L'Union européenne et la dimension urbaine

Rapport résumé

UNION EUROPÉENNE

Comité des Régions

2012

Le présent rapport a été commandé par le Comité des régions. Les opinions exprimées dans le résumé du rapport et dans le rapport complet sont uniquement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Comité des régions.

© Photos couverture: Union européenne / Copenhagen Media Center

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

L'UNION EUROPEENNE ET LA DIMENSION URBAINE

Claude Jacquier
Directeur de recherche au CNRS
claude.jacquier7@wanadoo.fr

Grenoble, février 2012

Rapport résumé

Territoires stratégiques pour le devenir des pays et des continents, les villes et les régions urbaines ou rurbaines apparaissent en première ligne comme espaces de manifestation des tensions et comme opérateurs d'intervention face aux grands défis qu'a à affronter la planète. Nos sociétés européennes dites de « bien-être » n'échappent pas à ces processus globaux. Dans un premier temps, ce rapport résumé s'attachera à dresser un diagnostic de la réalité urbaine de l'Europe en exposant quelques difficultés méthodologiques et quelques enjeux. Dans un second temps, il abordera la thématique des stratégies intégrées de développement soutenable des territoires et leurs modes de régulation au sein des villes et des régions rurbaines. La troisième partie sera consacrée au rôle de l'Union européenne et des Etats membres dans la construction du champ urbain. Enfin, il sera discuté de la perspective ouverte par la stratégie Europe 2020 pour les villes et les régions rurbaines et de quelques propositions.

Mots-clés : Communauté-territoire, coopération, développement soutenable, gouvernance, Etat, innovation, régions rurbaines, régulation, stratégie intégrée, Union européenne, urbain, villes

Sommaire

0. INTRODUCTION 5

0.1 VILLES ET REGIONS RURBAINES EUROPEENNES AU CŒUR DES DEFIS PLANETAIRES 5

0.2 VILLES ET REGIONS RURBAINES, DES ACTEURS POLITIQUES DES STRATEGIES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE DES TERRITOIRES 5

0.3 PLAN 6

1. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ET MUTATIONS POSSIBLES DES VILLES. QUELLES REPRESENTATIONS DU FAIT URBAIN EN EUROPE 6

1.1 REPRESENTATIONS, DEFINITIONS ET ESSAI DE COMPREHENSION DE LA REALITE URBAINE EUROPEENNE 6

1.2 LES DIFFERENTES APPROCHES DE L'URBAIN ET DES ENTITES URBAINES. VERS DES REGIONS RURBAINES ? 8

1.3 LA PLACE ET LE ROLE DES VILLES ET DES REGIONS RURBAINES DANS LA DYNAMIQUE INNOVANTE DE L'UNION EUROPEENNE 10

2. VILLES, REGIONS RURBAINES ET REGULATION DES STRATEGIES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE 11

2.1 VILLES ET REGIONS URBAINES AU CŒUR DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE 11

2.2 COMMUNAUTES-TERRITOIRES ET STRATEGIES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE 13

3. LE ROLE DE L'UNION EUROPEENNE ET DES ETATS-MEMBRES DANS LA CONSTRUCTION DU CHAMP URBAIN 16

3.1 CHRONOLOGIE DE L'EMERGENCE DE LA THEMATIQUE URBAINE EN EUROPE 16

3.2 QUELS ENSEIGNEMENTS ? COMMENT INNOVER ? 18

4. QUELLES PERSPECTIVES 2020 ET QUELLES RECOMMANDATIONS ? 20

4.1 LA PERSPECTIVE EUROPE 2020 ET LA COHESION ECONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE. QUID DES VILLES ET DES REGIONS RURBAINES ? 20

4.2 QUELQUES PROPOSITIONS EN GUISE DE CONCLUSION 22

5. BIBLIOGRAPHIE 25

0. Introduction

0.1 Villes et régions rurbaines européennes au cœur des défis planétaires

Territoires stratégiques pour le devenir des pays et des continents, les villes et les régions urbaines ou rurbaines apparaissent en première ligne comme espaces de manifestation des tensions et comme opérateurs d'intervention face aux grands défis qu'a à affronter la planète : réchauffement climatique et pollutions diverses, déficit d'eau potable et problèmes d'assainissement, enjeux alimentaires et problème lancinant de la faim, extension et approfondissement de risques de conflits entraînés par la concurrence pour l'appropriation des ressources, croissance démographique mais aussi parfois non renouvellement des populations, chômage des jeunes, vieillissement de la population et migrations, formation et qualification des acteurs, sans oublier les fièvres nationalistes qui saisissent progressivement toutes les sociétés européennes en raison de l'exacerbation des craintes de toute sorte qui s'y manifestent. Nos sociétés européennes dites de « bien-être » n'échappent pas à ces processus globaux. Entre communautés clôturées (« gated communities ») et planète-bidonville, la ville moderne, multiculturelle, au Nord ou au Sud, n'est-elle pas devenue tout à la fois l'ombilic du monde, où s'enracinent de multiples diasporas, et sa périphérie appauvrie ? Confrontés à ces défis que l'on croyait réservés aux autres, nul doute qu'il faut procéder rapidement à un ré-étalonnement de la hiérarchie de nos valeurs et à une révision profonde de nos systèmes de préférences individuelles et collectives, parmi lesquelles ceux que nous avons construits dans nos mondes urbains et que l'on croyait intangibles (cf. le basculement de l'axe du monde vers les pays émergents).

0.2 Villes et régions rurbaines, des acteurs politiques des stratégies intégrées de développement soutenable des territoires

Les difficultés pour élaborer des réponses et prendre des mesures efficaces à l'échelle planétaire ou continentale (Union européenne) sont évidentes et les insuffisances, voire les échecs des récents sommets mondiaux sur le climat et plus globalement sur la gouvernance mondiale l'ont montré. Dans l'attente de jours meilleurs à cette échelle planétaire ou continentale, et peut-être pour faire en sorte qu'ils adviennent, des approches plus modestes, complémentaires sans être substitutives, voire alternatives, peuvent permettre aux citoyens, aux communautés locales, aux élus et aux praticiens de se saisir des opportunités et d'agir en initiant, au niveau local, des stratégies de développement fondées sur des processus coopératifs novateurs. Cela a été souvent le cas dans le passé ! Les quartiers, les villes et les régions rurbaines sont sans doute des échelles territoriales possibles et probables d'une appropriation de ces enjeux au quotidien par les communautés locales, dans la perspective d'élaborer et de mettre en œuvre des réponses plus adaptées et qui sait, produire de véritables innovations en la matière. Les dynamiques économiques, sociales et environnementales majeures aux forts impacts sur le stock de ressources non renouvelables ayant lieu en leur sein, l'objectif est peut-être de construire, à ces échelles, des dispositifs de régulation permettant de boucler au mieux les cycles que nous avons ouverts sans précaution il y a quelques siècles et ceci afin d'espérer la reproduction soutenable de nos sociétés dans le temps. C'est aussi et surtout à ces échelles qu'il est possible d'organiser pour le présent et le futur, en s'appuyant sur le principe de coopération qui a fait ses preuves dans les villes et dans l'Union, ces coalitions politiques et ces compromis nécessaires pour tenter de rendre compatibles entre elles, aux

diverses échelles spatiales et temporelles, les préférences individuelles et collectives des acteurs et des groupes sociaux souvent si divergentes, voire contradictoires.

0.3 Plan

Dans un premier temps, ce rapport résumé s'attachera à dresser un diagnostic de la réalité urbaine de l'Europe en exposant quelques difficultés méthodologiques et quelques enjeux. Dans un second temps, il abordera la thématique des stratégies intégrées de développement soutenable des territoires et leurs modes de régulation au sein des villes et des régions rurbaines. La troisième partie sera consacrée au rôle de l'Union européenne et des Etats membres dans la construction du champ urbain. Enfin, il sera discuté de la perspective ouverte par la stratégie Europe 2020 pour les villes et les régions rurbaines et de quelques propositions.

1. Diagnostic de la situation et mutations possibles des villes. Quelles représentations du fait urbain en Europe ?

1.1 Représentations, définitions et essai de compréhension de la réalité urbaine européenne

Comparé aux autres continents, l'Europe est un ensemble de **taille modeste en superficie** (4 millions de km2 pour l'UE 27, 10 fois moins que l'Asie, moins de la moitié des Etats-Unis). En revanche, sa population (497 millions en 2008) représente 1,6 fois celle des Etats-Unis (311 millions). L'Europe est une péninsule d'un continent asiatique de 10 fois sa superficie et de 8 fois sa population ainsi qu'une forteresse pour l'Afrique et ses migrants (7,5 fois sa superficie et 2 fois sa population). Sa morphologie est extrêmement « ouverte » sur les espaces marins, et compte en proportion, le plus long kilométrage de côtes maritimes dans une zone très sensible pour la **ressource halieutique** et les **risques de pollution**. Sur son flanc sud elle côtoie une **zone de tempêtes potentielles**, zone des richesses énergétiques (Afrique, Moyen Orient et Caspienne) mais aussi zone de pénurie en eau potable, une ressource stratégique pour la survie de l'humanité, trop souvent minimisée.

Contrairement aux autres continents, la densité de population est **homogène**. L'UE 27 n'a ni véritable « désert », ni grandes mégapoles. Les deux métropoles les plus peuplées, Londres et Paris sont au 25ème et 27ème rang du top 30 mondial. Les villes de plus de 5 millions d'habitants regroupent 7% de sa population (25% aux Etats-Unis).[1] On y dénombre selon les sources, entre 23 et 35 agglomérations de plus de 1 millions d'habitants et 345 villes de plus de 100 000 habitants. Environ 40% de la population européenne vivent dans des villes de taille moyenne, de moins de 100 000 habitants. La caractéristique de l'Europe est d'être un **semis de villes bien maillées** qui est un atout pour un développement équilibré et soutenable.

[1] OECD (2006), **Competitive Cities in the Global Economy,** OECD Territorial Review, Paris, 445 p.

Le **taux d'urbanisation** de la population s'établit aujourd'hui à **68%** selon la nouvelle typologie urbain-rural retenue par la Commission.[2] Reste à définir ce qui fait que l'on se sent urbain aujourd'hui dans cette Europe et il faut revisiter à ce propos les oppositions traditionnelles « urbain-rural », « villes-campagnes », «centres-périphéries ». L'émergence de la catégorie « régions intermédiaires » entre régions rurales et régions urbaines dit bien la difficulté de maintenir cette distinction à l'heure où, développement soutenable aidant, il faut repenser globalement la réalité afin d'agir au mieux.

Cette homogénéité démographique et environnementale du territoire européen incorpore une grande diversité patrimoniale et linguistique et rassemble aussi de profondes disparités socio-économiques qui sont placées sous tension par les extensions territoriales successives depuis 1957. Ces disparités avaient conduit à la mise en place de la politique régionale dès 1975 (zonage des attributions du FEDER) en référence au cœur économique de l'UE appelé le pentagone. Malgré les efforts réalisés pour faire converger les différents Etats-membres et leurs régions, les écarts mesurés en PIB par tête restent importants. Ils le sont surtout à l'échelle infrarégionale et particulièrement au sein des métropoles urbaines.

Des tentatives ont vu le jour avec la programmation 2007-2013 pour réduire les disparités en référence à deux grands ensembles, les régions de Convergence et celles de Compétitivité. Ce zonage va être modifié pour la période de programmation 2014-2020 avec la création des **régions en transition** (régions avec un PIB/hab compris entre 75 et 90% du PIB moyen de l'UE 27).[3] A côté de ces disparités économiques territoriales, s'ajoutent celles qui tiennent aux capacités d'accessibilité aux services (liaisons routières, ferroviaires, aéroportuaires) et surtout, accès à l'internet haut débit pour les territoires et les populations les plus démunis (fracture numérique).

Enfin, plus on descend l'échelle territoriale, plus la fragmentation du territoire européen s'accentue. La fragmentation s'est accrue entre les métropoles et surtout en leur sein. Alors que les métropoles des régions de Compétitivité sont en forte croissance, celles des régions de Convergence (Europe centrale) sont en repli. Au sein des villes et des métropoles les plus dynamiques, les écarts se creusent aussi, reproduisant souvent des différenciations ethno-géographiques liées aux vagues migratoires. Les « frontières » de la ville, traditionnellement situées à leur périphérie, traversent désormais leurs territoires (fractures sociales et urbaines). Cette réalité à peine évoquée par le premier rapport sur la cohésion en 1996 est désormais reconnue pleinement. Mais en a-t-on tiré toutes les conséquences en matière de redistribution des ressources à l'heure où les pays européens connaissent des épisodes régressifs inquiétants (violences, xénophobie, nationalismes) ? Les métropoles ne continuent-elles pas d'émarger au rang de régions riches en PIB par tête alors que leurs ménages sont devenus pauvres en termes de revenu disponible (le 5ème rapport sur la cohésion a commencé à prendre en compte cette réalité) ?

Alors qu'elles regroupent un peu moins de 60% de la population, les métropoles génèrent près de 70% du PIB européen, un résultat conforme aux analyses en termes d'économies d'agglomération. Ces résultats seraient cependant bien plus pertinents s'ils tenaient compte

---

[2] EUROSTAT (2010), **Typologie urbaine-rurale révisée,** Annuaire régional d'Eurostat 2010. Eurostat regional yearbook 2010, European Commission, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2010, pp. 240-253

[3] COMMISSION EUROPEENNE (2011), **Politique de cohésion 2014-2020. Investir dans la croissance et l'emploi**, Direction générale de la politique régionale, 20 p.

des externalités négatives de la ville (embouteillages du trafic, pollutions diverses, problèmes de santé, etc.), de la dégradation des ressources non renouvelables et des activités non monétarisées.[4] Pour en rendre compte, il faudrait mobiliser d'autres indicateurs capables d'évaluer plus exactement la richesse et le bien-être des populations d'un territoire. Déjà dotée de l'Indice de Développement Humain (IDH),[5] l'ONU a invité les Etats-membres à « élaborer de nouvelles mesures qui tiennent mieux compte de l'importance de la recherche du bonheur et du bien-être afin d'orienter leurs politiques de développement ».[6]

L'image qui est donnée des villes et des régions urbaines est celle de territoires tellement riches sous l'angle du produit intérieur brut, PIB par tête, qu'ils ne sauraient bénéficier de la redistribution de ressources par les Etats et par l'UE. En la matière, les rapports de la Commission européenne font sans doute une trop grande confiance (jusqu'ici trop exclusive) au PIB par tête, un indicateur qui masque surtout les profondes fragmentations sociales et environnementales des territoires.[7] Un exemple parlant est celui de la Région Bruxelles Capitale. Alors que son PIB par tête était en 2008 près du double de celui de la Belgique, le revenu disponible net (RDN) des ménages résidents était, lui, inférieur au revenu disponible moyen constaté à l'échelle du pays tout entier. Qui plus est, au sein du territoire de la région bruxelloise, le revenu disponible moyen des ménages vivant dans certaines communes était nettement inférieur à la moyenne fédérale. Une étude a été faite sur une vingtaine d'autres métropoles européennes. Les résultats sont similaires. Compte tenu des données disponibles (2008) on ne peut pas encore mesurer les effets de la crise sur la structuration des métropoles.

Il est impératif de faire un effort pour améliorer la connaissance de la production, de la circulation et de la redistribution des richesses sur les territoires européens. Il faut saluer l'effort réalisé par la Commission dans la livraison du 5ème rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale pour avoir commencé à prendre en compte d'autres indicateurs que le PIB par habitant (utilisation du revenu disponible, de l'IDH et de l'IPH indicateur de Pauvreté humaine) et de s'être essayé à la mesure du bien-être en s'inspirant du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi.[8]

1.2 Les différentes approches de l'urbain et des entités urbaines. Vers des régions rurbaines ?

La ville se présente sous différentes facettes comme entité politique et comme communauté sociale, comme territoire des mutations socio-démographiques et culturelles, comme ville-marché et ville productrice innovante, comme ville machinerie et ville réseaux, comme une ville à recycler dans la perspective du développement soutenable. La ville est

---

[4] OECD (2006) **Competitive Cities in the Global Economy**, OECD Territorial Review, Paris, 445 p.

[5] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (2010), **La vraie richesse des nations : Les chemins du développement humain**, Rapport sur le développement humain 2010, 260 p.

[6] ONU (2011), **Le bonheur : vers une approche globale du développement,** Doc. off. AG NU, Doc. NU A/RES/65/309.

[7] STIGLITZ Joseph, SEN Amartya, FITOUSSI Jean-Paul (2009), **Rapport de la Commission sur la Mesure des Performances Economiques et du Progrès Social** réalisé à la demande du Président de la République française.

[8] COMMISSION EUROPEENNE (2010), **Investir dans l'avenir de l'Europe,** Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Rapport de la commission, novembre 2010. p. 104.

une réalité avant tout humaine et sociale qui oblige à revisiter les relations entre communautés et sociétés et qui impose d'envisager la régulation des rapports de force. C'est la dimension politique de la ville assez sous-estimée jusqu'ici par les instances européennes.

Les Etats-membres diffèrent dans leur manière de concevoir ce qu'est une ville. A l'évidence, la ville *de jure* (la ville administrative) ne peut plus contenir la ville *de facto* (réalités physiques et socio-économiques). Il n'existe pas de définition unique de la ville qui fasse accord entre les différentes instances (UE, OCDE, ONU, Banque mondiale[9]) ou entre les divers spécialistes y compris chez les chercheurs. Les principales institutions internationales (ONU, Banque Mondiale, OCDE, Union Européenne et Eurostat) utilisent différentes définitions des entités urbaines.

Une des difficultés à résoudre sur le plan statistique concerne la **diversité de taille** des Unités Administratives Locales de niveau 2- UAL2 (Local Administrative Unit LAU2) et celle des régions NUTS 3.[10] Ces régions NUTS 3 sont classées en trois catégories :

- Principalement Urbaine (Predominantly Urban, PU) si la part de la population rurale vivant dans les Unités administratives locales 2 est inférieure à 15%,
- Intermédiaire (Intermediate, IN) (part de la population rurale comprise entre 15 et 50%),
- Principalement rurale (Predominantly Rural PR) (part de la population rurale supérieure à 50%).

D'autres définitions sont utilisées telles que l'aire urbaine morphologique (Morphological Urban Area, MUA) et l'aire urbaine fonctionnelle AUF (Functional Urban Area FUA). Ces aires urbaines recouvrent le bassin géographique correspondant au marché du travail. Elles incluent un large ensemble de villes situées dans l'attraction du centre urbain principal. Une AUF peut être mono-centrique ou polycentrique. Finalement, la ville doit donc être considérée comme un territoire multi-scalaire (du quartier à la région rurbaine) et il n'y a donc pas d'échelle pertinente de gouvernement à privilégier, mais une combinaison de niveaux correspondant aux divers enjeux à traiter. La question est donc posée des limites et des frontières de la ville ainsi que de la pertinence d'une représentation opposant « urbain et rural ». Ce rapport suggère d'utiliser la notion de **région rurbaine**[11] que d'ailleurs les textes européens mentionnent déjà.

Un des paradoxes majeurs, et sans doute une force des villes et des régions rurbaines, est cette juxtaposition de la richesse et de la pauvreté sur un même territoire. Il est à craindre aujourd'hui, avec le reflux des solidarités mécaniques, que cette juxtaposition ne permette plus le « ruissellement » d'une partie de la richesse vers les populations les plus pauvres, ni de son corollaire, le « ruissellement » spatial en direction des territoires délaissés (effets d'entraînement, effets d'agglomération, externalités positives), tant est grande la

---

[9] BANQUE MONDIALE (2009), **Repenser la géographie économique** (Reshaping Economic Geography), Rapport annuel sur le développement dans le Monde (World Development Report WDR).

[10] EUROSTAT (2010), **Typologie urbaine-rurale révisée,** Annuaire régional d'Eurostat 2010. Eurostat regional yearbook 2010, European Commission, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2010, pp. 240-253

[11] ALLINGHAM Peter, RAGHAUGE Kirsten Marie (2008), **'Introduction: Post City Represented' in 'Knowledge, technology and policy'**, Volume 21, number 6, Springer 2008.

fragmentation sociale et spatiale des métropoles et étanches les frontières qui traversent désormais les villes.

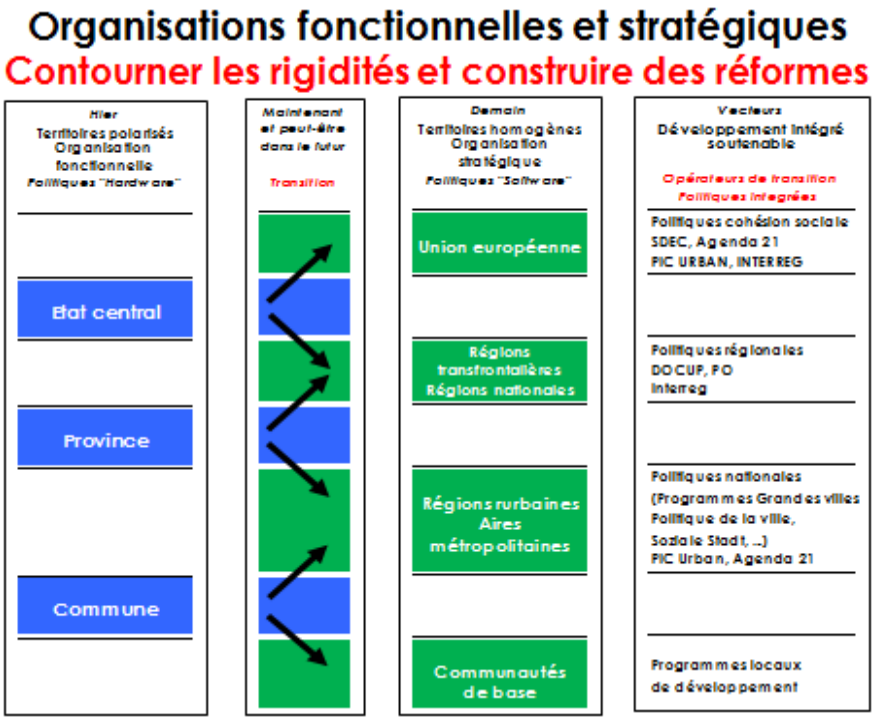
1.3 La place et le rôle des villes et des régions rurbaines dans la dynamique innovante de l'Union européenne

L'Europe est une entité politico-administrative en chantier permanent. L'Union est aujourd'hui en quête d'un nouveau souffle et d'une nouvelle mobilisation afin d'être autre chose qu'un espace de libre circulation des personnes, des idées, des marchandises et des capitaux. Malgré les engagements pris et les efforts déployés au cours des dernières années, les résultats obtenus sont considérés comme assez décevants. Les facteurs identifiés pour expliquer cette mauvaise performance sont nombreux mais parmi eux, il en est un qui domine dans les documents publiés ces dernières années : **l'insuffisance d'innovations.** Parmi les acteurs capables de générer ces innovations de toute nature aujourd'hui, les villes et les régions rurbaines commencent à être véritablement perçues comme des moteurs possibles d'un développement qui devrait être plus soutenable.

L'architecture politico-institutionnelle européenne héritée des Etats-nations fait, pour le moment, trop peu de place aux villes et aux régions alors que celles-ci sont au cœur des dynamiques socio-économiques, environnementales et culturelles. Elles sont surtout des instances majeures de sa régulation socio-politique compte tenu de la crise que connaissent les Etats-nations. Or, pour le moment, les villes et les régions n'ont pas été reconnues **à leur juste place et à leur juste rôle politique.** Les rapports passent généralement sous silence le fait que ces villes et ces régions rurbaines sont des acteurs collectifs et politiques essentiels pour générer des innovations socio-économiques et culturelles et surtout pour réguler les mutations que supposent les stratégies de développement soutenable. Quels sont en effet les acteurs en mesure d'initier et de gouverner de telles stratégies sinon les villes et les régions européennes organisées en réseaux ?

L'organisation politico-administrative de l'Union européenne reste une juxtaposition d'Etats-membres à peine retouchée par les exigences de la construction européenne. Cette juxtaposition est mise en tension par la simple présence d'un échelon européen supplémentaire qui aspire vers le haut tout le système continental. A côté du modèle « standard » historique à trois niveaux (Etat central–provinces-communes) qui se caractérisait par une organisation fonctionnelle polarisée (un centre et une périphérie), un autre modèle se construit à ses « frontières » : Union européenne, régions nationales, voire transnationales, régions rurbaines et agglomérations, communautés de base. Ce second modèle, qu'il soit ou non le futur de l'architecture européenne, s'édifie par transfert volontaire ou par juxtaposition de certaines compétences dans le cadre de politiques plus stratégiques mettant en tension l'ancienne organisation. Quoi qu'il en soit, il faut prendre en considération la **coprésence** de ces deux modèles politico-administratifs dans la mesure où le second accorde des places et des rôles accrus à des entités infranationales qui assurent d'ores et déjà deux tiers des investissements publics de long terme au sein de l'UE. Il faudra aussi être très attentif à ces communautés de base qui jouent un rôle-clef dans le maintien de solidarités de proximité à l'heure où un certain type d'Etat-providence est en train de se défaire. Dans cette organisation européenne « en transition », il faut rappeler

que les principales innovations que l'Europe a eu à connaître dans la plupart des domaines sont venues des villes et des régions rurbaines ainsi que des communautés de base.



Par ailleurs, compte tenu de cette organisation européenne hybride, souvent pesante, l'accent doit être mis sur un aspect essentiel des stratégies de développement soutenable prônées aujourd'hui, mais trop peu souligné généralement, à savoir le dépassement des obstacles et des rigidités liés à l'organisation cloisonnée des services publics et privés. Tout autant que de **coopérations multiniveaux,** l'Union a besoin de coopérations **transversales, intégrées,** pour affronter ces institutions trop sectorisées. Les innovations essaient précisément de se jouer de ces limites et de s'affranchir généralement des anciennes frontières afin de construire des interfaces qui seront peut-être, un jour, le cœur de nouveaux domaines de production de richesses. Le ré-encastrement des sphères économiques, sociales, environnementales, objectif du développement soutenable, est à ce prix. C'est un immense chantier et il est situé **au cœur des villes et des régions rurbaines.** C'est un chantier politique dans le meilleur sens du terme, celui de la « polis ».

2. Villes, régions rurbaines et régulation des stratégies intégrées de développement soutenable

2.1 Villes et régions urbaines au cœur des stratégies de développement soutenable

Les stratégies intégrées de développement soutenable des territoires, dont la Charte de Leipzig rappelait encore la nécessité en 2007, sont issues de préoccupations anciennes ayant trait à la fragmentation sociale et environnementale des villes, le tout recontextualisé par la prise de conscience de la crise climatique et énergétique. L'initiative en revient d'abord à des villes et à des réseaux de villes dans les années quatre-vingt (voir l'initiative Quartiers en Crise). Ce rôle a été souligné par la remarquable communication de la

Commission intitulée « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne », un texte majeur.[12] Villes et régions sont des acteurs collectifs politiques capables non seulement de s'approprier les objectifs de l'Union, mais aussi d'en **remontrer aux Etats dans les nouvelles manières de penser et de « faire avec »** la réalité européenne. La difficulté réside dans le fait que, jusqu'à présent, l'Union européenne a surtout confié le pilotage de ces politiques structurelles aux Etats. Si l'Union européenne et les Etats-membres envisageaient bien la ville et les régions comme des territoires d'inscription des mutations à l'œuvre, s'ils les considéraient comme des opérateurs capables de s'approprier les grands objectifs de l'Union et de les mettre en œuvre, ils ne les considéraient pas comme des innovateurs capables de réguler politiquement le développement du territoire européen.

En fait, il a fallu attendre quelques réunions informelles des conseils des ministres européens (Leipzig 2007, Marseille 2008, Tolède 2010) pour que la thématique urbaine et le rôle politique des villes et des régions commencent à être pris en considération par les Etats-membres et par le Conseil, et cela grâce au travail des services de la Commission, du Parlement Européen, du Comité des régions, du Comité Economique et Social Européen et de quelques réseaux de villes et de citoyens. Situation paradoxale intéressante car dans le temps même où les Etats, lourdement endettés, ont perdu leurs instruments traditionnels de pouvoir (monnaie, budget, législation), ils ont transféré aux villes et aux régions les instruments susceptibles d'amortir les chocs asymétriques de la mondialisation (améliorer les infrastructures, assurer les systèmes de reproduction sociale) et ceux permettant d'édifier d'efficaces **milieux innovants.** Les villes et les régions rurbaines sont donc potentiellement et réellement en mesure de construire cet **avantage comparatif** au sein du continent européen. Ne sont-elles pas les dernières à être en capacité de faire encore les investissements de long terme dont ont besoin les **innovateurs « volatiles »** ? Car il n'y a pas d'innovations sans innovateurs !

Villes et régions peuvent échapper aux exigences de l'immédiateté politique pour examiner leurs différents territoires sous l'angle de leur cycle de vie et donc du recyclage nécessaire de leurs éléments constituants à moyen ou long terme ce qui est au cœur des stratégies **intégrées** de développement soutenable. Ces stratégies sont donc pleinement de leur compétence politique car c'est principalement à leur échelle, sur leurs territoires et grâce à leurs compétences qu'il est pensable de pouvoir réguler au mieux les interactions entre les trois sphères du développement soutenable. Plus que jamais, c'est à elles qu'il incombe de « faire avec » ces réalités complexes et de réguler les logiques parfois contradictoires des acteurs au cœur de ces sphères économiques, sociales et environnementales qui doivent être ré-encastrées. Là, sur ces frontières, résident les opportunités d'innovations efficaces en tous domaines. L'intégration souhaitée ne se décrète pas. Elle se construit en réunissant dans les communautés-territoires les **coalitions socio-politiques** rendant possibles la conduite de telles stratégies et en élaborant les compromis stables, afin d'assurer sa soutenabilité. En d'autres termes, l'exigence de **cohésion économique, sociale et territoriale** doit être acceptée dans la ville par ceux qui sont inscrits dans la réussite économique et qui, de moins en moins nombreux, sont prêts à s'engager dans des solidarités collectives, tentés qu'ils sont généralement par le repli sur soi, l'entre soi ou

[12] COMMISSION EUROPEENNE (1998), **Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne,** Communication de la Commission, 28 octobre 1998, COM(1998) 605 final.

« l'après moi le déluge ». Comme souvent, il y faut un patient travail de négociation autour de ce qui est **l'intérêt bien compris à coopérer** des acteurs présents dans les communautés-territoires. Le compromis qui doit émerger relève éminemment du politique et doit tenir compte des échelles spatiales et temporelles les plus appropriées et les mieux ajustées.

2.2 Communautés-territoires et stratégies intégrées de développement soutenable

Ces stratégies intégrées de développement soutenable supposent de se doter d'une définition opératoire du territoire. Nous utilisons la notion de communauté-territoire, une définition semblable à celle de la « community »,[13] définition pertinente à diverses échelles (quartier, commune, agglomération, métropoles, régions, pays). Elle est construite sur trois composantes qui renvoient aux trois sphères retenues par les analystes du développement soutenable :

- les **lieux** (*place* en anglais) avec leurs singularités, substrat physique porteur de références historiques et symboliques (dimension environnementale),
- les **gens** (*people)* (dont la composante du **genre**) qui habitent et/ou travaillent dans ces lieux (dimension sociale),
- les **institutions** publiques ou privées (activités, entreprises) que ces gens se sont données ou qui s'imposent à eux, et par lesquelles ils régulent ce territoire (dimension économique au sens large).[14]

L'agencement de ces trois composantes génère à chaque fois **une atmosphère** singulière, positive ou négative, similaire à celle qu'Alfred Marshall avait identifiée dans les districts industriels.[15] Une ville ou une région rurbaine peut être considérée comme un assemblage de communautés-territoires, plus ou moins bien positionnées sur la **chaîne des valeurs** mais qui ont toutes une valeur réelle et symbolique qui les rend irréductibles les unes aux autres. Les stratégies de développement soutenable ont donc pour objectif de maintenir ou de redonner de la **cohésion à ces communautés-territoires** et de permettre à chacune d'être un maillon efficace de cette chaîne. Le développement soutenable consiste donc en un **recyclage** des composantes d'un territoire pour faire émerger une atmosphère favorable aux innovations.

Le développement soutenable doit beaucoup aux initiatives pionnières du développement et de la prise de conscience que les politiques d'aménagement, stratégies descendantes « top-down », échouaient si elles ne rencontraient pas des volontés locales partageant des options semblables. L'examen des expériences réussies montre qu'il s'agit d'initiatives locales où l'approche ascendante, « bottom-up », est essentielle; un enseignement pour les stratégies intégrées de développement soutenable : l'impulsion et le pilotage par le haut, penchant et facilité de tout pouvoir, sont contreproductifs.

---

[13] MEDARD Jean-François (1969), **Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis**, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin.

[14] JACQUIER Claude (2008), **Villes et territoires du recyclage urbain**, Proposition pour la réunion informelle des ministres en charge du développement urbain, Marseille, 25 novembre.

[15] MARSHALL Alfred (1906), **Principes d'économie politique**, V. Giard et Brière, Paris.

Quels sont les ingrédients de ces stratégies utilisables pour le développement soutenable :

- Le développement est un **processus** et non pas une collection de procédures.
- Ce processus repose sur la valorisation des **forces endogènes** d'un territoire, par leur mise en réseau pour les diversifier, les enrichir et les mettre en **synergie** afin d'enclencher une dynamique **auto-entretenue (soutenable).**
- Ce déploiement est territorialisé, tous les éléments constitutifs d'un territoire devant participer à la dynamique afin d'en tirer bénéfice (effet d'entraînement).
- Le développement exprime un **rapport de ces territoires particuliers avec la société globale.** Une stratégie de développement doit être étroitement couplée avec une analyse des mécanismes de l'assignation de ces territoires à un certain rôle dans le fonctionnement de la société locale ou plus globale. Elle vise à les réinscrire dans des chaînes de valeur.[16]

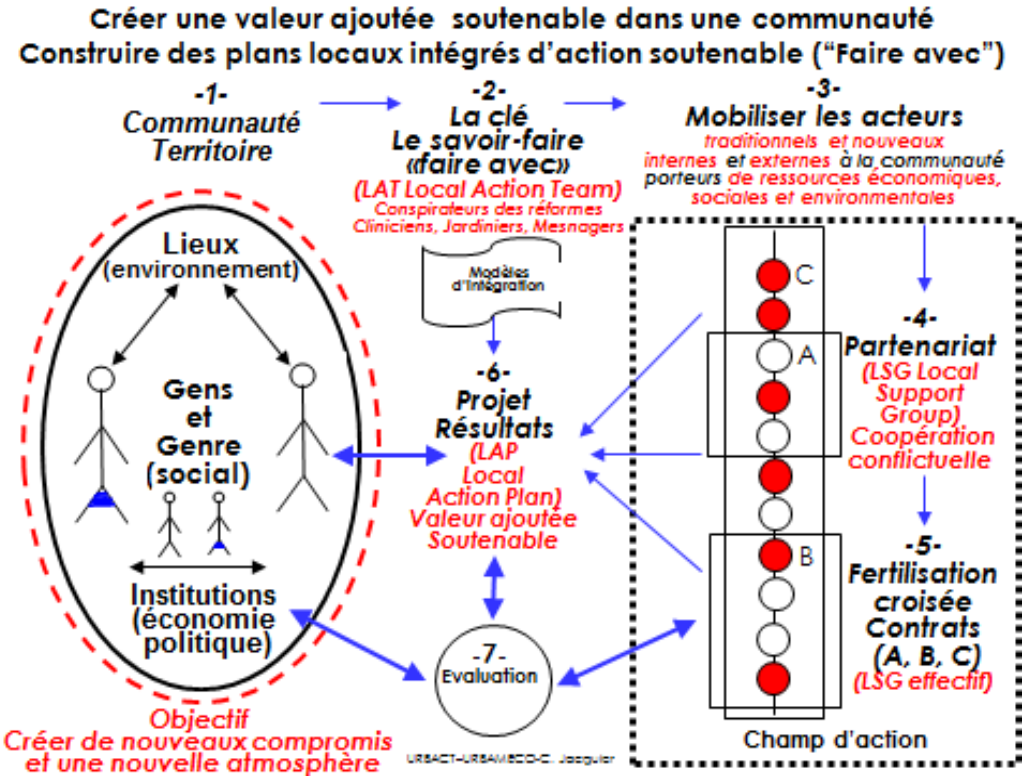
La quête de territoires éligibles ne peut se faire en recourant à un indicateur aussi composite soit-il. Elle doit être fonction des collectifs d'acteurs prêts à se mobiliser. Ces collectifs d'acteurs opèrent sur des frontières (frontières entre les lieux, frontières institutionnelles, frontières culturelles, etc.) et savent les utiliser pour assurer des fertilisations croisées, des hybridations, des métissages car ce sont aux **interfaces** que se fabriquent les innovations majeures. Le choix des territoires doit certainement cibler ces « communautés-territoires des frontières », ce qui signifie envisager une autre organisation territoriale des acteurs et des interlocuteurs avec lesquels les autorités devront négocier les coopérations nécessaires afin de forger de nouveaux compromis.

Ces stratégies poursuivent généralement deux objectifs majeurs très étroitement liés : un **objectif explicite, mobilisateur**, par exemple reconstruire la cohésion des territoires, lutter contre l'exclusion et un **objectif implicite,** trop peu souligné, qui concerne la réforme des systèmes politico-administratifs considérés comme étant à l'origine de bien des maux qu'ont à affronter les sociétés. Cette **réforme politico-institutionnelle nécessaire** ne peut être décrétée. Elle peut bénéficier des projets qui sont initiés car leur mise en œuvre « occasionne des occasions » de réformer. Cette reconfiguration des communautés-territoires suppose de tenir compte aussi, et tout particulièrement, du **genre** (répartition des rôles sociaux hommes-femmes), une réalité trop souvent oubliée qui caractérise les territoires les plus délaissés.

Le modèle d'une stratégie intégrée de développement soutenable d'un territoire peut être représenté comme suit. La réalisation de **plans locaux d'action** PLA (Local Action Plans - LAPs) (6) doit prendre en compte les spécificités de la **communauté-territoire** (1) aux différentes échelles spatiales en profitant de son **atmosphère.** Approche multi-scalaire, l'élaboration du plan incombe aux praticiens organisés en **équipes locales d'action** (Local Action Teams –LATs) (2) auxquelles il est trop rarement fait référence. Cette équipe mobilise **les acteurs-clés (**Key Actors – KAs) (3) dont le rôle est de mobiliser les porteurs de ressources endogènes et exogènes à la communauté-territoire afin de construire des **coalitions socio-politiques** (Groupe de soutien local GSL, Local Support Groups - LSGs) (4) dont l'engagement réciproque fait l'objet de **contrats** et de **conventions** (5). C'est l'ensemble de ce processus et ses résultats, la production de valeurs soutenables

[16] Recueil de principes en grande partie inspirés par GREFFE Xavier (1984), **Territoires en France,** Paris, Économica.

réinscrivant ces communautés territoires dans les chaînes de valeur, qui fait l'objet d'**évaluations** (7).[17]



Ce modèle qui exprime le passage du « faire » la ville (le gouvernement-procédure) au « faire avec » les communautés-territoires (la gouvernance-processus) ne va pas de soi. Le « faire avec » ne se substitue pas au « faire ». Ils entrent en combinaison et le plus souvent en conflit dans une dynamique de développement. En fait, avant d'être une réponse aux nouveaux défis des communautés-territoires, les approches intégrées sont **un défi jeté à la multiplicité paralysante** des pouvoirs, des bureaucraties et des corporatismes installés. L'installation durable d'une équipe dans un territoire suppose de faire travailler ensemble les différents acteurs qui, précédemment, participaient au « hardware » (le faire) et les nouveaux acteurs et praticiens du « software » dispensateurs de tous les services à la personne (éducation, sécurité, santé, etc.), des services qui doivent être de plus en plus « coproduits » avec les populations. Le « faire avec » appelle nécessairement une **approche transversale,** interactive, multisectorielle qui peut générer une intégration plus grande des pratiques des acteurs, en étant fondée sur des **coopérations fortement conflictuelles.** D'emblée, on est loin de l'innovation technocratique tranquille, mais bien dans l'innovation politique conflictuelle. C'est l'approche la plus difficile à mettre en œuvre.

Ces stratégies questionnent les organisations politico-administratives, les professions, les métiers traditionnels et les organisations intermédiaires. Elles proposent de nouvelles manières de faire qui soulignent **le rôle essentiel des interfaces et des médiations** dans la conduite et la mise en œuvre des projets (coopérations diverses). Ces stratégies contribuent aussi à revaloriser certains domaines de compétence et, plus particulièrement,

[17] Schéma tiré d'URBACT URBAMECO (2009)

ceux « concédés » aux femmes tels que le social, l'éducation, la culture, la santé, l'environnement (le « software », front office), qui occupent désormais une **place stratégique** dans le développement de cette denrée essentielle, mal définie, qu'on appelle le « capital social ». Ces stratégies obligent à renouveler la thématique de **la participation des habitants.** L'intégration des citoyens dans le processus de fabrication de la ville, relève désormais de la nécessité. La ville est plus que jamais un **territoire coproduit** et un **territoire de coproduction de services** qui met en jeu des processus de coopération entre les acteurs, ce qui suppose des professionnels plus adaptés aux enjeux, des hybrides et des métis professionnels (voir par exemple la formation de professionnels issus de l'immigration et les femmes). Ces stratégies sont un casse-tête pour l'évaluation qui ne peut se satisfaire de pratiques expérimentales contrôlées ou d'évaluations contrefactuelles. Compte tenu de l'intégration voulue des acteurs divers, c'est un véritable défi pour l'imputabilité des moyens et des résultats.

3. Le rôle de l'Union européenne et des Etats-membres dans la construction du champ urbain

3.1 Chronologie de l'émergence de la thématique urbaine en Europe

La politique urbaine comme d'ailleurs celle de l'habitat ou la politique sociale n'a pas véritablement de base juridique dans les traités fondateurs de l'Union. A l'origine il n'est pas question pour l'Union européenne de financer des programmes urbains proprement dits. Elle se limite à soutenir des échanges d'expériences entre les villes. Une des premières initiatives en ce domaine a sans doute été le réseau Quartiers en Crise 1988-1989.[18] A partir de 1990, les projets pilotes urbains (PPU) vont voir le jour dans les quartiers confrontés à des problèmes sociaux et accompagnés par des échanges d'expériences entre les autorités locales (RECITE). L'éligibilité des territoires urbains aux fonds structurels date du début des années quatre-vingt-dix. L'européanisation de cette question doit beaucoup aux parlementaires européens et aux réseaux d'élus et de techniciens des villes. A la suite d'une première tentative du commissaire Bruce Milan au sommet d'Édimbourg (1992) d'inscrire les territoires urbains dans les objectifs prioritaires de l'Union européenne, le Carrefour des villes de 1993 présidé par Jacques Delors a mis sur les rails le programme d'initiative communautaire URBAN 1 (1994-1999), puis URBAN 2 (2000-2006), conçu pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies innovantes de régénération dans les villes. A partir de ce moment-là, la thématique urbaine ne va plus véritablement quitter l'agenda politique. En 1995, pour la première fois une présidence d'un Etat-membre (France) se saisit de cette question des villes qui va inaugurer une longue tradition de réunions intergouvernementales.[19]

Dès 1997, la Commission européenne publie une communication « La question urbaine : orientations pour un débat européen » [20] qui va préfigurer le Forum de Vienne de 1998

[18] JACQUIER Claude (1991), **Voyage dans dix quartiers européens en crise**, L'Harmattan.

[19] MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DE LA VILLE (1995), **Territoires urbains et cohésion sociale. Quelle action publique ?** Délégation Interministérielle à la ville, Actes du Séminaire, Rédacteur : Claude Jacquier, 111 p.

[20] COMMISSION EUROPEENNE (1997), **La question urbaine : orientations pour un débat européen,** Communication de la Commission Bruxelles, 6 mai 1997, COM(97) 197 final (**Towards an Urban Agenda in the European Union)**.

dans le cadre de la présidence autrichienne et la publication en 1999 d'une communication intitulée « **Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne** »[21] qui jette les bases des stratégies intégrées en ce domaine. En 1999, à Postdam, est adopté le Schéma de développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et pour permettre une meilleure connaissance du fait urbain, la Commission a lancé en 1998 l'Audit Urbain.

Au début des années 2000, le débat va être relancé « horizontalement » par la mise en réseau des expériences des villes dans le cadre d'**URBACT** avec l'échange de savoir-faire et d'expériences entre acteurs-clés des politiques urbaines en Europe. Successivement deux programmes ont été mis en œuvre ; URBACT 1 (2002-2006), puis URBACT 2 (2007-2013), a été doté d'un budget total de près de 69 millions d'euros (dont 77 % cofinancés par le FEDER) pour soutenir 46 réseaux thématiques et 14 groupes de travail. URBACT 2 entend améliorer l'efficacité des politiques de développement urbain et approfondir le concept de stratégie intégrée de développement soutenable. Il en résulte une sorte de mutualisation des savoirs et des savoir-faire autour d'une ingénierie financée par l'Union et les Etats et portée par les praticiens des villes et des régions.

Avec la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi,[22] **la période de programmation 2007-2013** est marquée par le passage à une approche stratégique qui affirme la reconnaissance du **rôle moteur des villes** dans le développement des régions, identifiées comme des territoires de la compétitivité et de la cohésion sociale et environnementale et surtout de l'innovation dans tous les domaines. Ces documents d'orientation reconnaissent qu'en leur sein subsistent des territoires défavorisés où se concentrent l'essentiel des populations pauvres de l'Union et qui nécessitent des approches intégrées de développement soutenable.[23] Cette relance de la politique urbaine aboutit à l'adoption en 2007 de l'Agenda territorial de l'Union Européenne[24] qui s'accompagne de la signature d'une Charte sur la ville européenne durable, dite « Charte de Leipzig »,[25] qui insiste sur la nécessité de créer les structures de gouvernance indispensables à la réalisation d'approches intégrées de développement soutenable et à les doter de moyens techniques, juridiques et financiers adaptés aux enjeux (fonds structurels et d'instruments financiers particuliers : Jaspers, Jeremie, Jessica, Jasmine) ainsi qu'un renforcement de la qualification des administrations. D'autres documents sont publiés tels que le « Livre vert sur la cohésion territoriale – Faire de la diversité un atout »[26] qui, entre autres, interroge l'articulation multi-niveau des initiatives et des politiques sectorielles et leur coordination à défaut de leur intégration. Les présidences successives de l'Union, en particulier la

[21] COMMISSION EUROPEENNE (1998) **Cadre d'action pour un développement durable dans l'UE,** op.cit.

[22] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Politique de cohésion 2007-2013 – Cadres de référence stratégique nationaux**, Bruxelles, janvier 2008.

[23] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Renforcer la dimension urbaine – Analyse des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen de développement régional (2007-2013),** document de travail de la Direction générale de la politique régionale, Bruxelles, 25 novembre 2008, p. 3

[24] **Agenda territorial de l'Union européenne – Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses** (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig les 24/25 mai 2007).

[25] **Charte de Leipzig sur la ville européenne durable** (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig les 24/25 mai 2007), 9 p.

[26] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Livre vert sur la cohésion territoriale – Faire de la diversité territoriale un atout,** Communication de la Commission, Bruxelles, 6 octobre 2008, COM(2008) 616 final.

présidence française du second semestre 2008 avec l'élaboration d'un référentiel cadre pour la « ville durable » (RFSC) et la présidence espagnole au premier semestre 2010 qui met l'accent sur l**a gouvernance multiniveaux** (déclaration de Tolède 2010)[27]**,** marquent, dans une période de grave crise économique et financière, le passage vers une plus grande opérationnalité de la politique urbaine de l'Union. Ces réunions informelles entre les instances gouvernementales signifient la volonté de construire **une culture de la coopération** sur les questions urbaines entre les Etats Membres, la Commission Européenne, le Parlement Européen et les niveaux infranationaux. L'accent est donc mis sur ce qui apparaît comme une notion-clé, à savoir, la coopération, approche nécessaire pour la mise en œuvre de stratégies intégrées de développement soutenable.

Pour la période 2007-2013, et en se poursuivant sous d'autres modalités procédurales (inclusion dans les programmes opérationnels – PO),[28] l'initiative Urban marque la volonté d'intégrer différentes politiques sectorielles dans toutes les villes d'Europe en application de la stratégie pour le développement soutenable. Une bonne part des programmes opérationnels inclut une forte dimension de développement urbain soutenable, exploitant l'expérience acquise antérieurement.[29] D'autres mesures ont visé la gouvernance métropolitaine ou les liens entre les zones urbaines et rurales. Enfin un tiers environ des programmes opérationnels relevant de l'objectif de coopération territoriale s'intéresse à la gouvernance urbaine en rapport avec les agglomérations transfrontalières, les systèmes urbains transnationaux et l'amélioration de la gouvernance territoriale.[30]

3.2 Quels enseignements ? Comment innover ?

Depuis des années, la question de l'innovation fleurit dans les textes officiels de l'Union où elle y côtoie celle de la croissance. Plus que jamais, elle est au cœur de la stratégie Europe 2020. De multiples programmes et projets relevant des stratégies intégrées de développement soutenable ont vu le jour le plus souvent à l'initiative de villes et d'acteurs locaux. Ce sont de vraies innovations.[31] Difficile de dire cependant pourquoi de telles innovations ont émergé dans des communautés-territoires et comment elles y prennent vie. L'innovation dans ce domaine ne peut être décrétée, ni relever de normes procédurales, ni résulter de crédits supplémentaires, ni obéir à de simples logiques marchandes. Pour que ces ingrédients opèrent, il faut qu'existent au niveau local des savoirs et des savoir-faire incarnés dans des acteurs capables de bâtir, à partir de métissages et des hybridations de savoir et de savoir-faire, des **milieux innovants.** Nous les qualifions aussi de jardiniers et de manière provocatrice de conspirateurs des réformes.

---

[27] **Déclaration de Tolède** (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain à Tolède le 22 juin 2010), 19 p.

[28] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Renforcer la dimension urbaine…op.cit.**

[29] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Renforcer la dimension urbaine…op.cit.**

[30] COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Renforcer la dimension urbaine…op.cit.**

[31] A défaut de définition universellement admise diverses pratiques peuvent être retenues ici: des **innovations par imitation,** «benchmarking», pour valoriser les ressources d'un territoire donné, **des innovations incrémentales,** en recombinant autrement les composantes du réel, parfois des **innovations de rupture**, en hybridant des composantes éloignées et/ou nouvelles selon des processus assez improbables (échappant aux probabilités) et plus rarement des **innovations radicales** s'appuyant sur des renversements de paradigme, des innovations qui **rompent avec les chemins de dépendance** comme il devra en être avec le développement soutenable.

L'incapacité des politiques « top-down » à susciter l'innovation

Pendant longtemps, la mise en œuvre des politiques européennes a reposé sur une approche descendante de type top-down, s'inspirant de celles que la plupart des Etats membres avaient mises en place sur leur territoire national pendant des décennies, notamment dans la grande période du « faire » la ville de l'après seconde guerre mondiale. Progressivement ces Etats ont été amenés à déconcentrer leurs administrations pour rapprocher du terrain les instances d'exécution et décentraliser leurs pouvoirs et compétences pour en transférer une partie aux collectivités territoriales. Les pouvoirs infranationaux se sont renforcés se dotant d'administrations de plus en plus complètes sur leurs champs de compétences et de plus en plus performantes dans leurs capacités de **contractualiser** avec de multiples partenaires dont l'Etat (coopération verticale, gouvernance multiniveaux). Dans leur proximité du terrain, ils ont eu la possibilité d'innover dans le domaine du développement local, social, territorial ou soutenable. Disposant de faibles moyens budgétaires, l'UE a une capacité d'impulsion limitée et les voies d'action réglementaires et normatives d'encadrement ne sont, pour le moins, guère adaptées pour susciter les démarches innovantes. La nouvelle approche URBAN dans le cadre des PO ou l'approche URBACT par voie de diffusion de bonnes pratiques en s'appuyant sur l'ingénierie des régions et des villes est sans doute une voie plus prometteuse. Si dans le 5ème rapport sur la cohésion l'UE reconnaît le rôle des régions et des villes dans la mise en œuvre de ces stratégies, elle ne reconnaît guère leur capacité d'initiative et d'innovation et encore moins, faute d'une clarification avec les Etats, leur rôle d'acteurs politiques avec lesquels elle devrait composer pour imaginer d'autres modalités de faire émerger à cette échelle, la seule qui compte, ces milieux innovants tant espérés dans les textes de la Commission.

***S*outenir l'émergence de milieux innovants créés par les villes et les régions rurbaines**

En mobilisant les expériences locales en matière d'approches intégrées de développement soutenable des territoires, celles des Acquis URBAN et URBACT ainsi que celles d'autres domaines (LEADER par exemple), il est possible de tirer aussi d'autres enseignements. Les innovations sont la résultante de puissants et d'intelligents **processus interactifs** entre des agents et des gens présents dans des lieux singuliers, gouvernés par des institutions politiques démocratiques. Une large part des processus innovants est liée à des changements institutionnels et à des réformes coproduites à l'échelle des villes et des régions rurbaines, souvent en référence au rôle joué par les villes avant l'avènement des Etats-nations (réinvention de la démocratie). Récemment, en raison de la défaillance des Etats, leur rôle politique s'est accru grâce à leur capacité, avec les régions, d'organiser de nouvelles scènes de pratiques (délimitations de territoires multi-scalaires) et où, il faut l'espérer, des praticiens mieux formés pourront émerger pour prendre en charge les nouveaux défis (par exemple le changement climatique). Le néologisme « région rurbaine » pourrait refléter ce paradoxe, porteur potentiel d'innovations, car pour gouverner les stratégies intégrées de développement soutenable, une stricte délimitation administrative des territoires est un lourd handicap. Il est préférable d'utiliser des modèles institutionnels mixtes croisant entités administratives traditionnelles fonctionnelles (appareils) et entités stratégiques (réseaux) (Schéma p.11).

Le développement soutenable a à voir avec la complexité et avec la manière de combiner les divers intérêts en jeu pour produire au niveau local de puissantes coalitions capables de soutenir ce modèle multiniveaux qui associe les institutions publiques et privées dans l'objectif d'accoucher de nouveaux compromis. Le concept clé utilisé pour caractériser ce défi n'est pas neuf, c'est la **coopération** qui repose sur l'intérêt bien compris qu'il y a partout de coopérer. Trois formes de coopération sont mobilisables : horizontale (entre les autorités locales et entre les acteurs), verticale (approche multiniveaux) et transversale (approche multisectorielle au cœur de l'approche intégrée, la plus difficile à mettre en œuvre à cause des routines et des bureaucraties). De telles coopérations sont conflictuelles. Finalement les logiques autoritaires d'intervention, généralement descendantes (pouvoir d'un centre sur une large zone et sur un territoire bien délimité), cèdent le pas à une coopération contractuelle (horizontale, verticale et, par-dessus tout, transversale) entre des acteurs publics et privés sur des espaces moins homogènes où les limites et les frontières sont devenues plus floues. Afin de mettre en œuvre ces processus coopératifs, des équipes locales d'action, (ELA – LAT Local Action Teams), sont nécessaires, rassemblant des élus, des praticiens et des organisateurs « communautaires» capables de mobiliser autour de plans locaux d'action (PLA – LAP Local Action Plans) des acteurs inscrits dans diverses institutions et impliquées dans des groupes de soutien locaux (GSL – LSG Local Support Group). Cela s'apparente à une conspiration réformiste.

Le rôle de ces équipes est trop souvent minoré dans les acquis URBAN-URBACT alors qu'il est crucial pour la réussite des stratégies de développement soutenable. Ces équipes sont les producteurs de **la valeur ajoutée soutenable** nécessaire pour repositionner les communautés-territoires dans les longues chaînes de valeur qui opèrent à l'échelle de la ville et de la région mais aussi sur d'autres échelles spatiales plus larges. C'est la raison pour laquelle la stratégie Europe 2020 doit amplifier cette dimension opérationnelle. C'est probablement une des plus importantes conditions pour accroître non seulement la capacité des régions urbaines à absorber les Fonds Européens, mais aussi pour faire en sorte que leur utilisation soit efficace par rapport au but espéré. Afin qu'il en soit ainsi, il faut renforcer les capacités de ces équipes en développant de solides programmes de qualification pour leurs membres. Cela passe, en particulier, par le transfert de savoir et de savoir-faire entre universités, centres de recherche, groupes de soutien locaux et équipes locales d'action. Dans chaque ville et région rurbaine européenne, il y a un potentiel mobilisable (voir l'expérience d'URBACT avec quelques 300 à 400 villes impliquées) et à partir d'un relativement faible montant d'euros additionnels. Les partenariats entre les diverses DG (Recherche, Regio, Emploi et politique sociale, Environnement, Agriculture, Pêche, etc.), les ministères compétents dans les divers Etats membres, les régions et les villes, doivent être renforcés et ciblés sur cet enjeu dans la perspective d'accroître les ressources conceptuelles et les outils opérationnels mis à disposition des responsables de projet et des communautés locales. C'est un objectif stimulant.

4. Quelles perspectives 2020 et quelles recommandations ?

4.1 La perspective Europe 2020 et la cohésion économique, sociale et territoriale. Quid des villes et des régions rurbaines ?

Au fur et à mesure que s'accentuent les contraintes économiques, sociales et environnementales, s'accroît la nécessité de sortir de l'attentisme face aux nécessités où se

trouve l'Europe de construire une vraie gouvernance des enjeux, voire un vrai gouvernement européen. L'intégration de l'Union européenne, dit-on habituellement, progresse par les crises qu'elle doit affronter et surmonter. Certains se posent aujourd'hui la question de savoir si l'Union européenne et les Européens sauront profiter de la crise. La communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » publiée le 3 mars 2010 cherche à esquisser quelques perspectives pour « marquer le début d'une nouvelle ère », annonce le président de la Commission.[32] Alors dans cette sortie de « crise réussie », quelles places et quels rôles pour les villes et les régions rurbaines ?

Si dans cette communication structurée autour de trois priorités,[33] les trois dimensions du rapport Brundtland sur le développement soutenable (économie, social et environnement) figurent bien, **leur relative autonomie,** pourtant essentielle, est très réduite, tant le social et l'environnement semblent placés sous la coupe de l'économie et de la croissance qui occupent une place pivot dans la stratégie. Sans entrer dans le détail de tous les résultats espérés affichés, la communication se présente plutôt comme un bouquet d'actions sectorielles non territorialisées. Qu'il s'agisse des mesures à prendre, qu'il s'agisse des moyens à mobiliser, qu'il s'agisse des acteurs capables de mettre en œuvre les stratégies, il est très peu fait état des niveaux infra-étatiques, villes et régions, qui pourtant assurent deux tiers des investissements publics européens de long terme nécessaires à cette sortie de crise. C'est pour le moins surprenant pour une telle communication stratégique destinée à mobiliser une Europe pantelante ; et c'est d'autant plus surprenant que la plupart des rapports et avis qui sont publiés au niveau européen mettent de plus en plus cette dimension en exergue soulignant que la sortie de crise passe aussi, et peut-être surtout, par là. La stratégie Europe 2020 donne l'impression d'une Europe vue d'en haut, une Europe hors-sol ayant perdu ses racines nourricières, alors qu'aujourd'hui c'est précisément dans une bonne **articulation « top-down/bottom-up »** qu'il est véritablement possible d'innover et de retrouver la croissance, leitmotivs de la communication.

Le 5ème rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale[34] montre pour sa part un tout autre visage de l'Europe et des enjeux urbains. Depuis sa première livraison en 1996, il y a 15 ans, ce rapport a gagné en contenu et en qualité. Même s'il ne répond pas à toutes les attentes des citoyens et acteurs locaux qui innovent en tous domaines, il constitue désormais un document de référence avec lequel il est possible, comme l'indique son titre, d'investir dans l'avenir de l'Europe. Il esquisse en effet les conditions de cette articulation nécessaire **«** top-down/bottom-up » pour permettre de dégager des priorités ressaisissant les atouts et les faiblesses des territoires et pour suivre, avec eux, la réalisation de leurs stratégies intégrées de développement soutenable. Par-delà les mesures opérationnelles (techniques, juridiques, financières, etc.) souvent très innovantes qu'il propose, développées plus largement dans la proposition de règlement des Fonds structurels,

---

[32] COMMISSION EUROPEENNE (2010), **Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive**, Communication de la Commission, Bruxelles, 3 mars 2010, COM(2010) 2020, 39 p.

[33] La communication est structurée autour de trois priorités : la croissance intelligente d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation, la croissance durable d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive, la croissance inclusive reposant sur une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

[34] COMMISSION EUROPEENNE (2010), **Investir dans l'avenir de l'Europe,** Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Rapport de la commission, novembre 2010.

l'accent doit être mis tout d'abord sur l'introduction de la **dimension territoriale et environnementale** (traité de Lisbonne). En particulier, le rapport accorde une place et un rôle essentiel aux **villes et aux régions,** élargies aux territoires ruraux et environnementaux non urbanisés. En mobilisant d'autres indicateurs de richesse et de bien-être que l'unique PIB par tête utilisé par les rapports antérieurs, il comble une lacune qui commençait à être dommageable pour la pertinence des diagnostics de la réalité européenne. Il faut aussi souligner que la volonté affichée de mettre en œuvre des **stratégies intégrées de développement soutenable** dans les territoires en sollicitant une interaction de tous les Fonds structurels est une avancée décisive, à condition que les interventions des Fonds soient bien identifiées et en association avec les autres politiques sectorielles de l'Union qui ont un impact territorial de manière à ce qu'elles soient mieux coordonnées (intégrées) aux divers échelons territoriaux. La Commission souhaite aussi qu'une plus grande attention soit apportée aux initiatives locales de développement, ce qui pourrait prendre la forme d'appels à projets régionaux et plurirégionaux, voire transfrontaliers, encourageant de nouveaux partenariats public-privé pouvant entrainer d'éventuelles reconfigurations politico-institutionnelles.[35]

Le fait de souligner le rôle des villes et des régions, considérées non seulement dans leur dimension administrative, mais par rapport à l'ensemble de leurs acteurs publics et privés – dont les communautés de base en ce qu'elles sont les véritables moteurs et porteurs des inventions et des innovations technologiques, économiques, sociales et environnementales – constitue une avancée décisive lorsqu'il s'agit de favoriser non seulement l'appropriation des orientations européennes mais surtout d'innover efficacement. En effet, qui sont, en Europe, **les vrais acteurs de l'innovation** ? A ce propos – mais c'est la loi du genre s'agissant d'un document émanant d'une autorité centrale comme la Commission – on peut faire une critique de la vision encore **trop descendante (top-down) de l'approche des stratégies de développement** qui est proposée. Une autre critique tout aussi essentielle, sinon plus, malgré les correctifs apportés aux rapports précédents sur la cohésion, concerne le peu de place accordée à la **dimension politique** des acteurs locaux. Si les villes et les régions ne sont plus considérées comme de simples espaces réceptacles de la croissance et des innovations (représentation plutôt dominante dans les rapports précédents), elles ne sont pas cependant devenues pour autant des acteurs politiques de ces innovations et des stratégies de développement au sens plein du terme. Le rapport peine à leur reconnaître une capacité de participer pleinement à l'élaboration d'une gouvernance multiniveaux et à la régulation politique de ces stratégies intégrées de développement soutenable des territoires qu'il prône pourtant, alors que les Etats continuent de leur transférer largement des compétences et des charges en cette période de crise et d'endettement misant, sans doute implicitement, sur leur potentiel politique.

4.2 Quelques propositions en guise de conclusion

Dans cette période de grand basculement de l'axe du monde vers les pays émergents et face à la multiplicité des défis, il est pour le moins présomptueux de faire une prospective et pour le moins un peu court de faire des recommandations qui apparaissent comme confiant aux villes et aux régions rurbaines ainsi qu'aux communautés de base le destin de l'Europe. Tout cela est imputable au questionnement initial et à cette focalisation sur la dimension

[35] COMITE DES REGIONS (2011), **Avis sur le cinquième rapport sur la cohésion,** COTER-V-011, 16 p., p. 4

urbaine de l'Europe, mais outre le clin d'œil à cette Europe des villes d'avant les Etats nations westphaliens, villes de la prospérité et du renouveau de la démocratie, il convient sans doute de souligner encore une fois que les villes et les régions rurbaines restent le socle de la construction de l'Europe et le moteur de sa dynamique économique, sociale, environnementale et culturelle. Que ces villes et ces régions connaissent dans un futur proche la prospérité ou soient marquées par la décroissance, elles sont les territoires à la fois supports et acteurs des innovations majeures en tous domaines, y compris de leur propre dépassement, par exemple, face à deux enjeux vitaux, celui du déclin démographique et de l'accueil nécessaire de migrants ou encore celui du stress hydrique qui, plus que la panne énergétique, aura raison d'un certain mode de vie urbain. On peut même se demander si les villes « en train de se défaire » (*shrinking cities*) ne vont pas devoir « faire avec » pour inventer une nouvelle urbanité soutenable basée sur des solidarités communautaires qui n'auront peut-être pas grand-chose à voir avec les modernes éco-quartiers technologiques qui font aujourd'hui la une des publications.

- Renforcer la place et le rôle des régions rurbaines et des villes dans l'élaboration et le pilotage politique des **stratégies intégrées de développement soutenable des territoires.** Cette option est une nécessité si l'Union européenne souhaite atteindre un jour les objectifs de la stratégie Europe 2020. C'est un signe à donner aux différentes villes et pays du monde qu'une **voie innovante** est possible en la matière autour d'un intérêt bien compris à coopérer entre les mondes ruraux et urbains.
- Construire des **cadres politico-institutionnels renforcés** au niveau des territoires pour assurer la conduite et la régulation de ces stratégies globales, holistiques ou intégrées. Le rôle et la responsabilité des exécutifs politiques locaux (maire, président) au plus haut niveau doivent être réaffirmés dans la conduite de ces politiques (coordination et intégration des politiques sectorielles, restructuration et décentralisation des services, etc.). En la matière, l'enjeu de **l'innovation institutionnelle et des réformes** est plus que jamais essentiel car s'y dessine de nouveaux modèles de compétitivité des économies européennes et de cohésion sociale et environnementale viable à l'échelle planétaire. Il faut construire des **milieux innovants.**
- S'appuyer plus systématiquement sur les travaux des **réseaux de coopération d**e villes européennes portant sur les stratégies intégrées de développement soutenable (par exemple ceux du programme URBACT où près de 400 villes auront été associées au terme du programme en 2013) afin de construire un **savoir-faire performant, validé par les villes et véritablement transférable et appropriable par elles.** Avec ces réseaux, l'Union européenne dispose de **laboratoires uniques et enviés d'innovations** en la matière, mais peut-être insuffisamment valorisés.
- Aider à la constitution et au renforcement dans les villes et les régions rurbaines des **équipes locales d'action** réunissant des élus, des praticiens et des organisateurs « communautaires » capables **d'innover** et d'élaborer les projets de développement soutenable en mobilisant les partenaires.
- Elaborer avec ces villes et ces régions rurbaines des méthodologies communes à l'échelle européenne pour concevoir et mettre en œuvre des **plans locaux de développement soutenable.** Construire des référentiels méthodologiques communs.
- Favoriser la construction de **partenariats public-privé locaux, incluant les communautés de base et le secteur bénévole et volontaire,** supports de ces plans

de développement, pour permettre la construction de **coalitions socio-politiques** regroupant les intérêts actifs au sein des trois piliers du développement soutenable (environnement, social et économie) préfigurant de nouveaux **compromis territoriaux.**

- Lancer, enfin, des **programmes de recherche, d'innovation et de formation** sur les villes, les régions rurbaines et les stratégies intégrées de développement soutenable (démarche analytique, démarche opérationnelle et démarche prospective) en s'appuyant dans chaque ville et région rurbaine sur le **triptyque ville-régions /université recherche/ mondes économiques et communautaires,** mobilisables avec un faible montant additionnel d'euros et alimenté par les réseaux de villes, l'Audit urbain et les données mobilisées par Eurostat. Des réseaux de centres de recherche et de formation doivent être mobilisés pour aider à la capitalisation des savoirs et des savoir-faire, leur dissémination et leur transmission permettant ainsi le **renouvellement des milieux professionnels** dont l'Europe des villes a tant besoin.

5. Bibliographie

Agenda territorial de l'Union européenne – Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig les 24/25 mai 2007)

ALLINGHAM Peter, RAGHAUGE Kirsten Marie (2008), '**Introduction: Post City Represented' in 'Knowledge, technology and policy',** Volume 21, number 6, Springer 2008.

BANQUE MONDIALE (2009), **Repenser la géographie économique** (Reshaping Economic Geography), Rapport annuel sur le développement dans le Monde (World Development Report WDR)

COMMISSION EUROPEENNE (1997), **La question urbaine : orientations pour un débat européen,** Communication de la Commission Bruxelles, 6 mai 1997, COM(97) 197 final **(Towards an Urban Agenda in the European Union).**

COMMISSION EUROPEENNE (1998), **Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne,** Communication de la Commission, 28 octobre 1998, COM(1998) 605 final.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Livre vert sur la cohésion territoriale – Faire de la diversité territoriale un atout,** Communication de la Commission, Bruxelles, 6 octobre 2008, COM(2008) 616 final.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Politique de cohésion 2007-2013 – Cadres de référence stratégique nationaux,** Bruxelles, janvier 2008.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), **Renforcer la dimension urbaine – Analyse des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen de développement régional (2007-2013),** document de travail de la Direction générale de la politique régionale) Bruxelles, 25 novembre 2008.

COMMISSION EUROPEENNE (2010), **Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive,** Communication de la Commission, Bruxelles, 3 mars 2010, COM(2010) 2020, 39 p.

COMMISSION EUROPEENNE (2010), **Investir dans l'avenir de l'Europe,** Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Rapport de la commission, novembre 2010, 104 p.

COMMISSION EUROPEENNE (2011), **Politique de cohésion 2014-2020. Investir dans la croissance et l'emploi,** Direction générale de la politique régionale, 20 p.

COMITE DES REGIONS (2011), **Avis sur le cinquième rapport sur la cohésion,** COTER-V-011, 16 p.

Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig les 24/25 mai 2007), 9 p.

Déclaration de Tolède sur le développement urbain, (adopté à l'occasion de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain à Tolède le 22 juin 2010), 19 p.

EUROSTAT (2010), **Typologie urbaine-rurale révisée,** Annuaire régional d'Eurostat 2010. Eurostat regional yearbook 2010, European Commission, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2010, pp. 240-253

GREFFE Xavier (1984), **Territoires en France,** Paris, Économica.

JACQUIER Claude (2008), **Villes et territoires du recyclage urbain**, Proposition pour la réunion informelle des ministres en charge du développement urbain, Marseille, 25 novembre.

JACQUIER Claude (1991), **Voyage dans dix quartiers européens en crise,** L'Harmattan.

MARSHALL Alfred (1906), **Principes d'économie politique,** V. Giard et Brière, Paris.

MEDARD Jean-François (1969), **Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis,** Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DE LA VILLE (1995), **Territoires urbains et cohésion sociale. Quelle action publique ?** Délégation Interministérielle à la ville, Actes du Séminaire, Rédacteur : Claude Jacquier, 111 p.

OECD (2006), **Competitive Cities in the Global Economy,** OECD Territorial Review, Paris, 445 p.

ONU (2011), **Le bonheur : vers une approche globale du développement,** Doc. off. AG NU, Doc. NU A/RES/65/309.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (2010), **La vraie richesse des nations : Les chemins du développement humain,** Rapport sur le développement humain 2010, 260 p.

STIGLITZ Joseph, SEN Amartya, FITOUSSI Jean-Paul (2009), **Rapport de la Commission sur la Mesure des Performances Economiques et du Progrès Social** réalisé à la demande du Président de la République française.