigés"⁴, toujours est-il que les principes de sa mise en œuvre ont imprégné l'action publique toute entière. Rappelons en effet que la politique de la ville est basée sur de multiples exigences⁵ : action transversale et globale, recherche de la mixité sociale, approche partenariale et territoriale...

Le renouvellement urbain a donc des antécédents. Comment dès lors situer ce dernier concept par rapport à ces politiques – passées ou présentes – ? Le fait est que la loi SRU consacre plutôt le concept en lui-même et, par là même, dote les politiques urbaines d'un nouvel objectif⁶ à réaliser afin de lutter contre les phénomènes décrits brièvement plus haut.

Qualifier le renouvellement urbain d'objectif se justifie eu égard aux motifs du projet de la loi SRU⁷, exprimant la nécessité pour les politiques publiques de s'ériger contre les deux logiques actuellement à l'œuvre; à savoir l'extension mal maîtrisée de l'urbanisation et

¹ Marie Christine JAILLET, *La politique de la ville, une politique incertaine*, in Regards sur l'actualité, avril 2000, p. 31.

² Pour un panorama et une mise en perspective de la politique de la ville, voir *Demain, La ville*, rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité par Jean-Pierre SUEUR, 2 tomes, La documentation française, 1998.

³ Emmanuelle DESCHAMPS, thèse précitée, p. 350.

⁴ Voir les conclusions du rapport remis au Président de la République par la Cour des comptes sur la politique de la ville en février 2002, 334 p. ainsi que l'article de Bertrand BISSUEL dans le Monde du 25 février 2002. Il ressort dudit rapport que la politique de la ville est caractérisée par des objectifs imprécis, une évaluation insuffisante et une grande complexité dans les procédures.

⁵ Voir Problèmes politiques et sociaux n° 784 du 9 mai 1977 consacré à la politique de la ville et notamment l'avant-propos de Julien DAMON.

⁶ Henri JACQUOT, François PRIET, ouvrage précité, p. 43.

⁷ Projet de la loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

l'approfondissement des inégalités sociales au sein d'une ségrégation spatiale¹.

Yves JEGOUZO a parfaitement synthétisé l'essence et la signification du concept de renouvellement urbain, s'analysant comme "un nouveau modèle de développement et de fonctionnement de la ville visant à économiser les espaces et l'énergie, à régénérer les territoires urbains dégradés, à accroître la mixité sociale"². Le terme de fonctionnement indique que le renouvellement urbain n'est pas censé être un mouvement ponctuel, mais pérenne. De plus, la définition suscitée indique de manière fort juste que les finalités du renouvellement urbain sont tant d'ordre social qu'environnemental.

Quant à la position du concept nous intéressant par rapport aux politiques de rénovation urbaine ou de requalification urbaine – cette dernière action étant propre à la politique de la ville –, il est juste de préciser que le renouvellement urbain prend la suite de ces initiatives³. Nous compléterons cette analyse en notant que les actions menées, notamment, dans le cadre de la politique de la ville, peuvent constituer un moyen de mettre en pratique le renouvellement urbain. Pour s'en persuader, il suffit de porter attention au programme français de rénovation 2000–2006, élevant le renouvellement urbain au rang de priorité tout en précisant que les contrats de ville – "outils uniques de la politique de ville" – en seront notamment le cadre⁴. Il est donc avéré que le renouvellement urbain, s'il englobe certains aspects de la politique de ville, ne saurait être réduit à cette dernière. Le concept nous intéressant englobe également la nécessité d'économiser

¹ Le projet évoque un modèle de ville à deux vitesses, agissant comme caisse de résonance des inégalités sociales les plus marquées.

² Yves JEGOUZO, Présentation générale de la loi Solidarité et renouvellement urbains, AJDA 2001, p. 12.

³ Article précité, p. 12.

⁴ *Le programme français de rénovation urbaine, une nouvelle ambition pour la ville*, les éditions de la DIV, collection Repères, 2000, p. 7. La DIV évoque d'ailleurs la loi SRU; précisant que celle-ci a permis le passage d'une approche de "réhabilitation [...] à une nouvelle phase de remodelage, de recyclage de l'existant". Voir également la déclaration de M. Jospin sur les grandes orientations de ce programme présentées lors du Comité interministériel de la ville (CIV) du 14 décembre 1999.

l'espace et donc de réinvestir les espaces obsolètes au sein de la ville. Il s'agit des importantes friches, dont Claude CHALINE a dégagé une typologie¹.

En tout état de cause, les phénomènes ci-décrits ayant motivé la consécration du concept de renouvellement urbain, sont partagés par la majorité des Etats européens.

Ainsi, concernant le cas des friches précité, un inventaire mené dans les années 1990 en Grande Bretagne faisait état de 60 000 hectares de territoires vacants dans les périmètres des villes britanniques².

Quant au traitement des espaces ségrégués, pour reprendre la terminologie employée par Emmanuelle DESCHAMPS, les politiques ayant cet objet ont été essayées et sont encore à l'oeuvre dans la plupart des Etats du vieux continent; qu'il s'agisse des pays anglo-saxons (Irlande avec les programmes intégrés de zone), des pays latins (Espagne avec les ARIs notamment) ou des pays du nord de l'Europe (programme SUM au Danemark).

§3. Contexte d'« internationalisation » des politiques urbaines.

L'existence de ces politiques atteste irrémisiblement d'une convergence de la problématique urbaine au sein de l'Europe, en tant qu'entité géographique. Qu'en est-il au sein de l'Union Européenne; entité politique? Cette dimension européenne nécessite-t-elle une solution communautaire? La question peut apparaître incongrue, et cela à deux égards.

En un premier point, la tendance générale est à la proximité du citoyen et du "politique". Dorénavant, les politiques publiques s'appuient de façon exponentielle sur l'échelon local; cela étant notamment le cas en la matière nous occupant. En outre, les actions européennes, en quelque

¹ Claude CHALINE, *La régénération urbaine*, Que sais-je?, 1999, 127 p. Il existe ainsi sept types de friches : urbaines et industrielles, mais aussi religieuses, militaires, portuaires, ferroviaires et les sites délaissés. Pour sûr, chacune de ces friches détient une histoire propre et recouvre des réalités différentes. Par exemple, les friches urbaines peuvent correspondre à des espaces délaissés de plusieurs centaines d'hectares, des îlots de taille plus modeste etc...

² Claude CHALINE, ouvrage précité, p. 14.

domaine que ce soit, sont peu perçues –dans le sens de peu ressenties¹–, ou ne sont pas très bien acceptées. La réforme de la politique agricole commune est symptomatique de cet état de fait².

Le deuxième point réside, justement, dans un trait dominant des politiques de renouvellement urbain. Celles-ci reposent sur un partenariat, non seulement entre les autorités nationales et locales, mais également entre les acteurs publics et les habitants de la zone ou du quartier concerné. Dès lors, quelle place pour l'Union Européenne dans ce cadre?

Avant d'apporter des éléments de réponse, il convient de préciser que l'intervention éventuelle de l'Union dans le domaine nous occupant n'est pas si singulière que l'on est autorisé à le croire. Car le contexte est indubitablement à l'internationalisation des questions et, a fortiori, des politiques urbaines. Une "européanisation" peut, en particulier, être constatée eu égard aux activités du Conseil de l'Europe³.

Le Conseil de l'Europe s'est en effet intéressé, relativement tôt, aux problèmes posés en milieu urbain en lançant, en 1980, une campagne intitulée "la renaissance de la cité"⁴.

Cette campagne fut organisée au sein du Conseil de l'Europe par un comité international regroupant des représentants des pays membres, ainsi que les principales organisations gouvernementales et non gouvernementales d'Europe. La campagne fut marquée par un certain nombre de manifestations, parmi lesquelles des séminaires en Italie, Espagne, Pays-Bas, Suède ; dont certains eurent pour objet direct le renouvellement urbain⁵.

¹ Selon l'analyse de la Commission européenne figurant dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, 40 p. Voir p. 8.

² Voir l'article *Réforme de la PAC : la colère des agriculteurs*, le Monde du 10 juillet 2002.

³ Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale instituée par le traité de Londres du 5 mai 1949 signé par dix états ; à savoir la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Le Conseil de l'Europe comprend actuellement 44 membres. Cette institution ne fait pas partie de l'Union européenne.

⁴ Pour une synthèse de cette campagne, voir la revue Forum, éditée par le Conseil de l'Europe, volume 3, 1980, 20 p.

⁵ Nous pensons notamment aux conférences de Strasbourg sur le thème "les stratégies de réhabilitation du bâti et des espaces dans les villes" (8-10 décembre 1982), de Lille sur le thème "la régénération urbaine dans les régions industrielles d'Europe" (30 novembre-2

Le but de ces rencontres fut de s'interroger sur plusieurs points parmi lesquels l'amélioration de la qualité de l'environnement en ville, le logement et la nécessité de rénovation des bâtiments anciens... La campagne a également permis aux participants de passer en revue les méthodes propres "à susciter une conscience communautaire".

Ces thèmes furent envisagés suivant les cas des grandes villes européennes (Rome, Athènes) avec des réflexions des plus intéressantes fournies par les participants à la campagne. M. BINNET¹ a ainsi souligné que la renaissance de la cité passait par la combinaison de deux types d'actions; à savoir la création d'activités sociales, culturelles, économiques et par la réhabilitation de bâtiments, logements et quartiers existants afin de lutter contre la spéculation immobilière et foncière. Notons que le concept de renouvellement urbain n'est pas loin.

La synthèse des débats ainsi menés trouvera traduction dans la Charte urbaine européenne², élaborée par le Conseil de l'Europe³. Il est à noter que le prélude à cette Charte consiste en une Déclaration européenne sur le droit à la ville. Plusieurs des droits ainsi "consacrés"⁴ entretiennent un lien plus ou moins direct avec le renouvellement urbain: droit à une architecture et à un environnement physique de qualité, droit à la coexistence harmonieuse des fonctions... Nous remarquons que ces droits, s'ils font pour certains partie intégrante du concept de renouvellement urbain –la mixité des fonctions notamment–, n'en sont pas moins agencés par numérotation, pouvant suggérer une sorte de hiérarchie⁵.

décembre 1983) et de Dortmund sur le thème "environnement et revitalisation des villes industrielles en Europe (17–19 septembre 1985).

¹ Rédacteur d'une revue d'architecture à Londres, p. 11, revue précitée.

² *La Charte urbaine européenne*, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, 125 p.

³ Plus précisément par la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), créée le 12 janvier 1957, remplissant le rôle de porte parole des régions et des municipalités auprès du Conseil de l'Europe. Le Congrès se réunit une fois par an à Strasbourg et se compose de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions.

⁴ La Charte urbaine n'est pas une charte au sens du droit international. Elle n'a pas vocation à être signée et ratifiée. Il s'agit d'un document indicatif.

⁵ La Déclaration européenne sur le droit à la ville reconnaît en effet une vingtaine de droits. Le premier droit est celui de la sécurité –au sens de sûreté– et le dernier l'égalité entre citoyen. Les droits intéressant le concept de renouvellement urbain sont "classés" comme

Le corps de la Charte lui-même évoque, implicitement mais nécessairement, le concept nous occupant. Ainsi, dans le chapitre relatif à la forme de la ville est évoquée la nécessité d'encourager des projets de réhabilitation et de reconversion du bâti afin de promouvoir la diversité sociale¹. Ou encore, la Charte insiste sur le fait que la restauration de bâtiments anciens doit permettre à ceux-ci d'assurer des fonctions contemporaines²; ces exemples n'étant pas exhaustifs.

De cette Charte nous tirons un enseignement principal; à savoir que la problématique urbaine, ou du moins les réflexions qu'elle engage et suscite, n'est plus l'apanage des autorités publiques nationales et/ou locales. Dans ce contexte, et pour reprendre le terme employé ci dessus, l'action de l'Union Européenne n'apparaît pas si incongrue que cela car la "sphère" européenne –et internationale³– s'est bel et bien saisie de la question urbaine.

§. 4 Compétence de l'Union européenne en matière de politiques urbaines.

Il est en effet intéressant de noter que l'Union européenne a tendance à multiplier les actions en milieu urbain; qu'il s'agisse de la lutte contre l'exclusion sociale, de l'organisation des transports, de l'écologie, de l'économie⁴... Nous ne pouvons toutefois nous contenter d'évoquer de façon abstraite les actions communautaires. Celles-ci doivent reposer sur une

suit : un environnement sain (2), une architecture et un environnement physique de qualité (10), mixité des fonctions (11), développement durable (14). Nous avons tout de même du mal à croire qu'il se soit agi, dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, d'établir une véritable hiérarchie. Nous avons mentionné que le droit à l'égalité des citoyens est le dernier de la Déclaration. Or, l'égalité –en tant que principe– est érigé, tant dans le système juridique français qu'allemand, au rang de norme supérieure de droit...

¹ La Charte urbaine européenne, p. 42.

² Dans le chapitre relatif au patrimoine architectural des villes, Charte précitée, p. 45.

³ L'Organisation des Nations Unies s'est également intéressée, directement ou indirectement, à la problématique urbaine; notamment lors des sommets de Rio (1992) et d'Istanbul (1996). Voir Robert LION, *De Rio à Istanbul*, URBANISME n° 288, mai/juin 1996, p. 17. Nous évoquerons l'action de l'ONU dans les villes plus bas.

⁴ Commission européenne, *L'Europe des villes, Actions communautaires en milieu urbain*, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 35 p.

compétence reconnue à l'Union européenne par les traités¹. Or, force est de constater que l'Union ne dispose pas de compétence en matière urbaine².

Toutefois, Alain JAFFRE a justement souligné qu'"il convient de se méfier des politiques qui ne sont pas de compétence communautaire!"³. Suivant ce propos, il est nécessaire de douter de cette lacune de compétence en matière urbaine pour deux raisons.

La première tient au fait que la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres obéit à plusieurs principes directeurs; dont celui des compétences implicites, dotant les institutions communautaires de compétences non inscrites dans les traités⁴. Si nous conjugons cette théorie avec les dispositions de l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne⁵, cela donne un champ d'intervention quasi illimité à l'Union européenne.

Sans atteindre cette extrémité –car l'Union européenne est aussi l'Union des Etats Membres–, et cela est notre deuxième point, une politique bien précise permet de contourner l'indigence du traité précité

¹ L'Union européenne, créée par le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, s'organise en trois piliers. Le premier regroupe les Communautés européennes originelles ; à savoir la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA –traité signé le 18 avril 1951 à Paris), la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEE et CEEA –traité signé le 25 mars 1957 à Rome). Le second pilier comprend la politique étrangère et de sécurité commune et le troisième la coopération judiciaire et policière. Le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, puis le traité de Nice signé le 26 février 2001 ont modifié le traité de Maastricht.

² Avis du Comité des Régions sur le développement urbain et l'Union européenne, journal officiel des Communautés européennes (JOCE) n° C 100/78, 2 avril 1996. Le Comité des régions (articles 263 à 265 du traité CE) est un organe auxiliaire à mission purement consultative, pouvant rendre des avis sur demande d'une autre institution communautaire ou de sa propre initiative. Guy ISAAC et Marc BLANQUET, *Droit communautaire général*, 8^{ème} édition, Armand Colin, p. 74.

³ Alain JAFFRE, *Le Renouveau urbain et les objectifs de cohésion sociale et territoriale en Europe*, in Les cahiers du GRIDAUH, numéro précité, p. 98.

⁴ Arrêt de la Cour de justice des Communautés européenne du 29 novembre 1956 *Fedechar*, Recueil p. 291. Voir sur ce point Guy ISAAC, Marc BLANQUET, ouvrage précité p. 34.

⁵ Précisons, selon cette disposition, que si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.

quant à la problématique urbaine. Il s'agit de la politique régionale; dont les instruments de mise en œuvre sont les fameux fonds structurels européens.

La politique régionale désigne une politique de soutien financier aux Etats membres, à charge pour ceux-ci de mettre en œuvre des projets initiés par la Commission européenne¹ ou, le cas échéant, les Etats eux-mêmes. Les fonds structurels occupent le second poste budgétaire européen. Les moyens mis en œuvre sont donc considérables².

Concernant le renouvellement urbain, toute intervention par voie normative de l'Union européenne est donc exclue. La seule initiative en ce domaine est donc réalisée dans le cadre unique de la politique régionale³. Est-ce là toutefois l'unique "texture" de l'action de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain? Une réponse d'emblée positive serait imprudente car les mécanismes d'octroi des fonds structurels n'assignent pas à l'Union le seul rôle d'allocataire de soutiens financiers.

Il est en effet important de mentionner que les projets proposés par les Etats membres ou les autorités locales ne bénéficieront de l'appui de l'Union qu'à condition de respecter les orientations que celle-ci, par le biais de la Commission –comme nous serons amenés à l'évoquer–, a prédéfinies. Dès lors, la fonction de l'Union européenne ne pourrait-elle pas être celle d'orientation des politiques nationales du renouvellement urbain mises en œuvre par les Etats membres?

En d'autres termes, nous nous proposons d'étudier la nature de l'action de l'Union européenne; problématique dont l'enjeu est simple : si par ses programmes, l'Union infléchit et oriente les politiques nationales de renouvellement urbain, son intervention pourra être qualifiée de conceptuelle; notamment si l'Europe parvient à imposer ses options aux Etats

¹ La Commission européenne (article 211 à 219 du traité CE) veille à l'application des dispositions du traité, dispose d'un pouvoir d'initiative et d'exécution des décisions adoptées par le Conseil des ministres et –le cas échéant– par le Parlement européen. La Commission européenne est réputée incarner l'intérêt général dans l'Union.

² Le budget 2000 de l'Union européenne prévoyait que 32 % des dépenses seraient affectées aux fonds structurels. La politique agricole commune occupe 44% des dépenses européennes. Voir Marc CHALLEAT, *Les fonds structurels européens*, collection "Territoires en mouvement", la DATAR, 2001, p. 4.

³ Comme en témoigne notamment la lettre de la DIV n° 30 comprenant un dossier est consacré au thème : l'Union européenne et la régénération urbaine. L'action communautaire y est présentée sous le seul angle de la politique régionale.

membres à travers les projets qu'elle finance. Dans la négative, le rôle de l'Union est astreint à une logique exclusive de solidarité.

Les éléments de réponse à l'interrogation ainsi soulevée sont évidemment à rechercher dans les programmes des fonds structurels ayant pour objet le renouvellement urbain, dans les mesures que ceux-ci proposent ainsi que dans la réalité concrète des projets financés. Ces aspects sont en effet cruciaux. Ils ne sont toutefois pas suffisants dans notre démarche.

Confirmer ou infirmer la fonction d'orientation que nous évoquons nécessite d'aborder les politiques de renouvellement urbain à l'œuvre dans les Etats membres. Cette approche permettra de préciser si les options européennes ont devancé ou repris les orientations des politiques nationales.

Afin de compléter ce choix, nous nous efforcerons de situer les orientations européennes dans le contexte que nous avons succinctement dépeint; c'est à dire celui d'internationalisation des questions urbaines. Là aussi se pose un sérieux point d'achoppement. Le modèle de ville que l'Union propose, à travers sa politique de renouvellement urbain, résulte-t-il de choix personnels ou a-t-il été réceptif aux débats sur la ville menés au niveau international ?

C'est à l'aune de ces deux considérations que nous avons choisi de répondre à la problématique de la nature de l'action de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain. Il importe cependant de noter que nous évoquerons les politiques des Etats membres et les réflexions menées dans le cadre international uniquement dans la perspective d'une démarche comparative; le sujet de notre étude demeurant à titre principal Union européenne et renouvellement urbain.

Nous présenterons en premier lieu l'action de l'Union européenne au titre des fonds structurels, dévoilant un rôle ostensible de soutien financier (**partie 1**). Nous tâcherons ensuite de dégager les orientations de la politique européenne, ce qui nous permettra de dépasser cette approche initiale (**partie 2**).

Partie 1. Intervention de l'Union européenne au titre des fonds structurels.

L'intervention de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain est en effet réalisée dans le cadre de la politique régionale. Nous ne pouvons toutefois pas décontextualiser l'action communautaire, tant d'un point de vue juridique que du point de vue de l'intérêt porté par l'Union aux questions urbaines.

Sur le premier point, il est nécessaire de rappeler les termes du débat évoqué plus haut, sous la forme d'une équation inattendue : pas de compétence reconnue à l'Union européenne en matière d'urbanisme mais omniprésence – ou du moins forte présence – de son action dans les villes. L'inconnue manquante est naturellement l'action entreprise au titre des fonds structurels. Un principe ôte toutefois, de prime abord du moins, de sa légitimité à l'initiative communautaire en milieu urbain : celui de la subsidiarité.

De façon synthétique¹, le principe de subsidiarité exige que l'action publique soit entreprise au niveau d'administration le plus pertinent². Plusieurs institutions ont rappelé que ce principe, appliqué aux politiques urbaines, commande que ces dernières soient élaborées par les autorités nationales. Le Comité économique et social³ a notamment souligné que les problèmes urbains doivent être traités dans le cadre de la subsidiarité, la responsabilité première de leur solution relevant des Etats membres et des autorités locales⁴.

Toutefois, et cela est notre second point, subsidiarité ne signifie pas le désengagement et l'ignorance totale des phénomènes ayant motivé l'émergence, dans les Etats membres, des politiques dites de renouvellement urbain⁵. Ainsi, en parallèle des actions entreprises dans le cadre de la politique régionale, plusieurs réunions, séminaires ou communications de la Commission témoignent indubitablement de l'intérêt européen croissant pour les problèmes urbains dans leur généralité.

La Commission fut d'abord soucieuse de lancer le débat en publiant une communication intitulée "la question urbaine, orientations pour un débat européen"⁶. La troisième partie de ladite communication propose de façon notable de doter les politiques de l'Union européenne d'une

¹ L'article 5 alinéa 2 du traité CE dispose que "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".

² Sa nécessité fut réaffirmée afin de parvenir à une bonne gouvernance européenne. Voir le livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission, précité, p. 13.

³ Le Comité économique et social (articles 257 à 262 du traité CE) est un organe consultatif assurant la représentation des milieux professionnels et des syndicats au fonctionnement des Communautés. Voir Guy ISAAC, ouvrage précité, p. 73.

⁴ Avis du Comité économique et social sur la "communication de la Commission : la question urbaine : orientations pour un débat européen", 28-29 janvier 1998, CES 117/98, , point 3.7, p. 7.

⁵ Avis du Comité des Régions sur "la question urbaine : orientations pour un débat européen", JOCE C n°251/11, 10 août 1998, point 5.1.2.

⁶ Commission européenne, *La question urbaine : orientations pour un débat européen*, Bruxelles, 1997, 34 p. Les communications de la Commission sont des actes non prévus par les traités, et peuvent être plus ou moins contraignantes d'un point de vue juridique. Guy ISAAC, ouvrage précité, p. 144. Dans notre cas, il s'agit davantage d'un document indicatif.

perspective urbaine. La Commission rappelle d'ailleurs que le principe de subsidiarité, s'il impose que la Communauté européenne n'ait pas vocation à se substituer à l'action des Etats membres, ne demande pas moins que des solutions soient apportées, au niveau européen, aux problèmes rencontrés par les villes européennes¹. Les résultats du débat ainsi engagé furent exposés lors du Forum urbain organisé à Vienne le 26 et 27 novembre 1998 ; une première « urbaine » pour l'Union européenne².

De façon encore plus révélatrice quant à l'intérêt communautaire sur l'évolution des villes, la Commission a lancé en juin 1997 un audit urbain³ ayant pour finalité de comparer les conditions de vie dans les zones urbaines de l'Union européenne, à l'aide d'un grand nombre d'indicateurs : population, chômage, logement, santé, criminalité, citoyeneté, formation, utilisation du sol...⁴

Il était important de mentionner ces initiatives afin d'étayer l'importance croissante prise par la problématique urbaine dans l'agenda de l'Union européenne. Il est à présent juste de parler d'un agenda urbain européen⁵.

Nous avons toutefois évoqué la préoccupation européenne pour la question urbaine, ostensible surtout depuis la fin des années 1990. Or, c'est bien à la fin des années 1980 que les vocables de rénovation ou de réhabilitation urbaine ont imprégné le discours européen, sous des angles précis : politique environnementale, économique ou sociale... C'est bien en

¹ Bulletin de l'Union européenne, 5-1997, p. 37.

² Notons que les ateliers du Forum urbain de Vienne ont eu pour thème : renforcer la productivité, l'emploi et la croissance économique dans les villes (atelier 1), la promotion, l'égalité des chances et l'insertion sociale dans les zones urbaines (atelier 2), la protection et l'amélioration de l'environnement urbain : durabilité locale et globale (atelier 3) et enfin la contribution à la gouvernance urbaine (atelier 4).

³ Nathalie COULAU, *Un audit de la Commission européenne*, le Moniteur, 12 septembre 1997, 4894, p. 74.

⁴ L'Audit urbain a fait l'objet de trois volumes. Le premier volume fournit un bilan global des résultats obtenus, le second les résultats individuels concernant les 58 villes soumises à l'audit et le troisième la méthode de l'audit. Commission européenne, *Audit urbain*, volume 1-173 p., volume 2-239 p., volume 3-152 p., EUR-OP, Luxembourg, 2000.

⁵ Du nom d'une communication de la Commission de 1997 intitulée "Toward an urban Agenda in the European Union". Voir le discours de M. TROJAN, secrétaire général de la Commission européenne, prononcé le 26 mai 1998 lors du séminaire Eurocités.

assurant le lien entre des objectifs ou des politiques préexistant que le renouvellement urbain fut envisagé. Ce sont donc ces politiques ou objectifs qui ont fondé l'action communautaire en la matière (**chapitre 1**).

En second lieu, l'Union européenne "esquisse" une politique urbaine¹. Quelques termes, ou acronymes, sont en conséquence d'une certaine récurrence et, parfois, depuis une dizaine d'années : URBAN, PPU... Nous vous proposons de présenter les modalités de l'action communautaire en matière de renouvellement urbain en un second temps (**chapitre 2**).

Chapitre 1. Fondements de l'action communautaire.

Il est un fait que le concept de renouvellement urbain est intrinsèquement polysémique puisqu'il est censé répondre à des défis multiples : mixité sociale, économie d'espace etc... En ce sens, les

¹ Nora HACHACHE, *L'Europe esquisse une politique urbaine*, le Moniteur, 2 octobre 1998, n° 4949, p. 28.

fondements de l'action communautaire ne peuvent être que pluriels. Ceux que nous allons exposer consistent dans les liens existants entre le renouvellement urbain et des politiques ou objectifs communautaires.

Peuvent être distingués les liens avec "les" cohésions défendues par l'Union européenne; fondement pouvant apparaître convenu s'il en est (**section 1**). Plus étonnant – a priori – sera présenté le lien établi entre la politique environnementale communautaire et le renouvellement urbain (**section 2**).

Section 1. Lien du renouvellement urbain avec "les" cohésions.

Pour quelle raison employer le pluriel à s'agir de la cohésion défendue par les institutions communautaires ? L'article 2 alinéa 2 du traité sur l'Union européenne¹ assigne pour objectif à la Communauté la réalisation de la cohésion économique et sociale (**§1**), de façon explicite.

En revanche, l'objectif de cohésion des territoires, s'il est en voie de consécration, ne fonde pas moins la nécessité d'une intervention communautaire en matière de renouvellement urbain (**§2**).

§1. Lien avec la cohésion économique et sociale.

***A.** Objectif et politique de cohésion économique et sociale en droit communautaire.*

¹ L'article en question dispose que « l'Union se donne pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau élevé d'emploi et de parvenir à un développement équilibré et durable [...] par le renforcement de la cohésion économique et sociale [...] ».

1. L'objectif de cohésion économique et sociale.

L'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale en droit communautaire est relativement récente. C'est en effet l'Acte Unique Européen, signé le 18 et le 28 février 1986, qui a introduit la cohésion économique et sociale en droit communautaire, et le traité de Maastricht qui l'a hissée au rang d'objectif de l'Union européenne et de principe directeur¹. Aussi retrouve-t-on la cohésion économique et sociale dans plusieurs des traités régissant l'Union européenne.

Dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne tout d'abord. Remarquons que les objectifs de l'Union y sont déclinés dans un ordre précis, n'ayant vraisemblablement pas été laissé au hasard.

Ainsi, le premier objectif annoncé est "la promotion du progrès économique et social, ainsi que de parvenir à un développement équilibré et durable, par le renforcement de la cohésion économique et sociale ». L'objectif nous intéressant est ainsi prioritaire, à supposer que la hiérarchie des finalités de l'Union ait été voulue, sur la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune et –de manière plus surprenante– sur l'instauration d'une citoyenneté de l'Union. Cet agencement appelle deux remarques.

La première est que les personnalités ayant poursuivi la construction européenne dans les années 1980 ont compris que celle-ci ne pouvait plus reposer uniquement sur une construction économique libérale. Il est intéressant de noter que l'Acte Unique Européen reflète lui-même cette ambivalence à présent mise en avant : d'un côté fut mise en chantier la réalisation d'un grand marché intérieur – sorte de relève au marché commun – et de l'autre l'affirmation de l'objectif précité ayant pour finalité d'assurer l'homogénéité de la qualité et du niveau de vie entre les Etats membres.

La seconde remarque est que la rédaction même de l'article 2 du traité sur l'Union européenne est empreint d'une certaine tautologie. Y aurait-il à distinguer entre l'objectif de promotion du progrès économique et social et celui d'un développement équilibré et durable par le renforcement

¹ Guy GUILLERMIN, *La cohésion dans les traités constitutifs*, in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, actes du colloque de Grenoble 19-21 octobre 1998, la documentation française, volume 1, p. 93.

de la cohésion économique et sociale ? Il semblerait que ces deux objectifs n'en constituent qu'un seul, celui du "progrès économique et social, équilibré et durable" – de l'Union européenne¹.

L'objectif de cohésion économique et sociale trouve, en tout état de cause, traduction dans la politique communautaire du même nom et figure dans le corps du traité instituant la Communauté européenne.

2. La politique des fonds structurels, substrat de la politique de cohésion économique et sociale.

L'article 2 dudit traité réaffirme tout d'abord que la cohésion économique et sociale est une mission de la Communauté européenne mais, cette fois-ci, dans un ordre bien moins favorable². C'est l'article 3.1. j° qui dispose que le renforcement de la cohésion économique et sociale est une action de la Communauté; sans toutefois employer le terme de politique³. La cohésion économique et sociale fait toutefois l'objet du titre XVII du traité CE (article 158 à 162). L'article 159 dévoile une politique de cohésion économique et sociale à deux visages.

Le premier est celui de la coordination des politiques économiques des Etats membres et le second la réalisation de ladite cohésion par l'action de la Communauté par le biais des fonds à finalité structurelle, dont le Fonds Européen de Développement Régional (article 160 du traité CE), dénommé ci-après FEDER. Cet outil financier fut, chronologiquement, l'instrument premier de la politique dite régionale. Or, cette dernière est antérieure à l'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale.

En effet, dès 1967, une direction est créée au sein de la Commission sous le nom de direction générale Regio (DG Regio), avec pour mission de préparer une politique régionale. La nécessité de cette dernière

¹ Guy GUILLERMIN, article précité, p. 95.

² L'Article 2 du traité CE reconnaît comme mission pour la Communauté européenne, et en premier lieu, l'établissement d'un marché commun et, en dernier lieu, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre Etats membres.

³ Tandis que cela est le cas concernant une politique commerciale commune (article 3.1.b), une politique commune dans le domaine des transports (article 3.1.f).

sera renforcée par l'adhésion de nouveaux Etats aux Communautés européennes; dont certains accusant un fort retard de développement¹. C'est dans ce contexte qu'est créé la FEDER², s'imposant comme l'un des trois fonds à finalité structurelle³, conformément à l'article 159 du traité CE.

A l'origine, la politique régionale a pour seule mission de résorber les disparités entre les régions des Etats membres⁴. Or, l'article 198 du traité CE, après avoir réitéré l'objectif de cohésion économique et sociale, précise que "la réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions [...]" est un volet permettant d'atteindre cet objectif. Il faut noter en conséquence que la politique structurelle est passée d'un cadre strictement régional à un contexte plus large⁵. Les finalités poursuivies par la politique régionale s'en trouvent donc enrichies⁶.

Quelles sont les implications concrètes de cette "peau neuve" de la politique des fonds structurels ? La cohésion économique et sociale ne vise plus seulement les régions en retard de développement mais peut également porter sur les groupes sociaux défavorisés, par exemple. En un mot, l'objectif de cohésion économique et sociale a ouvert la politique des fonds structurels à une dimension humaine et sociale. C'est à partir de l'introduction dudit objectif que le lien entre les fonds structurels et les actions de renouvellement urbain va trouver à s'illustrer.

B. La cohésion économique et sociale, point de départ à la réflexion

¹ Nous pensons notamment à l'adhésion de l'Irlande en 1974 puis, plus tard, de la Grèce le 1^{er} janvier 1981 ainsi que celles de l'Espagne et du Portugal le 1^{er} janvier 1986.

² Règlement du Conseil n° 724/75, JOCE L n° 73, 21 mars 1975, p. 1.

³ A côté du fonds social européen (FSE), devant permettre d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs, et du fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA). Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 8.

⁴ L'article 160 du traité CE indique en effet que "la FEDER est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin".

⁵ L'Acte Unique Européen a d'ailleurs, de façon révélatrice, substitué au vocable "politique régionale" celui de politique de cohésion économique et sociale.

⁶ Guy GUILLERMIN, article précité, p. 97.

communautaire sur le déclin urbain.

1. Coïncidence des premières analyses de la Commission sur le déclin urbain avec l'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale.

Il fut suggéré que le concept de cohésion économique et sociale s'impose comme le reflet des mutations des Trente glorieuses, et notamment l'urbanisation débridée qui a caractérisé cette période¹. La crise de l'urbanisme et les problèmes de banlieue ont commandé, entre autres, une vision renouvelée de la cohésion au niveau européen². La tendance étant à la concentration des personnes défavorisées à la périphérie des villes, les actions engagées au titre de la cohésion économique et sociale n'ont plus seulement concerné les travailleurs, mais aussi les jeunes, les chômeurs de longue durée, les femmes isolées...

Or, c'est à partir de 1986, date d'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale, que la Commission européenne s'est véritablement saisie de la question du déclin urbain dans ses aspects sociaux et économiques.

Dans un document indicatif³, la Commission a passé en revue les problèmes urbains rencontrés dans les grandes villes du vieux continent. Le déclin urbain y est défini comme la concentration spatiale dans les grandes villes de problèmes sociaux, économiques et environnementaux; matérialisés par un haut niveau de pauvreté et de chômage, une détérioration de l'habitat et des équipements publics. Ses formes sont en outre envisagées. Il s'agit de la ségrégation résidentielle et urbaine et du déclin des régions industrialisées.

Cet ouvrage, s'il constitue une sorte de prise de conscience des problèmes rencontrés dans les zones urbaines en Europe, est toutefois décevant en ce qu'il se base sur les analyses fournies par l'Organisation de

¹ Louis REBOUD, *L'enjeu économique de la cohésion économique et sociale*, in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, ouvrage précité, volume 1, p. 22.

² Elie ALFANDRI, *Les enjeux sociaux de la cohésion économique et sociale*, ouvrage précité, volume 1, p. 37.

³ Commission européenne, *Regional policy and urban decline: the Community's role in tackling urban decline and problems of urban growth*, EUR-OP, Luxembourg, 1986, 92 p.

Coopération et de Développement Européen¹ et en ce que les politiques pour lutter contre le déclin urbain au niveau communautaire ne sont que faiblement envisagées. La doctrine, en revanche, a sérieusement considéré le rôle des Communautés européennes en matière de déclin urbain; sous un angle a priori économique.

2. Confirmation doctrinale du fondement économique et sociale à l'intervention communautaire dans les zones urbaines dégradées.

Paul CHESCHIRE souligne ainsi, en 1989, la nécessité pour les Communautés européennes d'endiguer ledit phénomène en précisant que la politique régionale doit avoir une dimension urbaine compte tenu du fait que tous les Etats membres sont affectés par les problèmes touchant le milieu urbain et, en particulier, par les phénomènes de désindustrialisation; dont les conséquences sont tant sociales (chômage) qu'environnementales (friches industrielles)²...

Ainsi, ce dernier observateur notait que trois types de politiques au niveau européen doivent lutter contre la désagrégation urbaine : les politiques économiques, sociales et environnementales; tout en soulignant qu'une modification du FEDER était nécessaire à cette fin³ et que les actions sociales dans les zones urbaines en difficulté pouvaient être financées au titre du fonds social européen.

Notons donc de constater que les réflexions à l'origine de la politique communautaire de renouvellement urbain trouvent leur source,

¹ L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) est une organisation internationale regroupant 30 pays membres mais n'est pas une institution communautaire. Créée en 1961 sur la base de l'Organisation Européenne de Coopération Economique, l'organisation fournit un travail de réflexion et d'analyse sur les questions économiques à titre principal mais aussi sur les politiques générales menées par les Etats membres. L'ouvrage sur lequel s'est basé la Commission est celui du groupe *ad hoc* de l'OCDE sur les problèmes urbains intitulé *Politiques urbaines pour les années 1980*, Paris, 1983.

² Paul CHESCHIRE, Dennis G. HAY, *Urban problems in western Europe, an economic analysis*, Reading university, 1989, 204 p.

³ Paul CHESCHIRE, Dennis G. HAY, ouvrage précité, p. 205. Ces auteurs ont également souligné, de façon intéressante, que la réhabilitation de l'habitat ancien était particulièrement exclue sous l'empire de la réglementation FEDER de 1984, p. 209.

chronologiquement du moins, postérieurement à l'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale. S'agit-il d'une simple coïncidence ou un lien de causalité est-il observable? Dans chacun des documents précités, qu'il s'agisse de l'analyse de la Commission de 1986 ou des prédictions de Paul CHESCHIRE, la cohésion économique et sociale n'est nullement citée.

Néanmoins, le lien nous intéressant a été récemment –et rétrospectivement– établi entre l'objectif de cohésion économique et sociale et la politique communautaire de renouvellement urbain¹. Notons que la Commission européenne envisagera l'opportunité d'une politique européenne de revitalisation des zones urbaines en difficulté sous l'angle économique et social de façon explicite en 1992².

En tout état de cause, impossible à présent de distinguer la cohésion économique et sociale de la politique urbaine européenne³. Les fonds structurels sont dorénavant fondés à réduire les disparités, non plus seulement entre les régions, mais aussi entre les zones urbaines européennes. C'est sans doute l'un des apports de l'introduction de l'objectif de cohésion économique et social en droit communautaire.

§ 2. Lien avec la cohésion du territoire.

La cohésion du territoire, contrairement à la cohésion économique et sociale, n'est pas un objectif inscrit dans les traités constitutifs.

L'expression de cohésion du territoire renvoie à la compétence de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire; une compétence inavouée s'étant développée de façon empirique et s'étant illustrée par l'élaboration du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Ce dernier document, porteur d'un modèle de

¹ Voir avis du Comité des Régions sur "le développement urbain et l'Union européenne" précité, section 2, point 2. b. et l'article d'Alain JAFFRE précité, *Le renouvellement urbain et les objectifs de cohésion sociale et territoriale en Europe*.

² Commission des Communautés européennes, *Le développement social urbain en Europe*, in Europe sociale, supplément 1/92, 1992, 127 p. Cf. p. 20.

³ Louis REBOUD, article précité, p. 24.

développement des villes sur le territoire européen, évoque la "rénovation urbaine" dans un but précis.

A. Cadre juridique de l'aménagement du territoire au niveau communautaire.

1. Interrogations sur l'existence d'une compétence communautaire en matière d'aménagement du territoire.

Depuis environ une dizaine d'années, la nécessité d'élaborer une stratégie en vue d'orienter le développement et l'aménagement du territoire européen a imprégné le débat politique à l'échelle communautaire.

Cette progression s'est matérialisée notamment par la tenue de réunions régulières des ministres chargés de l'aménagement du territoire dans les Etats membres au cours desquelles a été affirmé le besoin de développer une stratégie à long terme afin de permettre la coordination des activités publiques ayant une influence, plus ou moins directe, sur l'organisation et l'utilisation du territoire européen. La question s'est naturellement posée, eu égard à l'absence de compétence explicite de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire, de savoir comment cette stratégie allait prendre forme.

Ce dernier obstacle ne constitue toutefois pas un empêchement dirimant puisqu'une "compétence" communautaire en la matière fut dégagée – selon la théorie précitée des compétences implicites – de l'existence de plusieurs politiques sectorielles de l'Union; à savoir la politique agricole commune (titre II du traité CE), la politique des transports (titre V du traité CE), les réseaux transeuropéens (titre XV du même traité) mais aussi la politique de l'environnement (titre XIX du même traité). Il est donc juste de souligner que les fondements juridiques à la compétence de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire sont hétérogènes¹.

¹ Danielle Charles LE BIHAN, *Le principe d'égalité et la cohésion économique et sociale : égalité et diversité des territoires* in *La cohésion économique et sociale, une finalité de l'Union européenne*, volume 1, p. 53.

Aussi, les ministres chargés de l'Aménagement du territoire ont-ils décidé, en novembre 1993, de mettre en chantier le SDEC. Un premier projet fut présenté en juin 1997 à Noordwijk. La version finale du schéma fut adoptée début 1999.

2. Le SDEC, expression non contraignante de la « compétence ».

Le SDEC vise trois grands objectifs¹ : une compétitivité équilibrée, le développement durable ainsi que la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

Le statut du SDEC et les "obligations" s'imposant aux états membres sont flous. Ledit schéma est présenté comme un document dépourvu de valeur normative par la Commission², mais ayant seulement un caractère indicatif. Pourtant, plusieurs Etats membres se sont engagés dans le sens d'une prise en compte des indications du SDEC. C'est le cas de la France.

Une circulaire du 3 janvier 2000 indique aux préfets de région que "les orientations du SDEC adoptées par les ministres de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne et la Commission doivent inspirer les stratégies territoriales [...]; ce document constituant désormais le cadre de référence européen pour les politiques d'aménagement du territoire ainsi que toutes les politiques sectorielles ayant un impact spatial [...]"³.

B. Renouveau urbain et développement spatial polycentrique.

1. Articulation entre aménagement du territoire et renouvellement urbain.

¹ Commission des Communautés européenne, *Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire*, document de travail, 1999, p. 7, point 1.3.

² Document précité, point 1.4., p. 8.

³ Circulaire citée in la Gazette, 18 juin 2001, p. 276.

Les liens entre l'aménagement du territoire, envisagé au niveau communautaire, et le concept de renouvellement urbain peuvent apparaître, a priori, lointains. Nonobstant, plusieurs tendances infirment ce sentiment.

Tout d'abord, l'articulation des politiques de renouvellement urbain et d'aménagement du territoire fut déjà évoquée par la doctrine, dans les Etats membres¹ mais à l'échelle communautaire également. Gay FRASER a notamment associé, dans l'étude des processus de régénération à l'échelle européenne, la problématique de la régénération urbaine aux réflexions européennes sur l'aménagement du territoire scellées dans le SDEC². Dans le même sens, Alain JAFFRE a établi le rapprochement entre le renouvellement urbain dans les objectifs de cohésion et le fameux SDEC.

Cette tendance à replacer les politiques de renouvellement urbain dans le cadre de l'aménagement du territoire est enfin partagée par le Parlement européen, qui n'a eu de cesse d'affirmer que "la stratégie urbaine européenne constitue un élément indissociable d'une politique plus vaste d'aménagement du territoire"³.

Ces rapprochements à répétition n'ont rien d'incantatoire car les orientations prévues par le SDEC peuvent avoir une influence réelle sur les politiques urbaines conduites par l'Union européenne.

2. Les perspectives contenues dans le SDEC.

Tout d'abord, rappelons qu'antérieurement à la publication du SDEC en 1999, la Commission a souligné les évolutions du système urbain dans le cadre de l'aménagement du territoire⁴; cette démarche ayant été

¹ En France notamment voir Sabine THIBAUD, *Articulation des politiques d'aménagement du territoire et de la ville*, Demain la ville, rapport précité, volume 1, p. 378.

² Gay FRASER, *Des processus de régénération à l'échelle européenne*, URBANISME mars-avril 2002, Hors série n° 16, p. 39.

³ Parlement européen, résolution sur la communication de la Commission "La question urbaine : orientations pour un débat européen", JOCE C n° 226/36, 20 juillet 1998, point 2.

⁴ Commission européenne, *Europe 2000+, Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, EUR-OP, Luxembourg, 1994, 246 p.

saluée par le Comité des régions¹. Les conclusions de l'analyse de la Commission comportaient alors l'exigence de gérer le développement urbain, afin d'éviter la « suburbanisation » incontrôlée; c'est à dire l'étalement urbain. Cette recommandation trouvera traduction dans le SDEC² sous une dénomination particulière : celle d'un développement spatial polycentrique.

Cette exigence peut être résumée en ce que les territoires doivent s'organiser en grappes de villes équilibrées plutôt qu'en plusieurs métropoles de grande taille. Alain JAFFRE, expliquant parfaitement ce concept, indiquait "qu'il vaut mieux avoir dix villes d'un million d'habitants qu'une ville de dix millions d'habitants".

Le concept de développement spatial polycentrique, s'il est connu en France³, a un corollaire; celui de l'équilibre entre les espaces ruraux et urbains, impliquant le ralentissement du mouvement d'expansion urbaine. En ce sens, et à cette fin, c'est le modèle de la ville compacte qui inspire le SDEC⁴. Le lien avec le renouvellement urbain apparaît donc explicitement.

Rappelons en effet que le renouvellement urbain est un concept dont l'une des finalités est de minimiser la consommation d'espace en reconstruisant la ville sur la ville, en réutilisant les sites délaissés. De façon claire, le SDEC souligne la nécessité de promouvoir « la rénovation des quartiers abandonnés et des friches industrielles [...] »⁵.

Dès lors, les orientations retenues par l'Union européenne, quant à l'aménagement du territoire, ne peuvent que fonder son action en matière de renouvellement urbain. C'est d'ailleurs une logique "des poupées russes" qui est ici à l'œuvre. On recycle à l'échelle de la ville –pour des motifs économiques, sociaux, environnementaux–, on limite ensuite l'expansion

¹ Avis du Comité des Régions sur "Europe 2000+", JOCE C n° 100/65, 2 avril 1996, point 2.1.3.

² Le SDEC, *Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, publié par la Commission européenne, EUR-OP, Luxembourg, 1999, 94 p.

³ La DATAR a élaboré quatre scénarios concernant l'organisation territoriale à l'horizon 2020, dont le développement d'aires urbaines polycentriques. Voir le Monde, Dossiers et documents, n° 296, mars 2001, p. 1.

⁴ SDEC, p. 24, point 84.

⁵ SDEC, p. 24, point 85.

urbaine au niveau aggloméré et on veille finalement à l'équilibre des espaces urbains et ruraux dans un cadre territorial élargi.

Voilà la raison pour laquelle l'aménagement du territoire à l'échelle européenne nous paraît être un fondement à la politique communautaire de renouvellement urbain. C'est sur elle que repose, entre autres, la cohésion du territoire.

Section 2. Lien du renouvellement urbain avec l'environnement.

L'environnement est une compétence de l'Union européenne introduite par l'Acte Unique Européen, et faisant à présent l'objet du titre XIX du traité CE. Au parcours de ce dernier, nulle allusion à une politique d'urbanisme et –a fortiori– de renouvellement urbain; même si ce titre comporte des dispositions intéressantes¹. La relation entre le renouvellement urbain et l'environnement s'est en revanche illustrée au gré de documents d'analyse et de réflexions issus, le plus souvent, de la Commission au début des années 1990.

Nonobstant, avant cette date, le renouvellement urbain a déjà été associé à l'environnement. Reportons nous, par exemple, au programme d'action en matière d'environnement pour la période 1987–1992². Le Conseil y envisage de créer une source financière pour permettre à la Communauté de participer à des projets de rénovation des villes qui tiendront compte des besoins environnementaux et de ceux de la politique régionale³. Et ledit Conseil de rajouter que la réhabilitation urbaine doit constituer un thème important de l'année de l'environnement⁴.

¹ L'article 175 prévoit notamment, en son alinéa 2, que le Conseil peut arrêter des mesures concernant l'affectation des sols. Rappelons que le Conseil des ministres est en quelque sorte le législateur des Communautés européennes, en "partenariat" avec le Parlement européen. Voir cinquième partie, titre 1, chapitre 2 du traité CE, article 249 et suivants.

² Résolution du Conseil du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action en matière d'environnement (1987–1992), JOCE C n° 328/1, 7 décembre 1987.

³ Résolution précitée, point 5.4.6.

⁴ Résolution précitée, point 5.4.8.

Le lien ainsi établi va s'intensifier en deux étapes, marquant deux phases de la réflexion communautaire : celle de l'environnement urbain (§1), et celle du développement urbain durable (§ 2).

§ 1. L'environnement urbain, première étape du lien.

A. Notion d'environnement urbain.

Il est important de noter que la réflexion sur le milieu urbain dans le cadre de l'environnement fut fortement instiguée par le Parlement européen; dont plusieurs résolutions ont eu trait aux problèmes écologiques dans les villes¹. Le véritable point de départ de l'analyse sera cependant inauguré par le livre vert sur l'environnement urbain publié par la Commission européenne en 1990.

1. Présentation du livre vert sur l'environnement urbain.

C'est dans ce document indicatif -derechef- qu'est présentée la notion d'environnement urbain. Que désigne-t-elle? La notion d'environnement urbain renvoie à la ville, pensée comme un système complexe mais cohérent; dont tous les domaines sont liés.

La Commission distingue trois problèmes posés à l'environnement urbain². Il s'agit de la pollution urbaine (air, eau, bruit, sol, déchets), de l'environnement construit (routes, bâtiments) et de la place accordée aux espaces de nature (espaces verts). Seulement, au lieu de présenter ces domaines de façon hermétique, la Commission étaye au contraire leur interdépendance. Dans le livre vert, les problèmes urbains sont

¹ Voir résolutions du Parlement européen sur les problèmes d'environnement dans les zones urbaines, JOCE C n° 12/370 du 16 janvier 1989, sur l'environnement urbain, JOCE C n° 267/156 du 14 octobre 1991 et sur les concentrations urbaines, JOCE C n° 20/511 du 24 janvier 1994.

² Commission européenne, *Livre vert sur l'environnement urbain*, EUR-OP, Luxembourg, 1990, p. 12.

analysés suivant cette maxime. Leurs causes sont également exposées. Ce faisant, et dès 1990, la Commission critique les facteurs de dégradation urbaine. Il est en effet reconnu que « les villes européennes se ressemblent en ce que les membres les plus démunis de la société vivent de plus en plus dans de véritables ghettos au cœur de la cité ou dans des bidonvilles situés en périphérie »¹. Le fonctionnalisme, que nous avons dépeint plus haut, est également vivement critiqué².

Il est important de noter que la Commission européenne, dans son analyse sur les causes du déclin urbain, ne se limite pas aux aspects purement environnementaux, comme l'intitulé du livre vert pourrait le suggérer.

Les points sociaux et économiques y sont également associés; notamment du point de vue de leur incidence sur l'organisation spatiale de la ville³. C'est ce qui fait la richesse de la notion d'environnement urbain : la ville pensée de façon systémique, dans laquelle les dégradations économiques et sociales entraînent une détérioration environnementale et vice versa.

2. Lignes d'action proposées par la Commission.

La Commission a en effet envisagé plusieurs lignes d'action visant à améliorer l'environnement urbain ; tout en plaidant en faveur de la recherche de solutions concertées entre les Etats membres⁴.

Les propositions de la Commission apparaissent comme novatrices en matière d'urbanisme. Est notamment soulignée notamment la nécessité de promouvoir l'arrêt de l'extension urbaine en revoquant totalement les principes ayant inspiré la pratique urbanistique et en encourageant la mixité fonctionnelle ainsi qu' un développement plus dense⁵.

¹ *Livre vert sur l'environnement urbain*, p. 7.

² *Livre vert sur l'environnement urbain*, p. 26.

³ La Commission souligne ainsi que les activités commerciales se résument de plus en plus à des extensions de bureaux, excluant les résidents et attirant la circulation vers le centre. Voir document précité, p. 28.

⁴ *Livre vert sur l'environnement urbain*, p. 35.

⁵ Nous sommes frappés par le caractère "visionnaire" de l'approche ainsi développée par la Commission. Notons que l'exigence de densification n'est ostensiblement apparue en droit

Pour ce faire, la Commission appuie le besoin de réaménagement des friches urbaines afin de limiter l'expansion urbaine; mais aussi la revitalisation des quartiers de logements existants; qu'il s'agisse de quartiers centres ou périphériques. La diversification dans l'affectation des sols et des activités doit guider toutes ces opérations.

Nous notons que c'est à partir de ces lignes d'actions que la Commission s'est "interrogée" sur sa volonté d'étendre son aide financière en faveur de la rénovation urbaine¹. Il est tout aussi notable que la Commission envisagea des lignes d'action purement environnementales², mais aussi sociales³; ce qui reflète l'acceptation large de la notion d'environnement urbain.

B. Apports théoriques et pragmatiques de la notion.

1. Production d'une analyse et d'un discours communautaire cohérent.

français qu'avec la réforme Solidarité et renouvellement urbains. Voir Philippe BAFFERT et Brigitte PHEMOLANT, *Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions de densité urbaine*, BJDU 6/2000, p. 374.

¹ *Livre vert sur l'environnement urbain*, p. 42. Nous pensons que le vocable « rénovation urbaine » ici employé par la Commission recouvre la signification du concept de renouvellement urbain que nous avons exposé plus haut ; et non celui *stricto sensu* de rénovation urbaine, du nom de la politique de démolition-reconstruction entreprise en France dans les années 1960. C'est l'occasion pour nous de souligner une certaine fluctuation dans l'emploi des termes : renouvellement, régénération, rénovation, revitalisation... Il nous semble que la sémantique n'est pas d'un grand secours. Sur ce point, voir Serge RENAUDIE, *Deux ou trois choses que je sais du renouvellement urbain*, in URBANISME hors-série n°13, mars 2000, p.11. Il convient plutôt de s'attacher au contexte dans lequel ces mots sont employés pour en déterminer le sens.

² Notamment des lignes d'actions relatives à la promotion et à la protection des espaces naturels et intra-urbains, sur l'industrie et la gestion de l'énergie urbaine, sur la gestion des déchets...

³ Au titre de ces actions, la Commission est décidée à soutenir des actions d'aide à l'embauche et de formation professionnelle créant une dynamique de développement économique et social tout en assurant la protection de l'environnement. Nous verrons que ces lignes d'action seront répercutées dans les programmes européens de renouvellement urbain.

L'évaluation de l'incidence théorique – voire rhétorique – peut être mesurée en terme de prégnance. Prégnance d'une pensée, prégnance d'un discours.

En un premier temps, et rétrospectivement, l'environnement urbain marque donc le point de départ d'une analyse globale du milieu urbain où toutes les composantes de la ville sont reliées et dont les problèmes ne peuvent qu'être résolus de manière transversale. ; ce qui aura une importance toute particulière concernant les orientations de la politique menée par la Commission en la matière (voir *infra* partie 2). C'est une tendance qui sera confirmée, puis amplifiée. Cette approche exige toutefois de ne pas trop réduire le sens du terme environnement, lorsqu'il est employé par les institutions communautaires.

Le livre vert initiera plus largement, en un second temps, la tenue d'un discours communautaire cohérent et régulier : critique de la ségrégation urbaine, du fonctionnalisme et de la spéculation foncière, intrication des questions économiques, sociales et environnementales¹ et – surtout – affirmation du renouvellement urbain comme une des solutions à apporter pour endiguer la crise de la ville².

2. Suites pragmatiques données au livre vert.

Le livre vert sur l'environnement urbain aura des suites pragmatiques immédiates et médiates.

Au titre des premières, le Conseil, par son approbation du livre vert³, invitera la Commission à créer un groupe d'experts constitué d'experts indépendants et de représentants nationaux chargés, notamment, de conseiller la Commission sur les moyens de développer la dimension urbaine de la politique environnementale de la Communauté européenne.

¹ Il sera notamment affirmé que l'amélioration des conditions économiques et sociales de la population est une condition nécessaire à l'amélioration de l'environnement. Voir *Ville et environnement*, ouvrage précité, p. 41.

² Commission européenne, *Ville et environnement*, EUR-OP, Luxembourg, 1994, 94 p. Voir p. 93.

³ Résolution du Conseil du 28 janvier 1991, JOCE n° C 33/4, 8 février 1991.

En second lieu, outre avoir été relayée par la doctrine¹, la notion d'environnement urbain a initié la focalisation de la Communauté européenne sur la question urbaine, sous l'angle de l'environnement en un premier temps. La Commission n'eut de cesse par la suite de multiplier les réflexions, séminaires et conférences sur ce thème; notamment la Conférence de Madrid consacrée à "l'avenir européen de l'environnement urbain" s'étant tenue les 29 et 30 avril 1991².

Les réflexions autour du thème de l'environnement urbain ont imprégné le discours européen de la nécessité de mener une politique de renouvellement urbain. Ce ne fut toutefois qu'une première étape car un autre concept sera, en quelque façon, subséquent à l'environnement urbain : il s'agit du développement urbain durable.

§ 2. Le développement urbain durable, seconde étape du lien.

A. Genèse européenne de la notion de développement urbain durable.

La notion de développement urbain durable renvoie irrémisiblement à celle de développement durable, connue en droit français depuis la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire de 1999³. La "durabilité" fut toutefois introduite dans le lexique communautaire

¹ Voir Michel PRIEUR, *Urbanisme et environnement*, AJDA 1993, n° spécial p. 80, Jean Bernard AUBY, *Droit de l'urbanisme et droit européen*, AJDA 1995, p. 667 et Francis BEAUCHIRE, *Ville et environnement : de « l'urbanisme de salubrité » au développement urbain durable*, Regards sur l'actualité, avril 2000, p. 67.

² Les réflexions issues de cette conférence ont été retranscrites dans le rapport précité de la Commission européenne, *Villes et environnement*.

³ Voir Gérard MARCOU, *La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, AFDUH 2000, p. 9. Voir également Patrice DROUIN, *Aménagement du territoire : cap sur le développement durable*, le Moniteur, 19 juin 1998, n° 4934, p. 14.

dès 1992, lors de l'adoption du programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable¹.

1. Le projet « villes durables », première association du développement durable au milieu urbain.

L'évolution de la pensée communautaire sur l'environnement fut marquée par une évolution des concepts – de l'environnement urbain au développement urbain durable – se situant dans une certaine continuité. Les institutions communautaires ont, en toute bonne logique, associé de façon régulière le renouvellement urbain, ainsi que plus largement les analyses dédiées au milieu bâti, au concept de développement durable.

Le groupe d'experts sur l'environnement urbain s'est toujours prononcé en ce sens, notamment dans ses conclusions issues du "projet villes durables", décidé en 1993 par la Commission et dont le but fut de déterminer la manière de mettre en œuvre le principe de développement durable dans les villes².

Le rapport issu de ce projet évoque notamment le renouvellement urbain dans la perspective précise d'appliquer le principe de développement durable au niveau des villes³; en relation notamment avec la politique du logement⁴. Les liens entre durabilité et politique urbaine y sont

¹ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 1^{er} février 1993, reproduite in Commission européenne, *Vers un développement soutenable : Programme communautaire et d'action pour l'environnement pour le développement durable et respectueux de l'environnement*, EUR-OP, 1993, 162 p. Voir p. 23. Déjà, le programme comprend, comme thème et cible, l'environnement urbain. Toutefois, l'apport est mince dans la mesure où le programme reprend les analyses et conclusions exposées dans le livre vert sur l'environnement urbain. Voir p. 86.

² Notons que le groupe d'experts sur l'environnement urbain s'est appuyé, concernant son activité pour la période 1993-1996 sur les contributions de plusieurs groupes de travail ; dont un groupe de travail dénommé « groupe de travail sur la régénération urbaine.

³ Le groupe d'experts a ainsi souligné que "la régénération urbaine doit servir les fins du développement durable à travers la réutilisation de terrains déjà mis en valeur et de bâtiments existants, la conservation de sites vierges et la protection de la campagne et de la nature. Elle doit également poursuivre des objectifs de durabilité précis, dont la création de liens écologiques [...] et la participation de la collectivité [...]". Voir Commission européenne – rapport du groupe d'experts sur l'environnement urbain, *Villes durables européennes*, EUR-OP, Luxembourg, 1998, p. 8.

⁴ *Villes durables européennes*, p. 144.

abordés et seront confirmés par l'adoption, sous auspices communautaires, de la Charte d'Aalborg.

2. La durabilité urbaine par la Charte d'Aalborg.

C'est le 27 mai 1994 qu'a été signée à Aalborg la Charte des villes européennes pour la durabilité¹ lors de la Conférence européenne sur les villes durables organisée par le Conseil international pour les initiatives locales et environnementales², sous l'égide de la Commission européenne. Cette charte fut signée par 80 autorités locales européennes et 253 représentants d'organisations internationales, mais également par des gouvernements nationaux et des institutions scientifiques.

La Charte en question dessine les contours de la notion de développement durable en soulignant qu'il s'agit de construire une justice sociale, des économies durables et un environnement viable; ces trois composantes étant liées.

Nous retrouvons donc la logique déployée autour du concept d'environnement urbain puisque, selon les termes de la Charte, la justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité; reposant à leur tour sur un environnement viable³. Ce qui est défendu, c'est en quelque sorte un cercle vertueux passant par trois points : l'action économique, la lutte contre les inégalités et la préservation de l'environnement⁴. C'est sur cette base que la Commission a adopté un cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne⁵;

¹ Commission européenne, *Charte des villes européennes pour la durabilité : Conférence européenne sur les villes durables*, Aalborg, 27 mai 1994, Bruxelles, Campagne des villes européennes durables, 1994, 11p.

² Ledit Conseil (International Council for Local and Environmental Initiatives, ICLEI) a été créé sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies afin de sensibiliser les collectivités locales à l'environnement et au développement durable. Cf. Centre de documentation de l'urbanisme, *Villes et développement durable*, DGUHC, ministère de l'Équipement, Paris, 1998, p. 14. Extraits cités in *Villes et environnement*, in Problèmes politiques et sociaux, n° 829, p. 35.

³ Point 1.2 de la Charte.

⁴ Jean Pierre PIECHAUD, *Le concept de développement durable et l'environnement des collectivités territoriales*, in Territoires, mars 1995, p. 51.

⁵ Commission européenne, COM(98)605, 28 octobre 1998. Quatre axes d'actions sont exposés : le renforcement de la prospérité économique et l'emploi dans les villes, la promotion de l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines,

dont le simple intitulé témoigne de la consécration de la notion nous occupant.

B. Le renouvellement urbain, un moyen de parvenir à un développement urbain durable.

1. Définition communautaire orthodoxe de la durabilité urbaine.

L'adoption de la communication précitée constitue le premier élément marquant une appropriation par la Commission de la notion de développement urbain durable ; la charte d'Aalborg ayant été l'œuvre d'une coopération entre la Commission et les villes et l'ICLEI. Le cadre d'action constituait donc une occasion de fournir une définition communautaire personnelle du concept nous retenant.

L'approche du développement urbain durable n'est toutefois guère éloignée de celle de développement durable, dont l'ambition, selon Madame Voynet –à l'origine de la loi française précitée–, est de "permettre à tous les peuples d'accéder à un niveau satisfaisant de développement économique et social sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement et les milieux mieux préservés". De façon synthétique, le développement durable tend à permettre aux générations présentes de satisfaire leur besoin de développement sans compromettre ceux des générations futures.

Le développement urbain durable comporte simplement l'exigence, selon la Commission, que toute action de développement urbain soit régie par le principe de durabilité. Il s'agit en outre du postulat suivant lequel les atteintes portées à l'environnement ne peuvent être réduites qu'en renforçant les liens entre qualité environnementale, progrès économique et social ainsi qu'avec la qualité de vie en milieu urbain¹. En consacrant la notion précitée, la Commission a donc prolongé la démarche tendant à

la protection et l'amélioration de l'environnement urbain et enfin la contribution à une bonne gouvernance et au renforcement de la capacité locale à agir.

¹ Cadre d'action précité, p. 8.

l'application du principe d'analyse écologique au milieu urbain¹; cette approche ayant été développée par le groupe d'experts sur l'environnement urbain².

Le groupe d'experts précité a en effet suggéré l'analyse selon laquelle la ville est un écosystème impliquant trois éléments. Le premier est la reconnaissance du fait que chaque ville est littéralement un écosystème naturel. Le second consiste à appliquer les concepts de l'écologie physique à la dimension sociale des villes. La troisième implique enfin d'adopter une approche systémique.

L'analyse ainsi fournie – et adoptée par la Commission – est censée aider les responsables politiques à appréhender la relation entre le milieu physique, l'économie et le bien être des citoyens³ ; et a fait l'objet d'explicitations – s'imposant à vrai dire! – .

L'application du raisonnement de type écologique revient, tout simplement, à rechercher des formes d'habitats introduisant une combinaison plus complexe et plus fine des différentes fonctions urbaines et à promouvoir une imbrication étroite des communautés (classe sociale, groupe d'âge)⁴. Les résultats escomptés sont précisément les objectifs majeurs du renouvellement urbain; c'est à dire les mixités sociale et fonctionnelle. Cette dernière politique est en conséquence conçue comme un moyen d'assurer un développement urbain durable.

2. Participation du renouvellement urbain à l'objectif de durabilité.

Le renouvellement urbain y est conçu comme une contribution à l'objectif de durabilité pour deux raisons : la première est qu'il vise la réutilisation de ressources rares – le sol – et la seconde en ce qu'il conduit subséquentement à une économie d'espace. Le cadre d'action pour un

¹ Francis BEAUCHIRE, article précité, p. 73.

² Réponse du groupe d'experts sur l'Environnement urbain de la Commission européenne à la communication « La question urbaine : orientations pour un débat européen », EUR-OP, Luxembourg, 1998, 22p.

³ Réponse à la communication la question urbaine, précité, p. 6.

⁴ Olivier GODARD, *Projets et recomposition par les échelles territoriales*, in Pouvoirs locaux, n° 34, 1997, p. 36.

développement urbain durable envisage lui-même les actions de réhabilitation urbaine comme un moyen d'atteindre l'objectif de développement durable.

La Commission considère en effet qu'il est nécessaire de promouvoir la réhabilitation des zones urbaines afin d'améliorer "l'environnement urbain, réduire la pollution et réaliser des aménagements paysagers dans les zones urbaines et quartiers en difficulté"¹.

Conclusion du chapitre 1

Les fondements de la politique communautaire de renouvellement urbain sont en apparence hétérogènes et correspondent, pour chacun d'entre eux, à un volet du concept même de renouvellement urbain.

La cohésion économique et sociale, en tant que fondement, justifie l'aspect tenant à la revitalisation économique et la recherche de mixité sociale dans les zones urbaines. Le remplacement du renouvellement urbain dans une perspective d'aménagement du territoire, ainsi que les liens établis avec le développement durable², mettent en exergue qu'est visée une économie d'espace, par le recyclage des sites délaissés, mais aussi un équilibre des territoires urbains et ruraux.

¹ *Cadre d'action pour un développement urbain durable*, p. 14.

² Notons que la commande publique de recherche est également réceptive à ce thème. Le Plan Urbanisme Construction Architecture du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement a lancé, pour l'année 2000, des appels à proposition de recherches et d'expérimentations sur le thème "renouvellement urbain et environnement", cf. Appels à proposition de recherches, PUCA, 10 p. Le premier axe de recherche est consacré à la qualité environnementale des quartiers et développement durable, le second au bâti existant.

Le caractère hétérogène des fondements n'est toutefois qu'une apparence. Car il existe une tendance à relier cohésion économique et sociale, développement durable et aménagement du territoire au niveau communautaire; une tendance récente si elle en est et révélée par le contenu des différents rapports de la Commission sur la cohésion économique et sociale¹.

Dans le premier de ceux-ci², la Commission envisage la cohésion économique et sociale en termes d'emploi, de formation; et cela sans aucune référence à la question urbaine. C'est une conception stricte de la cohésion économique et sociale qui est ici déployée³. Le second rapport sur la cohésion est empreint d'une tonalité différente⁴ puisque, outre les volets économique et social, est considérée la cohésion des territoires. Les pôles urbains y sont envisagés comme vecteurs du développement polycentrique, conformément aux orientations définies par le SDEC.

Les questions de cohésion et d'équilibre du territoire au niveau communautaire apparaissent en ce sens comme les composantes d'une problématique cohérente et homogène relayée par les institutions communautaires dans leur ensemble⁵. Aussi le renouvellement urbain

¹ L'article 159, alinéa 2, du traité CE fait obligation à la Commission de présenter un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale.

² Commission européenne, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, EUR-OP, 1997, 158 p.

³ Etrangement, la Commission classe parmi les politiques de l'Union non liées à la cohésion celles concourant à la qualité de vie... Voir Commission européenne, *Rapport sur la cohésion – synthèse*, in Inforegio, 17 décembre 1996, p. 7.

⁴ Ne serait-ce que dans l'intitulé. Ledit rapport s'intitule en effet *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, adopté par la Commission le 31 janvier 2001.

⁵ Par le Parlement européen notamment, pour lequel la cohésion économique et sociale est également une question de cohésion territoriale, nécessaire à la préservation du modèle de répartition polycentrique. Voir Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission intitulée Cadre d'action pour un développement urbain durable*, 23 avril 1999, PE 229.401, point 3, p. 16. Le Comité des Régions a également souligné "qu'un développement durable [...] implique [...] un effort de réhabilitation des quartiers périphériques qui peut être l'occasion [...] d'assurer un développement polycentrique". Avis précité des 28 et 29 janvier 1998, p. 17, point 7.2.4.

s'impose-t-il comme une réponse à y apporter; ce qui fonde l'action communautaire en ce domaine afin, selon les objectifs assignés à l'Union depuis le traité d'Amsterdam, "de parvenir à un développement équilibré et durable [...] par le renforcement de la cohésion économique et sociale".

Nous en concluons, afin d'être synthétique, que le renouvellement urbain est un moyen de réaliser un des objectifs de l'Union européenne, justifiant ainsi la mise en place d'une politique lui étant consacrée. Politique dont il nous incombe à présent d'exposer les modalités.

Chapitre 2. Modalités de l'action communautaire.

La politique de renouvellement urbain de l'Union européenne, nous l'avons évoqué, ne peut être mise en œuvre – et évoluer – que dans le cadre des fonds structurels. Evoluer car les fonds structurels ont connu plusieurs réformes depuis leur création.

En effet, depuis l'instauration du FEDER en 1975¹, les instruments de la politique régionale ont connu de multiples réformes². Un des aspects de ces réformes successives fut, en quelque sorte, de faire de la politique régionale, originellement dédiée à la réduction des disparités régionales et au financement des politiques nationales³, un domaine où la Commission européenne put prendre des initiatives et instiguer des programmes thématiques⁴; tout en continuant à assurer la péréquation entre les Etats membres.

C'est dans ce contexte d'innovation et d'expérimentation de nouveaux instruments financiers qu'est apparue la politique communautaire de renouvellement urbain et qu'elle s'est progressivement affirmée. Il n'est donc pas surprenant de constater une multiplicité des instruments pouvant financer le renouvellement urbain, rémanente encore aujourd'hui (**section 1**). Nous nous intéresserons en second lieu à l'élaboration des programmes et à leur exécution (**section 2**).

Section 1 . Multiplicité des instruments financiers.

¹ Règlement précité. Rappelons que la création du FEDER répond à la revendication du Royaume-Uni qui, bénéficiant peu de la politique agricole commune, remettait en cause l'importance de sa contribution au budget communautaire et faisait face, alors, à des problèmes importants de reconversion industrielle.

² De 1974 à 1987, ce sera l'avènement de la cohésion économique et sociale; nous n'y revenons pas. De 1988 à 1993, les grands principes des fonds structurels émergeront. La période de 1994 à 1999 verra un renforcement significatif des fonds engagés -de 45 à 90 milliards d' euros- et, enfin, celle de 2000 à 2006 la simplification de la gestion des fonds. Cf. Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 8 et s.

³ Voir Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, *Rapport d'information sur la réforme des fonds structurels*, n°1280, 1998, 153 p.

⁴ Notons que les règlements relatifs aux fonds structurels sont adoptés par le Conseil des ministres, conformément à l'article 161 du traité CE. Leur exécution relève en revanche de la Commission et recouvre de nombreux aspects : définition des orientations des programmes, approbations des programmes proposés par les Etats membres...

La politique communautaire de renouvellement urbain détient, en quelque façon, son histoire propre dans le cadre des fonds structurels.

Si fut décidé, il y a peu, que l'objectif 2 financerait, pour la période 2000–2006, des projets concernant les zones urbaines en crise, cela est l'aboutissement d'un processus de plus d'une dizaine d'années marqué par un engagement progressif de la Commission en la matière (§1). Toutefois, force est de constater que cette démarche n'a pas eu pour effet de rationaliser l'intervention de l'Union en matière de renouvellement urbain car, en l'état actuel, deux programmes s'attellent à ce domaine; avec les vicissitudes que cela peut impliquer (§ 2).

§ 1. Multitude des programmes : une logique initiale des petits pas.

A. Des projets pilotes urbains (PPU) à l'initiative communautaire URBAN (1989–1999).

1. Les PPU, première expérience communautaire (1989–1994).

La Commission s'est interrogée, nous l'avons vu, sur sa volonté de financer le renouvellement urbain. N'y revenons pas. Constatons cependant que le Parlement européen, dès 1988, avait attiré l'attention de la Commission sur les problèmes d'environnement dans les zones urbaines; dus tant à la spéculation foncière qu'à la libération dans les grands centres urbains d'immenses zones industrielles¹.

C'est dans cette même résolution que le Parlement a exhorté la Commission à mettre en œuvre une politique urbaine communautaire qui viserait à protéger et à améliorer l'environnement urbain ainsi qu'à établir une dimension socio-économique importante, notamment en rénovant les infrastructures, en améliorant le logement². Aussi, le lancement des projets pilotes urbains, dénommés ci-après PPU, par la Commission, en 1989, peut être présenté comme une première réponse à ces revendications.

¹ Parlement européen, résolution sur les problèmes d'environnement dans les zones urbaines, précitée, points 2 et 4.

² Résolution suscitée, point 9.

Que désigne le terme de projet pilote? Il s'agit d'une catégorie d'intervention financée par les fonds structurels, encore appelée action innovatrice¹, et régie par l'article 10 du règlement FEDER.

Dans la réglementation en vigueur pour la période 1989–1993², cette disposition précise que le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) peut contribuer au financement de projets pilotes qui constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises et d'autres mesures spécifiques ayant un intérêt particulier pour la Communauté. Il s'agit en outre de favoriser l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté, ainsi que des actions innovatrices.

C'est sur cette base que furent lancés les projets pilotes urbains; dans une certaine discrétion d'ailleurs puisqu' aucun appel d'offres ne fut publié ni aucune orientation fixée... Comment s'assurer dès lors que ces projets ont effectivement eu pour objet le renouvellement urbain?

Il est intéressant de préciser que c'est dans un rapport de la Cour des comptes européenne consacré à l'environnement urbain que l'on trouve un point effectué sur cette première phase des PPU³. Il y est notamment souligné que le choix de ces projets fut guidé, outre par leur potentiel de démonstration et leur caractère innovateur, par l'exigence que les propositions devaient avoir pour thème –entre autres– la rénovation urbaine; d'intérêt européen qui–plus–est.

Les PPU, première génération, furent donc les premiers instruments à financer de façon explicite le renouvellement urbain et ce fut, en somme, en toute logique que la Commission procéda de cette façon puisque les projets pilotes, en tant que catégorie d'intervention, visent à l'innovation et à la démonstration.

¹ Commission européenne, *Fonds structurels et fonds de cohésion 1994–1999*, EUR–OP, Luxembourg, 1996, p. 21.

² Règlement n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant disposition d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, JOCE L 374/1, 31 décembre 1988.

³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 4/94 sur l'environnement urbain accompagné de la réponse de la Commission, JOCE C 383/1, 31 décembre 1994.

Cette première action fut d'ailleurs commode car elle permit à la Commission de jauger si la question urbaine, et le renouvellement urbain a fortiori, allait susciter –oui ou non– un intérêt au niveau national et au niveau communautaire; sans engager de suite un soutien financier conséquent. Nous en voulons pour preuve que la Commission, de ses propres aveux, ne s'attendait pas "à voir les problèmes urbains susciter un tel intérêt au niveau communautaire" et s'est engagée, suite à cette première expérience, à adopter une "approche plus systématique" dans le domaine urbain¹. Les PPU ont donc constitué un test pour la Commission qui aurait très bien pu, en cas de faillite, ne pas donner suite à son action.

Au final, de 1990 à 1993, 33 PPU, ayant bénéficié aux douze Etats membres de l'époque, furent soutenus par la Commission pour un montant de 101 millions d'euros. Les thèmes principaux furent le développement économique dans les zones à problèmes sociaux (14 projets), les actions liées aux fins économiques pour l'environnement (6 projets), l'exploitation des avantages technologiques des villes (6 projets). C'est surtout la quatrième volet qui intéresse à titre principal le renouvellement urbain : 8 projets ont eu pour thème la revitalisation des centres historiques et des centres anciens².

De manière générale, il fut rétrospectivement reconnu – faute d'appel d'offres définissant les objectifs pour les PPU phase 1– que ceux-ci eurent pour objet de contribuer au développement économique et à la cohésion sociale dans les zones urbaines grâce au soutien d'activités de régénération et d'aménagement urbains³.

Saisie de l'intérêt portée aux questions urbaines au niveau communautaire, la Commission a prolongé cette expérience de deux manières : par la création d'une initiative communautaire et par la poursuite des PPU.

¹ Rapport précité, point 3.4–3.5 de la réponse de la Commission.

² Il s'est agi notamment de revitaliser les centres historiques en améliorant la condition de l'environnement, en stimulant le développement de nouvelles activités économiques et en restaurant le tissu historique. Les projets de Thessalonique (Grèce) et de Cork (Irlande) ont adopté cette thématique. Voir Commission européenne, *Projets Pilotes Urbains*, Rapport annuel 1996, EUR–OP, Luxembourg, 1997, 50 p.

³ Voir Rapport annuel suscité p. i.

2. Lancement de l'initiative URBAN et de la deuxième phase des PPU (1994–1999).

Sur le premier point, il est juste de mentionner que les PPU sont réputés avoir été les prémisses de l'initiative communautaire URBAN¹. Que désigne une initiative communautaire ? Il s'agit d'interventions d'initiative communautaire offrant à la Commission la possibilité de mobiliser des moyens spécifiques pour mener des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté², selon la définition officielle. Nous dirons qu'il s'agit pour la Commission de proposer aux Etats membres, de son propre chef, de soumettre des demandes de concours pour des programmes dont elle a défini au préalable les orientations; d'où l'appellation d'initiative communautaire.

Ces actions furent d'abord développées sur le fondement de l'article 7 du règlement FEDER de 1984³. La réforme de 1988 a ensuite accordé une meilleure place aux initiatives communautaires en en posant le principe, qui sera conforté puis repris par les réformes postérieures des fonds structurels.

La Commission engagea une réflexion sur les initiatives communautaires en 1993, juste après la clôture de la première phase des PPU, par la publication d'un livre vert⁴. Etonnement, aucune allusion à l'action naissante de la Communauté dans les zones urbaines n'est faite; aucune

¹ Dans le rapport annuel 96 sur les PPU, la Commission a reconnu que les projets pilotes urbains contenaient déjà l'essence d' URBAN. Voir p.i.

² Commission européenne, *Fonds structurels et fonds de cohésion 1994–1999*, EUR–OP, Luxembourg, 1993, p. 21.

³ Règlement n° 1787/84 JOCE L n°169, 28 juin 1984, p. 1. Les premières initiatives furent consacrées aux télécommunications (programme STAR) et à la valorisation du potentiel énergétique (programme VALOREN). Cf. JOCE L 305/1, 31 octobre 1986. Voir également Commission européenne, *Guide pour les initiatives communautaires*, EUR–OP, Luxembourg, 1991, 80 p.

⁴ Commission européenne, *Livre vert sur les initiatives communautaires*, COM (93) 282 final du 16 juin 1993.

perspective dans le cadre des initiatives communautaires n'étant envisagée sur ce point¹.

Le livre vert fit cependant l'objet d'une consultation des différentes institutions communautaires², et notamment du Parlement européen. C'est ce dernier qui rappellera à la Commission la nécessité de mettre en œuvre un programme spécifique de développement urbain intégré³. La Commission sera attentive à cette demande et consacra finalement une initiative communautaire aux zones urbaines en déclin « URBAN »⁴ pour un montant initial "timoré"⁵.

Les programmes URBAN sont intervenus majoritairement dans les quartiers au cœur des agglomérations (43%), dans les centres anciens (20%) et enfin dans les zones périphériques comme les cités de logement ou les friches industrielles (37%)⁶.

Quelques 118 villes – au lieu de 50 selon la communication de la Commission – ont bénéficié de l'initiative URBAN au cours de la période 1994–1999 pour un montant total de 950 millions d'euros⁷. Le dépassement des prévisions initiales est symptomatique de l'intérêt des Etats membres pour URBAN et, par conséquent, pour le renouvellement urbain.

¹ Le livre vert précité envisage "seulement" le recentrage des initiatives existantes sur cinq thèmes : coopération transfrontalière, développement rural, régions ultra-périphériques, emploi et développement des ressources humaines, gestion des mutations industrielles.

² Voir avis du Comité des Régions sur l'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels, JOCE C 217/5, 6 août 1994.

³ Voir résolution du Parlement européen sur le livre vert de la Commission JOCE C 205, partie II, point 12, 25 juillet 1994. Il est à noter que le Parlement européen avait déjà émis la demande de création d'une initiative communautaire consacrée aux zones urbaines en déclin. Voir Parlement européen, *Résolution sur l'avenir des initiatives communautaires*, JOCE C 315/245, 22 novembre 1993, point 36.

⁴ Commission européenne, *Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels URBAN*, JOCE C 180/6, 1 juillet 1994.

⁵ Pour la période 1994–1999, 9% des crédits des fonds structurels ont été consacrés aux initiatives communautaires, soit 13,45 milliards d'euros. URBAN a "bénéficié" de l'avant dernier poste avec ...0,6 milliard d'euros. Voir Commission européenne, *Guide des initiatives communautaires 1994–1999*, 1^{ère} édition, EUR-OP, Luxembourg, 1994, p. 8.

⁶ Commission européenne, *Info Regio*, Fiches d'information, 15 novembre 1998, p. 3.

⁷ Il est à préciser qu' URBAN première génération fut financé à la fois par le FEDER et le Fonds Social Européen (FSE).

La Commission a toutefois souhaité poursuivre l'expérience des PPU en introduisant une deuxième phase, peu après le lancement de l'initiative communautaire URBAN. La proximité de ces actions fut telle que la Commission les a, purement et simplement, confondues¹ !

Cette seconde phase fut plus solennelle puisqu'un appel d'offres pour cette nouvelle génération fut lancé en 1995². L'accent sera mis, de façon continue, sur la régénération urbaine³. Les thèmes furent assez analogues à ceux abordés par la première génération de PPU : traitement de centres anciens et de zones défavorisées mais également de friches industrielles. La seconde phase des PPU bénéficiera à 26 villes pour une contribution du FEDER de 64 millions d'euros.

Les PPU ont donc participé au financement, sur la période 1989–1999, de 59 projets pour un total d'environ 164 millions d'euros. On peut toujours s'interroger sur les raisons ayant conduit la Commission à prolonger l'expérience des PPU, étant donné qu' URBAN est présenté comme sa consécration et sa confirmation.

En tout état de cause, et par une action relayée, les PPU et l'initiative URBAN ont couvert durant toute une décennie, de 1989 à 1999 donc, le financement des programmes de renouvellement urbain.

B. Confirmation de l'engagement communautaire par l'inclusion explicite du renouvellement urbain dans les objectifs prioritaires des fonds structurels.

¹ La Commission, lors de l'organisation de l'assistance à la mise en œuvre des projets pilotes, a mentionné les programmes pilotes URBAN, financés par l'article 10 du règlement FEDER... Voir JOCE C 38/23, 10 février 1996.

² Commission européenne, Appel d'offres pour les PPU, JOCE C 319/31, 30 novembre 1995.

³ Commission européenne, PPU newsletter, Automne 1997, p. 3.

1. Intégration d'un volet urbain dans l'objectif 2 (2000–2006).

En 1999, la Commission commence à accumuler une certaine expérience. Les PPU ont marqué l'expérimentation dans la démarche de soutien et URBAN la continuation, quoi que l'action en la matière ait été jugée encore timide eu égard au montant des ressources allouées; les sommes affectées aux initiatives communautaires étant en effet présentées comme dérisoires par rapport aux fonds alloués aux objectifs prioritaires¹.

La Commission a donc souhaité intégrer de façon explicite le renouvellement urbain dans l'objectif 2. De façon explicite car l'ancien objectif 2² a pu occasionnellement financer des actions de renouvellement urbain; d'où une politique rampante de la Communauté européenne en la matière dès 1990³. Il faudra néanmoins attendre l'Agenda 2000¹ pour que la

¹ L'aide des fonds structurels pour une partie de l'objectif 1 pour la période 1994–1999 est supérieure à 1000 euros par habitant, tandis que l'aide octroyée au titre d'URBAN est inférieure à 280 euros par habitant. Voir Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, JOCE C 124/1, 25 avril 2001, point 31.

² La période de programmation 1994–1999 comprenait six objectifs. Ceux-ci visaient au développement et à l'ajustement structurels de régions en retard de développement (objectif 1), à la reconversion des régions affectées par le déclin industriel (objectif 2), à faciliter l'intégration des personnes exclues du marché du travail (objectif 3), à faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles (objectif 4). L'objectif 5 avait pour mission de participer à l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a) et de promouvoir le développement et l'ajustement des zones rurales (objectif 5b). Voir Commission européenne, *Fonds structurels communautaires 1994–1999*, EUR-OP, Luxembourg, 1993, p. 11.

La période de programmation 2000–2006 comporte trois objectifs visant à combler le retard de développement de certaines régions (objectif 1), à promouvoir la reconversion économique et sociale de certaines zones (objectif 2) et à favoriser l'éducation, la formation et l'emploi (objectif 3). La réduction du nombre d'objectifs par la Commission fut la traduction d'une volonté de rationalisation; dont les effets ont laissé une partie de la doctrine perplexe. Ces trois objectifs comprendraient intrinsèquement des sous-catégories. Voir Danielle PERROT, *La rationalisation des objectifs assignés aux fonds à finalité structurelle*, in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, volume 2, p. 78.

³ Force est de constater que l'objectif 2 a financé des actions de renouvellement urbain dès 1990. En France notamment, les cadres communautaires d'appui pour 1989–1991 ont financé des actions de requalification urbaine et des opérations de reconversion des friches industrielles pour la Haute-Normandie. Voir Commission européenne, *Cadres communautaires d'appui -1989-1991- pour la reconversion des régions affectées par le déclin industriel (objectif 2) France*, EUR-OP, Luxembourg, 1990, p. 18, axe 2 du CCA de la

Commission envisage explicitement d'intégrer le renouvellement urbain dans l'objectif 2. Et il faut reconnaître – une nouvelle fois – que c'est le Parlement européen qui a élevé l'intégration des interventions urbaines à la programmation pour la période 2000–2006 au rang de priorité, en se basant sur l'expérience acquise dans le cadre d' URBAN².

L'Agenda 2000 soulignera que l'ancien objectif 2 était surtout centré sur les zones souffrant de déclin industriel. L'objectif 2 renouvelé portera donc sur toutes les zones nécessitant une restructuration économique et sociale; y compris les quartiers urbains en difficultés³.

Le règlement FEDER pour la période 2000–2006 évoque clairement son soutien aux investissements en faveur de la réhabilitation des zones désaffectées, dans une perspective de développement local et urbain. Son article 2 poursuit en affirmant qu'il s'agit de la rénovation des zones urbaines dégradées⁴. Il est intéressant de noter que, concernant le "nouveau" volet de l'objectif 2, la Commission s'en remet à l'initiative URBAN en tant que source d'inspiration pour les projets financés au titre dudit objectif pour la période 2000–2006⁵. La continuité est donc bien présente. En dépit de

Haute-Normandie. Ce fut également le cas pour l'Italie : l'axe 1 du CCA de la Vallée d'Aoste prévoit la restructuration de sites industriels et urbains désaffectés. Voir Commission européenne, *Cadres communautaires d'appui –1989–1997– pour la reconversion des régions affectées par le déclin industriel (objectif 2) Italie*, EUR-OP Luxembourg, 1990, p. 33.

Notons qu'une telle action, eu égard au thème de l'objectif 2, n'a rien d'hétérodoxe quant au traitement des friches industrielles. Voir DATAR, *La réhabilitation des friches industrielles*, la Documentation française, 1991, 45 p.

¹ Communication de la Commission, *Agenda 2000 Pour une union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final. Voir également Bulletin de l'Union européenne, supplément, 5/97.

² Parlement européen, *Résolution sur la communication de la Commission "La question urbaine : orientations pour un débat européen"*, précitée, point 34.

³ Notons toutefois que l'objectif 2, lors de la période 1994–1999, commençait à considérer sérieusement la question urbaine puisqu' il s'adressait à des zones, particulièrement des zones urbaines, confrontées à des graves problèmes de réhabilitation de sites industriels dégradés ainsi qu'à d'autres zones à caractère urbain ou industriel. Voir règlement du Conseil n° 2081/93 du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, JOCE L 193/5, 31 juillet 1993, article 9.

⁴ Règlement n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FEDER, JOCE L 213/1, 13 août 1999, point 8 et article 2.1.b. (i).

⁵ Communication de la Commission européenne, *Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion, orientations pour les programmes de la période 2000–2006*, 1 juillet 1999, 40 p. Voir p. 35.

cette "consécration", la Commission a souhaité toutefois prolonger l'initiative URBAN; choisissant – ce faisant– de multiplier les interventions simultanées ayant le même objet.

2. Reconduction simultanée de l'initiative URBAN (2000–2006).

Rappelons à cet égard que la Commission, dans Agenda 2000, avait prévu l'arrêt d' URBAN en 1999; arguant de l'inclusion d'un volet urbain nouveau dans l'objectif 2. Toutefois – comme cela est de coutume depuis le début de ce paragraphe – , le Parlement européen a grandement insisté pour que la Commission n'abandonne pas l'initiative en cause¹.

Devant cette nouvelle supplique, la Commission se ravisera en prolongeant l'initiative URBAN pour la période 2000–2006.

L'initiative communautaire URBAN II² prend finalement le relais d'URBAN et concerne 70 sites pour une contribution du FEDER de 713 millions d'euros³.

Ainsi, si la logique des petits pas a guidé l'évolution des instruments financiers concernant la politique communautaire de renouvellement urbain, le constat de la multiplicité des interventions peut être dressé; et une multiplicité simultanée qui plus est. Il nous revient à présent d'en examiner les conséquences.

¹ Voir Rapport du 23 avril 1999 précité, point 8, p. 7. Dans le même sens, voir résolution sur l'environnement urbain du 2 juillet 1998, point 7. Le Comité Economique et Social a également plaidé pour le maintien d' URBAN in avis précité du 28 et 29 janvier 1998, point 5.4.3, p. 14.

² Communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable –URBAN II, JOCE C 141/8, 19 mai 2000.

³ Il convient de rappeler que les fonds communautaires n'ont pas vocation à financer les projets en totalité. Il s'agit d'une contribution venant compléter les fonds nationaux. Plus précisément, concernant URBAN, c'est un effet de levier qui est recherché ; les fonds européens étant censés mobiliser les fonds publics – étatiques, locaux etc... – et les fonds privés par son action. Voir communication de la Commission, *La programmation 2000–2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN*, COM (2002) 308 final, 14 juin 2002, 41 p. Voir p. 21.

§2. Implications de la multiplicité.

A. Rôle à géométrie variable pour la Commission européenne.

1. Essai de typologie concernant la fonction de la Commission.

Résumons nous : trois types d'intervention en matière de renouvellement urbain, avec coexistence régulière de deux instruments à partir de la période 1994–1999. Ces trois catégories d'interventions – les projets pilotes, les initiatives communautaires et les objectifs prioritaires – n'accordent pas nonobstant le même rôle à la Commission européenne. Une typologie fut d'ailleurs établie¹ ; chaque forme d'intervention correspondant à une fonction déterminée de la Commission.

Les projets pilotes accorderaient ainsi une fonction pionnière à la Commission; c'est à dire qu'il s'agit d'explorer des voies d'actions novatrices par une approche expérimentale à l'échelle européenne. C'est surtout au niveau du régime des projets pilotes que le rôle de la Commission est important puisque c'est cette dernière qui décide de la mise en œuvre de telle action suivant son caractère innovateur; ce qui laisse tout de même une marge d'appréciation importante quant à cette dernière exigence.

Les initiatives communautaires correspondraient, en second lieu, à une fonction messagère de la Commission; visant à répandre dans l'Union les bonnes pratiques dans des domaines définis.

Les objectifs prioritaires des fonds structurels viseraient enfin à assurer une fonction de redistribution et de solidarité car, en effet, les moyens financiers engagés sont de loin les plus importants.

Cette classification a le mérite d'appuyer, certes, les fonctions de la Commission selon l'action envisagée, mais souligne en outre l'évolution progressive des moyens mis en œuvre pour le renouvellement urbain. Les PPU pour l'expérimentation, l'initiative URBAN pour la vulgarisation des

¹ Marie-Madeleine DORE-LUCAS, *La compétence d'exécution de la Commission des Communautés européennes dans la stratégie d'intervention des fonds structurels*, in La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne, ouvrage précité, volume 1, p. 365.

enseignements tirés de ces expériences et l'objectif 2 pour la redistribution des fonds en ce domaine. Car il est juste de souligner que la "philosophie" de ces instruments est différente. Attardons nous un instant sur l'appel d'offres pour les PPU phase 2, ainsi que sur les communications ayant trait à URBAN I et II.

Dans le cadre des PPU phase 2, ce sont des thèmes qui sont proposés aux Etats membres; l'innovation devant être le fruit des réflexions des Etats membres ou des autorités locales, inscrites dans les projets proposés à la Commission. Les communications relatives à URBAN I et II laissent entrevoir une logique différente puisque ne sont pas proposés des thèmes, mais des mesures éligibles. La différence est sensible.

Les thèmes, dans le cadre des PPU, laissent aux Etats membres la possibilité de définir eux-mêmes les mesures propres à leur réalisation. Concernant URBAN , les mesures citées comme éligibles par les communications seront – peu ou prou – reprises dans les programmes pour bon nombre d'entre elles.

Nous en concluons – en théorie du moins – que le rôle d'orientation de la Commission quant au contenu du programme fut sans doute plus fort dans le cadre d' URBAN que dans le cadre des PPU. A contrario, les Etats membres ont eu plus de liberté pour préparer les programmes dans le cadre des PPU que dans le cadre d' URBAN. A tel point que les Etats membres ont perçu les mesures éligibles, dans le cadre d' URBAN I, comme des mesures types¹.

2. Relativisation de la typologie.

Afin de nuancer cette dichotomie, nous pouvons avancer l'argument selon lequel les thèmes proposés dans le cadre des PPU présentaient un certain degré de détail et que la communication relative à

¹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 1/2001 précité, point 19. La Cour souligne que les mesures incluses dans les programmes furent identiques ou très similaires d'un programme à l'autre ; étant donné que « les catégories de mesures proposées dans les communications ont été comprises par certaines autorités nationales comme le contenu d'un programme type » ; les propositions ayant suivi à la lettre cette structure.

URBAN II a relégué en annexe les mesures éligibles et a défini des stratégies que les Etats doivent respecter en matière de renouvellement urbain.

Concernant les programmes de l'objectif 2, la situation est différente car, comme nous l'avons vu, si la Commission s'en remet à l'approche développée par l'initiative URBAN, ce sera avant tout aux Etats membres qu'il incombera de répercuter cette expérience dans les programmes concourant pour une contribution du FEDER au titre de l'objectif suscité.

Or, il fut déjà souligné que les programmes des objectifs prioritaires présentés par les Etats membres se bornent parfois à une répétition des politiques nationales; l'adoption desdits programmes par la Commission étant assimilable à un amendement de ces dernières¹. Autrement dit, les objectifs prioritaires ne constituent pas les meilleurs instruments si la Commission souhaite infléchir une politique dans un sens donné. Il faudra en conséquence que l'expérience d' URBAN ait été suffisamment prégnante sur les politiques nationales et que ses apports éventuels soient durables² pour que la Commission conserve un rôle d'orientation dans le contexte de l'objectif 2. Notons malgré tout que la reconduction d' URBAN pour la période 2000–2006 a permis à la Commission de conserver le pouvoir de définir les mesures éligibles dans le cadre de cette initiative³.

Définition de thèmes – PPU – ou de mesures éligibles – pour URBAN – , renvoi à une autre initiative communautaire pour le contenu des programmes de l'objectif 2... Le rôle de la Commission apparaît donc

¹ La Cour des comptes européenne a souligné, pour la période 1994–1999, que les programmes de l'objectif 2 ont parfois consisté en un amendement de politiques nationales ou régionales déjà mises en place. Voir Rapport spécial n° 15/98 sur l'évaluation des interventions des fonds structurels concernant les périodes 1989–1993 et 1994–1999, accompagné des réponses de la Commission, JOCE C 347/1, 16 novembre 1998, point 5.16.

² Voir sur ce point Patrick BARRAUD, Anne Claire DEFOSSEZ, Dominique RENAULT et Anne ZIMMERMAN, *Bilan–Evaluation du point de vue national de la mise en œuvre du PIC URBAN en France*, Rapport final, Cabinet Quaternaire, 25 avril 2000, 121 p. Voir p. 95 : y est abordé le problème de la pérennisation des actions lancées dans le cadre d' URBAN.

³ Un "pouvoir" auquel la Commission a attaché bien peu d'importance puisqu'elle a envisagé, comme mentionné ci-dessus, de supprimer l'initiative URBAN en 1997 pour la période 2000–2006...

bigarré. Il est toutefois constant que la Commission conserve un pouvoir d'approbation, et donc d' « examen » des programmes.

Le rôle à géométrie variable n'est toutefois pas la seule implication de la multiplicité des instruments financiers.

B. Conséquences quant à la détermination des zones bénéficiaires.

La concentration des interventions et la couverture du territoire européen sont les deux logiques pouvant être observées comme résultant de la coexistence de plusieurs instruments financiers portant sur un objet similaire. Attardons-nous avant toute chose sur les modes et exigences de sélection des villes et des zones bénéficiaires.

1. Règles générales de sélection des zones.

Concernant les PPU phase 1 tout d'abord, la sélection des villes bénéficiaires fut effectuée par des procédures de gré à gré n'ayant pas fait l'objet de formalités particulières. La Commission n'a guère plus précisé les modalités de sélection des projets concernant les PPU phase 2. Les autorités nationales ou les collectivités locales ont pu lui présenter directement les projets. La Commission exigea en revanche que la zone bénéficiaire – autorité locale ou régionale – représente des villes ou des conurbations comprenant plus de 100 000 habitants¹.

Dans les faits, sur cinq cent trois propositions reçues, plus de quatre cent furent soumises par des autorités locales. Cela traduit la diversité des traditions administratives dans les Etats membres : soit l'Etat assure l'interface entre les villes et la Commission, soit ce sont les autorités locales qui traitent directement avec cette dernière².

Concernant URBAN, la Commission a défini les zones éligibles comme étant des zones urbaines dans des villes ou agglomérations de plus de 100 000 habitants, étant donné que ladite zone peut être une entité administrative ou simplement géographique. Elle doit être marquée par une

¹ Commission européenne, Appel d'offres pour les PPU, précité.

² Les communes néerlandaises peuvent traiter directement avec la Commission sans l'intermédiaire de l'Etat central. Voir *Quelles pistes de réflexions apportent les expériences étrangères?* In *Demain, la ville*, rapport précité, tome 1, p. 166.

forte densité démographique, un important taux de chômage et un tissu urbain dégradé. Derechef, ce sont les autorités nationales ou locales qui présentèrent les propositions à la Commission, ce qui ne fut pas exclusif de quelques « cafouillages »¹.

Concernant URBAN II, la Commission a revu ces critères : la zone doit comprendre au moins 20 000 habitants, qu'elle soit située ou non à l'intérieur de l'objectif 1 ou 2. Ces zones doivent toujours être marquées par un fort taux de chômage et de pauvreté et par une faiblesse des activités économiques en son sein.

La sélection des sites bénéficiaires au sein des Etats membres fut variée. Deux modes de sélection ont été observés : celui de l'appel d'offres et celui de l'analyse statistique basée sur des indicateurs établis dans la communication relative à URBAN II².

A s'agir de l'objectif 2, l'éligibilité des zones urbaines est également conditionnée par des critères précis ; à savoir au moins une des caractéristiques suivantes : fort taux de chômage et de pauvreté, faible taux d'éducation, dégradation particulière de l'environnement³. Une fois ces précisions soulignées, il nous appartient d'examiner quelles sont les logiques ayant présidé à la détermination effective des zones.

2. Coexistence de deux logiques antagonistes, entre couverture du territoire et concentration des actions communautaires.

Les velléités de répartition territoriale des financements communautaires peuvent être observées, de façon notable, en France; l'Etat

¹ Suivant le cas italien par exemple : les autorités nationales italiennes avaient invité vingt-quatre villes à présenter des projets. Neuf villes, non invitées, ont proposé des programmes de leur propre chef à la Commission en dehors de la procédure établie par l'Etat italien... Voir Cour des comptes européenne, Rapport n° 1/2001, précité, point 13.

² La France, l'Italie et la Grèce ont opté pour le mode de l'appel d'offres, tandis que les Pays-Bas, le Danemark et le Portugal ont choisi la méthode statistique. Voir Commission européenne, communication précitée sur l'évaluation initiale d' URBAN, p. 12. Nous y apprenons que les critères récurrents de sélection des sites furent des indicateurs socio-économiques, l'évaluation de la qualité des propositions faites par les sites, l'équilibre territorial et la cohérence avec les dispositifs nationaux.

³ L'identité ou la similarité des conditions d'éligibilité étaye en quelque sorte l'identité d'objet des programmes susmentionnés.

ayant eu la responsabilité de la détermination des zones bénéficiaires des programmes européens.

Concernant le premier programme, ce sont la DIV et la DATAR qui ont sélectionné les projets avec priorité donnée aux villes n'étant pas éligibles aux fonds structurels européens. La base de sélection fut ainsi de retenir 2/3 des projets parmi les villes hors zonage de l'objectif 2; ces sites devant en sus faire l'objet d'un Grand Projet de Ville (GPV) ou d'une Opération de Renouvellement Urbain (ORU)¹. Or, le zonage de l'objectif 2 fut lui même déterminé, en toute logique d'ailleurs, par l'Etat².

La logique ayant prévalu fut donc celle de la couverture du territoire français³; les zonages nationaux s'étant eux-même superposés aux zonages européens⁴. Le résultat fut une sélection des villes bénéficiaires peu démocratique ainsi qu'un saupoudrage des fonds communautaires ; cette tendance n'étant toutefois pas propre à la France⁵.

Précisons que la logique de répartition ainsi décrite va à l'encontre d'un principe de base des fonds structurels : celui de la concentration, issu de la période 1988-1993⁶. Ce principe commande que

¹ Sur ces opérations, voir DIV, *2000-2006 : une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, collection Repères, les Editions de la DIV, 2000, 20 p.

² La détermination du zonage de l'objectif 2 fut effectuée en cinq étapes. A l'été 1999, après consultation du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire, le gouvernement a réparti le quota de population éligible à l'objectif 2 entre les régions ; un complément ayant été attribué de façon notable en fonction des Zones Urbaines Sensibles présentes dans les régions . A l'automne 1999, des propositions régionales furent élaborées sous l'égide des préfets de région pour déterminer les zones éligibles à l'intérieur de chaque région. En novembre 1999, le gouvernement a proposé un premier zonage à la Commission. La Commission a approuvé le zonage initial en janvier 2000, pour ensuite le confirmer définitivement en mars 2000. Voir Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 25.

³ Voir Cour des comptes, Rapport sur la politique de ville précité, p. 68.

⁴ Voir Rapport d'information n° 1280 déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne précité, p. 55.

⁵ La Cour des comptes européenne a souligné que, dans l'ensemble, lorsque des Etats ont essayé de mettre en œuvre des procédures de sélection objective des villes et zones bénéficiaires, « le résultat a été altéré pour effectuer des rééquilibrages géographiques afin de donner une priorité à certaines villes, notamment les capitales, ou de donner une compensation à des zones non retenues dans le cadre d'autres interventions des fonds structurels ». Voir, Rapport spécial n° 1/2001 précité, points 14 et 15.

⁶ Outre le principe de concentration, furent adoptés trois autres principes. Le principe d'additionnalité veut que les fonds européens ne soient pas des substituts mais des compléments aux subventions nationales. Le principe de partenariat exige qu' une concertation étroite soit effective entre la Commission et tous les acteurs nationaux, à

l'intervention des fonds structurels soit concentrée sur les territoires les plus en difficulté.

Alors il est vrai que les initiatives communautaires ont une vocation particulière, comme nous l'avons évoqué. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de la seconde génération d' URBAN; la mission de la première initiative URBAN ayant réussi puisqu' ayant conduit à l'inclusion d'un volet urbain dans l'objectif 2 pour la période 2000–2006. Pourquoi dès lors avoir maintenu et reconduit l'initiative URBAN? La seule pression exercée par le Parlement européen ne nous paraît justifier le manque de rationalité découlant de la multiplicité des interventions en matière de renouvellement urbain ; la finalité propre des instruments communautaires étant détournée au profit d'une tendance à la compensation territoriale. La situation est toutefois plus tempérée concernant les PPU et varie selon l'Etat envisagé. La tendance serait davantage à la concentration des interventions.

Il apparaît que la France ait choisi derechef de répartir les fonds européens sur le territoire. Les autorités nationales françaises avaient en effet, pour les PPU phase 1, proposé onze villes dont deux seulement pouvaient bénéficier des fonds structurels dans le cadre des anciens objectifs 1,2 ou 5b¹. Une logique de couverture géographique est donc à nouveau observable² ; la Commission n'ayant d'ailleurs pas toujours été claire à ce sujet³.

Afin de modérer ce constat, neuf projets – sur un total de trente trois – ont bénéficié à des villes hors zonage prioritaire, concernant la phase 1. C'est-à-dire que quatorze projets ont bénéficié à la fois du soutien

chacune des étapes de la programmation. Le principe de programmation enfin commande que les actions communautaires soient mises en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels ; comme nous serons amenés à l'évoquer. Voir Marc CHALLEAT, *Les Fonds structurels européens*, ouvrage précité, p. 12.

¹ Voir Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 4/94 précité, réponse de la Commission, points 3–6, 3–7.

² Cette tendance n'est pas « franco-française ». Concernant la première phase des PPU, le choix des communes espagnoles bénéficiaires par les autorités nationales a été fonction de leur non-éligibilité à l'objectif 2. Voir Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°4/94, précité, point 3.7.

³ La Commission a en effet précisé que les PPU phase 2 pouvaient être situés dans d'autres zones que celles désignées prioritaires par les Fonds structurels. Voir Rapport annuel 1996 sur les PPU précité p. 5.

au titre des projets pilotes et des objectifs prioritaires des fonds structurels. L'inflexion est donc davantage à la concentration des interventions. Cette tendance sera confirmée pour la deuxième phase des PPU puisque, sur un total de vingt-six projets, neuf seulement furent hors zonage prioritaire.

A cet égard, notons que, pour les périodes 1989-1999, si l'objectif 2 ne comportait pas de volet consacré au renouvellement urbain, les objectifs 1, 2 et 3 ont pu contribuer à financer les actions économiques et sociales comprises dans les interventions portant sur les zones urbaines en crise¹. Les actions de renouvellement urbain initiées dans le cadre des PPU ont pu venir se greffer aux actions des fonds structurels ainsi présentées.

Précisons en second lieu que les PPU, eu égard à leur vocation innovante et expérimentale, sont censés être les interventions les plus indépendantes du zonage des objectifs prioritaires. Il est en conséquence délicat de tirer des conclusions quant à la tendance à la concentration que nous avons soulignée.

La multiplicité des interventions communautaires en matière de renouvellement urbain nous a permis d'étayer leur histoire et leur variété; ainsi que les conséquences en ayant découlé. Il nous appartient à présent d'étudier la mise en œuvre de ces actions.

Section 2. Mise en œuvre des interventions communautaires.

De façon générale, toute intervention communautaire suit un schéma régulier: selon les orientations fixées par la Commission, les autorités nationales – ou locales– présentent leurs projets ou leurs plans de développement pour approbation à la Commission.

¹ Voir La lettre de la DIV n° 30 précitée. Nous y apprenons que l'objectif 3 a financé, sur la période 1994-1999, les mesures visant au développement de l'emploi dans les quartiers à hauteur de 387,7 millions de francs et que l'objectif 2, de 1996 à 1999, a participé au financement des zones franches urbaines (ZFU), mises en place par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Si nous n'avons pas évoqué ces actions plus haut, c'est parce que nous considérons que les interventions économiques et sociales dans les zones urbaines sensibles, sans des opérations de requalification de la trame urbaine, ne constituent pas des actions de renouvellement urbain.

Le cadre de la mise en œuvre des actions communautaires est néanmoins défini par les règlements communautaires en vigueur selon la période de programmation envisagée. Il convient à cet égard de préciser que la volonté de la Commission pour la période de programmation 2000–2006 est de conserver les aspects stratégiques de la programmation et de s'en remettre aux Etats concernant la gestion des programmes¹.

Nous tenterons d'aborder ces points en évoquant la programmation des actions communautaires en matière de renouvellement urbain (§1) ainsi que l'exécution des programmes (§2). Nous devons garder à l'esprit que l'intervention de l'Union européenne en la matière a couvert trois périodes de programmation.

§1. Programmation des actions communautaires.

A. Présentation des programmes.

La programmation est en effet le cadre majeur des interventions communautaires en général. Il s'agit d'un principe de base des fonds structurels.

Que désigne la programmation ? Elle est définie comme "le processus d'organisation, de prise de décision et de financement effectué en plusieurs étapes et visant à mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de la Communauté et des Etats membres"². Pour la période 2000–2006, c'est une programmation stratégique et partenariale que souhaite la Commission.

1. Démarche programmatique suggérée pour les PPU.

Quid de la programmation concernant les PPU ? Lesdits projets, nous l'avons vu, sont à ranger dans la catégorie des actions innovatrices. Sur les règles leur étant applicables, les documents existants sont plutôt

¹ Stéphane LECLERC, *L'avenir des fonds structurels de la Communauté européenne (2000–2006)*, in La cohésion économique et sociale, ouvrage précité, p. 60.

² Article 9 a) du règlement n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L 161/1, 26 juin 1999.

laconiques¹. Les règlements FEDER, s'ils ont admis le principe des projets pilotes, n'en prévoient ni la forme ni les modalités².

Nous pouvons évoquer l'hypothèse selon laquelle la volonté fut celle, concernant les projets pilotes, de laisser une grande marge de manœuvre à la Commission dans la mesure où la finalité propre de cette catégorie d'action est avant tout l'innovation et l'expérimentation. L'aspect programmatif n'est toutefois pas exclu.

En premier lieu, les actions sont engagées selon un calendrier défini par la Commission et l'autorité participante³. En second lieu, précisons que les PPU phase 2 pouvaient avoir pour thème l'amélioration de la programmation relative aux quartiers urbains périphériques dans les moyennes et grandes villes s'étant développées de manière anarchique.

Si la démarche de programmation est présente pour les PPU, c'est au cas par cas – au gré des programmes donc – qu'il conviendrait de la mesurer. La situation est en revanche plus explicite pour l'initiative URBAN et pour l'objectif 2.

2. Démarche obligatoire pour les projets URBAN et l'objectif 2.

Pour URBAN première génération, la Commission a posé l'exigence de programmes de développement intégré pour un territoire géographiquement défini. Les propositions des autorités nationales devaient contenir une évaluation du site, les objectifs fixés ainsi qu'un calendrier de

¹ Voir par exemple Commission européenne, *Fonds structurels et Fonds de cohésion 1994–1999*, précité, p. 26. Après avoir abordé le contenu des documents de programmation pour les objectifs prioritaires, la Commission évoque que "les projets pilotes peuvent être présentés par les Etats membres [...]" et que ceux-ci "font généralement suite à un appel à propositions sur des thèmes ciblés proposés par les services de la Commission".

² Voir l'article 10 du règlement n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du FEDER, JOCE L 374/15, 31 décembre 1988. Voir également le règlement n° 2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4254/88 concernant le FEDER, JOCE L 193/34, 31 juillet 1993. Le volet b de l'article 10 consacré aux projets pilotes ne fut pas modifié. L'article 4 du règlement FEDER pour la période 2000–2006 se contente de préciser que le FEDER peut participer au financement des projets pilotes qui détectent ou proposent des solutions nouvelles en matière de développement régional et local afin de transférer celles-ci, après leur démonstration, dans les interventions.

³ Notons qu'un calendrier de mise en œuvre des projets figure dans le rapport annuel 1996 sur les PPU. Voir p.6.

réalisation; tout en étant élaborées dans le cadre d'un partenariat entre les entités publiques – nationales, régionales, locales...et les acteurs privés, associations etc...-. Ces propositions pouvaient prendre la forme d'un programme opérationnel ou d'une subvention globale.

Dans le second cas, il s'agit d'une délégation de la programmation et de la gestion des fonds à un intermédiaire désigné par l'Etat et la Commission¹. Les modalités d'utilisation des fonds doivent d'ailleurs faire l'objet d'une convention entre ces deux acteurs afin de préciser les critères de choix des bénéficiaires. Cette formule est appropriée lorsqu'un programme URBAN est adopté, non par site, mais à l'échelle de l'Etat par le biais d'un programme unique².

Ce fut toutefois la formule du programme opérationnel qui prévalut. Le règlement FEDER, pour la période 1994–1999, définit les programmes opérationnels comme "un ensemble cohérent de mesures pluriannuelles pour la réalisation duquel il peut être fait appel à un ou plusieurs fonds structurels [...]"³.

Malgré les exigences et les modalités ainsi exposées, la programmation concernant URBAN I fut décevante en ce que les propositions de programme se sont bornées à la description des zones concernées et de ses caractéristiques sociales et économiques, ainsi qu'à une répétition des objectifs indiqués dans la communication de la Commission. Les programmes ont donc manqué dans l'ensemble d'objectifs précis; leur élaboration n'ayant que peu associé les acteurs privés en sus⁴. En tout état de cause, la démarche programmatique fut prolongée, et accentuée, dans le cadre de URBAN II.

Chaque programme porte sur une zone urbaine. A s'agir du contenu, la Commission renvoie au document unique de programmation, désignés ci-après par l'acronyme DOCUP et décrits à l'article 19 §3 du règlement général. Ceux-ci doivent contenir notamment la stratégie et les

¹ Voir règlement FEDER n° 2083/93 précité. Le système des subventions globales fut repris pour la période 2000–2006. Voir règlement FEDER n° 1261/99, article 27.

² Voir point 24 et 25 du rapport n°1/2001 précité de la Cour des comptes européenne.

³ Article 5 du Règlement FEDER n° 1261/99 précité.

⁴ Cour des comptes européenne, Rapport précité n° 1/2001, points 22 et 36.

axes prioritaires retenus, une description des mesures envisagées pour les réaliser, ainsi que les plans de financement indicatifs.

Derechef, pour URBAN II, un partenariat entre les autorités régionales et nationales est exigé concernant l'élaboration des programmes ; même si la tâche revient avant tout aux autorités locales de la région concernée. Notons qu'en France, si l'élaboration des programmes revint effectivement à ces dernières, la DIV et la DATAR – ayant sélectionné les sites – ont ajouté une exigence supplémentaire aux soumissionnaires. Les propositions de programme devaient, concernant URBAN II, démontrer leur articulations avec le GPV ou l' ORU dont les sites faisaient l'objet ainsi, le cas échéant, qu'avec le contrat d'agglomération.

La démarche de programmation est également appuyée concernant les actions engagées au titre de l'objectif 2 puisque la Commission a expressément précisé que les DOCUP constituent la modalité de programmation la plus appropriée pour l'objectif 2¹, même si cette recommandation n'est pas obligatoire². Nous avons abordé le contenu de ces documents puisqu'ils sont également employés dans le cadre URBAN II; n'y revenons pas.

Précisons que le partenariat est également exigé concernant l'élaboration des programmes des objectifs prioritaires; cette étape devant impliquer les autorités publiques ainsi que les partenaires économiques et sociaux et tout "autre organisme approprié"³.

En France, une circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire en date du 3 janvier 2000 vient préciser les modalités d'élaboration des DOCUP objectif 2⁴. Chaque DOCUP est élaboré sous l'autorité du préfet de région, après avoir fait l'objet d'une réunion de travail à la DATAR en

¹ Voir article 15 du Règlement n° 1260/99 précité.

² La France a notamment mis en œuvre pour l'objectif 2 le système de la subvention globale dépeint brièvement plus haut dans le cadre d'URBAN. Il est intéressant de noter que parmi les organismes intermédiaires désignés par l'Etat, figure l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie. Voir Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 49.

³ Voir article 8 du Règlement n°1260/99 précité.

⁴ Citée in AFDUH 2001, p. 350. Notons que cette circulaire marque une volonté délibérée du gouvernement français de faire coïncider les calendriers français et communautaire puisque la période de programmation des fonds structurels correspond à la période de la quatrième génération des contrats de plan Etats-régions (2000-2006). Cela conforte la vocation de complémentarité des fonds structurels, voir article 8 du Règlement n° 1260/99 précité.

présence de chaque secrétaire général aux affaires régionales de chaque région et des ministres concernés.

La démarche programmatique est renforcée en outre par la présence d'un comité de programmation, qui a pour objet de sélectionner les opérations cofinancées par les fonds structurels après approbation du DOCUP régional¹. En dépit de ces vœux pieux, les expériences passées de programmation ont mis en exergue le peu de partenariat en pratique; les Etats restant en général au cœur de la procédure².

L'adoption des programmes, qu'il s'agisse d' URBAN ou de l'objectif 2, signifie, naturellement, l'engagement de fonds par la Communauté européenne et leur gestion.

B. Gestion des fonds.

Nous avons précisé plus haut les grandes lignes de la nouvelle période de programmation 2000–2006; à savoir un désengagement de la Commission dans la gestion des fonds et une plus grande responsabilité des Etats membres en ce domaine.

1. Modalités de gestion peu claires pour les PPU et URBAN I.

Concernant les PPU, la gestion des fonds engagés fut peu formalisée dans la première phase puisque les modalités en furent improvisées. Ainsi, ce furent soit les autorités locales, par le biais "d'un contrat direct avec la Commission", soit les autorités nationales qui assurèrent la gestion des fonds³. Pour la seconde phase des PPU, l'appel d'offres précité n'aborde pas les modalités de gestion des fonds.

¹ Notons que ledit comité comprend des représentants des conseils généraux et régional, ainsi que les préfets de département. Il est co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Voir Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 49.

² Voir les conclusions convergentes de Marie-Madeleine DORE-LUCAS, article précité, ouvrage précité, p. 380 et de la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, rapport d'information précité n° 1280, p. 53.

³ La Commission a par ailleurs précisé que, selon les cas, la mise en œuvre fut confiée à des organismes disposant "d'une certaine indépendance dans les banlieues", in PPU *rapport annuel 1996*, précité, p. 5.

Pour les programmes URBAN, la gestion des fonds est abordée de façon plus claire, surtout concernant URBAN II. La communication relative à URBAN I se borne en effet à préciser que les autorités locales et les autres partenaires doivent participer à la mise en œuvre des programmes selon les modalités propres à chaque Etat membre. Ce souhait fut obstrué par l'absence de structures juridiques concernant la gestion des actions à mettre en œuvre. En résulta une gestion effectuée par les seules administrations publiques; à l'exclusion des partenaires sociaux¹. C'est un constat ne devant pas toutefois pas être érigé en généralité puisqu'en France, entre autres, la gestion fut assurée de façon satisfaisante².

2. Désignation d'une autorité de gestion pour URBAN II et l'objectif 2.

Concernant URBAN II, la Commission fut plus précise car la communication précitée prévoit la mise en place d'une autorité de gestion, au sens de l'article 9 du règlement général sur les fonds structurels³. Ladite autorité est chargée, de façon notable, d'organiser la préparation des décisions devant être prises par le Comité de suivi. Elle doit également assurer l'examen et l'évaluation préliminaire des opérations proposées pour un financement⁴. Soulignons enfin que l'autorité de gestion est responsable de la publicité et de l'information de l'action communautaire et participe, annuellement, à une rencontre avec la Commission.

En France, la DIV et la DATAR ont offert la possibilité à la collectivité – ou à la structure intercommunale – ainsi qu'au groupement

¹ Voir Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 1/2001, point 36.

² Dans l'agglomération lyonnaise par exemple, le comité de programmation du programme URBAN fut présidé par le sous-préfet ville et composé de personnes participant au pilotage du contrat ville de l'agglomération. Cour des comptes, rapport sur la politique de la ville précité, p. 66.

³ Celui-ci dispose qu'une autorité de gestion est "toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre [...] pour gérer une intervention aux fins du présent règlement. Au cas où l'Etat membre désigne une autorité de gestion différente de lui-même, il fixe toutes les modalités de ses relations avec cette autorité et des relations de celle-ci avec la Commission [...]". Voir Règlement n° 1266/99 précité.

⁴ Point 24 de la communication de la Commission sur l'initiative communautaire URBAN II, précitée.

d'intérêt public éventuellement impliqué¹ d'assurer la fonction d'autorité de gestion; les tâches de gestion réalisées habituellement par les services déconcentrés de l'Etat lui étant transférées². En conséquence, les autorités de gestion pour le programme URBAN II en France sont d'une certaine variété³.

Il est enfin à préciser que la DIV et la DATAR ont souhaité dissocier la gestion des fonds de leur paiement en rendant obligatoire la désignation d'une autorité de paiement en l'institution de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Concernant les programmes de l'objectif 2, le règlement général prévoit également la désignation d'une autorité de gestion⁴.

De façon générale, et selon une tradition en quelque sorte⁵, ce sont les préfets de régions qui assurent la fonction d'autorité de gestion. Soulignons toutefois que la France a décidé la mise en œuvre des subventions globales, permettant de confier à un organisme intermédiaire une responsabilité particulière concernant la programmation et la gestion des fonds ; comme exposé ci-dessus dans le cadre d' URBAN I. Quelques régions, l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR) ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) assurent cette fonction d'organisme intermédiaire et bénéficient ainsi de la délégation de gestion des fonds.

¹ Sur le rôle et l'utilité des groupements d'intérêt public en matière de renouvellement urbain, Voir Délégation interministérielle à la Ville, *Le groupement d'intérêt public, développement social urbain*, les Editions de la DIV, collection Repères, 2000, 30 p.

² Circulaire conjointe de la DIV et de la DATAR relative à la gestion des programmes URBAN, 2000, 3 p.

³ La fonction d'autorité de gestion a échu en effet à des préfets de région (sites de Clichy-Montfermeil, des Mureaux et de Bordeaux), à un établissement public d'aménagement (site du Mantois), à un groupement d'intérêt public (site de Grigny-Viry), à deux autorités municipales, (sites de Bastia et du Maine) et à deux autorités intercommunales (sites des agglomérations strasbourgeoise et grenobloise).

⁴ Voir article 34 du Règlement n° 1260/99 précité.

⁵ La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 consacre un rôle prépondérant du préfet de région dans l'ensemble de la mise en œuvre des fonds structurels. Voir Gérard VANIER, *La gestion des fonds structurels*, Revue Administration, n° 193, mars 2002, p. 6. Voir également circulaire du 12 mai 1998 du Premier ministre relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels, Journal Officiel de la République française n° 112, 15 mai 1998, p. 7372.

Après avoir exposé les modalités de gestion des fonds, nous constatons que deux interventions, aux objectifs similaires, sont marqués – dans l'ensemble – par un "écart de décentralisation" dans ce domaine ... La gestion des fonds est en effet plutôt déconcentrée pour l'objectif 2 et plutôt décentralisée pour URBAN II.

Cela peut toutefois être justifié par le fait que les DOCUP de l'objectif 2 sont des documents élaborés à l'échelle de la région; la déconcentration étant par conséquent la solution la plus adéquate.

La programmation exige donc le développement d'une stratégie planifiée dans le temps selon des documents programmatifs déterminés. Intéressons-nous maintenant à l'exécution des programmes.

§2. Exécution des programmes.

A. Suivi et évaluation.

1. Le suivi des programmes.

Le suivi constitue le premier aspect de l'exécution des programmes et diffère selon l'intervention envisagée.

Surtout à s'agir des PPU phase 2 : la Commission a prévu, dans l'appel d'offres précité, l'intervention d'une instance de contrôle externe ayant pour mission de suivre la mise en œuvre des clauses du contrat liant la ville – ou l'Etat – à la Commission.

Concernant les programmes URBAN II et objectif 2, les modalités de suivi sont assez similaires et plus précises que celles d'URBAN I. Car la Commission, concernant cette dernière initiative, ne fut guère précise sur ce point¹. Et si la communication relative à URBAN renvoie au Comité de suivi tel qu'envisagé par le règlement général pour la période

¹ La Commission précise en effet que les propositions doivent être accompagnées, pour URBAN I, d'une mention des procédures de suivi. Voir communication précitée, point 20.

1994–1999, cela n'est guère plus éclairant¹. Cette carence a drainé plusieurs gênes dans le suivi d' URBAN en France². C'est pour cette raison que la Commission, outre avoir précisé le rôle du comité de suivi dans le cadre général des fonds structurels, a calqué les modalités de suivi de l'initiative URBAN II sur celles des objectifs prioritaires³.

Le comité de suivi a pour tâche d'approuver les propositions de modification de l'intervention, émises par l'autorité de gestion, ainsi que le suivi des réalisations. Il lui revient également d'approuver les compléments de programmation du programme principal⁴ proposés par l'autorité de gestion. Le rôle du Comité de suivi n'est pas négligeable car il délibère périodiquement sur la mise en œuvre des orientations stratégiques et des priorités de l'intervention⁵.

Notons qu'en France, concernant l'objectif 2, ce comité est composé du préfet de région et des préfets de département, des présidents

¹ La Commission a reconnu que le rôle du Comité de suivi pour cette période ne fut pas clairement défini. Voir Commission européenne, *Les actions structurelles 2000–2006, Commentaires et règlements*, EUR-OP, Luxembourg, 1999, p. 28.

² Plusieurs acteurs d' URBAN première génération ont manifesté le désir d'une instance de suivi spécifique à URBAN car, sur la majorité des sites, les comités de suivi ne furent pas créés exclusivement pour cette initiative mais aussi pour d'autres programmes européens. Le comité de suivi du site de Marseille fut par exemple celui compétent pour l'objectif 2; ce qui a pu diluer les problèmes spécifiques ayant motivé l'adoption du programme URBAN. Voir Rapport du cabinet Quatenaire précité, p. 117.

³ La Commission a en effet précisé que le suivi du programme est assuré par le comité de suivi du programme selon les modalités visées à l'article 35 du règlement général. Voir Communication relative à URBAN II précitée, point 22. Ledit article précise que les comités de suivi des Etats membres sont créés par ces derniers, trois mois au plus tard après la décision relative à la participation des fonds structurels. L'article 35 précise en outre qu'un représentant de la Commission participe aux travaux du comité avec voix consultative. Voir règlement n° 1260/99 précité. Quant à cette dernière disposition, il fut déjà reconnu que la participation de la Commission, compte tenu de la multitude desdits comités, est rendue ardue. Voir Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 1/2001 précité, point 39.

⁴ Le règlement général n°1260/99 précité définit, en son article 9/m le complément de programmation comme le document mettant en œuvre la stratégie et les axes prioritaires de l'intervention et contenant les éléments détaillés au niveau des mesures. Concernant URBAN II, ledit complément doit comprendre les indicateurs de suivi, le plan de financement, les mesures de publicité. Voir Commission européenne, *Vade-mecum des programmes de l'initiative communautaire URBAN II*, document de travail pour la période de programmation 2000–2006.

⁵ Stéphane LECLERC, article précité, p. 59.

du conseil régional et des conseils généraux, du président du conseil économique et social régional, du trésorier payeur général ainsi que des chambres régionales consulaires. Le comité de suivi est également chargé de l'évaluation.

2. L'évaluation des programmes.

L'évaluation est le corollaire du suivi : elle vise à déterminer l'état d'avancée – ou de retard – dans la réalisation de la stratégie du programme. Sa nécessité fut constamment soulignée, avant – pendant – après l'action; qu'il s'agisse des PPU¹ ou des autres programmes.

Pour URBAN I, les modalités de suivi ne furent pas définies par la communication de la Commission. Dans l'ensemble, il fut évoqué le manque d'indicateurs physiques et financiers pertinents pour l'évaluation des programmes URBAN I. Aucune évaluation intermédiaire ne fut parfois établie² par le comité de suivi et, en terme généraux, l'évaluation fut perçue comme difficile à mettre en œuvre³.

Concernant URBAN II, là encore fut décidé que les modalités d'évaluation seraient les mêmes que celles en vigueur concernant les objectifs prioritaires⁴. Ce sont donc les dispositions générales pour la période 2000–2006 qui sont applicables; compte tenu des constats soulignant les progrès mais l'insuffisance persistante de l'évaluation pour la période 1994–1999⁵.

L'évaluation, tant pour les programmes URBAN II qu'objectif 2, comprend trois phases : l'évaluation ex ante, in itinere et ex post. L'Etat membre a la responsabilité des évaluations, entière concernant l'évaluation initiale et partagée avec la Commission pour l'évaluation à mi-parcours et

¹ Voir Commission, *Appel d'offres pour les PPU*, précité. La Commission ne précise toutefois pas les modalités de l'évaluation concernant les projets pilotes urbains.

² Voir Cour des comptes européenne, rapport n°1/2001 précité, point 62.

³ Voir rapport du cabinet Quatenaire précité, p. 119.

⁴ Voir point 26 de la communication de la Commission concernant URBAN II précitée.

⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 15/98 précité, point 3.1 et suivants.

l'évaluation finale. La tâche de l'évaluation à mi-parcours revient à l'autorité de gestion et ses résultats sont soumis au comité de suivi¹.

Les modalités de suivi et d'évaluation apparaissent comme telles. L'importance des fonds engagés, surtout depuis l'inclusion d'un volet urbain dans l'objectif 2, justifie qu'un contrôle quant à l'utilisation des deniers européens soit effectif.

B. Le contrôle sur l'exécution des programmes.

Le contrôle financier fut – et est toujours – une préoccupation pour tous les programmes mais, bien entendu, selon des modalités distinctes.

1. Le contrôle sur l'exécution des PPU et des programmes URBAN I.

Concernant les PPU phase 2, nous avons évoqué les instances de contrôle créées par la Commission. Si celles-ci interviennent effectivement dans la gestion des fonds, les instances de contrôle interviennent en outre, comme leur dénomination l'indique, dans l'exécution des programmes. Rappelons à cet effet que les instances de contrôle sont censées, aux termes de l'appel d'offres, tenir la Commission informée de l'avancement des projets.

La communication relative à URBAN I est silencieuse au sujet des contrôles. La Commission, dans le cadre d' URBAN II, a corrigé ces lacunes en calquant les modalités de contrôle – une nouvelle fois – sur celles des objectifs prioritaires.

2. Alignement des modalités de contrôle d'URBAN II sur celles des objectifs prioritaires.

¹ Commission européenne, *Les actions structurelles 2000-2006*, précité, p. 29. Voir également Commission européenne, *L'évaluation ex-ante des interventions des fonds structurels, période de programmation 2000-2006*, document de travail n° 2, 40 p.

L'économie générale du système de contrôle, pour la période de programmation 2000–2006, est donc de confier le contrôle aux Etats membres; la Commission supervisant les systèmes nationaux de contrôle avec un pouvoir de sanction¹. Cela est cohérent avec la volonté de la Commission de se désengager de la gestion courante des fonds. Le principe est en conséquence la responsabilité générale des Etats membres concernant l'efficacité du système de contrôle et concernant le contrôle lui-même. Il revient en revanche à la Commission de vérifier l'efficacité des systèmes de contrôle mis en place.

En un premier temps, le Comité de suivi doit, chaque année, remettre à la Commission un rapport annuel d'exécution. Puis, en termes généraux, il reviendra à l'autorité de gestion de contrôler la transparence des flux financiers, de prévenir et de corriger les irrégularités ainsi qu'assurer la disponibilité des pièces justificatives des dépenses. L'autorité de gestion ou de paiement, le cas échéant, devra en outre certifier les dépenses et déclarer leur conformité à la réglementation communautaire lors de la clôture des interventions².

¹ Précisons que les montants indûment versés pourront être récupérés par la Commission. Celle-ci peut d'ailleurs décider la suspension des versements en cas d'irrégularité. Voir Jean-François BERNICOT, *Le contrôle financier des fonds structurels européens*, in *Revue Française des Finances Publiques* n° 74, avril 2001, p. 111.

² Commission européenne, *Les actions structurelles 2000–2006*, précité, p. 30.

Aborder les modalités de l'intervention communautaire en matière de renouvellement urbain nous a permis d'en souligner la variété ainsi que la logique initiale des petits pas suivie par la Commission.

Il fallut en effet d'abord expérimenter par le biais des PPU, pour la période 1990–1993, s'engager de façon plus explicite en lançant l'initiative communautaire URBAN – et en prolongeant les PPU – (période 1994–1999), pour enfin confirmer et amplifier le financement des actions communautaires en incluant un volet urbain dans l'objectif 2 ; tout en maintenant URBAN (période 2000–2006).

Cette évolution est l'occasion pour nous de rappeler le rôle joué par le Parlement européen, ayant œuvré à l'aimantation de l'attention de la Commission sur la nécessité de soutenir les projets de renouvellement urbain¹.

L'occasion pour nous de rappeler également les vicissitudes résultant de la multiplicité des instruments, à savoir un rôle à géométrie variable pour la Commission et les velléités de couverture du territoire; répandant ainsi un logique de "guichet".

L'exposé des modalités de mise en œuvre des actions communautaires amène un constat latent : le manque de rationalité. Reprenons un court instant la démarche chronologique suivie par la Commission.

¹ Notons que le Parlement européen a revendiqué une association à la Commission toujours plus grande en matière de politique de cohésion. Voir Jacques POISSON, *Le rôle du Parlement européen dans la définition et la mise en œuvre de la cohésion*, in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, volume 1, p. 423. En ce sens, un Code de conduite sur la mise en œuvre des politiques structurelles fut convenu entre la Commission et le Parlement européen. La Commission s'est engagée à transmettre au Parlement les documents de programmation et à tenir pleinement compte des observations qu'il dégagera concernant la mise en œuvre des initiatives communautaires. Voir JOCE C 255/19, 20 septembre 1993. Ainsi, le Parlement européen sera consulté sur le premier projet de l'initiative URBAN. Voir Parlement européen, *Résolution sur un projet de communication de la Commission aux Etats membres sur les zones urbaines (URBAN)*, JOCE C 205/11, 25 juillet 1994.

Il y eut toujours le constat de carences diverses de l'initiative URBAN I, concernant tant la programmation que la mise en œuvre elle-même. Cela a conduit à une homogénéisation finale, pour la période 2000-2006, du régime des programmes URBAN II et objectif 2. Or, nous sommes au fait de l'identité d'objet entre ces deux actions. N'aurait-il pas été dès lors plus rationnel de ne conserver que l'une de ces deux actions ? Nous sommes tout à fait conscients du caractère régional – au niveau de l'échelle – de l'objectif 2. Nonobstant, l'éligibilité à cet objectif aurait pu être élargie et URBAN supprimé.

Or, en l'état, une initiative communautaire et un volet de l'objectif 2 ont une finalité et des modalités de mise en œuvre – pour certaines d'entre elles – identiques.

Un tel constat confirme deux choses : d'une part, l'accentuation de la tendance de couverture du territoire et le saupoudrage conséquent des fonds communautaires et, d'autre part, le penchant des initiatives communautaires à rendre redondantes les actions communautaires dans leur ensemble¹.

¹ Dans le même sens, Danielle PERROT, article précité, ouvrage précité, p. 86, et même si le règlement n° 1260/99 prévoit que les initiatives communautaires ont vocation à être complémentaires des objectifs prioritaires. Admettons toutefois qu'il convient de tempérer l'assertion car l'objectif 2 n'a pas pour seul objet le renouvellement urbain. L'objectif 2 concerne également le développement économique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le développement des zones rurales etc...

Partie 2. Les orientations de la politique communautaire de renouvellement urbain.

Le rôle de soutien financier aux projets de renouvellement urbain ne resterait pas dans les mémoires si l'Union européenne n'ambitionnait pas d'infléchir leur contenu; et par là même les politiques nationales. Car l'appui communautaire n'est en effet pas inconditionnel : les Etats membres ou les autorités locales doivent respecter les orientations définies par la Commission. Liminairement, nous pouvons d'ailleurs souligner qu'afin d'assurer la valorisation de ses orientations ainsi que, plus globalement, pour favoriser l'échange d'expériences, la Commission a favorisé la coopération entre villes, mais aussi entre gouvernements, sur le thème du renouvellement urbain. La nécessité de cette coopération fut soulignée¹ et n'est d'ailleurs pas inconnue en droit français à s'agir de la coopération entre villes².

¹ Le Parlement européen a notamment souligné la nécessité d'instaurer "des relations de coopération entre villes, dans la mesure où l'échange d'expériences mais également la collaboration en vue du règlement de problèmes communs, sert utilement à nouer des relations de complémentarité entre villes [...]". Voir résolution précitée du 2 juillet 1998 sur la question urbaine, point 38.

² Notons en effet que la circulaire du 5 juin 2000 du Premier ministre aux préfets de région est relative à la politique dite des réseaux de villes dont un des objectifs est d'apporter "une

En 1989 fut ainsi créée le "Réseau quartiers en crise", dont l'objectif est de promouvoir les approches intégrées de renouvellement urbain ainsi que la participation des habitants à ce processus. Ce réseau, dorénavant une association internationale sans but lucratif sous droit belge, a bénéficié originellement du soutien de la Commission au titre de l'article 10 du règlement FEDER. Les réalisations sont variées : contributions scientifiques¹, participation à l'élaboration de l'initiative communautaire URBAN, repérage des meilleures pratiques urbaines au sein des villes membres du réseau...

La coopération entre villes européennes en matière de renouvellement urbain peut également être ponctuelle. Relevons en ce sens la tenue d'une convention sur les bonnes pratiques dans le domaine nous occupant, s'étant tenue en Angleterre – à Birmingham – les 25 et 26 septembre 2000. Organisée avec le soutien de la Commission européenne, cette convention a passé au crible dix huit projets ayant bénéficié d'un appui communautaire² afin de repérer les meilleures pratiques en matière de renouvellement urbain.

Dans la même veine, nous pouvons remarquer que, dans le cadre de la seconde phase des PPU, fut organisé un séminaire sur les entres anciens³.

Nous notons que ces initiatives ont contribué à l'émergence d'une coopération, non pas exclusivement entre villes, mais aussi entre gouvernements car force est de constater que la coopération

contribution efficace à l'effet de recomposition et de maillage du territoire national" et dont les champs d'action sont le développement économique et social, la mise en réseaux de l'offre d'équipements et de services publics. Ajoutons également qu'est fait référence de manière expresse au SDEC... Circulaire précitée, Journal Officiel de la République Française du 7 juin 2000, p. 8571.

¹ Le Réseau Quartiers en crise a en effet contribué à l'œuvre de Christian JACQUIER, *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, L'Harmattan, 1991, 127 p.

² La sélection des projets présentés à la Convention l'exigeait d'ailleurs. Précisons que la majorité des projets présentés ont fait l'objet d'un PPU (8), d' URBAN I (5) ou d'une participation du FEDER (5, en sus des hypothèses de double financement). Voir Convention européenne sur les bonnes pratiques en matière de régénération urbaine, *Guide pratique pour les délégués à la Convention*, Birmingham 25 et 26 septembre 2000, 46 p.

³ Voir Commission européenne, PPU newsletter, automne 1998, p. 10.

intergouvernementale en matière de renouvellement urbain est à l'ordre du jour depuis peu¹.

Le processus a trouvé traduction dans la conférence de Lille du 2 novembre 2000 lors de laquelle les ministres en charge de la politique de la ville dans les Etats membres ont convenu de trois initiatives à développer. Il s'agit notamment de la préparation d'un forum européen sur les projets de régénération urbaine et d'un séminaire européen sur l'évaluation des opérations en ce domaine. Il est en outre question de créer un réseau d'échange et de formation entre les acteurs de terrain².

Nous l'aurons compris, l'Union européenne a engagé et favorisé le débat; tout en essayant de souligner les progrès et innovations issus des programmes ayant fait l'objet de son soutien. L'enjeu, autrement dit, est de mettre en relief ses orientations; réputées innovantes et vecteur d'une véritable valeur ajoutée par rapport aux politiques nationales³. Celles-ci sont elles toutefois originales ou inspirées par les grandes manifestations internationales? Les orientations communautaires ont-elles devancé les politiques nationales? Nous rappelons que ce sera à la lumière de ces deux considérations que nous exposerons les orientations des programmes communautaires de renouvellement urbain.

Seront envisagés deux axes majeurs. Il s'agit d'une part de la volonté de la Commission de favoriser l'approche intégrée dans le renouvellement urbain (**chapitre 1**). D'autre part, la conduite des projets doit aussi être stratégique, avec tous les aspects que ce postulat peut recouvrir (**chapitre 2**).

¹ Précisons que les ministres en charge de la politique de la ville se sont engagés, au cours d'une réunion à Tampere (Finlande) en octobre 1999, à lancer un "processus de coopération opérationnelle", géré par le Comité de développement spatial; lui-même désigné pour créer un groupe d'experts urbains. La réunion desdits ministres à Marseille les 5 et 6 octobre 2000 a vu l'adoption du premier axe du programme : le renouvellement urbain... La lettre de la DIV, n° 60, septembre et octobre 2000, 12 p. Voir en particulier l'article : *Politique urbaine, quel cadre institutionnel pour la coopération européenne ?*, p. 4.

² Voir la lettre de la DIV n° 63, janvier 2001, 8 p. En particulier, l'article *Politique urbaine : le processus de coopération est réaffirmé*, p. 5. Nous y apprenons que, parmi les priorités de la coopération intergouvernementale, figure celle de "mesures pour éradiquer la ségrégation sociale"; "la diffusion de bonnes pratiques et la mise en réseau"...

³ Voir réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européenne n° 1/2001 précité, point 19.

Chapitre 1 . Promotion de la globalisation.

La globalisation dans les programmes de renouvellement urbain est en effet la première orientation majeure de la politique

communautaire. Que désigne ce terme? Il signifie que les problèmes multiples se posant dans une zone déterminée ne peuvent être abordés ni résolus de façon séparée et compartimentée. Il s'agit au contraire de traiter ceux-ci dans leur ensemble, par des actions coordonnées. Voilà l'essence de l'approche globale, également dénommée approche intégrée ou transversale.

Michel BARNIER, commissaire européen à la politique régionale depuis 1999, a ainsi souligné que la démarche communautaire, si elle veut être cohérente, doit aller au-delà "d'une addition de mesures communautaires pour différentes zones urbaines"¹. Nous retrouvons donc cette exigence dans les programmes européens de renouvellement urbain, exprimée comme telle, mais aussi dans les politiques nationales (**section 1**).

L'approche globale va toutefois faire l'objet d'un regain avec l'introduction explicite du développement urbain durable dans la politique communautaire (**section 2**).

Section 1 . L'approche intégrée au niveau communautaire et dans les Etats membres.

La globalisation, ou la transdisciplinarité, est une exigence commune à tous les programmes communautaires et est présentée comme un progrès par la Commission (§ 1). Cette dimension n'est toutefois pas l'apanage des programmes européens; les Etats membres ayant déjà développé cette approche (§ 2).

§ 1. L'approche intégrée au niveau communautaire.

A. La transversalité dans les programmes.

¹ Lettre de la DIV n° 63 précitée, p. 5.

Nous aborderons la transversalité en deux points. Le premier visera à examiner comment la Commission a formulé cette exigence de globalité à travers les documents fixant les orientations à suivre pour les Etats membres concernant les différentes interventions. Le second point consistera en un rapide examen des mesures proposées, et constituera l'occasion de s'interroger sur le refus de la Commission de soutenir les actions relatives au logement.

1. Formulation de l'exigence de transversalité dans les documents d'orientation.

Nous retrouvons évidemment cette exigence de globalisation dans la communication fixant les orientations pour URBAN I. La Commission a souligné que l'approche intégrée doit englober les problèmes économiques, sociaux et environnementaux; les propositions lui étant soumises devant comporter un ensemble cohérent et équilibré de mesures de développement économique, d'intégration sociale et d'environnement¹. Cette exigence sera réitérée concernant l'extension du nombre de programmes URBAN².

Les documents relatifs aux PPU ne mentionnent pas l'exigence d'une approche intégrée. Toutefois, les thèmes choisis par la Commission pour la première phase suggèrent une invitation à la transversalité. Notons en effet qu'un des thèmes proposés était le développement d'actions environnementales, couplées avec des objectifs économiques. Un autre thème visait également au développement de l'économie dans les zones urbaines confrontées à des difficultés d'ordre social.

Concernant la phase 2 des PPU, l'appel d'offres aurait pu constituer l'occasion d'exiger que l'approche intégrée soit observée. Cela sera fait, avec grande détermination. La Commission y précise en effet que les actions proposées doivent être des éléments indispensables d'une stratégie socio-économique innovatrice intégrée. La Commission soulignera d'ailleurs que les propositions ad hoc, non conformes à leur environnement urbain

¹ Communication de la Commission relative à URBAN I, précitée, point 14.

² La Commission a, en effet, décidé d'étendre l'initiative communautaire URBAN au delà des 50 villes bénéficiaires prévues. Voir Communication de la Commission, JOCE C 200/4, 10 juillet 1996. Nous notons qu'à cette occasion, la Commission n'a nullement modifié l'approche originelle ni les mesures éligibles.

élargi, et ne prévoyant qu'une liste d'investissements à effectuer dans des infrastructures urbaines ou des services sociaux déficients ne seront pas prises en compte¹. La mise en garde est donc simple : pas de soutien pour les projets sectoriels, ne concernant que le secteur social ou autre. Les PPU sélectionnés pour la phase 2 présentent donc la caractéristique d'une approche intégrée axée sur la mise en œuvre d'une combinaison de mesures au sein d'une zone urbaine déterminée².

Quant à l'objectif 2, nous avons évoqué plus haut que la Commission s'en remettait, concernant le volet urbain, à l'approche intégrée développée par URBAN³. Peu ou prou, nous retrouvons l'exigence d'intégration dans tous les programmes communautaires; quelle que soit la période couverte. Intéressons-nous aux mesures éligibles à présent.

2. L'approche intégrée par les mesures éligibles.

Ces dernières sont d'une grande variété; et le lien avec le renouvellement urbain peut parfois paraître distendu. Les mesures éligibles concernent les actions sur le cadre bâti, les initiatives économiques et sociales ainsi que les interventions en faveur de l'environnement.

Concernant la réhabilitation du bâti, URBAN prévoit la rénovation des bâtiments en vue d'abriter de nouvelles activités économiques et sociales, la réhabilitation d'espaces publics ainsi que la mise en valeur de

¹ Commission européenne, *Appel d'offres pour les PPU*, précité.

² Commission européenne, *PPU rapport annuel 1997*, EUR-OP, Luxembourg, 1998, p. 4. Précisons que le rapport 1996 concernant les PPU insiste sur le fait que l'approche intégrée est une leçon à tirer des PPU phase 1 en même temps que la pierre angulaire d'URBAN. En résumé, "une manière très efficace de relever les défis de la régénération urbaine est d'appliquer une approche intégrée des problèmes économiques, sociaux et environnementaux à un petit périmètre urbain". Voir Commission européenne, *PPU rapport annuel 1996*, précité, p. 10.

³ Voir communication de la Commission précitée sur les orientations pour les programmes de la période 2000-2006, p. 35. Notons que la Commission évoque le "développement urbain dans le cadre d'une politique régionale intégrée". C'est à présent la stratégie de développement régional qui doit être intégrée, cf. p. 34. Ajoutons enfin que le règlement n° 4253/88 du Conseil évoquait déjà, concernant les cadres communautaires d'appui, l'approche intégrée, ou plutôt les approches intégrées (article 13); quoique le sens ici donné est différent de l'approche intégrée prônée en matière de renouvellement urbain.

sites abandonnés et d'espaces contaminés. On peut noter que cette dernière mesure constitue une référence explicite au problème du traitement des friches industrielles.

Les PPU, phase 2, sont susceptibles de financer les mesures destinées à solutionner les problèmes d'obsolescence fonctionnelle dans les zones urbaines en introduisant de nouvelles fonctions – économiques en particulier – . Nous notons d'ailleurs que ce sont les PPU qui accordent la plus grande attention au cadre bâti; aux centres historiques notamment.

La dimension économique est largement présente concernant URBAN I. Est notamment soutenu le lancement de nouvelles activités économique – par la création d'aides et de centres d'entreprises – . Il s'agit en général de promouvoir l'emploi au niveau local en développant sensiblement les projets de formation.

En matière sociale, les actions pouvant être soutenues par URBAN I sont la création de crèches et de garderie d'enfants, mais aussi l'amélioration des conditions sanitaires, la lutte contre la drogue. Notons que l'amélioration de la sécurité et la prévention de la criminalité peuvent être aussi financées.

Les PPU phase 1 ont pu concerner la revitalisation économique de centres historiques, combinée avec des actions de formation professionnelle. Les PPU phase 2 pouvaient en outre avoir pour objet la promotion de l'intégration sociale et économique des groupes minoritaires.

Quant à l'environnement, nous constatons que ce volet est surtout composé des mesures sur le cadre bâti, que nous avons citées plus haut. En sus, sont présentes des mesures plus classiques; notamment l'amélioration du rendement énergétique pour URBAN.

Les PPU phase 2 présentent en revanche une dimension environnementale plus riche puisque sont prévus le traitement intégré des déchets et la réduction de la consommation énergétique. Devant cette complétude de mesures, nous sommes étonnés du constat d'un important écueil : l'absence du logement.

Car si URBAN et les PPU n'ont pas ambitionné de financer les opérations intéressant le logement, et cela en dépit de quelques ambiguïtés¹,

¹ Dans sa réponse au rapport n° 1/2001 de la Cour des comptes européenne, la Commission a souligné qu'il n'est pas contradictoire que la mauvaise qualité des logements soit un des

le premier de ces programmes est disposé à soutenir les ateliers spéciaux visant à donner aux habitants des logements sociaux les incitations, les qualifications et les possibilités pour remettre à neuf, entretenir et améliorer la sécurité des logements... Il s'agit d'un engagement a minima.

La Commission s'est toutefois refusée explicitement à financer les opérations concernant le logement; la rénovation devant servir des fins économiques ou sociales; qu'il soit question d' URBAN ou des PPU. Les motifs de ce refus peuvent laisser perplexes tant ils sont laconiques¹. Cette incompréhension est renchérie dans la mesure où le logement social a déjà

fait l'objet de plusieurs conférences et réflexions à l'échelle communautaire²; sans compter que ce domaine constitue une préoccupation importante pour tous les Etats membres³.

Etonnant également car il fut "assigné" à la Commission d'étudier, avec chaque Etat membre, le problème de la dégradation des logements en les aidant à mettre au point des politiques de rénovation efficaces; étant notée l'existence d'un enjeu en ce domaine⁴. URBAN ou les PPU n'eussent-ils pas été l'occasion de mettre en œuvre et de concrétiser cette aspiration? Aucun de ces programmes ne s'attellera à ce secteur en

critères, parmi d'autres, de sélection des quartiers concernés par cette dernière initiative tandis que le domaine du logement est exclu par URBAN... Voir point 60 de la réponse de la Commission.

¹ Dans la communication relative à URBAN I, la Commission précise que "les fonds structurels ne peuvent s'occuper de tous les domaines, par exemple le logement", voir point 15.

² Et notamment l'Atelier européen sur l'amélioration de l'environnement construit et l'intégration sociale dans les villes, s'étant déroulé à Berlin du 9 au 11 octobre 1991. Voir la contribution de Unse Wüllkopf, *Les logements sociaux et la qualité de l'environnement urbain* in *L'amélioration de l'environnement construit et l'intégration sociale dans les villes, sélection de contributions et conclusions*, publié par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, EUR-OP, Luxembourg, 1992, p. 169. Des points capitaux comme l'avenir des grandes cités construites dans les années 1950 et 1960 y sont abordés. Notons que cet atelier fut organisé par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ayant pour mission de développer et d'approfondir les réflexions sur l'amélioration du milieu de vie, voir règlement n° 1365/75 du Conseil du 26 mai 1975 concernant la création de ladite fondation, JOCE L 139/1, 30 mai 1975.

³ Voir L. GHEKIERE, *Logement, les interrogations européennes*, in *Habitat et société*, 1996, volume 2, p. 17.

⁴ Voir Commission européenne, *Ville et environnement*, ouvrage précité, p. 75.

dépit de son importance¹. Nous pouvons toutefois avancer une explication, et peut-être une justification à la position de la Commission.

Rappelons en effet les documents constituant les fondements de l'action communautaire – le livre vert sur l'environnement urbain en particulier – affirment avec vigueur l'exigence de mixité des fonctions. La position de la Commission peut dès lors apparaître claire. Soutenir la rénovation des logements aux fins d'habitation n'irait pas vraiment dans le sens d'une mixité fonctionnelle car de nombreuses interventions communautaires concernent les grands ensembles d'habitat périphériques. Or rénover le parc locatif ou autre, si sa nécessité n'est pas à discuter, confinerait la zone en question à la seule fonction urbaine d'habitation. Rénover le bâti à des fins économique et/ou sociale permettrait – sur le principe au moins – d'éviter cet écueil. Nous conjecturons sans doute mais cela nous paraît être la seule justification plausible.

Au final, trois observations s'imposent concernant l'approche intégrée dans les programmes communautaires de renouvellement urbain. En premier lieu, et globalement, au sujet des mesures proposées dans le cadre d'URBAN et des thèmes des PPU, il est reconnu que ceux-ci présentent un certain degré de similarité²; même si les PPU apportent une attention particulière aux centres anciens. En second lieu, certaines mesures sont intrinsèquement porteuses d'une approche intégrée³. Enfin, il convient de préciser que si la Commission attend des Etats membres qu'ils adoptent une approche intégrée, celle-ci a appliqué le principe à ses propres interventions⁴, faisant d'URBAN et des PPU – à certains égards – des outils de synthèse des différentes politiques communautaires¹.

¹ Etayée ne serait-ce que par la participation en France de l'Union nationale des fédérations d'offices d'HLM au comité ayant sélectionné les sites bénéficiaires d'URBAN II.

² Dans la communication relative à URBAN I précitée, la Commission a en effet souligné qu'un certain nombre de mesures proposées ont déjà été mises en œuvre dans le cadre des PPU. Voir point 17.

³ Une mesure éligible à URBAN I proposait de faire la jonction entre projets locaux de réhabilitation des bâtiments et emploi de chômeurs de longue durée.

⁴ En effet, si l'on prend l'exemple de l'insertion économique et sociale des groupes minoritaires et des mesures en faveur de l'égalité des chances constituant un thème possible pour les PPU phase 2, la Commission a lancé la même année l'initiative communautaire "Emploi et développement des ressources communautaires" dont le volet INTEGRA prévoit que doivent être promues les mesures visant à améliorer l'accès au marché de l'emploi et

B. Difficultés et réalisation de l'approche intégrée.

1. Les difficultés rencontrées.

La volonté de promouvoir une approche intégrée dans les programmes de renouvellement urbain n'est pas sans soulever quelques interrogations, mettant en cause son potentiel de réalisation, tant d'un point de vue juridique que pratique. Nous tenterons de vérifier enfin la réalité de ces difficultés dans les projets soutenus par la Commission.

D'un point de vue strictement juridique tout d'abord. Notons que cette transversalité souhaitée est présentée, certes, comme un thème à la mode chez les aménageurs et les organisations internationales, mais également comme une énigme pour le juriste car l'approche intégrée commande de mettre de côté la répartition des compétences et les règles relatives à la hiérarchie des normes afin de penser une action globale².

Or, ce propos est très pertinent pour le renouvellement urbain car ce type de politique est, ontologiquement, un domaine impliquant la

l'employabilité des personnes exclues, se situant dans les zones urbaines défavorisées notamment. Voir Commission européenne, Communication aux Etats membres fixant des orientations modifiant les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à soumettre dans le cadre de l'initiative communautaire "*Emploi et développement des ressources humaines*", JOCE C 200/13, 10 juillet 1996. Sur cette initiative, voir Commission européenne, *Emploi - INTEGRA*, parcours d'intégration sociale et professionnelle en faveur des exclus, rapport spécial, février 1997, 22 p.

¹ On prend acte de cet état de fait à la lecture de la brochure de la Commission précitée, *L'Europe des villes, actions communautaires en milieu urbain*. Sont exposées les interventions communautaires dans les villes en matière économique, sociale, culturelle, environnementale selon différents programmes pour souligner ensuite qu'URBAN, "la plus ambitieuse des actions communautaires" aborde les problèmes d'un quartier défavorisé à l'aide d'un ensemble cohérent de mesures visant "la création d'entreprises, l'orientation des personnes vers des formations appropriées, l'amélioration des infrastructures, la protection de l'environnement, la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes, la création d'équipements sociaux et toute autre action complémentaire jugée prioritaire" –!–.

D'aucuns diront toutefois qu'URBAN est, certes, un outil de synthèse, mais exclusivement pour les zones urbaines en difficulté. La nécessité d'intégration devrait peut-être concerner la ville entière; voire l'agglomération.

² Voir Michel PRIEUR, *Plans municipaux et Chartes pour l'environnement*, Droit et ville, 1996, p. 89.

sphère gouvernementale – et surtout interministérielle – , les collectivités locales, les organismes responsables de l'environnement et du logement –!
1. Coordonner ces interventions n'est pas une tâche des plus aisées; l'action interministérielle ayant parfois été confrontée à ses limites² et les services des collectivités locales confirmés à un certain cloisonnement³.

En second lieu, et d'un point de vue pratique, nous observons que cette exigence d'approche intégrée est parfois un peu trop ambitieuse; la convergence entre l'économique et l'environnemental pouvant s'avérer délicate. La dérive peut ainsi mener à une logique d'entrée selon laquelle, tout en débutant sur la base d'une action transversale, une entrée principale – économique ou environnementale – est choisie pour qu'au final les actions dans les autres domaines demeurent bénignes et la globalité des problèmes traités douteuse. D'aucuns ont en ce sens relevé l'existence de plusieurs politiques de renouvellement urbain, l'une à dominante économique, l'autre à dominante environnementale⁴; la démarche étant dès lors plus sectorielle que transversale. Qu'en est-il dans les projets, de façon concrète?

2. Réalisation de l'approche intégrée.

¹ Nous prenons conscience de la pluralité des intervenants en matière de renouvellement urbain en évoquant le cas autrichien. Il fut souligné que la régénération urbaine intéresse les ministères des Affaires sociales et de l'Environnement, les équivalents des OPHLM et de nos établissements publics (Compagnie de développement de Vienne) en Autriche, mais aussi la Confédération de l'industrie autrichienne... Voir Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Innovations for the improvment of the urban environment, Austria-Finland-Sweden*, EUR-OP, Luxembourg, 1997, p. 98.

² Voir Emmanuelle PIRIOT, *Politique de la ville, quelles réformes mettre eu œuvre ?*, in La Gazette, 11 mars 2002, p. 20. Plusieurs maires témoignent, dont M VEGIO, maire de Montereau-Faut-Yonne, précisant que, en dépit de l'existence d'une délégation interministérielle à la ville, la mairie a "des procédures contractuelles avec onze ministères"...

³ Sur ce point, ainsi que sur les difficultés générales rencontrées dans la mise en œuvre des actions transversales en France, voir Michel MOUSEL et Jean Pierre PIECHAUD, *Les villes françaises à la traîne...*, in Territoires, juin 1996, p. 4.

⁴ Le Comité des régions l'a justement souligné dans son avis sur la question urbaine, précité. Celui-ci appuie que "les villes adoptent différentes approches en matière de revitalisation urbaine, elles vont de la rénovation urbaine (en démolissant des quartiers entiers) et de la lutte contre la pauvreté à diverses formes d'actions sur le front social [...] et à la stimulation de l'économie locale". Voir point 4.3.6 de l'avis. Notons que le Comité des régions relève que la mise en place d'approches intégrées par les collectivités locales est récente tandis que nous sommes en 1998 et que les programmes URBAN ont été lancés en 1994 et les PPU phase 2 en 1995.

Il convient tout d'abord d'admettre que les PPU première phase ont, pour certains, abordé les interventions sur les quartiers existants de façon cloisonnée¹. Ce constat ne doit toutefois pas être érigé en généralité; loin s'en faut, et pour deux raisons.

La première est qu'il faut être précautionneux avant de tirer des conclusions sur les PPU phase 1. Rappelons que quatre thèmes leur ont été assignés. Certains d'entre eux ont favorisé l'émergence d'une dominante dans lesdits projets². Plusieurs PPU ont d'ailleurs, en dépit de ce constat, observé une approche intégrée intéressante³.

La seconde raison tient à l'ensemble des programmes des PPU et d' URBAN, qui ont fait montre – en général – d'une approche assez globale. Les descriptifs des projets font régulièrement apparaître trois axes d'intervention; à savoir l'environnement, le lancement de nouvelles activités économiques et l'amélioration des infrastructures dans le domaine du social et du service public⁴. Il nous semble donc que la transversalité est de mise, en termes d'ambition comme de réalisation; concernant les PPU et URBAN¹.

¹ C'est un trait souligné par la Cour des comptes européenne dans sa conclusion générale du rapport spécial n° 4/94 sur l'environnement urbain, point 6.2 et 6.3. Les diverses actions communautaires ont été marquées "par d'importants cloisonnements". Voir par exemple les PPU phase 1 de Lyon, de Gibraltar et de Groningue à forte dominante économique. Tous les PPU de la phase 1 sont résumés, site par site, in Commission européenne, PPU, 1994, fiches non paginées.

² Les dominantes économiques ne sont pas surprenantes puisque le développement économique est précisément un des thèmes proposés par la Commission pour les PPU phase 1...

³ Prenons par exemple le projet pilote de Cork, en Irlande. Celui-ci est basé sur plusieurs axes d'intervention : promotion de l'occupation des sols, création d'emploi et de formation, amélioration de l'environnement, partenariat public-privé. Fut en outre prévue la création du Cork Vision Center, consacré à l'échange des expériences de requalification de centres historiques...

⁴ Voir par exemple – et à titre indicatif compte tenu de la multitude de programmes financés – les projets URBAN de Siracuse en Italie (décision de la Commission (96) 890 et (97) 3505), de Vienne (décision (95) 3534), de Rotterdam (décision (97) 683), de Birmingham (décision (96) 2810)... Les descriptifs contiennent toujours les mesures des programmes correspondant en effet au triptyque « économie, social et environnement ». Concernant ce dernier volet, les mesures financées sont diverses. Outre la rénovation/reconversion du bâti,

La Commission a-t-elle initié ou généralisé ce mouvement d'intégration des politiques? L'examen de quelques politiques nationales nous permettra d'apporter des éléments de réponse.

§ 2. L'approche intégrée dans les Etats membres.

A. Inégalité de l'intégration des politiques urbaines dans les Etats membres dans les années 1970-1980.

Les quartiers défavorisés et/ou le déclin industriel dans les villes européennes ont attiré l'attention des décideurs publics depuis les années 1970. De nombreux programmes furent mis en œuvre dans les Etats membres; mais ceux-ci sont restés ancrés – pour certains – sur un seul aspect de la problématique posée par les zones urbaines. D'autres initiatives ont, en revanche, été précurseurs. Nous évoquerons, pour le premier groupe d'Etats, l'Italie, la Belgique, la Grèce. Au titre du second groupe, nous nous intéresserons succinctement à l'Espagne et au Danemark pour l'« avant-gardisme » de leur politique urbaine. Les Pays-Bas, s'ils sont à ranger davantage dans le second groupe, constituent un cas intéressant car la tentative d'adoption d'une démarche transdisciplinaire rencontra un succès mitigé.

1. Les politiques urbaines italienne, belge et grecque, politiques cloisonnées.

En **Italie**, une loi de 1978 vient encadrer la réhabilitation du cadre bâti. Ce texte ambitionnait notamment de promouvoir la réutilisation

nous notons la création fréquente de surfaces vertes, l'amélioration du système de transport en commun, le traitement de déchets et le recyclage de matériaux etc...

¹ Voir Commission européenne, *Réussir les projets URBAN – Construire un avenir meilleur dans les quartiers défavorisés*, brochure, EUR-OP, Luxembourg, 2000, 29 p. La Commission affirme que "traditionnellement, les questions urbaines ont été traitées individuellement avec, par exemple, un projet de rénovation de bâtiments délabrés et un autre de formation des chômeurs de longue durée. URBAN tente d'agir différemment. Son approche intégrée prend en compte toutes les dimensions de la vie urbaine [...]". Voir p. 5.

de l'habitat afin de limiter l'expansion grandissante des villes et de redonner une dimension plus sociale à la politique du logement. Cette loi, si elle fut à l'origine de la préoccupation italienne pour le renouvellement urbain, n'en est pas moins restée limitée à la réhabilitation du seul cadre bâti; et des centres historiques en particulier. Les objectifs de limitation de l'expansion des périphéries ne furent en outre pas atteints¹.

Dans le même veine peut être cité le **programme belge de requalification de zones** lancé en 1978². Il s'agissait pour le gouvernement d'encourager au niveau local la rénovation de l'habitat afin de limiter la construction de nouvelles habitations et de stopper l'étalement urbain; ce qui est l'occasion pour nous de souligner que les gouvernements des Etats membres partageaient déjà les mêmes soucis.

Ce programme connut deux étapes – en 1980 et 1983 – qui accentuèrent les objectifs affichés en 1978 en promouvant la construction à l'intérieur de sites délaissés ou de friches à l'intérieur des villes. En dépit de son succès, cette initiative fut jugée trop sectorielle car marquée par une focalisation sur le seul cadre bâti.

En **Grèce**, dans le même ordre d'idée, fut lancé le programme national pour la reconstruction urbaine par le ministère de l'Environnement. L'objectif était l'amélioration de l'habitat, à l'exclusion des problèmes économiques et sociaux des zones en difficultés; même à s'agir du logement social³. Notons que, jusqu'à la fin des années 1980, les interventions en Grèce ont surtout concerné la réhabilitation physique des centres anciens.

2. Existence de politiques transversales (Danemark, Espagne et Pays-Bas).

Les années 1980 ne furent pas toutefois l'apanage d'approches ponctuelles des problèmes urbains. Des Etats avaient initié des programmes

¹ Murielle DROUILLE-SCARPA, *La nouvelle question urbaine en Italie, les zones urbaines défavorisées et les politiques en leur direction*, étude réalisée pour la DIV, CEDOV, mai 1999, 105 p. Voir p. 39.

² Commission européenne, *Community involvement in urban regeneration : added values and changing values*, étude 27, EUR-OP, Luxembourg; 1997, 142 p. Voir p. 102.

³ Commission européenne, ouvrage suscité, p. 133.

de renouvellement urbain intégrés de façon anticipée, à l'instar du **programme SUM danois**, lancé en 1989.

Il s'agit encore une fois d'une politique de soutien financier du gouvernement central aux initiatives locales. Ont bénéficié de cette aide les projets ayant intégré la dimension environnementale – par la rénovation– , des mesures en faveur de la formation, ainsi qu'un volet culturel. Cette démarche transversale a notamment abouti en 1993 à la création d'une structure interministérielle, le Comité à la ville du gouvernement; en sus du prolongement de l'expérience du programme SUM par la création du programme du Fonds de régénération urbaine.

L'initiative la plus étonnante d'intégration des politiques urbaines demeure tout de même **espagnole**; tant l'approche intégrée est explicitement mise en avant. Celle-ci a pris la forme des plans intégrés de réhabilitation de zone (ARI), régis par un décret de 1983 du gouvernement espagnol. Ce dernier prône un dépassement de la seule intervention sur le cadre physique dans les zones urbaines en adoptant une combinaison de mesures de réhabilitation, d'actions économiques et d'initiatives pour l'environnement¹. Les fonds affectés au financement des ARI furent gérés par les Communautés autonomes espagnoles².

Des Etats ont toutefois tenté une approche transversale mais ayant échoué, pour des raisons tenant à la difficulté de cette démarche. Nous pensons notamment à la politique PGC Beleid **néerlandaise** initiée en 1985 par le gouvernement central. Le ministère de l'Intérieur a sélectionné les trente zones de seize villes ayant élaboré un programme abordant les problèmes cumulatifs se posant dans certains quartiers. Les plans ainsi élaborés étaient ensuite approuvés par pas moins de six ministères; signe d'une réelle transversalité des programmes donc mais également symptomatique de la complexité de l'approche.

¹ Commission européenne, ouvrage suscité, p. 124. Est cité un extrait du décret, précisant qu'il est nécessaire de soutenir "l'amélioration et la réhabilitation, non seulement de l'habitat et des infrastructures, mais également des espaces urbains et de leurs valeurs écologiques".

² L'Espagne est un Etat régional, où les Communautés autonomes ont un pouvoir législatif selon la Constitution espagnole du 27 décembre 1978. Voir Louis CARLOS, *Les structures locales dans l'Etat des autonomies*, in *Les collectivités décentralisées de l'Union*, les études de la Documentation Française, 1995, 359 p. . p. 117.

Seulement voilà. Nous évoquons plus haut la difficulté de l'intégration des politiques car nécessitant une collaboration interministérielle efficace. Or, concernant le PGC Beleid, la gestion des fonds ministériels revint progressivement au seul ministère de l'Economie et des Affaires sociales. Initialement transversales, les interventions ont finalement et conséquemment privilégié le seul domaine de l'emploi¹.

Dans l'ensemble, il n'y eut donc pas véritablement d'homogénéité concernant l'approche transversale dans les politiques nationales, et cela jusqu'à la fin des années 1980. Un nouvel essor a toutefois marqué les années 1990. Or, c'est en cette période que la Communauté européenne a développé ses instruments en faveur du renouvellement urbain.

B. Homogénéisation de l'intégration des politiques dans les années 1990 : quelle influence des programmes communautaires ?

1. Difficultés d'établissement d'une incidence nette des actions communautaires (exemples allemand, italien et britannique).

Il est un fait que les politiques transversales se sont développées dans de nombreux Etats membres en cette période, et parfois sous l'impulsion des niveaux d'administration régionale ou fédérale ; comme en **Allemagne**². L'approche intégrée ne s'est développée que dans les années 1990; la rénovation urbaine mise en oeuvre la décennie précédente ne s'étant attelée qu'au cadre bâti – comme en Italie, au Portugal, en Grèce d'ailleurs – .

Or, la transversalité est née des expériences menées par deux états fédérés allemands, le Land de la Rhénanie du Nord Westphalie et la ville

¹ Commission européenne, ouvrage suscité, p. 109.

² Alexandre WAGNER, *Le programme Ville sociale, étude sur les nouvelles politiques à l'égard des quartiers défavorisés en Allemagne*, DIV, mars 2002, 87 p.

Land d'Hambourg¹. Ces länder ont en effet subordonné le financement des projets de développement locaux à la démonstration de l'intégration des mesures mises en oeuvre². Or, les domaines couverts furent vastes³ et l'exigence de transversalité ainsi illustrée directement à la source du programme national "Ville Sociale" lancé par le gouvernement fédéral en 1999⁴.

L'Union européenne peut-elle être considérée, suivant ses interventions, comme ayant participé à cette démarche novatrice? Force est de constater que la Communauté européenne a soutenu, à travers les PPU et URBAN I, le renouvellement urbain en Allemagne. Toutefois, un seul projet a bénéficié du soutien communautaire dans le Länd de Rhénanie du Nord Westphalie. Il s'agit du programme URBAN de Duisburg⁵ en 1995. Or, l'approche intégrée était déjà à l'œuvre dans ce Länd depuis 1993. L'Union européenne a donc tout au plus accompagné la démarche transversale en Allemagne.

Concernant l'Italie, l'exigence d'intégration s'est faite particulièrement pressante à partir des années 1990 au cours desquelles plusieurs programmes verront le jour. Notons qu'il est toujours question d'une politique de soutien financier de l'Etat aux autorités locales.

Les programmes intégrés de requalification urbaine ont été introduits par la loi 179/92. Ils ambitionnaient notamment de passer le cap

¹ L'Allemagne est un état fédéral dont les länder sont les entités fédérées. Voir Ewal EISENBERG et Christian WELZ, *Collectivités locales et fédéralisme*, in *Les collectivités décentralisées de l'Union*, ouvrage précité, p. 19.

² Ce fut le cas pour le programme, lancé en 1993 dans le Land de la Rhénanie du Nord Westphalie, intitulé "quartiers ayant un besoin particulier de renouvellement". Notons que ce programme a prévu la coordination interministérielle au niveau du Länd. Voir Alexandre WAGNER, ouvrage précité, p. 25.

³ Le programme "quartiers ayant un besoin particulier de renouvellement" précité comprend 13 champs d'actions; allant de l'économie locale à l'environnement en passant par le développement social, la politique sanitaire, la prévention, l'habitat...

⁴ Alexandre WAGNER précise en effet qu'après la description des programmes de renouvellement urbain des länder de la Rhénanie du Nord Westphalie et d'Hambourg. La présentation du programme Ville sociale peut paraître superflue... En fin de compte, ce sont ces deux länder qui ont formulé ce dernier programme. Le gouvernement fédéral, emmené par M. SCHRÖDER, a repris ces programmes et a proposé de les soutenir sur l'ensemble du territoire allemand. Depuis 1999, le gouvernement fédéral a accordé une aide de 51 millions d'euros par an en direction de 249 sites.

⁵ Décision de la Commission (195) 3170 du 18 décembre 1995.

d'une programmation ponctuelle à petite échelle vers une approche globale à une échelle élargie. Il s'agissait en outre de solutionner le problème de la qualité de l'habitat urbain en considérant l'environnement et le contexte entier de la zone d'intervention. Cette loi, même si les bénéfices retirés furent minces, a toutefois initié, dès 1992, une culture de l'intervention globale¹... Culture allant connaître de nouvelles illustrations.

Les programmes de réhabilitation des quartiers d'habitat social ont été créés par la loi 93/1993, prenant ainsi le relais des programmes précités. La protection de l'environnement, la mixité sociale et physique ou la promotion de l'emploi sont des composantes importantes de cette nouvelle action, même si – d'erechef – les résultats furent en deçà des espérances. Notons toutefois que la loi a prévu l'opportunité de ces programmes tant pour des zones déterminées que pour l'ensemble de la ville.

Le dernier développement – à notre connaissance – fut la création des contrats de quartiers par la loi 662/97; encourageant la mise en œuvre d'interventions intégrées alliant réhabilitation du cadre bâti et développement économique et social²; à l'échelle du quartier.

Après ce panorama succinct de l'évolution de l'approche globale en Italie, nous pouvons nous interroger sur le poids de l'intervention communautaire en matière de renouvellement urbain chez nos voisins transalpins.

Si le terme et le concept de programme intégré ont été introduits en droit italien en 1992, précisons que c'est la même année que furent approuvés par la Commission les PPU de Gênes et de Venise³. Or, le premier de ces projets eut pour objectif d'intégrer les dimensions environnementale, économique et social au développement urbain et à la réhabilitation du centre historique de Gênes. Ajoutons que le PPU visant à la rénovation d'un ancien site industriel de Venise fut au cœur du projet de requalification de la ville toute entière. L'Italie bénéficiera en outre de nombreux projets URBAN.

¹ Murielle DROUILLE-SCARPA, étude précitée, p. 43.

² Et rappelant par là même les contrats de ville français. Pour une présentation de ces derniers, voir Emmanuelle DESCHAMPS, thèse précitée, p. 356. Murielle DROUILLE-SCARPA insiste d'ailleurs sur l'influence du contexte social et juridique français sur la production législative italienne.

³ PPU de Gênes, décision de la Commission du 6 mai 1992, n° FEDER 92/05/29/001 et PPU de Venise, décision du 31 juillet 1992, n° 92/05/29/002.

Nous ne pouvons naturellement conclure hâtivement à l'existence d'un lien de causalité entre initiatives communautaires et politique nationale italienne mais – de façon plus prudente– à une concordance. La Commission a initialement fait confiance aux démarches italiennes visant à la transversalité et a su leurs garantir son soutien.

Au **Royaume Uni**, la mise en place d'une véritable approche intégrée fut effective, en dépit de quelques initiatives dans les années 1980¹, avec le programme national City Challenge (1992–1993), et surtout avec le Budget Unique pour la Régénération². Il est question, ici encore, de subventions versées par le gouvernement aux projets élaborés par les acteurs locaux.

Avant tout, le Budget Unique pour la Régénération répond au souci du gouvernement de coordonner ses programmes dans les villes³. La dimension intégrée prit tout son relief avec la publication du livre blanc urbain par le gouvernement, insistant sur la nécessité de mettre en œuvre des projets globaux de régénération, concernant tant la mise en valeur de terrains déclassés que la création d'emploi, le soutien à l'implantation d'entreprise⁴...Le plan d'action stratégique national, publié en 2001, réitère et confirme l'action transversale comme un des principes essentiels de la politique de régénération urbaine actuelle en Grande Bretagne⁵.

Quant aux interventions communautaires en Grande Bretagne, il importe de souligner qu'elles ont été pléthoriques et qu'elles sont intervenues relativement tôt. La Grande Bretagne a en effet bénéficié de cinq

¹ Charles FRASER, *Le concept britannique de la régénération urbaine*, in URBANISME, Hors série n° 10, p. 10.

²Single Regeneration Budget. Voir le site du gouvernement consacré au renouvellement urbain en Grande Bretagne : www.regeneration.detr.gov.uk.

³ Le rapport remis en 1994 au gouvernement par le Professeur Bryan ROBSON relève l'existence de 22 programmes gouvernementaux en direction des villes sans qu'aucun lien n'ait été établi entre eux. Ledit Professeur a proposé que ces programmes soient coordonnés au niveau régional et qu'ils s'appuient sur le niveau local, selon les principes du City Challenge. Voir Charles FRASER, précité, p. 15. En ce sens, le Single Regeneration Budget peut être considéré comme un fonds interministériel. Soulignons qu'en Grande Bretagne existe l'équivalent de la DIV en France. Il s'agit de la Neighbourhood renewal unit, en position interministérielle, vis à vis du ministre du Transports, du Gouvernement local et des Régions.

⁴ Voir rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, précité, p. 226.

⁵ Voir rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, précité, p. 224.

PPU dès 1990¹, et de quelques dix-sept programmes URBAN, approuvés en 1995 et 1997, tandis que le Budget Unique fut initié en 1994...

Derechef, il est délicat d'établir un lien entre les interventions communautaires et la politique britannique de renouvellement urbain. Notons toutefois que les PPU ont pu produire un effet d'entraînement certain – eu égard à leur caractère anticipé – et URBAN un soutien convergent à la politique du Budget Unique. Concernant d'autres Etats, la situation est plus claire.

2. Utilité des précédents communautaires aux politiques portugaise et irlandaise.

Au **Portugal** en premier lieu. Les observateurs des politiques urbaines mises en œuvre dans ce pays ont souligné la place subalterne des dimensions socio-culturelles et du développement local dans la majorité des interventions du gouvernement; ces dernières concernant avant tout le cadre bâti; comme nous l'avons indiqué plus haut pour d'autres Etats.

Or, plusieurs avis convergent pour souligner l'importance des programmes européens en terme d'influence sur la politique portugaise de renouvellement urbain². Et force est de constater, pour ne considérer que cette action, que le PPU de Porto alliait dès 1993, dans le cadre d'un programme global et intégré portant sur un centre ancien, des mesures sur les infrastructures et l'environnement urbain, des initiatives économiques et touristiques ainsi que des interventions en matière de sécurité³.

¹ Les PPU de Londres (décision du 15 février 1990) et de Paisley (décision du 6 mai 1992) ont eu pour thème le développement économique dans les zones à problèmes sociaux. Les PPU de Gibraltar (décision du 27 décembre 1990) de Belfast (décision du 9 décembre 1991) et de Stoke-on-Trent (décision du 9 décembre 1991) ont eu pour objet les actions pour l'environnement liées aux fins économiques.

² Voir Commission européenne, étude 27 précitée, p. 130. Dans le même sens, voir Paulo AREOSA FEIO et Patricia MOREIRA, *Les zones urbaines défavorisées au Portugal, diagnostic et politiques*, CEDOV, étude réalisée pour la DIV, juin 1999, 66 p. Après avoir souligné que des programmes à vocation intégrée ont été essayés mais que ceux-ci furent limités au seul cadre bâti, les auteurs de cette étude mentionnent "le rôle de l'intégration européenne dans la formulation d'une nouvelle génération de mesures"; "l'effet probant de certaines interventions d'initiative communautaire" étant avéré.

³ PPU de Porto, décision de la Commission du 15 novembre 1993, voir fiche de projet.

En **Irlande** également, la mise en place de programmes intégrés fut tardive et nous pensons que la politique communautaire a pu contribuer à leur émergence.

L'approche transversale résulte du Urban Renewal Act de 1998¹, mettant en place – comme dans de nombreux Etats membres – un système de soutien financier du gouvernement aux programmes de renouvellement urbain élaborés par les autorités locales². Ceux-ci doivent consister en des plans intégrés de zones³, comprenant des mesures ayant trait à la rénovation du bâti, à l'emploi et à la formation ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement.

Or, dès 1990, les programmes communautaires ont soutenu des stratégies intégrées. Le PPU de Dublin a ainsi établi le lien entre appui de la dimension culturelle et les retombées au plan économique et social; en sus naturellement de la rénovation du bâti⁴. Le PPU de Cork fut également assez novateur en ce que celui-ci se compose de sous projets intégrés concernant le patrimoine et le tourisme, la création d'emploi, la participation des habitants ainsi que l'amélioration de l'environnement; en particulier l'occupation mixte des sols⁵.

Nous pouvons donc supputer que si la démarche transversale fut consacrée par le gouvernement irlandais il y a peu, les actions communautaires n'ont pas moins introduit la transversalité de façon avant-gardiste dans le pays. L'influence peut paraître en ce sens réelle; même si cette assertion demande à être vérifiée.

Au terme de cette première section, nous pouvons étayer que les programmes communautaires sont en effet porteurs d'une démarche

¹ Le texte du Urban Renewal Act de 1998 est disponible sur le site du gouvernement irlandais.

² Par les conseils de comté et/ou les conseils de bourg. Voir sur les autorités locales irlandaises, Sean RIORDAIN, *Une autonomie limitée mais en développement*, in *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, ouvrage précité, p. 218.

³ Ou les « integrated area plans » dans la langue de Shakespeare.

⁴ Décision de la Commission du 27 décembre 1990.

⁵ PPU de Cork, voir fiche de projet, décision de la Commission du 15 novembre 1993. Notons que Cork a en outre fait l'objet d'un programme URBAN, développant lui aussi une approche intégrée selon le triptyque économie-social-environnement. Décision de la Commission C (96) 1877 du 30 juillet 1996.

pluridisciplinaire, favorisant le dépassement des logiques sectorielles dans les politiques urbaines.

Cette approche globalisante ne fut toutefois ni l'apanage ni l'innovation des programmes communautaires; des Etats membres ayant déjà adopté cette démarche. Convenons néanmoins que la Communauté européenne a encouragé la vulgarisation de cette approche dans les Etats ayant accumulé un certain retard en ce domaine.

L'exigence de globalisation va nonobstant connaître – elle-même ! – un renouvellement par l'introduction de l'objectif de développement urbain durable comme ligne directrice des programmes communautaires.

Section 2. Renouveau sous influence de la transversalité avec l'objectif de développement urbain durable.

Cette section n'a pas vocation à répéter ce qui a déjà été souligné concernant le développement urbain durable; envisagé en tant que fondement et perspective.

Ce que nous souhaitons étayer ici est que ce concept, consubstantiel d'une approche intégrée¹, a imprégné les programmes communautaires récents de renouvellement urbain – URBAN II notamment – (§ 1). Ce fut toutefois une prénance sous influence.

Il est en effet important, dans notre démarche visant à déterminer le rôle de l'Union européenne dans le domaine nous intéressant, de souligner que l'objectif de développement urbain durable nouvellement assigné aux instruments communautaires n'est pas tout à fait d'origine communautaire. Car le débat urbain ne ressort pas d'une exclusivité communautaire; loin s'en faut. L' Organisation des Nations Unies s'est aussi intéressée à la question, et au renouvellement urbain en particulier². Il

¹ Rapport SANTEL, *Les enjeux des politiques urbaines*, annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1998, p. 47.

² Dans le Programme pour l'habitat adopté par les participants à la Conférence d'Istanbul par exemple. Ceux-ci se sont engagés « à faciliter la remise en valeur et la réutilisation des terrains à usage commercial et résidentiel déjà viabilisés mais peu utilisés dans les centres

s'avère que ce sont les activités de cette dernière qui ont été, nous semble-t-il, à l'origine de la thématique du développement urbain durable (§ 2).

§ 1. Le développement urbain durable dans les programmes

communautaires de renouvellement urbain.

A. Introduction du développement urbain durable dans les programmes communautaires.

Nous constatons que c'est avec URBAN II que ledit objectif fut introduit de façon explicite. Le changement d'intitulé entre la première et la seconde génération de cette initiative communautaire est d'ailleurs révélateur¹. Sans s'arrêter à ces éléments indicatifs, il nous incombe de resituer le contexte ayant été celui d' URBAN II et de constater que la thématique du développement urbain durable était déjà présente dans les interventions antérieures de l'Union.

1. Premiers efforts avec les PPU.

urbains afin de les revitaliser et de freiner la tendance à bâtir sur des terres agricoles productives situées à la périphérie ». Voir point 43 t) du Programme pour l'habitat.

¹ Rappelons en effet que l'écart est grand entre les intitulés des deux générations d'initiative URBAN. En 1994, la communication de la Commission désigne sobrement une initiative communautaire concernant les zones urbaines URBAN. La communication de la Commission pour la seconde génération désigne une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable.

La première vague d'URBAN est en voie d'achèvement et a tenté de répandre une approche intégrée des politiques de renouvellement urbain dans l'Union européenne. La Commission européenne, en 1998, a publié le cadre d'action pour un développement urbain durable et s'en remet à la mise en œuvre d'un développement urbain intégré. D'autres programmes ont-ils été estampillés de ce concept de manière informelle, marquant par-là même les premiers efforts de la Commission pour introniser l'application du développement durable au milieu urbain ? L'expérience des PPU imposent d'apporter une réponse positive.

L'appel d'offres de 1995 ne comporte pas de référence explicite au développement urbain durable. Nonobstant, le rapport annuel pour l'année 1996 comprend quelques considérations à ce sujet. La Commission souligne ainsi que les villes européennes doivent relever le défi de l'intégration des questions relatives à l'économie, à l'environnement et l'emploi, dans une logique – précisément – de développement urbain durable¹. Concept ignoré en 1995 puis affirmé deux ans plus tard... Le propos de la Commission, comme nous le verrons, ne peut être décontextualisé.

En tout état de cause, plusieurs projets ont eu pour maxime la réalisation d'un développement urbain durable². Le PPU de Copenhague a ainsi mis en œuvre l'utilisation de matériaux recyclés ou respectueux de l'environnement dans les travaux de construction, tout en fournissant des qualifications professionnelles ou de nouveaux emplois à des exclus sociaux³.

Dans le même sens, le PPU de Leicester (Royaume-Uni) est sobrement intitulé "permis de développement durable". Le troisième volet dudit projet prévoyait l'extension d'une maison "écologique" offrant des conseils en matière de réduction de la pollution et de la consommation d'énergie⁴.

¹ Voir Commission européenne, *Rapport annuel 1996*, précité, p. 13.

² Voir Commission européenne, *Rapport annuel 1996*, précité, p. 13.

³ La fiche de projet du PPU de Copenhague précise que trois stations de recyclage ont été réalisées afin de transformer les matériaux usagés en vue de leur réutilisation dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine.

⁴ Notons que la transversalité est bien présente puisque le premier volet du projet de Leicester comporte des actions visant à améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises. Le deuxième volet est centré sur l'implantation d'un Centre pour

Le PPU de Dortmund a, enfin, associé emploi et actions environnementales; en l'occurrence le traitement des ordures ménagères.

C'est sur cette base que la Commission, dans la communication définitive relative à URBAN II, propose d'utiliser les ressources financières de cette dernière initiative afin de formuler et de mettre en œuvre des stratégies innovantes de régénération économique et sociale durable¹.

2. Intégration expresse du concept concernant URBAN et les objectifs prioritaires.

Dans le projet de communication aux Etats membres pour l'initiative URBAN II, la Commission évoque en un premier temps le cadre d'action précité². Le lien va apparaître de façon plus nette dans le rapport du Parlement européen sur le projet suscité³; chaque commission soulignant la nécessité de réaliser la durabilité urbaine par URBAN⁴.

l'environnement; ayant pour mission d'encourager l'acquisition de nouvelles qualifications dans le domaine de l'environnement. Voir Commission européenne, *PPU -phase II 1997/1999- descriptions des projets*, EUR-OP, Luxembourg, 1998, 57 p. Précisons, concernant cette action du PPU de Leicester, qu' URBAN II prévoit -peu ou prou- la même mesure éligible; la formation dans le domaine de la protection environnementale en l'occurrence. En outre, c'est en évoquant cette expérience de Leicester que la Commission a souhaité reproduire cette stratégie de développement durable dans d'autres zones urbaines marquées par le déclin industriel. Voir p. 39.

¹ Communication de la Commission concernant URBAN II précitée, point 6.

² Commission européenne, *Projet de communication aux Etats membres concernant l'initiative communautaire URBAN II*, 5 octobre 1999, 14 p.

³ Rapport du Parlement européen sur le projet de communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable, document de séance, 2 février 2000, final A5 - 0026/2000, 30 p.

⁴ Chaque commission du Parlement européen est en effet soucieuse que le développement durable soit réalisé dans son domaine. La Commission des Affaires sociales désire ainsi que le concept intégré de développement durable s'inscrive dans les nouveaux projets concernant la régénération sociale des zones urbaines (point 1, page 15 du rapport). La Commission de l'Environnement a quant à elle souligné qu'une stratégie globale orientée vers la durabilité pourrait être introduite en tant que principe directeur pour les stratégies de régénération urbaine. Notons que c'est cette dernière supplique qui est à l'origine de l'intégration du développement durable à URBAN.

Notons que les programmes concourant à URBAN II doivent toujours observer l'intégration des questions économiques, sociales, environnementales ainsi que des aspects de sécurité et de transport. Il est nécessaire de mentionner toutefois que l'inclusion de la durabilité dans l'initiative URBAN s'est traduite par une accentuation de la dimension environnementale. Ce constat est justifié par l'exigence de la Commission selon laquelle les programmes URBAN doivent concourir à la promotion de la mise en œuvre au niveau local des politiques et de la législation communautaire sur l'environnement. Dans le même sens, précisons qu'un lien est établi entre URBAN II et LIFE, un instrument financier pour l'environnement, qui a eu pour objet notamment d'améliorer la qualité de l'environnement en milieu urbain et de mettre au point des techniques de réhabilitation des sites contaminés¹. Dans les mesures éligibles, comment se manifeste l'introduction de la durabilité urbaine ?

Si les mesures concernant la régénération du bâti ont peu évolué, le volet économique – intitulé entrepreneuriat et pactes pour l'emploi – est en revanche enrichi. Le plus notable demeure tout de même l'inclusion de mesures purement environnementales; pouvant à première vue dépareiller de l'ensemble.

Sont ainsi éligibles les actions contribuant à la réorganisation du système des transports, et en particulier la création de zones sans voiture. Cela répond, en quelque sorte, à la préoccupation de nombreux Etats membres visant à procurer au citoyen des alternatives au "tout-automobile". Est en outre proposé d'améliorer la sécurité dans les transports en commun ainsi que, de façon générale, de mettre en place des transports publics intégrés.

Notons également l'éligibilité d'actions consacrées à la diminution et au traitement de déchets. Il s'agit d'un corps de mesures qui marque le dépassement définitif des politiques concernant les seuls quartiers défavorisés² puisque sont éligibles – entre autres – le suivi de la qualité de l'air, la promotion de la réduction de la consommation d'énergie et des

¹ Règlement n° 1973/92 du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE), JOCE L 206/1, 22 juillet 1992. La dimension urbaine de cet instrument est toutefois réduite. Voir Commission européenne, *LIFE environment in action – 56 new success stories of the European Communities*, EUR-OP, Luxembourg, 2001, 131 p.

² Soulignons à ce propos que l'intitulé d' URBAN se réfère à des villes et banlieues en crise...

énergies renouvelables. Que d'évolutions donc par rapport à la première génération d' URBAN où la seule mesure dans le domaine de l'environnement pur était l'amélioration du rendement énergétique¹. Cela conforte, en quelque façon, la vocation d' URBAN à incarner un outil de synthèse.

Ajoutons enfin que le développement durable est présenté comme un principe horizontal des fonds structurels pour la période 2000–2006². Plus particulièrement, il a été décidé que l'intervention du FEDER doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale et intégrée de développement durable³. Le volet urbain de l'objectif 2 devra donc se situer lui-même dans cette logique.

B. Portée.

Quant à la portée de l'intégration du développement urbain durable dans les programmes communautaires, nous évoquerons deux points. Le premier point concerne la portée de l'introduction du développement urbain dans les projets, de façon concrète. Le second concerne la réception par les institutions communautaires de l'initiative URBAN rénovée.

1. Portée quant au contenu des projets.

Concernant URBAN II, 70% des financements ont bénéficié aux opérations consacrées à la régénération physique et environnementale des zones urbaines. 8% ont notamment été affectés au développement des modes de transports alternatifs à l'automobile⁴.

¹ Cette nouveauté doit nonobstant être pondérée car, au gré des descriptifs des programmes, nous notons que certaines des mesures nouvelles proposées par URBAN II – à l'instar du traitement des déchets – étaient déjà présentes dans certains programmes URBAN et dans les PPU.

² Voir Commission européenne, *Orientations pour les programmes 2000–2006*, communication précitée, p. 4.

³ Voir 5^{ème} considérant du règlement n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999, précité.

⁴ Voir Commission européenne, *Communication relative à une évaluation de l'initiative URBAN*, précitée, p. 20.

De façon concrète, en France, URBAN II a soutenu des mesures comme la promotion d'une trame verte, la recomposition d'espaces naturels – site de Strasbourg– ou le réaménagement des berges d'un cours d'eau; ces actions s'associant naturellement à des initiatives sociales et économiques.

Ne nous méprenons pas toutefois. URBAN première génération comprenait déjà un appui fort de la dimension environnementale¹ et fut pourvoyeur, à certains égards, d'une extension des domaines couverts par les politiques nationales en faveur des quartiers défavorisés². L'introduction du développement urbain durable a simplement eu pour effet de rendre plus ostensible la préoccupation environnementale.

2. Réception par les autorités communautaires.

La réception de la nouvelle initiative URBAN peut se résumer en de nombreux témoignages d'approbation, outre celui du Parlement européen bien entendu³. Une seule note de scepticisme proviendra du Comité économique et social; ce qui peut apparaître étonnant eu égard au bon accueil qu'il a réservé au cadre d'action pour un développement urbain durable⁴. Ce que réprovoque le Comité économique et social n'est point

¹ Beaucoup de sites URBAN ont prévu le développement de zones pour piétons et l'amélioration des systèmes de transport public –site Albacete en Espagne, décision de la Commission C (98) 472 du 3 mars 1998, ou site de Salerne en Italie décision C (96) 890.

² Voir rapport du Cabinet Quatenaire à propos de la politique de la ville française, précité, p. 32.

³ Notamment le Comité des régions, avis sur "la communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable (URBAN)", JOCE C 156/29, 6 juin 2000. Ledit Comité offre un vibrant plaidoyer concernant le développement durable, soulignant que "nous ne pouvons pas construire une société urbaine réussie en restreignant la croissance économique; mais nous ne pouvons également pas préserver l'environnement urbain sans une reconnaissance par tous les secteurs de la société de notre responsabilité commune de maintenir et d'améliorer la qualité de la vie urbaine; et nous ne pouvons pas atteindre ou soutenir la prospérité économique tant que l'exclusion sociale est le lot de tant de nos banlieues".

⁴ Voir avis du Comité économique et social sur le "cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne", JOCE C 368/62, 20 décembre 1999. Dans le sens d'un accueil favorable à l'intronisation de la thématique du développement urbain durable, voir avis du Comité des Régions sur le cadre d'action précité, JOCE C 293/58, 13 octobre 1999.

l'introduction en elle-même du développement urbain durable dans l'instrument URBAN. Est davantage redouté le risque que cette initiative ne s'impose comme une espèce de miniaturisation du cadre d'action suscité et que les nouvelles mesures d' URBAN II à consonance purement environnementale – comme l'amélioration dans le traitement des déchets – ne soient pas d'un grand secours pour les zones urbaines affectées par une crise économique et sociale. Ce que craint le Comité en définitive, c'est que la stratégie du cadre d'action ne se réduise au traitement des zones urbaines en difficulté alors que la Commission a présenté celle-ci comme s'appliquant – non seulement aux zones en difficultés – mais également aux régions urbaines entières.

La question posée par l'institution suscitée est intéressante. Car il est vrai que la cohérence de l'ensemble des mesures pouvant être soutenues par URBAN II pose problème. D'aucuns diront d'ailleurs que l'inclusion du développement urbain durable dans notre initiative communautaire aurait pu être l'occasion d'intégrer enfin le logement; d'autant que le même Comité économique et social a établi un lien direct entre le logement – et la construction en général – et le développement durable¹.

Le Comité a ainsi évoqué les éléments centraux d'un urbanisme durable, à savoir l'entretien des constructions existantes au lieu de nouvelles constructions, ainsi que les dimensions écologique, économique et sociale du logement².

L'introduction du développement durable n'eût-il pas été l'occasion d'inclure, une fois pour toute, la réhabilitation des logements à fin d'habitation dans les mesures éligibles d' URBAN ? Eu égard à la définition –

¹ Avis du Comité économique et social sur le "Développement durable de la construction et du logement en Europe", JOCE C 355/16, 21 novembre 1997.

² La dimension économique désigne la préférence aux investissements de transformation et d'entretien plutôt qu'aux nouvelles constructions. La dimension écologique recouvre la réduction de la consommation en espace, l'arrêt de la destruction du paysage. La dimension sociale comprend enfin l'exigence de logements à des prix abordables, la réduction des tensions et des conflits sociaux. Evoquons enfin que le Comité économique et social a souligné que l'arrêt du développement urbain et de la sur-construction peuvent être réalisés par la réaffectation des terrains isolés ou des zones industrielles, ainsi que par la réhabilitation de villes ou de quartiers laissés à l'abandon, même s'il est vrai que cette prise de conscience, en 1997, n'a rien de novateur. Voir point 2.5.3 de l'avis précité du Comité.

très- large qui fut donnée au développement urbain durable par la Commission¹, le logement n'aurait pas dépareillé dans la panoplie des mesures éligibles. Encore une fois, il fallut opérer, nous semble-t-il, un choix entre mixité fonctionnelle ou simple rénovation des bâtiments d'habitation. En dépit de cette réserve², l'accueil de la nouvelle initiative URBAN fut plutôt bon.

Notons à cet égard que, même si la Commission étaye que la gestion des déchets peut être le catalyseur d'une stratégie de régénération sociale, environnementale et économique³, nous adhérons partiellement à la dubitativité du Comité économique et social concernant la contribution de ces mesures à la politique de renouvellement urbain. Objectons que le développement urbain durable implique toutefois un dépassement des seules politiques en faveur des quartiers défavorisés ; comme précisé ci-dessus. Cette optique légitime la place des mesures précitées dans les actions soutenues par les interventions communautaires. ... Ajoutons, en tout état de cause, que le traitement ou la collecte des déchets constitue une mesure que nous retrouvons dans l'initiative URBAN pour la période 2000-2006.

Au delà du sentiment des institutions communautaires sur le sujet, il apparaît légitime de se demander si, en proposant cette démarche de durabilité aux Etats membres, les politiques et procédures nationales vont être suffisamment adaptées. Il fut souligné, concernant la France, que les

¹ Rappelons en effet que la Commission a jugé que les écoles de la deuxième chance et la lutte contre la toxicomanie sont des actions concourant au développement urbain durable... Voir Commission européenne, *Cadre d'action pour un développement urbain durable*, communication précitée, p. 17.

² Notons qu'une exigence fut introduite relativement à l'interdiction faite à l'initiative URBAN II de financer le logement. L'annexe 1 de la communication fixant les orientations pour ladite initiative précise que « si le FEDER ne peut pas financer le logement, lorsque l'inadéquation du logement est inséparable des efforts visant à résoudre les problèmes de développement urbain, les programmes doivent démontrer que des subventions appropriées ont été versées par les autorités locales et/ou nationales pour l'amélioration du logement, en plus du montant total éligible pour le programme URBAN II ». En d'autres termes, URBAN II ne pourra intervenir en faveur du logement que si les autorités nationales s'y sont déjà employées et que la nécessité en est particulièrement démontrée.

³ Voir Commission européenne, *PPU - phase II*, ouvrage précité, p. 21.

aspects environnementaux trouvent parfois difficilement leur place dans les procédures type contrat de ville¹. Et pourtant...

Le ministère de l'Environnement a lancé, en juillet 1997, un appel à projets visant à ce que les collectivités locales adoptent une démarche transversale, combinant développement social et environnement. Un appel d'offre intitulé nonobstant "Outils et démarches en vue de la réalisation d'« Agendas 21 locaux »... Agenda 21 locaux étant des instruments d'origine onusienne, destinés à répondre aux défis du développement urbain durable...

§ 2. Influence des activités de l'ONU.

A. Présentation des activités de l'ONU.

Les activités de l'Organisation des Nations Unies² ont, à notre sens, fortement influencé les instances communautaires concernant la consécration du développement urbain durable dans les programmes de renouvellement urbain. Celles-ci comprennent deux volets. Il s'agit en premier lieu de l'organisation de conférences mondiales d'une importance fondamentale. En second lieu, il s'est également agi, au cours de ces mêmes conférences, de décider l'adoption de plans mondiaux d'actions ; représentant en quelque sorte l'aspect opérationnel de l'action onusienne. Or, quant à ce dernier aspect, nous constaterons que des similitudes avec l'action communautaire sont observables.

1. La réflexion, ou l'organisation de conférences mondiales cardinales.

En un premier temps, il est un fait que l'ONU est aujourd'hui largement associé au débat sur la problématique urbaine et cela, parce qu'il lui revient d'avoir consacré le principe de développement durable, au gré de

¹ Centre de documentation de l'urbanisme, *Villes et développement durable*, extrait cité in Problèmes politiques et sociaux n° 829 p. 58.

² L'ONU est une organisation internationale mondiale. Elle fut fondée le 24 octobre 1945 et comprend aujourd'hui 189 Etats membres. Si l'ONU assure le maintien de la paix et de la sécurité internationale, elle a également pour objet d'instituer entre les nations une coopération économique, sociale et culturelle.

différentes conférences¹. Avant les conférences de Rio et d'Istanbul, un rapport de 1987 met l'accent sur un concept nouveau exigeant que le développement satisfasse les besoins des populations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins². Il sera toutefois fait véritablement lumière sur le principe précité lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992; dite "sommet de la terre".

Dans la déclaration en étant issue, le développement durable apparaît comme l'élément central. Plusieurs principes sont en outre adoptés; notamment celui de prévention, de précaution ou le principe pollueur-payeur³. La dimension locale était déjà marquée puisque les Nations Unies se sont assurées du concours des villes à ladite conférence, par la biais de l'ICLEI⁴, marquant ainsi les prémises de l'association du domaine urbain aux débats sur l'environnement.

C'est toutefois la Conférence Habitat II, s'étant tenue à Istanbul en 1996 qui associe développement durable et milieu urbain. En ce sens, la Déclaration d'Istanbul sur les Etablissements humains se fixe pour objectif le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé⁵, et ambitionne d'améliorer la qualité de vie dans les villes en adoptant une approche globale; devant traiter simultanément l'exclusion

¹ La première conférence à noter est la Conférence des Nations Unies sur l'habitat et les établissements humains; s'étant tenue à Vancouver entre le 31 mai et le 12 juin 1976. Y fut décidée la création du Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), implantée au Kenya. C'est ce centre qui formule et met en œuvre les programmes des Nations Unies sur les établissements humains. Pour une présentation de la Conférence de Vancouver, voir URBANISME n° 155, 1976, p. 38.

² Le rapport Brundtland fut établi en 1987 pour les Nations Unies par la Commission mondiale de l'environnement et du développement. Cf. Olivier SOUBEYRAND, *Développement durable et principe de précaution : quelle valeur ajoutée en aménagement du territoire*, in *L'écologie urbaine, un cadre pertinent pour l'action publique*. 8^{èmes} rencontres régionales de l'environnement, Nice, 8-12 octobre 1996, Cahier technique « Ecologie urbaine », région PACA, 1996, p. 106. Extraits in Problèmes politiques et sociaux n° 829, p. 27.

³ Bernard DROBENKO, *Un enjeu pour le droit de l'urbanisme : des établissements humains durables*, AFDUH, 1996, p. 73.

⁴ L'ICLEI que nous avons rencontrée dans notre première partie et qui a élaboré, sous l'égide de la Commission européenne, la Charte européenne sur les villes durables.

⁵ Déclaration reproduite dans le Revue Juridique de l'Environnement, avril 1996, p. 511.

sociale, la dégradation de l'environnement...¹Une approche intégrée des interventions en milieu urbain est donc, en 1996, associé au développement durable.

A partir d'Habitat II² les politiques urbaines doivent désormais intégrer une utilisation soutenable des sols, une utilisation rationnelle des ressources et des énergies et privilégier une viabilité urbaine – concernant notamment l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets³... Ce sont synthétiquement les apports des deux conférences onusiennes précitées.

2. L'action : l'Agenda 21 et ses applications locales.

Pour permettre de réaliser ces objectifs, un plan mondial d'action intitulé Agenda 21 fut adopté par les 171 gouvernements présents à la Conférence de Rio en 1992. Il s'agit d'un plan global d'action devant être mis en œuvre tant par les gouvernements que par les organismes des Nations Unies.

Comprenant 40 chapitres, l'Agenda 21 présente quatre champs d'action structurels du développement durable : les dimensions économique et sociale, la conservation et la préservation des ressources, la participation des groupes majeurs et enfin la mise en œuvre de moyens transversaux permettant une inflexion du développement vers plus de durabilité⁴.

Si l'Agenda 21 précise les types d'actions et les moyens à employer, ce sont les Etats qui ont déterminé leurs propres modalités de mise en œuvre de l'Agenda 21. L'émergence en France des Chartes d'environnement est la traduction à l'échelle locale de l'Agenda 21. Deux

¹ Ajoutons également que la Déclaration d'Istanbul comporte des considérations relatives à l'équilibre des territoires urbains et ruraux. Voir point 6.

² Voir Centre de documentation de l'urbanisme, *Villes et développement durable*, ouvrage précité, extrait in Problèmes politiques et sociaux n° 829, précité, p. 38.

³ Soulignons que nous retrouvons la gestion des déchets, mesure associée au développement urbain durable lors des Conférences onusiennes, dans les mesures éligibles à URBAN II...

⁴ Gouvernement français, *Propositions pour une stratégie nationale de développement durable*, mars 2002, 122 p. Voir p. 11.

génération de ces instruments peuvent être recensées¹, reposant toutes deux sur l'initiative locale et le soutien financier conséquent de l'Etat.

Peut-on relever un lien entre les agendas 21 locaux et le renouvellement urbain ? Cette dernière matière n'est évidemment pas le domaine d'élection des Chartes pour l'environnement. Des éléments attestent toutefois que ces agendas 21 locaux ont non seulement pu avoir pour objet le renouvellement urbain, mais encore que ces outils ont eu pour objectif – entre autres – de favoriser l'approche intégrée des politiques locales.

Sur le premier point, notons que pour les Agendas 21 locaux de la seconde génération, un appel d'offres fut lancé en 1997 par le ministère de l'Aménagement du territoire et des projets sélectionnés avec le concours de la Délégation interministérielle à la ville... La participation de cette dernière instance constitue un premier indice. Mentionnons en second lieu que les Agendas 21 locaux en France ont pu avoir pour objet la réhabilitation de friches industrielles². Mentionnons enfin que l'appel d'offres prévu pour la troisième génération d'Agendas 21 locaux est censé privilégier les outils et démarches d'aménagement urbain dans la perspective d'un développement urbain durable et du renouvellement urbain...³

En outre, si l'objet desdits agendas fut de permettre aux collectivités locales d'améliorer leurs performances environnementales, le but de la démarche fut également d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les politiques économique et sociale, selon une approche intégrée⁴.

En ce sens, une certaine connexité peut être mise en exergue entre les thèmes abordés par les Agendas 21 locaux – en France au moins –

¹ Sur la première voir Michel PRIEUR, *Plans municipaux et Chartes pour l'environnement*, article précité.

² Voir les propositions du gouvernement français pour une stratégie nationale de développement durable, document précité, p. 52.

³ Selon le gouvernement français, un appel d'offres pour une troisième génération d'Agendas 21 locaux aurait du être lancé en juin 2002. Voir gouvernement français, document précité, p. 52.

⁴ Voir Agences Paysages, *Les chartes pour l'environnement : étapes vers les agendas 21*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, janvier 1999, Paris, p. 32. Extraits cités in Problèmes politiques et sociaux n° 829, p. 61.

et l'initiative communautaire URBAN, à l'instar du développement social et de l'emploi liés à l'environnement, ou encore de l'amélioration des déplacements urbains... Notons en ce sens que la ville d'Epernay, sélectionnée à l'issue de l'appel d'offres pour la deuxième génération d'Agendas 21 locaux, a œuvré pour la création de passerelles entre différentes démarches comme le renforcement de la politique d'insertion sociale et la réalisation d'actions environnementales dans les quartiers en difficulté¹. D'aucuns diront qu'un tel projet aurait été parfaitement éligible à l'initiative URBAN ou aurait pu prétendre à un PPU².

B. Développement urbain durable et Union européenne : une confirmation régionale des orientations de l'ONU ?

Il est légitime de soulever dès lors cette interrogation : en incluant le développement urbain durable dans sa politique de renouvellement urbain, l'Union européenne n'a-t-elle pas confirmé régionalement – selon l'expression de Bernard DROBENKO – les orientations issues des conférences successives de l'ONU ? Les éléments chronologique et coopératif imposent d'apporter une réponse affirmative.

1. Proximité chronologique des initiatives communautaires et onusiennes.

L'élément chronologique laisse en effet entrevoir une démarche de confirmation des réflexions et positions onusiennes par l'Union européenne³.

En 1990, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains initie un programme "cités durables" visant à accroître la capacité de planification et de gestion environnementale. Puis, en 1992, se tient à Rio le Sommet de la terre, au cours duquel est consacré le concept de

¹ Voir Commission française du développement durable, *Le développement durable. De la prise de conscience vers la mobilisation*, rapport annuel 1997, Paris, 1997.

² Selon l'analyse de Michel PRIEUR in Chartes pour l'environnement et plans municipaux, article précité. Les chartes pour l'environnement seraient « l'instrument programmatique idéal pour être éligible » à URBAN.

³ Voir rapport précité sur les villes européennes durables, p. 24.

développement durable¹. Or, en 1993, l'Union européenne lance le projet "villes européennes durables"... Dans le même sens, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail organise, en octobre 1993, une conférence sur les innovations urbaines où seront discutées les méthodes pour promouvoir, concevoir et réussir la ville durable².

Ou encore, la Conférence d'Istanbul consacre l'application du développement durable au milieu urbain en 1996. Deux ans plus tard, la Commission européenne adopte un cadre d'action pour le développement urbain durable...

2. La porosité des actions et des discours due à la coopération entre l'Union européenne et l'ONU.

La communauté du discours sur la ville peut être expliquée en un premier temps par la coopération à caractère institutionnel. Rappelons en effet que la Commission européenne a siégé à Istanbul sous le statut d'observateur lui étant reconnu par l'ONU. L'Union européenne fut toutefois le seul groupe de pays qui ait présenté des amendements en bonne et due forme sur tous les documents soumis à discussion par le secrétariat des Nations Unies. En ce sens, il y eut une forte dynamique européenne autour d'Habitat II.

Le résultat de ce dernier constat est que l'on retrouve un discours commun aux Nations Unies et à l'Union européenne. Notons par exemple la déclaration franco-allemande pour Habitat II, soulignant la nécessité d'une nouvelle approche des défis urbains qui intègre l'urbanisme, le logement et des mesures sociales avec des politiques économiques et environnementales. Ou citons encore cette déclaration de Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement, tenue au nom de la délégation française devant l'assemblée plénière de la Conférence, selon laquelle "la gestion cloisonnée et sectorielle des problèmes, tendant à traiter séparément l'économique, le social et la dimension environnementale, a conduit à des

¹ La même année, le Conseil adopte, comme indiqué en première partie, un programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement intitulé Vers un développement durable...

² Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, European conference on urban innovations, Sevilla 6/8 octobre 1993, EUR-OP, Luxembourg, 1994, 172 p. Précisons que cette conférence a envisagé, derechef, le renouvellement urbain comme un moyen de réaliser la durabilité urbaine.

solutions partielles, souvent inefficaces". Et la ministre de rajouter "qu'il faut adopter une approche intégrée et globale des problèmes, au service des habitants".

Devant la substance de ces propos, on ne peut nier que les discours et les réflexions, par le jeu de la participation institutionnelle, s'interpénètrent aux niveaux communautaire et onusien.

En second lieu, le partage d'initiatives peut être observée à plusieurs égards. De façon informelle et ponctuelle, la coopération passe par le rappel par les institutions communautaires des engagements onusiens pris par les Etats membres¹. De façon formelle ensuite, notons que la Charte d'Aalborg, élaborée sous les auspices de la Commission européenne et s'imposant comme le fruit de la campagne européenne sur les villes durables, prévoit, dans sa deuxième partie, que les villes européennes s'encouragent mutuellement à concevoir des plans d'actions locaux (agendas 21 locaux), en intégrant ces initiatives à celle de l'Union européenne en matière d'environnement urbain... La partie 2 de la Charte est d'ailleurs consacrée à la participation des villes européennes au processus Agenda 21².

Si la Charte d'Aalborg étaye la coopération entre l'Union européenne et l'ONU concernant le milieu urbain, elle illustre également l'interpénétration des actions. Il fut en ce sens déjà noté que les agendas 21 locaux constituent maintenant un fragment du discours urbain européen³. Enfin, dans le Cadre d'action pour un développement urbain durable, la

¹ Le Parlement européen a rappelé, par exemple, que "par les résolutions adoptées dans le cadre de la conférence des Nations Unies "Habitat II" les pays membres s'engagent à mener une politique pour les zones d'habitation fondée sur la justice sociale et le principe de la compatibilité avec l'environnement". Résolution sur la communication de la Commission "la question urbaine : orientations pour un débat européen" précitée, point F.

² En ce sens, on ne s'étonnera point de trouver mention et résumé de la « Conférence Agenda local 21 Baltique- Santé et villes durables » s'étant tenue à Turku du 3 au 5 septembre 1998 dans le périodique d'information consacré aux PPU. Voir Commission européenne, *PPU newsletter*, automne 1998, p. 14.

³ Voir Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Utopias and realities of urban sustainable development - conference proceedings Turin-Barolo 19/21 september 1996*, EUR-OP, Luxembourg, 1997. Voir la contribution de M. VOULA MEGA, *Fragments of an urban discourse in Europe : Utopias and eutopias*, p. 39.

Commission s'est engagée à encourager les activités relatives aux Agendas 21¹.

Eu égard à tous ces éléments, la continuité entre les réflexions de l'ONU et celles de l'Union européenne est avérée, ou du moins très probable² ; l'implication de l'Union dans les actions et les conférences tenues au niveau mondial se répercutant naturellement sur ses propres initiatives. URBAN II, en ayant pour objet d'assurer un développement urbain durable, nous semble se situer dans cette perspective³.

Conclusion du chapitre 1

L'approche intégrée est une orientation majeure de la politique communautaire de renouvellement urbain. Sa signification est claire : traiter globalement les problèmes économiques, sociaux et environnementaux dans une zone urbaine déterminée. Si son application peut s'avérer délicate, les PPU comme l'initiative URBAN semble avoir concrétisé cette exigence dans les projets.

Cette caractéristique, considérée comme une valeur ajoutée des programmes communautaires, est-elle une innovation en matière de renouvellement urbain ? Nous avons évoqué que si certains Etats membres ont pris un certain retard dans la mise en œuvre de cette démarche, celle-ci fut en revanche appliquée par d'autres antérieurement à l'effectivité des programmes communautaires de renouvellement urbain.

¹ La Commission s'est plus précisément engagée à « élaborer les actes juridiques nécessaires pour le financement » des agendas 21 « sur une base pluriannuelle ». Voir Cadre d'action précité, p.26.

² Voir avis du Comité économique et social sur "la communication de la Commission : la question urbaine", précité, point 2.2.8.

³ Cela est également le cas pour la référence faite au développement urbain durable dans le rapport annuel 1996 relatif aux PPU, publié en 1997, alors que cet objectif ne figure pas dans l'appel d'offres pour les PPU phase 2 de 1995. Entre temps, il y eut Istanbul...

Dans l'ensemble, nous observons davantage une logique d'accompagnement dans la mesure où la mise en place des projets communautaires, dans certains Etats, a coïncidé avec l'adoption de la transversalité dans les politiques nationales. Et même si parfois l'influence communautaire est vérifiée ou évidente, nous ne pouvons nous autoriser à une autre conclusion; faute d'éléments vraiment concordants.

Le renouvellement de l'approche transversale par la mise à l'ordre du jour du développement urbain durable dans les programmes communautaires nous semble en revanche clairement issu du contexte onusien ; les Conférences de Rio et d'Istanbul ayant consacré le respect de l'environnement comme nouveau paradigme des politiques urbaines.

Soulignons, quant à cette dernière tendance, que les Etats qui composent l'Union européenne font aussi partie de l'ONU. En ce sens, il n'est guère surprenant de retrouver qui une mesure, qui un concept qui soit commun à ces deux entités. Ce constat est d'ailleurs tout aussi valable pour les parallèles que nous avons établis entre politiques nationales et communautaire.

L'approche intégrée représente en quelque sorte le contenu, l'aspect matériel de la politique communautaire. D'autres aspects sont toutefois mis en avant par l'Union européenne. Ceux-ci tiennent au caractère stratégique du renouvellement urbain.

Chapitre 2. Caractère stratégique du renouvellement urbain

Le caractère stratégique du renouvellement urbain concerne deux axes : la gouvernance urbaine et la planification de l'espace. Ceux-ci peuvent sembler antagonistes pour deux raisons.

La première est que la gouvernance urbaine, symbole d'une volonté unanime de repenser les modalités de l'action publique, concerne toujours la mise en œuvre des projets soutenus par la Commission; qu'il s'agisse des PPU, d' URBAN ou de l'objectif 2.

La planification urbaine se situe dans un cadre différent. Il s'agit moins de la mise en œuvre des projets opérationnels que des règles concernant l'occupation des sols, les transports urbains... C'est le visage réglementaire du renouvellement urbain qui trouve ici à s'illustrer. Or, ce domaine – la planification urbaine – ne relève pas de la compétence communautaire, en dépit d'une subreptice influence de la législation communautaire en la matière¹. Cependant, le renouvellement urbain peut aussi se réaliser par cette voie; la récente réforme française en témoigne.

En second lieu, nous pouvons mentionner que la gouvernance urbaine est soutenue par les programmes communautaires; à l'inverse de la planification urbaine. Pourquoi dès lors s'y intéresser ?

Notons que la Commission a déjà mené des réflexions intéressantes sur le sujet et que le Programme pour l'habitat décidé à Istanbul développe une certaine conception de la planification. S'interroger sur l'opportunité de soutenir dans les programmes communautaires les stratégies de planification urbaine viendra clore notre propos de façon prospective (**section 2**).

En un premier temps, nous nous attarderons sur une stratégie de renouvellement urbain réellement appuyée par la Commission; à savoir la gouvernance urbaine (**section 1**).

Section 1. La gouvernance urbaine.

¹ Plusieurs directives ont eu une incidence sur l'occupation des sols dans les Etats membres. En particulier, la directive 79/409 du 2 avril 1979 impose aux Etats une obligation de classer en zone de protection spéciale (ZPS) les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées en son annexe, selon l'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt du 19 mai 1998, affaire C 36/96 Commission contre Royaume des Pays Bas. Voir Danielle CHARLES LE BIHAN, article précité, p. 53.

Nous allons présentement aborder la gouvernance urbaine selon la démarche que nous avons empruntée précédemment. Tout en exposant la signification dudit concept et son intégration dans les programmes communautaires (§ 1), nous tenterons de déterminer si cette exigence est propre à l'Union européenne en évoquant la position de l'ONU et les politiques nationales (§ 2).

§ 1. Intégration récente de la gouvernance urbaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain.

A. Présentation et importation communautaire du concept.

Si l'approche globale est un concept à la mode parmi les organisations internationales, la gouvernance urbaine n'a rien à lui envier. Nous verrons successivement les origines et la signification du concept en termes généraux, pour nous intéresser ensuite à son introduction dans la sphère communautaire.

1. Origine et signification du concept.

La gouvernance urbaine, c'est avant tout l'application du concept même de gouvernance au milieu urbain. Or, la notion de gouvernance est d'origine économique et a trait aux relations, externes comme internes, des sociétés et plus largement, des acteurs économiques. Elle correspond aux « dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces relevant de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée ou contrats, partenariats, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants »¹. Il s'agit donc d'une façon de gérer les rapports internes comme externes de l'entreprise, originellement.

¹ Voir Dominique LORRAIN, *Administrer, gouverner, réguler*, dans *Gouvernances*, in les annales de la recherche urbaine, n° 80-81, décembre 1998, p. 85. Cité dans note de synthèse sur la gouvernance, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 1999, 5p. Disponible sur le site du ministère de l'Équipement.

Fin des années 1980, la notion sera importée dans les sciences politiques anglaises à l'occasion du financement par le gouvernement britannique d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local. Le terme fera simultanément son apparition dans la sphère des relations internationales. La "bonne gouvernance" désigne alors, selon l'emploi en étant fait par les institutions financières internationales, les critères d'une bonne administration publique pour les pays soumis à des programmes d'ajustements structurels.

La notion de gouvernance puise donc ses origines dans la science économique en un premier temps, pour être ensuite transplantée dans la science politique. Il y a toutefois des éléments communs de définition du concept de gouvernance. Il s'agit d'un "processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains"¹.

Quels sont les leitmotivs à l'émergence de ce concept ? Il s'agit tout d'abord d'une dénonciation du modèle de politique traditionnelle où la responsabilité de la gestion des affaires publiques est confiée aux seules autorités établies. La gouvernance repose également sur la montée en puissance de nouveaux intervenants sur les scènes nationales et surtout internationales; la société civile notamment. Enfin, c'est précisément cette pluralité d'acteurs qui impose que les autorités publiques associent ceux-ci à l'initiative collective.

En d'autres termes, la gouvernance repose sur l'insuffisance des institutions légitimement établies et postule une plus grande participation d'autres intervenants, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques publiques. On recherche le consensus par le consortium.

La « déclinaison urbaine » de la notion de gouvernance comprend les mêmes préceptes que le concept-source (intégration des acteurs, partenariat, gestion rationnelle des ressources de toute nature etc...)

¹ Voir Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALES, *Les villes européennes comme société et comme acteur*, in *Villes en Europe*, Editions la Découverte, 1997, p. 38.

mais aussi des adaptations : décentralisation, autonomie locale¹. Ce sont des enjeux spécifiques également. Ceux que nous avons déjà évoqués : exclusion sociale, étalement urbain, fragilisation des espaces naturels. N'y revenons pas. Il est cependant important de rappeler ces défis dans la mesure où la gouvernance urbaine constitue, dans le cadre de ces observations, une alternative à une vision purement libérale du développement urbain ; vision partagée par l'approche communautaire de la notion.

2. Importation du concept dans la sphère communautaire.

La notion de gouvernance a en effet eu des répercussions multiples à l'échelle communautaire. La Commission a publié en 2001 un livre blanc sur la gouvernance européenne, comme nous l'avons déjà mentionné. L'impact fut aussi perceptible au niveau des villes puisque l'on est autorisé à évoquer dorénavant les enjeux de la gouvernance urbaine².

Ce sont en particulier les travaux de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail qui ont impulsé la préoccupation communautaire pour la variante urbaine de la gouvernance. Fut, en 1997, entrepris un programme de recherche sur les infrastructures urbaines³. Le rapport intitulé "Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne" en est directement issu⁴.

Les réflexions y étant conduites sont des plus intéressantes en ce qu'elles appuient que l'émergence du concept de gouvernance urbaine, ou sa raison d'être, est liée aux causes ayant motivé l'avènement des politiques de renouvellement urbain : étalement périphérique, effritement de la cohésion sociale, prise en compte des exigences du développement durable...

Le rapport présente en outre le passage du gouvernement des villes – celui des autorités locales légales – à la gouvernance urbaine,

¹ La décentralisation aurait en particulier consacré la différence entre le gouvernement urbain et le gouvernement rural. Voir Patrick LE GALES, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in Revue française de sciences politiques, n° 155, 1998, p. 64.

² Georges CAVALLIER, *Enjeux de la gouvernance urbaine*, dossier quelle ville pour le 21^{ème} siècle ?, in revue ENA, n° 298, p. 7.

³ Notons que la responsabilité de ce programme fut confiée à Georges CAVALLIER, que nous avons rencontré plus haut.

⁴ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, EUR-OP, Luxembourg, 1998, 88 p.

postulant la participation de l'ensemble des institutions de toute nature – civile, économique, professionnelle– au développement urbain. Cette mutation nécessite de nouvelles modalités d'action et de prise de décision, induisant plus de partenariat et davantage de flexibilité¹. Nous retrouvons toutefois les mesures, ou plutôt les axes de mesures, que nous avons cités plus haut².

Observons cependant que l'accent est particulièrement porté sur la nécessité d'accorder plus d'autonomie aux collectivités locales, ainsi que de favoriser la coopération horizontale entre celles-ci. C'est en conséquence l'échelon aggloméré qui est présenté comme pertinent pour élaborer, toujours suivant cette maxime de partenariat et de participation, les politiques locales. En parallèle, l'Etat voit son rôle redéfini : il doit s'imposer comme animateur de partenariat et garant de la solidarité entre territoires.

La publication de ces travaux instiguera la présence claire de la gouvernance urbaine dans les conférences européennes. En ce sens, nous retrouvons celle-ci à l'ordre du jour du Forum urbain de Vienne en 1998. Notons que l'Atelier 4, intitulé "contribution à une bonne gouvernance urbaine", s'est déroulé en deux sessions, l'une consacrée à l'intégration des politiques et l'autre à la capacité donnée aux citoyens d'intervenir ainsi qu'à la promotion du partenariat.

Reprise par le Cadre d'action pour un développement urbain durable³, la thématique de la gouvernance urbaine va être rendue ostensible par l'initiative URBAN II.

B. La gouvernance urbaine dans les programmes communautaires.

¹ *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, p. 39.

² C'est à dire créer les conditions d'une démocratie participative ancrée dans le local, améliorer la coopération entre pouvoirs publics et secteur privé, mettre en œuvre des nouvelles formes d'action publique –contractualisation, expérimentation, concertation, évaluation...– Rapport précité, p. 44 et s.

³ Rappelons en effet que l'un des quatre axes d'actions prônés par ledit Cadre est la contribution à une bonne gouvernance urbaine et le renforcement de la capacité locale à agir. Voir p. 24, point 3.4. et s.

Nous avons qualifié plus haut l'intégration du concept de gouvernance urbaine dans la politique communautaire de "récente". Il est un fait que la gouvernance urbaine n'est comprise explicitement dans les programmes qu'à partir de la seconde génération d'URBAN. Observons toutefois que la réalité matérielle du concept nous intéressant, concernant la participation et le partenariat en particulier, était présente dans les programmes antérieurs¹.

Avant de nous intéresser à sa traduction dans les programmes européens, il faut reconnaître que les recommandations induites par l'objectif d'une bonne gouvernance urbaine ne sont pas réalisables, pour certaines, dans le cadre des instruments financiers communautaires. Nous pensons notamment aux velléités tendant à conférer plus d'autonomie aux collectivités locales. Ces mesures relèvent bien sur des législateurs nationaux. La favorisation du partenariat est en revanche plus réaliste dans le cadre étant le notre.

1. Réalité matérielle de la gouvernance urbaine dans les premiers programmes communautaires (PPU et URBAN).

La préoccupation pour la gouvernance urbaine dans le cadre d'URBAN II peut-elle vraiment être considérée comme une innovation ? Les programmes URBAN I et les PPU, s'ils ne se réfèrent pas explicitement au concept nous occupant, comprirent des mesures pouvant matériellement être "étiquetées" comme correspondant au concept de gouvernance urbaine.

URBAN I tout d'abord. Etaient éligibles les aides visant à accroître la capacité locale de résoudre les problèmes; y compris les programmes d'échange et la création de partenariats pour les organisations représentatives des villes et les acteurs concernés. La gouvernance urbaine, sur le fond, est déjà présente. Dans les projets soutenus, ces mesures furent même parfois amplifiées; au point d'être dépassées.

A Albacete, en Espagne, le projet URBAN a ambitionné le renforcement des partenariats locaux, en conformité avec la communication

¹ La participation et le partenariat sont en effet les maximes voulues de toutes les actions entreprises au titre des fonds structurels puisque le principe de partenariat préside à leur mise en œuvre. Voir Marc CHALLEAT, ouvrage précité, p. 14.

URBAN, mais a également eu pour objectif de développer la capacité des institutions locales à mettre en œuvre leurs politiques indépendamment du soutien du gouvernement central. Cet axe d'action, si son efficacité demande à être vérifiée, nous rappelle fortement les préconisations du rapport sur la gouvernance urbaine précité, dans ses recommandations visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales. Dans le même sens, il fut reconnu en France que le programme URBAN a stimulé la coopération entre communes en favorisant la dynamique intercommunale¹.

Quant au partenariat, il est présenté comme un des points forts de la première génération d' URBAN². Les PPU ont également œuvré à la mise en œuvre de partenariat.

Les PPU de Brême a en particulier eu pour objet l'établissement d'une Agence régionale de partenariat dans le district de Tenever afin de réunir, au sein d'un réseau, divers acteurs locaux et régionaux, privés et publics. Il s'est agi d'associations de résidents, des chambres de commerce, des institutions sociales ainsi que des petites et moyennes entreprises³. Dans l'ensemble, il y a lieu de réitérer le constat selon lequel si la gouvernance urbaine n'est pas référencée dans l'appel d'offres pour les PPU phase 2, la réalité matérielle de ce concept est bien présente; les propos de la Commission l'attestent⁴.

En outre, si la Commission impose aux programmes URBAN II de s'articuler avec une stratégie d'agglomération, certains PPU s'inscrivaient

¹ Voir rapport du cabinet Quatenaire, p. 53 et s. Le rapport souligne toutefois que si l'intercommunalité fut mise en œuvre dans de nombreux sites URBAN, ce fut sur la base d'un dispositif de la politique de la ville –type grand projet urbain– où l'intercommunalité était déjà effective. Observons que le rapport est en outre nuancé quant au partenariat mis en place avec les habitants.

² Voir Commission, URBAN, *Une évaluation initiale*, communication précitée, p. 7.

³ Voir Commission européenne, *PPU rapport annuel 1996*, p. 14. Précisons que dans le rapport 1997, la Commission a établi des statistiques concernant la vingtaine de PPU phase 2. Nous y apprenons que les chambres de commerce et d'industrie ont participé à 5 projets, les Universités à 6, les autorités régionales à 11, le secteur privé à 20.

⁴ Ainsi, dans le rapport annuel 1996, la Commission évoque que "les projets ont souvent généré des collaborations entre différents échelons des pouvoirs publics (local, régional, national) et ont généralement impliqué d'autres acteurs institutionnels". Et la Commission de rajouter que "les PPU ont prouvé les avantages qu'il y a à générer un consensus entre toutes les parties intéressées. Ils ont aussi montré qu'une certaine autonomie locale du processus décisionnel peut accélérer le mécanisme de mise en oeuvre au bénéfice de tous". Voir p. 15 et 16.

déjà dans cette perspective¹. C'est toutefois la communication relative à URBAN II qui inscrit de façon expresse la gouvernance urbaine à l'ordre du jour.

2. Confirmation explicite concernant URBAN II et les objectifs prioritaires.

Le projet de communication relatif à URBAN II comporte déjà de larges réflexions sur la thématique nous intéressant. Celui-ci évoque en effet que les stratégies de régénération doivent respecter le principe d'un partenariat local solide pour identifier les priorités lors de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la stratégie proprement dite. Cette dernière doit intégrer les partenaires économiques et sociaux, les organisations non gouvernementales, les associations de résidents²... Notons en outre que la stratégie pour la zone concernée doit être reliée, aux termes du projet précité, à la stratégie existante au niveau de l'agglomération.

La communication définitive relative à URBAN II reprendra ces orientations en ajoutant le principe de la mise en place d'une approche territoriale intégrée, y compris, le cas échéant, la promotion de partenariats institutionnels. Toutefois, le corps même de la communication n'évoque pas nominativement la gouvernance urbaine. Il faut se reporter aux annexes contenant les mesures éligibles pour croiser le vocable.

Ces dernières sont plutôt vagues : amélioration des services publics, encouragement de structures nouvelles et modernes de gestion urbaine. Sont également éligibles les campagnes d'information, les mesures pour améliorer l'accès à l'information. En tout état de cause, les orientations décidées par la Commission pour la programmation mainstream 2000-2006 fixent également l'exigence de contribuer à la mise en place de système de

¹ Voir Commission européenne, *Rapport annuel 1996*, précité, p. 15. En ce sens, le PPU de Paisley (Grande Bretagne) fut mis en œuvre dans le cadre d'une vaste stratégie en faveur de la région; en sus d'avoir pour objet d'encourager la collaboration entre tous les services du secteur public, la communauté locale et le secteur privé. Voir Commission européenne, fiches de projets.

² Projet de communication précité, point 9, p. 3.

bonne gestion urbaine et locale¹. En toute logique, les Etats ont particulièrement répercuté le concept pour la programmation de l'objectif 2².

La gouvernance urbaine est-elle à ranger dans la catégorie des innovations communautaires ? Nous ne le pensons pas car nous retrouvons le concept dans les travaux de l'ONU tandis que la maxime de participation et de partenariat était déjà appliquée aux politiques nationales de renouvellement urbain.

§ 2. La gouvernance urbaine aux niveaux international et national.

A. La gouvernance urbaine dans les activités de l'ONU

:

un nouveau satisfecit communautaire ?

Comme ce fut le cas pour le développement urbain durable, nous sommes autorisés à penser que l'"adoption" du concept nous intéressant par les institutions communautaires se profile – ici encore – comme une confirmation des orientations retenues lors des conférences de Rio et d'Istanbul.

1. Orientations retenues par l'ONU.

¹ Les orientations pour les programmes de la période 2000–2006 prévoient en effet, concernant le développement urbain, que la contribution à des systèmes de bonne gestion urbaine et locale est un objectif à atteindre. Notons, en toute bonne logique, que la Commission reprend ce faisant les conclusions du Cadre d'action pour un développement urbain durable. Voir communication sur les orientations de la période 2000–2006 précitée, p. 34.

² Concernant les DOCUP objectif 2 en France, le ministère de l'Aménagement du territoire a indiqué aux préfets de région la nécessité de développer « des actions sur la gestion urbaine de proximité par la participation des habitants, [...] en soutenant les structures de concertation comme les ateliers urbains ». Voir annexe ville extrait de la circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire du 3 janvier 2000, reproduite en annexe.

A Rio tout d'abord. La participation, et la nouvelle gouvernance, fut érigée en principe et l'exigence d'implication des citoyens affirmée (principe 7 de la Déclaration de Rio). L'Agenda 21 se réfère lui aussi à la gouvernance. Il comprend en effet un chapitre consacré à la participation des groupes majeurs dans une dynamique de partenariat. Il s'agit même d'un axe structurant du développement durable. Puis, les Agendas 21 locaux ont été présentés comme un outil de la gouvernance¹ car ayant imposé une élaboration mobilisant l'ensemble des acteurs sociaux et économiques, associations et citoyens.

Et même si cette dernière initiative a assumé un certain degré de succès², la méthode de "gouvernance" est déjà là : participation, approche rationnelle de la décision basée sur des indicateurs – celui de durabilité notamment – et des évaluations.

Lors de la Conférence Habitat II ensuite, le concept proprement dit de gouvernance urbaine fut consacré³. Mentionnons que le thème de la gouvernance urbaine était déjà présent dans les entretiens de Taksim⁴.

A titre principal, la Conférence d'Istanbul fut présentée comme ayant procédé à une redéfinition des rôles tenus par les acteurs du développement local avec l'exigence suivante : plus de coopération entre les

¹ Christian BRODHAG, *Le développement durable et la bonne gouvernance*, in les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux. Journées d'échanges du 20 avril 1998, atelier n° 1, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998, 2^{ème} édition, Paris, p. 4. Extraits cités in Problèmes politiques et sociaux n° 829, p. 51.

² L'assemblée générale de l'ONU, réunie pour établir le bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 21, est parvenue à un constat d'échec relatif en 1997. Voir Christian BRODHAG, *Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale*, in Pouvoirs locaux, n° 34 III, 1997, p. 29.

³ Voir Philippe HAERINGER, *Les mots d'Istanbul (et la complexité citadine)*, in Vivre autrement, juin 1996, 3 p.

⁴ Voir *les entretiens de Taksim : une présence française, Habitat II, sommet des villes*, Istanbul, 3/14 juin 1996, mission des contributions françaises à Habitat II, Paris, 1997, 100p. Un de ces entretiens fut intitulé "recherche sur la ville". Plusieurs chercheurs ont ainsi débattu autour du thème "gouvernance : les nouveaux modes de gestion urbaine et de gouvernabilité des villes dans un contexte décentralisé". Francis GODARD a souligné un paradoxe intéressant : "c'est au moment où la gouvernance tend à relativiser la place de l'acteur public, collectivité locale, au niveau mondial, que cet acteur politique se structure internationalement et apparaît comme un acteur politique nouveau, doté d'un nouveau poids".

pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile¹. Ainsi dans la Déclaration d'Istanbul figure un important point sur la gouvernance urbaine; comprenant plusieurs axes d'actions, qui sont similaires à ceux que nous avons présentés ci-dessus : partenariat, participation, décentralisation au profit d'une autorité locale démocratique²... Ces prédications ont été relayées avec force dans le Programme pour l'habitat³.

Dans quelle mesure les positions onusiennes ont-elle influencé les programmes communautaires ? Notons plusieurs éléments.

2. Déduction d'un poids déterminant des positions de l'ONU sur le point de vue communautaire.

Tout d'abord, les premières réflexions communautaires sur le concept de gouvernance urbaine, contenues dans le rapport précité, se basent explicitement sur les conclusions de la conférence Habitat II⁴.

En second lieu, les débats menés au niveau communautaire lors du Forum urbain de 1998 comporte un propos intéressant, contenu dans la synthèse de l'atelier 4b précité⁵. Est soulignée la nécessité de "s'appuyer à la fois sur les leçons tirées des expériences et des processus mis au point dans le cadre de l'Agenda 21 local et les partenariats locaux constitués pour la mise en œuvre d'action dans le cadre des fonds structurels, par exemple dans le cadre de l'initiative URBAN) [...]". Il est donc clairement établi un lien

¹ Voir *Au delà d'Istanbul*, in *Villes en développement*, n° 35, mars 1997, 8 p.

² Le point 11 de la déclaration précise que sont adoptés « la stratégie de facilitation et les principes de partenariat et de participation » . Les chefs d'Etat et de gouvernement ont en outre « considéré que les autorités locales sont les partenaires les plus proches et les plus importants pour la mise en œuvre du programme pour l'habitat » . En ce sens, les chefs d'Etat se sont engagés à promouvoir "la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et à chercher à renforcer leurs capacités financières et institutionnelles [...] tout en veillant à ce qu'elles soient transparentes, responsables et soucieuses des besoins de la population ; qualités essentielles requises des pouvoirs publics à tous les niveaux".

³ Ledit Programme envisage en effet la participation et la facilitation au titre des engagements des participants à la Conférence (points 44 et 45) et comprend, dans le Plan mondial d'action, un important développement sur le renforcement des capacités et du développement des institutions (points 173 à 193).

⁴ Voir la première partie dudit rapport intitulée *Les leçons du sommet d'Istanbul (Habitat II)*, p. 11 et s.

⁵ Synthèse de Mme Eileen HUMPHREYS du 27 novembre 1998 sur la session 4b de l'atelier "donner aux citoyens la capacité d'intervenir et promouvoir le partenariat".

entre les pratiques de partenariat issues des agendas 21 locaux et de l'initiative URBAN. Ce lien va être conforté par notre troisième élément.

Rappelons que la gouvernance urbaine, c'est aussi la rationalisation des politiques publiques, par l'évaluation des interventions et la présence d'indicateurs. Or, pour les agendas 21 locaux, si l'ONU a souligné l'importance de renouveler les indicateurs d'évolution¹, ce fut aux autorités nationales qu'il revint de préciser ceux-ci.

La Commission française pour le développement durable a proposé la mise en place d'indicateurs de durabilité afin de formaliser et de quantifier les objectifs des Agendas 21². Or, précisons que la mise en place d'indicateurs de durabilité est une mesure éligible à l'initiative URBAN II concernant le volet gouvernance urbaine. On ne peut donc nier la porosité de ladite initiative aux orientations retenues par l'ONU ou, à tout le moins, des modalités de mise en œuvre des actions 21 locales³. La gouvernance urbaine a donc inspiré et le discours⁴ et les politiques communautaires¹.

¹ Le chapitre 4.11 de l'Agenda 21 de Rio précise en effet que les indicateurs traditionnels du développement économique, comme le PNB, ne peuvent représenter les évolutions vers la durabilité, ni faire état de la dégradation des patrimoines. Voir Christian BRODHAG, article précité, p. 53.

² Christian BRODHAG, *Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale*, article précité, p. 30.

³ C'est un constat qui peut d'ailleurs être élargi à l'ensemble des mesures d' URBAN II concernant la gouvernance urbaine. Ainsi, si l'échange d'expériences et de bonnes pratiques concernant la gestion urbaine et la durabilité sont des mesures éligibles à URBAN II, ces initiatives font partie, selon la Commission française pour le Développement durable, des outils contribuant à une bonne gouvernance urbaine. Voir Christian BRODHAG, article précité, p. 51. Dans le même sens, si URBAN II soutient les mesures favorisant l'implication des citoyens dans le processus de décision, la déclaration d'Istanbul de 1996 se réfère à un principe de participation.

⁴ Ne serait-ce que dans la réponse du groupe d'experts sur l'environnement urbain à la communication de la Commission "La question urbaine", précitée. La quatrième partie concerne la "gestion, gouvernance et accroissement de la capacité". Observons toutefois que c'est une approche à dominante gestionnaire qui est ici proposée du concept de gouvernance. Ce qui semble s'imposer comme une caractéristique communautaire car la Commission, dans le livre blanc sur la gouvernance européenne, développe cette tendance; notamment eu égard à l'affirmation des principes d'efficacité et de cohérence des politiques communautaires. Entendons bien que les principes de participation et de transparence sont également affirmés. Voir livre blanc précité, p. 13. En tout état de cause, le groupe d'experts, dans le rapport "villes durables européennes" se réfère à un principe de coopération et de partenariat. Voir p. 7.

B. *La gouvernance urbaine dans les politiques nationales de renouvellement urbain.*

1. Economie générale de la répartition des rôles dans les politiques nationales.

Il convient de signaler une tendance générale à la décentralisation de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes; l'Etat assurant l'impulsion et la détermination des orientations². Le schéma est récurrent : le gouvernement central initie un programme national, vecteur de financement pour les collectivités locales, à charge pour ces dernières d'élaborer des projets –de façon décentralisée– dans le respect des orientations déterminées par l'administration nationale ; en s'assurant de la participation de tous les acteurs locaux.

La modalité privilégiée est en conséquence le contrat, faisant l'objet d'un consensus Etat-ville³. C'est l'échelle du quartier qui constitue fréquemment le lieu d'intervention opérationnelle, parfois dans le cadre d'un projet d'agglomération⁴.

¹ Voir *Cadre d'action pour un développement urbain durable de la Commission*, précité, p. 7.

² Voir *Demain la ville*, rapport précité, *Quelles pistes de réflexions apportent les expériences étrangères ?*, précité, p. 159. Notons que l'Etat a parfois assuré le rôle de façon autoritaire; comme ce fut le cas pour le programme britannique Inner cities. Les politiques de régénération urbaine furent, dans ce cadre, élaborées par le seul Etat central; les Communes –accusées de clientélisme social– ayant été conséquemment écartées.

³ En France, les contrats de ville sont signés entre l'Etat et les collectivités locales. Voir DIV, *Le programme français de rénovation urbaine*, les éditions de la DIV, collection repères, 2000, p. 4. Au Pays Bas, la convention implique l'Etat, la ville et l'arrondissement. Frédérique BOUCHER-HEDENSTRÖM, *Pertinence des échelles territoriales*, in URBANISME, hors série n° 16, précité, p. 33. En Irlande, les plans intégrés de zones sont présentés par les conseils de comté et de bourgs pour approbation au ministère de l'Environnement et du Gouvernement local. Voir partie 2 du Urban renewal Act, précité.

⁴ C'est le cas des contrats de quartier italiens ou belges, selon l'exemple de Bruxelles. Un projet de ville a vocation à améliorer la mixité sociale et est élaboré par la Région bruxelloise. Il s'agit du plan régional de développement. Ce plan entretient des liens étroits avec les contrats de quartier, associant les aspects logement, cadre de vie etc... , et étant mis en œuvre par les communes. Voir URBANISME, hors série n° 16, précité, p. 10.

Ce schéma, connaissant bien sur des variantes, n'est finalement pas très éloigné de la "méthode communautaire"; c'est à dire la démarche ascendante-descendante.

C'est un certain modèle de gouvernance d'aucuns diront, partagé s'il en est par l'Union européenne et les Etats membres. Comment dès lors s'assurer du caractère innovateur de ce modèle, dont la participation et le partage de responsabilité s'imposent comme deux maximes majeures ? Il importe, selon la méthode employée précédemment, de comparer les pratiques issues des politiques nationales, et l'apport - réel ou éventuel - des projets communautaires. Les politiques italienne, britannique et hollandaise constitueront notre support.

2. Prudence dans l'estimation de l'incidence des pratiques communautaires sur les politiques nationales.

Les pratiques de gouvernance urbaine sont repérables dans de nombreux Etats membres, et pour certaines, depuis le début des années 1990. Nous nous intéresserons aux cas italien, britannique et hollandais, en tentant de déterminer le poids des programmes communautaires en terme d'influence. Cela est délicat compte tenu de la concomitance de la mise en place de pratiques partenariales dans les Etats membres avec le soutien communautaire en matière de renouvellement urbain. Compte tenu également de l'absence de toute indication doctrinale - à notre connaissance - à ce sujet.

En **Italie** tout d'abord, le dispositif relatif aux contrats de quartier prévoit que peuvent être passées des conventions entre les administrations publiques et les associations, les organisations de volontariat et les opérateurs privés, en particulier concernant le secteur des services¹.

Notons que le PPU de Turin reposait déjà sur un contrat social, signé en 1996 et financé par les secteurs privés et publics². Cette convention impliquait, dans l'ensemble, les acteurs visés par la loi régissant les contrats de quartier, votée en 1997³. L'aspect novateur du PPU de Turin par rapport au contexte législatif national demanderait à être vérifié. En tout état de

¹ Article 4.2 de la loi 662/97. Cité par Murielle DROUILLE-SCARPA, étude précitée, p. 50.

² Voir Commission européenne, *PPU - phase II*, précité, p. 50.

³ Voir Commission européenne, *PPU Rapport annuel 1997*, p. 11.

cause, la loi précitée, à l'instar du PPU de Turin, marque l'essor du partenariat en Italie, sous la forme du contrat.

Au **Royaume-Uni**, le partenariat est également privilégié; qu'il soit horizontal (entre autorités de même niveau) ou vertical (entre autorités de niveau différent).

Concernant la première variante, le partenariat est observable sous forme institutionnelle. Nous pensons aux Partenariats locaux stratégiques¹. Pour présenter ceux-ci, il nous faut rappeler que, dans le cadre du Budget unique pour la régénération, c'est le ministère des Transports, du Gouvernement local et des Régions qui détermine les actions liées aux politiques urbaines.

Ledit ministère s'appuie sur les Agences du développement régional, qui ont pour but de coordonner le développement économique des régions et réduire les inégalités entre régions. Au niveau local, le gouvernement attend de chaque ville, pour la mise en œuvre de son programme, qu'elle constitue un Partenariat local stratégique, devant impliquer les Communautés locales, les autorités établies, les fournisseurs de service, associations, chefs d'entreprise etc... Notons que la structure du Partenariat local stratégique est constituée sous l'égide des autorités municipales et des Agences de développement régional.

Ce partenariat horizontal confère un rôle important aux Partenariats locaux stratégiques, suivant l'exemple de la ville de Manchester. Une stratégie fut à l'étude pour améliorer la qualité de vie de l'ensemble des résidents, leur ouvrir de nouvelles perspectives économique et sociale et enfin leur permettre de participer à la vie locale. Or, cette stratégie, programmée sur 10 ans, dût d'abord être avalisée par le Partenariat local pour être ensuite approuvée par le Conseil Municipal². Observons enfin que le partenariat, s'il imprégnait déjà certains programmes précédents³, va encore être renforcé par l'instauration des Compagnies de renouvellement urbain⁴.

¹ Rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, précité, p. 226.

² URBANISME hors-série n° 16, 2002, précité. Voir p. 14.

³ Le programme City challenge notamment. Cf Charles FRASER, article précité, p. 15.

⁴ L'idée des ces Compagnies est issue du livre blanc urbain de novembre 2000. Il s'agit de structures qui doivent être constituées, à l'instar des Partenariats, sous l'égide des Agences de développement régional et des autorités locales. Leur mission principale est d'investir le secteur privé dans les stratégies de régénération urbaine. Des relations de complémentarité

Quant au partenariat vertical, ce sont les Offices du gouvernement pour les régions, l'équivalent de nos services déconcentrés préfectoraux, qui soutiennent dans leurs initiatives les acteurs locaux et les Partenariats locaux stratégiques.

Concernant l'action communautaire en matière de gouvernance urbaine, notons que le PPU de Londres, qui fut parmi un des premiers approuvés¹, a reposé sur un partenariat entre plusieurs ministères, plusieurs bourgs de Londres (l'équivalent de nos arrondissements) et les autorités municipales; le projet ayant en outre développé la participation locale. La fiche de projet ne présente toutefois pas cette configuration comme une innovation du projet pilote.

En tout état de cause, d'autres Etats ont fortement appuyé la mise en place de partenariats concernant les programmes de renouvellement urbain. C'est particulièrement le cas concernant **le programme national hollandais** intitulé Renouveau social, prenant la suite en 1991 de la politique PGC Beleid que nous avons présentée ci-dessus.

Il s'agit pour les autorités locales néerlandaises de conclure un contrat de Renouveau social, pourvoyeur naturellement de fonds nationaux. Le point intéressant réside dans les conditions que doivent respecter les autorités locales dans la présentation de leur programme. Il s'agit, outre une intégration des mesures, d'organiser une participation active des acteurs concernés par le projet². Tous les conseils locaux ont dès lors associé de nombreux intervenants, à l'instar des entreprises et des écoles privées; même si dans les faits le partenariat horizontal fut mince. Le principe est acquis toutefois.

Nous retrouvons la coopération verticale dans le programme de régénération urbaine de Rotterdam (Wijkaanpak) pour la période 2000-2004. Il est question d'un programme municipal, mis en œuvre dans les six arrondissements de la ville.

Les wijkaanpak reposent sur deux principes : la collaboration entre services municipaux et les organisations basées dans les quartiers

doivent s'établir avec les Partenariats locaux stratégiques. Plusieurs Compagnies furent mises à l'essai en 1999.

¹ PPU de Londres, approuvé par la Commission le 15 février 1990, n° FEDER 89/09/29/001.

² Commission européenne, *Community involvement in urban regeneration*, ouvrage précité, p. 110.

d'une part, et l'élaboration des projets en partenariat entre l'arrondissement, la ville et les acteurs concernés d'autre part¹.

Les PPU néerlandais ont, dès la première génération, mis l'accent sur le partenariat et la participation². C'est surtout le PPU d'Utrecht, phase 2, qui prévoit un partenariat important³, même si le principe du partenariat était, à la date de son approbation, déjà acquis.

Le partenariat, à travers ces quelques expériences nationales, est donc largement assuré. Ici encore, il nous paraît prudent de ne pas conclure à une innovation communautaire pure. Il apparaît que la gouvernance urbaine semble tout au plus avoir été encouragée par les programmes communautaires.

Cela d'autant que la notion nous occupant recouvre un large spectre de mesures. Le seul partenariat entre autorités locales et nationales, constaté pour les Etats membres ci dessus, relève plus d'un impératif pragmatique – celui imposant à l'Etat de partager sa responsabilité avec les collectivités locales – que d'un effet certain de la politique communautaire de renouvellement urbain.

Nous nous sommes intéressés à l'action de l'Union européenne dans son aspect opérationnel ; consistant dans le soutien financier à des

¹ Observons que le mode de gestion locale introduit par le Wijkaanpak repose la complémentarité entre les comités directeurs de zone et le conseil consultatif de quartier d'une part, et avec le conseil municipal d'autre part. Le comité directeur, qui approuve le plan d'investissement stratégique, les propositions de projets et les rapports de contrôle annuels, est mandaté par le conseil consultatif de quartier et est responsable devant lui; ainsi que devant le conseil municipal. Voir URBANISME, hors série n° 16, précité, p. 19. Notons que cette configuration suggère quelque peu, quant aux conseils consultatifs de quartiers, les Partenariats locaux stratégiques britanniques.

² Voir les fiches de projets des PPU de Rotterdam (décision du 28 septembre 1991) et de Groningen (décision du 6 mai 1992). La Commission souligne en particulier que le PPU de Rotterdam "résulte d'un ambitieux partenariat public-privé" pour la revitalisation du quartier portuaire de la ville. Notons nonobstant que le programme PGC Beleid, initié par le gouvernement en 1985, prévoyait déjà une coopération horizontale avec les conseils locaux, les habitants, les agences pour l'emploi... Voir Commission européenne, *Community involvement in urban regeneration*, ouvrage précité, p. 109.

³ La ville d'Utrecht a en effet développé le projet en partenariat avec les autorités nationales et divers groupes d'intérêts; à l'instar des musées, de l'Université, les églises, les organismes de tourisme et la population. La création de la Fondation des entrepôts des quais répond à l'objectif de promotion des intérêts des résidents et des entreprises de la zone. Voir Commission européenne, *PPU-Phase II-1997-1999*, précité, p. 53.

projets relatifs à des zones urbaines dégradées. Cet apport constitue-t-il un horizon indépassable pour l'Union européenne en matière de politique urbaine ?

Section 2. La planification urbaine stratégique : un domaine d'action à envisager ?

En effet, le concept même de renouvellement urbain recouvre d'autres aspects et peut se réaliser, ou trouver traduction, par la voie réglementaire; c'est à dire par la planification urbaine. D'où une ébauche de distinction entre le renouvellement urbain opérationnel et réglementaire ; le dernier trouvant achèvement dans la planification urbaine.

Ce que nous désignons par la planification urbaine, c'est la réglementation, au niveau communal et/ou aggloméré de l'occupation des sols et, plus généralement, de l'espace. Car les documents d'urbanisme peuvent apporter une contribution à la réalisation des objectifs de renouvellement urbain en favorisant notamment une densité de construction, la mixité fonctionnelle dans la ville, la maîtrise foncière des terrains et en pensant, de façon systémique, l'urbanisation en fonction de la mobilité urbaine. Dans cette optique, la réforme française issue de la loi SRU marque une réorientation de l'objet des outils réglementaires de planification¹; ces derniers constituant à présent des moyens pour le renouvellement urbain².

¹ Henri JACQUOT, Jean Pierre LEBRETON, *La refonte de la planification urbaine*, dossier SRU, AJDA 2001, p. 27. Il est souligné que l'article 121-1 du Code de l'urbanisme prend en compte le renouvellement urbain, la mixité urbaine et réaffirme avec vigueur l'objectif de mixité sociale. Notons également la novation de la maîtrise de la circulation automobile. L'article précité, et ses objectifs, sont dorénavant opposables à tous les documents de planification urbaine.

² Brigitte PHEMOLANT, *Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain*, AFDUH 2001, p. 233. Et même si l'on a cru à une réorientation de la planification urbaine vers les problèmes des quartiers existants. Voir A MESNARD, *La réorientation de la planification urbaine vers les problèmes des quartiers existants et la "normalisation" de la réhabilitation des quartiers anciens*, in *Droit et ville* n° 8, 1979, p. 8. "On a cru" car un grand fossé sépare le contexte législatif décrit dans cet article et la loi SRU. La loi du 31 décembre 1975, créant le plafond légal de densité, aurait eu pour objectif, en pénalisant les dépassements dudit plafond, de dédensifier les centres. Les articles 46-3° et 50 de la loi SRU (articles L 112-1 et

L'objet de cette dernière section est donc prospectif : à partir de quelques expériences nationales en matière de planification urbaine (§ 1), peut-on considérer que l'absence de ce domaine dans les programmes communautaires est constitutive d'une carence ? Les plaidoyers onusiens pour la mise en œuvre d'une planification intégrée et des propos convergents de la Commission nous aideront à déterminer quelle est l'opportunité d'inclure ce champ d'intervention dans la politique communautaire de renouvellement urbain (§ 2).

§ 1. Contribution de la planification urbaine au renouvellement urbain: les exemples néerlandais et britannique.

Il importe de noter que la planification urbaine apporte des concours variés au renouvellement urbain¹. Les politiques néerlandaise et britannique convergent cependant dans l'imposition par les autorités nationales d'objectifs précis aux acteurs locaux responsables de la planification urbaine². L'économie générale de ces politiques est de renforcer l'urbanisation autour des points de forte accessibilité, en particulier près des dessertes en transport public afin de limiter l'usage de l'automobile³.

333-1 du Code de l'urbanisme) abrogent le dispositif du versement pour dépassement du plafond légal de densité afin, précisément, de permettre la densification des zones bâties.

¹ En Italie, le plan de requalification de la ville de Bologne est un préliminaire au plan d'occupation des sols de la ville. D'une faible valeur normative, il fixe des objectifs au plan d'urbanisme lui-même : constitution d'un écosystème urbain, d'un système de transport public reliant centre et périphérie, promotion et diffusion du tertiaire ainsi que reconversion et réutilisation des friches urbaines. Voir Murielle DROUILLE-SCARPA, ouvrage précité, p. 40. Notons toutefois que les rapports préliminaires aux documents d'urbanismes italiens n'ont pas valeur coercitive. Pour le cas de Milan, voir Corinna MORANDI, *Milan : une métropole en retard*, in Développement urbain durable : quatre métropoles européennes, la DATAR, éditions de l'aube, 1997, p. 90.

² Centre de prospective et de veille scientifique, , *Maîtriser l'étalement urbain : première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong Kong)*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Veille internationale, collection 2001 plus, n° 49, 1999, 57 p.

³ Le droit français offre des modalités distinctes visant à faire « rimer » urbanisation et réseaux de transports collectifs. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), document d'urbanisme stratégique élaborée à l'échelle agglomérée, peuvent subordonner l'ouverture à

A. La politique ABC hollandaise.

1. Motifs et histoire.

Cette politique nourrit l'ambition de coordonner les densités urbaines et les dessertes en transport. Le modèle recherché est celui de la ville compacte, ou encore dénommé modèle rhénan¹. Le motif simple : l'étalement urbain a conduit à un usage amoindri des équipements existants et à une congestion automobile considérable.

Chronologiquement, c'est le schéma directeur d'Amsterdam qui, en 1985, a inauguré la politique dite de la ville compacte. Les autorités nationales se saisirent de l'affaire. Les rapports de 1988 et de 1991 produits par le ministère de l'Habitat, de la Planification et des Transports va étendre cette politique à l'ensemble du pays afin –déjà– de tenir compte des principes du développement durable.

Deux échelles de planification sont concernées. Au niveau national, la planification est assurée par le schéma d'aménagement du territoire, ambitionnant clairement de limiter l'usage de l'automobile en concentrant l'utilisation de l'espace urbain autour de points stratégiques. Les orientations ci-déterminées devaient être ensuite relayées à l'échelle de la ville dans les documents d'urbanisme locaux. Des critères du développement durable sont en outre adoptés pour mesurer les avancées de la politique en question². Les grands principes d'aménagement urbain que nous retrouvons dans la politique ABC sont fixés.

l'urbanisation des zones naturelles ou agricoles ainsi que les extensions urbaines à la création des dessertes en transports collectifs. Voir Jérôme TRENEAU, *Le contenu des documents d'urbanisme*, in BJDU n° 6/2000.

¹ Le modèle d'urbanisation compacte et maîtrisée fut qualifié de rhénan en opposition au modèle nord-américain de villes éclatées. Voir Centre de documentation de l'urbanisme, *Villes et développement durable*, précité, p. 21. Extraits in *Problèmes politiques et sociaux* n°829, précité, p. 49.

² Il s'agit des flux (eau, déchets, énergie, mobilité), des emplacements (mixité des fonctions, sol, bruit, nature dans la ville) mais aussi de la participation et des aspects sociaux (sécurité,

2. Principes et modalités de la politique ABC.

La politique ABC désigne une politique de localisation des générateurs de déplacements. Deux considérations vont à cette fin déterminer une stratégie de localisation : le profil d'accessibilité et le profil de mobilité.

Les portions de territoires sont ainsi localisées selon trois catégories : les activités attirant beaucoup de personnes et devant se situer en centre ville afin de bénéficier de tous les réseaux de transports publics (profil A), les activités devant rester accessibles par automobile mais attirant moins de monde (profil B : production, distribution, hôpitaux) et enfin les activités devant être localisées en périphérie car dépendant uniquement du réseau routier (profil C). Il s'agit donc de hiérarchiser les besoins des zones en matière de transport et d'établir en conséquence leur localisation.

En outre, entrent en ligne de compte pour cette classification les nombres d'employés par unité de surface et le nombre de visiteurs journaliers. A chaque profil correspond une norme maximale de stationnement¹.

Quand et comment intervient la planification urbaine locale ? Les municipalités sont obligées de mentionner dans leur plan d'urbanisme la localisation des profils d'accessibilité et les affectations des sols y correspondant. Les plans municipaux doivent en outre respecter les normes de stationnement correspondant à chaque profil.

Notons que si les communes se refusent à suivre les principes de la politique ABC, l'Etat peut exiger une adaptation du contenu du plan d'occupation des sols en vertu de l'article 10 du règlement d'urbanisme de 1985; le recours juridictionnel étant possible en dernier ressort.

Dans les faits, la plupart des grandes municipalités ont traduit cette politique dans leur plan; même s'il fallut faire des concessions dans les

cadre de vie). Notons qu'en sus, le schéma d'aménagement national a donné la priorité à la rénovation urbaine. Etude précitée, p. 24.

¹ Ainsi, les zones de profil A, bénéficiant d'une bonne desserte par les transports publics, ne peuvent comprendre plus de 10 places de stationnement pour 100 employés. Les zones de profil B, desservies par les transports publics mais devant également l'être par l'automobile, bénéficient d'un maximum de 20 places pour 100 employés etc...

négociations avec les entreprises concernant leur localisation pour des raisons économiques.

La politique ABC est intéressante pour deux raisons. La première est que, comme pour "le renouvellement urbain de projet", la politique ABC fut initiée par l'Etat central pour l'ensemble du territoire, mais repose aussi grandement sur les collectivités locales; chargées de traduire les orientations ci-définies dans leurs plans d'urbanisme locaux. En second lieu, la politique ABC offre un exemple intéressant d'intégration des transports à la planification des sols; en décourageant explicitement l'implantation de fonction à haute densité de visiteurs et d'employés dans les zones fondamentalement desservies par l'automobile tout en proposant, concernant les localisations nouvelles, de choisir les fonctions compatibles à l'offre modale de transports existants¹.

B. La planning policy guidance n° 13 (PPG 13).

1. Présentation.

La politique britannique comprend les mêmes objectifs que la politique ABC mais s'en distingue concernant la méthode; plus pédagogique chez nos voisins d'Outre-Manche. L'orientation de la planification locale résulte d'une directive² du gouvernement britannique de 1994, la planning policy guidance n° 13 ; ci-après dénommée PPG 13. Avant de présenter son contenu, observons le contexte de son adoption.

En 1994, le gouvernement adopte un rapport sur la stratégie britannique de développement durable, contenant l'objectif pour 2002 de continuer à faire le meilleur usage possible des ressources en espace, en maximisant l'utilisation du sol dans les sites urbains –notamment ceux qui sont vacants, abandonnés ou contaminés – et en protégeant la campagne et

¹ Maria Cristina GIBELLI, *L'expérience de quatre métropoles européennes*, in *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes*, précité, p. 42.

² Les directives sont des actes permettant au gouvernement de s'assurer que les objectifs nationaux dans les domaines de la planification locale sont suivis au niveau local. C'est la loi d'aménagement du territoire de 1990 (Town and County Planning Act) qui a mis en place ce dispositif.

les grands espaces verts". Ce sont naturellement des considérations afférentes au renouvellement urbain.

De même, la planning policy guidance n° 3, concernant le logement, adoptée en 1988 et revisitée en 1992, vise à encourager un usage efficace du sol, afin de concourir à la rénovation urbaine et de réduire la pression exercée sur les espaces ruraux. C'est dans ce contexte que le secrétaire d'Etat à l'Environnement lance la promotion de la densification urbaine en édictant la PPG 13, soumise au Parlement le 19 mars 1994.

Basée sur la stratégie précitée pour le développement durable, la PPG 13 prône la localisation des différentes activités en fonction de l'offre de transport, ainsi que le maintien et l'augmentation de la part des déplacements non motorisés et des transports en commun. Il est également question de limiter l'offre de stationnement dans les nouveaux projets d'urbanisme. La connexité avec la politique ABC hollandaise est bien présente¹.

Quid de la planification urbaine locale et de la PPG 13 ? Notons liminairement que, à l'instar de la configuration française, sont effectifs des schémas directeurs, prévus pour l'échelle agglomérée, et des plans d'urbanisme locaux.

Les recommandations de la PPG 13 visent à favoriser les aménagements à l'intérieur de zones urbaines accessibles par des moyens autres que l'automobile ainsi qu'à localiser les principaux éléments générateurs de demande de déplacement dans les centres existants, jouissant d'une bonne desserte des transports publics.

En conséquence, il revient aux schémas directeurs d'élaborer la stratégie concernant les transports et l'aménagement en fonction des modes de déplacement qu'ils vont engendrer. Les plans locaux, devant être en conformité générale avec les schémas directeurs, sont chargés d'appliquer la stratégie contenue dans ce dernier. Voyons un exemple concret; celui de la ville de Londres, qui a décidé d'intégrer les transports aux règles d'occupation des sols.

2. Application concrète de la PPG 13.

¹ Une connexité renforcée puisque la PPG 13 impose aux autorités locales d'établir des "profils d'accessibilités". Voir *Mieux maîtriser l'étalement urbain*, étude précitée, p. 10.

Le Comité consultatif d'aménagement de Londres¹, réunissant les trente trois arrondissements de Londres (les bourgs), a proposé de fixer des normes de densité suivant la configuration des lieux, et notamment l'accessibilité de la zone, dans un avis de 1994².

Le plan d'urbanisme d'un arrondissement de Londres précise que les normes de densité doivent respecter celles souhaitées par notre Comité. L'originalité est que ledit plan fixe le coefficient de l'occupation des sols (COS)³ en fonction de l'accessibilité de la zone : plus l'accessibilité en transport collectif est bonne, plus le coefficient d'occupation des sols est fort. Précisons que le COS, dans le plan d'urbanisme de l'arrondissement concerné, varie ainsi de 0,6 à 2. L'importance de la desserte en transport est avérée.

En termes généraux, il faut souligner que la réalisation conséquente de l'objectif de la PPG 13 visant à limiter l'étalement urbain dépend de la volonté des collectivités locales de respecter les orientations gouvernementales. C'est pourquoi le gouvernement britannique a instillé une petite dose de coercition. Observons ainsi que les financements étatiques octroyés pour le renouvellement urbain opérationnel – type Budget unique pour la régénération– sont conditionnés au respect de la PPG 13 par les collectivités locales. Cette articulation illustre également l'unité des politiques urbaines britanniques

Les résultats sont contrastés, selon une enquête conduite auprès des autorités locales, 27 % des districts – responsables de la planification municipales des sols – ont répondu avoir modifié leur politique

¹ Le Comité consultatif de Londres est le pendant pour Londres des conférences régionales des autorités locales dans les autres villes.

² Il est intéressant de noter que la classification proposée par le Comité en 1994 est très similaire aux profils A, B et C hollandais. Dans les zones de catégorie A, caractérisée par une grande accessibilité par transport public, est projetée une diminution des aires de stationnement... Voir Paola DEDA, *Londres : l'aménagement durable d'une métropole globale*, in Développement urbain durable, ouvrage précité, p. 73.

³ Le coefficient d'occupation des sols fixe la densité maximum de construction pouvant être admise dans une zone déterminée. Voir Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, précité, p. 197.

pour suivre les principes évoqués dans la PPG 13, même si seulement 5 % ont dans les faits augmenté leur norme de densité. 14 % des districts précisent qu'ils appliquaient déjà les principes essentiels de la PPG 13¹. Il doit être souligné que les particularités des plans anglais d'urbanisme constituent parfois autant d'obstacles à l'application efficace de la directive précitée².

En tout état de cause, il nous appartient de noter que la politique ABC et la PPG 13 sont porteuses d'une nouvelle conception de la planification urbaine : celle de la planification intégrée et eurent toutes deux comme point de départ l'adoption d'une stratégie nationale pour le développement durable.

C'est un éveil à une autre conception de la réglementation de l'occupation des sols ; ayant eu des échos au niveau international. Ce sera l'occasion de nous interroger sur l'opportunité d'intégrer ce domaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain.

§ 2. De l'opportunité d'inclure la planification urbaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain.

A. Plaidoyers de l'ONU en faveur d'une planification intégrée.

1. Evocation de la planification urbaine à Rio.

L'agenda 21 adopté lors de la Conférence de Rio aborde déjà la thématique de la planification urbaine³. Son chapitre 7 définit des secteurs d'actions pour le développement durable, au titre desquels une planification intégrée fondée sur une politique de participation de tous les acteurs. Son

¹ Voir *Mieux maîtriser l'étalement urbain*, étude précitée, p. 12.

² Signalons en effet, toujours selon la même source, que seuls 33 % des districts utilisent des normes de densité liées à un plan et exprimées numériquement, tandis que 35 % utilisent des normes dites « conceptuelles » ; 29 % de districts n'ayant pas fixé du tout de normes de densité.

³ Voir Michel PRIEUR, *Urbanisme et environnement*, article précité, p. 87.

objet doit consister en une gestion durable des ressources foncières, entre autres.

2. Appui de la nécessité d'une planification urbaine intégrée à Istanbul.

C'est surtout lors de la Conférence d'Istanbul qu'une certaine conception de la planification va être exacerbée¹; en particulier dans le Programme pour l'habitat ayant été adopté par les participants au sommet. La planification urbaine y est évoquée dans la seconde partie – consacrée aux buts et principes² –, dans la troisième partie comprenant les engagements des Etats³ ainsi que dans le plan mondial d'action⁴.

¹ Notons que les entretiens de Taksim ont également traité du sujet. Pour Jordi BORJA, urbaniste et ancien adjoint au maire de Barcelone, une des contributions que les pays européens peuvent apporter, c'est "une conception de la ville comme diversité de fonctions et de population, comme densité de relations sociales, [...], comme capacité de gouvernement". Un consensus fut trouvé quant à la planification urbaine, devant traduire, dans un projet cohérent et intégré, des stratégies à long terme portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement et les infrastructures de transport, l'économie d'espace et la solidarité avec les plus démunis.

² Le point 30 de la seconde partie consacrée aux buts et principes du Programme pour l'habitat souligne ainsi "que la qualité de vie de l'ensemble de la population dépend, entre autres facteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels, de l'état physique et des caractéristiques géographiques de nos villages, villes et cités. L'aménagement et l'esthétique des villes, les plans d'occupation des sols, les densités de population et de construction, les transports et la facilité d'accès à tous les biens et services essentiels et aux équipements à usage collectif sont des éléments déterminants pour la qualité de vie dans les établissements".

³ Les Etats se sont obligés à "intégrer la planification et l'aménagement urbain du point de vue du logement, du transport, des possibilités d'emploi, des conditions d'environnement et des installations collectives" (point 43 C. compris dans les engagements relatifs aux établissements urbains durables).

⁴ Le plan d'action mondial constitue la quatrième et dernière partie du Programme pour l'habitat. La planification urbaine y est évoquée à deux reprises. En un premier temps, il est souligné que "dans beaucoup de villes on utilise des terrains périphériques pour des activités liées à la vie urbaine d'une manière qui entraîne des gaspillages dans la mesure où des terrains déjà viabilisés et les infrastructures existantes ne sont pas suffisamment utilisés et rentabilisés. Pour éviter une croissance déséquilibrée [...] des établissements humains, il faut promouvoir des schémas d'utilisation des sols qui réduisent la demande de transports, économisent l'énergie et respectent les espaces libres et les espaces verts. Il est de la plus haute importance pour le développement urbain de maintenir une densité urbaine et

De façon synthétique, est prônée une planification urbaine devant intégrer les politiques sectorielles –transport, habitat– aux échelles agglomérée et infra-agglomérée afin de contrôler et de limiter la consommation d'espace. Notons que la réalisation des engagements du Programme pour l'habitat repose sur les Etats selon leurs propres modalités¹.

B. « Petit argumentaire » sur l'opportunité d'inclure la planification urbaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain.

Résumons nous. La politique communautaire de renouvellement urbain est caractérisée par des traits dominants, qui semblent adoptés aux niveaux national – les Etats membres – et international – Conférences de Rio et d'Istanbul – : approche intégrée estampillée développement urbain durable, maxime de participation et de partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets...

La conception ci-exposée du "renouvellement urbain opérationnel" paraît assez largement vulgarisée. La planification des sols

d'élaborer des directives en vue d'une utilisation mixte des sols [...]"(point 2 de la sous-partie C). Suivant ce constat, les Etats se sont engagés à "mettre en place, selon qu'il convient, des cadres juridiques afin de faciliter l'élaboration et l'application, aux niveaux national, international et local, de plans et politiques visant à assurer de manière durable le développement et la rénovation des zones urbaines, l'utilisation des sols et la fourniture de logements et améliorer la gestion de la croissance urbaine". Il est également prévu de "mettre au point, lorsqu'il y a lieu, des incitations fiscales et des règlements d'utilisation plus rationnelle et viable de ressources foncières limitées [...]", ainsi que "de promouvoir l'intégration de la planification de l'utilisation des sols, des communications et des transports afin d'encourager des modes de développement qui réduisent la demande de transports [...]" (voir point 113 du Programme). Notons en second lieu que le Programme pour l'habitat comprend une sous partie consacrée à la planification et à la gestion métropolitaine. Un axe d'action envisagé concerne la promotion "des stratégies de planification, de développement et de gestion de l'échelle métropolitaine et/ou régionale qui abordent, de manière intégrée, tous les aspects des activités urbaines et s'articulent autour de résultats convenus pour la zone métropolitaine" (voir point 118).

¹ Le point 24 du Programme précise que sa mise en œuvre « relève du droit souverain et de la responsabilité de chaque Etat [...] », « notamment au moyen de lois nationales ainsi que de programmes et de politiques de développement prioritaires [...] ».

pouvant être l'instrument pour maîtriser l'étalement urbain, économiser l'espace et l'énergie, peut-on souhaiter l'inclusion dans la politique communautaire de cet aspect réglementaire ? Livrons nous à un examen des considérations et des éléments de réponse, en commençant par les arguments commandant une réponse affirmative.

1. Les arguments tendant au plaidoyer.

Les fondements de la politique communautaire tout d'abord. Nous avons étayé que si la cohésion économique et sociale a justifié l'intervention dans les quartiers défavorisés, l'aménagement du territoire constitue en revanche un leitmotiv propice à l'inclusion de la planification urbaine dans les programmes européens. La planification des sols, et son articulation avec les politiques des transports et du logement, ne concerne-t-elle pas l'aménagement du territoire ? Pour se persuader de l'affirmative, arrêtons-nous un instant sur le document Europe 2000+ qui fixait, en 1994, les vues de la Commission sur l'aménagement du territoire européen.

Nous y apprenons que la Commission exhorte les Etats membres à réaliser deux aspirations¹. La seconde est une gestion intégrée des transports, visant à réduire les effets de la circulation urbaine et de l'ensemble des carburants consommés grâce à la diminution de l'usage de la voiture individuelle et à une utilisation de moyens de transports économes. C'est un objectif que nous avons rencontré plus haut. Le plus intéressant demeure la première recommandation de la Commission visant à promouvoir une planification urbaine viable, appliquant le concept de développement durable à l'utilisation des sols urbains et intégrant les considérations relatives à l'environnement dans la planification... C'est exactement la conception que nous retrouvons en Hollande et en Grande-Bretagne.

Pourquoi dès lors ne pas songer à soutenir l'adoption et la généralisation de l'intégration des transports à l'utilisation des sols, étant donné que la Commission a elle-même conclu que la capacité locale de planification et de mise en œuvre d'une stratégie de développement urbain est une action à mener² ? Notons que les programmes de renouvellement

¹ Voir Commission européenne, *Europe 2000 +*, précité, p. 108. Notons que la Commission a souligné de façon préliminaire à ses recommandations que rares sont les villes qui possèdent une structure administrative capable d'assurer l'intégration entre les utilisations et la planification des sols.

² *Europe 2000 +*, précité, p. 112.

urbain soutenus par la Commission sont pour certains ambigus; cela étant notre deuxième point.

Soulignons que **certains programmes**, qu'il s'agisse d' URBAN ou des PPU, entretiennent une certaine ambiguïté avec la planification urbaine. En ce sens, cela a conduit certaines institutions communautaires à déplorer que ce dernier domaine ne soit traité par ces instruments¹; la Commission ayant rétorqué que cette carence était due à l'absence initiale de demande des Etats membres dans le cadre d' URBAN². Néanmoins, nous constatons que, dans le descriptif des projets, la planification urbaine est parfois évoquée, concernant URBAN³ comme les PPU⁴.

D'aucuns diront que nous tombons dans le domaine de l'implicite et que la conception intégrée de la planification est loin d' émaner des quelques projets concernés; ce que nous ne pouvons réfuter.

Notons toutefois que ce sentiment pourrait quasiment s'effacer devant le document unique de programmation (DOCUP) pour la Région Ile-de-France concernant l'objectif 2. Il y est prévu que les crédits communautaires soutiendront l'élaboration d'un schéma de cohérence du territoire. Le simple énoncé de cet outil crée spécialement pour la mise en

¹ La Cour des comptes européenne notamment, dans son rapport spécial n° 1/2001, précité. Celle-ci a regretté qu' « URBAN n'ait pas pu contribuer à améliorer les instruments de planification au niveau de la ville » (point 18), après avoir constaté qu' « une stratégie basée sur l'approche intégrée, telle que prévue par la Commission, est très ambitieuse et présuppose l'existence de plans de développement urbain intégrés à long terme auxquels participent les administrations publiques et les partenaires locaux et sociaux » (point 17).

² Voir Commission européenne, réponse au rapport spécial n° 1/2001, précité, point 18.

³ Prenons par exemple le site URBAN I de Malaga en Espagne (décision C (95) 1659 du 19 juillet 1995). Il est précisé que la stratégie est basée sur la planification de la ville, allant permettre de rénover des espaces urbains ou des espaces verts, ainsi que de créer de nouvelles infrastructures. Ou encore, le site URBAN I de Bajadoz, toujours en Espagne, a eu pour objet de créer un lien entre des quartiers défavorisés et les villes; la planification urbaine étant présentée comme un moyen d'atteindre cet objectif (décision C (95) 1659 du 19 juillet 1995).

⁴ Ainsi, il est précisé explicitement que le PPU d'Aalborg porte sur l'aménagement et la planification des zones urbaines. Il a notamment été organisé un système d'information géographique comportant des informations détaillées sur chaque parcelle, permettant de visualiser les modifications prévues; comme un "aménagement en réalité virtuelle". Ou encore, le PPU d'Athènes a reposé sur la création d'un système intégré de planification, qui associe la planification des activités de loisirs avec la valorisation de l'environnement et les facteurs sociaux. Voir Commission européenne, *Rapport annuel 1996*, précité, p. 29.

œuvre du DOCUP concerné fait penser immanquablement aux schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹. Ces derniers sont issus de la réforme SRU de 2000 et constituent une des modalités de planification intégrée "à la française" car sa mission est de mettre en cohérence, à l'échelle de l'agglomération, les politiques sectorielles².

Ces deux instruments sont pourtant bien distincts ; le complément de programmation du DOCUP objectif 2 prévoyant de façon expresse que les SCoT ne sont pas éligibles aux crédits européens ainsi engagés³. Pourtant, il peut être signalé que la rédaction du DOCUP entretient une certaine confusion avec les SCoTS, à en juger par la finalité et le contenu des schémas de cohérence du territoire lui étant propres.

Le schéma prévu par le DOCUP Ile-de-France a en effet pour objectif d'élaborer et de définir un projet de développement et d'aménagement pour le territoire concerné. Il est question de définir les grandes lignes d'une stratégie économique, respectueuse de l'environnement, et d'une stratégie foncière de la zone⁴. Hormis ce dernier point, SCoT et schémas de cohérence du territoire présentent le point commun d'être à la fois outils de diagnostic et de prospective. Le complément de programmation du DOCUP objectif 2 souligne en effet que le schéma de cohérence du territoire devra donner un vue d'ensemble des potentialités des potentialités et risques du territoire et définir une stratégie « non plus seulement thématique, mais aussi géographique pour chacune des lignes de force et de faiblesse qui aurait pu être repérées [...] afin de donner des possibilités d'implantation pertinentes d'implantation [...] » pour les projets susceptibles d'être cofinancés par les fonds structurels. En ce sens, la planification n'est pas totalement ignorée par les fonds structurels.

¹ Commission européenne, DOCUP objectif 2 Ile de France 2000–2006, résumé, 13 p. Voir p. 5 et p. 8. Tous les DOCUP régionaux français sont disponibles, en résumé, sur le site de la DATAR.

² Les SCoT sont en effet opposables aux documents de planification sectorielle comme les programmes locaux pour l'habitat et les plans de déplacements urbains, ainsi qu'aux documents d'urbanisme communaux. Voir Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, précité, p. 163.

³ Cf. page 40 du complément de programmation du DOCUP objectif 2 de la Région Ile-de-France, Préfecture Régionale d'Ile-de-France.

⁴ Voir page 32 du DOCUP Ile-de-France, Préfecture de la RIF.

Un autre argument peut intercéder en faveur d'une réponse positive : il s'agit de la **position de l'ONU** sur ce point. Sans y revenir, nous pouvons souligner que l'Union européenne, et en particulier la Commission, s'est toujours employée à ne pas accumuler de retard sur « la pensée urbaine mondiale » en se ralliant, consciemment ou non, aux positions prises lors de conférences organisées par l'ONU. L'inclusion de la planification intégrée dans la politique communautaire constituerait un satisfecit important de l'Union européenne à ce nouvel impératif¹. D'autant qu'un soutien communautaire à l'élaboration de documents de planification ne serait pas superflu, eu égard à la cherté ne serait-ce que des études préalables à leur élaboration.

En outre, mentionnons que **ce domaine d'intervention** n'est pas étranger à l'Union européenne. L'article 175 du traité CE dispose que le Conseil peut, sous des conditions de votation précises, arrêter des mesures concernant l'affectation des sols². Entendons nous cependant bien. Nous n'appelons pas à une intervention législative de l'Union européenne en matière de planification urbaine³. Nous notons simplement que ce secteur ne lui est pas inconnu et qu'en vertu de ce constat, inclure des mesures tendant à relier utilisation des sols et transports urbains ne dépareillerait point avec les programmes URBAN et/ou l'objectif 2; surtout à considérer que les sites URBAN II devaient faire montre d'un lien entre la stratégie pour la zone concernée et la stratégie existante au niveau plus large de l'agglomération.

¹ Il nous incombe de signaler que le groupe d'experts sur l'environnement urbain avait déjà attiré l'attention de la Commission sur le fait que « l'Action 21 accorde une large place la promotion de la durabilité en matière [...] d'occupation et de gestion des sols urbains, [...], en préconisant l'intégration de la planification spatiale et des transports ». Voir, *Villes durables européennes*, p. 26.

² Notons nonobstant que l'article 175 exclut des mesures à caractère général concernant l'affectation des sols. Toutefois, une directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 impose une évaluation environnementale, notamment, aux plans et programmes étant élaborés pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain ou de l'affectation des sols (article 3). Cette directive est d'ailleurs présentée comme ayant pour objet "de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable" (article 1). Voir JOCE L n° 197 du 21 juillet 2001.

³ Ce qui n'est pas le cas du Parlement européen, qui a invité la Commission à examiner des mesures juridiques ou fiscales en matière d'exploitation des sols afin de lutter contre l'urbanisation croissante. Voir rapport précité sur le cadre d'action pour un développement urbain durable; point 16, p. 9.

Les arguments en faveur de l'intégration de la planification urbaine stratégique dans les programmes communautaires de renouvellement urbain ne manquent pas; au contraire des arguments allant en sens opposé. Cela est d'ailleurs renchéri par le fait que certains d'entre eux ne sont pas insurmontables.

2. Les éléments en défaveur.

Le premier point à souligner est que la planification urbaine devient stratégique à compter d'une **certaine échelle**; la pertinence de l'agglomération étant reconnue. Or, URBAN, comme les PPU, ne concernent que des zones urbaines ou des quartiers. Soit. Ce n'est toutefois pas un argument rédhibitoire si l'on considère l'objectif 2, dont les documents programmatifs sont élaborés à l'échelle régionale. Il est tout à fait concevable de promouvoir et de soutenir des stratégies de planification à l'échelle de l'agglomération; la fonction d'autorité de gestion étant assurée par le Préfet de région.

Nous pouvons donc tout à fait imaginer que la structure locale, chargée de la planification urbaine à l'échelle agglomérée, sollicite l'autorité de gestion, dans le cadre du mécanisme de la subvention globale, pour le soutien à l'élaboration d'une stratégie visant à réduire la consommation d'espace et à freiner l'expansion urbaine.

En sus, nous pourrions objecter, en France du moins, que l'enjeu de la planification urbaine stratégique est présent également à l'échelle infra-agglomérée¹. L'argument de l'échelle nous semble conséquemment à écarter.

Le second point concerne **les modalités**. D'aucuns diront que la démarche sera âpre eu égard aux difficultés attenantes aux particularités des systèmes administratifs des Etats membres. L'évaluation concernant la mise en œuvre d'un document de planification serait ardue, tant pour les institutions communautaires que pour les autorités nationales; les résultats

¹ Même s'il a caractère facultatif, le contenu du projet d'aménagement et de développement durable assure dorénavant une vocation stratégique aux documents d'urbanisme communaux (les plans locaux d'urbanisme). Voir Richard TRAPITZINE, *Le PADD, un outil qui doit faire ses preuves*, in Etudes foncières, n° 90, 2001, p. 17.

ne pouvant être escomptés qu'à long terme. Nous ne pouvons ignorer ces critiques.

Notons toutefois que la démarche « ascendante–descendante » est tout à fait réalisable en matière de planification . Les exemples hollandais et britannique en témoignent : les orientations sont définies au niveau d'administration nationale et leur mise en œuvre repose sur les acteurs locaux, à travers notamment les documents d'urbanisme qu'ils sont chargés d'élaborer. La Commission pourrait absolument, après une vaste concertation des besoins locaux et des autorités nationales, fixer des orientations pour la planification urbaine visant à réduire l'étalement urbain puis approuver les programmes présentés par les autorités nationales et/ou locales ; à charge pour celles-ci de traduction dans leurs plans d'urbanisme.

Reconnaissons toutefois que la complexité serait au rendez vous, étant donné que les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme sont déjà longues et formelles. La possibilité d'un soutien de la Commission, sans doute opportune sur le plan financier, engendrerait moult complications. Nous en convenons. L'argument décisif est toutefois ailleurs.

Il est nécessaire de signaler que l'action communautaire pour les quartiers défavorisés ou en difficulté est opportune pour l'Union européenne car elle peut être vue par les administrés. Sans cynisme aucun, **l'opportunité politique** des initiatives que nous avons évoquées est bien présente¹.

Il est important que l'Union européenne, en dépit de la distance "socio–institutionnelle", soit présente dans les zones en crise. Or, un éventuel soutien à une nouvelle orientation de la planification des sols serait, à défaut de renforts d'informations et de publicités, d'une particulière...invisibilité pour les administrés. Nous reconnaissons toutefois que les actions communautaires ne sont pas toutes visibles.

¹ Lorsque la Commission envisageait d'abandonner l'initiative URBAN, le Comité économique et social a souligné la nécessité "de poursuivre les expériences positives du programme URBAN, du fait de son importance politique [...]". Voir avis sur la communication de la Commission "la question urbaine", précité, p. 14, point 5.4.3. Notons en ce sens que les autorités bénéficiaires d'URBAN sont astreintes à des obligations d'information et de publicité, comme cela est le cas pour toute action communautaire. Voir *Commission européenne, les actions structurelles 2000–2006*, précité, p. 31.

Enfin, c'est surtout l'objet de la planification urbaine qui disqualifie sans doute le soutien de l'Union européenne. Si l'on a vu que la planification est loin d'être étrangère à la politique communautaire de renouvellement urbain (Cf. DOCUP de la Région Ile-de-France) - y compris dans son aspect foncier¹ - , il s'agissait avant tout de programmer géographiquement des projets susceptibles d'un appui financier de la Commission. On doute fort que la planification urbaine, sans référence particulière à des projets soutenus par la Commission et en dépit des objectifs poursuivis, ne fasse un jour l'objet d'un soutien financier communautaire.

Enfin, déterminer l'opportunité d'une action communautaire en matière de planification urbaine n'est pas chose aisée. Observons simplement qu'elle serait réalisable dans le cadre de la programmation pour l'objectif 2 et cohérente avec les fondements de la politique communautaire de renouvellement urbain.

¹ Le DOCUP objectif 2 précité évoque que la stratégie définie par le schéma de cohérence du territoire doit être également foncière ; et notamment créer des références foncières à la baisse. Voir document suscité, page 32.

Le caractère stratégique du renouvellement urbain tient à deux choses : la gouvernance et la planification urbaines.

La Commission a intégré la première dans sa politique de renouvellement urbain. La favorisation du partenariat et de la participation en est une traduction directe. Cela ne constitue cependant qu'un versant du concept de gouvernance urbaine. Cela apparaît justifié par l'impéritie de simples instruments financiers à couvrir l'essence d'une notion aussi riche et vaste.

La préoccupation pour la gouvernance urbaine ne semble toutefois pas être d'origine communautaire. La Conférence d'Istanbul a clairement contribué à la consécration de cette nouvelle maxime de l'action publique ; dont l'Agenda 21 s'est largement imprégné. Quant aux Etats membres, certains appliquaient déjà le partenariat et la participation dans leurs politiques urbaines.

Concernant la planification urbaine, le débat est complexe. En s'interrogeant sur l'opportunité de l'inclusion de la planification urbaine dans les programmes communautaires, nous avons souligné que certaines expériences nationales intéressantes furent menées en la matière et que le Programme pour l'habitat décidé à Istanbul privilégie une conception intégrée de la planification urbaine.

Soutenir ce dernier champ d'intervention serait peut-être une éventualité méritant réflexion pour la période de programmation 2007-2012, dans le cadre de l'objectif 2 tout particulièrement. En tout état de cause, si l'Union européenne s'engage dans la voie de la promotion de la gouvernance urbaine, il faudra, à un moment ou à un autre, se pencher sur ce domaine car il fut souligné, au niveau communautaire, qu'un des axes de la gouvernance urbaine est précisément... la planification urbaine stratégique!¹

¹ La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a souligné qu'un des axes de la gouvernance urbaine est le développement de la planification stratégique des grandes aires urbaines, pouvant se résumer en un projet global et cohérent; porteur de perspectives à long terme sur la politique de peuplement, les moyens de

Conclusion générale

Les éléments que nous tenions à évoquer le sont. Nous pouvons à présent tenter de déterminer le rôle de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain.

Pour sur, l'Union a naturellement vocation à apporter un soutien financier aux projets de renouvellement urbain. Les fondements à cette intervention sont multiples : cohésion économique et sociale, environnement, aménagement du territoire... Ni plus ni moins, le renouvellement urbain est un moyen de réaliser l'objectif de développement équilibré et durable poursuivi par l'Union européenne.

Eu égard à l'importance de ces fondements, il n'est pas surprenant de constater que la politique communautaire de renouvellement urbain a été initiée il y a plus d'une dizaine d'années. Celle-ci s'est développée empiriquement et a progressé selon une logique des petits pas; ce qui fut – et est encore – la cause d'un certain manque de rationalité des actions communautaires. Rappelons en effet que le renouvellement urbain a mobilisé trois types d'interventions communautaires sur une douzaine d'années; dont deux d'entre elles ont régulièrement coexisté à partir de 1994.

C'est un début de notoriété qui s'annonce en 2002 pour la politique communautaire de renouvellement dans son aspect financier¹. Le rôle de subvention de l'Union européenne n'est toutefois pas la considération la plus marquante. Tournons-nous vers les orientations décidées par la Commission.

déplacements etc... Voir *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, précité, p. 49. Dans le même sens, voir Jean Pierre SUEUR, *A propos de la gouvernance des villes*, in *Regards sur l'actualité*, avril 2000, p. 47.

¹ Voir l'article de Bertrand BISSUEL, *Les quartiers défavorisés recevront 102 millions d'euros*, in *le Monde* du 18 juillet 2002.

Les lignes d'actions déterminées par la Commission dans ses programmes ont-elle été innovantes au point de précéder et d'orienter les politiques nationales ? Quant à l'action transversale, nous ne le pensons pas. Si certains Etats ont pu prendre du retard, les actions intégrées ou globales étaient déjà effectives dans d'autres pays de l'Union. Observons toutefois qu'en vertu de ce constat, les programmes communautaires ont pu contribuer à une certaine harmonisation des politiques nationales dans l'Union européenne; les velléités de coopération intergouvernementale en matière de renouvellement urbain ne faisant que confirmer cet état de fait.

A s'agir du renouveau de la globalisation par l'intronisation du développement urbain durable, nous ne pouvons davantage conclure à une innovation communautaire dans le sens où les Conférences de Rio et d'Istanbul ont clairement consacré l'application du développement durable aux politiques urbaines locales. Ce propos est d'ailleurs valable pour la gouvernance urbaine; la participation et le partenariat étant en outre appliqués de longue date comme principe directeur du renouvellement urbain dans de nombreux Etats membres.

Cette influence onusienne peut toutefois nous amener à souligner un autre rôle pour l'Union européenne en matière de renouvellement urbain; résolument plus inattendu. Il nous semble que l'Union européenne, à travers ses programmes de renouvellement urbain, a contribué à la normalisation du discours et des politiques urbaines. Pour nous en persuader, penchons-nous sur deux choses.

En premier lieu, une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies s'est tenue à New York, en juin 2001, afin d'évaluer la mise en œuvre du plan d'action Habitat II. Un rapport français, approuvé par le gouvernement, y fut présenté¹. Nous y retrouvons tous les axes de la politique communautaire de renouvellement urbain, présentés comme des applications des recommandations et engagements pris par les Etats membres dans le cadre onusien : réinsertion des quartiers en difficulté et de leurs habitants, valorisation d'une approche intégrant l'économique, le social et le développement durable, amélioration de la gouvernance urbaine

¹ Voir *Mise en œuvre en France du plan mondial d'action Habitat II*, rapport national cinq ans après le sommet d'Istanbul, in URBANISME, hors-série n° 15, janvier-février 2002, p. 15.

au niveau de l'agglomération¹. Nous avons le sentiment qu'il n'y a plus guère lieu de distinguer, dans les grandes lignes au moins, les orientations communautaires et onusiennes.

En second lieu, la normalisation de la pensée urbaine est illustrée et renforcée par la nouvelle Charte d'Athènes². Observons tout d'abord que celle-ci se base tant sur le Programme d'Istanbul que sur les réflexions et publications fondant l'action communautaire en matière de renouvellement urbain³; un indice s'il en est.

Matériellement, parmi les dix groupes de recommandations que comporte la Charte, nous retrouvons tous les traits souhaités de la ville du 21^{ème} siècle : une ville participative, une ville durable... avec des recommandations précises concernant le renouvellement urbain⁴. La nouvelle

¹ Le chapitre II dudit rapport, intitulé "la mise en œuvre des recommandations du Plan mondial d'action en matière de logement", présente sous ces axes d'action toutes les "grandes" lois ayant marqué le paysage juridique français depuis 1996 : loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire de 1999, loi SRU bien sur, mais aussi la loi de 1999 relative "au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale", la loi sur l'air de 1996 etc...

² Conseil européen des urbanistes, *Nouvelle Charte d'Athènes 1998*, disponible sur le site du dit conseil. Cette Charte fut conçue entre 1995 et 1998 par les organisations professionnelles d'urbanistes de onze pays de la Communauté européenne et motivée par les lacunes des types de structures et des schémas d'urbanisme auxquels l'application de la Charte de 1933 a donné lieu. La nouvelle Charte se compose d'un chapitre premier ayant pour vocation de définir le Programme d'Aménagement durable des villes dans leur environnement, d'un chapitre second ayant pour objet de définir le rôle de l'urbanisme dans la mise en œuvre de ce programme et d'un dernier chapitre présentant des recommandations sur les principes directeurs qui guideront la profession et l'ensemble des décideurs de la politique urbaine à tous les niveaux.

³ Le point 1.1 de la Charte se réfère en effet au livre vert sur l'environnement urbain, à Europe 2000 +, au rapport sur les villes européennes durables, au SDEC...

⁴ Le Conseil européen des urbanistes souligne en effet que l'urbanisme doit encourager la flexibilité du processus décisionnel, pour donner plus de soutien aux communautés locales, la prise en considération du sol comme une ressource à part entière et la régénération des friches urbaines, ainsi que la diminution des déchets –ce qui constitue d'ailleurs une mesure éligible à URBAN II. Voir point 3-6 de la Charte. Notons également que la mixité des fonctions doit être recherchée (point 3.9). Observons enfin que la Charte recommande que les modes d'occupation du sol et l'aménagement des transports ne soient pas traités comme des composants séparés, l'urbanisme devant chercher à réduire les besoins de se déplacer, grâce à une localisation judicieuse des activités selon leur nature et au développement de zones mixtes (point 3.8).

Charte d'Athènes, géographiquement européenne, se fonde dans un discours à présent mondial sur la ville.

Peut-être est-ce cela le rôle de l'Union européenne en matière de renouvellement urbain : avoir participé à la confection d'une certaine orthodoxie des politiques urbaines ainsi qu'au lissage de la pensée sur la ville pour ensuite en avoir synthétisé l'essence dans ses programmes¹. Nous le pensons en tout cas.

¹ Il y a en effet très peu de défis pour la ville du 21^{ème} siècle que les programmes communautaires de renouvellement urbain n'abordent; si l'on s'en remet à leur identification dans l'enquête : *La ville de demain*, in le Moniteur, 6 février 1998, n° 4915, p. 41. Seule – nous le répétons – la planification des sols semble exclue. Tous les autres défis présentés par le Moniteur, comme le développement durable, la gouvernance, les transports, les centres anciens, les quartiers sensibles et les friches urbaines sont couverts par les actions communautaires de renouvellement urbain.

A. Ouvrages

B. Thèse

C. Articles

D. Documents juridiques

- I. Règlements et directives communautaires
- II. Circulaires françaises

E. Périodiques d'information

- I. Périodiques communautaires
- II. Périodiques nationaux

F. Brochures d'information

- I. Brochures de la Commission
- II. Brochures de la DIV
- III. Autres

G. Rapports

- I. Rapports communautaires
- II. Rapports nationaux

H. Communications, livres et documents de travail de la Commission

- I. Communications
- II. Livres
- III. Documents de travail

I. Résolutions, avis et réponses des institutions communautaires

I. Résolutions

II. Avis

III. Réponses

J. Etudes

K. Chartes, déclaration et programme

I. Chartes

II. Déclaration

III. Programmes

L. Sites internet

A. Ouvrages

- ❑ CAMAGNI Roberto (sous la direction de), Développement urbain durable : quatre métropoles européennes, la DATAR, éditions de l'aube, 1997.
- ❑ CHALINE Claude, La régénération urbaine, Que sais-je?, 1999, 127 p.
- ❑ CHALLEAT Marc, Les fonds structurels européens, collection "Territoires en mouvement", la DATAR, 2001, 96 p.
- ❑ CHESCHIRE Paul, G. HAY Dennis, Urban problems in western Europe, an economic analysis, Reading university, 1989, 204 p.
- ❑ DATAR, La réhabilitation des friches industrielles, la Documentation française, 1991, 45 p.
- ❑ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Innovations for the improvment of the urban environment : Austria–Finland–Sweden, EUR–OP, Luxembourg, 1997.
- ❑ GUILLERMIN Guy et OBERDORFF Henri (sous la direction de), La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne, actes du colloque de Grenoble 19–21 octobre 1998, Travaux de la Commission pour l'étude et de développement des Communautés

européennes (CEDECE), la Documentation française. En particulier les contributions de :

- ALFANDRI Elie, Les enjeux sociaux de la cohésion économique et sociale, volume 1, p. 37.
 - DORE-LUCAS Marie-Madeleine, La compétence d'exécution de la Commission des Communautés européennes dans la stratégie d'intervention des fonds structurels, volume 1, p. 365.
 - GUILLERMIN Guy, La cohésion dans les traités constitutifs, volume 1, p. 93.
 - LE BIHAN Danielle Charles, Le principe d'égalité et la cohésion économique et sociale : égalité et diversité des territoires, volume 1, p. 53.
 - LECLERC Stéphane, L'avenir des fonds structurels de la Communauté européenne (2000-2006), volume 2, p 60.
 - PERROT Danielle, La rationalisation des objectifs assignés aux fonds à finalité structurelle, volume 2, p. 78.
 - POISSON Jacques, Le rôle du Parlement européen dans la définition et la mise en œuvre de la cohésion, volume 1, p. 423.
 - REBOUD Louis, L'enjeu économique de la cohésion économique et sociale, volume 1, p. 22.
-
- ISAAC Guy et BLANQUET Marc, Droit communautaire général, 8ème édition, Armand Colin, 2001.
 - JACQUOT Henri et PRIET François, Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 4ème édition, 2001.
 - Mission des contributions françaises à Habitat II, les entretiens de Taksim : une présence française, Habitat II, sommet des villes, Istanbul, 3/14 juin 1996, Paris, 1997, 100p.
 - POISSONNIER André, La rénovation Urbaine, Edition Berger-Levrault, 1965, 242 p.

B. Thèse

- DESCHAMPS Emmanuelle, Droit public et ségrégation urbaine, thèse, Lyon, 1997.

C. Articles

- ❑ ASCHER François, Peut-on stopper l'étalement urbain, in Le Moniteur, 22 juin 2001, p. 50.
- ❑ AUBY Jean Bernard, Droit de l'urbanisme et droit européen, AJDA 1995, p. 667.
- ❑ BAGNASCO Arnaldo et LE GALES Patrick, Les villes européennes comme société et comme acteur, in Villes en Europe, Editions la Découverte, 1997.
- ❑ BAFFERT Philippe et PHEMOLANT Brigitte, Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions de densité urbaine, , BJDU 6/2000, p. 374.
- ❑ BEAUCHIRE Francis, Ville et environnement : de l'"urbanisme de salubrité" au développement urbain durable, Regards sur l'actualité, avril 2000, p. 67.
- ❑ BERNICOT Jean-François, Le contrôle financier des fonds structurels européens, in Revue Française des Finances Publiques n° 74, avril 2001, p. 111.
- ❑ BRODHAG Christian, Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, in Pouvoirs locaux, n° 34 III, 1997, p. 29.
- ❑ CAVALLIER Georges, Les villes, acteurs de l'histoire économique et sociale de l'Europe, in les cahiers du GRIDAUH n° 5-2001, l'Europe et l'habitat social.
- ❑ CAVALLIER Georges, Enjeux de la gouvernance urbaine, dossier quelle ville pour le 21^{ème} siècle ? , in revue ENA, n° 298, p. 7.
- ❑ CHEMETOV Paul, D'Athènes à la Courneuve, à qui la faute? URBANISME n° 322, janvier-février 2002, p.50.
- ❑ COULAU Nathalie, Un audit de la Commission européenne, in Le Moniteur, 12 septembre 1997, n° 4894, p. 74.
- ❑ DROBENKO Bernard, Un enjeu pour le droit de l'urbanisme : des établissements humains durables, AFDUH, 1996, p. 73.
- ❑ DROUIN Patrice, Aménagement du territoire : cap sur le développement durable, in Le Moniteur, 19 juin 1998, n° 4934, p. 14.
- ❑ FRASER Charles, Le concept britannique de la régénération urbaine, in URBANISME, Hors série n° 10, p. 10.
- ❑ FRASER Gay, Des processus de régénération à l'échelle européenne, URBANISME mars-avril 2002, Hors série n° 16, p. 39.

- GHEKIERE L., Logement, les interrogations européennes, in Habitat et société, 1996, volume 2, p. 17.
- GODARD Olivier, Projets et recomposition par les échelles territoriales, in Pouvoirs locaux, n° 34, 1997, p. 36.
- HACHACHE Nora, L'Europe esquisse une politique urbaine, in Le Moniteur, 2 octobre 1998, n° 4949, p. 28.
- HAERINGER Philippe, Les mots d'Istanbul (et la complexité citadine), in Vivre autrement, juin 1996, p.3.
- HELLUIN Jean-Jacques, Entre quartiers et nations : quelle intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ?, in Revue Espaces et sociétés, 2001, p. 43.
- JACQUOT Henri, D' un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, Droit et ville, n° 34, 1992, p. 89.
- JACQUOT Henri, LEBRETON Jean Pierre, La refonte de la planification urbaine, dossier SRU, AJDA 2001, p. 27.
- JAFFRE Alain, Le Renouvellement urbain et les objectifs de cohésion sociale et territoriale en Europe, in Les cahiers du GRIDAUH n°5-2001, p. 98.
- JAILLET Marie Christine, La politique de la ville, une politique incertaine, in Regards sur l'actualité, avril 2000, p. 31.
- JEGOUZO Yves, Présentation générale de la loi Solidarité et renouvellement urbains, AJDA 2001, p. 12.
- LEVY Jacques, Les trois paradoxes de l'urbanité européenne, in URBANISME septembre/octobre 2000 n° 314, p. 56.
- LION Robert, De Rio à Istanbul, URBANISME n° 288, mai/juin 1996, p. 17.
- LORRAIN Dominique, Administrer, gouverner, réguler, dans Gouvernances, in les annales de la recherche urbaine, n° 80-81, décembre 1998, p. 85.
- LOUBIERE Antoine, Loi SRU : une révolution culturelle pour l'urbanisme?, in URBANISME, mars-avril 2001, n°317, p. 34.
- MARCOU Gérard, La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 9.
- MESNARD A., La réorientation de la planification urbaine vers les problèmes des quartiers existants et la "normalisation" de la réhabilitation des quartiers anciens, in Droit et ville n° 8, 1979, p. 8.

- ❑ MOUSEL Michel et PIECHAUD Jean Pierre, Les villes françaises à la traîne..., in Territoires, juin 1996, p. 4.
- ❑ PHEMOLANT Brigitte, Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain, AFDUH 2001, p. 233.
- ❑ PIECHAUD Jean Pierre, Le concept de développement durable et l'environnement des collectivités territoriales, in Territoires, mars 1995, p. 51.
- ❑ PIRIOT Emmanuelle, Politique de la ville, quelles réformes mettre en œuvre ?, in La Gazette, 11 mars 2002, p. 20.
- ❑ PIRON Olivier, Le renouvellement urbain : tentative d'approche systémique, in AFDUH 2001, p. 213.
- ❑ PRIEUR Michel, Urbanisme et environnement, AJDA 1993, n° spécial p. 80.
- ❑ PRIEUR Michel, Plans municipaux et Chartes pour l'environnement, Droit et ville, 1996, p. 89.
- ❑ RENAUDIE Serge, Deux ou trois choses que je sais du renouvellement urbain, in URBANISME hors-série n°13, mars 2000, p.11.
- ❑ SUEUR Jean Pierre, A propos de la gouvernance des villes, in Regards sur l'actualité, avril 2000, p. 47.
- ❑ THOMAS Thierry, Villes de demain, in le Moniteur des travaux publics et du bâtiment 1998, n° 4954, p. 50.
- ❑ TRAPITZINE Richard, Le PADD, un outil qui doit faire ses preuves, in Etudes foncières, n° 90, 2001, p. 17.
- ❑ VANIER Gérard, La gestion des fonds structurels, Revue Administration, n° 193, mars 2002, p. 6.

- ❑ Problèmes politiques et sociaux n° 829 consacré au thème Ville et environnement. En particulier les contributions :
 - Agences Paysages, Les chartes pour l'environnement : étapes vers les agendas 21, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, janvier 1999, Paris, p. 32.
 - BRODHAG Christian, Le développement durable et la bonne gouvernance, in les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux. Journées d'échanges du 20 avril 1998, atelier n° 1, ministère de l'Aménagement du

territoire et de l'Environnement, 1998, 2^{ème} édition, Paris, p. 4.

- Centre de documentation de l'urbanisme, Villes et développement durable, DGUHC, ministère de l'Équipement, Paris, 1998, p. 14.
- SOUBEYRAND Olivier, Développement durable et principe de précaution : quelle valeur ajoutée en aménagement du territoire, in L'écologie urbaine, un cadre pertinent pour l'action publique. 8^{èmes} rencontres régionales de l'environnement, Nice, 8-12 octobre 1996, Cahier technique « Ecologie urbaine », région PACA, 1996, p. 106.

D. Documents juridiques

I. Règlements et directive communautaires

- Règlement du Conseil n° 724/75, JOCE L n° 73, 21 mars 1975.
- Règlement n° 1365/75 du Conseil du 26 mai 1975 concernant la création de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, JOCE L 139/1, 30 mai 1975.
- Règlement du Conseil n° 1787/84 relatif au Fonds européen de développement régional, JOCE L n°169, 28 juin 1984.
- Règlement du Conseil n° 4253/88 portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, JOCE L 374/1, 31 décembre 1988.
- Règlement n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant disposition d'application du FEDER, JOCE L 374/15, 31 décembre 1988.
- Règlement n° 1973/92 du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE), JOCE L 206/1, 22 juillet 1992.
- Règlement du Conseil n° 2081/93 du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, JOCE L 193/5, 31 juillet 1993.
- Règlement n° 2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4254/88 concernant la FEDER, JOCE L 193/34, 31 juillet 1993.

- ❑ Règlement n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L 161/1, 26 juin 1999.
- ❑ Règlement n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FEDER, JOCE L 213/1, 13 août 1999.
- ❑ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE L n° 197 du 21 juillet 2001, 27 juin 2001.

II. Circulaires françaises

- ❑ Circulaire du 12 mai 1998 du Premier ministre relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels, Journal Officiel de la République française n° 112, 15 mai 1998, p. 7372.
- ❑ Circulaire conjointe de la DIV et de la DATAR relative à la gestion des programmes URBAN, 2000, 3 p.
- ❑ Circulaire du 3 janvier 2000 du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement adressée aux préfets de région et relative à la préparation des DOCUP objectif 2 pour la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles ainsi que des compléments de programmation pour ces régions, citée in la Gazette, 18 juin 2001, p. 276.
- ❑ Circulaire du 5 juin 2000 du Premier ministre aux préfets de région relative à la politique des réseaux de villes, Journal Officiel de la République Française du 7 juin 2000, p. 8571.

E. Périodiques d'information

I. Périodiques communautaires

- ❑ Bulletin de l'Union européenne, supplément, 5/97.
- ❑ Commission européenne, PPU newsletter, automne 1997, 16 p.
- ❑ Commission européenne, PPU newsletter, hiver 1997, 16 p.
- ❑ Commission européenne, PPU newsletter, printemps 1998, 16 p.
- ❑ Commission européenne, PPU newsletter, automne 1998, 16 p.

- ❑ Commission européenne, InfoRegio, Fiches d'information, 15 novembre 1998, 4 p.

II. Périodiques français

- ❑ La lettre de la DIV, n° 60, septembre et octobre 2000, 12 p.
- ❑ La lettre de la DIV n° 63, janvier 2001, 8 p.

F. Brochures d'information

I. Brochures de la Commission

- ❑ Regional policy and urban decline : the Community's role in tackling urban decline and problems of urban growth, EUR-OP, Luxembourg, 1986, 92 p.
- ❑ Cadres communautaires d'appui -1989-1991- pour la reconversion des régions affectées par le déclin industriel (objectif 2) France, EUR-OP, Luxembourg, 1990.
- ❑ Cadres communautaires d'appui -1989-1991- pour la reconversion des régions affectées par le déclin industriel (objectif 2) Italie, EUR-OP Luxembourg, 1990.
- ❑ Guide pour les initiatives communautaires, EUR-OP, Luxembourg, 1991, 80 p.
- ❑ Fonds structurels et fonds de cohésion 1994-1999, EUR-OP, Luxembourg, 1993, 87p.
- ❑ PPU, 1994, fiches non paginées.
- ❑ Guide des initiatives communautaires 1994-1999, 1ère édition, EUR-OP, Luxembourg, 1994, 136 p.
- ❑ L'Europe des villes, Actions communautaires en milieu urbain, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 35 p.
- ❑ Les actions structurelles 2000-2006, Commentaires et règlements, EUR-OP, Luxembourg, 1999, 170 p.
- ❑ PPU phase II 1997/1999- descriptions des projets, EUR-OP, Luxembourg, 1998, 57 p.
- ❑ Réussir les projets URBAN - Construire un avenir meilleur dans les quartiers défavorisés, brochure, EUR-OP, Luxembourg, 2000, 29 p.

- ❑ LIFE environment in action – 56 new success stories of the European Communities, EUR-OP, Luxembourg, 2001, 131 p.

II. Brochures de la DIV

- ❑ Une nouvelle ambition pour la politique de la ville, collection Repères 2000–2006 , les Editions de la DIV, 2000, 20 p.
- ❑ Le programme français de rénovation urbaine, collection Repères 2000–2006 , les Editions de la DIV, 2000, 20 p.
- ❑ Les programmes européens et la politique de la ville, collection Repères 2000–2006 , les Editions de la DIV, 2000, 20 p.

II. Autres

- ❑ Convention européenne sur les bonnes pratiques en matière de régénération urbaine, Guide pratique pour les délégués à la Convention, Birmingham 25 et 26 septembre 2000, 46 p.

G. Rapports

I. Rapports communautaires

I.1. Rapports de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

- ❑ L'amélioration de l'environnement construit et l'intégration sociale dans les villes, sélection de contributions et conclusions, EUR-OP, Luxembourg, 1992.
- ❑ European Conference on urban innovations, Sevilla 6/8 octobre 1993, EUR-OP, Luxembourg, 1994, 172 p.
- ❑ Utopias and realities of urban sustainable development – conference proceedings Turin– Barolo 19/21 september 1996, EUR-OP, Luxembourg, 1997.

I.2. Rapports de la Commission

- ❑ Villes et environnement, , EUR-OP, Luxembourg, 1994, 94 p.
- ❑ Projets Pilotes urbains, Rapport annuel 1996, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 50 p.
- ❑ Emploi-INTEGRA, parcours d'intégration sociale et professionnelle en faveur des exclus, rapport spécial, février 1997, 22 p.
- ❑ Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, EUR-OP, 1997, 158 p.
- ❑ Villes durables européennes, EUR-OP, Luxembourg, 1998, 242 p.
- ❑ Projets Pilotes urbains, Rapport annuel 1997, EUR-OP, Luxembourg, 1998, 41 p.
- ❑ Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire, 1999.
- ❑ Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, adopté le 31 janvier 2001.

I.3. Rapports de la Cour des comptes européenne

- ❑ Rapport spécial n° 4/94 sur l'environnement urbain accompagné de la réponse de la Commission, JOCE C 383/1, 31 décembre 1994.
- ❑ Rapport spécial n° 15/98 sur l'évaluation des interventions des fonds structurels concernant les périodes 1989-1993 et 1994-1999, accompagné des réponses de la Commission, JOCE C 347/1, 16 novembre 1998.
- ❑ Rapport spécial n° 1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission, JOCE C 124/1, 25 mai 2001.

I.4. Rapports du Parlement européen

- ❑ Rapport sur la communication de la Commission intitulée Cadre d'action pour un développement urbain durable, 23 avril 1999, PE 229.401, 27 p.
- ❑ Rapport sur le projet de communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des

villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable, document de séance, 2 février 2000, final A5 - 0026/2000, 30 p.

II. Rapports nationaux

- ❑ BARRAUD Patrick, DEFOSSEZ Anne-Claire, RENAULT Dominique et ZIMMERMAN Anne, Bilan-Evaluation du point de vue national de la mise en œuvre du PIC URBAN en France, Rapport final, Cabinet Quaternaire, 25 avril 2000, 121 p.
- ❑ Commission française du développement durable, Le développement durable. De la prise de conscience vers la mobilisation, rapport annuel 1997, Paris, 1997.
- ❑ Cour des comptes, Rapport remis au Président de la République sur la politique de la ville, Février 2002, 334 p.
- ❑ Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information sur la réforme des fonds structurels, n°1280, 1998, 153 p.
- ❑ Gouvernement français, Propositions pour une stratégie nationale de développement durable, mars 2002, 122 p.
- ❑ SANTEL (Rapport), Les enjeux des politiques urbaines, AFDUH 1998, p. 47.
- ❑ SUEUR Jean-Pierre, Demain, La ville, rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 2 tomes, La Documentation française, 1998.
- ❑ Mise en œuvre en France du plan mondial d'action Habitat II, rapport national cinq ans après le sommet d'Istanbul, in URBANISME, hors-série n° 15, janvier-février 2002, p. 15.

H. Communications, livres et documents de travail de la Commission (par ordre chronologique)

I. Communications

- ❑ Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels URBAN, JOCE C 180/6, 1 juillet 1994.
- ❑ Appel d'offres pour les PPU, JOCE C 319/31, 30 novembre 1995.

- ❑ Communication aux Etats membres fixant des orientations modifiant les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à soumettre dans le cadre de l'initiative communautaire "Emploi et développement des ressources humaines", JOCE C 200/13, 10 juillet 1996.
- ❑ Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones urbaines « URBAN », JOCE C 200/4, 10 juillet 1996
- ❑ Communication : La question urbaine : orientations pour un débat européen, Bruxelles, 1997, 34 p.
- ❑ Agenda 2000 : Pour une union plus forte et plus large, COM (97) 2000 final.
- ❑ Cadre d'action pour un développement urbain durable, COM/98/605, 28 octobre 1998.
- ❑ Le Schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, EUR-OP, Luxembourg, 1999, 94 p.
- ❑ Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion, orientations pour les programmes de la période 2000–2006, 1 juillet 1999, 40 p.
- ❑ Projet de communication aux Etats membres concernant l'initiative communautaire URBAN II, 5 octobre 1999, 14 p.
- ❑ Communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable URBAN II, JOCE C 141/8, 19 mai 2000.
- ❑ La programmation 2000–2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN, COM (2002) 308 final, 14 juin 2002, 41 p.

II. Livres

- ❑ Livre vert sur l'environnement urbain, EUR-OP, Luxembourg, 1990, 60 p.
- ❑ Livre vert sur les initiatives communautaires, COM (93) 282 final du 16 juin 1993.

- ❑ Livre blanc sur la gouvernance européenne, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, 40 p.

III. Documents de travail

- ❑ Vade-mecum des programmes de l'initiative communautaire URBAN II, document de travail pour la période de programmation 2000-2006, 24 p.
- ❑ L'évaluation ex-ante des interventions des fonds structurels, période de programmation 2000-2006, document de travail n° 2, 40 p.

I. Résolutions, avis et réponses des institutions communautaires

I. Résolutions

I.1. Résolutions du Conseil

- ❑ Résolution du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action en matière d'environnement (1987-1992), JOCE C n° 328/1, 7 décembre 1987.
- ❑ Résolution du 28 janvier 1991, JOCE n° C 33/4, 8 février 1991.

I.2. Résolutions du Parlement européen

- ❑ Résolution sur les problèmes d'environnement dans les zones urbaines, JOCE C n° 12/370 du 16 janvier 1989.
- ❑ Résolution sur l'environnement urbain, JOCE C n° 267/156 du 14 octobre 1991.
- ❑ Résolution sur l'avenir des initiatives communautaires, JOCE C 315/245, 22 novembre 1993.
- ❑ Résolution sur les concentrations urbaines, JOCE C n° 20/511 du 24 janvier 1994.
- ❑ Résolution sur un projet de communication de la Commission aux Etats membres sur les zones urbaines (URBAN), JOCE C 205/11, 25 juillet 1994.

- Résolution sur la communication de la Commission "La question urbaine : orientations pour un débat européen", JOCE C n° 226/36, 20 juillet 1998.

II. Avis

II.1. Avis du Comité des régions

- Avis sur l'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels, JOCE C 217/5, 6 août 1994.
- Avis sur le développement urbain et l'Union européenne, JOCE n° C 100/78, 2 avril 1996.
- Avis sur "Europe 2000+", JOCE C n° 100/65, 2 avril 1996.
- Avis sur "la question urbaine : orientations pour un débat européen", JOCE C n°251/11, 10 août 1998.
- Avis sur le « cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne », JOCE C 293/58, 13 octobre 1999.
- Avis sur "la communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable (URBAN)", JOCE C 156/29, 6 juin 2000.

II.2 Avis du Comité économique et social

- Avis sur le "Développement durable de la construction et du logement en Europe", JOCE C 355/16, 21 novembre 1997.
- Avis sur la "communication de la Commission : la question urbaine : orientations pour un débat européen", , CES 117/98, 28-29 janvier 1998.
- Avis sur le "cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne", JOCE C 368/62, 20 décembre 1999.

III. Réponses

- Réponse du groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne à la communication « La question urbaine :

orientations pour un débat européen », EUR-OP, Luxembourg, 1998, 22p.

J. Etudes

- ❑ AREOSA FEIO Paulo et MOREIRA Patricia, Les zones urbaines défavorisées au Portugal, diagnostic et politiques, CEDOV, étude réalisée pour la DIV, juin 1999, 66 p.
- ❑ Centre de Prospective et de Veille scientifique, Maîtriser l'étalement urbain : première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, HongKong), ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Veille internationale, collection 2001 plus, n° 49, 1999, 57 p.
- ❑ Centre de Prospective et de Veille scientifique, La politique de la ville : une comparaison entre les USA et la France, mixité sociale et développement communautaire, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Veille internationale, collection 2001 plus, n°56, mai 2001, 56 p.
- ❑ Commission européenne, Le développement social urbain en Europe, in Europe sociale, supplément 1/92, 1992, 127 p.
- ❑ Commission européenne, Community involvement in urban regeneration : added values and changing values, étude 27, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 142 p.
- ❑ Commission européenne, Audit urbain, volume 1-173 p., volume 2-239 p., volume 3-152 p., EUR-OP, Luxembourg, 2000.
- ❑ DROUILLE-SCARPA Murielle, La nouvelle question urbaine en Italie, les zones urbaines défavorisées et les politiques en leur direction, étude réalisée pour la DIV, CEDOV, mai 1999, 105 p.
- ❑ WAGNER Alexandre, Le programme ville sociale, étude sur les nouvelles politiques à l'égard des quartiers défavorisés en Allemagne, DIV, mars 2002, 87 p.

K. Chartes, Déclaration et Programmes

I. Chartes

- ❑ LE CORBUSIER, la Charte d'Athènes, les Editions de Minuit, 1968, 150 p.
- ❑ Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, La Charte urbaine européenne, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, 125 p.
- ❑ Commission européenne, Charte des villes européennes pour la durabilité : Conférence européennes sur les villes durables, Aalborg, 27 mai 1994, Bruxelles, Campagne des villes européennes durables, 1994, 11p.
- ❑ Conseil européen des urbanistes, Nouvelle Charte d'Athènes, 1998.

II. Déclaration

- ❑ Déclaration d'Istanbul sur les Etablissements humains, in Revue Juridique de l'Environnement, avril 1996, p. 511.

III. Programmes

- ❑ Forum, numéro consacré à la campagne pour la renaissance de la Cité, édité par le Conseil de l'Europe, volume 3, 1980, 20 p.
- ❑ Programme pour l'habitat, adopté à la Conférence d'Istanbul, 3/14 juin 1996.
- ❑ Commission européenne, Vers un développement soutenable : Programme communautaire et d'action pour l'environnement pour le développement durable et respectueux de l'environnement, EUR-OP, 1993, 162 p.

L. Sites internet

- ❑ Site de la DIV : www.i.ville.gouv.fr
- ❑ Site de la DATAR : www.datar.gouv.fr
- ❑ Site du ministère de l'Equipement : www.equipement.gouv.fr

- Site du ministère des Transports britannique sur le renouvellement urbain en Grande Bretagne : www.regeneration.detr.gov.uk
- Site du Conseil européen des urbanistes : www.ceu.org.fr
- Site de la Commission européenne : www.europa.eu.int/comm/regional_policy

Table des matières

Avertissement

2

Remerciements

3

Liste des abréviations

4 Sommaire

5

Introduction générale

6

§ .1 Constat d'un déclin urbain généralisé

§2. Emergence et contours du concept de renouvellement urbain

§3. Contexte d'internationalisation des politiques urbaines

Partie 1. Intervention de l'Union européenne au titre des fonds structurels
17

Chapitre 1. Fondements de l'action communautaire
20

Section 1. Lien du renouvellement urbain avec « les » cohésions
20

21	<u>§1.</u> Lien avec la cohésion économique et sociale	
	<u>A.</u> Objectif et politique de cohésion économique et sociale en droit communautaire	21
21	1. L'objectif de cohésion économique et sociale	
	2. La politique des fonds structurels, substrat de la politique économique et sociale	22
	<u>B.</u> La cohésion économique et sociale, point de départ à la réflexion communautaire sur le déclin urbain	23
	1. Coïncidence des premières analyses de la Commission sur le déclin urbain avec l'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale	23
	2. Confirmation doctrinale du fondement économique et sociale à l'intervention communautaire dans les zones urbaines dégradées	24
	<u>§ 2.</u> Lien avec la cohésion du territoire	26
	<u>A.</u> Cadre juridique de l'aménagement du territoire au niveau communautaire	26
	1. Interrogations sur l'existence d'une compétence communautaire en matière d'aménagement du territoire	26
	2. Le SDEC, expression non contraignante de la compétence	27
	<u>B.</u> Renouvellement urbain et développement spatial polycentrique	27
	1. Articulation entre aménagement du territoire et renouvellement urbain	27

<u>§ 1.</u> Multitudes des programmes : une logique initiale des petits pas	41
<u>A.</u> Des PPU à URBAN (1989–1999)	41
1. Les PPU, première expérience communautaire (1989–1994)	41
2. Lancement de l’initiative URBAN et de la deuxième phase des	
	(1994–1999)
	43
<u>B.</u> Confirmation de l’engagement communautaire par l’inclusion explicite du renouvellement urbain dans les objectifs prioritaires des fonds structurels	46
1. Intégration d’un volet urbain dans l’objectif 2 (2000–2006)	46
2. Reconduction simultanée de l’initiative URBAN (2000–2006)	47
<u>§ 2.</u> Implications de la multiplicité	48
<u>A.</u> Rôle à géométrie variable pour la Commission	48
1. Essai de typologie concernant la fonction de la Commission	48
2. Relativisation de la typologie	49
<u>B.</u> Conséquences quant à la détermination des zones bénéficiaires	51
1. Règles générales de sélection des zones	51
2. Coexistence de deux logiques antagonistes, entre couverture du territoire et concentration des actions communautaires	52
Section 2. Mise en œuvre des interventions communautaires	54
<u>§ 1.</u> Programmation des actions communautaires	55
<u>A.</u> Présentation des programmes	55
1. Démarche programmatique suggérée pour les PPU	55

2. Démarche obligatoire pour les projets URBAN et l'objectif 2	56
<u>B.</u> Gestion des fonds	58
1. Modalités de gestion peu claires pour les PPU et URBAN I	58
2. Désignation d'une autorité de gestion pour URBAN II et l'objectif 2	59
<u>§ 2.</u> Exécution des programmes	61
<u>A.</u> Suivi et évaluation	61
1. Le suivi des programmes	61
2. L'évaluation des programmes	62
<u>B.</u> Contrôle sur l'exécution des programmes	63
1. Le contrôle sur l'exécution des PPU et des programmes URBAN I	63
2. Alignement des modalités de contrôle d'URBAN II sur celles des objectifs prioritaires	64

Partie 2. Les orientations de la politique communautaire de renouvellement urbain
67

Chapitre 1. Promotion de la globalisation
70

Section 1. L'approche intégrée au niveau communautaire et dans les Etats membres
70

§ 1. L'approche intégrée au niveau communautaire
71

A. La transversalité dans les programmes
71

1. Formulation de l'exigence de transversalité dans les documents d'orientation
71

2. L'approche intégrée par les mesures éligibles
72

<u>B.</u> Difficultés et réalisation de l'approche intégrée	75
1. Difficultés rencontrées	75
2. Réalisation de l'approche intégrée	76
<u>§ 2.</u> L'approche intégrée dans les Etats membres	77
<u>A.</u> Inégalité de l'intégration des politiques urbaines dans les Etats membres dans les années 1970-1980	77
1. Les politiques urbaines italienne, belge et grecque, politiques cloisonnées	78
2. Existence de politiques transversales (Danemark, Espagne et Pays-Bas)	79
<u>B.</u> Homogénéisation de l'intégration des politiques dans les années 1990 : quelle influence des programmes communautaires ?	80
1. Difficultés d'établissement d'une incidence nette des actions communautaires (exemples allemand, italien et britannique)	80
2. Utilité des précédents communautaires aux politiques portugaise et irlandaise	83
Section 2. Renouveau sous influence de la transversalité avec l'objectif de développement urbain durable	85
<u>§. 1.</u> Le développement urbain durable dans les programmes communautaires de renouvellement urbain	86
<u>A.</u> Introduction du développement urbain durable dans les programmes communautaires	86
1. Premiers efforts avec les PPU	86
2. Intégration expresse du concept concernant URBAN et les objectifs prioritaires	87
<u>B.</u> Portée	89

<u>§. 2</u> La gouvernance urbaine aux niveaux international et national	106
<u>A.</u> La gouvernance dans les activités de l'ONU : un nouveau satisfecit communautaire ?	106
1. Orientations retenues par l'ONU	107
2. Déduction d'un poids déterminant des positions de l'ONU sur le point de vue communautaire	108
<u>B.</u> La gouvernance urbaine dans les politiques nationales de renouvellement urbain	109
1. Economie générale de la répartition des rôles dans les politiques nationales	109
2. Prudence dans l'estimation de l'incidence des pratiques communautaires sur les politiques nationales	110

Section 2. La planification urbaine stratégique : un domaine d'action à envisager ? 113

<u>§. 1</u> Contribution de la planification urbaine au renouvellement urbain : les exemples hollandais et britannique	114
<u>A.</u> La politique ABC néerlandaise	115
1. Motifs et histoire	115
2. Principes et modalités de la politique ABC	115
<u>B.</u> La planning policy guidance n°13 britannique	117
1. Présentation	117

	2. Application concrète de la PPG	13
		118
<u>§. 2</u>	De l'opportunité d'inclure la planification urbaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain	119
	<u>A.</u> Plaidoyers de l'ONU en faveur d'une planification intégrée	119
	1. Evocation de la planification urbaine à Rio	119
2.	Appui de la nécessité d'une planification urbaine intégrée à Istanbul	120
	<u>B.</u> « Petit argumentaire » sur l'opportunité d'inclure la planification urbaine dans la politique communautaire de renouvellement urbain	121
	1. Les arguments tendant au plaidoyer	121
	2. Les éléments en défaveur	124

Bibliographie

130