



Union européenne
Politique régionale



Renforcer la dimension urbaine

**Analyse des programmes opérationnels cofinancés
par le Fonds européen de développement régional
pour la période 2007-2013**



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE
POLITIQUE RÉGIONALE

Bruxelles, 25 Novembre 2008

Renforcer la dimension urbaine

Analyse des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen de développement régional pour la période 2007-2013

Document de travail de la Direction Générale de la Politique régionale

Table des matières

RÉSUMÉ.....	5
1. INTRODUCTION.....	11
1.1. Objectifs du présent document de travail.....	13
1.2. Terminologie.....	14
1.3. Types d'actions et thèmes couverts dans le document de travail.....	16
2. METHODOLOGIE.....	19
2.1. Base de travail.....	19
2.2. Nombre de programmes opérationnels évalués.....	19
2.3. Informations financières sur les programmes opérationnels évalués.....	20
3. LA DIMENSION URBAINE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS COFINANCES PAR LE FEDER POUR LA PERIODE 2007-2013.....	21
3.1. La dimension urbaine des programmes opérationnels mis en œuvre dans le cadre de l'objectif convergence.....	22
3.1.1. Préalables et modalités de la programmation dans les régions «convergence».....	23
3.1.2. Actions visant à promouvoir la cohésion interne des zones urbaines défavorisées («actions de type URBAN»).....	25
3.1.3. Actions visant à promouvoir le développement urbain en fonction de défis urbains spécifiques.....	26
3.1.4. Actions visant à promouvoir un développement polycentrique plus équilibré.....	30
3.2. La dimension urbaine des programmes opérationnels dans le cadre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi».....	31
3.2.1. Préalables et modalités de la programmation dans les régions «compétitivité régionale et emploi».....	32
3.2.2. Actions visant à promouvoir la cohésion interne des zones urbaines défavorisées («actions de type URBAN»).....	34
3.2.3. Actions visant à promouvoir le développement urbain durable en réponse à des enjeux spécifiques.....	36
3.2.4. Actions visant à promouvoir un développement polycentrique plus équilibré.....	38
3.3. Gouvernance et mise en œuvre de la dimension urbaine des programmes opérationnels menés au titre des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi».....	39

3.3.1.	La participation directe des villes et des autorités locales	39
3.3.2.	Les outils de planification stratégique et de mise en œuvre.....	42
3.3.3.	Opérations intégrées de financement dans les villes	46
3.4.	La dimension urbaine des programmes opérationnels mis en œuvre au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne»	49
3.4.1.	Conditions préalables et schémas de programmation	50
3.4.2.	Programmes de coopération transfrontalière.....	52
3.4.3.	Programmes de coopération transnationale.....	53
3.4.4.	Programmes Interrégionaux de coopération et de mise en réseaux européens.....	54
3.4.5.	Eléments en matière de gouvernance des villes et du développement urbain	56
ANNEXE.....		58

RÉSUMÉ

Les villes et les aires métropolitaines sont les moteurs du développement économique européen. Elles sont aussi en première ligne pour contrer les obstacles à la croissance et à l'emploi – notamment l'exclusion sociale et la dégradation environnementale.

La politique de cohésion joue et continuera à jouer un rôle important dans le développement des villes européennes. Ce rôle s'est affirmé dans le cadre de la nouvelle période de programmation 2007-2013, dans la mesure où, désormais, la dimension urbaine est pleinement intégrée dans les programmes opérationnels du FEDER. Se fondant sur l'expérience et sur les points forts de l'initiative communautaire URBAN, les États membres et les régions ont eu la possibilité de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des opérations « sur mesure » de développement intégré dans toutes les villes européennes.

L'initiative communautaire URBAN a fait la démonstration de cette approche intégrée à travers deux générations de programmes dans environ 200 villes européennes. La coordination intersectorielle des actions, de forts partenariats horizontaux, des responsabilités locales renforcées ainsi que la concentration des financements sur une sélection de zones géographiques ciblées constituent les facteurs clés du succès de l'initiative communautaire URBAN, et représentent un "Acquis urbain" commun au niveau européen. La période de programmation actuelle adopte cette approche réussie, et suggère de diffuser ce concept méthodologique aux villes et aux régions à travers l'Europe. L'impact des opérations programmées dépendra fortement de l'existence d'une relation étroite entre les politiques locales de développement et les objectifs européens. Dans cette perspective, les politiques urbaines conduites aux niveaux régional et national jouent le rôle d'un lien possible entre les politiques locales et les objectifs communautaires.

Fondé sur l'étude de l'ensemble des 316 programmes opérationnels FEDER des trois objectifs de la politique de cohésion de l'Union Européenne (UE), le présent document de travail donne un premier aperçu de la manière dont plusieurs aspects du développement urbain ont été pris en compte dans la période de programmation 2007-2013. L'analyse se limite aux programmes cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), et ne traite pas des autres fonds européens. Il ne tient pas compte de toutes les interventions sectorielles qui peuvent avoir un impact sur les villes et le développement urbain.

Les principaux résultats, à partir de l'analyse des documents de programmation, sont les suivants:

1. *Nouvelle période, nouvelles opportunités pour les villes.* Dans la période actuelle de programmation (2007-2013) des programmes opérationnels, les questions liées au développement urbain sont importantes; elles représentent un thème récurrent dans les documents stratégiques et de programmation. Plus de la moitié des programmes FEDER ont une dimension urbaine identifiable, et se proposent de relever les défis qui se posent dans les zones urbaines.

- a) Cette dimension urbaine se caractérise par un éventail très large d'actions dans les villes, ce qui correspond clairement aux besoins constatés sur le terrain. Les opérations vont de la réhabilitation des zones défavorisées à des actions où l'accent est davantage mis sur l'innovation et la compétitivité dans des pôles urbains de croissance. Ce faisant, les actions urbaines conduites dans le cadre des programmes opérationnels apportent une contribution essentielle aux objectifs fondamentaux de la politique de cohésion de l'UE et à l'agenda européen pour la croissance et pour l'emploi. Cette grande variété d'actions est également à l'image de la diversité des défis auxquels les villes européennes sont aujourd'hui confrontées. Elle démontre aussi que les villes peuvent jouer un rôle essentiel dans la résolution des défis à venir au niveau européen, tels que la question des liens "urbain-rural" ou de l'efficacité énergétique et du changement climatique.
- b) La disponibilité des fonds pour les villes a été nettement accrue. Pour la première fois dans l'histoire de la politique de cohésion, toutes les villes sont potentiellement bénéficiaires des fonds FEDER. Ceci se traduit par le fait que près de 3% du budget FEDER (environ 10 milliards d'euros) a été programmé dans les axes prioritaires des programmes opérationnels pour soutenir le développement urbain. Dès lors que l'on ajoute à cela les opérations rendues possibles au titre des sous-priorités des Axes, on peut s'attendre à une augmentation notable de la part totale du budget alloué au développement urbain.
- c) Alors que l'on compte le même nombre d'axes prioritaires dédiés au développement urbain dans les régions «convergence» et dans les régions «compétitivité», on observe dans ces dernières un pourcentage relatif plus élevé d'investissement par rapport aux premières (8,9% du budget FEDER de l'objectif Compétitivité au lieu de 3.2% pour l'Objectif convergence). Mais, d'un autre côté, c'est presque trois fois plus d'argent en valeur absolue qui sera investi dans les régions "convergence" (€ 7,24 milliards) que dans les régions "compétitivité".
- d) Avec l'"intégration" de l'initiative communautaire URBAN dans le droit commun, les régions et les États membres ont eu la possibilité d'utiliser l'approche réussie d'URBAN dans toutes les villes et sous des axes thématiques potentiellement variés. URBAN représente le fruit des efforts constants de la Commission pour mieux intégrer différentes politiques sectorielles dans les villes, et pour susciter des progrès positifs dans les systèmes de gouvernance. Dans le cas des opérations urbaines, cela inclut des éléments tels que la participation des villes et des citoyens à la conception et à la mise en œuvre des opérations, le partage des responsabilités et une concentration forte et stratégique du financement sur les zones sélectionnées. Cela peut se faire dans ou en dehors du cadre de l'article 8 du règlement FEDER, article qui offre aussi un éventail plus large d'opérations éligibles.

2. *Une image double, un fort « accent » sectoriel.* Un bon nombre de régions et d'États membres ont prévu des actions urbaines dans leurs programmes opérationnels, et ont accru leur engagement financier en faveur des opérations de développement urbain. Ce résultat positif est contrebalancé par deux éléments, d'une part le poids assez lourd donné aux opérations sectorielles, et d'autre part une situation contrastée s'agissant des stratégies intégrées pour le développement urbain :

Des différences sensibles sont apparues à l'analyse entre les anciens et les nouveaux États membres s'agissant à la fois des activités programmées dans les villes et des dispositions en matière de gouvernance. L'accent généralement moins fort sur le développement urbain intégré semble lié au fait que beaucoup d'États membres de l'UE-12 ont peu d'expérience du développement urbain intégré et/ou n'ont jamais bénéficié de l'initiative communautaire URBAN dans le passé.

- a) Cela est particulièrement visible avec les opérations «de type URBAN» qui reprennent les principes de l'initiative communautaire URBAN. Tandis que plus de 50% des régions de l'Objectif de compétitivité régionale et d'emploi prévoient des opérations du type URBAN (toutes situées dans l'UE-15), seules environ 35% des régions de l'Objectif convergence y font référence. S'agissant des régions «convergence» de la seule UE-12, le pourcentage atteint à peine plus de 10%.
- b) Les opérations de développement urbain dans les pays de l'UE-12 tendent à privilégier la réalisation d'investissements sectoriels, tant du point de vue financier que dans l'approche générale. Cela ne concerne pas seulement le secteur des infrastructures (tels que les transports, ou le traitement des déchets), mais aussi des mesures de réhabilitation exclusivement « physiques » dans les villes (tels que la régénération des centres villes et des friches industrielles), là où une approche intégrée serait nécessaire. Le constat est d'autant plus vrai que cette étude ne concerne que les programmes du FEDER, et a laissé de côté les projets du Fonds de cohésion susceptibles de venir renforcer la tendance sectorielle dans ce domaine.
- c) Le nécessaire renforcement des capacités d'action et le besoin d'orientations, pour disposer de suffisamment de savoir-faire et de compétences dans le développement urbain intégré, ne sont prévus que dans quelques cas seulement, principalement dans l'UE-15. Cela concerne également l'utilisation éventuelle de l'assistance technique dans ce but.

Si l'on juge l'ensemble, ce ne sont que des réponses partielles qui ont été apportées aux attentes de la Commission pour une exploitation complète des possibilités réglementaires et pour des axes "urbains " forts et intégrés dans les programmes.

3. *Participation locale – un défi important.* Une bonne coordination verticale et horizontale des actions et une forte participation locale dans la programmation constituent les éléments clés de l'"acquis urbain". Ainsi que les programmes de l'initiative communautaire URBAN l'ont prouvé, l'implication des acteurs locaux est cruciale pour le succès des opérations de développement urbain. Cette participation locale est essentielle pour atteindre un degré élevé d'appropriation et de visibilité sur le terrain, et ceci concerne non seulement les opérations intégrées, mais aussi les projets sectoriels mis en œuvre dans les villes.

Les documents de programmation pour 2007-2013 montrent généralement peu de signes de participation locale directe dans la conception des programmes opérationnels du FEDER. Il conviendra de voir si cela peut être amélioré lors de la mise en œuvre des programmes. Néanmoins, plusieurs points importants doivent être mentionnés à cet égard:

- a) Les règlements pour 2007-2013 offrent de larges possibilités pour améliorer la gouvernance des opérations de développement urbain. Jusqu'ici, nombre d'entre elles n'ont pas été utilisées ni prises en compte dans les documents de programmation. Cela concerne plusieurs aspects de la gouvernance, tels qu'une implication locale efficace dans la conception et la mise en œuvre des programmes ou une participation active des citoyens dans le processus. L'analyse a également révélé que la plupart des villes ont un rôle limité dans les processus de décision liés aux programmes et dans la gestion des budgets d'investissement sur leur territoire.
- b) La possibilité de déléguer des responsabilités aux autorités locales n'a, elle aussi, été utilisée que dans très peu de cas. La subdélégation d'un programme entier n'a eu lieu que dans un seul cas. Néanmoins, il conviendra de voir si la possibilité d'accorder des subventions globales aux villes ne pourrait pas être utilisée par certaines autorités de gestion à un stade ultérieur de mise en œuvre des programmes.
- c) Les indications sur le financement des opérations de type URBAN ne sont disponibles que dans un nombre limité de cas. Les programmes opérationnels concernés illustrent la claire nécessité de concentrer les fonds afin d'atteindre une masse critique d'investissement (par exemple un seuil minimal de 5 à 10 millions € par opération a été fixé pour les programmes opérationnels français et tchèques). Pour gérer efficacement des opérations intégrées, il semble également important d'allouer des budgets spécifiques et/ou de disposer d'un "pot commun » pour financer les multiples projets sectoriels. Ce principe a été appliqué avec succès pour les budgets des programmes URBAN. Au vu des structures de mise en œuvre prévues par les programmes opérationnels, le recours à un tel modèle semble peu probable.
- d) Un autre aspect déterminant concerne la coopération entre les villes et les acteurs locaux. Le partenariat et la coopération entre les acteurs présents

dans les villes, et les villes elles mêmes, offrent d'importantes potentialités. Les villes entre elles affichent clairement leur besoin et leur volonté de coopération. C'est le cas pour les trois volets de l'objectif de coopération territoriale européenne. Compte tenu de ce potentiel et des défis à relever au niveau des agglomérations transfrontalières et des «réseaux urbains» plus larges, il conviendrait d'impliquer davantage les villes, et de manière plus efficace. Le programme URBACT II, du fait de ses moyens financiers restreints, ne peut financer qu'un nombre limité de villes européennes.

4. *Lacunes à combler, options à utiliser.* Le document de travail donne une première image complète de la dimension urbaine de tous les programmes opérationnels pour 2007-2013. Il décrit plusieurs évolutions positives, mais identifie également une série de défis qui restent à relever dans la phase de mise en œuvre des programmes opérationnels.

Certes il y a toujours la possibilité d'ajuster les documents de programmation actuels lors de prochaines modifications afin d'en éliminer les points faibles, mais il pourrait être suffisant dans la plupart des cas d'utiliser plus intensivement et plus largement les dispositions et les options existantes dans les programmes opérationnels. Ces possibilités comportent – notamment – trois aspects importants :

- a) Plus de la moitié des programmes opérationnels fait référence à l'initiative JESSICA ou la mentionne comme option. L'utilisation de ces dispositions facultatives dans les documents de programmation pourrait renforcer l'approche intégrée des opérations de développement urbain. JESSICA peut également aider à créer des cadres cohérents de mise en œuvre pour les opérations intégrées, et à élargir les possibilités financières des villes.
- b) La mise en relation entre les programmes opérationnels du « *mainstream* » et les programmes de mise en réseau (URBACT II, INTERREG IVC), au travers de l'Initiative des Régions actrices du changement économique, offre la possibilité de tirer profit du renforcement des capacités et de l'expérimentation de meilleures pratiques. L'apprentissage mutuel et l'échange d'expérience entre les villes seront également essentiels pour une mise en œuvre réussie de l'approche intégrée du développement urbain.
- a) Les programmes de Coopération territoriale européenne recèlent des potentialités importantes pour relever les défis liés à la gouvernance. La coopération entre les acteurs urbains aux différents niveaux spatiaux est déjà un facteur déterminant de rapprochement des différents acteurs et de création d'une valeur ajoutée européenne visible. Autour d'un tiers des programmes opérationnels de coopération transfrontalière et transnationale aborde les questions relatives aux agglomérations transfrontalières, aux systèmes urbains transnationaux et à l'amélioration de la gouvernance territoriale. L'échange de connaissance entre les villes et les régions est particulièrement positif quand il est utilisé de façon complémentaire aux opérations mises en œuvre dans le cadre des

programmes des objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi.

Ce document de travail est une première tentative d'évaluation de ce qui a été fait, et de la façon dont les principales orientations résultant du cadre juridique et thématique commun ont été prises en compte dans les programmes opérationnels. Il est possible que le simple examen de ces programmes ne nous permette pas de voir tous les efforts et les investissements prévus en matière d'interventions urbaines. Une tâche importante des années à venir sera par conséquent d'assurer un suivi de la présente étude et de suivre la mise en œuvre concrète des projets urbains sur le terrain. Seul un tel suivi pourra fournir une connaissance plus approfondie, et une image plus précise de la réalité de la mise en œuvre des projets.

Il semble également essentiel que les États membres encouragent leurs autorités de gestion à examiner les questions soulevées dans ce document de travail, et à envisager d'exploiter au mieux les possibilités existantes. Cela revêt une importance particulière pour les opérations de type URBAN et pour le concept de développement urbain intégré au sein des interventions de la politique de cohésion de l'UE.

1. INTRODUCTION

La structure du tissu urbain sur le territoire de l'Union européenne (UE) est unique, avec des villes de toutes tailles et de tous types.¹ Aujourd'hui, plus de 70% des citoyens européens vivent en zone urbaine.² Elles abritent la plupart des emplois, des entreprises et des établissements d'enseignement supérieur. Les villes représentent des lieux stratégiques pour accroître la compétitivité et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Toutefois, elles offrent autant d'opportunités qu'elles recèlent de difficultés, dont l'exclusion sociale, la montée du chômage et la dégradation de l'environnement. Le « Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout » reconnaît ce double rôle des villes et souligne l'importance des villes pour les territoires européens.³

Les villes jouent un rôle prépondérant pour le développement économique et social des régions européennes. La réussite des politiques de développement dépend donc dans une large mesure de la manière dont celles-ci sont comprises et mises en œuvre «sur le terrain». Dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne, le rôle des villes a été affirmé dans l'agenda politique au cours de ces dernières années. Le développement urbain a pris une importance croissante dans ce cadre⁴. Lancées avec les projets pilotes urbains entre 1989 et 1993 qui ont été suivies de deux générations de programmes relevant de l'initiative communautaire URBAN entre 1994 et 2006, les actions consacrées aux questions urbaines sont devenues des éléments majeurs dans de nombreux programmes opérationnels au cours de la période 2007-2013. Ce qu'on qualifie d'«intégration d'URBAN» est l'une des principales évolutions de la politique de cohésion au cours de ces dernières années. Les opérations menées dans l'esprit d'URBAN s'ajoutent aux investissements réalisés par ailleurs dans les villes pour les infrastructures physiques, qui ont été également cofinancés dans le cadre des objectifs 1 et 2 de la politique de cohésion lors des précédentes périodes de financement.

¹ Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen du 6 octobre 2008. COM(2008) 616 final.

² D'après les calculs de la DG REGIO sur la base de l'Audit urbain et des zones urbaines morphologiques définies par l'Agence Européenne pour l'Environnement, 71% de la population de l'Union européenne vit dans des agglomérations et des villes de plus de 5 000 habitants. www.urbanaudit.org.

³ Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout Voir la note 1.

⁴ L'action 1 du cadre d'action élaboré en 1998 demande que, dans la programmation des fonds structurels, la référence urbaine soit plus explicite *"Étant donné le rôle capital des villes dans le développement régional et les disparités qui existent entre les régions de l'UE, il est important pour l'efficacité de la politique régionale que ce flux financier soit lié plus explicitement aux besoins et aux possibilités des villes dans les diverses régions. La légitimation et la responsabilisation des acteurs locaux s'en trouveraient d'ailleurs accrues grâce à la participation des décideurs locaux et à l'élargissement des partenariats."* Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions. COM (98) 605 final, 23.10.1998.

Le passage d'une action pilote à petite échelle à des flux de financement communautaires majeurs a été rendu possible par l'élaboration d'une méthodologie «européenne» commune pour le développement urbain durable, caractérisée par une approche holistique et l'intégration de toutes les politiques sectorielles pertinentes. Cette approche a aussi permis d'instaurer un cadre commun et très fructueux pour mener des actions urbaines. Le Parlement européen et le Comité des régions ont tous deux recommandé que les États membres continuent d'appliquer cette méthodologie – dans le cadre des fonds structurels mais également en dehors de celui-ci.⁵

Il est également important de souligner que les priorités des opérations se sont diversifiées au fil des ans. Ainsi, et conformément aux grandes orientations de la politique en la matière, les opérations ne sont plus exclusivement concentrées sur la rénovation de zones urbaines dégradées mais également parfois sur d'autres interventions orientées plus globalement sur le développement urbain.

Les différentes possibilités d'engagement d'actions urbaines dans le cadre des trois objectifs de la politique de cohésion de l'UE ainsi que le cadre méthodologique commun pour le développement urbain intégré ont été notifiés dans les règlements⁶ pour la période 2007-2013 et définis plus précisément dans les orientations stratégiques communautaires⁷. Ces documents, ainsi que la communication de la Commission sur «La politique de cohésion et les villes»⁸, ont guidé de manière notable l'élaboration des cadres de référence stratégiques nationaux et des programmes opérationnels, cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Ce cadre européen pour le développement urbain intégré est largement soutenu par les États membres. Depuis le milieu des années 90, deux grandes questions sont devenues prioritaires dans les politiques urbaines des États membres de l'UE. Premièrement, comment garantir la croissance économique locale, la compétitivité économique des villes au niveau international et interrégional ainsi que de nouvelles opportunités d'emploi pour assurer le caractère durable du développement des villes et deuxièmement, comment faire bénéficier les zones urbaines défavorisées et dégradées de ce processus. Les ministres chargés du développement urbain ont à plusieurs reprises souligné l'importance d'une approche commune des questions urbaines. Suite aux résolutions de Lille (2000), Rotterdam (2004) et Bristol (2005), les ministres ont souligné le rôle du développement urbain intégré et l'importance

⁵ Ce point de vue est également soutenu par le Comité Economique et Social Européen et par les acteurs pertinents (tels qu'Eurocities)

⁶ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional.

⁷ Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE).

⁸ 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 et au Parlement du 13 juillet 2006. COM(2006) 385 final..

des villes pour la cohésion économique et sociale avec l'adoption de la «Charte de Leipzig sur la ville européenne durable» en mai 2007.

La mise en œuvre des programmes, projets et mesures varie largement en fonction de contextes historiques et de structures de politiques urbaines différents aux niveaux national et régional. Les fonds structurels n'intervenant que pour compléter des actions nationales, il convient de tenir compte des différents contextes nationaux de développement urbain dès lors que l'on analyse les programmes opérationnels. De ce point de vue, les régions européennes peuvent être classées en trois groupes:

1. les régions qui ont bénéficié d'une politique urbaine au niveau national ou régional;
2. les régions dans lesquelles les villes ont bénéficié de l'initiative communautaire URBAN. Ces régions ont acquis une expérience considérable au fil des ans avec une approche territoriale du développement urbain, approche également participative et ascendante.
3. les régions dans lesquelles les villes n'ont bénéficié ni de politique urbaine nationale ou européenne ni de l'initiative communautaire URBAN au cours de ces dernières années.

1.1. Objectifs du présent document de travail

Dans le présent document de travail, la direction générale de la politique régionale analyse la dimension urbaine de la génération actuelle de programmes opérationnels cofinancés par le FEDER pour la période 2007-2013. Le principal objectif du document est d'évaluer la façon dont les principales orientations issues du cadre juridique et thématique commun ont été reprises dans les programmes.⁹ Il fournit également des exemples de différents contextes nationaux.

Ce document de travail est basé sur une analyse des 316 programmes opérationnels mis en place dans le cadre des trois objectifs de la politique de cohésion («convergence», «compétitivité régionale et emploi» et «coopération territoriale européenne»). Il donne une première vue d'ensemble de la façon dont les États membres et les régions ont abordé les questions urbaines dans les programmes. Il se base sur le document de travail des services de la DG REGIO («*Les dimensions urbaine et territoriale dans les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels 2007-2013*») qui était essentiellement fondé sur l'analyse de tous les cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) et de quelques programmes opérationnels.¹⁰

⁹ Les opérations financées dans le cadre du Fonds Social Européen (FSE) ou du Fonds de cohésion (FC) ne sont pas prises en compte dans l'analyse. Elles peuvent néanmoins inclure d'autres possibilités de soutien des actions en faveur du développement urbain, c'est-à-dire des opérations pour la réhabilitation sociale des zones urbaines, notamment pour améliorer la capacité des groupes défavorisés à trouver un travail et pour renforcer la cohésion sociale (FSE), ou pour des projets relatifs à des infrastructures lourdes (FC).

¹⁰ Le document de travail des services de la direction générale de la politique régionale intitulé «*Les dimensions urbaines et territoriale dans les cadres de référence stratégique nationaux et les*

Les programmes opérationnels étant des documents de planification pluriannuelle, ce document de travail ne concerne que les activités et les opérations planifiées. Il ne fournit pas d'information sur la mise en œuvre concrète des actions. Par conséquent et dans un souci de cohérence, les documents complémentaires qui vont au-delà des informations figurant dans les programmes opérationnels (tels que les manuels de programme, les appels à projets) n'ont pas été pris en compte.

1.2. Terminologie

«Villes» et «zones urbaines»

Les concepts de «villes» et de «zones urbaines» sont utilisés dans le texte dans leur sens générique. Les définitions varient d'un État membre à l'autre et suivent différentes approches, allant de définitions basées uniquement sur la taille à d'autres plus fonctionnelles.

«Développement urbain intégré»

Les zones urbaines sont amenées à relever des défis complexes qui appellent des solutions multi sectorielles et holistiques également complexes. Le développement urbain intégré s'efforce de coordonner les différentes politiques sectorielles ayant un impact sur les villes et sur leurs habitants. Il s'agit de prendre en compte de façon simultanée et équitable les préoccupations et les intérêts en jeu dans le développement urbain. Il est donc essentiel que l'implication sur le plan local et la participation publique à la conception et la mise en œuvre des projets et programmes multisectoriels soient particulièrement fortes. Les citoyens doivent avoir un rôle actif dans la définition de leur environnement de vie immédiat.

Largement promue dans le cadre de l'initiative communautaire URBAN, l'approche du «développement urbain intégré» est devenue un principe méthodologique de référence dans toute l'Union européenne.

Initiative communautaire URBAN

«URBAN» désigne l'initiative communautaire URBAN. Les programmes menés dans le cadre de cette initiative communautaire ont couvert deux périodes, de 1994 à 1999 et de 2000 à 2006. URBAN était clairement axé sur la régénération physique et la réhabilitation sociale des zones urbaines défavorisées. Il est important de noter que cette initiative soutenait également le développement économique local et les actions environnementales.

Conformément aux orientations sur la conception des opérations¹¹, les programmes URBAN englobaient par ailleurs des projets et des mesures pour améliorer la mobilité et l'espace public, l'emploi local et les initiatives culturelles. La

programmes opérationnels (2007-2013) – Première évaluation» de mai 2007 a été soumis lors de la réunion ministérielle informelle à Leipzig. Ce document ayant été présenté avant l'adoption finale de tous les programmes opérationnels, il n'a pu en faire une analyse complète.

¹¹ Orientations pour l'initiative communautaire URBAN II. Communication de la Commission aux États membres du 28/04/2000. C(2000) 1100.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/urban_fr.pdf

participation des citoyens et l'implication de toutes les parties prenantes au niveau local (gouvernance multi-niveaux) étaient obligatoires dans la conception et la mise en œuvre de toutes les actions. Les orientations communes d'URBAN définissaient un cadre intégrant différentes activités sectorielles. Des évaluations¹² montrent que cette approche holistique du développement urbain a représenté un facteur de succès majeur de ces interventions. Les presque 200 programmes URBAN étaient concentrés géographiquement et ciblés sur un programme clairement défini. Ce faisant, un seuil de financement par habitant était garanti (par exemple, URBAN II: minimum de 500 euros par habitant¹³). Le budget pour les opérations était réservé via des décisions de programmation spécifiques et devait être exclusivement utilisé pour l'initiative URBAN. Dans URBAN II, l'allocation financière moyenne du FEDER était d'environ 10,2 millions d'euros (voir le graphique 1 en annexe). Le budget global pour les deux phases de l'initiative communautaire URBAN a été relativement limité, avec un pic atteint au cours de la période 1994-1999 d'une dotation totale de seulement 0,57 % du budget total des fonds structurels.

L'intégration dans le « droit commun » de l'initiative communautaire URBAN (mainstreaming)

Avec la fin des initiatives communautaires de la période en cours, le contenu de l'initiative communautaire URBAN a été intégré au cadre réglementaire relatif à la nouvelle génération des programmes opérationnels. Dans ce contexte, l'intégration d'URBAN dans le flux des programmes « de droit commun » renvoie à l'importance financière et thématique de ces derniers au sein de la politique communautaire de cohésion. L'intégration de l'initiative communautaire URBAN était une idée centrale pour la préparation et la conception des nouvelles générations de programmes opérationnels cofinancés par le FEDER¹⁴. Elle s'est traduite par une disposition du règlement relatif au FEDER (règlement CE 1080/2006). L'article 8 de ce règlement définit les domaines et les stratégies d'intervention dans les zones urbaines défavorisées et prévoit, dans ce cas, un nombre plus important d'opérations éligibles. Cette disposition non contraignante reconnaît pour la première fois l'importance du développement des zones urbaines défavorisées dans les opérations à réaliser au titre des Programmes Opérationnels FEDER.

Dans le présent document, ces opérations sont également appelées actions (ou opérations) «de type URBAN».

La « dimension urbaine » des programmes opérationnels

¹² Évaluation ex-post de l'initiative communautaire URBAN (1994-1999): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_fr.pdf

¹³ Article 27 des orientations pour l'initiative communautaire URBAN II.

¹⁴ Conformément au considérant 9 du règlement relatif au FEDER (règlement CE n° 1080/2006): «Si l'on se fonde sur l'expérience et les points forts de l'initiative communautaire URBAN[...], le développement urbain durable devrait être renforcé par l'intégration complète des actions menées dans ce domaine dans les programmes opérationnels cofinancés par le FEDER, une attention particulière étant accordée au développement local et aux actions en matière d'emploi, ainsi qu'à leur potentiel d'innovation.»

Outre les opérations «de type URBAN», le règlement relatif à la période 2007-2013 donne la possibilité de cofinancer une vaste gamme d'actions dans les villes. Étant donné que tout le territoire de l'Union européenne, et notamment toutes les villes sont éligibles dans la période de programmation actuelle, il convient de faire clairement la distinction entre les actions intégrées «de type URBAN» et les autres opérations menées en zones urbaines, qui ne suivent pas nécessairement une démarche de développement urbain intégré et qui sont essentiellement sectorielles (par exemple, sur les transports urbains). Certaines actions pourraient également avoir une dimension urbaine du fait de la délimitation de l'espace dans lequel elles se situent mais ce cas de figure n'est pas pris en compte dans cette analyse des programmes opérationnels. Les différents groupes d'actions couverts dans le présent document de travail sont présentés au point 1.3.

Le «développement durable»

Le présent document reprend la définition du «développement durable» énoncée dans la nouvelle stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable.¹⁵ Les objectifs du développement urbain durable ont été définis de façon plus précise dans le «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne».¹⁶

1.3. Types d'actions¹⁷ et thèmes couverts dans le document de travail

L'analyse des programmes opérationnels a été réalisée conformément aux thèmes et aspects liés à la gouvernance établis dans le règlement sur les fonds structurels et les orientations stratégiques communautaires. En particulier, le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 fournit des orientations importantes pour la conception et la mise en œuvre d'une «dimension urbaine» et définit un ensemble d'outils pertinents pour entreprendre des actions. L'article 37, paragraphe 4, point a) spécifie notamment que les programmes opérationnels financés par le FEDER doivent comporter des informations sur le traitement de la question du développement urbain durable s'il y a lieu.

Toutefois, les États membres n'ont aucune obligation légale d'inclure une dimension urbaine dans leurs programmes opérationnels ni d'inclure les villes dans leur conception et leur mise en œuvre. La situation est la même en ce qui concerne la disposition réglementaire facultative pour l'intégration de l'initiative communautaire URBAN dans les programmes opérationnels. Cette intégration d'URBAN ne va donc pas de soi.

Trois groupes d'actions peuvent être identifiés dans les documents d'orientation. Ils représentent la «dimension urbaine» des programmes opérationnels pour 2007-2013.

¹⁵ Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable (SDD de l'UE), adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 juin 2006. Doc. 10917/06

¹⁶ Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne. COM (98) 605 final, 23.10.1998

¹⁷ Dans ce document, les termes «actions» et «opérations» sont entendus dans leur sens générique.

1. *Actions visant à promouvoir la cohésion interne des zones urbaines défavorisées («actions de type URBAN»)*. Les actions de ce type représentent l'héritage direct des programmes menés précédemment dans le cadre de l'initiative communautaire URBAN (voir le paragraphe "Intégration" dans le point 1.2 ci-dessus). Cependant, les actions qui ont été programmées sans référence à l'article 8, mais respectent les principes de base des programmes URBAN précédents, sont également prises en compte dans ce groupe. Ces cas sont donc compris dans ce groupe. Toutes les actions analysées suivent une approche intégrée, sur une base géographique et sont clairement axées sur les zones urbaines défavorisées.
2. *Actions visant à promouvoir le développement urbain durable en fonction de défis urbains spécifiques*. Les actions comprises dans ce groupe ne suivent pas toujours une approche holistique ou peuvent même ne se référer qu'à un seul enjeu sectoriel. Ces opérations sont mises en œuvre dans le cadre juridique des articles 4, 5 et 6 du règlement relatif au FEDER (CE n° 1080/2006). Elles ne se concentrent pas obligatoirement sur les zones urbaines défavorisées et sont donc souvent à l'échelle de la ville. Plusieurs types d'actions sont identifiés:
 - a. actions en faveur d'une compétitivité accrue et rôle des villes pour l'innovation et la création d'emplois;
 - b. actions en faveur de la réhabilitation physique des zones urbaines, notamment en matière de rénovation physique des centres-villes ou des friches industrielles;
 - c. actions destinées au développement et à l'amélioration des infrastructures urbaines (par exemple, transport urbain, traitement des eaux usées, infrastructures sociales et culturelles);
 - d. actions sur le logement dans les nouveaux États membres, mises en œuvre dans le cadre des conditions particulières de l'article 7, paragraphe 2 du règlement relatif au FEDER (CE n° 1080/2006).
3. *actions visant à promouvoir un développement polycentrique plus équilibré*. Ces actions comprennent le développement de réseaux de villes et la création de liens entre les villes économiquement fortes et les autres territoires urbains, notamment les villes petites et moyennes. Les opérations menées dans ce groupe peuvent également concerner les questions de gouvernance métropolitaine ou de relations "urbain - rural".

Les opérations qui sont conduites dans des zones «urbaines» mais qui n'ont pas trait au développement urbain durable ou ne revêtent pas de «dimension urbaine» conformément aux dispositions du règlement, ne sont pas prises en compte dans cette évaluation.

Le règlement et les orientations stratégiques communautaires définissent également un certain nombre de principes clés de gouvernance qui doivent être pris en considération dans la conception et la mise en œuvre des actions urbaines:

1. *l'implication des autorités municipales et locales dans la conception et la mise en œuvre des opérations financées par les fonds structurels, avec notamment la possibilité de «subdélégation» aux villes du programme et de la sélection des zones ciblées;*
2. *la planification stratégique et la préparation et la mise en œuvre de plans de développement à moyen et long terme, y compris l'application d'une approche pluridisciplinaire et intégrée, le développement d'outils de planification et de suivi, la participation active des citoyens dans la mise en œuvre des opérations et l'orientation méthodologique des villes;*
3. *le financement des opérations dans les villes, notamment la concentration des fonds et d'une masse critique d'investissements, ainsi que le recours possible à l'initiative JESSICA et aux budgets d'assistance technique.*

Ces aspects liés à la gouvernance et à la mise en œuvre des programmes opérationnels «convergence» et «compétitivité régionale et emploi» sont traités au point 3.3.

2. METHODOLOGIE

2.1. Base de travail

L'évaluation repose sur une analyse des 316 programmes opérationnels cofinancés par le FEDER. Elle ne comprend pas les opérations mises en œuvre dans le cadre du Fonds social européen (FSE) ni du Fonds de cohésion (FC). L'analyse a été menée par la direction générale en charge de la politique régionale à partir des versions finales adoptées de tous les programmes opérationnels. L'analyse a porté sur les textes des programmes mais aussi sur la classification de leurs dépenses.

2.2. Nombre de programmes opérationnels évalués

La sélection des programmes opérationnels à analyser s'est faite sur la base de deux processus, menés en partie en parallèle.

D'une part, la catégorisation des interventions des fonds structurels¹⁸ a permis de procéder à une première sélection. Le "développement et/ou rénovation urbains" ne faisant pas l'objet d'une catégorie (code) de dépense spécifique, trois codes connexes ont été retenus:

- 25 «Transports urbains»
- 52 «Promotion des transports publics urbains propres»
- 61 «Projets intégrés pour la régénération urbaine/rurale»

Dans un second temps, tous les programmes opérationnels qui contenaient au moins l'un de ces trois codes ont été analysés de façon approfondie. Le contenu des programmes ne correspondant pas toujours à la codification ou – comme dans le cas du code 61 – certains programmes opérationnels ne concernant que le développement rural, le nombre de programmes a ensuite été réduit.

D'autre part, et étant donné que les actions urbaines des programmes opérationnels ne se sont pas toutes vues attribuer les codes 25, 52 ou 61, les descriptifs de tous les axes prioritaires de l'ensemble des programmes opérationnels ont été vérifiés (à la fois axe «urbain» et axe «territorial»). Cela a permis d'identifier plusieurs programmes « additionnels » qui ne renvoyaient pourtant à aucun des codes susmentionnés. Le contenu des autres programmes opérationnels a été vérifié dans un second temps et plusieurs programmes ont été supprimés de la liste.

En fin de compte, 178 programmes opérationnels comportant une dimension urbaine, ont été analysés dans le cadre d'une évaluation qualitative et quantitative.

Le tableau 1 illustre ce processus:

¹⁸ L'article 37, paragraphe 1, point d) du règlement CE n° 1083/2006 indique que chaque programme opérationnel comporte «une ventilation indicative, par catégorie, de l'utilisation programmée de la contribution des Fonds au programme opérationnel». Une liste des catégories pour la période 2007-2013 figure à l'annexe II du règlement (CE) n° 1828/2006.

Nombre total de Programmes Opérationnels			316
Nombre de Programmes Opérationnels contenant le code 25, 52 ou 61	196	Nombre de Programmes Opérationnels avec un Axe prioritaire "Urbain" ou "Mixte" ¹⁹	188
Nombre de Programmes Opérationnels avec une dimension urbaine (=Nombre final de Programmes Opérationnels analysés)			178
- Au titre de l'objectif convergence			76
- Au titre de l'objectif compétitivité régionale et emploi			80
- Au titre de l'objectif coopération territoriale européenne			22

Tableau 1: L'analyse des Programmes Opérationnels 2007-2013.

2.3. Informations financières sur les programmes opérationnels évalués

Dans le cadre de l'évaluation, la question de base est de savoir si les programmes opérationnels comportent ou non un axe prioritaire spécifique dédié aux questions urbaines. Étant donné que les indications sur le financement des programmes opérationnels ne sont disponibles qu'au niveau des axes prioritaires, il n'est possible de disposer de façon exhaustive de données financières sur les dépenses prévues pour les actions urbaines que pour ceux des programmes qui ont prévu un axe prioritaire «urbain» spécifique.

¹⁹ Les axes prioritaires "mixtes" (du point de vue thématique) mettent l'accent sur différents thèmes. Les opérations dédiées au développement urbain constituent alors seulement l'un des nombreux aspects thématiques, et sont programmés au sein d'un axe prioritaire. Les POs font alors souvent état de "mesures", "domaines d'intervention" ou de "champs d'action".

3. LA DIMENSION URBAINE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS COFINANCES PAR LE FEDER POUR LA PERIODE 2007-2013

La dimension urbaine des programmes opérationnels cofinancés par le FEDER pour la période 2007-2013 est analysée par objectif (convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne). Les programmes relevant des deux premiers objectifs ont été analysés en fonction des types d'action, tel qu'indiqué au point 1.3. Les différences entre l'UE-15 et l'UE-12 sur les questions de gouvernance et de mise en œuvre étant plus importantes que celles entre les deux objectifs, une analyse comparative est présentée dans le cadre d'une section distincte (3.3). Concernant le troisième objectif sur la coopération territoriale européenne, l'analyse suit les trois grands axes énoncés à l'article 6 du règlement relatif au FEDER (n° 1080/2006).

Le tableau 2 présente un aperçu de la façon dont la «dimension urbaine» est présente dans les programmes opérationnels par rapport aux trois objectifs.

	PO	PO avec un axe prioritaire sur le développement urbain	% du nombre total	PO avec un axe prioritaire "mixte", incluant des actions urbaines	% du nombre total	PO avec une dimension urbaine	% du nombre total
		1		2		3 = 1+2	
Programmes opérationnels «convergence» ²⁰	119	31	26%	45	37,8%	76	63,9%
Programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi»	115	48	41,7%	32	27,8%	80	69,6%
Programmes opérationnels «coopération territoriale européenne»	70	1	1,4%	21	30,4%	22	31,9%
Programmes Pluri-objectifs	12	-	-	-	-	-	-
Total	316	80	25,3%	98	31,0%	178	56,3%

Tableau 2: La dimension urbaine au niveau des programmes (vue d'ensemble)

²⁰ Ces données incluent le programme opérationnel intégré Multi-objectifs de la République tchèque

Les chapitres qui suivent donnent une information plus détaillée sur les différents objectifs.

Le graphique 2 en annexe donne une carte globale des régions éligibles (régions «convergence» et «compétitivité régionale et emploi») avec les principales villes européennes.

3.1. La dimension urbaine des programmes opérationnels mis en œuvre dans le cadre de l'objectif convergence

L'objectif convergence couvre 119 programmes opérationnels dans 20 États membres de l'UE. Le budget total du FEDER affecté à ces programmes s'élève à 229,49 milliards d'euros (soit 85,5 % du budget total FEDER)²¹. Comme le montre le tableau 3, la majorité des programmes et des fonds sont situés dans les régions de l'UE-12. Le principal bénéficiaire des fonds dans le cadre de cet objectif est la Pologne avec une affectation FEDER de 39,486 milliards d'euros.

A peu près un quart des programmes opérationnels (31) comptent un axe prioritaire urbain spécifique.²² Quelque 45 autres programmes ont une dimension urbaine identifiable, soit dans le cadre des opérations au niveau des sous-priorités soit dans le cadre des opérations sectorielles (transports urbains par exemple). Au total, 76 programmes opérationnels ont une dimension urbaine.

	UE-15	UE-12	UE-27
Programmes opérationnels «convergence»	51	68	119
(1) programmes opérationnels avec un axe prioritaire spécifique sur le développement urbain	13	18	31
(2) programmes opérationnels avec un axe prioritaire sur les questions territoriales, y compris les opérations urbaines	20	25	45
(3) programmes opérationnels avec une dimension urbaine (=1+2)	33	43	76

Tableau 3: La dimension urbaine des programmes opérationnels «convergence» 2007-2013

La dotation financière pour les axes prioritaires urbains va de 4,8 millions d'euros (programme opérationnel Ville autonome de Melilla, ES) à 1,118 milliard d'euros (programme opérationnel sur le développement régional roumain). La dotation totale pour la dimension urbaine au niveau des axes prioritaires est juste inférieure à 7,24 milliard d'euros, soit 3,4% du budget du FEDER pour les régions «convergence».

²¹ Ces montants concernent les régions «convergence» et soumises au régime transitoire dégressif. Ils ne comprennent pas le Fonds de cohésion.

²² Le programme opérationnel régional de la Transdanubie méridionale (HU) compte deux axes prioritaires urbains.

Montants en milliards €	UE-15	UE-12	UE-27
(1) Total budget FEDER pour l'objectif convergence	84.48	145.01	229.49
(2) Montant financier des axes prioritaires spécifiques pour le développement urbain	3.27	3.97	7.24
(3) Pourcentage de budget FEDER pour le développement urbain au niveau des axes prioritaires (=2/1)	3.9%	2.7%	3.2%

Tableau 4: Le financement de la dimension urbaine des programmes opérationnels «convergence» 2007-2013

En général, les questions de développement et de réhabilitation urbaine ont été bien prises en compte par les régions et constituent des axes thématiques importants dans de nombreux programmes opérationnels «convergence». Cependant au niveau des allocations financières, l'analyse montre une différence sensible entre les États membres de l'UE-12 et de l'UE-15. Malgré un nombre supérieur d'axes prioritaires spécifiquement urbains, les régions de l'UE-12 ont alloué des budgets à peine plus importants au développement urbain que celles de l'UE-15. En termes relatifs, les États membres de l'UE-15 ont programmé un budget plus élevé pour le développement urbain (3,9%) que les États membres de l'UE-12 (2,7%). Le tableau 4 illustre ce constat.

3.1.1. Préalables et modalités de la programmation dans les régions «convergence»

Le développement des régions «convergence» constitue une priorité claire pour l'utilisation des fonds européens.²³ La façon dont les défis sont relevés et avec quels instruments, varient d'une région à l'autre. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne la dimension urbaine des programmes opérationnels. Lors de l'analyse des programmes, les ressemblances les plus évidentes dans les modalités de programmation ont pu être identifiées entre les villes de l'UE-15 d'une part et celles de l'UE-12 d'autre part. Ceci découle de l'histoire de l'Europe mais également de l'expérience et des traditions très hétérogènes des pays en matière d'urbanisme et de développement urbain. En outre, les villes de l'UE-12 n'ont pas bénéficié de l'initiative communautaire URBAN et n'ont donc pas ou peu d'expérience de la façon d'appréhender le développement urbain de façon intégrée. Le concept de développement urbain intégré – tout comme son utilisation – était donc nouveau pour beaucoup d'États membres de l'UE-12.

La capacité des États membres et des régions à utiliser à bon escient le concept de développement urbain intégré est également étroitement reliée à l'existence ou non de politiques urbaines au niveau national. Le succès et la continuité des opérations nécessitent des visions stratégiques clairement définies d'un développement urbain à long terme. Mais, le fait que les programmes reposent ou non sur ces visions

²³ Article 3 du règlement n° 1083/2006.

stratégiques dépend lui-même souvent de l'existence ou non de politiques urbaines au niveau national.

L'analyse a montré de nettes différences entre l'UE-12 et l'UE-15 concernant les politiques de développement urbain. Alors que les États membres de l'UE-15 qui ont des programmes opérationnels «convergence» disposent de stratégies nationales en faveur du développement urbain ou de politiques urbaines nationales, seuls quelques États membres de l'UE-12 font état de stratégies ou d'approches politiques comparables. Toutefois, on peut supposer – comme le montrent les cas de la Hongrie et de la République tchèque – que l'introduction d'une dimension urbaine dans les programmes opérationnels des fonds structurels peut conduire à l'élaboration de politiques plus conséquentes de développement urbain intégré. L'initiative URBANA pour les régions espagnoles illustre par ailleurs la façon dont l'expérience acquise grâce à URBAN peut être exploitée et intégrée à plus vaste échelle.

La nature des investissements programmés pour les villes suit les grandes lignes de l'article 4 du règlement relatif au FEDER. En raison des effets d'un sous-investissement chronique dans les infrastructures existantes au cours de toute la période d'après-guerre, notamment dans l'UE-12, des investissements à grande échelle sont à présent nécessaires de toute urgence et dans tous les types d'infrastructures (transport, logement, santé, éducation, culture). Les programmes opérationnels en témoignent clairement. Dans le même temps, il est évident que l'approche intégrée, telle que prévue dans l'article 8 est dans l'ensemble moins utilisée.

A l'exception de Malte, les villes des régions «convergence» de l'UE-12 sont par ailleurs confrontées à des problèmes hérités des régimes communistes, tels que des activités économiques technologiquement dépassées avec de faibles taux de productivité et des capacités d'adaptation médiocres, une dépendance mono-industrielle, de grands ensembles de logements en mauvais état et mal gérés. D'autres problèmes spécifiques issus de la période de transition concernent les privatisations à grande échelle et l'absence de réforme de l'administration publique.

Malgré nombre de différences dans les modalités de programmation, l'analyse a identifié une tendance importante, présente dans quasiment tous les programmes opérationnels «convergence» ayant une dimension urbaine: la nécessité et l'objectif de réduire les répercussions négatives de l'évolution démographique. À quelques exceptions près, la plupart des villes des régions «convergence» ont une population en déclin, et vieillissante dans certains cas. Cela n'a pas pour seule conséquence un besoin de réduire la taille des infrastructures urbaines, mais aussi celui d'adapter les services et les installations existantes.

La vue d'ensemble montre que la dimension urbaine des programmes opérationnels «convergence» est en général étroitement liée à l'investissement physique et souvent sectoriel dans les infrastructures urbaines. La réhabilitation physique des centres-villes et des friches industrielles, ainsi que des transports urbains en sont les principales caractéristiques. Ces opérations ne suivent pas nécessairement les principes du développement intégré. D'autre part, les actions de type URBAN, qui s'inscrivent dans la continuité de l'initiative communautaire URBAN afin de

promouvoir une approche holistique du développement urbain, sont envisagées dans moins de programmes et jouent un rôle nettement moins important dans les programmes opérationnels. À l'exception de l'Espagne, aucune initiative nationale ou transrégionale n'a été lancée pour la mise en œuvre d'opérations de type URBAN.

3.1.2. Actions visant à promouvoir la cohésion interne des zones urbaines défavorisées («actions de type URBAN»)

Les actions de type URBAN, s'inscrivant dans la continuité (*mainstreaming*) de l'initiative communautaire URBAN, sont généralement mises en œuvre en vertu de l'article 8 du règlement relatif au FEDER. Comme le montre l'analyse des programmes, seuls cinq programmes opérationnels «convergence» ont eu recours à cette disposition. Toutefois, 42 autres programmes opérationnels englobent des «actions de type URBAN» même s'ils ne font pas explicitement mention de l'article 8. Au total, 47 programmes prévoient des actions «de type URBAN», en faisant ou non référence à l'article 8, ce qui représente environ 40% des programmes opérationnels «convergence».

Dans la plupart des cas, les actions de type URBAN sont mises en œuvre dans le cadre d'axes prioritaires urbains spécifiques. Elles sont principalement programmées au niveau régional. Toutefois, certains États membres ont opté pour une approche nationale renforcée (par exemple, l'initiative URBANA dans tous les programmes opérationnels régionaux espagnols et l'axe prioritaire urbain dans le programme opérationnel de développement régional roumain).

Tous les Programmes opérationnels régionaux espagnols comprennent une stratégie de promotion du développement durable local et urbain. Pour les villes de plus de 50.000 habitants, une nouvelle initiative de type URBAN appelée "URBANA", lancée au plan national, est dotée d'un montant total de 344,60 million € de FEDER. Elle concerne les quartiers en difficulté des villes grandes et moyennes et 42 projets ont d'ores et déjà été sélectionnés. Les objectifs de cette initiative sont de promouvoir la compétitivité, la cohésion interne au travers de la réhabilitation des quartiers dégradés, l'amélioration des liaisons entre villes, et l'intégration des groupes défavorisés.

Des opérations de type URBAN peuvent également être programmées au sein d'axes prioritaire mixtes pour le développement urbain et rural. La mise en œuvre d'une approche intégrée peut alors être vue comme un principe commun aux deux politiques.

Les **Programmes opérationnels régionaux tchèques** ciblent le développement urbain soit dans le cadre d'un axe prioritaire spécifique, soit dans le cadre d'un axe mixte incluant également le développement régional et/ou rural. Le développement urbain des centres régionaux²⁴ est mené sur la base d'un plan de développement urbain intégré qui peut viser trois types d'espaces urbains: espaces défavorisés, espaces d'habitation et espaces à fort potentiel de croissance.

Les programmes opérationnels "convergence" montrent également plusieurs exemples d'approches méthodologiques intéressantes, telles que l'élaboration de stratégies intégrées de développement urbain ou le ciblage sur des espaces urbains en difficulté.

Les **Programmes opérationnels régionaux hongrois** stipulent que les villes doivent élaborer des stratégies de développement urbain intégré qui définiront les contenus des opérations de développement urbain de la période de programmation. Les documents de programmation prévoient le soutien à deux types de projets:

- (1) les projets de renforcement des fonctions urbaines visent à développer les villes de façon équilibrée, à accroître leur rôle dans les économies régionales, à stimuler leurs fonctions au niveau départemental (infrarégional), le potentiel touristique et culturel et leur dimension de "centres de connaissance".
- (2) les projets sociaux de régénération urbaine visent à améliorer les conditions de vie et les opportunités offertes aux habitants, à empêcher l'aggravation de la ségrégation et à réduire la concentration de population de niveau social faible. La régénération urbaine sociale vise en particulier les immeubles de grande hauteur construits avec la technologie industrielle, les espaces résidentiels urbains de construction traditionnelle, les zones industrielles, et les quartiers peuplés de Roms.

Malgré des besoins potentiels certains dans ce domaine, très peu de programmes de l'UE-12 prévoient un soutien spécifique dans le cadre de l'assistance technique aux villes pour l'élaboration de plans de développement urbain intégré. Il en va de même pour le soutien au renforcement des capacités au niveau local ou régional.

3.1.3. Actions visant à promouvoir le développement urbain en fonction de défis urbains spécifiques

L'investissement dans tous les types d'infrastructure urbaine (transport, logement, santé, éducation, culture) et dans les différents secteurs de l'économie urbaine, constitue une priorité évidente de tous les programmes opérationnels «convergence». Les opérations de ce type ne suivent pas obligatoirement les principes du développement urbain intégré. En particulier, les régions «convergence» de l'UE-12 mettent fortement l'accent sur l'amélioration des infrastructures, résultat d'un sous-investissement chronique au cours de la période d'après guerre. Les questions relatives à la compétitivité et à l'innovation, et

²⁴ Les villes de plus de 50.000 habitants et Mladá Boleslav

notamment le rôle des villes dans ces processus, sont, de fait, moins bien représentées.

3.1.3.1. Actions en faveur d'une compétitivité accrue et du rôle des villes pour l'innovation et la création d'emplois

Tel qu'indiqué précédemment, ce type d'actions est peu présent dans les programmes relevant de l'objectif «convergence». Le lien entre le développement urbain et l'amélioration de la compétitivité n'a été identifié et inclus que dans quelques cas.

Néanmoins, la question est prise en compte par le programme opérationnel régional de **Malopolska** (PL) qui inclut le renforcement du potentiel de recherche de l'aire métropolitaine à travers le soutien à la coopération des centres de recherche. Ceci inclut à la fois le centre d'innovation de Malopolska – avec un système de subventions pour des investissements en appui de ce centre – et des soutiens destinés à la coopération.

3.1.3.2. Actions en faveur de la réhabilitation physique des zones urbaines

Étant donné les caractéristiques spécifiques des villes dans les régions «convergence», l'un des types d'actions urbaines les plus courants dans les programmes «convergence» est lié à la réhabilitation physique des zones urbaines, notamment en ce qui concerne la rénovation physique des centres-villes et des friches industrielles.

Les opérations en faveur de la réhabilitation physique dans les villes se sont axées sur différents enjeux spécifiques, notamment:

- la revitalisation des centres-villes avec la mise à niveau des infrastructures (par exemple, le programme opérationnel Saxe-Anhalt, DE);
- la réhabilitation des friches industrielles, notamment dans les régions marquées par le déclin industriel dans les secteurs traditionnels tels que l'acier et l'exploitation minière (exemples dans la plupart des régions «convergence», et plus particulièrement les programmes opérationnels régionaux tchèques et polonais, par exemple, ceux du Nord-Ouest de la République tchèque et de Moravie-Silésie, CZ, et celui de Śląskie, PL).
- la préservation du patrimoine historique, artistique, naturel et culturel, dont la promotion de "quartiers culturels" en ville (par exemple, le programme opérationnel Calabre, IT)
- le réaménagement des fronts de mer et des anciens ports (par exemple, Pomorskie, PL, et Campanie, IT) ou de terrains précédemment utilisés par des infrastructures ferroviaires (par exemple, le programme opérationnel Lüneburg, DE).
- le réaménagement des anciens sites militaires et agricoles (d'anciennes fermes collectives) (par exemple, plusieurs programmes opérationnels régionaux polonais).

- le développement et l'extension des espaces verts (par exemple, le programme opérationnel Attique, GR).

Outre l'axe 3 prioritaire "Développement régional et urbain durable", qui représente 15% de l'allocation totale FEDER, le programme opérationnel régional pour la **Thuringe (DE)** met l'accent sur la régénération des friches industrielles dans l'axe prioritaire 4 relatif à la "protection et l'amélioration de l'environnement". Ceci inclut des mesures pour la régénération des friches industrielles dans les zones urbaines et d'anciennes zones militaires, et des mesures visant à sécuriser d'anciens sites miniers. Dans les zones d'habitation, les opérations doivent se faire selon une approche intégrée et globale dans un périmètre délimité. Les opérations de revitalisation d'anciennes zones militaires sont censées attirer des investissements privés et publics en vue d'un usage civil du site, mais pourraient également conduire à rendre la zone concernée à la nature. Toutes les mesures de régénération des friches industrielles visent à limiter la consommation d'espaces pour la construction et le transport, conformément à la Stratégie Nationale de Développement durable.

Étant donné le besoin urgent de rénovation des infrastructures, des actions moins « matérielles » liées à la réhabilitation sociale des zones urbaines telles que les initiatives visant à améliorer la capacité d'insertion professionnelle des groupes défavorisés ne font pas partie des principaux champs d'action des programmes au titre de l'objectif « convergence ». Toutefois, ces actions peuvent être menées par le biais des programmes opérationnels du FSE. Les programmes régionaux français « convergence » pour les régions ultrapériphériques constituent des exceptions à cet égard.

L'un des objectifs du développement urbain intégré ancré sur des territoires, tel qu'il est visé par le programme opérationnel régional pour **la Martinique (FR)**, est de soutenir l'inclusion sociale et un développement économique fondé sur la solidarité et l'égalité. En termes d'activités, cela recouvre l'aide et les crédits pour le démarrage des micro-entreprises. Le programme opérationnel se concentre également sur l'égalité des chances et prévoit la création de services spécifiques répondant aux besoins des habitants en situation d'exclusion sociale.

3.1.3.3. Actions destinées au développement et à l'amélioration des infrastructures urbaines

Un grand nombre de régions « convergence » mettent un accent (sectoriel) spécifique sur les infrastructures urbaines dans leurs programmes opérationnels cofinancés par le FEDER. Les actions seront menées à la fois dans le cadre des programmes opérationnels sectoriels et régionaux. Dans la plupart des cas, les opérations n'ont que peu ou pas de liens avec les autres projets d'investissements sectoriels, liens qui seraient nécessaires pour une approche intégrée de ces investissements.

Les principales politiques sectorielles abordées par rapport aux villes et au développement urbain sont notamment:

- le développement, la rénovation et la promotion des systèmes de transports urbains (par exemple, le programme opérationnel grec sur les transports ainsi que plusieurs programmes opérationnels régionaux);

- la rénovation des infrastructures de santé et d'enseignement (par exemple, les programmes opérationnels régionaux tchèques, le programme opérationnel régional bulgare);
- le réaménagement, la modernisation et l'adaptation des infrastructures d'enseignement en raison de la baisse démographique (par exemple, le programme opérationnel de Brandebourg, DE);
- l'amélioration de l'environnement naturel et les actions liées au changement climatique (par exemple, le programme opérationnel régional bulgare, le programme opérationnel des Pouilles, IT et le programme opérationnel de Saxe, DE);
- l'amélioration du traitement des déchets urbains solides (par exemple, le programme opérationnel portugais de valorisation du territoire).

Le programme opérationnel Transport de la **Bulgarie** comprend un axe prioritaire qui vise à faciliter l'intermodalité du transport des passagers et des marchandises, avec pour objectif de faciliter les conditions de voyage et les transferts des passagers et des marchandises vers des modes plus respectueux de l'environnement, par l'amélioration du réseau de terminaux pour le transport combiné, notamment dans la région-capitale de Sofia. Les projets principaux de cet axe prioritaire sont l'extension du métro de Sofia et le développement (la construction ou l'amélioration) de plusieurs points de transfert intermodal à l'intérieur du système de transports en commun de Sofia, tels la gare centrale et la gare de l'aéroport.

3.1.3.4. Actions mises en œuvre dans le cadre des conditions particulières de l'article 7, paragraphe 2 du règlement relatif au FEDER (règlement n° 1080/2006) sur le logement dans les nouveaux États membres

L'analyse a montré que la réhabilitation de logements en vertu de l'article 7, paragraphe 2 du règlement relatif au FEDER (règlement n° 1080/2006) a été prévue par la plupart des États membres de l'UE-12. Toutefois, moins de la moitié des programmes utiliseront cette possibilité, et les États membres éligibles sont loin d'atteindre les plafonds autorisés dans le règlement. Sur 68 programmes opérationnels «convergence» dans l'UE-12, 28 programmes font référence à l'aide au logement

Les opérations sont principalement axées sur la réhabilitation des grands ensembles de logement et des maisons multifamiliales construites dans les années 70 et 80. .

En termes de programmation, on distingue deux façons de prendre en compte la question du logement. En effet, la plupart des États membres éligibles traitent la question dans le cadre de programmes nationaux ou plurirégionaux (par exemple, le programme opérationnel régional slovaque, le programme opérationnel intégré multi-objectifs tchèque); toutefois, la Pologne et la Hongrie ont décidé de cofinancer le logement dans leurs programmes opérationnels régionaux. La Slovénie a, quant à elle, choisi de ne pas utiliser le FEDER pour soutenir le logement.

Conformément à l'article 7, paragraphe 2 du règlement relatif au FEDER (règlement n° 1080/2006), les opérations liées au logement prennent différentes formes et peuvent être classées comme suit:

- les projets de rénovation urbaine qui comprennent des logements sociaux et la réhabilitation de logements multifamiliaux et qui sont inclus dans des plans de développement urbain intégré;
- les opérations qui visent à améliorer l'environnement physique des logements, en particulier sous forme du soutien à la revitalisation des grands ensembles de logements, et
- les opérations visant à accroître l'efficacité énergétique au sein des logements sociaux.

Le programme opérationnel régional **Nord de la Hongrie** prévoit de soutenir les activités suivantes: rénovation des parties communes des immeubles de logement (isolement, élimination de l'amiante) ; augmentation de l'efficacité énergétique dans les secteurs d'intervention ; démolition de logements. Pour la réhabilitation intégrée et ciblée des zones urbaines et des parcs de logement dégradés, des critères de sélection ont été définis. Les zones d'intervention finançables doivent avoir un minimum de 300 habitants dans le cas des zones urbaines dégradées, et de 1500 habitants dans le cas de parcs de logement menacés de dégradation. Pour être éligibles à l'aide, les zones d'intervention concernées doivent répondre au moins à trois critères (au moins deux sur les aspects sociaux et un sur l'aspect physique).

3.1.4. Actions visant à promouvoir un développement polycentrique plus équilibré

La question du développement polycentrique est une question qui a été relativement peu abordée par les régions «convergence». Dans bien des cas, les stratégies pertinentes qui ont été définies dans les cadres de référence stratégiques nationaux ne sont pas mentionnées ni prises en compte explicitement.

Les quelques exceptions notables liées au développement polycentrique traitent des questions suivantes:

- le développement d'un système urbain polycentrique via des plans de développement intégré (programme opérationnel de Campanie, IT);
- la stabilisation ou la création de pôles de croissance, ou le renforcement de fonctions centrales des villes de taille petite et moyenne dans les zones rurales périphériques de la région (programme opérationnel de Brandebourg, DE, ou programme opérationnel du nord de la Hongrie); et
- les liens entre les villes et les campagnes avoisinantes (par exemple, le programme opérationnel «Développer le cadre de vie», EE).

Le programme opérationnel "Infrastructure et services" de **Lettonie** comprend un axe prioritaire sur le développement polycentrique. Son objectif est d'assurer la croissance de pôles de développement d'importance nationale et régionale en soutenant la mise en œuvre des projets qui s'inscrivent dans des stratégies de développement urbain. 17 villes au total seront visées.

3.2. La dimension urbaine des programmes opérationnels dans le cadre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi»

L'objectif «compétitivité régionale et emploi» concerne 115 programmes opérationnels dans 19 États membres de l'UE. Le montant de 31,04 milliards d'euros représente juste 11,6 % de la dotation totale²⁵. Comme le montre le tableau 5, la grande majorité des programmes et des fonds relèvent des régions de l'UE-15. Les trois programmes concernant les régions tchèque, slovaque et hongroise ainsi que le programme opérationnel chypriote "Développement durable et compétitivité" constituent des exceptions à cet égard. Ces quatre programmes sont situés dans l'UE-12. Le principal bénéficiaire des financements au titre de cet objectif est la France avec une dotation FEDER de 5,76 milliards d'euros.

Plus de 40% des programmes opérationnels (48) ont un axe prioritaire urbain spécifique. Quelque 32 programmes "additionnels" ont une dimension urbaine identifiable, dans le cadre d'opérations au niveau des sous-priorités ou d'opérations sectorielles (transport urbain par exemple). Au total, 80 programmes opérationnels ont une dimension urbaine.

Parmi eux, 52 programmes sont mis en place dans quatre États membres (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie). Ceci représente deux tiers environ des 80 programmes ayant une dimension urbaine et presque la moitié de l'ensemble des programmes opérationnels au titre de cet objectif.

	UE-15	UE-12	UE-27
Programmes Opérationnels	111	4	115
(1) POs avec un axe prioritaire sur le développement urbain	46	2	48
(2) POs avec un axe prioritaire territorial, incluant les actions urbaines	30	2	32
(3) POs avec une dimension urbaine	76	4	80

Tableau 5: La dimension urbaine des programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi» 2007-2013

De manière générale, les questions relatives au développement urbain ont été prises en compte par les régions «compétitivité régionale et emploi» notamment dans le contexte des défis économiques. Il y a une dimension urbaine marquée dans environ deux tiers des programmes opérationnels. Toutefois, l'importance thématique et

²⁵ Les montants concernent les régions relevant de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» et de la mise en œuvre progressive de l'aide.

financière de cet axe varie très largement selon les programmes opérationnels concernés.

La dotation financière pour les axes prioritaires urbains va de 1,1 million d'euros (programme opérationnel La Rioja, ES) à 381 millions d'euros (programme opérationnel Rhénanie du Nord-Westphalie, DE). La dotation totale des axes prioritaires urbains est de 2,765 milliards d'euros, soit environ 8,9% du budget du FEDER pour les régions «compétitivité régionale et emploi». En termes relatifs, cette allocation est trois fois plus élevée que pour les programmes opérationnels «convergence». Comme les quatre programmes «compétitivité régionale et emploi» de l'UE 12 sont surtout concentrés sur les capitales des pays considérés, un budget proportionnellement plus grand est alloué au développement urbain intégré (10,4%) que dans les régions de l'UE-15 (8,8%). Le tableau 6 illustre cette observation.

Montants (en milliards d'euros)	UE-15	UE-12	UE-27
(1) Budget FEDER total pour l'objectif «compétitivité régionale et emploi»	28,54	2,50	31,04
(2) Allocation financière pour des axes prioritaires "développement urbain"	2,50	0,26	2,76
(3) Pourcentage du budget FEDER utilisé pour le développement urbain au niveau des axes prioritaires (=2/1)	8,8%	10,4%	8,9%

Tableau 6: Le financement de la dimension urbaine des programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi» 2007-2013.

3.2.1. Préalables et modalités de la programmation dans les régions «compétitivité régionale et emploi»

Beaucoup de villes situées dans les régions «compétitivité régionale et emploi» dans l'UE-15 sont confrontées à une combinaison complexe de défis. D'une part, elles ont besoin de conserver et d'améliorer leur attractivité et leur compétitivité. De l'autre, elles rencontrent des problèmes écologiques et sociaux (quelquefois graves). Enfin, la question de l'étalement urbain associée à la mobilité et à l'utilisation croissante de la voiture représente un défi majeur.

Ces enjeux sont étroitement liés aux différents contextes urbains dans lesquels ils se situent. Toutefois, les principaux thèmes rencontrés concernent les questions liées au déclin des centres-villes, au réaménagement des friches industrielles et urbaines, à l'amélioration des services liés à la mobilité et à la préservation du patrimoine culturel.

L'expérience en matière de gestion de ces problèmes est comparativement plus longue et plus importante que dans les régions «convergence». Plus de 200 villes dans l'UE-15 ont pu bénéficier de deux générations de programmes relevant de l'initiative communautaire URBAN et ont pu acquérir des connaissances et des expertises dans les domaines du développement urbain. En outre, la plupart des

viles et des régions «compétitivité régionale et emploi» peuvent s'adosser aux politiques urbaines qui existent au niveau national, régional ou métropolitain.²⁶ Face à l'exclusion et à la concentration des problèmes dans certains quartiers, certains États membres ont préalablement inclus une référence à l'article 8 du règlement relatif au FEDER dans leurs cadres de référence stratégiques nationaux (notamment l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas). Le tableau d'ensemble montre un lien entre l'exercice de programmation actuel et l'expérience passée de l'initiative communautaire URBAN et/ou de politiques urbaines fortes.

La nature des investissements programmés dans les zones urbaines suit les principales orientations définies à l'article 5 du règlement relatif au FEDER. Cet article spécifique aux régions «compétitivité régionale et emploi» est complété par l'article 8 sur le développement urbain durable.

L'éventail des opérations possibles est étroitement lié à l'agenda européen sur la croissance et l'emploi. En raison de la priorité et de l'accent mis sur les dépenses pertinentes dans le cadre des priorités dites «de Lisbonne», le règlement est nettement plus restrictif que pour les régions «convergence». Cela concerne tant la gamme d'actions possibles que la disponibilité des financements permettant de financer les aspects principaux du développement urbain intégré. Dans le processus de programmation, une question clé concernait l'objectif d'affectation de 75% des dépenses à des priorités dites de «Lisbonne». En raison d'une interprétation en partie restrictive des catégories d'affectation, il a été décidé lors du processus de négociation des programmes opérationnels d'exclure certaines opérations (telles que la rénovation d'espaces publics, la réhabilitation d'infrastructures culturelles et sociales ou la rénovation physique de bâtiments) des opérations susceptibles de bénéficier du financement du FEDER.

Autre facteur entrant en ligne de compte dans le cadre de la programmation, les taux de cofinancement plus faibles du FEDER (50% maximum). La question d'assurer un cofinancement (national) suffisant peut être particulièrement problématique pour les villes disposant de peu de moyens financiers ou pour les villes de plus petite taille, bien qu'elles aient souvent davantage besoin d'aide que les villes plus riches.

À l'instar des régions «convergence», les effets des changements démographiques ont également fortement influencé la programmation de la plupart des programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi». Contrairement à la plupart des régions «convergence» où, notamment en Europe centrale, la tendance dominante est à la baisse démographique dans les centres urbains, on observe simultanément dans les régions «compétitivité régionale et emploi» des villes en déclin et des villes en expansion. Dans le Nord et le Sud de l'Europe en particulier, la plupart des villes ont connu une croissance urbaine au cours de ces dernières années. Alors que la plupart des villes des régions «convergence» d'Europe centrale doivent faire face à une baisse démographique dans les centres-villes et à une hausse dans les périphéries, la grande majorité des villes des régions «compétitivité régionale et

²⁶ Pour l'UE-12: Berg, L. van den, E. Braun et J. van der Meer (2004), *National Urban Policies in the European Union* [les politiques urbaines nationales dans l'Union européenne], Euricur, Rotterdam. Pour l'UE-15: Ministère de l'intérieur et des affaires du Royaume (2004): *Cities in the New EU Countries* [les villes dans les nouveaux pays de l'UE], KPMG/Universiteit Utrecht, Amstelveen.

emploi» sont confrontées à des enjeux spécifiquement liés à la croissance démographique ou à des problèmes liés au vieillissement. La pression foncière importante en termes d'occupation des sols et l'étalement urbain, les questions liées aux processus d'immigration et d'intégration, le risque croissant de ségrégation spatiale et la part décroissante de la population active sont autant de défis rencontrés dans la plupart des villes des régions «compétitivité régionale et emploi».²⁷

3.2.2. Actions visant à promouvoir la cohésion interne des zones urbaines défavorisées («actions de type URBAN»)

Les actions de type URBAN représentent une continuité de l'initiative communautaire URBAN (intégrée désormais dans le droit commun du «*mainstream*») et sont généralement mises en œuvre au titre de l'article 8 du règlement relatif au FEDER. 40 programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi» y font explicitement référence.

Quelque 20 autres programmes comprennent des opérations en faveur développement urbain intégré sans mentionner explicitement l'article 8. On peut considérer que ces programmes sont dans l'esprit de cet article mais ne disposeront pas des possibilités de financement élargies que permet le recours à cet article. Cela est particulièrement important pour le taux de financement croisé, qui permet, au titre de l'article 8, de cofinancer avec du FEDER des mesures de type FSE jusqu'à hauteur de 15%.

Au total quelque 60 programmes sur 115 programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi» prévoient des actions «de type URBAN». Cela représente plus de 50% des programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi»

Nombre de ces programmes font également un lien direct avec l'expérience acquise grâce aux programmes relevant de l'initiative communautaire URBAN. En fait, la majorité des programmes opérationnels concernés de l'UE-15 fait référence aux leçons tirées dans le domaine du développement urbain au cours de la période de programmation 2000-2006 et/ou à «l'approche intégrée».

Le type de zones urbaines retenues et les orientations thématiques des opérations intégrées varient selon les États membres. Parmi les thèmes les plus fréquemment cités, on relève: l'amélioration de l'attractivité des centres urbains, l'arrêt du déclin des centres-villes, notamment ceux ayant un caractère historique, la réhabilitation des quartiers de grands ensembles et la rénovation des friches industrielles et urbaines.

L'analyse des programmes opérationnels a révélé qu'un grand nombre de régions de l'UE-15 qui ont déjà bénéficié des programmes relevant de l'initiative communautaire URBAN poursuivront leurs activités dans ce sens. Les exemples les

²⁷ Commission européenne (2007). *State of European Cities Report. Adding value to the European Urban Audit* [Rapport sur l'état des villes européennes. Apporter une valeur ajoutée à l'Audit Urbain européen] Bruxelles. http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fr.htm

plus pertinents financièrement sont relevés en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Espagne et en Irlande.

En Allemagne, la plupart des programmes opérationnels régionaux pour la compétitivité et pour l'emploi font référence au développement urbain intégré et à l'article 8 du règlement 1080/2006. **Le programme opérationnel pour la région "Rhénanie du Nord-Westphalie"** se nourrit directement de l'expérience précédente des programmes URBAN. Le programme opérationnel met en avant l'approche intégrée, intersectorielle et participative pour le développement des zones urbaines défavorisées, fondé sur le concept de développement urbain intégré. Les évaluations ont montré que les interventions précédentes ont particulièrement bien réussi grâce à la convergence de mesures dans différents secteurs spécifiques qui ont créé un effet levier pour l'investissement public et privé et établi ainsi des conditions favorables à l'activité économique et à la qualité de la vie de la population locale. Par conséquent, les zones URBAN précédentes sont autorisées à soumissionner pour obtenir la prorogation de leur financement, afin de poursuivre leurs approches de développement urbain intégré fondé sur une stratégie adaptée, elle-même incluse dans une stratégie de développement concernant la totalité de l'aire urbaine

Le programme opérationnel alloue 29.70 % de son budget à un axe prioritaire "développement urbain et régional durable", qui comprend des mesures de développement intégré d'espaces urbains défavorisés, et de soutien au développement des zones à caractère industriel soumises à une mutation économique structurelle.

Dans les quatre seuls programmes de l'Objectif «compétitivité régionale et emploi» menés en dehors de l'UE-15, deux programmes opérationnels font référence à l'article 8 (le programme opérationnel pour la Hongrie centrale, HU, et le programme opérationnel pour Bratislava, SK).

Bien qu'il ne fasse pas référence à l'article 8 du règlement 1080/2006, **le programme opérationnel Skåne-Blekinge (SE)** prévoit des opérations intégrées. Différentes opérations pour soutenir les initiatives locales de développement sont incluses dans l'axe 3 prioritaire ("développement des zones urbaines"). Le programme opérationnel financera la lutte contre l'exclusion sociale dans les zones urbaines désavantagées de l'aire fonctionnelle de Malmö. Différentes activités relatives au marché du travail sont complétées par des actions ciblées pour améliorer la qualité des services publics de base dans les espaces concernés. Ces espaces sont les quartiers défavorisés couverts par la politique nationale pour le développement urbain et qui ont conclu des accords de partenariat sur un développement urbain avec l'Etat.

De façon plus générale, on peut considérer que l'approche intégrée en faveur du développement urbain a été diffusée à un nombre de villes plus important que dans le cadre de l'initiative communautaire URBAN II. Toutefois, la qualité des programmes mis en œuvre et l'impact des actions resteront à apprécier. En particulier, il sera nécessaire de recueillir des informations sur les modèles de gouvernance mise en œuvre (voir ch.3.3) avant de tirer des conclusions sur le *mainstreaming* d'URBAN.

3.2.3. Actions visant à promouvoir le développement urbain durable en réponse à des enjeux spécifiques

L'investissement dans les différents secteurs de l'économie urbaine constitue un élément majeur de la plupart des programmes «compétitivité régionale et emploi». Les régions tentent, dans toute l'Europe, d'exploiter le potentiel des villes pour favoriser l'innovation et accroître la compétitivité. Conformément aux principaux objectifs de la politique de cohésion de l'UE, les investissements en infrastructure à grande échelle (transport, logement, santé, éducation) ne constituent pas une priorité dans les régions «compétitivité régionale et emploi». L'éventail des opérations dans les villes «compétitivité régionale et emploi» est donc clairement plus restreint. Toutefois, et comme le montre l'analyse des programmes opérationnels, les villes semblent avoir besoin d'investissements dans plusieurs secteurs, et surtout pour la rénovation physique et les transports urbains.

3.2.3.1. Actions en faveur d'une compétitivité accrue et du rôle des villes pour l'innovation et la création d'emplois

Conformément à l'article 5 du règlement relatif au FEDER, environ un tiers des 115 programmes opérationnels font un lien entre le développement urbain et des thèmes tels que l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la prévention des risques ainsi que l'accès aux services de transport et de télécommunication d'intérêt économique général.

Dans plusieurs cas, une approche orientée sur les objectifs de compétitivité dits « de Lisbonne » a été adoptée pour les quartiers déshérités. Ce modèle «Lisbonne dans les quartiers déshérités» met essentiellement l'accent sur l'esprit d'entreprise, l'innovation, l'aide aux PME et aux services liés aux PME (par exemple, le programme opérationnel Île de France, FR, le programme opérationnel de la région Bruxelles-Capitale, BE, le programme opérationnel des Lowlands, UK, le programme opérationnel de Brême, DE, le programme opérationnel de l'Ouest de la Suède, SE).

Le programme opérationnel Sud-ouest de l'Angleterre (UK) définit un Axe Prioritaire 3 appelé "L'entreprise urbaine" qui vise à trouver de nouvelles approches pour faire face aux problèmes des zones les plus démunies de la région grâce à la création d'entreprise. Dans les opérations, l'accent est mis sur l'accès à des services d'aides aux entreprises: infrastructures de faible taille, promotion de/ et encouragement à/ la création de nouvelles entreprises et d'entreprises sociales par les populations défavorisées, accès au financement, accès à des services ciblés de soutien aux entreprises dans les quartiers, nouveaux débouchés liés à l'amélioration de l'environnement.

3.2.3.2. Actions en faveur de la réhabilitation physique des zones urbaines

La réhabilitation physique des zones urbaines et l'accent placé sur l'aménagement et l'architecture sont des thèmes importants et fréquemment abordés dans les programmes «compétitivité régionale et emploi» ayant une dimension urbaine. En

fait, un programme opérationnel «compétitivité régionale et emploi» sur deux²⁸ envisage de financer la réhabilitation des sites pollués ou des friches industrielles. Beaucoup de villes européennes considèrent que la reconversion des friches industrielles donne l'occasion de redessiner, réorganiser, moderniser et rénover le paysage urbain. Cela est étroitement lié au concept de «ville compacte». Un bon nombre de programmes opérationnels illustrent - de façon plus ou moins explicite - la relation entre ce concept et les opérations financées par le Fonds européen de développement régional.

Par conséquent, les opérations de réhabilitation physique concernent principalement:

- le réaménagement des sites de friches industrielles, y compris les anciennes zones industrielles, militaires, ferroviaires ou portuaires (par exemple, le programme opérationnel de Haute-Normandie, FR);
- la revitalisation physique des centres-villes destinée à remédier à la dégradation des quartiers de centre-ville (par exemple, le programme opérationnel de la région Bruxelles-Capitale, BE); et
- la préservation du patrimoine culturel dans les villes, notamment le développement d'installations et de services destinés au tourisme (par exemple, le programme opérationnel chypriote pour le développement durable et la compétitivité 2007-2013).

Le programme opérationnel de la région Lorraine (FR) contient un axe prioritaire "Soutenir la politique de la ville". Une mesure vise le soutien au traitement des friches urbaines qui, du fait de leur vétusté ou de la mauvaise qualité des sols, nécessitent d'être réorganisées. L'approche proposée vise à mettre en œuvre des politiques de maîtrise foncière et de recyclage urbain. Le traitement des friches urbaines s'inscrit dans la valorisation du secteur urbain ou périurbain afin de limiter l'étalement urbain et d'améliorer l'image des villes. La requalification de friches urbaines doit se faire dans le respect d'un triple objectif pour les projets urbains: spatial, économique et environnemental. Le traitement des friches urbaines permet également de limiter l'étalement urbain

3.2.3.3. *Actions destinées au développement et à l'amélioration des infrastructures urbaines*

Comme il a été souligné précédemment, les villes des régions de l'Objectif «compétitivité régionale et emploi» semblent avoir besoin d'investir dans plusieurs secteurs, en particulier la réhabilitation physique et les transports urbains. Quoique d'un montant financier limité par comparaison avec les villes des régions «convergence», les infrastructures nécessaires à la promotion des transports publics propres et durables ont été prises en compte dans la majorité des programmes «compétitivité régionale et emploi»: 60 programmes opérationnels sur 115 prévoient des actions dans ce domaine.

²⁸ La réhabilitation des sites industriels et des sols contaminés est explicitement mentionnée dans 51 programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi».

Les opérations programmées comprennent la rénovation et le développement des infrastructures de transports publics, notamment

- des opérations visant à améliorer la qualité de l'accès des personnes et des entreprises aux systèmes de mobilité urbaine (notamment aux services)
- les actions visant à accroître l'accessibilité et l'attractivité des transports publics, ainsi que
- la gestion du trafic et la planification des transports.

Dans beaucoup de cas, il est entendu que le développement de systèmes de transports urbains fonctionnant correctement est essentiel pour établir et promouvoir un environnement de vie et de travail attractif (par exemple, le programme opérationnel du Sud, NL).

Le **Programme Opérationnel de Prague (CZ)** est centré sur le développement des réseaux de tram, et l'augmentation de l'attractivité des réseaux existants par rapport à la circulation routière. Il prévoit l'amélioration des transferts au sein du système de transport public et de l'offre de transport, ainsi qu'une plus grande attractivité des systèmes couplant parkings pour voiture ou vélo et trajets en transport en commun. En outre, le programme soutiendra des projets relatifs aux systèmes d'information pour les passagers, à la sécurité du transport public et à son accessibilité. La construction de pistes cyclables est également prévue.

3.2.4. Actions visant à promouvoir un développement polycentrique plus équilibré

À l'instar des programmes opérationnels «convergence», les questions relatives au développement polycentrique ne constituent pas un élément majeur des programmes «compétitivité régionale et emploi». Bien qu'identifiés comme des enjeux majeurs dans la plupart des régions, le développement territorial équilibré, l'étalement urbain et les relations urbain-rural ne sont évoqués que dans quelques cas seulement. Parmi les approches intéressantes identifiées dans les programmes opérationnels «compétitivité régionale et emploi» figurent:

- des opérations visant à soutenir des réseaux entre grands centres urbains et centres régionaux mais également petites villes et zones rurales adjacentes (par exemple, le programme opérationnel du sud de la Finlande); et
- des opérations liées à l'étalement urbain et à la coopération entre les villes et leurs environs (par exemple, le programme opérationnel de la Styrie, AT).

Afin d'atteindre une "masse critique" pour attirer l'investissement, le **programme opérationnel irlandais pour la frontière, le Midland et les régions occidentales** vise à renforcer la structure urbaine de la région par une approche stratégique de répartition d'activités dans l'espace ("points d'accès" et "hubs"). Les cibles principales sont les villes petites et moyennes qui sont à même d'accueillir la croissance démographique (l'atout essentiel) et d'entraîner de ce fait la croissance régionale. Cet enjeu est lié à des projets sectoriels de niveau national (tels que la

3.3. Gouvernance et mise en œuvre de la dimension urbaine des programmes opérationnels menés au titre des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi»

La mise en œuvre des opérations dans les zones urbaines et de leur gouvernance dépend en grande partie des structures nationales et régionales. Pour la conception et la réalisation des actions de développement urbain intégré au sein des programmes opérationnels régionaux ou nationaux, deux aspects semblent essentiels: d'une part l'expérience des autorités de gestion en matière de programmation et de partage des opérations intégrées dans «leurs» programmes opérationnels et d'autre part l'existence ou non de politiques urbaines au niveau national ou régional.

À l'échelle européenne, un troisième élément semble important. il s'agit de l'expérience d'une approche intégrée en matière de développement urbain, issue de l'initiative communautaire URBAN. Ceci aide à comprendre le contraste des pratiques observées en matière de projets urbains dans la présente période de programmation: tandis que les villes de l'UE 15 ont pu profiter de deux générations d'URBAN et du développement commun d'un "acquis URBAN", les villes de l'UE-12 n'ont jamais bénéficié de cet instrument communautaire et de l'expérience d'URBAN. L'initiative «*Support for Cities*»²⁹, cofinancée dans le cadre du programme URBACT en 2006 a révélé une demande considérable de la part de ces villes pour acquérir de l'expertise dans ces domaines. Paradoxalement, bon nombre de régions qui affichent actuellement d'importants budgets disponibles en faveur de mesures dédiées au développement urbain pourraient ne pas disposer des connaissances et/ou des capacités suffisantes pour concevoir, mettre en œuvre et diriger les opérations de développement urbain intégré.

La dimension urbaine de la génération actuelle de programmes se caractérise par des questions ouvertes en matière de gouvernance et un certain manque d'implication locale. L'analyse des programmes opérationnels révèle que nombre de bonnes pratiques en matière de gouvernance issues de l'initiative communautaire URBAN demeurent sous utilisées pour 2007-2013. Cela concerne non seulement l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des projets et celle des autorités locales dans les processus de décision, mais aussi la possibilité de subdéléguer des pouvoirs aux autorités locales. Le besoin de renforcer les capacités des acteurs n'a été identifié que dans quelques cas.

3.3.1. La participation directe des villes et des autorités locales

La participation des autorités locales à la conception et à la réalisation des programmes a été l'un des critères essentiels de réussite de l'initiative communautaire URBAN. La subdélégation des responsabilités de mise en œuvre et un niveau de compétence satisfaisant pour la programmation et la conception au

²⁹ Délégation interministérielle à la Ville (2007). *Support for Cities*: Rapport opérationnel synthèse des missions d'experts réalisées dans le cadre de l'initiative "Support for Cities". Paris.

niveau local ont été des éléments déterminants dans beaucoup de programmes URBAN.³⁰ En outre, l'implication active des citoyens à ces programmes et projets en a été un aspect méthodologique majeur.

Pour la période 2007-2013, la participation des villes au développement et à la mise en œuvre des programmes opérationnels est définie à l'article 11 du règlement portant dispositions générales (n° 1083/2006). Il souligne que les objectifs des Fonds doivent être poursuivis dans le cadre d'un partenariat étroit, notamment avec les autorités locales et urbaines. En particulier, «le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des Programmes Opérationnels.»

La participation des villes au processus est en général assez hétérogène. Toutefois, le nombre d'exemples de bonnes pratiques reste limité. La majorité des Programmes Opérationnels montre peu de signes d'une implication forte ou directe de leur part. Cela vaut tant pour la conception et la mise en œuvre des programmes que pour les mécanismes de sélection des projets et la dimension administrative.

Il faut souligner que les villes-régions ayant simultanément un statut légal d'autorité régionale et locale constituent une exception à cet égard (par exemple, Vienne, AT; Hambourg, DE). Les structures de gouvernance spécifiques existantes ont entraîné automatiquement une implication locale.

L'analyse des programmes opérationnels a permis d'identifier les aspects suivants, considérés comme essentiels pour parvenir à une bonne gouvernance multi-niveaux et à une participation locale suffisante.

3.3.1.1. La participation des villes à la conception des programmes opérationnels

Alors que de nombreux programmes opérationnels font référence au processus qui a été suivi dans leur préparation, l'ampleur de la participation des autorités locales dans la conception des programmes et la mesure de la prise en compte de leur position ne sont pas explicitées.

Les éléments disponibles laissent à penser qu'en général les villes n'ont pas été étroitement impliquées dans leur conception, comme cela était pourtant requis par l'article 32 du règlement n° 1083/2006, hormis dans quelques cas.

En **Campanie (IT)**, les villes ont été impliquées de trois manières différentes dans la conception du programme opérationnel régional FEDER. La proposition de leur association nationale – visant à constituer des mécanismes de consultation des villes pour la phase de mise en œuvre – a été adoptée. Au niveau stratégique, la discussion avec les villes a aidé à mettre au point les principes et les critères de subdélégation et de subvention globale. Enfin, une proposition du conseil municipal de Naples par rapport à l'équilibre habitat emploi dans les zones urbaines a été accueillie favorablement et retenue.

³⁰ Évaluation ex-post de l'initiative communautaire URBAN (1994-1999):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_fr.pdf

3.3.1.2. La possibilité de déléguer la responsabilité de la mise en œuvre aux villes (subdélégation)

À l'exception notable du programme opérationnel de l'Ouest des Pays-Bas, aucun programme opérationnel n'a été subdélégué à une autorité locale. Cette possibilité de subdéléguer aux autorités urbaines la responsabilité de gérer intégralement un programme opérationnel est prévue de façon facultative à l'article 37, paragraphe 6 du règlement n° 1083/2006, et a été bien utilisée dans le cadre de l'initiative communautaire URBAN II. Cette option peut être vue comme une façon intéressante de développer au plan national ou régional une approche cohérente de type URBAN, en déléguant le pouvoir réglementaire et administratif au niveau local de mise en œuvre.

La manière dont la dimension urbaine est prise en compte du point de vue organisationnel dans le **programme opérationnel Ouest des Pays-Bas** a été inspirée par la pratique des zones urbaines du programme Objectif 2 et de l'initiative communautaire URBAN (pour la période 2000-2006 à Amsterdam et Rotterdam): chaque ville met en œuvre son propre sous-programme et est responsable à la fois des tâches de gestion et de contrôle.

Chaque ville aura sa propre instance en charge du programme qui effectuera les tâches de gestion, rapport, contrôle, évaluation, paiement, communication et publicité, etc. Il y aura des comités directeurs spécifiques pour chacune des quatre villes: Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht.

La possibilité de subdéléguer la mise en œuvre d'un volet d'un programme dans le cadre d'une subvention globale est prévue dans douze cas. Bien que cette option offre plus de possibilités pour mettre en place des structures financières et administratives de programmes de développement intégré, elle signifie que la fonction d'autorité de gestion reste au niveau régional ou national.

3.3.1.3. La représentation des villes au sein des comités de suivi

La participation directe des villes au sein des comités de suivi de programme concernés semble limitée. Tel qu'indiqué précédemment en ce qui concerne l'implication des villes dans la conception des programmes, la participation des autorités locales n'est parfois pas clairement illustrée. Néanmoins, l'analyse des programmes opérationnels laisse penser que les villes ne sont généralement pas étroitement impliquées dans les processus décisionnels.

Lorsque les autorités locales sont explicitement mentionnées comme des partenaires au sein des comités de suivi, ce sont essentiellement les associations régionales ou nationales de collectivités locales ou d'entités municipales qui disposent du droit de vote.

3.3.1.4. La sélection de zones/villes cibles

Quand ceci est précisé dans le programme opérationnel, on observe que la manière dont les zones ciblées seront choisies est très variable. La sélection de zones peut concerner à la fois certaines villes dans lesquelles des opérations intégrées seront

menées et/ou certaines zones au sein des villes qui seront soutenues par le programme opérationnel concerné.

Pour la sélection des villes ou zones cibles, les documents de programmation font référence à quatre modèles différents. Les villes ou les zones cibles sont identifiées dans les programmes opérationnels:

- en indiquant le nom des villes, ou des quartiers en leur sein, qui sont sélectionnés et en incluant une liste des villes, telle que prévue au point a) de l'article 7, paragraphe 6 du règlement portant dispositions générales. Ce modèle a été appliqué assez fréquemment, notamment dans les régions de l'UE-12 (par exemple dans les programmes opérationnels tchèques ou des États baltes);
- en indiquant le nombre de zones géographiques ou de plans de développement urbain intégré à soutenir (par exemple, le programme opérationnel de Brandebourg, DE). Ce modèle a été appliqué dans un nombre assez important d'États membres de l'UE-15;
- en indiquant les villes éligibles à partir de critères objectifs. Ces critères concernaient essentiellement les seuils de population (par exemple, les programmes opérationnels espagnols), le type de villes (par exemple, les pôles de croissance en Roumanie), ou des indicateurs de développement (par exemple, les indicateurs d'exclusion dans le cas du programme opérationnel Lowlands et Uplands Scotland, UK, des indicateurs relatifs aux quartiers sensibles dans tous les programmes opérationnels régionaux français);
- en combinant plusieurs des méthodes mentionnées ci-dessus.

Dans quelques cas, une seconde étape de sélection a été menée, avec une (autre) sélection des opérations basée sur la qualité des propositions. Plusieurs programmes opérationnels (par exemple en France, en Belgique et en Allemagne) font état de l'organisation d'appels à projets pour départager les villes.

Le programme opérationnel Bruxelles-Capitale/Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest (BE) prévoit des appels à propositions comprenant une obligation de partenariat territorial et thématique. Ce partenariat avec les acteurs régionaux et locaux, à la fois des secteurs public et privé, prend en considération les thèmes et le territoire où le projet doit être élaboré. Cette obligation inclut l'engagement des acteurs et des autorités impliqués dans la durée au-delà de la période de programmation.

Les modèles utilisés n'utilisent pas tous des critères de mise en concurrence ou des critères objectifs. Tandis que plusieurs régions ont choisi d'opter pour des critères objectifs, d'autres régions ont sélectionné les villes ou les zones urbaines concernées sans fournir d'explication sur leur choix.

3.3.2. Les outils de planification stratégique et de mise en œuvre

La planification et la programmation stratégiques sont essentielles pour assurer la pérennité des programmes et une bonne gouvernance multi-niveaux. Dans le cadre

du concept complexe du développement urbain intégré, seule la préparation de plans à moyen à long terme peut garantir la coordination nécessaire des différentes politiques sectorielles et avoir ainsi un impact réel – et positif.

L'analyse des programmes opérationnels s'est concentrée sur deux aspects principaux qui peuvent servir d'indicateurs pour la planification stratégique et l'impact positif des opérations: l'application d'une approche intégrée du développement urbain et la fourniture d'outils pour la mise en œuvre effective des actions. Les outils comprennent la participation des citoyens à la planification, au suivi et la réalisation des actions ainsi que la mise à disposition d'orientations méthodologiques pour la conception des opérations.

3.3.2.1. L'application de l'approche intégrée et les plans de développement urbain intégré

Le développement urbain se réalise traditionnellement selon des approches plus ou moins mono-sectorielles, centrées sur la planification de l'espace bâti et la construction. Le passage vers une approche plus holistique des questions urbaines suppose un profond changement des mentalités et des méthodes de travail ainsi que des structures administratives à tous les niveaux.

L'ampleur de ce changement d'approche, durant les dernières décades, varie selon les États membres. De ce point de vue, il est important de savoir si les États membres ont élaboré des politiques nationales en faveur du développement urbain et si ces politiques mettent ou non l'accent sur la nécessité d'adopter une approche intégrée.

Ce développement est clairement mis en évidence dans les programmes opérationnels et l'analyse de ceux-ci montre une nette différence entre régions de l'UE-15 et régions de l'UE-12.

Dans la plupart des États membres de l'UE-15, des politiques nationales de développement urbain existent depuis longtemps. Par ailleurs, ces pays ont bénéficié de l'initiative communautaire URBAN. En fonction des spécificités de chaque cadre légal, les politiques sont définies au niveau national, régional ou métropolitain. La plupart des programmes opérationnels dans l'UE-15 qui prévoient des actions urbaines intégrées reflètent cette expérience et promeuvent des approches holistiques. La plupart des programmes opérationnels font également référence à l'élaboration de plans de développement urbain intégré qui sont à la base des opérations intégrées.

Dans le cas de l'UE-12, les politiques nationales de développement urbain et les approches intégrées du développement urbain sont encore en partie en phase de développement. Toutefois, le travail mené dans les États membres (par exemple, la République tchèque et la Hongrie) avec l'introduction d'un concept de développement urbain intégré fournit un cadre indispensable pour le passage à une approche intégrée de la question du développement urbain. À l'instar de l'UE-15, la plupart des programmes opérationnels citent également la création de plans de développement urbain intégré sur lesquels se fondent les opérations intégrées. Ils offrent des potentialités pour initier et stimuler ce changement de méthodes vers une manière plus intégrée de concevoir et d'agir.

Le gouvernement tchèque a publié une résolution (n° 883 du 13 août 2007) portant sur la préparation, l'approbation et l'évaluation des plans de développement urbains intégrés, à financer par les programmes des Fonds structurels, y compris tous les programmes tchèques du FEDER. La résolution définit le concept des plans de développement urbains intégrés (PDUIs), clarifie leur structure et leur contenu, présente la procédure d'approbation des PDUIs et fournit des conseils pour leur mise en œuvre.

3.3.2.2. *Outils de planification*

Comme pour l'application de l'approche intégrée, il convient de distinguer les pays de l'UE-12 et de l'UE-15. Les habitudes en matière de planification et les approches concernant la conception des opérations d'aménagement urbain varient considérablement.

Au sein de l'UE-15, la plupart des États membres ont une tradition déjà ancienne du développement urbain et de la planification. Les stratégies de développement urbain intégré au niveau des quartiers sont souvent liées aux règles d'urbanisme existant au niveau des villes ainsi qu'aux mécanismes régionaux et nationaux de planification.

Dans la plupart des nouveaux États membres, la transition vers un système de marché a remis en cause le concept même de planification et la plupart de ces États ont privilégié les politiques à vocation plus libérale. En outre, cela a peut-être été accentué par le peu de ressources humaines et financières dédiées au développement de dispositifs de planification urbaine, qui soient appropriés et performants. Toutefois, des initiatives ont été menées afin d'améliorer la situation, également dans le cadre des programmes opérationnels. Bon nombre de programmes opérationnels entre 2000 et 2006 ont appuyé l'élaboration de plans directeurs et plusieurs programmes opérationnels régionaux pour la période 2007-2013 prévoient également un soutien à l'élaboration de documents d'urbanisme auxquels les plans de développement urbain intégré seront liés (par exemple, en Slovaquie).

3.3.2.3. *Suivi et indicateurs de résultat*

Les indicateurs de résultat sont des outils importants pour le suivi et l'évaluation des opérations. Concernant le développement urbain, les programmes opérationnels incluent généralement deux types d'indicateurs de résultat:

La première catégorie est générale. Il s'agit du nombre d'opérations de développement urbain intégré soutenues par le programme.

La seconde catégorie est plus détaillée et se réfère aux types d'action spécifiques au sein des opérations soutenues. Il s'agit par exemple du nombre de projets en faveur du développement durable et d'une amélioration de l'attractivité des villes et des quartiers ; du nombre de projets touchant à des thèmes tels l'amélioration des conditions de développement des entreprises, de l'entrepreneuriat, des nouvelles technologies et de l'innovation ; et/ou du nombre de projets visant les minorités ou les jeunes pour renforcer l'égalité des chances. Certains programmes incluent aussi des indicateurs sur le nombre de projets qui ciblent l'activation du lien social et la participation des habitants.

La vue d'ensemble suggère néanmoins qu'il y aura peu de chances d'avoir un suivi ou une mesure d'impact précis relativement aux actions urbaines dans le cadre des programmes opérationnels.

3.3.2.4. *La participation des citoyens à la planification et à la réalisation des actions*

La participation des citoyens à la planification et aux processus de réalisation est essentielle pour la mise en œuvre des opérations de développement urbain intégré et constitue un élément majeur de cette «méthodologie» commune.

Les programmes opérationnels pour 2007-2013 ne retiennent généralement pas cet élément comme important dans la conception et la réalisation des actions ou ne le mentionnent pas dans les documents de programmation. Toutefois, plusieurs programmes opérationnels dans l'UE-15 soulignent l'importance des approches participatives dans le développement urbain (par exemple, plusieurs programmes opérationnels allemands et français) ou font directement état de leur expérience positive dans le cadre de l'initiative communautaire URBAN (par exemple, l'Espagne)

Dans nombre des États membres de l'UE-12, en raison de « *la tradition en matière de centralisme, de paternalisme et le faible engagement des citoyens au niveau local, l'expérience méthodologique de participation des citoyens au développement urbain local est limitée* »³¹. Ce constat est clairement reflété dans les programmes qui n'abordent que peu cette question.

3.3.2.5. *Orientations méthodologiques et formation pour les autorités locales*

L'article 8 du règlement relatif au FEDER mentionne explicitement l'application de «stratégies participatives, intégrées et durables» en faveur du développement urbain, mais laisse à chaque État membre ou région la décision d'en faire usage ou de leur donner un contenu. Ainsi, il n'existe actuellement pas d'orientations au niveau communautaire pour les interventions de type URBAN et/ou pour une mise en œuvre intégrée des projets et des opérations (comme celles qui existaient pour l'initiative communautaire URBAN³²).

La grande majorité des programmes opérationnels ne fournissent pas d'informations concrètes sur l'existence ou non d'orientations pour la mise en œuvre d'actions urbaines intégrées ou l'organisation de formations à l'attention des autorités locales. Il convient de souligner que ces orientations seraient particulièrement importantes pour les régions qui n'ont jamais bénéficié de l'initiative communautaire URBAN, ce qui est notamment le cas des pays de l'UE-12. Toutefois, certains États membres/régions peuvent décider d'assurer ce soutien spécifique lors de la phase de mise en œuvre des programmes opérationnels.

³¹ Note sur la dimension urbaine du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels, Ministère du développement, des travaux publics et du logement, Bucarest, Roumanie, 2007.

³² Orientations pour l'initiative communautaire URBAN II (Communication de la Commission aux États membres du 28/04/2000):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/urban_fr.pdf

3.3.3. Opérations intégrées de financement dans les villes

Comme expliqué précédemment au point 2.3, des indications financières précises ne sont disponibles que dans les cas où les opérations de développement urbain ont été programmées au niveau de l'axe prioritaire. Les informations sur le montant des dépenses pour les différents types d'opérations cofinancées par les programmes du FEDER seront fournies par les futures études sur la mise en œuvre des programmes opérationnels.

Toutefois, l'analyse a révélé quelques faits intéressants sur les dispositions financières et l'orientation des budgets. Cela permet de tirer quelques premières conclusions sur l'exécution financière des programmes opérationnels et leur dimension urbaine. Ils concernent l'aspect important de la concentration et de la réalisation d'une «masse critique» de financements, l'importance financière relative du développement urbain dans les programmes en tant que tels, ainsi que l'éventuelle utilisation de l'assistance technique et de l'instrument JESSICA.

L'impression générale est celle d'un manque certain d'implication des acteurs locaux et de partage des pouvoirs (financiers et administratifs) entre les différents niveaux. Malgré des budgets potentiellement plus élevés pour le développement urbain (voir les chapitres 3.1 et 3.2), l'administration et le pilotage de ces fonds – par ailleurs relativement peu affectés par l'importance accrue des acteurs locaux et du développement urbain – s'effectuent toujours presque exclusivement aux niveaux régional ou national. Cela vaut pour la conception comme pour la réalisation des opérations. Pour le financement lui-même, il semble que le fait de prévoir des opérations urbaines dans les programmes opérationnels ne garantisse pas à lui seul les budgets correspondants.

3.3.3.1. Atteindre une masse critique d'investissement et concentrer les fonds

Pour obtenir des résultats positifs dans les processus de développement urbain et garantir la visibilité des actions sur le terrain, il importe d'atteindre une certaine masse critique d'investissement. Cela est particulièrement important pour les opérations de type URBAN qui exigent un niveau élevé de concentration et de coordination dans les zones ciblées. Des exemples de l'initiative communautaire URBAN I montrent qu'un investissement relativement modeste de quelque 10 millions d'euros du FEDER a pu déclencher d'importants montants d'investissement privé supplémentaire dans les zones bénéficiant d'un programme. À Rostock (DE), par exemple, une étude a évalué que pour chaque euro investi dans la rénovation de la zone URBAN, 3,9 euros supplémentaires ont été générés à l'intérieur ou autour de la zone.³³ Comme le montre l'évaluation ex-post d'URBAN, cet «effet de levier» a été clairement lié à la forte concentration géographique des programmes et leur impact positif sur «l'image» des zones cibles.³⁴

³³ Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion (2004).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_fr.htm

³⁴ Évaluation ex-post de l'initiative communautaire URBAN (1994-1999):

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_fr.pdf

Reconnaissant l'importance d'une concentration des moyens, de nombreux programmes opérationnels 2007-2013 des régions «convergence» et des régions «compétitivité régionale et emploi» ont défini des seuils minimum dans les documents de programmation. Ces limites inférieures suivent en fait les dotations du FEDER par programme d'initiative communautaire URBAN II au cours de la période 2000-2006. Dans URBAN II, la dotation moyenne du FEDER par programme se situait autour de 10,2 millions d'euros (voir la carte 1 en annexe II). Le budget total moyen par programme (incluant le cofinancement national) s'élevait à 22,2 millions d'euros.

Les dotations minimales sont définies au niveau régional (par exemple, pour la plupart des programmes opérationnels régionaux français, une limite inférieure de 5 millions d'euros par zone désignée a été décidée) ou au niveau national (par exemple, les programmes opérationnels régionaux tchèques intègrent des dispositions selon lesquelles les plans de développement urbain intégré doivent avoir une dotation financière minimale de 10 millions d'euros).

Toutefois, la grande majorité des programmes opérationnels ne prévoient ni seuil minimum ni garantie que les fonds seront concentrés selon d'autres moyens (tels que l'intensité de financement par habitant³⁵) pour les opérations de type URBAN.

En particulier, pour la gestion des opérations intégrées de type URBAN, il s'avère important de «dédier» les budgets et de disposer d'une seule «cagnotte» commune pour le "financement intégré" de nombreuses activités sectorielles de différents types. Ce principe a été appliqué avec succès pour les budgets des programmes URBAN. Au vu des structures administratives de mise en œuvre des programmes opérationnels, il semble peu probable que ce modèle (ou un modèle similaire) soit appliqué. Cela peut se traduire par des dispositifs et des structures de financement très complexes pour les opérations intégrées.

3.3.3.2. Importance financière du développement urbain dans les programmes opérationnels

Le budget total FEDER alloué au niveau des axes prioritaires dédié au développement urbain, qui s'élève à un total d'environ 10 milliards d'euros, représente environ 3 pour cent du total de l'investissement du FEDER destiné aux régions européennes. En gros, 70 pour cent et 30 pour cent de ce montant sont respectivement alloués au titre de l'objectif «convergence» et au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi».

En limitant l'analyse aux seuls programmes qui ont un axe «développement urbain», une autre différence peut être observée: le volume de l'investissement dans les régions «compétitivité régionale et emploi» est, dans une majorité des cas, concentré, et représente de 10 et 25 pour cent des budgets totaux des programmes, tandis que les taux pour les régions «convergence» ont tendance à être plus faibles (de 5 à 15 pour cent).

³⁵ Les orientations pour l'initiative communautaire URBAN II prévoient un seuil minimal de 500 euros par habitant. Voir l'article 27 des orientations pour l'initiative communautaire URBAN II.

Par une analyse plus détaillée, nous pouvons voir que la dotation minimale en pourcentage pour une région «compétitivité régionale et emploi» est de 3,2 pour cent (Navarre, ES), tandis que, s'agissant des régions «convergence», la valeur la plus faible est enregistrée dans la région de Mazowieckie, PL, soit environ 5 pour cent. A l'opposé, les dotations les plus élevées sont celles du programme opérationnel de développement régional bulgare (plus de 50 pour cent) au titre de l'objectif «convergence» et du programme de Vienne au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» (presque 60 pour cent). Il s'agit néanmoins, comme suggéré ci-dessus, de taux d'investissement exceptionnels.

En moyenne, les proportions sont toutefois similaires: près de 18 pour cent dans les régions «compétitivité régionale et emploi», et près de 17 pour cent pour l'objectif «convergence». Ce dernier chiffre, apparemment contradictoire si l'on compare les pourcentages respectifs, s'explique par la valeur élevée des investissements, en valeur absolue dans ces programmes, qui ont alloué des parts importantes de ressources à leur axe urbain.

Le graphique 1 (en annexe) fournit une illustration de l'allocation FEDER pour les axes prioritaires "urbains" par rapport aux budgets totaux des programmes opérationnels.

3.3.3.3. Utilisation de l'assistance technique pour soutenir les actions urbaines

L'utilisation réussie des approches intégrées de développement urbain supposent connaissance, savoir-faire et expertise. Compte tenu du besoin d'orientation et de formation dans de nombreuses régions européennes (voir point 3.3.1.4), et en reconnaissant également les efforts de gestion déployés par les villes lors de la mise en œuvre des opérations d'aménagement, l'utilisation de l'assistance technique à ces fins peut s'avérer utile et nécessaire.

Cependant, les possibilités d'utiliser l'assistance technique ou bien les activités de réseaux pour renforcer les capacités dans ce domaine ne sont pas utilisées à une grande échelle. L'analyse montre que seuls quelques régions et États membres ont pris en considération ces possibilités dans la conception des interventions relatives à l'assistance technique (par exemple, en France, en Espagne et en Bulgarie).

Le programme opérationnel national d'assistance technique français (**Europ'act**) prévoit d'aider financièrement les villes pour la préparation et le suivi des actions mises en œuvre dans les plans de développement urbains intégrés. Un système semblable s'applique en Espagne. En outre, plusieurs programmes opérationnels français prévoient le transfert actif des connaissances entre les villes expérimentées et celles qui le sont moins, y compris les petites villes.

3.3.3.4. Recours à l'initiative JESSICA

L'initiative JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) a été introduite comme un nouvel élément dans la période 2007-2013. Elle vise à créer des mécanismes d'ingénierie financière pour soutenir l'investissement dans le développement urbain durable, dans le contexte de la politique de cohésion. Dans un contexte de besoins croissants en investissements et de raréfaction des

ressources publiques, auxquelles font face les autorités publiques, l'idée de JESSICA est d'accroître l'usage des instruments d'ingénierie financière pour soutenir l'investissement dans le développement urbain durable.

Les dispositions prévoient que les autorités de gestion seront autorisées à utiliser certaines de leurs dotations en fonds structurels – principalement celles du FEDER – pour investir dans des fonds de développement urbain en vue d'accélérer l'investissement dans les zones urbaines.

Environ la moitié de l'ensemble des 234 programmes opérationnels aux titres des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi» (110) comprend des dispositions qui permettront l'utilisation ultérieure de JESSICA. La plupart des programmes contiennent une clause standard qui expose la possibilité d'utilisation de JESSICA, mais ne fournit aucune information concrète sur la nature des opérations possibles. Des "évaluations JESSICA" spécifiques joueront un rôle important pour la mise en place des opérations concrètes et influenceront probablement les décisions des États Membres et des régions quant à l'utilisation de cet instrument. Ces évaluations seront accessibles à titre gratuit et visent aussi à aider les États membres ou les régions à mettre en place des structures de mise en place de JESSICA.

3.4. La dimension urbaine des programmes opérationnels mis en œuvre au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne»

L'objectif «coopération territoriale européenne» couvre 70 programmes opérationnels. Le montant de 7,8 milliards d'euros disponible pour cet objectif se répartit comme suit: 5,3 milliards d'euros pour la coopération transfrontalière, 1,8 milliards d'euros pour la coopération transnationale, 0,4 milliards d'euros pour la coopération interrégionale et les programmes de réseaux, et 0,2 milliards pour le programme PEACE. Ainsi que le montre le tableau 7, la majorité des programmes et des fonds sont donc utilisés pour la coopération transfrontalière, suivie de la coopération transnationale et interrégionale.

L'un des 70 programmes opérationnels comprend un axe prioritaire urbain spécifique (URBACT II). Au total, 22 programmes ont une dimension urbaine identifiable. Le développement urbain ne constitue pas, toutefois, un centre d'intérêt spécifique pour les programmes.

Du fait de la rédaction des règlements, les programmes transnationaux mettent comparativement plus l'accent sur le développement urbain durable (plus de deux tiers des programmes opérationnels). Environ un quart des programmes opérationnels transfrontaliers présentent une dimension urbaine plus ou moins visible. L'un des programmes de réseaux (URBACT II) est spécifiquement et exclusivement ciblé sur l'échange d'expériences en matière de développement urbain.

Objectif de coopération territoriale européenne	Coopération transfrontalière	Coopération transnationale	Coopération interrégionale et réseaux	Programme PEACE	Total
Nombre total de programmes opérationnels	52	13	4	1	70
(1) POs avec un axe de priorité spécifique sur le développement urbain	0	0	1	0	1
(2) POs avec des axes de priorité mixtes incluant des actions urbaines	13	8	0	0	21
(3) POs avec une dimension urbaine	13	8	1	0	22

Tableau 7: la dimension urbaine des POs de la coopération territoriale européenne 2007-2013.

3.4.1. Conditions préalables et schémas de programmation

L'Union européenne souhaite renforcer la coopération entre les villes, les régions et les États membres. La politique de cohésion y contribue avec l'Objectif spécifique de Coopération Territoriale Européenne, qui distingue trois niveaux territoriaux différents. Les villes jouent un rôle significatif dans chacun d'entre eux.

En favorisant la mobilité des travailleurs, en permettant aux citoyens et aux entreprises de valoriser les échanges linguistiques et culturels, les agglomérations transfrontalières contribuent fortement aux objectifs de l'agenda de Lisbonne. C'est également le cas pour les réseaux de villes transnationaux et interrégionaux. De même, les approches conjointes dans la gestion des défis environnementaux servent les objectifs de la stratégie de Göteborg. L'aspect le plus important réside peut-être dans le fait que la coopération transfrontalière contribue à créer une citoyenneté et une identité européennes communes.

L'existence des agglomérations transfrontalières en constitue la preuve la plus manifeste.³⁶ Les aires métropolitaines telles que Silésie-Moravie (PL/CZ), Vienne

³⁶ L'étude ESPON 1.4.3 «*Urban functions*» [fonctions urbaines] a fourni une typologie des zones urbaines fonctionnelles transfrontalières et établi une liste et une carte des 28 principales zones urbaines, voir p.141, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_2420/fr-1.4.3_April2007-final.pdf

L'étude "Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières" identifie 36

Bratislava (AT/SK/HU), Lille-Kortrijk-Tournai (BE/FR), l'Euregio MAHL (BE/DE/NL), Øresund (DK/SE) ou Milan (IT/CH), jouent un rôle très important dans le développement économique, mais souffrent toutefois de l'effet de coupure des frontières (voir la carte 3 en annexe II).

Les frontières sont des lieux «d'externalités» en raison d'un cumul de défauts d'interopérabilité entre les systèmes nationaux. Cela concerne la langue et la culture, les cadres politique, juridique et administratif, et la dissymétrie des compétences, pour ne citer que quelques exemples.

Les États membres et leurs régions sont responsables des cadres juridiques et financiers des politiques sectorielles et de développement territorial. Cela implique que toute action en faveur de la coopération urbaine exige une coordination de ces cadres sur les frontières. Dans ces processus de coordination horizontale et verticale, la bonne gouvernance à plusieurs niveaux est essentielle³⁷. Des exemples de différents endroits de l'Union européenne montrent qu'une fois que les obstacles de la coopération sont surmontés, les investissements transfrontaliers et la coordination transnationale mènent à des situations gagnant-gagnant.

Par le passé, les différents volets d'INTERREG, l'ancien programme d'initiative communautaire, ont financé une grande variété de projets impliquant des villes. Ils concernaient la «coopération de proximité» dans les espaces urbains transfrontaliers ainsi que les réseaux urbains aux niveaux transnational ou interrégional.

Pour la période 2007-2013, l'article 6 du règlement relatif au FEDER (1080/2006) constitue la base juridique de la coopération territoriale européenne. Une dimension urbaine est présente dans les trois paragraphes des dispositions réglementaires:

- L'article 6, paragraphe (1) sur la «coopération transfrontalière» définit un ensemble de thèmes possibles, dont plusieurs relatifs aux villes (par exemple, le transport, l'eau, les déchets, l'énergie, les infrastructures, les marchés du travail, la coopération administrative), et demande des stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable. Ainsi, le développement urbain peut être considéré comme implicitement ciblé.
- L'article 6, paragraphe (2) sur la «coopération transnationale» identifie le développement urbain durable comme l'une des quatre priorités: *«Le développement urbain durable: le renforcement du développement polycentrique aux niveaux transnational, national et régional, dont l'impact transnational est évident. Ces actions peuvent comprendre: la création et l'amélioration de réseaux urbains et des relations entre zones urbaines et rurales; l'élaboration de stratégies pour prendre en compte les questions similaires concernant les dimensions urbaine et rurale; la préservation et la*

agglomérations et réseaux urbains transfrontaliers (voir carte p.9 de l'étude): <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>. Le 1^{er} programme d'action de l'agenda territorial inclut l'action 1.2a concernant «les régions métropolitaines transfrontalières et polycentriques», soutenue par un projet ESPON de la priorité 2: «Metroborder».

³⁷ http://www.espaces-transfrontaliers.org/EUROMOT/MANIFESTE_FR.pdf

promotion du patrimoine culturel et l'intégration stratégique des zones de développement dans une perspective transnationale.»

- L'article 6, paragraphe (3), point (b) se réfère aux «*échanges d'expériences concernant l'identification, le transfert et la diffusion des meilleures pratiques, y compris en ce qui concerne le développement urbain durable (...)*», et prépare ainsi le terrain pour un programme d'échange spécifique destiné aux villes (URBACT II).

En outre, le règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006, a créé un nouvel outil de coopération, le Groupement Européen de Coopération Territoriale, qui pourrait également s'avérer pertinent dans les contextes urbains.

3.4.2. Programmes de coopération transfrontalière

13 des 53 programmes de coopération transfrontalière font référence à des aspects du développement urbain dans leurs axes prioritaires sur les enjeux territoriaux. Cependant, en général, les actions urbaines et la coopération entre les villes dans ce cadre ne constituent pas un élément majeur des programmes transfrontaliers.

Dans les 13 programmes présentant une dimension urbaine, les opérations se réfèrent principalement à des objectifs généraux en termes d'amélioration de la gestion des territoires (par exemple, le programme opérationnel BE/FR identifie l'objectif de «développer une gestion commune des territoires urbains et ruraux»), aux approches communes en matière d'aménagement (par exemple, le programme opérationnel ES/PT évoque la coopération et la gestion conjointe en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité et intègre l'aménagement urbain) ou aux approches ascendantes (par exemple, le programme opérationnel CZ/PL met l'accent sur le «soutien à la coopération des communautés locales» et prévoit la création d'un «fonds de microprojets» pour encourager la coopération entre les communautés de part et d'autre de la frontière).

La population vivant dans des zones transfrontalières est estimée à 181,7 millions de personnes (37,5 % de la population totale de l'UE). En fonction des caractéristiques de la frontière (urbaine ou rurale), et selon la prise en compte plus ou moins importante de la dimension territoriale par les programmes, plusieurs approches peuvent être identifiées.

Quelques programmes ont décidé de mentionner explicitement la dimension urbaine dans le diagnostic et la stratégie globale, et utilisent les axes prioritaires sectoriels pour contribuer à la stratégie (par exemple, le programme opérationnel AT/SK fait référence au développement de la région métropolitaine d'Europe centrale «CENTROPE»). Une autre approche consiste à promouvoir un développement polycentrique équilibré (par exemple, le programme opérationnel DE/FR/CH se réfère à la structure polycentrique de l'espace du Rhin supérieur et la nécessité d'un travail en réseau entre les villes au sein de cette aire métropolitaine).

Malgré un certain nombre d'approches intéressantes, la plupart des programmes ne considèrent les questions urbaines en aucune manière, que ce soit en termes d'analyse, de stratégie ou de mise en œuvre.

La gouvernance durable et le développement intégré des agglomérations transfrontalières requièrent un pilotage continu du territoire commun. Le contexte transfrontalier présente un degré élevé de complexité (i.e. manque d'interopérabilité des données, réglementations, systèmes de planification). Dans le cadre de son axe prioritaire 4 ("Dynamiser la gestion commune du territoire par un développement durable, coordonné et intégré du cadre de vie"), le **Programme opérationnel de coopération transfrontalière Belgique-France** identifie comme l'un de ses objectifs le développement d'une "démarche concertée en matière de gestion du territoire urbain et rural". Parmi les actions éligibles figurent "les outils transfrontaliers de planification et de gestion du territoire", l'"observation et les études de prospective territoriale". Le but est de développer "une vision commune transfrontalière pour l'aménagement du territoire (urbain-urbain; rural-rural; urbain-rural)".

3.4.3. Programmes de coopération transnationale

Huit des 11 programmes de coopération transnationale ont une dimension urbaine. À la différence des programmes transfrontaliers, les programmes transnationaux accordent une grande importance au développement urbain, et reflètent l'accent mis par le règlement sur le développement urbain durable (article 6, paragraphe 2) du règlement 1080/2006).

Les opérations concernant le développement urbain sont pour la plupart liées à des stratégies destinées à accroître la compétitivité de l'espace de coopération en exploitant et renforçant le potentiel des villes. Néanmoins, les opérations prévues dans les programmes opérationnels montrent différentes approches thématiques.

- Les opérations pour le développement urbain intégré et la régénération urbaine (par exemple, le programme opérationnel de l'Europe du Sud-est intègre *«les stratégies de développement des villes, les plans d'actions communs pour les régions fonctionnelles et une meilleure coordination entre les autorités municipales, rurales et régionales, la rénovation et la revitalisation urbaines, la régénération des friches industrielles, la restructuration des logements et l'amélioration des zones résidentielles ainsi que les systèmes intelligents d'information sur la circulation dans les agglomérations, autant d'éléments proposés comme des actions finançables par l'axe prioritaire sur le «développement des synergies transnationales pour les domaines de croissance durable»*).
- Les opérations visant à soutenir le développement de systèmes urbains et le polycentrisme dans le domaine de coopération, y compris les opérations visant à relier différents types de territoires (par exemple, le programme opérationnel de l'Europe centrale prévoit un axe de priorité intitulé *«Augmenter la compétitivité et l'attrait des villes et des régions»*. Le programme opérationnel encouragera les *«structures d'urbanisation polycentrique»* et *«s'attaquera aux effets de l'évolution démographique et sociale sur le développement urbain et régional»*).

- Les opérations destinées à réhabiliter le patrimoine culturel d'intérêt transnational et à améliorer l'identité (par exemple, le programme opérationnel de l'Europe du Sud-ouest).
- Les opérations visant à créer et mettre en œuvre des stratégies communes pour les zones urbaines (par exemple, le programme opérationnel de la région de la Mer Baltique).

La stratégie du **Programme opérationnel de la Mer Baltique** est fondée sur l'hypothèse que les villes de la région pourraient former une nouvelle zone d'intégration mondiale (ZIM) en Europe³⁸. Du fait de la faible densité de population dans certaines parties de la région, et des grandes distances entre les villes, le programme opérationnel encourage leur mise en réseau - à la fois pour les flux matériels (i.e. commerce, investissements directs étrangers) et immatériels (i.e. diffusion de la connaissance, flux de décisions). L'axe prioritaire 4 "Promouvoir des villes et des régions attractives et compétitives" vise à rendre celles-ci plus compétitives à l'échelle européenne (i.e. politiques à destination de l'entrepreneuriat et des PME, stratégies pour l'emploi, marketing, promotion de la qualité environnementale, synergie entre les activités des acteurs publics et privés). Il promeut ainsi:

- la préparation de stratégies pan-Baltiques d'investissement, de programmes d'actions coordonnés, des politiques et des investissements en résultant.
- une coopération développant des solutions pratiques à l'échelle de l'espace Baltique afin d'améliorer les relations économiques au sein des métropoles et entre elles, ainsi qu'entre les villes petites et moyennes et les espaces ruraux, solutions construites sur les atouts et conditions spécifiques de l'espace de coopération.

3.4.4. Programmes Interrégionaux de coopération et de mise en réseaux européens

Les programmes mis en œuvre au titre du troisième objectif («coopération territoriale européenne») sont destinés à renforcer l'efficacité de la politique régionale en encourageant: (a) la coopération interrégionale, (b) des échanges d'expériences sur le développement urbain durable et (c) des actions visant à analyser les tendances en matière de développement dans l'Union européenne.

Parmi les quatre programmes opérationnels (INTERREG IVC, URBACT II, ESPON, INTERACT II), le programme URBACT II est un programme d'échange spécifiquement «urbain». Il a pour objectif de promouvoir les échanges d'expériences concernant l'identification, le transfert et la diffusion des meilleures pratiques, notamment en matière de développement urbain durable. Dans une approche de type thématique, le programme est axé sur deux priorités: les villes

³⁸ Voir le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire p.20:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm

comme moteurs de la croissance et de la création d'emploi, et les stratégies pour améliorer la cohésion sociale et l'attractivité des villes. Avec un budget total de 67,8 millions d'euros (soit moins de 1% du budget de la «coopération territoriale européenne»), environ 60 réseaux et groupes de travail, impliquant quelque 1.000 partenaires locaux, régionaux et nationaux, seront financés. Au sein des réseaux, il est demandé aux villes d'agir en tant que chefs de file et d'avoir un rôle actif dans le processus. Cet engagement direct des villes, au-delà des circuits nationaux ou régionaux «traditionnels», est vivement apprécié par les collectivités urbaines.³⁹

En dehors du programme URBACT II, deux autres programmes comprennent des éléments qui pourraient être considérés comme importants en matière de développement urbain: INTERREG IVC pour la coopération interrégionale couvre des thèmes relatifs aux agendas de Lisbonne et de Göteborg. En impliquant les villes et les autorités locales comme éventuels bénéficiaires, le programme est ouvert à de tels partenaires. Des thèmes pertinents du point de vue urbain pourraient donc trouver leur place au titre de ce troisième axe. Par ailleurs, le programme ESPON est destiné à analyser l'aménagement du territoire en Europe, y compris le recueil de données, l'observation et l'analyse des tendances de développement. Le programme a des liens avec des projets existants en matière urbaine (notamment la coopération avec l'Audit urbain de la Commission Européenne) et inclut également des études sur les problèmes urbains en Europe (c'est-à-dire sur la fonctionnalité des villes européennes et le potentiel de la compétitivité et de la coopération européennes).

Un élément nouveau et important relatif à l'objectif de coopération territoriale européenne réside dans l'initiative «Les régions, actrices du changement économique»⁴⁰. Elle vise à promouvoir les meilleures pratiques en Europe et à établir un lien entre les deux programmes de travail en réseau INTERREG IVC et URBACT II et des activités de mise en œuvre concrète, effectuées dans le cadre des programmes «convergence» et «compétitivité régionale et emploi». La plupart des programmes opérationnels contiennent une clause qui prévoit ce lien.

L'initiative "Les Régions, actrices du changement économique", pourrait faciliter la mise en œuvre d'actions concrètes dans les zones urbaines. Comme le montrent les dispositifs prévus en matière de gouvernance par les programmes opérationnels «convergence» et «compétitivité régionale et emploi» (ch. 3.3), le renforcement des capacités et la gouvernance multi-niveaux sont des défis importants pour les villes. L'établissement de liens solides entre les réseaux et les programmes de mise en œuvre, prévue par l'initiative, peut stimuler et faciliter les deux processus.

³⁹ ECOTEC (2006). Évaluation à mi-parcours du programme URBACT. Bruxelles.

⁴⁰ Les régions, actrices du changement économique. Communication de la Commission du 8 novembre 2006. COM(2006) 675 final.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_fr.cfm?nmenu=1

Par son approche, le programme URBACT II contribue à l'initiative "**Régions pour le Changement Economique**", qui vise à identifier et à diffuser les bonnes pratiques dans le champ de la modernisation économique, de la croissance et de la création d'emplois aussi bien que de l'inclusion des politiques innovantes dans les programmes européens du *mainstream*.

Les réseaux *Fast Track* constituent un terrain d'essai pour créer les liens nécessaires: il est demandé aux villes participant aux réseaux *Fast Track* de faire équipe avec "leur" autorité de gestion régionale ou nationale et de travailler conjointement à des "plans d'action locale". Après une phase d'échange et de discussion, ces plans doivent être mis en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels régionaux/nationaux ou avec d'autres sources de financement. Les réseaux *Fast Track* sont sélectionnés par la Commission Européenne et se rapportent à l'une de sept thèmes prioritaires⁴¹:

- Gérer les migrations et faciliter l'intégration sociale;
- Intégrer les jeunes marginaux;
- Promouvoir la santé dans les quartiers;
- Concevoir des politiques intégrées de transport urbain;
- Construire des logements durables et efficaces du point de vue énergétique
- Réaliser un développement urbain durable;
- Réutiliser les friches industrielles et les décharges.

3.4.5. Eléments en matière de gouvernance des villes et du développement urbain

La coopération entre les différents niveaux de gouvernance, et notamment entre et avec les collectivités urbaines, est essentielle. Les programmes de coopération peuvent faciliter la mise en œuvre de bons modèles de gouvernance multi-niveaux. Du fait de leurs budgets, les programmes opérationnels de coopération territoriale européenne ne peuvent pas remplacer le financement du développement urbain par les programmes opérationnels du *mainstream* (objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi»), ou des fonds nationaux/régionaux. Toutefois, ils pourraient avoir un rôle important à jouer en coordonnant les stratégies et les fonds en faveur des agglomérations transfrontalières et des réseaux urbains transnationaux. L'éventuel impact des programmes opérationnels dans ce domaine n'est pas visible jusqu'à présent.

Le bilan général montre que, mis à part dans le programme URBACT II et quelques autres rares exceptions, les villes ne jouent pas de rôle important dans la conception, la mise en œuvre ou la gestion des programmes de coopération territoriale

⁴¹ Les thèmes prioritaires de l'initiative sont décrits dans le Document de travail de la Commission accompagnant la Communication de la Commission Européenne "Les régions, actrices du changement économique". Communication de la Commission en date du 8 novembre 2006, SEC (2006) 1432. URBACT II traite de sept thèmes qui sont relatifs aux villes et au développement urbain, et le programme INTERREG traitera de 23 autres thèmes relevant plutôt du niveau régional ou national. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/doc/staffworkingdocument_fr.pdf

européenne. Les programmes analysés ont présenté deux éléments récurrents qui sont d'une importance cruciale pour améliorer la gouvernance multi-niveaux et qui semblent pertinents dans le domaine du développement urbain durable:

- Les activités encourageant le passage d'une approche sectorielle à une approche intégrée et globale (par exemple, le programme opérationnel FR/IT propose des «projets territoriaux intégrés» qui sont des opérations multithématiques rassemblant plusieurs projets, mais avec un objectif commun de développement économique et social pour un territoire spécifique); et
- Les groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui offrent la possibilité de réorganiser la coopération entre les villes, en particulier dans les agglomérations transfrontalières (par exemple, le programme opérationnel AT/SK est l'un des rares programmes opérationnels à identifier les GECT comme un exemple d'organisations conjointes en matière de coopération). Les GECT, qui peuvent impliquer les autorités publiques à tous les niveaux, semblent être un instrument juridique approprié pour les projets de coopération urbaine. Ils peuvent soutenir à la fois les projets «sectoriels» en matière de fourniture de services transfrontaliers d'intérêt général (tels que le transport, les soins hospitaliers et les agences de développement économique), et la gouvernance d'un territoire ou d'un réseau commun. Cette approche ne se reflète toutefois pas (encore) dans les programmes opérationnels.

D'autres aspects de la bonne gouvernance urbaine, tels que l'utilisation de l'assistance technique pour promouvoir le développement urbain durable ou la subdélégation d'actions aux collectivités locales/urbaines, ne sont pas représentés dans les programmes opérationnels.

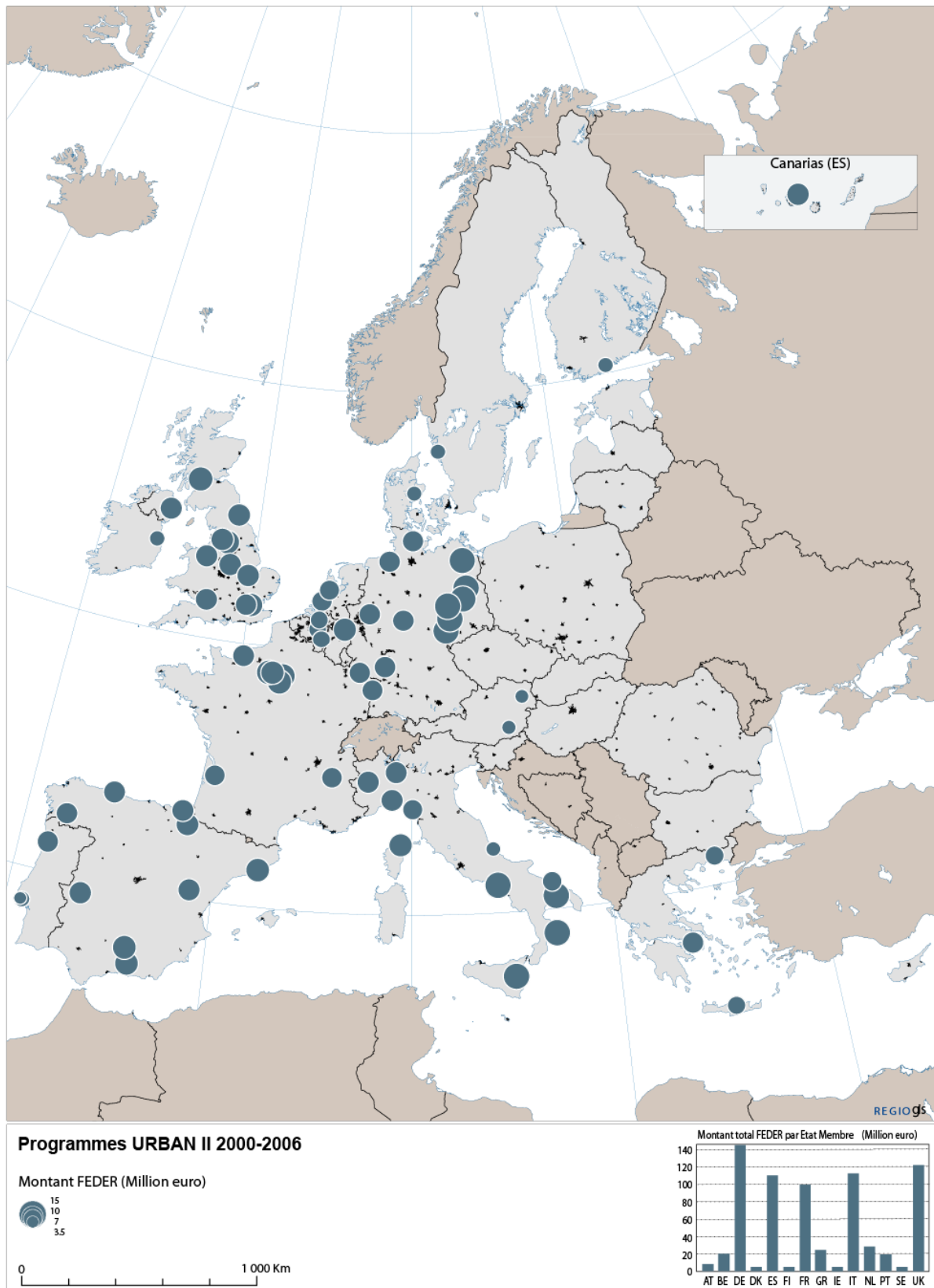
ANNEXE

I. Liste des abréviations

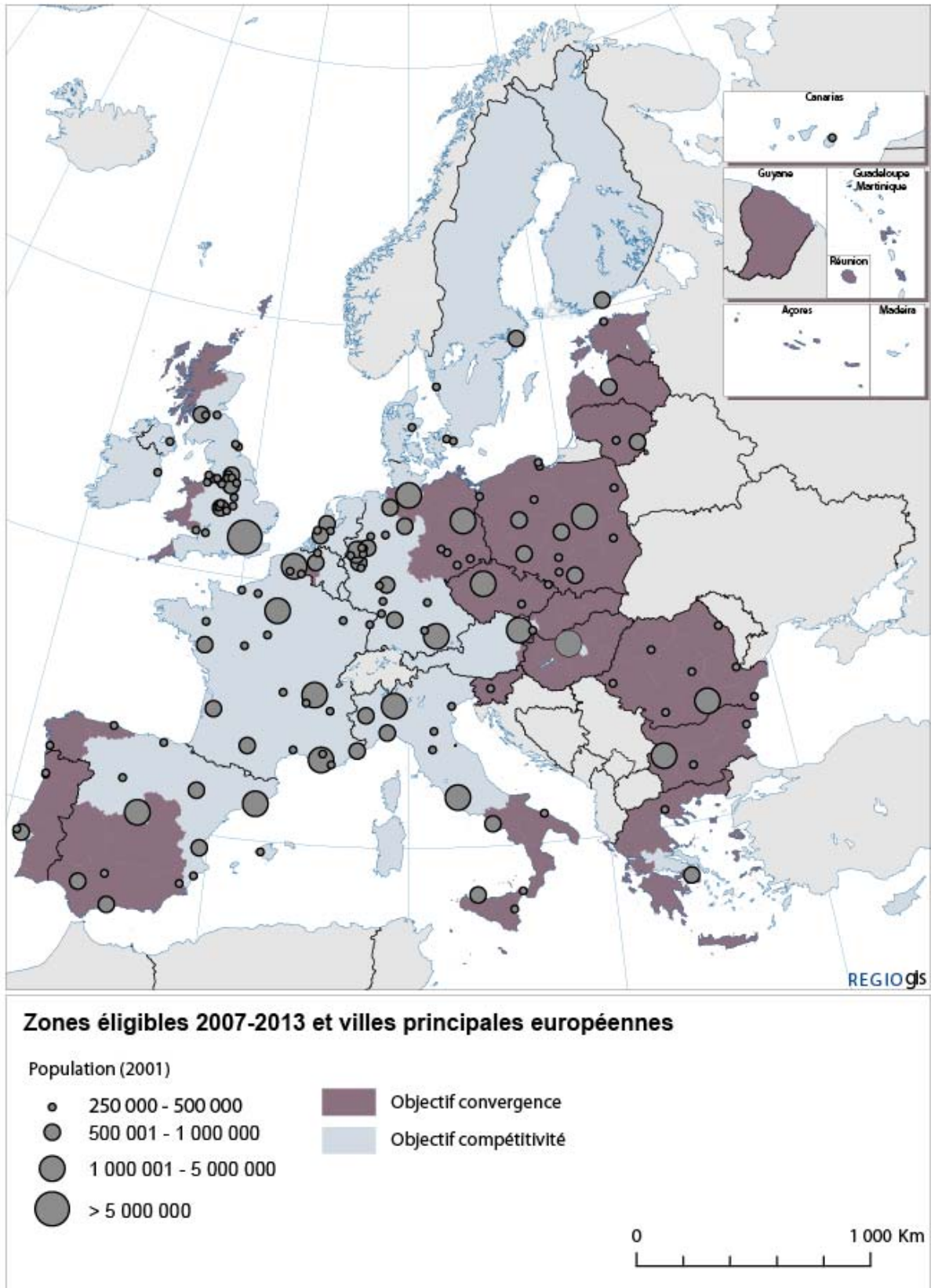
AEE	Agence européenne pour l'environnement
FC	Fonds de cohésion
CRE	Compétitivité régionale et emploi, Objectif de la politique de cohésion
CTE	Coopération territoriale européenne, Objectif de la politique de cohésion
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale de la Commission Européenne
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
JESSICA	<i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i> – Support européen conjoint pour l'investissement durable dans les aires urbaines, instrument d'ingénierie financière
ORATE	Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen, Programme cofinancé par l'Union européenne (en anglais: ESPON)
PO	Programme opérationnel
reg.	Règlement
UE	Union européenne
UE-12	Les 12 États membres qui ont adhéré à l'Union européenne depuis 2004: Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.
UE-15	Les 15 États membres qui ont adhéré à l'Union européenne avant 2004: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays- Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.
UE-27	Tous les 27 États membres de l'Union européenne
URBACT	Programme d'échange entre les villes européennes, Programme cofinancé par l'Union européenne
URBAN	Initiative communautaire URBAN (mise en œuvre entre 1994-1999 et 2000-2006)

II. Cartes

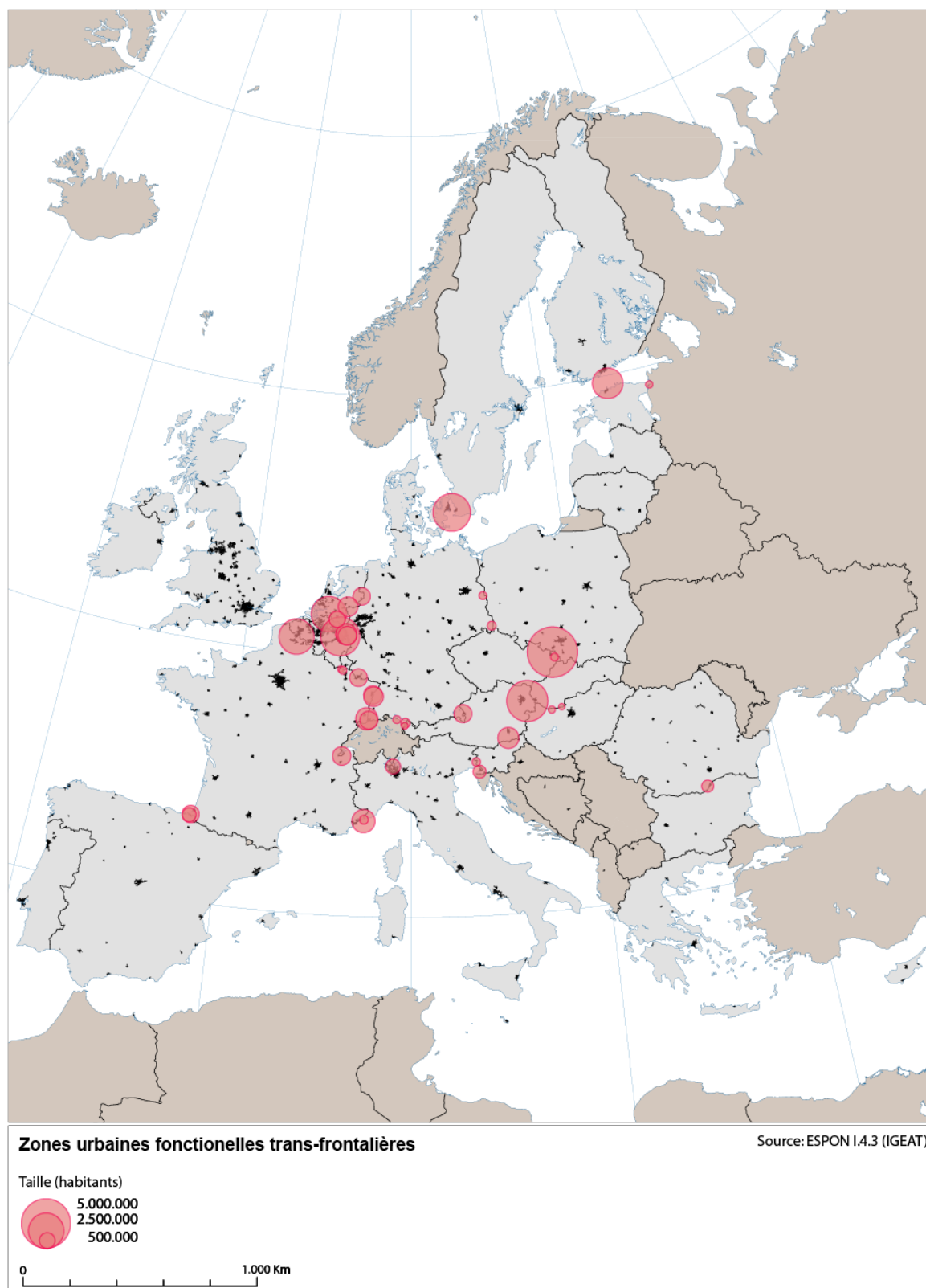
Carte 1: Allocation FEDER dans les Programmes URBAN II 2000-2006



Carte 2: Zones éligibles 2007-2013 et principales villes européennes



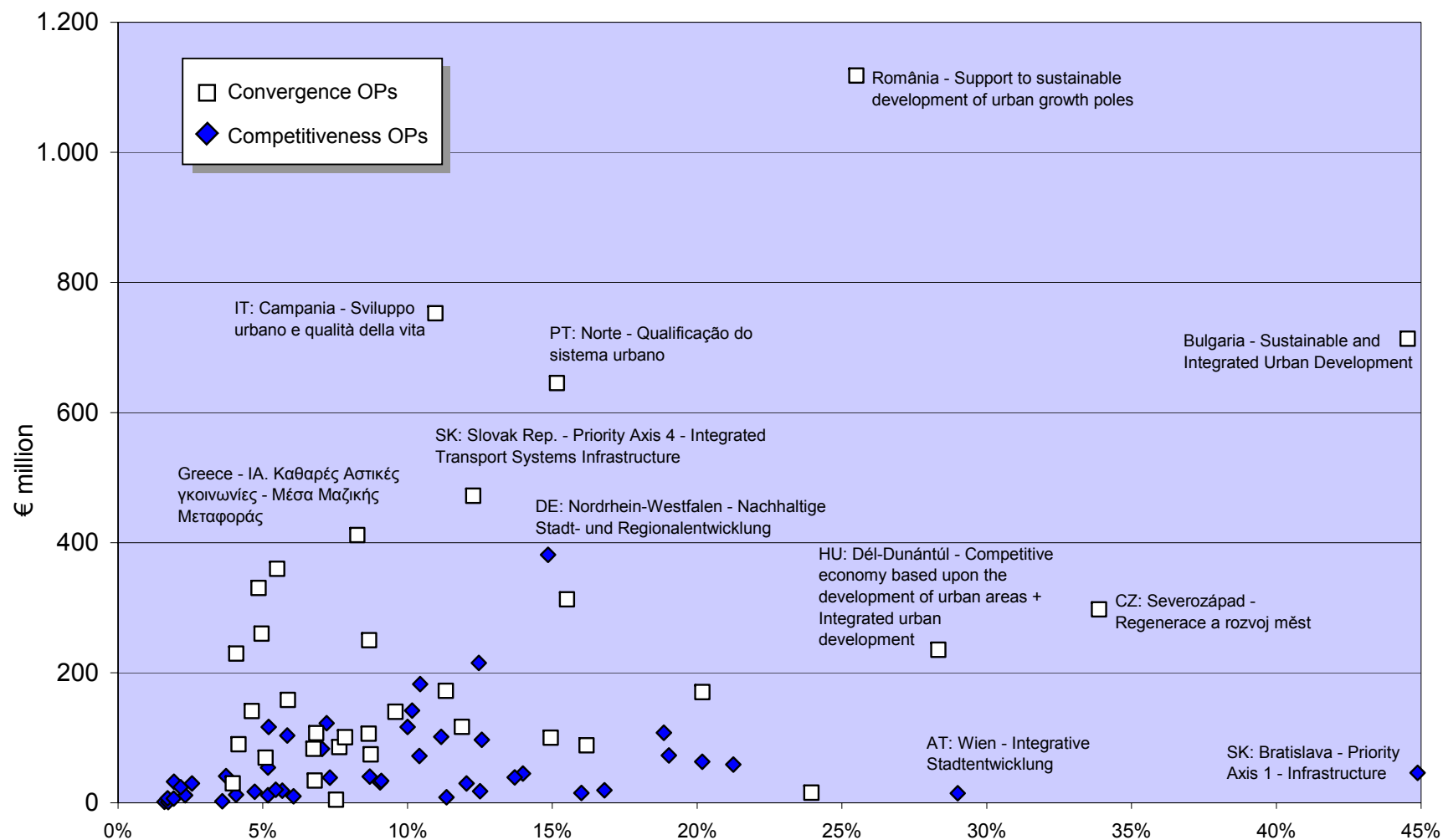
Carte 3: Zones urbaines fonctionnelles transfrontalières



http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_2420/fr-1.4.3_April2007-final.pdf

III. Graphiques

Graphique 1: Contributions FEDER pour les Axes prioritaires "urbain" en pourcentage du budget total de chacun des programmes opérationnels (2007-2013)



Consult this website for further information:

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Responsible editor: Wladyslaw PISKORZ, European Commission, Directorate General Regional Policy,
Urban development, territorial cohesion

The text of this publication does not bind the Commission.