

UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

LES VILLES ET L'UNION EUROPEENNE

**Perspective : Le processus d'intégration
européenne par le développement urbain**

Solène WOLFF

Mémoire de 4^{ème} année d'I.E.P.

Direction du mémoire : **Richard KLEINSCHMAGER**

Mai 2008

Université Robert Schuman
I.E.P. Strasbourg
Année universitaire 2007-2008

L'Union européenne et les villes
- Le processus d'intégration européenne par le développement urbain -

Solène Wolff

L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Monsieur Richard Kleinschmager
pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Je remercie également Monsieur Philippe Hamman
pour avoir accepté d'être membre de mon jury.

Et merci à tous ceux qui m'ont accordé temps, soutien
et éclairages dans la réalisation de ce mémoire.

LISTE DES ABREVIATIONS

AJDA : Actualité Juridique du Droit Administratif.

COM : Communication de la Commission européenne.

DATAR : Délégation à l'Action Régionale et à l'Aménagement du Territoire.

DG Regio : Direction Générale de la Politique Régionale

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville.

DOCUP : Document Unique de Programmation.

EURICUR : European Institute for Comparative Urban Research.

EUR-OP : Office de Publication des Communautés européennes.

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional.

FSE : Fonds Social Européen.

GPV : Grand Projet de Ville.

JOCE : Journal Officiel des Communautés européennes.

ORU : Opérations de Renouvellement urbain.

OSC : Orientations Stratégiques Communautaires.

PIC : Programmes d'Initiative Communautaire

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

PO : Programmes d'Orientation

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.

"La ville est un marqueur privilégié d'européanité."

Jacques LEVY¹

¹ Jacques LEVY, géographe français, à l'origine du concept d'"européanité", désignant la qualité de ce qui est européen. In *Europe. Une géographie*, Paris, Hachette, Collection Education, 1997, 287 p.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	4
SOMMAIRE	6

INTRODUCTION GENERALE 8

PREMIERE PARTIE - L'UNION EUROPEENNE DANS LES VILLES, LA CONSTRUCTION DE SON ACTION ET SON IMPACT 15

SECTION 1 – L'UNION EUROPEENNE ET LES METROPOLES : LE POURQUOI D'UN NOUVEAU PARTENARIAT	16
I – LES MOTIVATIONS DE L' ACTION DE L' UNION EUROPEENNE FACE A L' IMAGE PARADOXALE DES VILLES.....	16
II – UNE LOGIQUE DE CHANGEMENT PAR L' INNOVATION : L' ACTION DE L' UNION EUROPEENNE, ENTRE FONDEMENTS RESPECTES ET ORIGINALITE DE LA DEMARCHE	21
III – UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT URBAIN EN CONSTRUCTION, AU CARREFOUR DE NOMBREUSES AUTRES	25

SECTION 2 – LES EFFETS DES PROGRAMMES DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA GOUVERNANCE URBAINE : UNE REDEFINITION DE L' ACTION PUBLIQUE.....	30
I – L'ECHELON ETATIQUE A L'EPREUVE DE L'EUROPEANISATION ET SES CONSEQUENCES SUR LES VILLES	31
II – LE LOCAL ET LE REGIONAL : NOUVEAUX PARTENAIRES DIRECTS DE L'UNION EUROPEENNE.....	38
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	42

DEUXIEME PARTIE - LES VILLES DANS L'UNION EUROPEENNE : LA CONCRETISATION D'UN NOUVEAU PARTENARIAT HORIZONTAL..... 43

SECTION I – UN NOUVEAU JEU D'ACTEURS AU SEIN DES VILLES EUROPEENNES – LES RESULTATS (IM)PREVISIBLES DES PIC	44
I – INSERTION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA CONCEPTION URBAINE	44

II – MISE EN COMMUN DES EFFORTS AUTOUR DU DEVELOPPEMENT URBAIN : LA CONCERTATION PUBLIC-PRIVE	50
--	----

**SECTION II – LES CHANGEMENTS DE LA POLITIQUE LOCALE ET
L'UNION EUROPEENNE..... 57**

I - L'INTRODUCTION D' "INNOVATIONS EXTERNES" DANS LES POLITIQUES URBAINES POUR REPOUDRE AUX DEFIS URBAINS : LA STRATEGIE "DE VISION"	57
---	----

II- CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS INDUITS PAR LES REGLES ET NORMES EUROPEENNES	63
---	----

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	68
--	----

**TROISIEME PARTIE - VERS LA CREATION D'UN MODELE DE VILLE
EUROPEENNE?..... 69**

SECTION 1 – LES VILLES EUROPEENNES A L'HEURE DE LA GLOBALISATION :

GOUVERNANCE NOUVELLE POUR ENJEUX SANS PRECEDENTS?.....	70
---	-----------

I – LES VILLES EUROPEENNES : DES CITES GLOBALES DURABLES ?.....	70
---	----

II – CAUSE OU CONSEQUENCE : LA COMPETITIVITE URBAINE	78
--	----

SECTION 2 – LE NOUVEAU SYSTEME URBAIN EUROPEEN : DES VILLES EN RESEAU.. 83

I - FORMATION DE RESEAUX : UN PAS DE PLUS VERS UN MODELE DE VILLE EUROPEENNE ?	83
---	----

II – SIGNE D'EUROPEANISATION CROISSANTE : L'ECHANGE DE CONNAISSANCES COMME BASE NOUVELLE DE DEVELOPPEMENT	89
--	----

<u>CONCLUSION.....</u>	<u>96</u>
-------------------------------	------------------

<u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>	<u>100</u>
----------------------------------	-------------------

<u>ANNEXES.....</u>	<u>108</u>
----------------------------	-------------------

<u>TABLE DES MATIERES.....</u>	<u>131</u>
---------------------------------------	-------------------

INTRODUCTION GENERALE

"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 quand celle-ci a acquis une position dominante dans le monde, et elles ont marqué de leur empreinte [...] les villes contemporaines de tous les continents". Par ces mots, Leonardo Benevolo² met en exergue le lien particulier unissant les villes à l'Europe, lien qui n'a cessé d'évoluer dans le temps et qui trouve aujourd'hui son affirmation pleine et entière au sein de l'Union européenne.

Le fait urbain en Union européenne est en effet une caractéristique que chacun peut facilement percevoir. Si les critères de définition changent d'un analyste à l'autre, comme cela est souligné dans l'ouvrage "Europe, Europes – Espaces en recomposition"³, on peut en donner une certaine évaluation en suivant la référence de l'équipe PARIS réunie autour de Denise Pumain et de Thérèse Saint-Julien utilisant la base de données *Géopolis*. A partir de ces définitions homogènes pour les villes de plus de 10 000 habitants, on aboutit à une valeur de 64% pour l'ensemble de l'Europe et de 71% pour la seule Europe occidentale⁴. Au vu de ces résultats, quelques soient les bases statistiques retenues, l'Europe apparaît comme un continent très urbanisé. Les origines sont lointaines et donc très ancrées dans l'histoire de l'Union. "De nombreux organismes urbains très proches les uns des autres, inclus dans des systèmes hiérarchiques nationalement identifiables, telle est l'image du peuplement européen..." résumant les auteurs d'*Europe, Europes...*⁵.

Les villes européennes connaissent des mutations profondes qui poussent à leur accroissement mais remettent également en cause leur mode de développement. Métropolisation, globalisation, fragmentation... reviennent dans toute étude sur le développement urbain européen. Résultant de dynamiques multiples, les villes européennes aspirent à l'excellence et à la concentration à tous niveaux. Pourtant, elles

² 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

³ Jean BARROT, Bernard ELISSALDE, Georges ROQUES, *Europe, Europes – espaces en recomposition*, Paris, Vuibert, 2002 (3^e mise à jour), p. 171

⁴ Nadine CATTAN, Denise PUMAIN, Céline ROZENBLAT, Thérèse SAINT-JULIEN, *Le Système des Villes européennes*, Paris, Anthropos, coll. "Villes", 1994

⁵ Jean BARROT, Bernard ELISSALDE, Georges ROQUES, *ibid.*

développent également inégalités de tous ordres et marginalisation de fractions de populations urbaines. Les défis sont nombreux pour les villes de l'Union européenne qui s'inscrivent dans une logique mondiale qu'elles ne peuvent ignorer.

Géographes, spécialistes, historiens, géopoliticiens, ont révélé – depuis longtemps mais plus fortement dans les trente dernières années – l'enjeu géopolitique croissant de l'aménagement des territoires et, *a fortiori*, des villes. Si cette affirmation ne va pas de soi – la géopolitique ayant pour sens commun de s'appliquer à des conflits interétatiques complexes – cette idée ne s'en est pas moins ancrée dans le champ urbain. Si l'on reprend la définition de la géopolitique d'Yves Lacoste⁶ – l'analyse des rivalités de pouvoirs pour des territoires afin de prendre ou garder le contrôle des populations et des activités qui s'y trouvent ou s'y trouveront – l'aménagement des territoires semble bien relever de cette analyse géopolitique dans le contexte global et face aux défis que rencontrent les villes.

Développer un territoire urbain harmonieux est devenu une nécessité pour les villes européennes qui sont désormais ancrées dans un cadre compétitif par rapport aux autres villes non seulement européennes, mais également mondiales. Etre un point reconnu dans un réseau d'échanges de personnes, de richesses, de connaissances, voilà tout l'enjeu actuel des villes. Car les villes n'existent plus isolément, elles sont sans cesse – et de plus en plus – reliées entre elles. Impossible dans ce contexte de méconnaître l'importance de l'organisation de l'espace urbain pour réaliser ces défis. En effet, cet espace est la trame de fond sur laquelle viennent s'intégrer toutes les activités et les interactions des villes. L'aménager - par la construction ou la rénovation du bâti, le développement d'infrastructures, la promotion d'un développement écologique... - est l'enjeu de chaque ville européenne qui développe ainsi des politiques de développement urbain qui lui sont propres.

Plusieurs acceptions existent quant à la définition d'une politique urbaine. En effet, le champ incroyable de politiques qu'elle recoupe amène à une conception hybride qui varie selon les domaines sur lesquels l'attention est portée. Le défi majeur est de concilier au sein de programmes globaux les solutions possibles pour différents

⁶ Yves LACOSTE, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1995 (Edition mise à jour), 1728 p.

problèmes. C'est ainsi qu'est apparue, pour le développement urbain de nombreux pays, une politique publique autonome. Pour combattre la polarisation sociale et la fragmentation culturelle et politique qui en découle, de nouvelles modalités de politique urbaine sont apparues, qu'on rassemble couramment sous le label de *urban governance*, sauf en France où on parle de *politique de la ville*. Cette nouvelle manière de mener la politique urbaine consiste à impliquer l'ensemble des partenaires pertinents, sur une base très large, à soumettre les décisions au débat démocratique, et à rechercher l'efficacité par le consensus.

C'est dans ce contexte que peut être appréhendé le rôle de l'Union européenne vis-à-vis des villes. L'Union européenne à la base était un projet entre des Etats qui souhaitaient participer à un projet commun de développement et de croissance de leurs économies puis de leurs politiques⁷. Les relations entre "Etats membres" et entre "peuples" étaient envisagées. Par la suite, avec la consolidation de ce projet, les impacts ont été plus précisément analysés sur les territoires interétatiques. Le premier territoire envisagé fut la région et elle le demeure encore dans de nombreuses études. Quelques soient les délimitations administratives nationales, le territoire communautaire pouvait être délimité en régions, ce qui fut la première grande étape de territorialisation. Les premiers programmes européens infra-étatiques furent donc conçus dans le cadre du FEDER, le Fonds Européen de Développement Régional.

Il semble aujourd'hui que le niveau de la ville soit le dernier échelon observé à la lumière du processus d'intégration européenne, d'où une bibliographie encore réduite. Dès 1986, la Commission européenne considère la cohésion économique et sociale – à savoir la volonté de réduire les écarts entre les diverses régions de la Communauté – comme un objectif essentiel de la construction européenne. Or, rapidement, les limites d'une approche strictement régionale ont été mises en exergue et il est apparu que la dimension urbaine importe tout autant. Les disparités régionales observées à l'échelle de l'Union européenne reflètent principalement les forces et les faiblesses relatives aux villes correspondantes. Le développement urbain était crucial

⁷ Version originale du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), *Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992* : « Article A : Par le présent traité, les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée «Union».

Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens.

L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et entre leurs peuples.

dans la perspective globale d'une région tout entière. Le traité d'Amsterdam en 1997 a confirmé l'objectif de cohésion tout en le renforçant, intégrant davantage aux champs d'action existants le développement durable du système urbain, la lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale. Aujourd'hui, la problématique urbaine est d'autant plus importante pour l'Union européenne que cette dernière compte vingt sept membres. L'élargissement de l'UE va à la fois déterminer la prise en compte de villes ayant connu une évolution différente durant ces dernières décennies, accentuer la pression pour une concentration accrue des activités économiques et enfin, intensifier l'urbanisation déjà accélérée du territoire européen.

Si les villes étaient confrontées à des défis multiples de développement économique, social, environnemental... il en allait de même pour l'Union européenne qui aspirait à créer un territoire équilibré, ce qui passait par l'équilibre au sein, et entre, les villes. Il faut cependant noter – et le domaine urbain est en cela très intéressant – qu'il n'existe pas de politique urbaine européenne à proprement parler, selon la lettre du traité. Néanmoins, un ensemble de programmes et d'attentions ont été développés dans ce domaine par l'Union européenne. En termes géopolitiques, en agissant ainsi, l'Union européenne agit sur sa puissance à travers son territoire : en tant que territoires politiques, les villes sont directement des pôles politiques dont il faut s'assurer le bon développement. Entre elles, se tissent des réseaux, essentiels au bon équilibre du territoire européen tout entier. En agissant sur ses villes, l'Union européenne agit sur la puissance de son espace⁸. L'enjeu est de taille à l'heure où elle souhaite toujours plus s'affirmer dans le contexte mondial.

Dès lors, de quelle manière l'Union européenne a-t-elle établi cette dynamique entre les villes et elle-même, n'ayant pas conçu de politique urbaine et s'attachant pourtant à influencer sur le développement de chaque ville? Comment les villes, en retour, se sont-elles appropriées ces réflexions et les ont-elles intégrées dans leur développement propre? Face aux évolutions profondes qu'elles connaissent, quel a été l'apport des programmes communautaires en la matière et comment la conception du développement urbain s'en est-elle trouvée modifiée?

⁸ Stéphane ROSIERE, *Géographie politique et géopolitique – Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses, Collection : Universités Géographie, 2003, p. 258 et suivantes

Une double dynamique s'est dessinée depuis une quinzaine d'années, de l'Union européenne vers les villes et des villes vers l'Union européenne. De nombreux analystes comme Hix et Goetz⁹, Börzel et Risse¹⁰ ont analysé l'interdépendance originale entre ces deux échelons local et européen. La première dynamique à s'instaurer fut l'intérêt que l'Union européenne a porté aux villes européennes, établissant un partenariat nouveau de l'un à l'autre. Si le développement de programmes concernant le développement urbain fut tardif, les programmes ont fini par se définir en fonction des besoins des villes. On a pu parler de disparition de l'échelon étatique. Il est donc utile de replacer cet intérêt dans les cadres nationaux et d'étudier ce qu'il en a vraiment été. Les interactions entre les villes et l'Union européenne seront ainsi appréhendées à travers le prisme des diverses actions engagées par l'Union européenne (partie I).

Cette dynamique verticale, entretenue par les programmes et les fonds communautaires intégrés dans les politiques de chaque ville, a créé ou renforcé, au sein de chaque ville, des changements dans l'action publique – action qui prend en compte l'ensemble des interactions entre les acteurs autour des questions du développement urbain – et également dans la conception de la politique locale. Si l'on ne peut pas conclure que les programmes européens en ont été les initiateurs, il est intéressant de voir de quelle manière ils ont influé dessus et quelle a été l'utilisation faite par les villes européennes.

Toute la difficulté revient alors à étudier des phénomènes globaux appréhendés différemment sur chaque territoire. Comme le souligne Patrick LE GALES, dans son ouvrage *Les villes européennes*¹¹ :

"Malgré la diversité des habitants, des groupes, des organisations, des intérêts, les acteurs au sein des villes développent des stratégies d'intégration, de régulation qui vont au-delà de question de la concurrence entre les villes. Cette question de l'unité des villes ne peut être laissée de côté, aussi fragile soit-elle. [...]

L'étude des villes navigue entre deux écueils : celui de la représentation de la ville unitaire, au risque de la réification, et celui de la diversité infinie dont on ne doute pas de la complexité.

⁹ S. HIX, K.H GOETZ, *Introduction: European Integration and National Political Systems*, in: West European Politics, Special Issue, 2000, 23 (4), 1-26

¹⁰ Tanja A. BÖRZEL, Thomas RISSE, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. EIOP European Integration Online Papers, 2000, Unpaginated - <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>

¹¹ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes - Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Les presses Sciences Po, Collection Académique, 2003, p. 259

Eviter le premier écueil suppose de prendre en compte la diversité des acteurs, des groupes et des institutions qui composent la ville. Elle est aussi par nature fluidité, désordre, circulations. [...] La prise en compte de cette diversité suppose cependant de ne pas tomber dans *l'émerveillement du tout collectif* (selon l'expression de J C Thoenig)."

Le choix de centrer l'observation de ces dynamiques complexes sur une ville s'est imposé. Afin d'apporter une étude plus pertinente, certains pays ont été des bases d'études approfondies (la France et l'Allemagne). Par ailleurs, une capitale européenne a retenu notre attention, Berlin. De par son histoire récente mouvementée, dont les effets n'ont aujourd'hui pas encore cessés, elle a aspiré à un développement urbain rapide et pourtant réfléchi. Pour Berlin, l'attention de l'Union européenne portée sur les villes a été une véritable opportunité de se développer – en bénéficiant des fonds européens - et de véhiculer une image positive dont elle manquait cruellement – qu'elle a pu entretenir par les réseaux de villes de l'Union européenne. En jouant sur ces deux tableaux, Berlin concentre nombre de caractéristiques de différentes villes européennes. Cette étude du cas berlinois est complétée par d'autres villes – Strasbourg, notamment, qui représente la situation des villes moyennes européennes tenues à l'écart des schémas de développement des mégalo-poles européennes et qui sont devenues, au travers des politiques régionales, sujet à programmes communautaires. L'intégration de ces éléments européens dans la conception du développement urbain y est encore jeune et révèle pourtant déjà tout son potentiel de développement (partie II).

Il faut cependant bien garder à l'esprit que si les programmes européens en développement urbain ont été facteurs d'avancées dans l'instauration d'équilibres des territoires, ils ont souvent plus accompagné que bouleversé des changements plus profonds dans les pratiques et les idées du développement urbain. La grande force de ces programmes a peut-être été de permettre la concrétisation de ces modifications qui auraient mis plus longtemps à s'intégrer dans le développement urbain si elles étaient restées inscrites dans les seuls cadres nationaux. Ce qui est alors intéressant d'observer, ce sont les mutations que les villes ont vécu dans ce champ du développement urbain et la manière dont les programmes de l'Union européenne sont venus les appuyer. En effet, face à la similitude de ces évolutions profondes et des moyens mis à la disposition des villes pour s'y adapter, beaucoup d'analystes se sont interrogés sur la construction d'un modèle de ville européenne qui concentrerait un développement global commun à

tous, tout en conservant des particularités. Les villes, entités mondiales, comporteraient alors dans leurs gènes les mêmes dynamiques pour avancer et, au sein de l'Union européenne, verraient s'institutionnaliser les mêmes possibilités de se développer (partie III).

Les bases matérielles de notre étude sont multiples. La bibliographie française concerne principalement la place et l'importance des régions dans l'Union européenne – et non tant sur les villes – ou du phénomène urbain dans l'Europe. Les ouvrages traitent généralement de l'Union européenne, ou des villes dans l'Europe, non de leurs interactions. La bibliographie anglophone est, quant à elle, plus prolixe, surtout en ce qui concerne les concepts de gouvernance et les dynamiques des villes aussi bien mondiales qu'européennes. Au final, la *matière grise* a fourni l'essentiel des éléments de notre étude : études internes, rapports, analyses, thèses, entretiens, etc. La difficulté – et tout l'intérêt – fut de concilier la substance théorique apportée par les ouvrages et de les confronter à la réalité pratique. Il en sort, comme dans tout modèle appliqué au concret, une inscription réelle et aussi des divergences notables.

PREMIERE PARTIE -

L'UNION EUROPEENNE DANS LES VILLES, LA CONSTRUCTION DE SON ACTION ET SON IMPACT

L'originalité du jeu de l'Union européenne est de définir, comme principe d'appropriation des politiques, *l'intégration* et non la simple juxtaposition d'actions publiques. Les analystes sociologues et économistes parlent d'européanisation des politiques publiques. Par européanisation, il ne faut pas entendre convergence ou harmonisation. Radaelli¹² le définit ainsi: "a set of processes through which the EU political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies"¹³. La notion de processus reste au cœur de toutes les analyses, accentuant la notion de logiques diverses qui mènent à ces transformations.

Une première dynamique a alors été dégagée, partant de l'Union européenne pour aller vers les villes, autrement appelée *top-down*¹⁴. Si cette relation systémique peut facilement s'envisager dans des politiques clairement définies comme la politique des transports ou celle de l'environnement, la particularité d'une politique de la ville conduit à des interrogations concernant son élaboration.

Il faut tout d'abord revenir sur la source-même d'une politique européenne de développement urbain, à savoir les motivations de l'Union européenne pour envisager une politique urbaine. Quand ces raisons seront clarifiées, nous analyserons de quelle manière l'Union européenne et ses programmes (au travers des fonds structurels) ont un impact sur les gouvernements locaux et résultent des nouvelles formes de gouvernance urbaine.

¹² C. RADAELLI, "Wether Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change", *Paper Presented at the PSA Conference*, Londres, avril 2000

¹³ Cité par LE GALES, *Le retour des villes européennes*, op.cit. p. 139

¹⁴ Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSO, *European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities*, Technische Universität Wien Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, European Institute for Urban Affairs, Liverpool John Moores University, Europaforum Wien, 2005, p.70

SECTION 1 – L’UNION EUROPEENNE ET LES METROPOLES : LE POURQUOI D’UN NOUVEAU PARTENARIAT

S’il apparait aujourd’hui assez évident pour une métropole européenne de composer avec les éléments du droit communautaire et les programmes d’initiative communautaire, la lente évolution qui a débouché sur cette situation montre que cette appropriation n’avait rien d’intuitif et que l’Union européenne, en faisant le choix de s’intéresser aux villes et métropoles européennes, a observé le poids de ces villes et leur place au sein des Etats comme de l’Union européenne. Il est essentiel de revenir sur ces desseins originels pour comprendre la particularité d’une telle politique urbaine européenne et la manière dont les villes se sont approprié ces programmes spécifiques.

I - Les motivations de l’action de l’Union européenne face à l’image paradoxale des villes

Si l’Union européenne s’est penchée sur le devenir des métropoles européennes, c’est que celles-ci pèsent lourdement dans la balance économique et sociale de l’Europe. Elles font aujourd’hui face aux mêmes défis, d’où l’action européenne.

1 – Quand ‘villes européennes’ rime avec croissance et ressources

Plusieurs éléments ont justifié l’intervention croissante de l’Union européenne vers les villes. Tout d’abord, les villes sont le moteur de performance économique des régions. Les économies urbaines et régionales sont entrelacées, la performance de l’une affectant directement la performance de l’autre. La Commission européenne a donc très vite révélé l’importance à accorder aux villes puisque si son but était d’améliorer les économies des régions, il fallait alors s’assurer que celles des villes soient performantes. En effet, la qualité du centre économique urbain d’une région peut encourager ou rebuter la performance économique régionale. L’Union européenne a alors, dans cette optique, tout intérêt à rechercher la prospérité des villes et à réduire les inégalités sociales. Cette démarche fut commencée par les programmes régionaux au sein desquels les entités régionales ont décidé de consacrer toute une part de leur

développement aux villes, cœur de richesses et de ressources. Concrètement, cela s'est traduit par l'allocation d'une part des fonds structurels européens aux villes.

La région a été, depuis la création de l'Union¹⁵, l'entité territoriale sujet de programmes communautaires, les fondateurs ayant mis en avant que le développement d'une Europe forte ne pouvait se faire sur un territoire aux régions inégalement développées. Tendre à des régions fortes signifiait assurer en parallèle le développement urbain de chaque ville. Nous ne reviendrons pas ici sur les ouvrages retraçant l'évolution et le poids des régions en Union européenne. S'il est certain qu'ils traitent également des villes, en traitant des régions, nous nous attarderons davantage sur la spécificité des villes européennes et leur traitement par l'Union européenne. Comme le rappelait Michel Barnier, alors Membre de la Commission européenne, chargé de la Politique régionale et de la Réforme des institutions, en 2003¹⁶ : "Près de la moitié de [la] population [de l'Union européenne] vit aujourd'hui dans des zones urbaines comptant plus de 50 000 habitants. Les villes jouent un grand rôle dans la vie sociale, économique et culturelle de l'Europe et sont aussi le moteur principal de la croissance dans une économie mondialisée. C'est là que se concentrent, pour l'essentiel, la richesse, le savoir et la technologie de l'Europe." L'étude sur les politiques nationales urbaines dans l'Union européenne établie par l'EURICUR en 2004¹⁷ révèle d'ailleurs que si les capitales d'Etat (comme par exemple Amsterdam, Bruxelles, Copenhague, Dublin, Lisbonne, Paris, Londres, Helsinki et Stockholm) ont eu une place centrale dans ce qu'on pourrait appeler la renaissance urbaine, d'autres villes, par leur équipement et le développement de leurs économies, y ont également participé (on peut citer Munich, Milan, Barcelone).

Il existe un autre argument justifiant le rôle toujours plus important de l'Union européenne dans des programmes de développement urbain : les villes sont considérées comme étant les engins économiques de la compétitivité européenne. Or, la compétitivité européenne est un des enjeux des politiques commerciales de l'Union

¹⁵ Le Traité de Maastricht a institué le Comité des Régions à sa création. Ce Comité a été installé le 9 mars 1994, il est l'organe de consultation et de représentation des collectivités locales et régionales de l'Union européenne. Voir pour cela le site internet www.cor.europa.eu

¹⁶ Brochure « Partenariat avec les villes – L'initiative communautaire URBAN », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p.5

¹⁷ Leo VAN DEN BERG, Erik BRAUN, Jan VAN DER MEER, *National Urban Policies in the European Union*, EURICUR, August 2004, 129 p. (voir notamment les rapports sur chaque pays)

européenne, clairement exprimé par la Commission européenne¹⁸ : les caractéristiques-clé des économies modernes sont l'innovation, la créativité, la communication et l'expertise. Ces éléments se trouvent à la base dans le commerce et se développent avant tout par les individus présents dans les aires urbaines. Les villes dégagent incontestablement une activité économique qui ne se rencontre pas ailleurs. Dans cette logique, la lutte contre l'exclusion sociale participe alors à l'amélioration de la compétitivité puisqu'à long terme, tout déséquilibre – y compris social – représente une menace à la stabilité politique des villes européennes et, par là-même, à l'intégration européenne.

Les arguments développés dans toutes les publications de l'Union européenne mettent en avant l'intérêt économique de l'Union européenne à s'assurer du bon développement des villes. Si la concentration de ressources au sein des villes est une réalité qui a constitué la raison première de l'intérêt communautaire eu développement urbain (on peut en être assuré au regard de la part des villes dans les transactions économiques de l'Union européenne¹⁹), les villes formatent le territoire communautaire par d'autres dynamiques. Dans la logique de l'action européenne décrite ci-dessus, l'Union européenne a tout intérêt à venir en aide aux villes. Elles font aujourd'hui face à des défis similaires. Et, sans que l'aide européenne apparaisse de prime abord indispensable, elle n'en est pas moins souhaitable, par le simple fait de mettre en relations des villes aux mêmes enjeux.

2- Une diversité des contextes nationaux pour une similitude des défis urbains

S'il est évident qu'aucune ville ne se ressemble, qu'elle soit sur le territoire européen ou ailleurs²⁰, chacune doit faire face à des enjeux dépendant en partie de son

¹⁸ Voir la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 21 novembre 2003, « Les enjeux clés de la compétitivité en Europe - vers une approche intégrée » [COM(2003) 704 final - Non publié au Journal officiel]

¹⁹ Voir le quatrième Rapport sur la cohésion économique et sociale adopté par la Commission européenne le 30 mai 2007, 7 p.

²⁰ Les auteurs de *Europe, Europes... op. cit.* écrivent à ce sujet : "Le constat dans les pays européens, comme dans l'ensemble du monde, de notables différences dans la distribution par taille des villes souligne l'existence de spécificités nationales dans le processus d'urbanisation. A l'intérieur d'un même pays, les inégalités importantes dans la taille des villes amènent à s'interroger sur d'éventuelles

contexte national. Ces villes "en transition", comme les dénomment les auteurs de l'étude *National Urban Policies in the European Union*²¹, sont par exemple des villes au passé industriel (comme il en existe aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni et en France) ou qui sont considérées comme étant périphériques (par exemple en France, en Grèce, en Espagne, au Portugal, en Allemagne et au Royaume-Uni) ou encore des villes à l'image négative en termes de développement. Le point commun de ces villes est leur position désavantageuse dans l'économie générale (notamment en termes de demande sur le marché du travail) et leur challenge actuel : surmonter leurs difficultés pour ainsi rattraper leur retard et prendre part aux évolutions de l'économie et de la société.

Les spécialistes sont par ailleurs unanimes quant au fait que l'ensemble des métropoles européennes rencontrent aujourd'hui des tendances qui n'ont pas d'inscription particulièrement territoriale – ne concernant que le continent européen – mais qui relèvent d'évolutions du monde contemporain. Charlotte HALPERN²² rappelle ces évolutions notamment pour expliquer le développement précurseur de programmes de développement urbain dans des pays tels que la France (avec ses "Contrats de Ville") ou l'Angleterre (avec ses "Cities Challenge"). A la fin des années 1980, on peut en effet observer que la plupart des villes européennes subissent des transformations économiques importantes, un chômage massif, le développement de nouvelles formes de pauvreté – en même temps que l'accroissement des anciennes formes – et la détérioration des conditions de vie²³.

Développant la logique d'action de l'Union européenne, Michel Barnier expliquait ainsi²⁴ : " Le paradoxe des villes européennes, c'est qu'on y rencontre quelques-unes des plus graves difficultés auxquelles la société est aujourd'hui confrontée: pauvreté de toute nature, exclusion économique et sociale, dégradation de l'environnement et du bâti, encombrements, criminalité, montée de l'intolérance et du racisme, perte du sentiment d'appartenance à une communauté."

interdépendances entre le poids de certaines grandes métropoles et la taille réduite d'agglomérations de rang inférieur." P. 173

²¹ Leo VAN DEN BERG, Erik BRAUN, Jan VAN DER MEER, *National Urban Policies in the European Union*, op. cit. p. 93

²² Charlotte HALPERN, "Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99" in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2005, volume 23, page 700

²³ Serge PAUGAM, *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996, p. 56

²⁴ Brochure "Partenariat avec les villes – L'initiative communautaire URBAN", op. cit. p. 5

L'enjeu de l'Union européenne va au-delà du développement individuel de chaque ville. Si son action se concentre désormais sur ces dernières, c'est qu'elle a pour principe d'assurer la cohésion du territoire communautaire dans son ensemble. "La crise des villes devient alors la crise de l'Europe toute entière, celle de ses mécanismes d'intégration, de son identité même. C'est pour cela que l'Union européenne a un rôle à jouer dans la recherche de nouveaux équilibres," était-il rappelé dans une des premières communications de la Commission européenne concernant les programmes européens de développement urbain²⁵.

Or, un phénomène de renforcement de la concurrence entre les villes européennes a été décrit par de nombreux auteurs tels que Patrick Le Galès²⁶ qui en vient à s'interroger : "La concurrence entre les villes est-elle devenue le principe d'organisation des acteurs politiques et sociaux en leur sein ?" Développement interne de chaque ville et cohésion entre elles sont donc les deux idées-clé de la construction de l'action publique de l'Union européenne dans les villes. Si l'on parle ici de la ville dans son ensemble, une autre échelle au sein de la ville est appréhendée par les programmes communautaires, les entités infra-urbaines.

Un deuxième phénomène est en effet mis en exergue par les sociologues, économistes et politiques : une marginalisation progressive de zones ne bénéficiant pas des richesses créées se développe au sein de chaque ville²⁷. Si on observe une typologie des lieux urbains, on remarquera ainsi que certains lieux sont mis à l'écart et ne bénéficient pas des développements que la ville peut engendrer. L'action de l'Union européenne se situe alors également à cette échelle pour assurer une cohésion globale et imbriquée de tous les territoires formant une ville mais aussi un pays. L'Union européenne agit ici au plus proche des problèmes, en tentant de développer une conscience à chaque échelle territoriale.

Ces caractéristiques placent les politiques de développement urbain au cœur des préoccupations des villes qui tentent d'apporter des solutions innovantes. L'intérêt de l'Union européenne intervient dans ce contexte, pouvant contribuer à la recherche

²⁵ Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels URBAN, JOCE C 180/6, 1 juillet 1994

²⁶ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, Les presses Sciences Po, Collection Académique, 2003, p. 284

²⁷ Charlotte HALPERN, "Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99" op.cit., p. 699

d'issues nouvelles sur l'ensemble des villes européennes. La présence de l'Union européenne comme entité supranationale a permis un regard détaché et global sur la situation des villes européennes. Les conséquences sur l'action publique en ont alors découlé : la ville est devenue un objet d'action et de politiques publiques pour l'Union européenne. Si l'implication de l'Union européenne trouve des justifications dans les arguments présentés ci-dessus, la construction d'une réelle action publique en développement urbain n'en a pas été moins difficile et est, aujourd'hui encore, incomplète. Le flou résidant dans les capacités et les compétences-mêmes de l'Union européenne pour agir, étant un Objet Politique Non Identifié, comme l'avait qualifié Jacques Delors dans les années 1980.

II - Une logique de changement par l'innovation : l'action de l'Union européenne, entre fondements respectés et originalité de la démarche

L'urbain n'est pas une matière, un domaine compact et précis. Il concentre une foultitude de domaines fusionnés au sein d'une entité urbaine, une ville. Définir une politique urbaine peut sembler ne pas avoir de sens, car qu'est-ce que l'urbain si ce n'est l'ensemble des domaines de la ville ? Les interrogations ont été nombreuses sur ce sujet. La formation d'une telle politique n'est pas de prime abord dans la droite lignée des domaines faisant l'objet d'une politique européenne. Il y a beaucoup à dire sur la politique globale de cohésion communautaire. Cependant, l'attention sera ici portée sur les dimensions proprement urbaines des politiques communautaires.

1 – « So what kind of EU policy is desirable? »²⁸

Si les arguments pour mettre en place une action dans le domaine du développement urbain peuvent sembler assez clairs, la forme de cette action n'a rien eu d'évident. Les questionnements quant au type de politique européenne ont été nombreux. On sait qu'il existait déjà une politique régionale, il aurait pu alors sembler

²⁸ Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSO, *op. cit.* p.12

logique d'établir une politique urbaine "explicite" comme la dénomment les auteurs de *Cities in Europe, Europe in the Cities*. Or, il en est autrement. La Commission adopte de nombreuses politiques constituant implicitement une politique urbaine, dans les domaines des transports, de la recherche, de l'innovation, de l'environnement par exemple. Aujourd'hui, elle appréhende ces diverses politiques dans une visée de développement urbain, dégageant ainsi une "dimension urbaine des politiques communautaires"²⁹. On peut alors parler de politiques urbaines implicites puisque l'Union européenne n'a pas souhaité concrétiser une politique urbaine explicite. Cette position est approuvée globalement par l'ensemble des politiques et économistes qui ne voient pas d'efficacité à composer une politique à part entière.

Une autre interrogation a porté sur le besoin réel d'un tel cadre communautaire. Certains ont pu voir en l'action de l'Union européenne plus une opportunité qu'un besoin. On pourra peut-être soutenir cette position dans la mesure où chaque action de l'Union européenne n'est qu'une action *en plus*, une aide, une source de droits supplémentaire, mais n'est jamais apparue comme indispensable. Si l'on remonte le débat à l'origine, on en revient au questionnement concernant l'utilité de l'Union européenne. En termes de développement urbain comme en d'autres, l'action européenne aurait pu ne pas exister mais, existant, elle s'ancre dans la logique du processus d'intégration européenne..

Une fois ce choix établi, la Commission s'est trouvée face au choix de focaliser ses énergies soit au travers d'initiatives communautaires, soit dans des politiques globales. La deuxième approche consistait à incorporer les questions urbaines dans tous les programmes et initiatives du DG Regio³⁰ ou des autres directoires. L'approche retenue fut, au départ, celle des Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) qui consistait à développer des initiatives urbaines ciblées sur un thème précis avec des ressources spécifiquement mandatées. Ce fut notamment la base du PIC URBAN. Les partisans des PIC voient dans cette forme l'avantage d'être visibles et existants à part entière. La contrepartie négative est la limitation des ressources et donc de l'impact. Les politiques générales, quant à elles, ont un plus fort impact puisqu'elles sont

²⁹ COMMISSION EUROPEENNE – Groupe interservices développement urbain *La dimension urbaine des autres politiques communautaires pour la période 2007-2013 (2° partie)*, 93 p.

³⁰ Voir annexe n°1 « Acteurs et actions – La Direction générale de la politique régionale et les différents modes d'intervention financière de l'Union européenne dans les villes »

intégrées dans différents domaines. Mais sa gestion est différente, plus complexe à délimiter.

Ces stratégies en termes de définition d'action publique ne remettent pas aujourd'hui en question la présence européenne dans les affaires de développement urbain mais font se poursuivre le débat concernant la forme de son implication.

2- Le choix d'une cohésion sociale et d'une cohérence territoriale

L'Union européenne a fait le choix d'une politique urbaine dépassant la conception purement économique du territoire pour s'attarder sur le rattrapage des retards de développement. La structuration de l'espace a été au cœur des politiques européennes, mettant alors au cœur la « cohésion territoriale ». Cet objectif apparaît en effet en première place de l'agenda territorial de l'Union européenne³¹. Dans son troisième titre, il est clairement exprimé :

"L'Agenda territorial s'appuie sur les trois objectifs principaux du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) restant valide, [le premier étant le] développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne".

Le polycentrisme est au cœur du projet de cohésion territoriale. Comme l'explique Jean-Claude Boyer, dans son ouvrage *Les villes européennes*,³² le polycentrisme « oppose à une hiérarchie dominée par Londres, Paris et les grandes villes allemandes, une relation « maillée » mettant en relation des sous-systèmes disposant d'une certaine autonomie ». Mais ce choix de vision de l'Union européenne ne convainc pas tous les spécialistes. Certains s'interrogent sur la réelle pertinence de cet objectif, relevant d'un effet de mode ou étant réellement une nouvelle orientation stratégique.

La politique communautaire qui, aujourd'hui, concentre et traite le plus grand nombre de questions urbaines est la politique de cohésion qui comprend trois outils

³¹ *Agenda territorial de l'Union européenne – vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale le 24/25 mai 2007 à Leipzig.

³² Jean-Claude BOYER, *Les Villes européennes*, Paris, Hachette Livre, collection *Carré Géographie*, 2003, p. 234

financiers, le FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion³³. Les principes-clés de cette politique de cohésion - l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat et la gestion partagée - s'appliquent aux trois fonds. Un nouveau cadre réglementaire est désormais fixé pour canaliser au mieux le développement urbain. La concentration des fonds sur les régions les plus en retard de développement est le premier point. A en effet souvent été reproché le "saupoudrage" des aides européennes pour les villes. Une simplification du système est désormais l'objectif recherché. Réduction du nombre de fonds, programmes régionaux et nationaux mono-fonds et mono-objectifs et suppression du zonage (toutes les régions sont a priori éligibles) sont les deux mesures phares. L'intégration des programmes d'initiative communautaire URBAN et EQUAL (programme qui lutte contre toutes les formes de discrimination et d'inégalité dans la sphère du travail et de l'emploi) dans les objectifs Convergence et Compétitivité régionale et Emploi. Les thématiques et les principes directeurs couverts par ces programmes sont désormais pris en compte dans la mise en œuvre des fonds au titre des grands objectifs. Enfin, l'approche stratégique est retenue : l'objectif est d'assurer une cohérence entre les stratégies et priorités adoptées à tous les niveaux de programmation. Les "orientations stratégiques communautaires relatives à la politique de cohésion" (OSC), adoptées par le Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission et sur avis du Parlement européen, constituent un cadre indicatif auquel les États membres doivent se conformer pour l'élaboration de leur cadre de référence stratégique national (CRSN) et de leurs programmes opérationnels (PO) nationaux et régionaux.

La complémentarité entre les fonds pour la politique de cohésion et les divers règlements et les programmes concernant le développement urbain est donc apparue comme l'objectif premier pour assurer l'efficacité de l'action européenne. L'avenir de la politique de cohésion a suscité de vifs débats puisqu'une nouvelle fois, l'Union européenne modifie son approche et les villes doivent adapter ces changements dans leur action publique. Pour une ville comme Berlin, les enjeux sont nombreux car les disparités entre territoires sont concentrées dans certaines zones. Le risque est de voir se cibler les aides sur des aires déjà développées, toute ville devant éligible.

³³ COMMISSION EUROPEENNE – Groupe interservices développement urbain *La dimension urbaine de la politique communautaire pour la période 2007-2013 (1^{ère} partie)*, 25 p.

Dans tous les cas, les tâtonnements de l'action européenne reflètent les difficultés pour l'Union européenne de définir une action précise. Le choix a été fait – et c'est également un des sujets de critique – d'adapter dans le temps l'apport européen aux villes. En termes de politique publique, cela implique pour les villes de modifier leurs structures. Au niveau d'une ville comme Strasbourg, les changements de la cellule globale "Europe" sont réguliers, comme le décrit Catherine GOUTTEFARDE, responsable de la cellule "Contractualisations européennes"³⁴

Il en résulte la création d'une politique européenne de la ville en construction qui s'appuie sur la particularité des villes européennes. Si, comme nous l'avons vu, il n'existe pas de politique urbaine à proprement parler, l'Union européenne a créé, au travers de ses programmes communautaires, une action spécifique sur le développement urbain dont les enseignements peuvent déjà être tirés.

III - Une politique publique de développement urbain en construction, au carrefour de nombreuses autres

Peut être considérée comme les prémisses d'une politique urbaine la politique régionale qui émerge puis se renforce au moment de l'adhésion de l'Irlande en 1973. Le point de départ de ces politiques est la prise de conscience généralisée de l'ampleur des écarts de développement, comme le retracent tous les ouvrages concernant les villes et régions de l'Europe³⁵. Si l'intérêt semble tardif, il n'en fut pas moins original, s'inscrivant dans des logiques nouvelles peu communes dans l'action publique traditionnelle.

1 - Un intérêt tardif mais de plus en plus ciblé

Comme cela a déjà été remarqué, l'évolution de la politique urbaine en Europe a été marquée par un intérêt croissant porté à ces questions. Il s'agit ici de retracer

³⁴ Entretien réalisé le 22 avril 2008 au service Europe de la ville de Strasbourg, intégralement reproduit en annexe (n°2)

³⁵ Voir par exemple l'ouvrage sous la direction de Patrick LE GALES et Christian LEQUESNE, *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La découverte, Collection "Recherches", 1997, 276 p.

brièvement les problématiques rencontrées par l'Union européenne pour définir son cadre d'action. Les chercheurs et analystes travaillant sur le développement régional ou/et urbain reprennent généralement ces idées dans leurs ouvrages. La matière grise de la Commission européenne et du Parlement notamment est aussi une base de synthèse à ce sujet³⁶.

Dès 1975, les différences territoriales sont inscrites sur l'agenda de l'Union européenne. Toutefois, cela concerne les régions, et non les villes. Depuis son origine, le but de la Communauté européenne était d'atteindre l'intégration politique par l'intégration économique. Mais au milieu des années 1970, il est devenu évident que cette ambition était bloquée par l'extension des différences entre les régions les plus pauvres et les régions les plus riches. Cela a conduit en 1975 à la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER, voir annexe n°3) bénéficiant de cinq pourcents du budget. Il incarnait la première reconnaissance du besoin d'une dimension territoriale à la politique³⁷. L'Acte Unique Européen de 1986 a posé les bases d'une véritable politique de cohésion sociale pour compenser l'impact d'un marché unique sur les aires spatiales les moins développées. En 1987, la politique régionale constituait alors 20% du budget total de l'Union européenne. Malgré ces avancées, l'idée d'une dimension urbaine de la politique européenne n'avait encore rien d'évident.

La situation évolue dans les années 1990, comme l'avaient mis en exergue Atkinson et Duhr à leur participation à la conférence EURA « Urban and spatial European policies » à Turin en 2002³⁸ : l'idée que les villes s'intègrent dans l'Union européenne – de par la concentration de leurs problèmes et de par leurs opportunités économiques – émerge lentement dans l'agenda. En 1988, les ressources des Fonds Structurels sont fortement augmentées. Le Traité de l'Union européenne en 1992 pose alors les principes principaux de cohésion à côté de ceux d'une union monétaire et d'un marché unique. Le Traité crée le fonds de cohésion pour supporter les politiques de transports et d'environnement dans les régions les moins prospères de l'Union,

³⁶ Voir notamment http://www.europarl.europa.eu/news/public/documents_par_theme/910/default_fr.htm, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

³⁷ Michel GIRAUD (auteur secondaire), Union des régions capitales de la communauté européenne (auteur principal), *Les régions capitales de la Communauté européenne – Un avenir commun*, Paris, 1984. - 248 p.

³⁸ R. ATKINSON, St. DUHR, 'The Committee on Spatial Development's Multiannual Programme of Cooperation in Urban Affairs within the European Union': A Framework for the Development of an EU Urban Policy?, paper presented at the EURA/EU-POLIS conference on 'Urban and Spatial European Policies', Turin, April 2002

encouragé par l'entrée de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal en 1986. Des études de recherches sont venues à cette époque grandement appuyer l'importance nouvelle des villes ; deux ont été majeures, le rapport Cheshire³⁹ en 1988 et le rapport Parkinson en 1992⁴⁰. Ces rapports encourageaient les entrepreneurs politiques à promouvoir les intérêts urbains. Ainsi, en 1991, au vu du poids des villes dans l'Union européenne, la Commission européenne a été amenée à proposer une modification du traité pour que les villes fassent l'objet d'une compétence spécifique de l'Union européenne. Même si les Etats-membres ont rejeté cette proposition, elle est apparue comme l'un des premiers faits marquants de la politique urbaine européenne. Et, en 1990, Les Projets Pilotes Urbains inscrit à l'article 10 du FEDER furent les premiers essais concrets pour impliquer les villes. Même si ce programme fut très limité avec de très modestes ressources, il fut néanmoins considéré comme un succès politique et administratif qui démontra le potentiel d'action fructueuse de l'Union européenne dans l'aire urbaine. Outil innovant en la matière, il participe à l'implication croissante des villes dans leur destin urbain.

2 – Des villes toujours plus impliquées dans l'action publique : entre consolidation des politiques et reconnaissance

En 1993, le Conseil réforma une nouvelle fois les Fonds Structurels, doublant leur budget, atteignant alors presque 33% du budget total. Des transformations se ressentirent dans les politiques régionales et urbaines, les deux devenant de plus en plus autonomes. Ainsi, en 1994 par exemple, suite au succès des Projets Pilotes Européens, le Parlement européen sollicita et autorisa la création du Programme d'Initiative Communautaire URBAN⁴¹ qui se focalisait sur les questions de régénération et de cohésion urbaine dans les quartiers défavorisés. Ce fut la première action de l'Union européenne centrée seulement sur les villes. En termes de création d'action publique, cela donna une dimension nouvelle pour les villes qui se trouvèrent au premier rang de

³⁹ P. CHESHIRE (1987), "Urban Policy: art or science?", in ROBSON B., *Managing the City, the Aims and Impacts of Urban Policy*, Croom Helm, Londres, p. 22-39

⁴⁰ M. PARKINSON, *Urbanisation and the Function of the Cities in the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992

⁴¹ En annexe (n°4) : liste et carte des villes ayant bénéficié du programme URBAN II

cette politique, devenant alors acteur à part entière. Berlin⁴² par exemple bénéficia du premier PIC URBAN. Dans cette logique de changement par l'innovation, l'europeanisation des politiques publiques fut très fructueuse pour les villes, comme le montre Charlotte HALPERN en ce qui concerne la capitale allemande⁴³.

En 1997, une seconde phase des Projets Pilotes Urbains fut lancée. L'année où le traité d'Amsterdam confirma l'importance de la cohésion et insista sur le besoin que les Etats-membres travaillent ensemble pour réduire le chômage, la Commission européenne présenta sa position dans une communication intitulée « La question urbaine : orientations pour un débat européen »⁴⁴ qui révéla clairement les problèmes et les opportunités des villes. L'Audit urbain fut ainsi lancé en juin 1998 par la Commission européenne⁴⁵. Ce projet perdure aujourd'hui encore et s'inscrit dans la politique régionale et la politique de cohésion de l'Union européenne. Il est né de la volonté des décideurs politiques d'évaluer la qualité de vie dans les villes européennes et les progrès accomplis, ainsi que d'apporter des réponses aux questions de politique urbaine. Dans ce but, des informations statistiques comparables, ce qui faisait alors défaut, sont recueillies au niveau des zones urbaines. En 2005, l'Audit urbain a été désigné comme activité clé d'Eurostat, gagnant ainsi en importance. L'Audit urbain est actuellement réalisé dans près de 300 villes et 27 pays et est également important pour les pays candidats. En outre, la Norvège et la Suisse sont entrées dans le processus de l'Audit urbain en 2006⁴⁶.

Si l'attention fut, pendant cette période, sans cesse portée sur le rôle des villes, il n'y eut pas de décision concrète de placer les villes au cœur d'une politique urbaine à part entière. 1998 marque probablement le point le plus élevé de l'intérêt des villes dans la politique régionale : une communication importante de la Commission européenne fut établie en la matière. Cette position fut appuyée par une résolution du Parlement

⁴² Cf. annexe n°5 : plan des quartiers de Berlin avec signalés ceux qui ont bénéficié du PIC URBAN I

⁴³ Charlotte HALPERN, *La mise en œuvre du Programme d'initiative communautaire URBAN à Berlin (1994 – 1999) : acteurs, intérêts, représentations*, mémoire universitaire sous la direction de P. Le Galès, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1999-2000, pp. 55 et suivantes

⁴⁴ Commission Européenne, *La question urbaine: orientations pour un débat européen* ou *Towards an Urban Agenda*, Brussels, 1997

⁴⁵ Pour des informations très complètes sur l'Audit urbain : http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fr.htm

⁴⁶ Pour la publication des résultats, possibilité de consulter le rapport à l'adresse : http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/pdf/aude_fr.pdf

européen⁴⁷. Le forum urbain de 1998 qui eut lieu à Vienne confirma ces avancées. Toutes ces étapes et cette européanisation progressive des politiques de développement urbain conduisirent à de nombreuses observations des analystes européens et internationaux. Van den Berg (actuellement directeur d'EURICUR⁴⁸) dit ainsi du Forum urbain, au travers de ses publications qu'il « représenta une étape importante dans le développement de la dimension urbaine de la politique européenne depuis la première fois où, de concert, Etats-membres (de par la rencontre informelle des ministres) et la Commission européenne ont montré leur volonté de poursuivre le développement d'une politique urbaine commune⁴⁹ ».

La reconnaissance de la contribution des villes eut formellement lieu au début des années 2000. Le Conseil européen réforma et simplifia les Fonds Structurels et ajusta les Fonds de Cohésion. La compétitivité et la performance économique furent au cœur des avancées. Un PIC URBAN II fut mis en place. Les Objectifs 1 et 2 prirent une place plus importante avec le rôle des villes dans la définition des territoires concernées et dans l'application des politiques décidées.

Toute l'originalité de l'action de l'Union européenne en développement urbain fut de ne pas procéder de la même manière qu'avec ses autres politiques, en définissant des objectifs et des moyens d'action précis. Le flou relatif autour de l'instauration d'une politique urbaine, de sa formalisation puis de sa réalisation ont placé les villes au cœur de ces avancées. Car cette dynamique d'européanisation ou encore *top-down* a eu des impacts concrets sur l'action des villes. Après avoir vu les raisons de l'Union européenne pour agir en matière de développement urbain et la manière dont elle a modifié les paramètres de l'action publique, en faisant des villes des nouveaux objets d'action publique pour l'Union européenne devant dorénavant appréhender leur politique urbaine différemment, se trouvant confrontées à une implication de l'Union européenne dans leurs politiques, nous allons porter notre attention sur les conséquences concrètes de l'action publique des villes.

⁴⁷ Parlement européen, Résolution sur la communication de la Commission intitulée Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne (COM(98)0605 - C4-0059/99), 1999

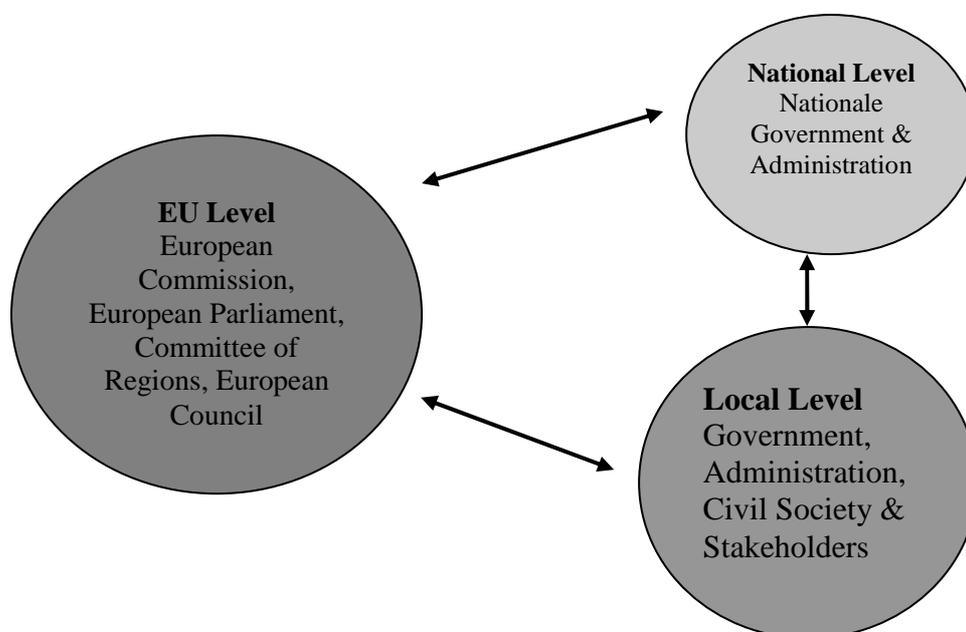
⁴⁸ EURICUR : European Institute for Comparative Urban Research

⁴⁹ W. WINDEN, L. VAN DEN BERG, *Cities in the Knowledge Economy: New Governance Challenges*, Rotterdam, EURICUR 2004

SECTION 2 – LES EFFETS DES PROGRAMMES DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA GOUVERNANCE URBAINE : UNE REDEFINITION DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans le cadre de l'analyse de l'impact de l'action de l'Union européenne sur la manière dont les villes sont gouvernées, plusieurs transformations des logiques de l'action publique urbaine ont été dégagées. Comme nous le mettons en avant au travers de nos observations, l'action de l'Union européenne en développement urbain s'est déroulée de façon originale, ayant des effets nouveaux en termes d'action publique ; les relations de *partenariat* qui s'établissent entre les différentes échelles de gouvernance en sont le cœur. Ici, l'émergence de nouveaux modèles de gouvernance verticale sera appréhendée, afin de voir, après le "pourquoi" d'un tel partenariat, de quelle manière cela s'inscrit en termes d'action publique.

Les relations traditionnelles entre l'Union européenne et les Etats, d'une part, entre les Etats et les villes d'autre part, se trouvent bouleversées par la présence nouvelle de l'Union européenne au sein même des politiques de la ville. De ces bouleversements, il en ressort de nouveaux processus d'apprentissage politique qui n'existaient alors pas.



Source: *Cities in Europe, Europe in the Cities...* op. cit. p.4

I - L'échelon étatique à l'épreuve de l'eupéanisation et ses conséquences sur les villes

La longue histoire des Etats-nations et le modelage progressif des sociétés européennes qui en a découlé avait placé des Etats au sommet de l'organisation et de la structuration des villes. Leur économie, leur gouvernement, leurs groupes sociaux s'étaient établis à partir des transformations de l'Etat⁵⁰. L'institutionnalisation de l'Europe a modifié ce contexte en donnant une nouvelle légitimité à la catégorie "villes européennes". Ce phénomène a des répercussions directes sur les villes européennes qui ont vu leur trajectoire de développement devenir un intérêt vif et nouveau pour l'Union européenne et les Etats et, de manière conséquente, leur rôle au sein de l'enchevêtrement des autorités se modifier^{51, 52}. Envisager les conséquences sur les villes sans observer celles sur les différents échelons de la dimension verticale de la gouvernance (le national, le régional, le local) serait ne voir qu'une dimension réduite et faussée de ce processus, d'où l'analyse qui va suivre.

1 – Desserrement de l'étreinte de l'Etat et processus d'eupéanisation

Un des nouveaux paramètres de la gouvernance urbaine a été la recomposition de l'Etat en Europe. Si certains auteurs analystes le décrivent en détail comme Patrick Le Galès dans son ouvrage *Le retour des villes européennes*⁵³, nous ne reviendrons pas

⁵⁰ Certains pays comme le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas ont une politique nationale urbaine dite "explicite". Parmi les autres pays, des différences de situations sont à signaler selon l'implication du pays dans ce domaine. La place de l'Etat en est conséquemment affectée.

⁵¹ Des villes comme Taranto en Italie ou Antwerpen en Belgique ont par exemple vu leur destin considéré aux échelles nationales et supranationales, les impliquant dans un processus nouveau de développement urbain au travers des programmes URBAN I et URBAN II

⁵² En annexe (n°5) : liste et carte des villes ayant bénéficié du programme URBAN II.

⁵³ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, Les presses Sciences Po, Collection Académique, 2003, 392 p.

sur l'historique de la formation de l'Etat-nation⁵⁴ mais plutôt sur ses dernières évolutions qui ont conduit à l'introduction des paramètres de gouvernance européenne dans le champ urbain, à savoir le desserrement de la contrainte de l'Etat⁵⁵.

L'avènement de l'Etat-nation en Europe avait signifié pour les villes "une perte d'autonomie politique [et] l'imposition de règles et de catégories nationales"⁵⁶. Si ce poids s'est accru au cours du siècle, il a subi des transformations par la reconnaissance de gouvernements locaux en Europe au sein des Etats et par les nouveaux modèles d'institutionnalisation qui en ont découlé (le cas français de décentralisation en est l'exemple). Les gouvernements urbains se sont organisés et sont devenus les relais actifs de l'Etat dans l'application des politiques nationales. La relation entre les villes et les Etats a été claire : les villes gagnèrent en capacité d'action mais restèrent sous la gouvernance de leurs Etats.

Deux processus observés au niveau mondial sont alors venus affecter ces paramètres de gouvernance urbaine : le processus de mondialisation et celui d'intégration européenne. Même si l'Etat reste acteur de ces processus, son jeu en est perturbé.

Pour certains spécialistes, comme pour Patrick Le Galès, cette modification du jeu n'entraîne pas de disparition de l'Etat mais introduit des bouleversements concrets dans la gouvernance urbaine. On peut en effet facilement envisager qu'une ville, en tant que partenaire commercial au niveau mondial, aura une ouverture sur le monde qui dépasse le seul niveau de l'Etat – allant jusqu'à se passer de son action. A partir de ce moment-là, le cadre étatique prend une nouvelle dimension pour les villes qui ne le considèrent plus comme l'intermédiaire obligatoire dans ses échanges.

Pour d'autres en revanche, l'effacement de l'Etat est inéluctable. "La dépossession des Etats semble irréversible," explique Jean-Claude Royer dans son ouvrage *Les villes européennes*⁵⁷. Selon lui, deux mouvements en ont été la cause. Tout d'abord, un déplacement d'une partie des lieux de pouvoir (au travers des multinationales et d'une nouvelle régulation supranationale) et une nouvelle régulation supranationale (notamment par l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Union

⁵⁴ Voir par exemple à ce sujet l'ouvrage de T. GURR et D. KING, *The State and the City*, Londres, Macmillan, 1987, 256 p.

⁵⁵ Cf. article "Le desserrement de l'étroitesse de l'Etat", *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999

⁵⁶ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes...* *op. cit.* p 111

⁵⁷ Jean-Claude BOYER, *Les Villes européennes ...*, p. 239

européenne) ont remis en question la place de l'Etat en tant que cadre principal de la vie économique et social. Ensuite, la décentralisation des pouvoirs auraient créé une contestation interne par les collectivités locales qui peuvent désormais accéder aux réseaux transnationaux en s'abstrayant de l'intermédiaire étatique.

La mise en avant de ces conséquences sur la place de l'Etat par rapport aux villes a conduit à des visions très tranchées – voire pessimistes – quant au rôle de l'Etat. Dans de nombreux ouvrages, une relation nouvelle de quasi opposition est décrite entre les Etats et les villes, villes qui voudraient s'affirmer en dehors de toute structure nationale et qui rencontrent la résistance de l'Etat – Lévy⁵⁸ (1999) parle de "résistance de l'étatisme", Cattan⁵⁹ et al. (1994) de "résistance du cadre étatique".

Fragmentation interne et différenciation de l'Etat sont les conséquences des processus de mondialisation et d'intégration européenne. Ces processus ont relevé d'évolutions diverses comme la perte partielle d'identité nationale suite à la création de l'euro (Patrick Le Galès, 2003), l'idée devenue obsolète du monopole de la violence de l'Etat en Europe⁶⁰, l'effacement progressif des frontières – rendant ainsi les échanges plus perméables et directs (Sandholz, Stone, Sweet, 1998). D'autres phénomènes sont également intervenus dans la logique de transformation, comme l'apparition d'un droit complémentaire au droit national – pour les citoyens –, le droit communautaire dont la législation est de plus en plus importante et influe directement sur les libertés des citoyens⁶¹. La dynamique d'intégration européenne a en effet été marquée par ce droit, ces règles, ces normes⁶², qui forment un ensemble législatif supérieur à ceux nationaux.

Si ces remaniements ont conduit à l'affirmation toujours plus appuyée de la gouvernance européenne, en même temps que le relatif recul de la position de l'Etat, il ne faudrait tout de même pas en conclure que l'eupéanisation des politiques a conduit au retrait des Etats par rapport aux villes. Au vu de la réalité, il semble en effet assez difficile de concevoir que les villes pourraient être des îlots devenus entièrement

⁵⁸ Jacques LEVY, *Le Tournant géographique*, Paris, Belin, collection Mappemonde, 1999, 399 p.

⁵⁹ Nadine CATTAN et al. , *Le Système des Villes européennes, ... op. cit.*

⁶⁰ De nombreux auteurs se sont exprimés à ce sujet, avec parfois des thèses très radicales sur la perte de la capacité des Etats à protéger leurs citoyens de manière indépendante. Nous citerons à cet égard M. MANN (1997) et P. ANDERSON (1992) ou encore CAPORASO (1996).

⁶¹ La libre circulation des personnes est l'une des quatre composantes du marché intérieur, tel que défini à l'article 14§2 du Traité instituant la Communauté européenne.

⁶² J. WEILER, "A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors", *Comparative Political Studies*, 26, 1994, p. 510-534

autonomes (ou étant en phase de l'être) dont la relation avec l'Etat serait devenue inutile. L'image est souvent envisagée concernant les capitales d'Etat ou les villes au rayonnement commercial et culturel similaire. Les études sur les métropoles européennes les plus attractives⁶³ peuvent ainsi donner l'image de métropoles indépendantes à des villes comme Londres, Francfort ou Paris. Si, en termes d'activité économique, on peut considérer leur poids dans un champ mondial hors des référents étatiques, leur implantation dans un Etat n'en reste pas moins réelle et effective.

Il faut davantage retenir de cette évolution que le jeu s'est ouvert en donnant plus d'autonomie aux acteurs locaux et c'est là toute la caractéristique des politiques urbaines européennes qui ont subi les effets de cette européanisation. Ce 'desserrement' de l'étreinte de l'Etat a davantage remis en cause une vision historique très marquée présente depuis le début du processus d'intégration européenne plaçant les Etats comme interlocuteurs prépondérants de l'Union européenne dans le domaine de toutes les politiques. L'intérêt de l'Union européenne pour le développement des villes a donc eu des conséquences sur les différentes échelles de gouvernance urbaine et les impacts créés aux niveaux des Etats a eu des répercussions directes sur les villes européennes.

Comme premier élément de réponse quant à savoir de quelle manière le domaine urbain s'est trouvé dans un champ complexe de gouvernances nouvelles, nous avons pu voir que le verrou étatique s'étant ouvert, l'Union européenne a pu créer une influence directe sur la gouvernance urbaine de chaque ville.

2 – Une action étatique certes modifiée mais toujours présente

"Le processus d'intégration européenne prend la forme d'un mouvement de redistribution d'autorité." Par ces mots, Patrick Le Galès⁶⁴ met en exergue l'impact de l'action de l'Union européenne dans ses programmes de développement urbain. En effet, de nouvelles interdépendances se créent, les villes et régions, soutenues par Bruxelles, prenant une place nouvelle. Désormais, la souplesse des hiérarchies dans une

⁶³ Voir notamment l'étude *European cities monitor : l'étude sur l'attractivité des villes européennes*, CUSHMAN et Wakefield HEALEY et BAKER, novembre 2005, 20 p.

⁶⁴ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes, ... op. cit*

gouvernance européenne multi-niveaux est la constante observée dans tous les Etats-membres, que ce soient les quinze 'anciens' ou les dix 'nouveaux'⁶⁵.

L'enjeu de cette nouvelle conception du développement urbain intégrée dans l'Union européenne devient alors la coordination des différentes politiques autour du développement urbain au niveau national. Comme cela fut expliqué en introduction, l'application concrète de ces phénomènes va être observée à partir d'un pays, l'Allemagne, afin de rendre l'analyse plus pertinente et tangible. Contrainte par le cadre constitutionnel, la politique urbaine au niveau de l'Etat fédéral allemand est relativement faible. Ce n'est pas tant le pouvoir fédéral que les régions (*Länder*) et les autorités locales qui disposent de la compétence de développement urbain. Tous les *Länder* allemands ont leurs propres politiques et programmes urbains. Ces politiques publiques ont pour objectif de trouver des solutions innovantes pour résoudre des problèmes urbains spécifiques et sont parfois relayées au niveau fédéral. L'intérêt porté par l'Etat est limité, le gouvernement fédéral s'intéressant plutôt aux politiques de transport qu'à celles urbaines. La caractéristique dominante de l'Allemagne en matière de développement urbain – tout comme pour la Finlande, la Suède, le Danemark, l'Italie et le Portugal⁶⁶ – est qu'une politique urbaine nationale n'est pas en place et que plusieurs programmes variés traitant des problèmes urbains sont en place, sans qu'une réelle cohésion existe. C'est ainsi que la nouvelle conception du développement de la ville au niveau européen fut porteuse de changements, stimulant une approche de renouvellement urbain (par le programme *Die soziale Stadt*, la ville sociale intégrée) dans laquelle les différentes politiques publiques s'imbriquent.

Quelle que soit l'organisation institutionnelle des Etats membres de l'Union européenne, décentralisée ou fédérale, l'Etat central conserve un rôle incontestable en matière de fonds structurels européens. Ce rôle est défini dans les règlements communautaires. L'étendue de ses fonctions est variable, y compris pour les Etats fédéraux comme l'Allemagne et l'Autriche. En effet, de par la définition d'objectifs de développement (dont l'Objectif 2 qui affecte les zones urbaines, comme vu dans la première section de cette partie) et le système de versements de fonds qui en découlent,

⁶⁵ Pour un panel complet, le rapport d'études EURICUR précédemment cité, *National Urban Policies in the European Union*, reprend dans le détail les impacts sur les quinze premiers pays de l'Union européenne ; pour les dix nouveaux, le rapport d'études par le ministère néerlandais de l'Intérieur et des affaires du Royaume, *Cities in the New EU Countries. Positions, Problems, Policies*. Amstelveen, 2004

⁶⁶ Voir le rapport EURICUR *National Urban Policies in the European Union*, p. 98

l'Union européenne a exigé une action des structures étatiques qui sont alors en lien direct avec les villes et zones urbaines concernées.

Tout d'abord, l'Etat, parce que c'est lui qui est membre de l'Union européenne, figure comme un acteur majeur dans les règlements communautaires. Une large autonomie lui est certes laissée pour organiser son système de gestion et de contrôle des fonds structurels. En l'Etat membre de l'Union européenne, la Commission européenne reconnaît un interlocuteur privilégié pour les questions relatives aux fonds structurels. Cette attitude trouve son origine dans le traité et les règlements. Elle s'explique aussi par un souci pratique – ne pas avoir trop d'interlocuteurs – et par la préoccupation de disposer de garanties financières suffisantes afin que la Commission européenne puisse mettre en œuvre, le cas échéant des corrections financières. Toutefois, les régions entretiennent des relations techniques régulières avec la Commission européenne.

Selon le principe de subsidiarité développé par le droit communautaire, les structures étatiques sont également largement associées aux programmes européens, dont ceux en développement urbain⁶⁷. Il faut néanmoins remarquer que cette position est assortie d'une exigence croissante de la Commission européenne en matière de partenariat. Dans l'esprit et la pratique de la Commission, ce partenariat ne conduit toutefois pas à écarter l'Etat membre de son statut d'interlocuteur privilégié : cette réalité s'impose à tous les Etats membres, y compris ceux qui sont fortement décentralisés ou fédéraux.

Les responsabilités de l'Etat sont de plusieurs ordres selon les textes communautaires. Ne sont repris ici que les éléments principaux concernant notre sujet d'étude (voir annexe n°6, *Partenariat Union européenne – Etats – villes : quelques éléments réglementaires*). Pour une description plus complète, on peut se référer aux bases législatives du droit communautaire⁶⁸ :

L'Etat dispose du monopole des échanges institutionnels avec la Commission européenne. Il communique à cette dernière une position nationale sur les zones éligibles – ce qui suppose qu'au moins il co-anime une concertation débouchant sur un

⁶⁷ Considérant 26 du règlement (CE) n° 1260/1999 : « Considérant que l'efficacité et la transparence des activités des fonds structurels exigent une définition précise des responsabilités des États membres et de la Communauté et que ces responsabilités doivent être spécifiées à chaque stade de la programmation, du suivi, de l'évaluation et du contrôle ; que, en application du principe de subsidiarité, et sans préjudice des compétences de la Commission, la mise en œuvre des interventions et leur contrôle relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres... ».

⁶⁸ Informations concernant le système FEDER disponibles notamment sur le site web des synthèses de la législation communautaire : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/1vb/l60015.htm>

consensus (cas autrichien) – ainsi que les documents uniques de programmation (DOCUP) et les programmes opérationnels (PO) dont il peut évaluer la régularité (cas britannique) et les masses financières qui y sont attachées. L'Etat conduit les négociations sur les zonages et les documents de programmation, menées avec la Commission européenne. Il conserve par ailleurs une fonction et une responsabilité financières en cours de réalisation des programmes européens.

Il exerce une responsabilité d'orientation pour la bonne gestion des fonds structurels. Ce rôle peut se limiter à transmettre les directives de la Commission européenne, dont il a auparavant négocié les termes, mais il semble le plus souvent excéder cette seule fonction, ce qui est conforme à l'esprit du règlement (CE) n° 1260/1999. Et, pour finir, il doit gérer des domaines de compétences partagées avec les collectivités publiques afin d'assurer les "contreparties publiques", système imposé par le droit communautaire afin que les fonds structurels ne viennent pas se substituer aux dépenses publiques nationales correspondantes mais soient le complément de celles-ci.

Quelque soit la structure institutionnelle de l'Etat, l'échelon national a subi des modifications du fait des programmes européens de développement urbain. Si ces changements entrent dans le cadre de notre étude, c'est qu'ils ont affecté les autres degrés de gouvernance urbaine – dont les villes. On peut résumer les bouleversements en rappelant que les pays dans lesquels la structure étatique était très rigide – comme au Royaume-Uni, en France ou aux Pays-Bas – voient le rôle de l'Etat s'amoinrir ou s'assouplir, selon les conceptions. Ils doivent en effet composer avec une Union européenne plus impliquée dans leurs politiques publiques et avec des villes qui deviennent plus autonomes. Les pays qui portent ces derniers temps une attention plus particulière au développement des villes, comme l'Allemagne, la Finlande, la Suède, le Danemark, l'Italie et le Portugal, doivent intégrer la structure nationale dans leur développement, le système de versement des fonds FEDER se faisant de l'Union européenne vers les Etats qui doivent alors s'impliquer dans le choix des territoires choisis. Enfin, les Etats dont la préoccupation pour le développement urbain à l'échelle nationale est quasiment nulle (notamment la Grèce) doivent également s'impliquer dans ce nouveau processus afin de faire bénéficier leurs territoires de l'aide européenne.

Pour poursuivre l'étude des impacts des modifications de l'action publique sur les villes face au développement des programmes européens urbains, il convient de voir –

toujours dans cette dimension verticale de gouvernance urbaine – quelles sont les conséquences sur les échelons infranationaux, à savoir le local et le régional.

II - Le local et le régional : nouveaux partenaires directs de l'Union européenne

Les villes ont changé de dimension en bénéficiant du développement des politiques des fonds structurels et des principes associés. En effet, cela a contribué à faire émerger un discours sur la formation de l'Europe des régions et, un peu plus tard, sur l'Europe des villes. L'élément déclencheur a été la Commission Delors au début des années 1980 qui a alors reconnu les villes et les régions comme acteurs politiques à part entière. Une nouvelle dynamique est alors apparue, les villes reconnaissant d'autant plus la Commission que celle-ci leur apporte une légitimité nouvelle et croissante⁶⁹ comme l'expliquait déjà Hooghe en 1996. Les villes européennes ont de plus en plus pour interlocuteur direct la Commission européenne et gagnent en représentation au sein du Comité des Régions.

1- L'impulsion constante de la Commission européenne vis-à-vis des villes

Par la politique européenne de développement urbain animée par la Commission européenne, les villes se trouvent propulsées dans un nouveau jeu des politiques publiques dont elles sont un des acteurs majeurs. Les modifications ont alors été grandes pour l'échelon local qui se retrouve lié directement à l'Union européenne. On a pu ainsi voir que les villes les plus marginalisées dans leur pays sont d'ailleurs les plus enclines à s'intégrer dans ce nouveau rapport de forces de la gouvernance urbaine. Ainsi, des villes comme Dessau, Gera ou encore Leipzig ont, en Allemagne, bénéficié des fonds du programme URBAN II d'un montant égal à celui de Berlin. L'importance

⁶⁹ L. HOOGHE (eds), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 466 p.

des villes entre elles est ainsi remise en cause par ces programmes qui viennent en aide à des villes aux rayonnements divers.

Ces changements dans la dimension verticale de la gouvernance urbaine ont été impulsés par la Commission européenne qui, par son droit d'initiative, propose et met en œuvre les programmes européens, tout en s'attachant à la lettre du traité. Cette dernière a pu créer un impact au niveau de l'action publique des villes au travers de ses différentes directions générales. Si les directions concernant l'emploi ou les affaires sociales ont des répercussions évidentes sur la politique de développement urbain des villes européennes, la Direction générale de la Politique régionale a été celle qui a eu l'impact le plus fort pour les villes.

Par ses missions concernant la cohésion économique, sociale et territoriale, en réduisant les disparités en termes de développement entre les différentes régions et les différents États membres, les villes se sont trouvées dans son champ d'action. Elles ont en effet pu bénéficier des investissements faits dans les projets d'infrastructures, de développement de la société d'information, d'accélération du transfert de technologie. Les aires territoriales les moins prospères ou qui souffrent de problèmes structurels pour promouvoir leur compétitivité économique ont ainsi été aidées. Le système FEDER et FSE (Fonds Social Européen) ont eu un impact clair sur les régions urbaines.

La logique de l'action de l'Union européenne a alors été à la base une logique économique, mais la forme changeait déjà des implications européennes précédentes, en demandant une action directe des villes dans leur programme de développement urbain. La transition de l'échelon régional à l'échelon local est intervenue dans le temps, au fur et à mesure que le processus d'intégration européenne s'est intensifié. Une exigence toujours plus forte d'efficacité de l'action européenne a guidé ces processus de modification de l'action publique en Europe. Le financement concret de projets tels que la rénovation d'un square situé dans le quartier Landstrasse à Vienne en Autriche par les fonds URBAN I ou un programme de régénération sociale en environnementale à Mulhouse, ayant permis à la population locale de disposer de lopins de terre pour jardiner, toujours par le biais de URBAN I, sont autant d'initiatives physiques au sein d'une ville qui ont constitué un des traits caractéristiques de ces programmes : un degré élevé de décentralisation avec lequel la gestion des projets est confiée aux autorités locales.

2 – La représentation au sein du Comité des Régions : degré abouti du processus d'intégration européenne dans les villes?

Intégrée dans la même logique que celle de la Commission européenne – à savoir rendre concrète et effective l'action de l'Union européenne à tous les échelons de gouvernance urbaine – l'action du Comité des Régions véhicule la même motivation de faire participer les échelons infranationaux aux processus de cohésion territoriale. L'action des villes au sein de ce Comité des régions semble refléter un certain aboutissement de l'approche intégrée en développement urbain que nous tentons de cerner.

Mis en place en 1994 – mais créé par le traité de Maastricht – le Comité des Régions⁷⁰ a été créé afin d'aborder deux grandes questions. En premier lieu, environ trois quarts de la législation communautaire sont mis en œuvre au niveau local ou régional. Il est logique dès lors que les représentants des collectivités locales et régionales aient leur mot à dire dans l'élaboration des nouvelles lois communautaires. En deuxième lieu, on craignait à l'époque que les citoyens ne soient laissés à l'écart de la construction de l'Union. Associer le niveau de gouvernement élu le plus proche du citoyen fut alors l'une des manières de combler ce fossé. A l'origine, cinq domaines de consultation obligatoire (cohésion économique et sociale; réseaux transeuropéens de transports, énergie et télécommunications; santé publique; éducation et jeunesse; culture) avaient été définis. Le traité d'Amsterdam en 1999 a ajouté cinq domaines de consultation obligatoire supplémentaires : emploi, politique sociale, environnement, formation professionnelle et transports.

Les membres du Comité des Régions sont soit des élus, soit des acteurs clefs des collectivités locales et régionales de leur région d'origine, au total 344 membres et 344 suppléants nommés pour quatre ans par le Conseil sur proposition des États membres. Cette représentativité fait que les membres du Comité des Régions vivent et travaillent au quotidien dans leur région d'origine et continuent d'assumer leurs responsabilités au sein des collectivités locales et régionales, que ce soit comme président de région ou maire d'une grande ville, tout en étant placés au cœur du système européen. De même, la manière dont le Comité des Régions structure ses travaux vise à "rapprocher l'UE de ses citoyens" - au sens littéral du terme; certaines conférences,

⁷⁰ Pour une description complète de ses actions, membres et projets, le site web <http://cor.europa.eu> peut être à cet égard consulté.

ainsi que des réunions des différentes commissions et des réunions du Bureau du Comité sont organisées en dehors de Bruxelles, dans les régions des 25 États membres.

S'il nous semble que cette structure de représentation forme une sorte d'aboutissement de l'approche intégrée des politiques de développement urbain, c'est que l'initiative même du Comité des Régions est fondée sur trois principes fondamentaux :

- La *subsidiarité* : Ce principe, inscrit dans les traités dès la création du Comité des Régions, ayant pour but de rapprocher les décisions au sein de du niveau le plus proche du citoyen, donne un pouvoir aux autorités locales et un champ d'action élargi pour les villes ;
- La *proximité* : Tous les niveaux de gouvernement doivent viser à être "proches du citoyen", notamment en organisant leurs travaux de manière plus transparente, afin que les citoyens puissent identifier facilement les responsables et sachent comment faire entendre leurs voix ;
- Le *partenariat* : ce principe, qui suppose, comme nous l'avons vu, que les différents niveaux de gouvernement - européen, national, régional et local - travaillent ensemble pour une meilleure gouvernance européenne, intègre les villes dans ce processus.

Cette approche 'compréhensive' ou intégrée – comme la dénomme les analystes – des questions urbaines à multi-niveaux est ainsi définie par Tofarides comme un *Multi-level Gatekeeper System*⁷¹. Les nouvelles formes de gouvernance présentent alors quelques caractéristiques: l'absence de pouvoirs définis d'autorité et de légalité, l'absence de structures politiques associées à la forme 'classique' de gouvernance (qui est plus fondée sur la contrainte que sur l'opportunité, sur la régulation et le contrôle ascendants et sur les modes hiérarchiques de direction). Elles sont par ailleurs fondées sur la construction et l'utilisation de réseaux politiques qui travaillent avec les autres acteurs et mènent à une action publique exercée en commun. Ces modifications, fruits du processus complexe d'intégration européenne, ont placé les villes dans un environnement global nouveau, en partenariat direct avec l'Union européenne.

⁷¹ Maria TOFARIDES, *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*, Ashgate, 2002, 316 p.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les initiatives européennes en matière de développement urbain ont profondément marqué la dimension dite verticale de la gouvernance urbaine, à savoir, de manière concrète, les relations entre les différentes échelles de gouvernance. L'Union européenne a perçu l'enjeu d'un développement urbain équilibré dans toutes les villes européennes, s'inscrivant dans la continuité d'un développement territorial harmonieux. Car au vu du poids économique des villes dans l'Union européenne, l'enjeu premier n'était plus d'en faire des pôles économiques ou de renforcer la structure compétitive des grandes villes. Il était de combler les écarts entre ces villes fortes et celles au potentiel économique plus réduit et, également, entre les zones d'une même ville. L'élaboration de programmes aujourd'hui encore révèle la légitimité croissante de l'intérêt européen vis-à-vis du développement urbain.

Ces politiques européennes de développement urbain sont ainsi une des illustrations du processus d'intégration européenne sans cesse plus avancé. La nouvelle place donnée aux villes par ces programmes européens a conduit à une modification de l'action de l'Etat dans l'élaboration de ses politiques urbaines nationales. Quelque soit la structure de l'Etat-membre, les vingt sept pays de l'Union européenne ont eu chacun à modifier leur politique urbaine nationale. La grande avancée qu'ont induite ces programmes européens n'a pas été de faire disparaître la structure étatique, plutôt de positionner davantage les villes comme nouveaux partenaires directs de l'Union européenne.

Si un nouveau partenariat s'est constitué verticalement, intégrant le national, le régional et le local à l'europpéen, une autre dimension de la gouvernance urbaine a été affectée, celle horizontale, au sein-même des villes. La formation d'un nouveau partenariat horizontal va être envisagée ci-après. En termes d'action publique de la ville, c'est un des bouleversements les plus décrits dans la littérature spécialisée. En effet, l'impact majeur de cette initiative européenne n'a pas été dans le rapport des villes à l'Union européenne mais s'est ressenti dans la gouvernance-même des villes, dans la perception et la réalisation de leur développement urbain. Le pendant de la dynamique *top-down* ou d'europpéanisation étudiée dans la première partie sera traité ci-dessous, à savoir la relation dite *bottom-up*, des villes vers l'Union européenne.

DEUXIEME PARTIE -

LES VILLES DANS L'UNION EUROPEENNE : LA CONCRETISATION D'UN NOUVEAU PARTENARIAT HORIZONTAL

Les villes européennes sont entrées dans le processus d'intégration européenne en devenant la cible d'actions directes venant de l'Union européenne. Ce qui nous intéresse maintenant est d'observer de quelle manière les villes ont réagi à cet intérêt concrétisé par les programmes de l'Union européenne. Etant en pleine mutation – de par les phénomènes très présents de globalisation et d'urbanisation – l'Union européenne ne pouvait prévoir complètement la manière qu'auraient les villes d'appréhender ses programmes. De fait, les villes se trouvent dans un schéma de compétitivité et de recherche de productivité maximale et développent des politiques quasi entrepreneuriales visant à attirer les entreprises et les groupes sociaux sur leurs territoires. Elles ont même mis en place ce que certains auteurs qualifient d' " activités paradiplomatiques " (Jouve⁷², 2002) pour accéder aux ressources budgétaires et politiques de l'Union européenne, qui les a fortement aidées en retour. Le nouveau partenariat entre l'Union européenne, les villes et tout un ensemble d'acteurs s'est inscrit dans un cadre d'action publique nouveau⁷³ qui conduit à une nouvelle gouvernance urbaine.

Tout d'abord, les conséquences concrètes sur la mise en place des politiques locales au sein-même des villes seront observées. Les modifications dans l'architecture ou le bâti ne seront pas en tant que telles recensées, elles appuieront par contre les

⁷² Bernard JOUVE *Gouvernance métropolitaine en Europe : essai de typologie*, communication au XXXVIII^{ème} colloque annuel de l'Association de Science Régionale de Langue française, Trois-Rivières, Canada, 21-23 août 2002, 25p.

⁷³ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES le résumant dans l'introduction de leur ouvrage *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 127 p. : "Le modèle classique des politiques menées à titre principal par un Etat centralisé sur des secteurs bien délimités est dépassé. Et cela dans trois grandes directions. Tout d'abord, les échelles d'action spatiale se sont multipliées, vers le haut et vers le bas : l'Union européenne, les régions, les départements, les villes. On observe ensuite une prolifération de sources d'influence dépassant le cadre national : les alliances de régions transfrontalières, l'intégration européenne et le rôle croissant des organismes internationaux. Les processus de mondialisation enfin [...] contribuent à introduire dans les politiques publiques des mécanismes de marché, des privatisations, des partenariats publics-privés ou des méthodes de gestion des entreprises."

démonstrations concernant l'évolution des politiques publiques. L'analyse de l'institutionnalisation du nouvel espace public urbain sera le cœur de notre étude puisqu'elle révèle de quelle manière les villes ont utilisé ces programmes et qu'elles en ont été les conséquences non envisagées.

Ensuite, l'étude du jeu des acteurs au sein des villes européennes sera menée car une des conséquences majeures de ces initiatives a été de modifier la présence et l'action des acteurs traditionnels face à l'intégration de nouveaux acteurs. La logique de partenariat toujours centrale s'est ainsi également concrétisée dans la dimension horizontale de la gouvernance des villes.

SECTION I – UN NOUVEAU JEU D'ACTEURS AU SEIN DES VILLES EUROPEENNES – *LES RESULTATS (IM)PREVISIBLES DES PIC*

La gouvernance européenne peut se présenter comme un terrain de jeu sur lequel les acteurs sont en permanence à la fois dans des logiques de coopération, d'interdépendance et également de concurrence politique. Instances nationales, unités européennes, pouvoirs locaux, associations privées, ... tous agissent et modulent les villes européennes. Ces acteurs déterminent l'action publique et la mettent en œuvre. De quelle manière les programmes européens ont-ils influé sur ce jeu d'acteurs du développement urbain?

I - Insertion de la société civile dans la conception urbaine

La "nouvelle gouvernance" signifie dans ce contexte la participation d'acteurs non étatiques, comme les entreprises, les ONG ou les groupes et réseaux de citoyens⁷⁴. La population civile, par sa prise d'intérêt direct, est désormais un acteur incontournable.

⁷⁴ Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSO, *op. cit.* p. 3

1 – Concertation nouvelle et action publique modifiée

Les travaux empruntant à la gouvernance⁷⁵ ont radicalement changé la perspective d'action de la sphère publique (Jouve 2002). Les élus locaux cherchent moins à être autonomes mais davantage à agréger des acteurs et des institutions détentrices de ressources, de légitimité, d'expertises indispensables à la production de politiques publiques. De plus, les acteurs institutionnels des villes européennes doivent composer avec les acteurs au-delà du gouvernement : mouvements, associations, intérêts privés, organisations.

En poussant à déléguer les politiques traditionnelles de développement spatial aux niveaux locaux, les programmes européens ont conduit à créer de nouvelles relations entre les acteurs au sein des villes. Comme l'explique Catherine GOUTTEFARDE, responsable de la cellule "Contractualisations européennes" à la ville de Strasbourg⁷⁶, la réalisation des projets entrant dans les programmes communautaires a nécessité une appréhension nouvelle des acteurs locaux de la vie publique tels que les entreprises, les associations, les organisations de citoyens.

Les villes européennes, étudiées à travers la réflexion sociologique de l'action publique, sont définies comme étant des sites privilégiés d'agrégation d'intérêts, de groupes, d'organisations des habitants. Chaque ville comporte ses structures plus ou moins institutionnalisées dans lesquelles des groupes d'individus défendent un intérêt. Ces habitants agissent suivant des logiques d'interactions et conflits avec le gouvernement local, ce qui conduit à des modes de gouvernance dans lesquels les villes deviennent des acteurs collectifs dans la gouvernance européenne. Ainsi, une association de quartier agira en relation avec les pouvoirs publics selon des "règles et normes" informelles, comme les nomment les auteurs de *Cities in Europe, Europe in the Cities*⁷⁷. En effet, si la réalisation des programmes européens au niveau de la ville n'a pas bouleversé les manières d'agir pour les pouvoirs locaux, le ressenti de la

⁷⁵ La **gouvernance** est une notion controversée. Malgré la multiplicité des applications du mot, il existe une dynamique commune dans l'usage de ce terme. Chez la plupart de ceux qui, au sein du secteur public comme au sein du secteur privé, emploient le terme de gouvernance, cela désigne avant tout un mouvement de *décentration* de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs.

⁷⁶ Entretien réalisé le 22 avril 2008, intégralement reproduit en annexe (n°2), *op. cit.*

⁷⁷ Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSO, *European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities*, *op. cit.*, p. 106

population en a été autre, les instances locales ayant fait un effort de concertation, de communication et de transparence dans leurs actions.

La conséquence majeure du nouveau jeu institué de par les programmes européens a été la participation plus moins étendue et fructueuse de la société civile dans le cycle d'implantation du programme. A Berlin notamment, cela fut visible, la population, attachée à ses quartiers, n'ayant pas accepté au départ très facilement les programmes de rénovation conçus. L'expérience qui nous a servi de base fut URBAN I dont Berlin a bénéficié. Le projet retenu de rénovation s'est fondé sur l'étude préparatoire réalisé par Stern⁷⁸ de 1990 à 1993 et depuis 1993, année de la déclaration public des quartiers de réhabilitation. Leur durée est estimée entre 15 et 20 ans. Il a concerné cinq quartiers de réhabilitation, où vivent environ 49000 habitants. S'y ajoutent les habitants des quartiers voisins qui profitent d'une protection spéciale (selon le paragraphe 172 du BauGB⁷⁹). Le projet a touché environ 74 000 personnes, dont à peu près 100 personnes qui se sont organisées dans des groupes de représentants⁸⁰.

La conservation de la trame du bâti et la prise en compte des besoins des habitants concernés ont été deux principes de la rénovation urbaine à Berlin, adoptés par le Sénat en 1995. C'est dans ce sens que le Sénat et la mairie de Prenzlauer Berg ont chargé la société d'aménagement S.T.E.R.N de la réhabilitation de Prenzlauer Berg. Pour ce qui est de la participation des habitants au processus de réhabilitation, la base fut formelle : le paragraphe 137 du BauGB déclarait comme personnes concernées : les locataires, les usagers, les propriétaires, les employés et les industriels. Les conditions de participation ont été définies par les instructions du Sénat dans le droit urbain spécial. Ces instructions règlent aussi le droit à l'information précoce, le conseil et la participation des habitants au niveau de la préparation et de la réalisation du processus de réhabilitation. Dans les quartiers de réhabilitation, la loi prévoit de mettre un local à la disposition des représentants des citoyens et de mettre en place un comité consultatif à la réhabilitation. Les exigences des habitants, plus importantes ici que dans d'autres villes, assurément, du fait du contexte politique, ont contraint la politique de rénovation

⁷⁸ STERN GmbH est une société d'aménagement, elle s'est occupée, sous l'ordre du Sénat et de la mairie d'arrondissement, d'accompagner cette dernière dans son travail préparatoire ainsi que dans le déroulement de la réhabilitation, en maintenant un regard permanent sur les buts qui ont été fixés au départ : concevoir des projets de développement.

⁷⁹ Le Baugesetzbuch ou BauGB est le code allemand de la construction.

⁸⁰ Pour un rapide rapport sur ce programme de rénovation à Berlin, lire l'article de Brigitte WEND, certes un peu daté (1999) mais encore très pertinent, sur le site DPH, (Dialogue, propositions, histoires, pour une citoyenneté mondiale) <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6948.html>

du Sénat de Berlin à réaliser un équilibre entre les intérêts des investisseurs privés, nécessaires au financement de la rénovation urbaine dans les quartiers historiques du centre ville, et les buts de type sociaux, qu'il s'est donné, visant à la protection des locataires. Même si, très souvent, les intérêts privés ont primé, la participation des habitants à la planification urbaine est restée un principe fondamental de ces programmes.

Les programmes européens s'inscrivent dans les quartiers en relatif retard par rapport aux autres dans la réalisation d'infrastructures adaptées et de développement des activités économiques. La société civile a alors bien souvent été un acteur inclus de lui-même, dans le cadre des concertations mais aussi au moment des réalisations. A Berlin, la concertation est mise en place par les arrondissements : les réunions d'acteurs locaux apparaissent le plus souvent comme un préalable avant la mise en place d'un projet. Dans le cadre du *Quartiersmanagement*, qui a mis en place des structures comparables aux conseils de quartier, le travail des premières années a été principalement consacré aux espaces publics, selon la volonté des habitants : des places publiques, des aires de jeux pour les enfants et des squares ont été créés ou réaménagés ; on a également tenté d'améliorer la propreté et la sécurité. Les espaces publics y sont un élément d'une politique intégrée, où la question sociale est importante (implication de chômeurs, de drogués et d'alcooliques dans les négociations voire dans l'aménagement ou la gestion des espaces publics). L'importance des investisseurs privés s'est également révélée dans la réalisation des projets, conduisant à une action concertée entre tous les niveaux de décision. Il ne faudrait pas conclure que l'action communautaire a bouleversé les pratiques traditionnelles de conception de l'action publique, puisque les schémas de conception des politiques publiques urbaines conservent les mêmes bases. Il a par contre conduit à des modifications sensibles qui sont peut-être à percevoir comme l'instauration de nouveaux codes de conduite déjà en germe. L'époque où la planification urbaine n'était que l'affaire des acteurs publics est révolue ; la population est davantage prise en compte. Ces nouvelles pratiques reflètent l'appréhension nouvelle des enjeux du développement des villes ; l'Union européenne a alors été un agent accompagnant et concrétisant ces mutations, plus facilement que les systèmes de gouvernance traditionnelle.

Le but ultime de ces programmes reste la promotion de la "cohésion territoriale" qui est perçue, selon les ministres du Développement urbain et de la Cohésion

territoriale, comme "un processus continu de coopération politique de tous les acteurs et de toutes les parties prenantes du développement territorial au niveau politique, administratif et technique pour mobiliser ces potentiels"⁸¹. Les exécutifs nationaux prennent eux aussi en considération l'importance de la cohésion territoriale pour leur pays et poussent à un dialogue intensif et continu entre toutes les parties prenantes du développement territorial et donc urbain.

2 – Efficacité de cette concertation : la question de la démocratie participative

Si l'histoire de Berlin a conduit à un développement de concepts originaux, il est intéressant de l'observer dans notre étude car elle les a diffusés dans le temps et a été en partie responsable de l'intégration d'un nouveau modèle dans les politiques urbaines de chaque ville. Les programmes européens ont joué ici un rôle-clé en créant des instances d'échange au sein desquelles Berlin a développé une image positive de son action, même si les acquis restent à être consolidés dans le temps. Berlin, jusqu'à l'invention des programmes urbains européens, dans les années 1990, était l'héritage de l'IBA, l'exposition internationale de l'architecture⁸² de 1987 qui a animé tous les débats urbains de la fin des années 1970 jusqu'à 1987 – avec une phase plus intense de 1984 à 1987. Pendant cette période, "tout un ensemble des concepts-clé [a été formulé] qui ont servi ensuite de modèle dans beaucoup de villes pour la rénovation urbaine, notamment le concept de reconstruction critique et de rénovation douce", rappelle Denis BOCQUET, ancien chercheur au CNRS qui fut responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de la recherche)⁸³.

"On peut dire que Berlin est une génération IBA, c'est-à-dire de 1987 à l'ouest, tout en sachant qu'à l'est, il y a avait aussi tout un grand changement idéologique – on abandonnait l'idéal socialiste de faire la ville en rasant tout et on se mettait à rénover, par exemple, les premières

⁸¹ Cf. "Agenda territorial de l'Union européenne – Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses", accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale, le 24/25 mai 2007 à Leipzig

⁸² IBA, *International Building Exhibition*, 1987

⁸³ Entretien avec Denis BOCQUET (ancien chercheur au CNRS, ancien responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est) intégralement reproduit en annexe (n°7)

rénovations de Prenzlauerberg et de Mitte en 1990. Cette *génération de l'ouest IBA*, constituée de gens anciennement gauchistes qui sont devenus SPD, sont arrivés à la mairie à partir de 1990 et ont eu pour responsabilité de rénover la ville. Les programmes européens ont donc également été l'activation de tous les réseaux qui avaient été formés au moment d'IBA [et] ont permis une sorte de souplesse bureaucratique aussi, c'était sortir du schéma ville-Etat / Berlin-municipalité avec cet héritage de la rénovation douce pour, au travers d'un certain nombre d'acteurs, promouvoir une autre originalité de Berlin qui était le concept de participation. [...] C'est au sein de l'IBA que naît ce modèle berlinois de rénovation douce – on arrête de casser – et de participation ; derrière, on évite également la gentrification : demander leur avis à la population, c'est aussi dire aux habitants qu'on ne va pas les laisser ; ce n'est pas dire "on rénove ces appartements pour y mettre des bobos". Et cette rénovation s'inscrit dans une optique écologie et développement urbain. Dans ce domaine, Berlin fut réellement le centre mondial de cette vision. Ils ont fait passer ça dans les programmes européens en s'imposant tête de réseau dans des programmes comme URBACT avec cette image-là."

Ce concept de participation a été clé pour le développement et l'image véhiculée de Berlin. On a pu voir dans le temps que ce concept fut repris au fur et à mesure par les autres villes de l'Union européenne qui ont perçu l'enjeu nouveau de ce jeu d'acteurs. Même si les fondements n'étaient pas les mêmes pour chaque ville (Berlin était confrontée aux défis de la réunification, devant intégrer au mieux les habitants de l'Est), l'efficacité d'une telle conception s'est peu à peu imposée pour ne plus quitter les débats du développement urbain⁸⁴.

Des "jurys de citoyens" se sont constitués à Berlin en premier, toujours en avance dans le développement du concept de participation démocratique. De 2001 à 2003 se sont créés ces jurys dans dix sept quartiers en difficulté à Berlin. Chacun a consacré la somme de 500 000 euros pour soutenir les projets urbains locaux. Si la composition de ces jurys révèle une participation des habitants déjà impliqués dans les activités de quartiers, l'initiative doit être soulignée⁸⁵. Le lien avec les programmes communautaires fut vite établi en faisant bénéficier de certains fonds certains projets dans lesquels ces jurys étaient établis. "Dans les programmes européens, [les acteurs

⁸⁴ Tous les ouvrages et études développent aujourd'hui ce concept et l'intègrent comme étant une des originalités du développement urbain des villes européennes. Voir par exemple Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSON, *European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities*, *op. cit.* p. 35 et suivantes.

⁸⁵ Cette initiative ne sera pas ici plus développée. Pour une étude complète, se référer par exemple à celle d'Anja RÖCKE et Yves SINTOMER, « Citizen Juries in Berlin: A New Form of Democratic Urban Governance? », contribution to the international conference "Democratic Network Governance", Copenhagen, October 21-22, 2004

publics de Berlin] ont joué sur le fait qu'ils partaient avec une très bonne réputation là-dessus, héritée des années 1980, et ont réussi à être tête de réseau dans ces domaines, notamment sur le développement urbain durable, sur la participation, mais ce n'est pas sûr que dans les années 1990 et 2000, ce soit à Berlin que furent inventés les nouveaux concepts. L'enjeu actuel de la ville est de rester au top de cette émulation européenne, de cette circulation des idées – à la mode ou en pointe, selon la perspective que l'on prend," développe Denis BOCQUET⁸⁶, révélant ainsi l'utilisation faite par les villes européennes de l'apport européen.

On observe que l'utilisation du cadre communautaire est propre à chaque ville qui en fait une base de diffusion de ces idées et de sa conception du développement urbain. Les concepts novateurs se trouvent ainsi relayés dans les autres villes qui, à leur tour, les exploitent au vu de leur situation locale et nationale. La clé du développement urbain des villes européennes se situe alors à ce niveau-là : sont développées des conceptions urbaines tentant de relever les défis des villes - au travers des financements européens – qui se trouvent par la suite reprises et exploitées dans l'Union européenne toute entière. L'appréhension de ces nouveaux phénomènes de participation n'est pas unique sur l'ensemble du territoire européen mais elle est perceptible dans chaque programme urbain des villes européennes, révélant ainsi les enjeux communs auxquels les acteurs publics font face, en même temps que les différents moyens de les envisager.

Dynamique très présente mais non isolée, cette inclusion de la population civile s'est également accompagnée de la coopération toujours croissante entre acteurs publics et acteurs privés.

II - Mise en commun des efforts autour du développement urbain : la concertation public-privé

1 – Les motivations de ce nouveau partenariat

⁸⁶ Entretien avec Denis BOCQUET, *ibid.*

Pour combattre la polarisation sociale et la fragmentation culturelle et politique qui en découle, de nouvelles modalités de politique urbaine sont apparues, qu'on rassemble couramment sous le label de "*Urban Governance*" - sauf en France où on parle de *politique de la ville*. Cette nouvelle manière de mener la politique urbaine consiste à impliquer l'ensemble des partenaires pertinents, sur une base très large, à soumettre les décisions au débat démocratique, et à rechercher l'efficacité par le consensus. En Grande-Bretagne, les chefs d'entreprise occupent une position éminente parmi ces partenaires, on parle même de *business led partnerships*, de partenariats conduits par le milieu des affaires, comme dans les UDC, *Urban development corporations* mises en place par le gouvernement de Margaret Thatcher pour conduire le renouvellement urbain, et dont la plus célèbre est la LDDC, *London Docklands development corporation*. En France, dans un contexte marqué par les récentes lois de décentralisation, le partenariat concerne les différents échelons de gouvernement du national au local, les banques ne sont impliquées que dans le cas particulier de la Banque d'Etat qu'est la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cependant, *la politique de la ville* comme *l'urban governance* entendent traiter la polarisation sociale, produire la cohésion nationale, par des procédures conduisant au consensus entre les acteurs des trois secteurs qui produisent la ville⁸⁷ : municipalités, entreprises privées et organisations volontaires, qui en travaillant main dans la main sont supposées être capable de créer une ville à la fois durable et vivable pour tous. S'il ne s'agit que d'une affirmation avant tout rhétorique, elle a néanmoins mobilisé de nombreuses pratiques et fut intégrée comme base d'action des programmes européens. Ce nouveau paradigme de la gouvernance – cette vision tripartite du gouvernement des villes – est alors devenu la référence de la plupart des recherches urbaines menées en relation directe avec les politiques publiques⁸⁸. Elle reste certes difficile à évaluer, sans susciter immédiatement contestations et contre-exemples, mais constitue néanmoins la trame de fond de ces programmes.

⁸⁷ Cf. Andersen et Van Kempen, eds., *Governing european cities, social fragmentation, social exclusion and urban governance*, 2001, Aldershot, Ashgate, 357 p.
Egalement : Maertens C. et Vervaeke M., *La polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Economica, 2000

⁸⁸ A titre d'exemple pour Berlin, voir le projet "Kranzler Eck" qui, au travers d'un chantier sur un espace de la ville, fut étudié au travers des nouvelles formes de gouvernance, mettant notamment en exergue les partenariats entre les différentes institutions : l'étude de F. GERDES, J. KAISER, H. KIPP, " The relevance of Urban Governance in planning practice – Case study Berlin 'Kranzler Eck' " 2006, <http://www.infra.kth.se/courses/1H1171/papers/GerdesKaiserKippreport.pdf>

Ainsi, à Berlin, on retrouve cette démarche au sein du *Quartiersmanagement* : c'est la société en charge de la politique de la ville à l'échelon local qui définit, conformément à son contrat et en accord avec les habitants, les projets à mettre en œuvre ; pour cela, elle réunit régulièrement sur place les différents acteurs. Afin de dépasser le cloisonnement des services, il n'est pas rare qu'il soit fait appel à des acteurs extérieurs. Le *Quartiersmanagement* en est un exemple ; plus généralement, le partenariat public/privé est un principe largement admis à Berlin, où certaines entreprises subventionnent des aménagements. Cette dynamique de partenariat n'a pu exister à Berlin que grâce à la combinaison des fonds structurels européens, ceux nationaux et ceux du Land. Ainsi, le programme de développement concernant le quartier d'Ostkreuz fut conçu dans le cadre de l'appel à projets d'URBAN II et est pris en charge par le *Quartiersmanagement*. Cet espace au sein de la ville, faisant l'objet d'un projet d'URBAN II, a mobilisé vingt millions d'euro dont 75% venant de l'Union européenne. Ayant pour mot d'ordre "abolir les frontières", il a rassemblé aussi bien des projets importants de rénovation urbaine que d'autres paraissant insignifiant mais étant dans la logique de développement (ce qui fut dénommé "der Kleine Urbanfonds"⁸⁹). Tout ce travail a eu l'originalité d'être géré et coordonné par ces organismes jouant un rôle de relais entre les habitants du quartier et les administrations de la ville⁹⁰.

La gouvernance est un modèle de gouvernement adhoc, le stade le plus avancé de *l'adhocratie*⁹¹, terme opposant à la bureaucratie la simplification des procès et à l'adaptation à chaque situation particulière : ici, un réseau, de par une mobilisation, se met en place sur un problème particulier ; la configuration devient complètement fonction de ce problème. L'Union européenne en a fait sa conception du développement urbain et l'a institué au travers de ses systèmes de fonds et de programmes européens. Cela a conduit à faire émerger des nouveaux acteurs dont la coordination est

⁸⁹ Pour plus d'informations, <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/quartiersmanagement/foerdergebiet-urban-ii/urbanfonds/>

⁹⁰ Littérature indicative sur cette nouvelle action publique dans Berlin : RYTLEWSKI R., (1999) « Berliner Politik : Zwischen Kiez und Stadtstaat », in Süß W., Rytlewski R., *Berlin Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, Nicolai, Berlin. SCHLUSCHE G., (1997) *Die Internationale Bauausstellung Berlin. Eine Bilanz. Planung und Durchführung 1979-1987 und Einfluss auf die Berliner Stadtentwicklung*, Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und regionalplanung, Heft 59, Berlin. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, (2005) *Berlin in Bewegung. Mobilitätspolitik für das 21. Jahrhundert*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.

⁹¹ Pour une mise en relation intéressante entre le concept d'adhocratie et celui de territoire, voir par exemple l'étude d'Y. BERTACCHINI, Ph. HERBAUX, (2005), "Les Tic, leviers de gouvernance territoriale", *ISDM*, n°21, Lille.

aujourd'hui nécessaire, faisant des organismes comme Stern ou *Quartiersmanagement* des acteurs désormais nécessaires pour combiner les attentes de chacun. Si cela est très présent à l'échelle d'une ville comme Berlin, il faut néanmoins souligner qu'il en va de même dans d'autres villes de taille inférieure qui gèrent eux-mêmes l'ensemble des projets, de leur élaboration à leur réalisation, comme le précise Catherine GOUTTEFARDE à l'échelle d'une ville comme Strasbourg.

2 – Performances et limites de cette nouvelle gouvernance

La gouvernance urbaine, les partenariats public/privé ou public/public sont dits plus efficaces que le mode de gouvernement descendant traditionnel pour redynamiser des zones en déclin. Ce serait la condition de la mobilisation sur un projet de territoire, qui implique une ouverture à toutes les opinions possibles sur les changements à accomplir, une négociation entre tous les intérêts en présence, la constitution d'une alliance dynamique coalisant les forces en présence. Cette coalition favoriserait une véritable synergie, une synthèse d'efforts qui serait plus que l'addition de chacun. Sur Berlin, il semble en particulier que la mise en commun d'efforts financiers et d'objectifs d'action associés favorise la mobilisation de partenaires plus puissants comme le Bund, Etat fédéral allemand, et surtout la Commission européenne. Dès lors le partenariat mobilisant beaucoup plus de moyens que les actions ordinaires peut se targuer d'une efficience accrue. Celle-ci est d'ailleurs exigée par les financeurs qui soutiennent l'action par leurs conseils méthodologiques. On a également pu observer que les partenariats ont aussi l'intérêt de répartir les risques entre différents partenaires, et à l'inverse de répartir aussi les compétences à intervenir pour débloquer l'action si elle piétine.

En responsabilisant l'ensemble des partenaires dans un même projet, comme cela a été fait dans la réalisation des projets comme ceux sous URBAN I et II, ils les obligent à coopérer et à remiser partiellement leurs conflits, à présenter une façade consensuelle qui peut attirer également la coopération de la société civile. Cette efficacité des partenariats évidente dans des réalisations phares et des localisations un peu centrales ne se manifeste pas de façon aussi évidente dans les situations périphériques où les partenaires ont du mal à anticiper des effets positifs. Les partenariats en dilatant la responsabilité des projets, en la partageant entre un ensemble de partenaires aux contours flous, ne la diluent-ils pas et ne rendent-ils pas encore plus ardue pour le citoyen l'évaluation de la politique urbaine, et l'appréciation des moyens de s'y insérer ? Le risque existe de légitimer la position de certains intérêts dominants et bien pourvus en moyens d'action tandis que les responsables publics et les organisations de citoyens se trouvent marginalisés ; la manne financière exercée par les investisseurs privés doit alors être encadrée et délimitée en termes de pouvoir afin que le contrôle démocratique soit exercé. Si ces partenariats se sont beaucoup développés

dans le temps, leur avenir reste toujours aussi flou car, pour être efficace dans le champ de la conception urbaine, l'action des partenaires privés doit s'insérer dans une démarche au niveau de la ville, dans une représentation collective du devenir et des enjeux de la solidarité.

L'opposition quasi structurelle entre les intérêts des différents acteurs du développement urbain. La société civile raisonne peu en termes d'efficacité économique, de rendement, d'efficacité du territoire⁹² mais est fortement attachée à l'existant. Au contraire, la logique des investisseurs privés s'inscrit dans une obligation de rentabiliser, d'avoir des résultats et des retombées économiques ainsi qu'en termes d'image et de réputation. Entre les deux, les acteurs publics ont un nouveau rôle ; en assurant la défense de l'intérêt général et en choisissant les projets de développement urbain en conséquence, ils incluent désormais au plus proche de leurs décisions la volonté citoyenne et les conditions des entrepreneurs.

Les années 1990 ont révélé la puissance de ces partenariats, à l'échelle du développement de quartiers comme Prenzlauerberg ou Mitte. Aujourd'hui, la dynamique semble s'essouffler. Le concept existe mais les paradoxes existent. La logique entrepreneuriale va parfois à l'encontre des objectifs poursuivis. Ainsi, Berlin aspire à être une ville globale mais tous les efforts sont ralentis par l'étalement urbain dans les communes périphériques du Brandenburg. Denis BOCQUET⁹³ le souligne :

"Si la réalité ne montre pas une ville dense, il est clair qu'ils ont joué sur cette carte-là mais, selon moi, le phénomène qui annihile toutes ces idées est l'étalement urbain, c'est-à-dire des maisons à 100 000 euro à perte de vue dans toutes les communes périphériques. Le développement durable n'est également pas, concrètement, ce à quoi il aspire. Permettre la construction d'un lotissement quand il n'y a pas de S-Bahn à côté, ce n'est pas agir dans une logique durable. On doit donc relativiser. Berlin a été à la pointe des innovations écologiques à la fin des années 1980, également sur certains aspects architecturaux (et elle le demeure) comme tenter de favoriser un meilleur bilan énergétique de l'habitat. Par contre, sur la planification urbaine et régionale, pas du tout. On a beau mettre un panneau solaire sur le toit, si

⁹² Les premiers projets de rénovation dans les années 1990 l'ont révélé : la population n'était pas prête à laisser construire ou reconstruire leur quartier, même en ayant reçu l'assurance qu'ils y demeureraient implantés. Denis BOCQUET l'explique bien en rappelant : "A Berlin, ceci naît dans l'opposition de la fin des années 1970 jusqu'à la fin des années 1980 aux grands programmes de démolition et de remplacement de la ville bombardée, mal rénovée depuis 1945 par des programmes tout neufs qui ne respectaient pas la trame ancienne. Et Kreuzberg en est l'emblème." (Entretien complet en annexe n°7)

⁹³ Entretien avec Denis BOCQUET, *op. cit.* (Annexe n°7)

on construit à plus d'un kilomètre d'une station de S-Bahn, cela signifie des dizaines de milliers de litres de pétrole dépensés par la population pour aller en ville. [...] On ne peut pas demander aux communes du Brandenburg de refuser l'initiative d'un promoteur qui leur propose d'acheter les terrains, de les valoriser, d'amener des habitants et de remplir des écoles, de créer des taxes foncières. A côté, les instances de planification urbaine inter-Land étaient existantes mais ont été submergées."

Les enjeux qui pèsent sur le développement urbain d'une métropole comme Berlin sont complexes et loin d'être résolus, malgré des bonnes bases insufflées dans les années 1990. Si *la gouvernance* est présentée par les institutions internationales comme la clé universelle des problèmes urbains, la forme de cette clé est laissée à définir dans chaque situation. Elle se présente plutôt comme une triple recommandation : ne pas croire que les seuls partenaires qui ont du pouvoir sur une situation sociale sont les partenaires publics, identifier les partenaires privés économiques et privés associatifs concernés, les impliquer dans le travail de définition de la situation, de choix et de mise en œuvre de solution. Les changements qui en découlent en termes d'action publique s'effectuent sur le long terme et, même s'ils ne sont pas achevés, doivent faire l'objet de quelques développements.

SECTION II – LES CHANGEMENTS DE LA POLITIQUE LOCALE ET L'UNION EUROPEENNE

"L'une des principales tendances actuelles réside sans doute dans le fait que la gouvernance métropolitaine s'opère à l'intérieur de configurations institutionnelles contingentes qui sont le produit de l'histoire du capitalisme métropolitain, des formes de leadership politique, de dynamiques identitaires. La recherche du *One Best Way* appliqué à l'ensemble des métropoles d'un même État revient à nier cette diversité de configurations." C'est peut-être sur cette base décrite par Jouve⁹⁴ que peut s'ancrer le processus d'intégration européenne au sein des villes et le particularisme des programmes européens en matière urbaine. Des bouleversements sur les institutions et les pouvoirs locaux en ont découlé. En effet, le jeu des acteurs défini dans la section précédente a conduit à une institutionnalisation nouvelle à travers des réorganisations internes qui, bien que variant d'une ville à l'autre, présentent certaines similitudes qui seront ici étudiées.

Pour une ville comme Berlin, l'attention ne s'est pas portée dans les quartiers de l'ouest comme Charlottenburg mais a concerné Friedrichshain, Kreuzberg et Lichtenberg. Ces zones situées à l'est de la ville se trouvaient en décalage économique et souffraient de déséquilibres sociaux importants. L'ambition de l'Union européenne, en souhaitant apporter des réponses ciblées aux quartiers en difficultés a introduit des innovations externes qui ont conduit à des modifications de l'action publique.

I - L'introduction d' "innovations externes" dans les politiques urbaines pour répondre aux défis urbains : la stratégie "de vision"

Un des fondements récents des politiques urbaines est la stratégie de vision adoptée par les pouvoirs locaux. L'Union européenne n'a pas été à l'origine de la nouvelle manière de concevoir le développement urbain. Elle l'a cependant fortement ancrée dans les pratiques communautaires, faisant d'elle une des bases incontournables des programmes européens.

⁹⁴ Bernard JOUVE, *op. cit.*

1 – Conception de long terme pour problèmes actuels

Une des apports majeurs des programmes européens à l'élaboration des politiques de développement urbain a été de mettre l'accent sur les effets à long terme des projets de développement urbain. Si les déséquilibres sont profonds et entravent l'équilibre des villes, les réponses apportées ne peuvent plus s'inscrire dans le court terme. Les programmes de reconstruction massive pour répondre aux déficits de logements n'entrent par exemple pas dans la conception européenne du développement urbain. A chaque déséquilibre rencontré dans les villes européennes, l'Union européenne va tenter d'y répondre d'une manière différente. L'objectif des programmes européens n'était en effet pas de remplacer les politiques nationales existantes mais de tenter d'apporter des réponses innovantes à ces problèmes récurrents.

Défis économiques, sociaux et environnementaux concentrés dans certains quartiers en difficulté ont été la cible des programmes européens. Deux dynamiques ont été à la base des politiques européennes : établir les zones ayant le plus besoin des rééquilibrages et établir ces rééquilibrages sur le long terme en développant une approche intégrée des besoins urbains. En effet, les villes européennes ayant bénéficié des programmes URBAN I et II avaient et/ou ont toujours la particularité d'être globalement développées et aussi de contenir des "poches d'intense dénuement" (comme les dénomme la Commission européenne elle-même) en leur sein. Berlin est en cela un sujet d'étude intéressant puisqu'elle est une capitale européenne au développement économique certain, bien ancrée dans le processus d'intégration européenne, moteur politique du développement de l'Union européenne, et souffrant pourtant de déséquilibres profonds dus à son histoire. Elle concentre ainsi différents enjeux, ayant déjà un potentiel de développement économique évident et devant également rattraper un retard certain dans certaines zones urbaines.

Ainsi, le PIC URBAN a représenté pour Berlin comme pour toutes les autres villes européennes concernées⁹⁵, une réponse innovante à l'exclusion sociale et spatiale. L'objectif premier, en 1994, était de cibler les zones urbaines exclues ou en retard économique dans les conurbations de plus de 1000 000 habitants en apportant une manière de faire innovante. Comme nous l'avons vu en première partie, l'approche

⁹⁵ Cf. annexe n°5 sur les villes ayant bénéficié du programme URBAN II, *op. cit.*

intégrée de la pauvreté urbaine et de l'exclusion sociale a été retenue, combinant la réhabilitation d'infrastructures obsolètes de part des actions économiques et des mesures pour améliorer la qualité de l'environnement. Ces programmes, envisagés sur le long terme, ont été mis en place dans le temps par le biais des programmes URBAN I et II. "L'une des caractéristiques remarquables de l'Initiative communautaire URBAN est qu'elle cherche à répondre à l'ensemble de ces besoins d'une manière intégrée et coordonnée. Le but recherché est d'aider les villes à agir par elles-mêmes et d'autogérer des progrès dans les domaines suivants: le renforcement de la compétitivité, la lutte contre les problèmes sociaux, la régénération du cadre de vie et de l'environnement," rappelle le rapport de la Commission européenne sur l'Initiative communautaire URBAN⁹⁶. Si les politiques urbaines locales avaient longtemps été établies selon des objectifs de court terme, pour combler au plus vite des déséquilibres dans ces différents domaines, l'Union européenne donne la possibilité de les intégrer dans des logiques à long terme pour les résoudre efficacement⁹⁷. C'est d'ailleurs pour cela qu'il n'existe pas de bilan global des actions de l'Union européenne en matière urbaine, puisque chaque projet sur un territoire limité entraîne des résultats spécifiques à partir de ces aides ciblées.

La logique de long terme a conduit à la réalisation de projets ciblés et parfois insignifiants vu de l'extérieur (comme nous allons le voir ci-après) mais dont les résultats se mesurent et se mesureront sur le long terme. Si les villes ne pouvaient pas développer elles-mêmes une telle conception, devant répondre à des impératifs sur le court terme, notamment électoraux, la particularité de l'action européenne a été, par son système de fonds versés à des projets déterminés, de rendre possible une telle action et de l'inscrire dans le temps. Innovation sur les modalités temporelles des politiques urbaines qui ne peuvent lutter efficacement contre les déséquilibres profonds que dans une dimension de long terme, l'Union européenne a créé une action publique différente et complémentaire de celles préexistantes.

⁹⁶ Brochure « Partenariat avec les villes – L'initiative communautaire URBAN », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 26

⁹⁷ Pour information, voir en annexe n°8 un récapitulatif financier du programme URBAN 1 pour Berlin-Est.

2 – Petits programmes, grands effets : des innovations externes au plus proche des besoins urbains

Les changements profonds nommés "innovations externes" par Charlotte Halpern ont également résidé dans les réponses apportées pour résoudre ses problèmes. Ainsi, selon un crédo suivi depuis le début de l'action européenne en développement urbain, des petits programmes pour de grands effets ont été élaborés. L'étape supplémentaire à la définition des aires urbaines les plus nécessiteuses en aides au développement urbain fut l'élaboration des projets adéquats.

Ces projets ont eu pour caractéristique l'ancrage concret sur des entités très petites à l'échelle d'individus, de groupes d'individus ou d'espaces restreints. En témoignent les aides fournies aux entreprises individuelles et artisanales par le biais de la politique régionale qui financent par exemple un système moderne de récupération de la chaleur résiduelle pour une boulangerie de Charlottenburg ou un système de refroidissement moderne équipé d'une unité frigorifique autonome pour un boucher de Wedding⁹⁸. Là réside ce que les spécialistes urbains dénomment l'innovation des programmes européens. Si les politiques publiques envisageaient la construction de bâtiments ou des politiques sociales globales, les projets induits par les financements européens permettent de traiter les déséquilibres d'une zone urbaine en son cœur, en améliorant dans le détail ce qui existe déjà. Rénovation de structures sociales comme un club de jeunes, transformations de bâtiments désaffectés le long des voies ferrées en centres d'artisanat et d'innovations (projet "RAW-Tempel"⁹⁹), création d'espaces verts au sein des quartiers sensibles... sont autant de projets que Berlin a pu développer grâce aux fonds européens. Vu sur l'ensemble des villes européennes, les programmes européens révèlent une vision de leur développement : elles ne sont pas considérées comme un ensemble homogène ; l'accent est mis sur la spécificité des différentes aires urbaines au sein d'une même ville.

Si les programmes de rénovation complète de quartiers ont également été développés, comme à Kreuzberg, ce qui ressort de ces initiatives, est la parole donnée

⁹⁸ Annexe n°9 : description de la démarche "Petits programmes, grands effets"

⁹⁹ "L'association RAW-Tempel entreprend, depuis sa fondation en 1998, de rénover et restaurer les immeubles initialement fortement dégradés, pour non seulement les utiliser pour le soutien d'artistes et à des fins culturelles, mais aussi pour le soutien dans la création d'entreprises, notamment à des fins sociales." Source (et pour plus d'informations) : <http://www.raw-tempel.de>

aux acteurs locaux. Groupes de citoyens, travailleurs sociaux, architectes, spécialistes et politiques ont conçu ensemble ces projets, ce qui a conduit à un processus d'apprentissage politique autonome, comme l'a dénommé Charlotte Halpern¹⁰⁰ et comme le traite également les auteurs d'*Europe in the Cities...*¹⁰¹. L'idée développée par ces derniers est que les programmes de fonds structurels européens ont permis aux villes d'introduire des nouvelles politiques et d'adapter des mesures innovantes aux problèmes urbains et se sont ainsi trouvés dans un "cycle d'apprentissage systématique", comme le définissait déjà la Commission européenne dans ses rapports¹⁰². C'est un des résultats des programmes européens urbains admis autant par les structures communautaires que par les auteurs ayant traité le sujet. L'initiative communautaire URBAN a mis à disposition des villes plusieurs outils visant à améliorer le ciblage et l'efficacité tant des programmes URBAN eux-mêmes que de l'ensemble des actions urbaines, les rendant ainsi autonomes, et pourtant toujours accompagnées, dans le développement de leurs politiques urbaines.

Le but de l'Union européenne est de donner la possibilité aux villes de se développer par elles-mêmes, en les aidant mais en ne faisant pas à leur place. Ce principe d'autonomie répond à des évidences matérielles pour l'Union européenne dont le but n'est pas de mener des politiques urbaines de ses villes et également à une volonté d'efficacité des programmes européens qui ont tout intérêt à sensibiliser chaque échelon de pouvoir pour arriver à une cohésion européenne globale. Au-delà de la cohésion urbaine, l'Union européenne recherche la cohésion européenne. L'accent est mis sur l'élaboration indépendante des projets de développement par la suite validés par l'Union européenne. Une ville comme Berlin a ainsi modifié ses politiques urbaines pour développer par exemple des programmes de rénovation urbaine dite *douce* dans des zones de réhabilitation comme Prenzlauer Berg, programmes correspondant mieux à ses besoins¹⁰³. La possibilité est donnée aux acteurs locaux de développer des

¹⁰⁰ Charlotte HALPERN, "Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99", *op. cit.* p. 702

¹⁰¹ Eugen ANTALOVSKY, Jens S. DANGSCHAT, Michael PARKINSO, *European Metropolitan Governance – Cities in Europe – Europe in the Cities*, *op. cit.*

¹⁰² Brochure « Partenariat avec les villes – L'initiative communautaire URBAN », *op. cit.* p. 22

¹⁰³ Après la réunification, la ville a dû mettre en place des programmes de développement des quartiers de l'est qui n'avaient pas subi les mêmes évolutions que l'ouest pendant la période de séparation : l'absence de plan soviétique reconstruction du bâti après la guerre combinée à l'absence de programmes de développement jusqu'à 1989 a conduit à un déséquilibre patent entre les deux parties. Si les habitants des quartiers concernés avaient la conscience du besoin de renouveler le bâti, il leur semblait impensable d'en faire l'affaire d'une politique brutale occidentale au lendemain de la réunification. Des programmes

politiques qui correspondent au mieux à leur besoin, toujours dans une logique de subsidiarité que l'Union européenne s'efforce de rendre concrète. En matière de développement urbain, les villes européennes développent alors une même particularité, celle de concevoir elles-mêmes des projets ciblés, dans une optique de moyen ou long terme afin de répondre à des problèmes urbains fortement ancrés dans les zones urbaines. Ces programmes européens s'adaptent à la vision urbaine des villes. Comme l'explique Denis Bocquet¹⁰⁴, dans le traitement des "quartiers en crise", la politique de la ville française met en avant la dimension spatiale, alors que le programme allemand *Soziale Stadt* (ville sociale) donne la priorité à la dimension sociale. Ces deux approches ne sont pas éloignées car elles déclinent la dialectique du spatial et du social avec de multiples nuances, elles exploitent par contre différemment l'aide européenne en matière urbaine.

Les innovations introduites dans la conception des politiques urbaines des villes européennes ont ainsi été de deux ordres : les programmes européens ont permis l'inscription sur le long terme des projets à mener, en développant des programmes d'initiative communautaire sur plusieurs années (pour rappel le PIC URBAN I a concerné la période 1994-1999 et le PIC URBAN II, la période 2000-2006) ; ils ont également donné la possibilité de concevoir des projets pour des zones urbaines clairement définies, en répondant précisément à des problèmes spécifiques, tout en répondant aux défis globaux des villes européennes. Les Etats-membres n'ont ainsi pas renoncé à leur appréhension spécifique de leur territoire et des besoins qui en découlent mais ont au contraire d'autant plus ciblé leurs actions. L'action publique au sein de chaque ville en a ainsi été affectée mais n'a pas été remise en question. Des conséquences institutionnelles ont néanmoins découlé de cette nouvelle action publique au sein des villes, créant une allocation nouvelle des pouvoirs des acteurs locaux et de nouvelles structures au service du développement urbain.

de rénovation dite 'douce' ("behutsame Stadterneuerung") ont alors été développés pour intégrer la population à la définition des programmes urbains et répondre au mieux aux besoins de la population.

¹⁰⁴ Denis BOCQUET est spécialiste de l'étude de la planification urbaine en Europe et en Méditerranée, et de l'histoire des réseaux techniques urbains. Les axes principaux de sa recherche concernent le lien entre institutions, appareils bureaucratiques de transformation de la ville et espace urbain, ainsi que l'étude de la place des enjeux environnementaux dans les procédures de planification urbaine. Plus d'informations sur le site web http://latts.cnrs.fr/site/p_lattsperso.php?Id=260

II- Changements institutionnels induits par les règles et normes européennes

Dans l'élaboration même de la politique des villes s'est établie une dynamique entre les institutions locales et les programmes et politiques de l'Union européenne. Ce jeu entre villes et Union européenne a conduit à des changements institutionnels concrets dans l'action publique. Ce qui a induit de telles modifications dans l'action publique peut être clairement déterminé, ce sont les règles et les normes créées par l'Union européenne dans ce début de politique urbaine comme dans les autres politiques publiques ayant des effets directs sur les villes¹⁰⁵. Comme le précise Patrick Le Galès, "Après avoir été séduits par les nouveaux horizons politiques de l'Union européenne, les gouvernements urbains apprennent progressivement le nouveau cadre des contraintes qui accompagne l'institutionnalisation de l'Union"¹⁰⁶. Le concept de partenariat prend ici toute son ampleur puisque, institutionnalisé dans un cadre normatif, il va devenir de plus en plus contraignant.

1 – Une nouvelle allocation des pouvoirs pour des normes européennes strictes

Si l'action de l'Union a conduit à des résultats certains en matière de développement urbain et régional, c'est parce qu'elle a instauré dans ses programmes de fonds structurels un principe d'organisation fondé sur la création de pactes territoriaux. Ces pactes ont consisté en une alliance locale entre des autorités publiques et privées, les partenaires sociaux et la population. Une organisation des différents niveaux de gouvernements locaux en a alors découlé pour conduire au respect des règles de gestion et d'organisation.

Au vu des témoignages des acteurs locaux sur le terrain, cette nouvelle allocation des pouvoirs due à la norme européenne devenue règle de plus en plus précise et rigide ne s'est pas faite sans tension ni contestation. A Berlin, le jeu politique

¹⁰⁵ S. FRANCK, "The European Union and the European cities: three phases of the European Urban Policy", in *Spatial Planning and Urban Development in the Ten New EU Member States*, Eds U Altröck, S Günter, S Huning, D Peters (Ashgate, Aldershot, Hants), 2005, pp. 307-322

¹⁰⁶ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, op. cit. p. 146

s'en est trouvé fortement bouleversé. En matière d'élaboration des politiques urbaines existait déjà une rivalité entre deux administrations, le Ministère de l'urbanisme, de l'environnement et de la technologie, et le Ministère de la construction, du logement et des transports¹⁰⁷. Chacun avait une conception différente de l'action publique sur les villes, le premier prônant une action de type *top-down*, centrée sur la rénovation urbaine de certains quartiers de Berlin, le deuxième s'attachant à une action de développement urbain pour l'ensemble de la ville de Berlin (mais son action restera très marginale jusqu'à la réunification). Les programmes européens obligent alors à revenir sur ces tensions pour définir une structure d'action publique. La mise en œuvre du PIC URBAN a donné rapidement lieu dans les premiers temps à la mise en place d'un système d'action centré sur le Sénat et plus particulièrement sur le Ministère de l'urbanisme, de l'environnement et de la technologie qui tente de renforcer sa légitimité vis-à-vis du Ministère "concurrent". En cela, le processus d'intégration européenne a provoqué de nombreux réajustements entre l'Etat fédéral, les Länder et les Communes : le Sénat de Berlin, de par son statut de ville et de Land à la fois, s'est appuyé sur ce statut pour redéfinir le cadre dans lequel s'inscrivaient ses compétences en matière de politiques urbaines. Le Ministère de l'Economie et des entreprises s'est vu confier la mise en œuvre du PIC URBAN.

Toute l'organisation transversale de la mise en œuvre du PIC URBAN a conduit, comme vu par l'exemple de Berlin, à une institutionnalisation particulière du champ urbain. Obligés de définir des instances de gestion et d'évaluation, les villes et les Etats-membres ont dû modifier leur action publique. En effet, les pouvoirs locaux sont bien souvent emmêlés entre ceux gérant la conception des projets et ceux bénéficiant des aides. Par exemple, pour le programme URBAN II dont elle a bénéficié, la ville de Strasbourg s'est retrouvée instance de gestion du programme – ce qui est une simple modalité, les régions pouvant décider de gérer elles-mêmes les programmes puisqu'ils se trouvent subordonnés à ceux du développement régional. Elle a été d'un côté gestionnaire des fonds URBAN et, d'un autre, bénéficiaire de ces mêmes fonds. Comportant des normes strictes, l'Union européenne a exigé une allocation précise des pouvoirs afin qu'il n'y ait pas de confusion et donc de gestion faussée des fonds communautaires.

¹⁰⁷ DAVID Carl-Heinz retrace ces évolutions : in "Le droit de l'urbanisme en Allemagne", in *AFDUH* 1998, n° 2, p. 399-431

Cette nouvelle allocation des pouvoirs a généralement été respectée. On observe néanmoins, dans les structures locales, des adaptations répétées des structures compétentes pour gérer les aides européennes. En effet, les modifications régulières de l'intervention européenne (par des PIC ou des fonds structurels, par des structures de réseaux ou par des interventions ciblées) et le renforcement de l'encadrement normatif sont deux tendances essentielles. Elles obligent les villes à développer des compétences techniques en gestion, en droit national et en droit communautaire notamment. La technicité développée par un recours aux experts est aujourd'hui une pratique courante. L'enjeu est clair : si les villes ne développent pas ces aptitudes, elles ne pourront être éligibles aux programmes européens et alors bénéficier de leurs aides. L'effort concret des villes a porté sur la séparation des pouvoirs au sein des pouvoirs locaux ; les experts ont aidé en ce sens, délimitant les compétences de chaque organe. Un des autres impacts des règles et normes définies par l'Union européenne a alors été la création d'instances nouvelles pour assurer cette conformité à la norme européenne.

2 – De nouvelles structures coordinatrices du partenariat local/européen pour une meilleure gestion des fonds publics

De nouvelles structures ont été créées dans de nombreuses villes pour permettre une meilleure mise en œuvre de ces programmes européens, que ce soit dans le champ des fonds structurels européens FEDER, des fonds sociaux européens (FSE) ou des fonds de cohésion¹⁰⁸. Ainsi, certaines villes ont créé un poste de chargé de mission “spécial fonds européens”, rattaché au service économique de la municipalité comme dans le Val de Marne¹⁰⁹. L'enjeu reste le même : l'aide européenne contient des contraintes précises auxquelles les villes doivent s'adapter. Pour cela, certaines villes ont éprouvé le besoin d'établir une coordination optimale de leurs actions en conformité au droit communautaire en l'inscrivant au sein d'une structure particulière. L'institutionnalisation de l'Union européenne a en effet impliqué l'encadrement de

¹⁰⁸ Rappel : Le Fonds de cohésion contribue aux interventions dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Lors des périodes de programmation précédentes, le Fonds de cohésion a soutenu des projets d'infrastructures en matière de transport et d'environnement dans les zones urbaines. Pour 2007-2013, les transports urbains propres constituent une priorité en matière d'investissements.

¹⁰⁹ Voir le "Dossier Ville : L'objectif 2 et la politique de la ville : vers une plus grande lisibilité", <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/objectif-2.html>

l'action des autorités locales. Ainsi, les aides que les autorités locales peuvent apporter aux entreprises sont très sévèrement limitées. Comme le décrit Le Galès¹¹⁰, l'Union européenne n'a pas échappé aux changements politiques globaux et un tournant néolibéral dans ce domaine a eu lieu : "Des maires découvrent soudainement que les règles européennes peuvent limiter leur action aussi efficacement sinon plus que l'Etat, et les marges de négociations politiques au sein du système sont plus limitées pour les autorités locales." Il en a été de même pour les règles des marchés publics et des conditions d'appel d'offres.

De manière formelle, la participation de l'Union européenne aux politiques de développement urbain des villes s'est faite par le développement d'une conception nouvelle des politiques urbaines. Agissant par le versement de fonds et l'encadrement de projets, l'Union européenne a rendu parfois nécessaire, pour assurer l'efficacité de son action, la constitution de structures de pouvoirs et de cadres d'action publique. En a découlé pour les villes bien plus qu'une nouvelle perception des enjeux du développement urbain, à savoir une modification bien souvent relativement importante – comme pour Berlin – de leurs pouvoirs et de leur champ d'action à coordonner avec les gouvernements supérieurs, toujours dans cette logique de partenariat vertical. Si ces conséquences ont résulté des implications formelles et de la règle communautaire, les divers programmes européens ont également mené à des conséquences moins prévisibles et moins visibles que les changements institutionnels.

Le poids de l'encadrement communautaire est une variable nouvelle pour les villes. Entre règlements communautaires et critères à respecter pour rendre un projet éligible, les contraintes sont nombreuses. Catherine GOUTTEFARDE assure que ce poids est nouveau pour les villes et que les procédures sont lourdes. La constitution des projets nécessite l'encadrement par des professionnels locaux qui apportent la connaissance technique dont les acteurs privés ont besoin. Un suivi précis est également demandé par la Commission européenne, les structures publiques devant réaliser des rapports détaillés des avancées et réalisations. Cette nouvelle gestion est un apport positif, même si lourd, affirme la responsable des programmes européens sur la ville de Strasbourg ; il induit des nouvelles pratiques où l'optimisation des dépenses de l'argent

¹¹⁰ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, op. cit. p. 148

du contribuable devient nécessaire. "Les fonds publics sont de moins en moins nombreux ; ces programmes sont un apport supplémentaire qui n'est pas négligeable." Par ces programmes, l'Union européenne développe ainsi un modèle de l'action publique, plus rationnel et transparent dans sa réalisation. Si cela provient à la base d'une demande de la population qui, dans tous les pays de l'Union européenne, éprouve le besoin de mieux connaître les tenants et aboutissants des politiques publiques, la Commission européenne a contribué à démocratiser ces manières et à les rendre systématiques.

S'en dégage une image plus concrète et positive de l'Union européenne à l'échelon local. Les efforts des instances européennes lui apportent ainsi une crédibilité nouvelle pour des citoyens qui ressentent concrètement à la fois l'utilité et l'encadrement de l'Union européenne. Entre contraintes et apports positifs, la balance penche du côté des avantages, approuvent des acteurs locaux tels que Catherine GOUTTEFARDE, même s'il est évident que les besoins en connaissances techniques et en temps pour réaliser les projets est à prendre en considération. La bonne gestion des fonds publics reste la base de réalisation des projets, élément important pour les habitants des villes européennes qui voient leurs impôts augmenter avec le temps et le coût de la vie en ville augmenter, ce qui les pousse de plus en plus à s'installer dans les zones périurbaines.

En dynamisant tous les territoires des villes, ces nouveaux projets conduisent à de plus en plus d'équilibre. La cohésion territoriale est alors l'enjeu numéro un vu de l'intérieur de la ville, mais aussi de l'extérieur, dans le cadre d'une concurrence avec les autres territoires périurbains. Là encore, les enjeux géopolitiques des territoires se révèlent, ce qui conduit les villes à solliciter autant que possible les aides européennes. Et là où l'Union européenne les pousse à agir dans le sens d'une meilleure cohésion, c'est par la délivrance sous réserve de ces fonds.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les transformations observées dans cette deuxième partie, en termes d'action publique et de jeu des acteurs ne doivent cependant pas passer pour une institutionnalisation élémentaire de l'Europe des villes. Il ne faut pas non plus croire à une inflexible montée en puissance des villes et des régions dans les décisions bruxelloises. Les changements perpétuels que subit l'Europe ne permettent pas de poser de telles garanties de développement du poids des villes – ce qui ne se traduira pas forcément par un déclin des villes. L'élargissement de l'Union à vingt-sept pays membres est le premier facteur de doutes quant à l'existence de fonds affectés au développement urbain et à la poursuite de leur versement selon la donne actuelle. Le Galès conclut à un essoufflement de la dynamique Delors¹¹¹ : "Les limites de l'action du Comité des Régions montrent clairement que ni la Commission ni les Etats-membres n'ont l'intention de renforcer cette représentation dans le système déjà très complexe de la gouvernance européenne. [...] Malgré la professionnalisation et l'institutionnalisation des représentations des villes à Bruxelles, rien ne garantit la survie de la politique urbaine de la Commission, qui n'est qu'un élément des fonds structurels." Si ce qui a existé jusqu'ici n'est en rien assuré de perdurer, les nouvelles logiques créées ont accompagné les mutations urbaines et participé à l'établissement de territoires mieux équilibrés – même si rien n'est achevé. On peut alors s'interroger si une action pourrait se poursuivre au-delà de l'Union européenne qui lierait les villes entre elles par un modèle que chacun poursuivrait.

¹¹¹ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, op. cit. p. 145

TROISIEME PARTIE - VERS LA CREATION D'UN MODELE DE VILLE EUROPEENNE?

Les enjeux du développement urbain des villes européennes s'inscrivent géopolitiquement au-delà des villes. Cette aspiration des villes à créer la meilleure cohésion de leur territoire, à prôner l'équilibre comme justification à leurs actions publiques amène à se poser la question : jusqu'où les villes iront dans leur modèle de développement urbain ? Si elles font face à des mutations profondes qui les perturbent, elles aspirent à lutter contre ces tendances¹¹². Les villes européennes ne peuvent pas s'observer selon le mythe de l'urbanité de la ville européenne : équilibrée, "accueillante, innovatrice et dynamique, à l'écart des restructurations du marché du travail, des processus de globalisation, des conflits sociaux, des rapports de pouvoirs réorganisés, de nouvelles dominations, de la libéralisation des transports, des télécommunications et de l'énergie, de la pollution et des formes de pauvreté qui perdurent et se développent", recense Patrick Le Galès¹¹³. L'Union européenne, par ses programmes de développement urbain, a donné certaines solutions.

La question qui se pose alors est de savoir si l'on peut définir une catégorie de "villes européennes". Si ont déjà été développés des modèles d'analyse des convergences des villes européennes, cet intérêt connaît une nouvelle vigueur du fait de ces nouveaux phénomènes dits de globalisation et de capitalisme mondial. Les villes, face aux mêmes défis, ont développé des stratégies de constitution de réseaux et d'échanges entre les villes. Au-delà du partenariat vertical – entre les villes, les Etats et l'Union européenne -, au-delà de celui horizontal – entre les acteurs publics et privés – une autre logique de partenariat s'est développée : le partenariat dit transnational. Il faut cependant garder à l'esprit, comme Patrick Le Galès le signale, que cette dynamique européenne représente une opportunité et un intérêt de recherche majeur "à condition de ne pas y trouver un prétexte pour s'enfermer dans une vision européano-centrée"¹¹⁴. Les villes européennes se développeraient-elles chacune selon un schéma de ville globale?

¹¹² On peut citer ici un ouvrage résumant bien ces problématiques : ANDERSEN et Van KEMPEN, eds., *Governing european cities, social fragmentation, social exclusion and urban governance*, (2001), Aldershot, Ashgate, et Maertens C. et Vervaeke M., *La polarisation sociale des villes européennes* (2000), Paris, Economica.

¹¹³ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, op. cit. p. 45

¹¹⁴ Patrick LE GALES, op. cit. p. 45

SECTION 1 – LES VILLES EUROPEENNES A L'HEURE DE LA GLOBALISATION : GOUVERNANCE NOUVELLE POUR ENJEUX SANS PRECEDENTS?

En tendant vers un objectif ultime d'atteindre un développement égal de tous les territoires composant les villes européennes, on peut se demander si l'action de l'Union européenne ne participe pas à une dynamique plus globale qui voit les villes européennes au travers d'une "essence" propre à celle de l'Union. Si un ensemble de traits spécifiques peuvent être reconnus aux villes européennes, il est évident que toutes les villes sont uniques. Pourtant, elles semblent suivre une direction les menant à devenir des cités globales qui existent au sein de relations de concurrence.

I - Les villes européennes : des cités globales durables ?

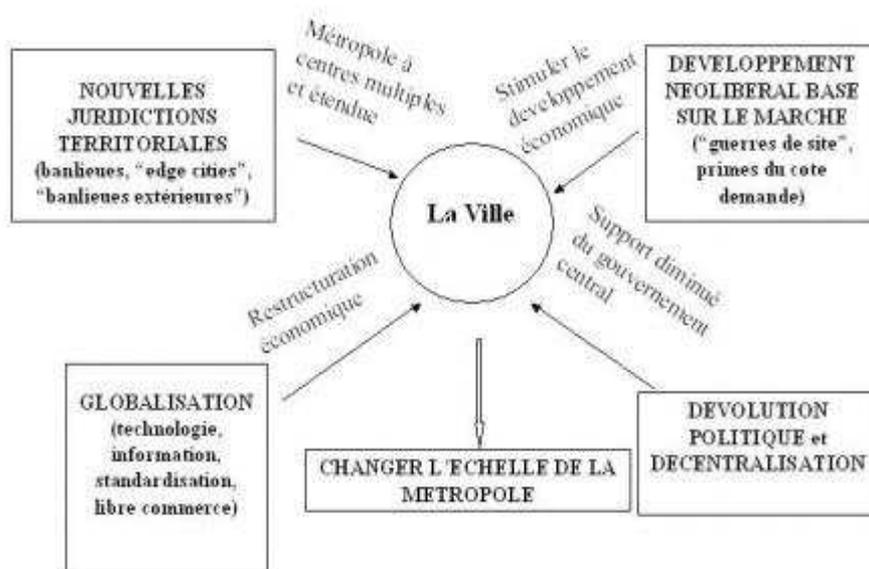
Les mutations lentes mais profondes des villes européennes les ont porté à une place plus visible au sein de l'Union mais, au-delà, elles se développent selon un schéma qui peuvent les conduire à devenir des cités dites "globales"¹¹⁵.

1 – Equilibre entre planification et développement spontané, la ville européenne cherche à s'adapter

En l'espace d'une quarantaine d'années, les Etats européens se sont adaptés à la mondialisation et à la transition postfordiste en faisant des métropoles les principaux territoires économiques de la compétitivité. La concentration de capitaux, l'importance des activités économiques, des infrastructures, des moyens de communications, des nouvelles technologies, tout cela semble conduire à des cités globales qui organisent la globalisation mondiale. Pour remplir les attentes apparemment toujours plus

¹¹⁵ Une cité globale est une ville considérée comme étant un point nodal important dans le système économique mondial. Le concept provient de la géographie et des études urbaines, développé autour du concept de globalisation. Les villes globales, acteurs directs dans ce système, assurent des fonctions économiques, tout en ayant une influence politique et culturelle. Le premier à avoir appréhendé cette notion fut Saskia SASSEN, dans son ouvrage *The Global City* (Princeton, Princeton University Press), en référence à Londres, New-York et Tokyo en 1991. Une étude, faite par le *Groupe d'études sur la globalisation et les villes mondiales* (GaWC) de l'université de Loughborough a défini certains critères et paramètres pour jauger le caractère mondial des métropoles, ayant ainsi comme référent la *ville globale*.

importantes placées dans leur développement, les villes auront des choix à faire en termes de développement urbain.



**Pressions et enjeux des villes européennes actuelles -
Une solution, le changement d'échelle de la métropole**

Source : H.V. Savitch, "Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain", *Métropoles*, 2, Varia, <http://metropoles.revues.org/document652.html>.

Le développement spontané semble désormais une époque proscrite car le développement urbain se rapproche de plus en plus d'une seule finalité, celle d'être le cadre du développement économique sans cesse renforcé des villes. On l'observe dans le choix des axes retenus par les villes : de plus en plus placent le développement économique comme axe majeur du développement urbain, comme Strasbourg¹¹⁶. Dans ce cas, si les villes doivent répondre toujours plus aux exigences du marché et s'affirmer comme lieux de pouvoir et de richesse, elles tenteront de plus en plus de maîtriser le développement spontané pour que chaque action réponde à des besoins spécifiques pour améliorer le développement économique de son territoire.

¹¹⁶ Strasbourg axe exclusivement ses nouveaux fonds structurels sur le développement économique, afin de développer des projets en cohérence les uns aux autres. (Voir l'entretien avec Catherine GOUTTEFARDE en annexe n°2)

La planification urbaine apparaît dès lors la trajectoire retenue pour assurer au mieux les objectifs de la ville. Tout le travail autour du développement d'une approche intégrée dénommée également approche transversale ou globale résulte de cette logique : les problèmes multiples se posant dans une zone déterminée ne peuvent être abordés ni résolus de façon séparée et compartimentée. La coordination des actions en est la clé pour traiter la situation dans son ensemble. Michel BARNIER, qui était alors Commissaire européen à la politique régionale depuis 1999, avait 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"¹¹⁷. Cette exigence se retrouve désormais à la fois dans les programmes européens de renouvellement urbain, exprimée comme telle, et dans les politiques nationales.

Les enjeux de la planification urbaine sont multiples. Toutefois, s'ils s'intègrent autant aujourd'hui dans les problématiques des villes européennes, c'est que la planification apparaît depuis déjà plus de dix ans comme une alternative à l'utilisation de l'automobile au sein des zones urbaines. La planification urbaine sert ainsi la cause du développement urbain durable qui incarne aujourd'hui une conception différente de l'expansion des villes et reflète ce à quoi semblent aspirer aujourd'hui les villes européennes. La question de la place des transports dans une ville est l'illustration de problématiques globales que rencontre une ville. Elle dépasse largement les aspects technico-environnementaux (pollution, nuisances, coûts, etc.) : elle concerne un choix de société (modes de vie, paysages, équité, etc.). La réponse à cette question de la place accordée à l'automobile est lourde de conséquences quant aux décisions de planification urbaine. Plusieurs recherches des années 1990 avaient conforté les connaissances sur le lien entre densité urbaine et déplacements. Parmi celles-ci, une fameuse comparaison internationale, réalisée par P. Newman et J. Kenworthy¹¹⁸, a livré des résultats significatifs. Ces deux chercheurs australiens ont montré que l'usage de l'automobile dans les agglomérations est d'autant plus important que les densités urbaines sont faibles. Ils ont également mis en évidence la corrélation entre densité et consommation d'énergie dans les transports par habitant. La préservation des ressources énergétiques passerait ainsi par des formes urbaines plus compactes. À ce titre, les villes asiatiques,

¹¹⁷ Lettre de la DIV (Délégation interministérielle de la Ville) n° 63, janvier 2001, p. 5

¹¹⁸ P. NEWMAN et J. KENWORTHY - *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence* - Island Press - 1999, 464 p.

telles que Tokyo ou Hong Kong, mais aussi les villes européennes, y compris Paris et Berlin, seraient moins dispendieuses en énergie que les villes américaines. Ces travaux, portant sur 31 grandes villes mondiales, à partir de données agrégées, ont influencé des politiques de "développement durable" dans les institutions internationales, ONU, OCDE, Union européenne, etc., ainsi que dans certains pays, en particulier d'Europe du Nord. Il est ainsi préconisé de pratiquer un développement urbain plus dense (et mixte), jugé seul garant d'une dépendance limitée envers l'automobile. Ces débats révèlent le modèle européen pour la ville qui semble se dessiner au niveau européen : la ville dense et durable. Face au phénomène d'étalement et de fragmentation urbaine auquel sont confrontées les villes, les liens entre les formes urbaines, la mobilité, la densité et la mixité sont étroits. Comme le développent des spécialistes scientifiques du développement durable, par une approche géographique : "Les modalités de développement urbain conditionnent les moyens de déplacements et à l'inverse, les moyens de déplacements conditionnent la morphologie urbaine. La gestion intégrée de la planification territoriale et des transports peut ainsi être un outil utile dans la gestion de la mobilité"¹¹⁹.

La ville compacte apparaît alors comme un modèle de mobilité durable pour les villes européennes confrontées à ces défis. L'Union européenne a depuis plusieurs années déjà appréhendé ces questions, les intégrant de plus en plus dans ses politiques de développement urbain pour devenir, aujourd'hui, un des tenants majeurs de la planification urbaine. Densifier les villes européennes pour mieux les développer est devenu une des aspirations des actions publiques européennes, désormais enjeu géopolitique de leur évolution. Tous les spécialistes ne se rangent pas derrière ce modèle de ville compacte¹²⁰, n'étant pas convaincus des retombées de la densification sur le développement des villes mais il semble que c'est aujourd'hui la tendance qu'empruntent les villes.

¹¹⁹ B. BROCHET, JB. GAY, G. PINI, "La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville", DGESCO, article scientifique 26.07.2004, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/DevDur/DevdurScient3.htm>

¹²⁰ Voir notamment à cet égard :

P. NEWTON - *Urban form and environmental performance* - in Jenks M. et al. *Achieving a sustainable urban form* - Spon- 2000, 388 p

D. SIMMONDS et D. COOMBE - *The transport implications of alternative urban forms* - in Jenks M. et al. *Achieving a sustainable urban form* - Spon- 2000, 388 p.

2 – La nouvelle étape dans la conception du développement urbain : l'aspiration à des villes européennes durables

La planification urbaine a remplacé le développement spontané qui était pourtant la trajectoire de développement que connaissaient les villes, préférant les opportunités de concentration du capital, de la richesse et des travailleurs au caractère viable du territoire. Aujourd'hui, la perception d'un modèle de développement optimal des villes européennes qui doivent aspirer à devenir globales et compactes semble se dessiner concrètement au travers des projets et des politiques de l'Union européenne.

Le concept de développement urbain durable fut introduit comme objectif explicite dans le programme URBAN II. La première vague d'URBAN avait tenté de répandre cette approche intégrée des politiques de renouvellement urbain. La Commission européenne, en 1998, avait publié le cadre d'action pour un développement urbain durable et s'en remettait à la mise en œuvre d'un développement urbain intégré. D'autres programmes ont également véhiculé 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 PPU¹²¹ en était une preuve.

L'appel d'offres de 1995 ne comporte pas de référence explicite au développement urbain durable. Nonobstant, le rapport annuel pour l'année 1996 comprenait 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 durable¹²². Même si le concept fut ignoré en 1995, plusieurs projets ont eu pour maxime la réalisation d'un développement urbain durable¹²³. C'est sur cette base¹²⁴ que la Commission, dans la communication définitive relative à

¹²¹ Les Projets Pilotes Urbains (PPU) ont été créés par la Commission Européenne en 1997 dans le cadre de son action en faveur du développement régional (Article 10 du FEDER) pour accompagner des expériences urbaines innovantes dont les solutions sont reproductibles ailleurs. Le PPU regroupait 22 actions autour de trois axes forts de développement : requalification urbaine, redynamisation économique et développement social et culturel.

¹²² Rapport annuel de la Commission européenne, Projets Pilotes urbains, 1996, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 50 p., p. 13

¹²³ Voir Commission européenne, Rapport annuel 1996, précité, p. 13.

¹²⁴ Plusieurs projets isolés ont mené à cette conception. Ainsi, 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 sociaux. Dans le même sens, le PPU de Leicester (Royaume-Uni) est sobrement intitulé "permis de

URBAN II, proposa 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 durable¹²⁵.

L'intégration expresse du concept concernant URBAN et les objectifs prioritaires s'est faite à la fin des années 1990. Dans le projet de communication aux Etats membres pour l'initiative URBAN II, la Commission évoque en un premier temps le cadre d'action précité¹²⁶. Le lien va apparaître de façon plus nette dans le rapport du Parlement européen sur le projet suscité¹²⁷; chaque commission soulignant la nécessité de réaliser la durabilité urbaine par URBAN¹²⁸. Les programmes concourant à URBAN II devaient de manière générale toujours observer l'intégration des questions économiques, sociales, environnementales ainsi que des aspects de sécurité et de transport. L'inclusion de la durabilité dans l'initiative URBAN a eu pour effet majeur une accentuation de la dimension environnementale. Ce constat était justifié par l'exigence de la Commission selon laquelle les programmes URBAN devaient concourir à la promotion de la mise en œuvre au niveau local des politiques et de la législation communautaire sur l'environnement. Du reste, un lien avait été 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 contaminés¹²⁹. Si les mesures éligibles

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

¹²⁵ 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, point 6

¹²⁶ Commission européenne, Projet de communication aux Etats membres concernant l'initiative communautaire URBAN II, 5 octobre 1999, 14 p.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Chaque commission du Parlement européen fut en effet soucieuse que le développement durable soit réalisé dans son domaine. La Commission des Affaires sociales souhaitait 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.

¹²⁹ 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.

concernant la régénération du bâti avaient peu évolué, le volet économique - intitulé entrepreneuriat et pactes pour l'emploi – s'était en revanche enrichi. Le plus notable demeurait tout de même l'inclusion de mesures purement environnementales, pouvant à première vue ne pas s'accorder à l'ensemble. Étaient ainsi éligibles les actions contribuant à la réorganisation du système des transports, et en particulier la création de zones sans voiture, ainsi que des actions consacrées à la diminution et au traitement de déchets. Sur un laps de temps relativement court, les villes ont intégré ce concept de manière plus approfondie entre URBAN I et URBAN II. Cela appuie d'ailleurs d'autant plus la vocation d'URBAN à incarner un outil de synthèse.

Pour la période 2000-2006 enfin, le développement durable est présenté comme un principe horizontal des fonds structurels¹³⁰. 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 durable¹³¹. Le volet urbain de l'objectif 2 se situait lui-même dans cette logique.

Quant à la portée de l'intégration du développement urbain durable dans les programmes communautaires, deux sujets d'observation peuvent appuyer notre argumentaire : les projets, étudiés de façon concrète, et la réception par les institutions communautaires de l'initiative URBAN rénovée. Concernant URBAN II, 70% des financements ont bénéficié des 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'automobile¹³².

De façon concrète, en France, URBAN II a soutenu des mesures comme la promotion d'une trame verte, la recomposition d'espaces naturels – le site de Strasbourg en est l'exemple majeur - ou le réaménagement des berges d'un cours d'eau, ces actions s'associant naturellement à des initiatives sociales et économiques. La réception de la nouvelle initiative URBAN a pu s'appréhender par de nombreux témoignages d'approbation, comme celui du Parlement européen, bien sûr, et celui du Comité des

¹³⁰ *La programmation 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN*, COM (2002) 308 final, 14 juin 2002, 41 p.

¹³¹ Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, 24 mai 2007, élaborée par les ministres nationaux en charge du développement durable.

¹³² Voir Commission européenne, Communication relative à une évaluation de l'initiative URBAN, précitée, p. 20.

Régions¹³³. Toutefois la perception de ces actions ne fut pas ressentie avec autant de positivisme pour tout le monde, le Comité économique et social ne réprouvant pas l'introduction en elle-même du développement urbain durable dans l'instrument URBAN mais redoutant 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. Les incertitudes relevées par cette institution permirent peut-être de s'interroger plus en avant sur la cohérence de l'ensemble des mesures pouvant être soutenues par URBAN II.

Au vu des réalisations actuelles, on peut observer que cette conception de réalisation de villes durables *et* globales n'est pas antinomique et que les deux ont pu trouver leur place dans le cadre de l'action publique de chaque entité urbaine européenne. La notion de ville durable s'est au final plus entendue comme un urbanisme durable où l'entretien des constructions existantes au lieu de nouvelles, en intégrant également des dimensions économiques, écologiques et sociales. La définition parfois étendue de manière irraisonnée¹³⁴ est revue dans le temps. Ce qu'il en ressort, c'est que les villes conçoivent leur développement d'une manière plus extensible, cherchant à s'ancrer dans le temps et à véhiculer un modèle de bonne conduite dans la conception de leur action publique et dans le choix des axes retenus.

Si la recherche du *One Best Way*¹³⁵ dans la conception du développement urbain est si prégnante, c'est que les villes européennes se trouvent aujourd'hui dans un cadre de compétitivité urbaine qu'elles ne peuvent nier, devant alors adapter leurs actions publiques de développement urbain.

¹³³ 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 y soutient activement 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".

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Le terme *One Best Way* a été, à la base, un concept développé par Taylor et qui signifiait la suppression des gestes inutiles. Ce terme était une des bases de sa théorie du taylorisme sur l'organisation scientifique du travail. Aujourd'hui, le terme est repris dans l'analyse de l'action publique, traduisant l'idée d'efficacité et de construction optimale de l'action publique.

II - Cause ou conséquence : la compétitivité urbaine

Chaque ville se situe en fonction des autres pour évaluer son niveau de développement et de réalisations. Le système global actuel semble avoir renforcé ce mouvement et l'action européenne – l'incluant ou l'impulsant – l'intègre désormais dans ses actions en direction des villes.

1 – Les caractéristiques de la concurrence entre les villes

Le développement des activités économiques autour des grandes villes (métropolisation de l'économie) et la concurrence croissante entre régions pour attirer les investissements forment les tendances lourdes de la recomposition actuelle des territoires. L'économie géographique permet d'analyser ces phénomènes et trouver des solutions concrètes en termes d'organisation de l'espace et de stratégies régionales. Rarement la géographie n'aura autant justifié sa vocation d'aide à la décision que dans ce type d'études sur les villes. Pour un chef d'entreprise, choisir une ville afin d'y implanter une filiale ou une unité de production, c'est surtout comptabiliser les avantages comparatifs locaux, fiscaux, salariaux ou de taille et de qualité des marchés. La taille des zones d'accueil ainsi que les politiques d'aménagement locales sont en jeu. Dans ce contexte général, la concurrence entre les villes devient de plus en plus exacerbée.

La question de la planification métropolitaine en Europe s'appréhende alors entre cohérence et concurrence pour les spécialistes du développement urbain, comme le démontrent les recherches actuelles de nombreux urbanistes¹³⁶. Les villes, entités globales, doivent se concevoir dans des logiques de développement économique. Si ce phénomène se percevait auparavant surtout entre les grandes métropoles européennes, aujourd'hui, petites et moyennes villes s'intègrent dans ce schéma, tentant de percer et de s'imposer dans le jeu des grandes villes. Concurrence régionale, nationale, européenne, voire mondiale... divers degrés les ancrent toujours plus dans un système quasi entrepreneurial de leur développement urbain. Comme le précise Le Galès : " Les représentations de la concurrence ont pour objets la mobilisation et l'intégration d'organisations et de groupes vers un but unique. Développement local et concurrence

¹³⁶ Voir par exemple les rapports rendus pour les " 4^o Rencontres internationales de Recherche en urbanisme de Grenoble" du 7 et 8 février 2008, http://iug.xtek.fr/index.php?dossier_nav=668

font office d'intérêt général urbain élaboré par des groupes divers au sein des villes."¹³⁷ Si ces tendances se sont rencontrées tout d'abord dans les villes américaines, elles gagnent aujourd'hui celles de l'Europe. S'est alors progressivement dessinée une "ville entrepreneuriale" caractérisée par le discours de la concurrence et du marché, la priorité politique accordée aux enjeux de développement économique et d'attraction des investissements et de catégories aisées ainsi que la transformation du gouvernement local vers des formes organisationnelles fondées sur un partenariat public-privé. Toutes ces tendances ont été décrites dans les chapitres précédents et se rassemblent autour de cette caractéristique actuelle de compétitivité entre les villes. On ne peut clairement percevoir si c'est la cause ou la conséquence de ces dynamiques, si elle les a générées ou si elle en a été le résultat. Toujours est-il que les pouvoirs locaux conçoivent désormais leurs politiques urbaines en intégrant ces éléments.

Ce schéma de compétitivité urbaine se nourrit lui-même : si une ville stimule son développement économique en développant un projet de construction d'aéroport ou en adoptant une politique des transports novatrice, les autres villes qui en ressentiront conséquemment les effets réagiront en tentant de faire mieux, ou en tout cas de ne pas être en retard relatif par rapport à elle. En effet, des intérêts se mobilisent pour faire observer la différence ainsi créée et la réussite des villes considérées comme rivales. Les pouvoirs locaux cherchent alors à s'inscrire dans ces dynamiques et à améliorer leur position sur les échelles de prestige, de richesse et de poids politique dans la "compétitivité interurbaine internationale", selon les vocables de spécialistes économiques et politiques. Cela implique un mode de régulation nouveau car les villes se retrouvent à supporter une discipline imposée par l'extérieur et des sanctions latentes pour ceux qui ne jouent pas ce jeu¹³⁸. Une codification en a découlée, créée et alimentée par des agences et médias : les villes se retrouvent classées selon des indicateurs de performance, des indices de "bon climat pour les affaires", de bien-être au sein des villes, etc.¹³⁹. Réussir, s'imposer face à la concurrence deviennent alors des crédos de

¹³⁷ P. LE GALES, *op. cit.* p. 285

¹³⁸ D-G. TREMBLAY, R. TREMBLAY et al., *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie – Enjeux et défis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, 410 p.

¹³⁹ Pour illustrer ces propos, il suffit d'observer la littérature abondante à cet égard, par des ouvrages établissant des analyses comparatives des villes européennes (à titre d'exemple : Céline ROZENBLAT, Patricia CICILLE, *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La documentation française, 2003. 94 p.), ainsi qu'au travers de 'palmarès' établis par les médias (la presse écrite notamment, comme L'Express dans l'étude suivante : <http://www.lexpress.fr/info/monde/dossier/agglomeration/dossier.asp>).

développement pour les villes qui légitiment l'action publique, faisant de ces logiques des contraintes incontournables.

Les 'sanctions' qui peuvent alors impacter les villes sont facilement imaginables: le déclin économique et l'incapacité à attirer la population et les revenus conduisent au départ des plus aisés et à l'accentuation des déséquilibres urbains. La participation à ce jeu concurrentiel se fait par une spirale, comme un jeu de dominos où l'action de l'un provoque des retombées sur les autres. Le refus de s'intégrer dans ce jeu produit des effets négatifs en termes d'image que les villes européennes veulent plus que tout éviter. Pour lutter contre, les villes européennes ont alors développé des "bonnes pratiques", compléments indispensables de la mesure de la concurrence. Vision stratégique pour faire face aux nouveaux défis de l'économie mondiale, programmes élaborés pour renforcer la compétitivité de la ville, développement de caractéristiques entrepreneuriales... les enjeux de la ville européenne se modifient et les conséquences se font ressentir dans la conception de l'action publique et également dans l'élaboration des programmes européens de développement urbain.

2 – L'influence de la compétitivité urbaine sur les programmes communautaires

Sous la pression continue de la compétitivité internationale et européenne, tous les Etats européens ont mis en évidence la nécessité de moderniser leurs infrastructures de transports pour figurer en bonne place au sein des réseaux internationaux ou européens de transport et de communication et pour capter des flux de personnes, de biens et de capitaux devenus extrêmement volatiles. La politique de développement urbain des villes s'en est également trouvée modifiée, les pouvoirs locaux devant faire de leurs villes des entités globales capables de générer un développement économique assez conséquent pour s'intégrer dans le jeu de la mondialisation. Quant aux programmes européens, leur influence a été certaine et multiple, accentuant ou modérant cette dynamique selon les cas.

Les programmes européens ont tout d'abord aidé les villes à répondre aux attentes de la mondialisation. En effet, ils ont intégré les enjeux de la compétitivité au travers de leurs politiques. Comme le résume la Commission, dans une de ses communications au Parlement, "L'Union européenne doit devenir plus compétitive et il

est pour cela impératif de donner une impulsion à son industrie. La Commission insiste une nouvelle fois sur cette priorité politique de l'Union européenne. Elle propose en ce sens une réflexion sur les performances et l'avenir de l'industrie européenne en vue de faciliter et guider les travaux [des instances communautaires]."¹⁴⁰ Elle a ainsi développé une approche intégrée, selon ses termes, pour appréhender la compétitivité. Si les villes européennes en sont les premières affectées, c'est qu'elles contiennent en leur sein la capacité industrielle que cherche à développer l'Union européenne. Le raisonnement centré sur une Europe plus compétitive est mis en relation logiquement avec les politiques de développement urbain : une industrie européenne compétitive est indispensable pour atteindre les objectifs communautaires tant sociaux qu'environnementaux et ainsi garantir une amélioration de la qualité de vie des citoyens européens. Ainsi, le 9 novembre 2007, la Commission européenne a approuvé le «programme opérationnel du Land de Berlin au titre du Fonds européen de développement régional pour la période 2007-2013». Ce programme prévoit un soutien communautaire pour Berlin dans le cadre de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi». Le budget total du programme s'élève à quelque 1,751 milliard d'euros ; l'intervention communautaire au titre du FEDER représente environ 876 millions d'euros (soit à peu près 3,4 % du total des fonds communautaires alloués à l'Allemagne dans le cadre de la politique de cohésion durant la période 2007-2013).

Le principal objectif du programme est d'améliorer la compétitivité internationale des entreprises et de la ville. L'aide allouée par le programme FEDER devrait renforcer la capacité d'innovation et d'adaptation ainsi que la productivité du secteur privé et ainsi permettre la création d'emplois. En outre, la connaissance et la créativité serviront de moteur au développement économique et social. Pour ce faire, le FEDER mise sur la promotion de la capacité d'innovation et de l'économie de la connaissance. Par ailleurs, de nouveaux potentiels seront exploités grâce à l'intégration sociale et à l'amélioration de la situation environnementale. La troisième priorité concerne d'ailleurs le développement urbain intégré. Les potentiels spécifiques de chaque zone de la ville seront développés et renforcés de façon ciblée dans le cadre de concepts intégrés. Le dosage des approches potentielles, axées plutôt sur le développement économique, et des instruments, axés plutôt sur la résolution des problèmes sociaux, différera en fonction de chaque situation concrète. Ces deux aspects

¹⁴⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 21 novembre 2003, *op. cit.*

constituent des éléments stratégiques importants mis en œuvre dans une relation à chaque fois rééquilibrée au niveau local. On voit ainsi de quelle manière, d'une part, les programmes européens perçoivent les logiques de compétitivité auxquelles l'Union européenne ne peut échapper et, d'autre part, de quelle façon les villes pourront en bénéficier dans les politiques de développement urbain. Toutefois, l'action européenne sur la compétitivité urbaine ne s'est pas limitée au développement de programmes renforçant le potentiel économique des villes pour répondre aux exigences de l'économie mondiale.

Les programmes européens ont également contribué à replacer des enjeux en marge de la compétitivité urbaine au cœur des politiques de développement urbain. En effet, ces logiques concurrentielles ont tendance à faire disparaître de l'agenda politique les problèmes de logement, d'exclusion, de conflits sociaux car la baisse des impôts devient l'indicateur d'une "gestion saine". En attribuant des fonds et en développant des programmes dans ces domaines, comme le fait URBAN II, l'Union européenne tend à redonner une dimension complète au développement urbain qui ne doit pas simplement répondre aux logiques de compétition dans le cadre de la globalisation mais qui doit également s'efforcer d'assurer un équilibre des zones urbaines, comme le souligne l'Agenda territorial de l'Union européenne¹⁴¹. Ces programmes mettent en avant le lien étroit entre la compétitivité interurbaine et régionale et le développement harmonieux du territoire. Une fois encore, on peut observer que l'Union européenne adopte une approche transversale des questions urbaines, ne les cantonnant pas dans une logique de développement partiel, centré sur la création de richesses, mais les appréciant dans leur ensemble. Ainsi, les villes inscrivent davantage leur développement urbain dans une approche intégrée des enjeux de la ville, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux.

Les villes européennes, face à ces nouveaux enjeux, ont poursuivi leur évolution en concevant une ville globale et compétitive. L'approche intégrée des enjeux urbains est une fois encore la clé du développement des villes. L'Union européenne a véhiculé ces dynamiques au travers de ses programmes. Vus en tant qu'observateur, il semble

¹⁴¹ Cf. *Agenda territorial de l'Union européenne – Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, op. cit. p. 2

que ces programmes ont accompagné les villes dans leur mutation naturelle de globalisation et de métropolisation, tout en concrétisant les buts de l'Union européenne en termes de puissance mondiale. La conséquence de ces changements majeurs a été la constitution d'un réseau des villes européennes qui, encore ici, a existé de lui-même puis a été renforcé par les programmes européens. Quelles caractéristiques comprend ce réseau de villes européennes et quelles ont été les actions de l'Union européenne en la matière? L'échange de connaissances et d'expériences semble être devenu l'outil indispensable au bon développement des villes européennes, les faisant s'inscrire – selon certains spécialistes – toujours plus dans un modèle de ville européenne. A quels résultats a conduit cet instrument?

SECTION 2 – LE NOUVEAU SYSTEME URBAIN EUROPEEN : DES VILLES EN RESEAU

Chaque ville européenne actuelle est ancrée dans un système urbain national caractérisé par des échanges entre les villes nationales qui forment un réseau. Si cette logique a toujours existé, les villes européennes s'inscrivent désormais dans un nouveau réseau de villes à l'échelon international et européen en particulier. Cette conséquence de l'internationalisation des échanges a complexifié la structure des réseaux, comme l'ont notamment observé les auteurs du *Système des Villes européennes*¹⁴².

Aujourd'hui, les villes européennes nourrissent le réseau urbain européen. Il en découle des effets sur la construction de leur programme et projets de développement urbain car les villes, en concurrence permanente, n'en sont pas moins liées et ne peuvent se situer qu'en échangeant avec les autres villes.

I - Formation de réseaux : un pas de plus vers un modèle de ville européenne ?

Quand on parle de réseaux européens, on peut l'entendre sous sa forme matérielle (réseaux de transports, de télécommunications, etc.) ou sous sa forme immatérielle. Le *réseau* des villes européennes sera ici envisagé sous la deuxième acception : les échanges constants de personnes, de marchandises, de capitaux, de flux

¹⁴² Nadine CATTAN et al. , *Le Système des Villes européennes, ... op. cit.* p. 66

d'informations entre les villes, qui ont conduit à une structuration particulière du territoire européen et qui, en termes de développement urbain, sont à l'origine d'un type de modèle d'évolution des villes européennes.

1 – Des réseaux urbains européens facteurs d'intégration

Un réseau urbain peut être entendu comme étant "la répartition spatiale des villes intégrées dans un maillage hiérarchisé ou complémentaire qui assure l'encadrement d'un espace national ou régional" (Cosinschi & Racine, in *Les concepts de la géographie humaine*¹⁴³). Au fur et à mesure du processus d'intégration européenne, un réseau européen des villes européennes s'est dessiné, modulé par des échanges constants entre les villes. Ces réseaux de ville sont abordés en tant que véritables instruments d'aménagement du territoire européen, permettant aux villes de concevoir et de réaliser des projets communs dans une perspective de développement durable. Différents outils ont participé à cette élaboration : le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) approuvé à Postdam en 1999¹⁴⁴, les Réseaux de Transport Européens-Transit (RTE-T) ou encore les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC).

La formation de réseaux est ancienne et s'est imposée aux villes mais a varié dans chaque pays suivant l'histoire nationale. La France – avec sa période de centralisation extrême puis de délégation progressive aboutissant à la situation actuelle de décentralisation continue – a été ainsi observée comme ayant un cadre de résistance nationale à la formation de réseaux entre les villes. La réorganisation de la carte politico-administrative a modulé de façon permanente les réseaux de villes sur les différents territoires régionaux, départementaux ou locaux (avec les Communautés de Communes, les regroupements de villes, etc.). Le cas des Etats centralisés a mis en avant le rôle actif des villes qui souhaitent s'abstraire du poids central, d'où leur aspiration profonde à exister par elles-mêmes. Le rapport dominant est celui entre villes et Etats – non pas en termes de concurrence entre ces villes-Etats et les Etats mais en

¹⁴³ M. COSINSCHI, J-B. RACINE, Géographie Urbaine dans *Les concepts de la géographie humaine*. 5^e édition, 2001 Paris, Armand Colin, 336 p.

¹⁴⁴ Consultation possible du SDEC sur le site web

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf

termes d'interactions complexes, de rapports de force et de coopération, de recherche d'autonomie et d'interdépendance.

Les villes ont eu intérêt à se former en réseau pour s'adapter à la compétitivité croissante. En effet, cela leur a permis de se positionner dans la hiérarchie européenne des villes établie dans des critères aussi divers que le poids économique, la mixité sociale, le potentiel culturel, etc. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, se positionner est essentiel pour une ville afin d'agir dans un sens du toujours mieux. Les échanges matériels entre les villes ont donc dans un sens contribué à augmenter leur richesse globale et, dans un autre sens, ont concouru à cette compétitivité urbaine croissante. Depuis une vingtaine d'années, des centaines de réseaux de villes et de régions se sont créés en Europe, phénomène qui a participé à l'élaboration progressive de cet espace politique. Le plus souvent, ils ont été initiés par des financements et programmes de la Commission européenne.

La dynamique d'eupéanisation a été renforcée par les interactions horizontales présentes entre ces réseaux transnationaux d'autorités locales. Si les prémisses ont notamment été les jumelages entre villes européennes, une institutionnalisation croissante s'est mise en place. Par exemple, *Interreg*¹⁴⁵, institué par l'Union européenne, a apporté des financements à des programmes transfrontaliers. Les réseaux deviennent officiels et les villes interagissent par eux : une ville comme Berlin se trouve ainsi au cœur des réseaux de villes européennes qui se traduisent par des échanges poussés sur leur développement urbain, notamment par le programme URBACT que nous appréhenderons par la suite. L'enjeu en termes de développement urbain est une meilleure intégration de projets à réaliser dans la ville et un échange de bonnes pratiques avec ses consœurs européennes. On observe que les acteurs sociaux et politiques au sein des villes apprennent par interaction. Les effets d'organisation sont également assez concrets pour les gouvernements urbains. Inscrites dans la logique managériale que nous avons mis en exergue plus haut, les villes européennes recherchent les meilleures manières de développer leur territoire et d'être à la hauteur

¹⁴⁵ "Depuis 1990 le programme d'initiative communautaire INTERREG a pour objet de favoriser la coopération transeuropéenne afin de développer un territoire européen équilibré et harmonieux. Il s'appuie sur l'idée que les frontières nationales au sein de l'Union européenne ne doivent pas être un obstacle à l'essor économique et social des différentes régions transfrontalières.

Les objectifs et les priorités du programme visent, à travers la mise en place de projets concrets, à assurer un développement équilibré et durable de l'espace, à répondre aux besoins des populations locales, à élargir les réseaux d'échanges et les liens transfrontaliers et concilier le développement économique avec la protection de l'environnement." Source : <http://www.interreg3.com/FR/homepage.asp>

des exigences de la globalisation mondiale. Mais, malgré cette vigueur, l'impact de ces réseaux est souvent difficilement perceptible, comme le souligne Patrick Le Galès¹⁴⁶ et l'existence de ces réseaux a des limites en termes de capacité d'action, de décision, d'orientation politique ou de responsabilité politique. "La plupart d'entre eux sont *de facto* dépendants de financements européens, notamment lorsque les associations au sein des villes sont partie prenante. La participation des acteurs sociaux, des groupes, des associations, au-delà des politiques et des administrations, est difficile à maintenir au fil des ans," souligne l'auteur précité. S'en dégage une Europe des petites villes, ancrées dans des Etats-nations souverains et conservant une dimension économique et politique encore moindre. Si les effets sur la gouvernance européenne restent encore assez troubles, les apports concernant le développement urbain sont déjà nettement plus perceptibles, au sein de réseau comme Eurocités, par exemple.

L'inscription en réseau est un fait à prendre en compte dans le développement urbain de chaque ville car il accentue ce poids toujours plus marquant de l'interdépendance entre les villes pour réaliser leurs programmes urbains. Développer une ville n'est plus seulement, pour les pouvoirs locaux, une prise en compte des intérêts publics combinée aux attentes privées, c'est également s'inscrire dans une dynamique visible par toutes les autres villes européennes, ce qui renforce d'autant plus la compétitivité urbaine et les besoins mutuels entre les villes.

2 – Les apports d'une intégration institutionnalisée pour les villes

Si c'est un fait que les villes s'inscrivent désormais en réseau, il convient de voir de quelle manière cette structuration des échanges peut être institutionnalisée et quels en sont les apports pour l'Union européenne. Notre étude se fondera ici sur une association, afin d'être plus pertinent dans nos propos, Eurocités. L'association Eurocités (ou *Eurocities*) est le réseau de villes européennes aujourd'hui le plus connu. Concernant notre étude centrée sur le développement urbain, il est également très intéressant à observer puisqu'il promeut explicitement un meilleur développement urbain des villes au sein d'un de ces Comités, le Comité pour l'essor économique et la régénération urbaine.

¹⁴⁶ P. LE GALES, *op. cit.* p. 151

Cette association a été fondée en 1986 par six villes (Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam). Elle regroupe des villes de plus de 250 000 habitants et comprend aujourd'hui une centaine de membres, un bureau et une quinzaine de salariés à Bruxelles. Des liens étroits sont tissés entre elle et l'Union européenne ainsi qu'avec un réseau d'experts comprenant EURICUR à Rotterdam, le Polytechnique de Turin, le Town Planning Institute de Dortmund et l'European Institute for Urban Affairs à Liverpool. EUROCITIES se consacre à la défense des intérêts communaux dans le contexte européen et représente le seul réseau transnational qui unit les villes européennes comme entité politique pour s'affirmer face à l'Union européenne. Il regroupe les besoins des différentes villes. L'accent est mis sur l'aménagement actif des politiques européennes, l'échange d'exemples « best-practice » entre ses membres, la promotion de projets transnationaux communs. Outre ces objectifs énoncés, sa fonction de lobbying actif auprès de l'Union européenne pour défendre les intérêts des villes de façon transversale dans les différentes politiques est majeure. Elle a notamment joué un rôle important dans la définition du programme URBAN ainsi que dans la promotion de l'Audit urbain réalisé par la Commission européenne. Berlin en fait partie et a ainsi participé aux groupes de travail sur la politique de cohésion, la planification stratégique, la compétitivité urbaine, la régénération urbaine et la sécurité urbaine, pour ne citer que les activités en lien avec le développement urbain¹⁴⁷. Les impacts sont difficilement quantifiables car ils se révèlent principalement dans la considération croissante apportée au sort des villes dans les programmes européens et dans les programmes mis à leurs dispositions. Néanmoins, cela a conduit – pour une ville comme Berlin – à intégrer dans son action publique un pan entier de son développement urbain centré sur la coopération avec les autres villes. Qui plus est, plusieurs analyses ont montré l'apport d'Eurocities dans la valorisation de la politique urbaine¹⁴⁸.

Il est intéressant d'observer qu'une ville devient actrice sur la scène européenne et doit désormais répondre à de nombreuses exigences de coopération avec les autres villes. Ainsi, dans la politique de développement urbain de Berlin se trouve, sous la catégorie Union européenne/international un chapitre sur la stratégie européenne

¹⁴⁷ Pour des informations plus complètes, <http://www.eurocities.org/main.php>

¹⁴⁸ Voir, comme ouvrage de référence : L. BRIEN (2003), « Eurocities, un réseau pour la promotion d'une politique urbaine », in BITSCH M.-T., *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 457 p.

centrée sur la construction et le renforcement des partenariats créés avec les autres villes¹⁴⁹. Ce qui aurait été un paradoxe il y a quelques décennies est aujourd'hui parfaitement institutionnalisé : dans sa politique de planification urbaine, une ville européenne a pour mission de renforcer ces liens avec les autres villes. Il est explicitement écrit que la perspective de politique européenne porte sur :

- l'amélioration de la position de Berlin dans l'Union européenne au travers d'une coopération renforcée avec les grandes villes européennes et les régions métropolitaines dans la planification spatiale urbaine,
- une attention accrue portée aux partenariats existants avec les autres villes et à la collaboration avec les autres capitales européennes,
- la construction d'autres partenariats par une coopération avec les grandes villes et régions de l'Ouest de la Pologne.

L'institutionnalisation de ces réseaux au sein de l'Union européenne a modifié la perception que les villes avaient sur leur développement urbain puisqu'il n'est plus seulement un enjeu interne mais devient une exigence européenne. Ce qui, au départ, relevait d'un développement spontané devient aujourd'hui un enjeu d'évolution au-delà des échelons locaux et nationaux au travers des programmes européens. Cependant, il faudrait tempérer cette vision d'une Europe des villes en réseau. Car, exposée comme elle l'est dans de nombreux ouvrages, cette formation en réseau pourrait aboutir à des constitutions de réseau(x) de réseaux, comme en arrive à le proposer par exemple François DENEUIL, Directeur d'Economie et Culture Développement (ECD) de Dunkerque, dans un exposé tenu pour le Club national des Réseaux de Villes de France¹⁵⁰. Si l'aide reçue peut être perceptible, en arriver à un tel point semblerait assez dénué de sens. En outre, si les réseaux nationaux sont importants, ceux européens sont nettement plus marginaux. Les villes l'envisagent, le planifient d'ailleurs plus qu'elles ne le créent. Berlin le pose néanmoins comme un trait défini de sa politique de développement urbain.

¹⁴⁹ http://www.stadtentwicklung.berlin.de/internationales_eu/stadtplanung/

¹⁵⁰ F. DENEUIL, "Un nouveau regard : l'intérêt d'une approche managériale. Un nouvel espace de négociation" in <http://www.reseaux-de-villes.org/ressources/dunkerque/deneuil.htm>

Aujourd'hui, ce que les villes européennes peuvent attendre d'une pareille structuration en réseau est une présence accrue sur l'agenda politique de l'Union européenne et dans l'allocation des fonds structurels européens. Les intérêts sont partagés puisque l'Union européenne a tout à y gagner à renforcer cette interdépendance des villes européennes entre elle. Elle a d'ailleurs développé un programme à part entière fondé sur l'échange des expériences et la recherche de la bonne élaboration des projets urbains au sein du programme URBACT.

II - Signe d'eupéanisation croissante : l'échange de connaissances comme base nouvelle de développement

Les relations entre l'Union européenne et les villes centrées sur le développement urbain ont conduit, dans le contexte explicité de globalisation et de métropolisation, à un échange croissant et structuré entre les villes. L'Union européenne en fait son nouvel objet de programmes communautaires en créant URBACT, élément participant dorénavant à ce qui apparaît comme le nouveau prisme de développement urbain : l'échange de connaissances et d'expériences. Sur certains points, cela renforce l'idée de constitution d'un modèle de ville européenne, puisque s'établit avec le temps une grille du développement urbain optimal.

1 – La recherche toujours plus approfondie du Best Way : le programme URBACT

Si les programmes URBAN I et URBAN II se sont achevés, la transmission de fonds structurels perdure au travers des programmes régionaux de l'objectif "Compétitivité régionale et emploi" pour la période 2007-2013. Néanmoins, l'Union européenne semble porter son attention non plus tellement sur la création de projets de développement urbain mais sur l'échange d'expériences, l'analyse de savoir-faire, la recherche d'éléments structurants des politiques locales, etc. Faut-il y voir une première étape franchie, validant alors une réussite des programmes d'initiative communautaire en développement urbain, à savoir la prise de conscience par les villes et la réalisation

de l'approche intégrée dans les politiques urbaines ? En partie, la réponse est positive : si cette approche du développement urbain ne fut pas créée *ex nihilo* par l'Union européenne, elle a été grandement formatée par ses programmes. En effet, la meilleure prise en compte de la population, la collaboration entre institutions privées et publiques, l'inscription des villes dans l'économie globale sont des processus que l'Union européenne a tenté de canaliser au travers de ses actions pour les villes. Maintenant que cette étape semble ancrée dans les politiques globales des villes, au travers des actions très concrètes de constitution de dossiers et de suivi d'évaluation, l'Union européenne semble apporter un autre moyen de poursuivre ces objectifs en renforçant l'échange de connaissances et d'expériences et ce par le programme URBACT¹⁵¹. Institutionnellement, URBACT est le volet "échange et capitalisation" de l'initiative communautaire URBAN II (2000-2006) qui visait plus largement la mise en œuvre de stratégies innovantes de régénération urbaine économique, sociale et environnementale, c'est-à-dire toujours selon l'approche intégrée. Echanger, capitaliser et diffuser les expériences d'URBAN II s'est avéré indispensable. En effet l'importance, la complexité des problèmes abordés d'une part, et d'autre part le caractère limité des actions menées et le petit nombre d'acteurs engagés appelaient un effort de publicité au sein de l'Union afin que ces initiatives soient pleinement reconnues. C'est ainsi que l'Union européenne a perçu une plus grande nécessité de sa part de mettre les villes en réseaux et de favoriser la visibilité des actions menées dans chaque ville.

Pour permettre à tous de bénéficier de ces solutions innovantes, le programme a cofinancé des actions diverses d'échange d'expériences (réseaux thématiques, groupes de travail, études et autres initiatives). URBACT s'adressait au départ en priorité aux 216 villes européennes qui ont bénéficié des programmes européens PPU (Projet Pilote Urbain), URBAN I et II pour leur permettre de dégager les pratiques qui ont fonctionné. Aujourd'hui, le programme s'est étendu à tous les Etats membres de l'Union européenne et depuis le 1er mai 2004, les villes de plus de 20 000 habitants des 10 nouveaux Etats membres, soit plus de 400, sont éligibles au programme. Concernant la suite du programme URBACT II, vingt quatre réseaux thématiques et sept Groupes de travail ont été approuvés le 28 avril 2008 par le Comité de suivi.

¹⁵¹ Cf. annexe n°10 "Eléments sur le Programme d'Initiative Communautaire URBACT 2002-2006"

L'apport réel pour une ville comme Berlin est de compléter ses éléments statistiques généraux par une analyse des domaines concernant la perspective des citoyens, comme l'explique le département du Sénat du développement de la ville¹⁵². En effet, toute l'action de l'Union européenne dans ce programme réside dans un processus de capitalisation des connaissances par un usage toujours plus poussé de l'expertise. Des experts thématiques sont ainsi devenus des nouveaux acteurs ; en effet, un cadre méthodologique et des compétences spécifiques étaient nécessaires pour coordonner les activités d'échanges. Leur mission est de travailler avec les représentants des villes qui apportent leurs expériences en fournissant des bases d'analyse de leurs pratiques comme par exemple l'analyse croisée des projets suivant le principe de passage en revue par les pairs. De plus, la position externe des experts, détachés des préoccupations politiques internes à chaque ville pose un regard davantage objectif sur les réussites et les échecs de chaque projet et de la conduite des villes. En étant présents pour chaque ville, ils contribuent toujours plus à construire et représenter une position collective du réseau.

Les villes européennes intègrent ces nouveaux acteurs dans la gestion de leur politique urbaine et perçoivent leurs actions urbaines d'autant plus en termes d'efficacité puisqu'elles seront soumises à comparaison avec celles des autres villes. Dans la même logique que celle de l'Audit urbain qui fut commencé en 2003 et qui recensa tout un ensemble d'éléments sur les villes européennes¹⁵³, ce programme tend à promouvoir l'échange d'informations statistiques mais également les solutions trouvées à des problèmes communs. Les villes européennes semblent ainsi disséquées dans de nombreux documents révélant concordances et discordances selon les domaines étudiés et faire l'objet d'études sur le ressenti de la population face aux actions entamées au sein des villes. Ainsi, une enquête d'opinion a été réalisée dans le cadre de l'Audit urbain, au cours du mois de novembre 2006, en vue de mesurer les perceptions locales de la qualité de la vie dans 75 villes de l'Europe des vingt-sept, de la Croatie et de la Turquie¹⁵⁴.

¹⁵² Présentation d'URBACT pour Berlin :

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/eu_modellprojekte/de/urbact.shtml

¹⁵³ Rapport de synthèse de l'Audit urbain disponible sur la page web

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state_exec_fr.pdf

¹⁵⁴ Rapport de la Commission européenne, Direction Générale Politique Régionale (Coopération territoriale, actions urbaines et régions ultrapériphériques/Actions urbaines) "Enquête d'opinion sur la qualité de la vie dans 75 villes européennes" réalisée par l'organisation Gallup-Hongrie dans le contexte d'un contrat cadre avec la DG Communication (Commission européenne). Elle représente un document qui complète l'Audit Urbain européen, élaboré sous forme de sondage Eurobaromètre Flash.

D'autres initiatives encouragent les exemples de bonnes pratiques en termes de planification tant au niveau local que régional et démontrent la valeur ajoutée d'un partenariat international pour construire un avenir urbain durable allant jusqu'à décerner des prix : il en est ainsi pour le grand prix européen de l'urbanisme, compétition organisée par le Conseil européen des Urbanistes à laquelle la Commission européenne apporte son soutien financier depuis 1990¹⁵⁵. Ces réalisations concrètes et/ou institutionnelles conduisent certains spécialistes à s'interroger sur la constitution d'un modèle de développement de la ville européenne qui, par un prisme de nombreux outils statistiques et par une connaissance sans cesse accrue de la bonne solution à apporter à un problème précis, conduirait les villes à un développement optimal en adéquation avec le contexte mondial. Cependant, il en va différemment de la perception des villes et des réalisations concrètes.

2 – Des réseaux en perpétuel développement mais aux résultats encore peu visibles

Si les bonnes pratiques s'échangent toujours plus, les ambitions proviennent avant tout des organismes de réseaux qui développent certains événements concernent en premier les grandes villes. Ainsi, la Semaine européenne des régions et des villes – entendues généralement sous l'appellation anglophone de la manifestation, *the Open Days* – représente la rencontre la plus importante en nombre des acteurs politiques, des experts et des représentants financiers et de la société civile de l'Europe et des régions. Créée par le Comité des Régions la Direction Générale de la Politique Régionale de la Commission européenne, elle rassemblera 217 régions et villes de 32 pays le 28 octobre 2008 à Bruxelles¹⁵⁶. Les thématiques sont les mêmes que celles incluses dans le développement urbain, déjà rencontrées plus haut (cohésion sociale et territoriale, innovation, développement durable, etc.) et s'organisent autour de séminaires et de débats¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Pour plus d'informations : http://www.urbanistes.com/file/download/GPEU2008_lancement.pdf

¹⁵⁶ Informations sur *les Open Days* 2008 et sur les manifestations précédentes : http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/index.cfm

¹⁵⁷ Eléments synthétiques intéressants sur la page web du Comité des Régions : http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/index.cfm

Cependant, si ces manifestations participent toujours plus au processus de capitalisation de connaissances sur les villes européennes et de recherche concertée de solutions à des problèmes communs au sein de chaque ville, l'accessibilité est encore réduite. Toutes les villes ou organismes ne voient pas leur participation retenue. Certains spécialistes y voient le renforcement d'une élite des métropoles européennes quand d'autres défendent l'idée d'une Europe des petites villes en voie de renforcement. En effet, on peut signaler ici le débat existant entre géographes, politiques, urbanistes, qui conçoivent le développement des villes européennes comme aboutissant à un réseau de métropoles européennes (comme s'interrogent les auteurs de *Europe, Europes*¹⁵⁸) continuant de laisser les petites et moyennes villes à l'écart. A l'inverse, d'autres croient en la montée en puissance des petites villes et au renforcement de leur poids dans le jeu européen¹⁵⁹. Selon l'évolution qui se dessinera, les villes européennes auront à ajuster leur politique de développement urbain en fonction de leur poids et de leur position hiérarchique dans le réseau européen. Quelques soient les tendances actuelles et le choix des organismes à intégrer toutes les villes ou à privilégier les plus grandes, si de telles organisations reflètent une image novatrice et positive d'échanges entre les villes, les résultats concrets dans les politiques urbaines internes ne sont pas facilement perceptibles.

Bien souvent, l'apport concret de ces séminaires et réunions n'est pas ressenti. Pour une ville comme Strasbourg, la visibilité de ce programme est presque nulle, les acteurs publics ne voyant aucun intérêt dans la démarche, comme le souligne Catherine GOUTTEFARDE¹⁶⁰. Certains acteurs publics, notamment européens, affirment que les interactions transnationales sont devenues routinières entre les individus, les groupes, les associations, les administrations ; la réalité est pourtant parfois autrement perçue. Ainsi, un pays comme la France présente un fort réseau des villes au niveau national, notamment renforcé en son temps par le réseau des villes bénéficiant des fonds structurels d'URBAN¹⁶¹. Les réunions sont régulières et les contacts fréquents entre les différents services correspondant à ceux des contractualisations européennes. Par

¹⁵⁸ J. BARROT, B. ELISSALDE, G. ROQUES, *op. cit.*, p. 177

¹⁵⁹ Voir, à cet égard, l'initiative "*Rencontres européennes des petites villes*", organisées par l'Association des Petites Villes de France (APVF), <http://www.secteurpublic.fr/public/article.tpl?id=11498&t=Les+petites+villes+de+l'UE+cr%E9ent+un+R%E9seau+europ%E9en>

¹⁶⁰ Entretien avec Catherine GOUTTEFARDE, *op. cit.* voir en annexe n°2

¹⁶¹ Pour la France, voir le Réseau URBAN II, http://www.urban-france.org/2005.2/site/public/v_fr/statique/accueil/index.php

contre, au niveau européen, il n'existe pas une telle appartenance pour bien des villes. Les réseaux nationaux des villes bénéficiant des programmes européens existent mais le réseau européen peine à se structurer au sein des villes et à s'ancrer dans les pratiques de gestion du développement urbain.

Les effets sont plus grandement ressentis dans les capitales européennes. De par son histoire, Berlin est plus ouvert sur le modèle de développement que peuvent dégager les autres capitales et s'appuie plus fortement sur les échanges de bonnes pratiques. Il faut le mettre en relation également avec le budget plus important dispose une ville-Land comme Berlin qui peut consacrer plus de moyens au développement et à la participation de telles initiatives. Ainsi, les pouvoirs publics assurent une visibilité à ces études et initiatives concernant le renouvellement urbain¹⁶². La tendance semble être prise, pour une métropole comme Berlin, de participer à cette mutualisation des connaissances et à élaborer ses politiques de développement urbain en analysant les expériences externes.

La dynamique institutionnalisée par le programme européen URBACT a été relayée par d'autres organismes. Nous citerons, comme initiative originale et dans la même lignée, EUKN, le réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines (*the European Urban Knowledge Network*) initiative européenne à laquelle participent 15 Etats-membres, le programme URBACT et le réseau de villes EUROCIITIES. Son objectif principal est de partager des connaissances et des expériences, traitant de problématiques urbaines. Ce réseau EUKN "interconnecte des réseaux nationaux de ressources sur les politiques urbaines afin de faciliter l'échange de connaissances validées, standardisées et actualisées et d'offrir ainsi un support aux acteurs nationaux, régionaux et locaux des pays participants pour le développement d'une politique urbaine durable et efficiente"¹⁶³. Plusieurs villes, dont Berlin, se trouvent actrices au sein de divers réseaux qui se développent aujourd'hui toujours plus et qui mettent en avant cette nouvelle 'base de données' que représente désormais l'échange de bonnes pratiques et d'expériences.

¹⁶² Pour exemple, "URBACT Mobility Study - Studie zu den Wechselwirkungen von Wanderungsprozessen und Quartiersentwicklung" par Dr. Frank GESEMANN, Berlin, décembre 2005, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/eu_modellprojekte/download/URBACT_Mobility_Study_Berlin.pdf

¹⁶³ Source : portail français du réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines, http://i.ville.gouv.fr/EUKN/EUKN_index.php
Pour le site général, voir <http://www.eukn.org/eukn/>

Modèle d'une ville européenne ou non, les villes d'aujourd'hui font face à des évolutions qui les poussent toujours plus à se définir comme des villes globales en compétition les unes par rapport aux autres. La conséquence pour les métropoles européennes désormais inscrites dans le jeu mondial fut d'être reliées avec les villes d'importance moindre au sein de réseaux dont les enjeux géopolitiques sont toujours plus importants. L'action de l'Union européenne en matière de développement urbain est, aujourd'hui, suite à ces mutations, de les inscrire davantage dans ces réseaux et de créer une base de connaissances de tous les projets menés sur le territoire européen pour améliorer la planification urbaine et résoudre les problèmes auxquels elles font face. Si les résultats ne sont pas encore visibles, l'initiative originale permet d'intégrer chaque ville dans l'Union européenne et de responsabiliser son développement. Les villes européennes restent uniques par leur histoire, leurs attaches nationales et leur développement propre. Elles convergent néanmoins vers un même point par la prise de conscience qu'elles subissent les mêmes problèmes et qu'elles peuvent en trouver les solutions en leur sein ou dans les expériences de ses consœurs.

CONCLUSION

Comme s'interroge Jean-Claude Boyer dans son ouvrage *Les villes européennes*¹⁶⁴ : « Après l' "Europe des Etats", l' "Europe des villes" serait-elle, à l'avenir, la forme dominante de structuration de notre continent ? », nous pouvons nous interroger sur le développement sans cesse croissant des villes européennes. L'intérêt porté par l'Union européenne à ces entités urbaines reflète d'ailleurs leur importance sur la scène européenne et également mondiale. Le poids économique et l'influence culturelle comme politique des villes n'est pas une nouveauté. Les efforts façonnés pour les inscrire dans un cadre toujours mieux équilibré est par contre récent. Les réflexions communautaires engagées à ce sujet en sont la marque. La ville européenne devient aujourd'hui, pour tous les spécialistes, l'échelon combinant le potentiel de développement des pays et de l'Union européenne.

La particularité de l'action communautaire pour le développement urbain des villes de l'Union européenne renvoie à cette complexité du développement des villes. L'absence d'une politique communautaire strictement urbaine rend difficile l'affirmation d'un processus d'intégration européenne par le développement urbain. Certains auteurs définissent le processus d'intégration européenne comme la mise en commun de certaines compétences nationales et le choix de laisser des institutions indépendantes le choix de gérer leurs intérêts. Dans le champ des programmes urbains, il n'en est alors rien puisqu'il y a plus un *apport* venant de l'Union européenne qu'une politique réelle. Le développement urbain des villes européennes actuelles est la combinaison des vingt sept politiques urbaines européennes mêlées aux réalisations communautaires en la matière. L'avenir de l'intérêt communautaire porté aux villes reste encore à écrire. Les évolutions sont régulières, tentant de suivre au plus près les besoins des villes. Elles signifient à l'inverse une instabilité dans la conception urbaine européenne et une adaptation constante des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux.

Ce bilan s'inscrit toutefois dans la dynamique qu'a créée l'Union européenne entre les instances communautaires et les villes européennes. Au vu des domaines d'une politique urbaine, le champ d'action européen ne s'est pas imposé de lui-même mais a

¹⁶⁴ J-C BOYER, *op. cit.* p. 239

résulté de programmes-tests et de conclusions tirées des enseignements concrets. Aujourd'hui, on peut définir l'apport communautaire pour le développement urbain européen comme étant un cadre de réflexions et de mutualisation des connaissances, appuyé par une manne financière dont l'efficacité a été prouvée et qui a rendu possible la réalisation des projets en adéquation avec les attentes européennes et nationales. L'originalité de l'action a conduit à une autre vision du développement urbain dont les villes, confrontées aux mutations contemporaines, avaient réellement besoin pour équilibrer leur territoire et s'imposer sur la scène mondiale. Si les défis restent encore nombreux, la base qui se dégage du résultat sur vingt ans des programmes européens est prometteuse.

L'ancienneté des villes européennes a permis de souligner la dynamique des acteurs au sein des villes et leur stratégie. Entrepreneurs, leaders économiques et politiques, groupes sociaux se sont mobilisés pour organiser le développement des villes. Chaque ville européenne semble prendre son destin en main, et si les métropoles européennes étaient le sujet d'étude traditionnel du développement urbain, les villes de grande, moyenne et même petite importance sortent aujourd'hui leur épingle du jeu et deviennent à leur tour matière à observation, innovant elles aussi indépendamment pour leur développement économique. En cela, Berlin illustre parfaitement le cas des premières villes et Strasbourg le cas des secondes. L'administration joue dans tous les cas un rôle déterminant dans la croissance des villes. Et chaque ville tend aujourd'hui à devenir une ville globale, à sa mesure, c'est-à-dire à peser dans la balance des relations européennes et mondiales entre villes. Les mouvements des petites villes qui se développent en Europe révèlent cette aspiration commune qui n'est plus le but des seules métropoles mais concerne le territoire européen dans son ensemble.

Le défi majeur auquel se trouvent confrontées les villes européennes est la globalisation. Si l'ouverture dans le champ mondial apparaît comme un réel enjeu pour les nouveaux Etats-membres européens, les quinze premiers n'en sont pas moins confrontés à ces tendances globales. Pourtant, loin d'engloutir les villes européennes, les flux de la mondialisation les renforcent. C'est dans ce contexte qu'apparaît, au niveau politique, l'idée d'un nouveau mode de gouvernement des villes : la gouvernance. Cette notion a été définie, dans notre étude, comme un mode de régulation par lequel des pouvoirs publics associent d'autres acteurs – tant publics que

privés – aux prises de décisions, conduisant à la multiplication des projets et des partenariats et à la remise en cause de l'État.

La mondialisation de l'économie tend à affaiblir les capacités des États à réguler les mécanismes du marché. Par ailleurs, la construction de l'Union européenne favorise également cet affaiblissement du rôle de l'État. Toutefois, pris entre les pouvoirs locaux, l'Union européenne et le processus de mondialisation, l'État ne disparaît pas. Il se recompose, conserve son autorité et sa puissance tout en déléguant certaines responsabilités à d'autres échelons. Au bout du compte, s'inscrit l'image d'un État structurant dans la plupart des sociétés européennes comme le montrent, par exemple, les politiques d'aménagement du territoire. Non seulement le rôle de l'État s'est transformé, mais de multiples acteurs publics et privés contribuent directement ou indirectement au gouvernement des villes. Ainsi, la ville européenne se constitue comme un acteur collectif et politique à part entière.

Le rôle des mouvements sociaux, des entrepreneurs et des dirigeants politiques est aujourd'hui une constante intégrée dans toute action publique urbaine. Ainsi voit-on se mettre en place un ensemble foisonnant d'acteurs et d'initiatives diverses, qui s'affrontent et négocient, élaborent des compromis, instaurent de nouvelles régulations, aboutissant en définitive à produire davantage d'intégration que de fragmentation. Les élus locaux, les maires tout particulièrement, exercent une influence non négligeable, et voient leurs prérogatives se renforcer, en même temps qu'ils bénéficient d'un État encore protecteur. L'Union européenne, par ses fonds et ses programmes, a soutenu ce partenariat en l'instaurant comme principe de l'action des villes européennes.

Le développement, au niveau de la ville, d'une stratégie qu'on appelle de vision, ou de projet, est un des traits caractéristiques de la gouvernance urbaine contemporaine. Elle se fonde sur la mise en place, avec la population, d'un travail de prospective, de projection du devenir de la ville. Ceci s'est fait de diverses manières et avec une vision plus ou moins large des partenaires impliqués. Dans certaines expériences, les groupes de travail sont limités à des leaders d'opinion, à des représentants d'intérêts économiques ou professionnels établis. Et d'autres expériences vont jusqu'à associer des habitants volontaires. Ce souci de l'inclusion des habitants, et plus généralement des usagers de la ville, dans la gouvernance a d'ailleurs révélé une faiblesse que tentent aujourd'hui de combattre les programmes locaux, nationaux et européens : la vision restrictive des personnes impliquées par le devenir de la ville.

Les initiatives de la démocratie participative qui se sont développées au sein des villes sont les empreintes de cet autre enjeu. Les usagers de la ville deviennent un centre attracteur. Les principaux secteurs économiques les considèrent comme une ressource qu'il s'agit de faire venir dans la ville par une politique culturelle, et par ce qu'on appelle le "marketing urbain", le travail sur l'image de la ville et sa diffusion publicitaire. C'est un atout non négligeable pour les entreprises qui ont à veiller à pouvoir attirer les cadres, à satisfaire leurs attentes et leurs besoins, ainsi que ceux de leurs visiteurs. La ville conçue comme une entreprise performante en compétition directe avec les autres peut alors être l'image qui se dégage de ces diverses problématiques contemporaines inscrites dans le système globalisé. Cependant, un développement urbain harmonieux reste pour les villes le décor nécessaire au bon vivre de la population. Qu'il se fonde sur la recherche d'une efficacité toujours croissante ne peut être un point négatif, puisque la tendance actuelle n'est pas de transformer les villes en cités idéales utopiques contraignant les individus à y vivre ordonnés. Au contraire, la participation de la population et l'inclusion des expériences des autres villes forment un cadre ouvert avec pour objectif premier de combattre les inégalités entre aires urbaines.

Dans notre étude sur les villes et l'Union européenne, il apparaît clairement que les interactions à double sens ont été la base des réalisations que nous avons retracées. On peut ainsi voir que si les villes font en partie l'Union européenne, l'inverse peut être dit. Le rôle de l'Union européenne en matière de développé a peut-être été de contribuer à une définition formelle des politiques publiques et à une conception uniformisée de la ville européenne.

Si, dans l'étude de la construction des villes au travers de l'action européenne, on peut focaliser son regard sur les processus de crises et de décomposition sociale et politique, le choix a été fait ici de développer une approche centrée sur la production des rapports sociaux et le modelage de l'espace urbain, au travers de l'action européenne, pour tenter de mettre en lumière ce qui fait la ville européenne d'aujourd'hui et de demain.

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages

B. Articles de périodiques ou de presse

C. Interventions conférences & rapports

D. Documents juridiques

E. Périodiques d'information

F. Brochures d'information

G. Rapports

H. Communications, livres et documents de travail officiels

I. Résolutions, avis et réponses des institutions communautaires

K. Sites internet

Liens sur Berlin

A. Ouvrages

- ANDERSEN H.-T. and VAN KEMPEN R. Eds (2001), *Governing European Cities : Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot, Ashgate, 357 p.
- ANTALOVSKY E., DANGSCHAT J., PARKINSON M. Eds., *Cities of Europe - Europe in the Cities*, by the authors, Vienna and Liverpool, 2005, 436 p.
- BARROT Jean, ELISSALDE Bernard, ROQUES Georges, *Europe, Europes - Espaces en recomposition*, Paris, Vuibert, 2002 (3° mise à jour), 310 p.
- BOYER Jean-Claude, *Les Villes européennes*, Paris, Hachette Livre, collection Carré Géographie, 2003, 256 p.
- BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. EIOP European Integration Online Papers, 2000, Unpaginated - <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- BRIEN L., « Eurocities, un réseau pour la promotion d'une politique urbaine », in BITSCH M.-T., *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 457 p.
- CATTAN N. Nadine, PUMAIN Denise, ROZENBLAT Céline, SAINT-JULIEN Thérèse, *Le système des villes européennes*, Paris, Anthropos, collection "Villes", 1994, 201 p.
- CHESHIRE P., « Urban Policy: art or science? », in ROBSON B., *Managing the City, the Aims and Impacts of Urban Policy*, Croom Helm, Londres, 1987, p. 22-39
- COSINSCHI M., RACINE J-B., Géographie Urbaine dans *Les concepts de la géographie humaine*. Paris, Armand Colin, 5° édition, 2001, 336 p.
- CUSHMAN, HEALEY W. et BAKER, *European cities monitor : l'étude sur l'attractivité des villes européennes*, novembre 2005, 20 p.
- FRANCK S., "The European Union and the European cities: three phases of the European Urban Policy", in *Spatial Planning and Urban Development in the Ten New EU Member States*, Eds U Altrock, S Günter, S Huning, D Peters (Ashgate, Aldershot, Hants), 2005
- GERDES F., KAISER J., KIPP H., " The relevance of Urban Governance in planning practice - Case study Berlin 'Kranzler Eck' " 2006
- GIRAUD Michel (auteur secondaire), Union des régions capitales de la communauté européenne (auteur principal), *Les régions capitales de la Communauté européenne - Un avenir commun*, Paris, 1984 - 248 p.
- GURR T. & KING D., *The State and the City*, Londres, Macmillan, 1987, 256 p.
- HALPERN Charlotte, "Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99" in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2005, volume 23, pp. 700-720
- HALPERN C., *La mise en œuvre du Programme d'Initiative Communautaire URBAN à Berlin, 1994-1999 : acteurs, institutions et processus : trois niveaux d'analyse pour*

- observer l'action publique en marche*, Mémoire de DEA, Paris, Institut d'études politiques, 1999
- HIX S., GOETZ K.H., *Introduction: European Integration and National Political Systems*, in: *West European Politics*, Special Issue, 2000, 23 (4), 1-26
 - HOOGHE L. (eds), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 466 p.
 - LACOSTE Yves, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1995 (Edition mise à jour), 1728 p.
 - LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 127 p.
 - LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes - Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Les Presses Sciences Po, Collection Académique, 2003, 454 p.
 - LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian, *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La découverte, Collection "Recherches", 1997, 276 p.
 - LEVY Jacques, *Le Tournant géographique*, Paris, Belin, collection Mappemonde, 1999, 399 p.
 - MAERTENS C. et VERVAEKE M., *La polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Economica, 2000
 - P. NEWTON - *Urban form and environmental performance* - in Jenks M. et al. *Achieving a sustainable urban form* - Spon- 2000, 388 p
 - NEWMAN Peter et KENWORTHY Jeffrey, *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence* - Island Press - 1999 (1^o édition), 464 p.
 - PARKINSON M., *Urbanisation and the Function of the Cities in the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992
 - PAUGAM Serge, *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Collection "Textes à l'appui", Paris, 1996, 582 p.
 - ROZENBLAT C., CICILLE P., *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La documentation française, 2003, 94 p
 - ROSIERE Stéphane, *Géographie politique et géopolitique - Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses, Collection : Universités Géographie, 2003, 426 p.
 - RYTLEWSKI R., « Berliner Politik : Zwischen Kiez und Stadtstaat », in Süß W., Rytlewski R., *Berlin Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, Nicolai, Berlin, 1999
 - SASSEN S. (1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press
 - SCHLUSCHE G., (1997) *Die Internationale Bauausstellung Berlin. Eine Bilanz. Planung und Durchführung 1979-1987 und Einfluss auf die Berliner Stadtentwicklung*, Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und regionalplanung, Heft 59, Berlin.

- SIMMONDS D. et COOMBE D. - *The transport implications of alternative urban forms* - in Jenks M. et al. *Achieving a sustainable urban form* - Spon- 2000, 388 p.
- TOFARIDES Maria, *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*, Aldershot, Ashgate, 2003, 316 p.
- TREMBLAY D-G., TREMBLAY R. et al., *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie - Enjeux et défis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, 410 p.
- Van den BERG, L., BRAUN, E. and Van der MEER, J., *National Urban Policies in the European Union*, EURICUR, 2004, 129 p.
- Van den BERG, L., BRAUN, E. and Van der MEER, J., *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot. 2007, 464 p.
- WINDEN W., VAN DEN BERG L., *Cities in the Knowledge Economy: New Governance Challenges*, Rotterdam, EURICUR 2004

B. Articles de périodiques ou de presse

- BERTACCHINI, Y., HERBAUX, Ph., (2005), "Les Tic, leviers de gouvernance territoriale", *ISDM*, n° 21.
- BROCHET B., GAY JB., PINI G., "La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville", *DGESCO*, article scientifique pour *Geoconfluences*, 26.07.2004
- 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.
- DAVID Carl-Heinz, "Le droit de l'urbanisme en Allemagne", in *AFDUH* 1998, n° 2
- DENEUIL F., "Un nouveau regard : l'intérêt d'une approche managériale. Un nouvel espace de négociation" in <http://www.reseaux-de-villes.org/ressources/dunkerque/denieul.htm>
- GESEMANN Frank, "URBACT Mobility Study - Studie zu den Wechselwirkungen von Wanderungsprozessen und Quartiersentwicklung", Berlin, décembre 2005
- LE GALES Patrick, "Le desserrement de l'étroitesse de l'Etat", *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999
- SAVITCH H.V., "Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain", *Métropoles*, 2, Varia, <http://metropoles.revues.org/document652.html>
- WEILER J., "A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors", *Comparative Political Studies*, 26, 1994, p. 510-534

C. Interventions conférences & rapports

- ATKINSON R., DUHR St., *'The Committee on Spatial Development's Multiannual Programme of Cooperation in Urban Affairs within the European Union': A*

Framework for the Development of an EU Urban Policy?, paper presented at the EURA/EU-POLIS conference on 'Urban and Spatial European Policies', Turin, April 2002

- JOUVE Bernard, *Gouvernance métropolitaine en Europe : essai de typologie*, communication au XXXVIII^{ème} colloque annuel de l'Association de Science Régionale de Langue française, Trois-Rivières, Canada, 21-23 août 2002, 25p.
- RADAELLI C., "Wether Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change", *Paper Presented at the PSA Conference*, Londres, avril 2000
- RÖCKE Anja et SINTOMER Yves, « Citizen Juries in Berlin: A New Form of Democratic Urban Governance? », contribution to the international conference "Democratic Network Governance", Copenhagen, October 21-22, 2004
- Rapports pour les" 4[°] Rencontres internationales de Recherche en urbanisme de Grenoble" du 7 et 8 février 2008, http://iug.xtek.fr/index.php?dossier_nav=668

D. Documents juridiques

- Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), *Journal officiel n° C 191* du 29 juillet 1992
- 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° 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

E. Périodiques d'information

- La lettre de la DIV n° 63, janvier 2001, 8 p.

F. Brochures d'information

- *Partenariat avec les villes - L'initiative communautaire URBAN*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, 52 p.

G. Rapports

- COMMISSION EUROPEENNE, Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, EUR-OP, 2007, 7 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel sur les Projets Pilotes urbains, 1996, EUR-OP, Luxembourg, 1997, 50 p.
- PARLEMENT EUROPEEN, 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.

- DUTCH MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM AFFAIRS (2004), *Cities in the New EU Countries: Position, Problems, Policies*, Amstelveen, september 2004
<http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/research/2006/3/cities-in-the-new-eu-countries.pdf>

H. Communications, livres et documents de travail officiels

- COMMISSION EUROPEENNE, Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels URBAN, JOCE C 180/6, 1 juillet 1994
- COMMISSION EUROPEENNE, Projet de communication aux Etats membres concernant l'initiative communautaire URBAN II, 5 octobre 1999, 14 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, *La question urbaine: orientations pour un débat européen ou Towards an Urban Agenda*, Brussels, 1997
- COMMISSION EUROPEENNE, Communication 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
- COMMISSION EUROPEENNE, *La programmation des Fonds Structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 14.6.2002, COM 2002 308 final, 41 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Conseil et au Parlement européen, 21 novembre 2003, « Les enjeux clés de la compétitivité en Europe - vers une approche intégrée » [COM(2003) 704 final - Non publié au Journal officiel]
- COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 11.02.2004, COM(2004) 60 final
- COMMISSION EUROPEENNE, *La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, Bruxelles, le 13.7.2006, COM (2006) 385 final
- COMMISSION EUROPEENNE - Groupe interservices développement urbain *La dimension urbaine de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 (1^{ère} partie)*, 25 p.

- COMMISSION EUROPEENNE - Groupe interservices développement urbain *La dimension urbaine des autres politiques communautaires pour la période 2007-2013 (2° partie)*, 93 p.
- DG REGIO (2006), *Document de travail des services de la commission accompagnant la communication de la commission au conseil et au parlement européen, La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, Bruxelles, le 13.7.2006, COM (2006) 385 final
- SENATSWERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, *Berlin in Bewegung. Mobilitätspolitik für das 21. Jahrhundert*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin, 2005

I. Résolutions

- PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution sur la communication de la Commission intitulée Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne (COM(98)0605 - C4-0059/99)*, 1999

K. Chartes, déclaration et programme

- MINISTRES DES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE DU DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE LA COHESION TERRITORIALE, *Agenda territorial de l'Union européenne - vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, accepté à l'occasion de la Réunion informelle du 24/25 mai 2007 à Leipzig.

L. Sites internet

- CCRE (Conseil des Communes et des Régions d'Europe)
<http://www.ccre.org/homepage.htm>
- Comité des Régions
<http://cor.europa.eu>
- Eurocities
<http://www.eurocities.org/main.php>
- European Urban Knowledge Network (EUKN) :
<http://www.eukn.org/eukn/>
- Parlement européen

http://www.europarl.europa.eu/news/public/documents_par_theme/910/default_fr.htm

- Politique régionale Inforegio
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm
- Audit urbain
Pour des statistiques : <http://www.urbanaudit.org>:
http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fr.htm
Pour les résultats :
- http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/pdf/aude_fr.pdf
- Sur le système FEDER
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60015.htm>
- URBACT
<http://urbact.eu/>
- URBAN
http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban_fr.htm
- URBAN France
http://www.urban-france.org/2005.2/site/public/v_fr/statique/intro/intro_flash.php

Liens sur Berlin

- Pour le projet "Kanzler Eck"
<http://www.infra.kth.se/courses/1H1171/papers/GerdesKaiserKippreport.pdf>
- Pour l'initiative Quartiersmanagement
<http://www.quartiersmanagement-berlin.de/quartiersmanagement/foerdergebiet-urban-ii/urbanfonds/>
- http://www.stadtentwicklung.berlin.de/internationales_eu/stadtplanung/

ANNEXES

- ✓ ANNEXE N° 1- Acteurs et actions : La Direction générale de la politique régionale et les différents modes d'intervention financière de l'Union européenne dans les villes
- ✓ ANNEXE N° 2 - Entretien avec Catherine GOUTTEFARDE, mardi 22 avril 2008 -
- ✓ ANNEXE N° 3- Le Fonds européen de Développement régional - Eléments principaux
- ✓ ANNEXE N° 4 - Le programme URBAN II : liste
- ✓ ANNEXE N° 5 - Elément cartographique sur Berlin
- ✓ ANNEXE N° 6 - Partenariat Union européenne - Etats - villes : quelques éléments réglementaires
- ✓ ANNEXE N° 7- Entretien téléphonique avec Denis BOCQUET, mardi 6 mai 2008 -
- ✓ ANNEXE N° 8 - Informations techniques et financières sur le programme URBAN I pour Berlin-Est
- ✓ ANNEXE N° 9- Exemple d'action innovante financée par les programmes européens de développement urbain. "Petits programmes, grands effets"
- ✓ ANNEXE N° 10 -Eléments sur le Programme d'Initiative Communautaire URBACT - 2000-2006

ANNEXE N° 1- Acteurs et actions : La Direction générale de la politique régionale et les différents modes d'intervention financière de l'Union européenne dans les villes

✓ **Les missions de la Direction générale de la Politique régionale**

La mission de la Direction générale de la Politique régionale est de renforcer la cohésion territoriale, sociale et économique en réduisant les disparités que l'on constate encore en termes de développement entre les différentes régions et les différents États membres. Une telle politique nécessite d'investir dans le potentiel local de chaque région afin de promouvoir la compétitivité des économies régionales et de permettre aux régions en retard de développement de combler l'écart qui les sépare des régions plus prospères. Pour ce faire, il faudra toujours veiller à ce que la contribution de l'Union au développement régional apporte une plus-value maximale. Ainsi, on peut dire que la politique régionale est une expression de la solidarité et le moteur de croissance de la compétitivité au sein de l'Union européenne.

✓ **Les principaux instruments de la politique sont les suivants:**

- Le Fonds européen de développement régional peut intervenir dans tous les États membres et cofinance des investissements physiques et, dans certaines limites, la formation de citoyens. L'attribution de fonds se fait principalement au bénéfice des régions les plus pauvres en termes de PIB par habitant.
- Le Fonds de cohésion cofinance principalement des projets relatifs aux transports et à l'environnement dans les États membres dont le PNB est inférieur à 90% de la moyenne européenne.
- La composante de développement régional ainsi que la composante de coopération transfrontalière du nouvel instrument de préadhésion (IAP) aident les pays candidats à améliorer leur compétitivité et leur économie, particulièrement par le biais de leur réseau de transport et de l'infrastructure environnementale.

✓ **En outre, il y a deux autres instruments financiers plus spécifiques:**

- Le Fonds de solidarité de l'Union européenne qui apporte une assistance financière en cas de catastrophe naturelle grave.
- Le Fonds international pour l'Irlande auquel l'UE contribue et qui, conjointement au programme PEACE financé par les fonds structurels, vise à la consolidation du processus de paix et de réconciliation en Irlande du Nord.

La Commissaire Danuta Hübner a la responsabilité politique de cette mission actuellement.

Source : http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_fr.htm

ANNEXE N° 2

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien avec Catherine Gouttefarde,

- chargée d'affaire Fonds européens à la caisse des dépôts et consignations de 2003 à 2004,
- a réalisé des travaux de recherche dans le cadre d'une thèse de science politique sur les fonds européens entre 2001 et 2003 ;
- actuellement, responsable des Contractualisations Européennes à la ville de Strasbourg

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

ANNEXE N° 3

Le Fonds européen de Développement régional - Eléments principaux

La mission du FEDER est de contribuer financièrement au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale en réduisant les disparités régionales et en soutenant le développement et l'ajustement structurel des économies régionales, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin

Les ressources du FEDER servent principalement à cofinancer :

- les investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois ;
- les infrastructures ;
- les initiatives de développement local et les activités des petites et moyennes entreprises.

Plus concrètement, tous les axes de développement suivants sont concernés : les transports, les technologies de communication, l'énergie, l'environnement, la recherche et l'innovation, les infrastructures sociales, la formation, la réhabilitation urbaine et la reconversion industrielle, le développement rural, la pêche, ou encore le tourisme et la culture.

Sources :

- Règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, relatif au Fonds européen de développement régional [Journal officiel L 213, 13.08.1999].
- Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 [Journal officiel L 210 du 31.7.2006].

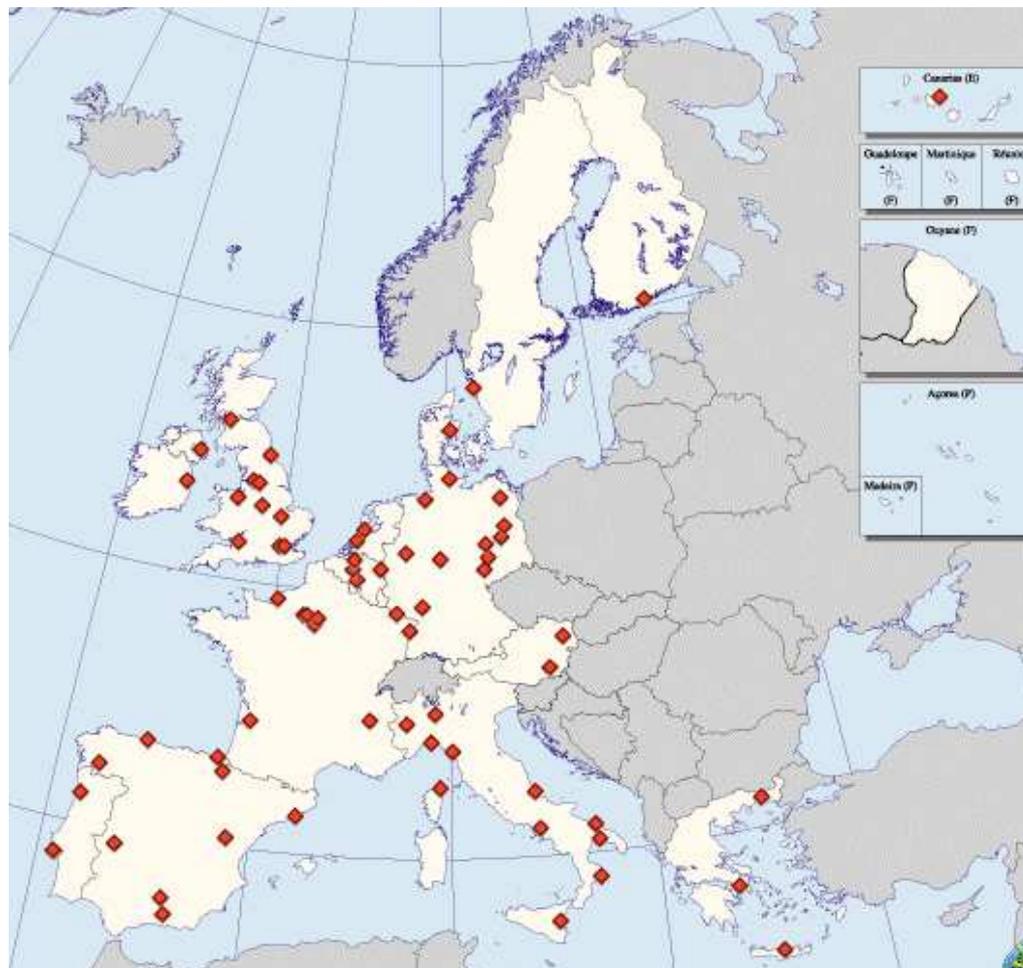
ANNEXE N 4 - Le programme URBAN II

URBAN II PROGRAMMES WITH ERDF (FEDER) CONTRIBUTION (2001 PRICES)

Source : Politique régionale Info Regio,
http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/prog_fr.htm

Belgium	Granada 12,1	Porto 9,7
Bruxelles-Capitale 6,9	France	Finland
Antwerpen 6,9	Clichy-Montfermeil 12,6	Helsinki/Vantaa 5,2
Sambreville 6,9	Le Mantois 12,6	Sweden
Denmark	Grigny/Viry 12,6	Göteborg 5,2
Arhus Gellerup 5,2	Val-de-Seine 11,6	United Kingdom
Germany	Bastia 11,6	West Wrexham 10,4
Berlin 14,6	Le Havre 10,5	Belfast 10,4
Bremerhaven 9,7	Strasbourg 9,5	Bristol 10,4
Dessau 14,6	Grenoble 9,5	Burnley 11,2
Dortmund 9,7	Bordeaux 9,5	Halifax 12,4
Gera 14,6	Ireland	Hetton & Murton 11,2
Kassel 9,7	Ballyfermot 5,2	Normanton in Derby 10,9
Kiel 9,7	Italy	Peterborough 10,9
Leipzig 14,6	Carrara 8,7	Stockwell 9,8
Luckenwalde 14,6	Caserta 14,7	Thames Gateway 11,6
Mannheim 9,7	Crotone 14,7	Clyde Waterfront 12,6
Neubrandenburg 14,6	Genova 10,5	Networks 15,6
Saarbrücken 9,7	Milano 10,5	
Gr		
Pe		
Komotini 7,8	Pescara 4,8	
Iraklio 7,3	Taranto 14,8	
Spain	Torino 10,5	
S.Cristobal de la Laguna	The Netherlands	
11,2	Amsterdam 8,7	
Pamplona 11,2	Rotterdam 8,7	
Orense 9,6	Heerlen 11,7	
Gijon 10,3	Austria	
Teruel 10,3	Wien 4,2	
S. Adria de Besos 12,1	Graz 4,2	
Jaen 12,1	Portugal	
S. Sebastian-Pasajes 10,3	Amadora 3,5	
Caceres 11,2	Lisboa 5,6	

CARTE DES PROGRAMMES URBAN II



Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

ANNEXE N° 5 - Élément cartographique sur Berlin



Quartiers berlinois concernés par URBAN I : Friedrichshain, Prenzlauerberg, Kreuzberg, Lichtenberg

ANNEXE N° 6

Partenariat Union européenne - Etats - villes : quelques éléments réglementaires

En vertu du règlement (CE) n° 1260/1999, l'Etat membre doit :

- présenter à la Commission les propositions de zonages pour l'objectif 2 (article 4.3) et les différents documents de programmation (article 15),
- négocier avec la Commission européenne l'application du principe de l'additionnalité (article 11.2),
- désigner les autorités de gestion (article 9.n)¹⁴, les autorités de paiement (article 9.o), les partenaires les plus représentatifs au niveau national, régional, local ou autre, « *afin de créer une large et efficace association de tous les organismes appropriés* » (article 8.1), les membres du comité de suivi (considérant 48 et article 35.1),
- donner son accord à l'autorité de gestion - lorsqu'il ne l'est pas lui-même - si cette dernière souhaite recourir au dispositif de subvention globale (article 9.i),
- informer la Commission des suites données aux observations qu'elle a formulées à l'autorité de gestion lors de l'examen du rapport annuel d'exécution (article 34.2),
- assurer les exercices d'évaluation, conjointement avec la Commission européenne et l'autorité de gestion (articles 40 à 43).

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'École des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'Ecole des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'Ecole des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'Ecole des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'Ecole des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Entretien téléphonique avec Denis Bocquet

- ancien chercheur au CNRS
- Enseignant d'urbanisme à l'Ecole des Ponts et Chaussées et responsable d'un programme de recherche sur les stratégies urbaines en Allemagne de l'Est financé par l'ANR (Agence nationale de recherche)
- Aujourd'hui, directeur de l'Institut français de Dresde

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteur.

ANNEXE N° 8

Informations techniques et financières sur le programme URBAN I pour Berlin-Est

Titre : Programme de l'Objectif 1 pour Berlin-Est

Type d'intervention : Programme opérationnel

Répartition financière par axe prioritaire

Axes prioritaires	Coût total	Participation CE	Aides publiques (CE + autres)
1 Promotion de la compétitivité des activités économiques, particulièrement des PME	323.292.000	200.968.000	323.292.000
2 Mesures en faveur de l'infrastructure	425.958.000	259.341.000	425.958.000
3 Protection et amélioration	72.068.000	54.050.000	72.068.000
4 Promotion de la main-d'œuvre	263.247.000	183.628.000	262.661.000
5 Développement rural	9.559.000	7.169.000	9.559.000
999 Assistance technique	15.782.000	11.835.000	15.782.000
Total	1.109.906.000	716.991.000	1.109.320.000

Répartition financière par Fonds

Participation CE	FEDER	FSE	FEOGA
Total : 716.991.000	519.537.000	190.135.000	7.319.000
100,00%	72,46%	26,52%	1,02%

Source :

http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1999DE161PO001&LAN=6

ANNEXE N° 9

Exemple d'action innovante financée par les programmes européens de développement urbain. "Petits programmes, grands effets"

"A la boulangerie de Charlottenburg, le réfrigérateur se trouve trop près du four et la friteuse fonctionne toujours à l'électricité plutôt qu'au gaz, pourtant moins coûteux. Si l'on installait un système moderne de récupération de la chaleur résiduelle, la chaleur produite par le four pourrait suffire à couvrir la quasi-totalité des besoins en eau chaude. Le boucher de Wedding, quant à lui, utilise encore un vieux système de refroidissement de l'eau, grand consommateur d'énergie. Il aurait tout intérêt à faire installer un système de refroidissement moderne équipé d'une unité frigorifique autonome. C'est en effet en investissant dans des technologies vertes que les petites et moyennes entreprises pourront "éviter le rouge". Et pour cela, elles peuvent compter sur l'aide financière accordée dans la cadre du programme berlinois de défense de l'environnement.

Les petites et moyennes entreprises sont les plus grands pourvoyeurs de main d'œuvre de l'économie berlinoise. Le recours aux nouveautés techniques en matière d'environnement permet de sauvegarder des emplois existants et d'en créer de nouveaux. Toutefois, les investissements écologiques conduisent rapidement ce type d'entreprises à la limite de leurs capacités commerciales, ce qui les désavantage par rapport aux grandes entreprises. Les programmes de défense de l'environnement ont précisément pour vocation de compenser ces handicaps. Les moyens nécessaires sont fournis par le Land de Berlin et par le Fonds européen de développement régional. Depuis 1989, 430 petites et moyennes entreprises ont déjà bénéficié d'une aide en faveur de programmes de lutte antipollution.

Outre l'aide fournie aux entreprises individuelles, des actions sont également entreprises pour encourager la création de sociétés de services. C'est ainsi que la zone industrielle de Spandau a réduit sa production de déchets spéciaux de 7.000 tonnes depuis qu'une société spécialisée dans le traitement de ce type de déchets s'y est installée. Cette dernière recycle ou élimine les solvants, les fixateurs et les développateurs provenant de laboratoires. Ce faisant, elle débarrasse plusieurs entreprises du problème du traitement des déchets et contribue de manière substantielle à la protection de l'environnement.

Dans un parc industriel voisin, une menuiserie, une usine de montage de voitures, un atelier de serrurerie et une entreprise de sérigraphie ont uni leurs forces pour installer une centrale de chauffage à distance combinée avec une installation solaire. Cette initiative a permis de réduire la consommation totale d'énergie de 20 %, les émissions d'anhydride sulfureux de 95 % et les émissions de dioxyde de carbone de 65 %.

Les programmes de défense de l'environnement ont pour objectif d'encourager les mesures de lutte antipollution à tous les niveaux. C'est de cet objectif que relèvent également les mesures favorisant la formation et le perfectionnement dans le secteur de l'environnement. En outre, ces programmes ouvrent la voie à la création de nouveaux métiers, de nouveaux procédés, de nouvelles technologies et ainsi de nouveaux marchés renforçant la compétitivité de l'économie berlinoise et en particulier des petites et moyennes entreprises de la région."

Données techniques

Coût total : 441.000 DM

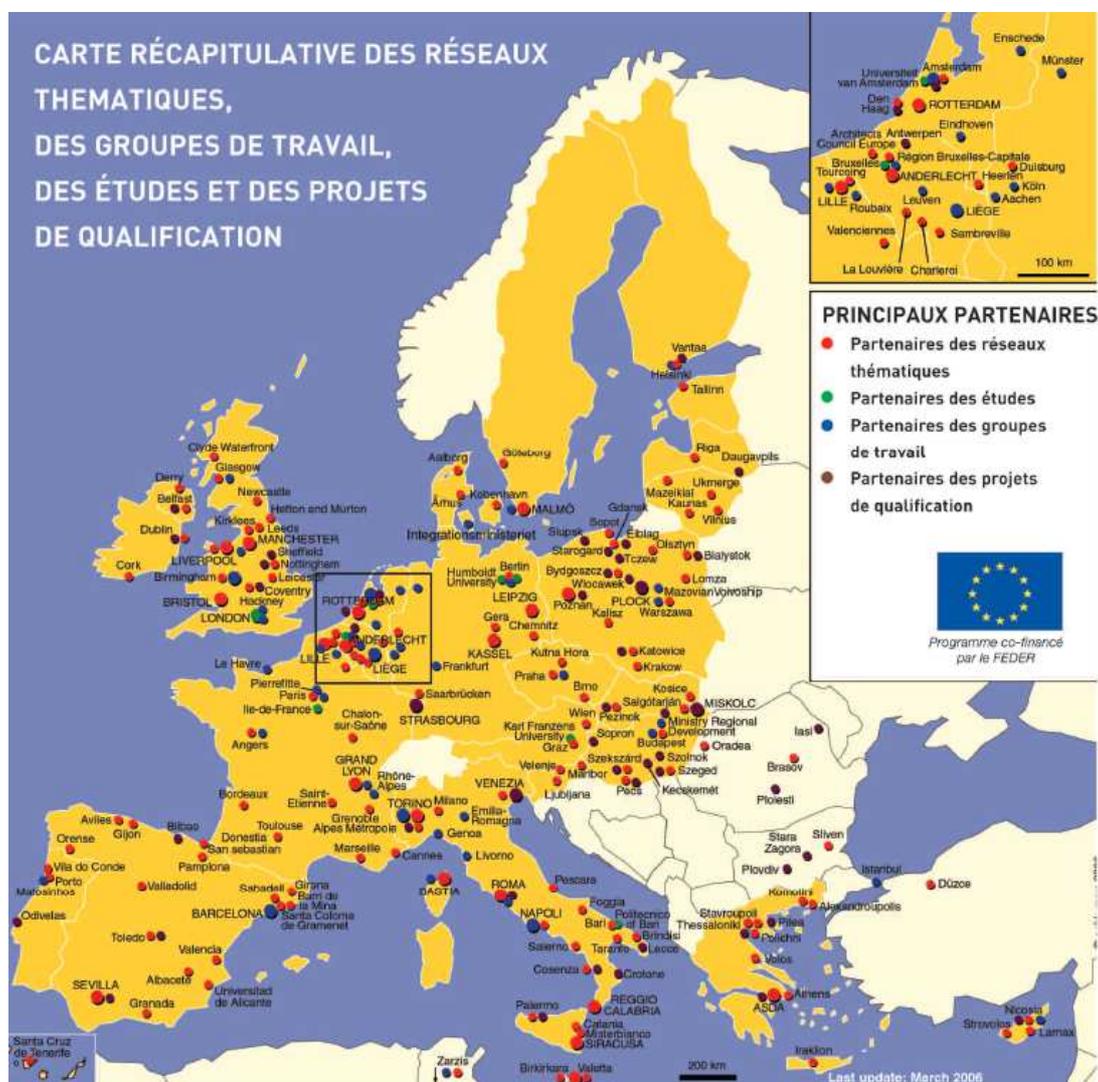
EU contribution : 260.000 DM

Source :

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/details.cfm?pay=DE&the=6&sto=127&lan=6

ANNEXE N° 10

Éléments sur le Programme d'Initiative Communautaire URBACT 2002-2006



" ...mettre en réseau les villes ayant bénéficié des programmes URBAN et PPU..."

33 PROJETS URBACT 2002-2006
20 RÉSEAUX THÉMATIQUES
7 GROUPES DE TRAVAIL
2 ÉTUDES
4 ACTIONS DE FORMATION À DESTINATION DES VILLES
DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

Source : www.urbact.org

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	4
SOMMAIRE	6
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	8
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	8
<u>PREMIERE PARTIE - L'UNION EUROPEENNE DANS LES VILLES, LA CONSTRUCTION DE SON ACTION ET SON IMPACT</u>	15
SECTION 1 – L'UNION EUROPEENNE ET LES METROPOLES : LE POURQUOI D'UN NOUVEAU PARTENARIAT	16
I - LES MOTIVATIONS DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE FACE A L'IMAGE PARADOXALE DES VILLES	16
1 - Quand 'villes européennes' rime avec croissance et ressources	16
2- Une diversité des contextes nationaux pour une similitude des défis urbains	18
II - UNE LOGIQUE DE CHANGEMENT PAR L'INNOVATION : L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE, ENTRE FONDEMENTS RESPECTES ET ORIGINALITE DE LA DEMARCHE	21
1 - « So what kind of EU policy is desirable? »	21
2- Le choix d'une cohésion sociale et d'une cohérence territoriale	23
III - UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT URBAIN EN CONSTRUCTION, AU CARREFOUR DE NOMBREUSES AUTRES	25
1 - Un intérêt tardif mais de plus en plus ciblé	25
2 - Des villes toujours plus impliquées dans l'action publique : entre consolidation des politiques et reconnaissance	27
SECTION 2 – LES EFFETS DES PROGRAMMES DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA GOUVERNANCE URBAINE : UNE REDEFINITION DE L'ACTION PUBLIQUE	30
I - L'ECHELON ETATIQUE A L'EPREUVE DE L'EUROPEANISATION ET SES CONSEQUENCES SUR LES VILLES	31
1 - Desserrement de l'étreinte de l'Etat et processus d'européanisation	31
2 - Une action étatique certes modifiée mais toujours présente	34
II - LE LOCAL ET LE REGIONAL : NOUVEAUX PARTENAIRES DIRECTS DE L'UNION EUROPEENNE	38
1- L'impulsion constante de la Commission européenne vis-à-vis des villes	38
2 - La représentation au sein du Comité des Régions : degré abouti du processus d'intégration européenne dans les villes?	40

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 42

**DEUXIEME PARTIE - LES VILLES DANS L'UNION EUROPEENNE : LA
CONCRETISATION D'UN NOUVEAU PARTENARIAT HORIZONTAL..... 43**

SECTION I – UN NOUVEAU JEU D'ACTEURS AU SEIN DES VILLES

EUROPEENNES – LES RESULTATS (IM)PREVISIBLES DES PIC 44

I - INSERTION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA CONCEPTION URBAINE 44

1 - Concertation nouvelle et action publique modifiée 45

2 – Efficacité de cette concertation : la question de la démocratie participative 48

II - MISE EN COMMUN DES EFFORTS AUTOUR DU DEVELOPPEMENT URBAIN : LA CONCERTATION PUBLIC-PRIVE 50

1 - Les motivations de ce nouveau partenariat 50

2 – Performances et limites de cette nouvelle gouvernance 54

SECTION II – LES CHANGEMENTS DE LA POLITIQUE LOCALE ET

L'UNION EUROPEENNE 57

**I - L'INTRODUCTION D' "INNOVATIONS EXTERNES" DANS LES POLITIQUES URBAINES POUR REpondre AUX DEFIS
URBAINS : LA STRATEGIE "DE VISION" 57**

1 - Conception de long terme pour problèmes actuels 58

2 - Petits programmes, grands effets : des innovations externes au plus proche des besoins
urbains 60

II- CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS INDUITS PAR LES REGLES ET NORMES EUROPEENNES 63

1 - Une nouvelle allocation des pouvoirs pour des normes européennes strictes..... 63

2 - De nouvelles structures coordinatrices du partenariat local/européen pour une meilleure
gestion des fonds publics 65

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 68

TROISIEME PARTIE - VERS LA CREATION D'UN MODELE DE VILLE

EUROPEENNE? 69

SECTION 1 – LES VILLES EUROPEENNES A L'HEURE DE LA GLOBALISATION :

GOVERNANCE NOUVELLE POUR ENJEUX SANS PRECEDENTS? 70

I - LES VILLES EUROPEENNES : DES CITES GLOBALES DURABLES ? 70

1 - Equilibre entre planification et développement spontané, la ville européenne cherche à
s'adapter 70

2 - La nouvelle étape dans la conception du développement urbain : l'aspiration à des villes
européennes durables 74

II - CAUSE OU CONSEQUENCE : LA COMPETITIVITE URBAINE 78

1 - Les caractéristiques de la concurrence entre les villes 78

2 - L'influence de la compétitivité urbaine sur les programmes communautaires.....	80
--	----

SECTION 2 – LE NOUVEAU SYSTEME URBAIN EUROPEEN : DES VILLES EN RESEAU.. 83

I - FORMATION DE RESEAUX : UN PAS DE PLUS VERS UN MODELE DE VILLE EUROPEENNE ?.....	83
---	----

1 - Des réseaux urbains européens facteurs d'intégration	84
--	----

2 - Les apports d'une intégration institutionnalisée pour les villes.....	86
---	----

II - SIGNE D'EUROPEANISATION CROISSANTE : L'ECHANGE DE CONNAISSANCES COMME BASE NOUVELLE DE DEVELOPPEMENT.....	89
--	----

1 - La recherche toujours plus approfondie du Best Way : le programme URBACT	89
--	----

2 - Des réseaux en perpétuel développement mais aux résultats encore peu visibles.....	92
--	----

CONCLUSION 96

BIBLIOGRAPHIE..... 100

ANNEXES 108

TABLE DES MATIERES..... 131