

**CONTRIBUTION TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM
SUR LE THEME
« LA POLITIQUE REGIONALE ET LA POLITIQUE URBAINE »**

*Note informelle préparatoire à la réunion du 17 juillet 2003
avec le Commissaire BARNIER*

Juillet 2003

Introduction :

Cette note s'inscrit dans le cadre des réflexions de la Commission sur la place des villes dans la future politique régionale. Au regard de leur compétence et de la réalité géographique des territoires qu'ils recouvrent, les villes et les régions ont gagné depuis le traité de Rome une place certaine dans de nombreux dispositifs mis en place par la Commission Européenne, confirmant la volonté des acteurs territoriaux à participer sur leurs compétences à la vie démocratique de l'Union. Cette implication a pris cependant des chemins très différents :

- **Pour les villes**, cette implication s'effectue essentiellement à travers un certain nombre de programmes d'échange d'expérience ou d'opération pilotes initiés notamment par la DG Relations extérieures, la DG Environnement, la DG transport, la DG Culture ou la DG éducation/formation/jeunesse ;
- **pour les Régions**, cette implication s'est avant tout exprimée à travers la mise en oeuvre régionalisée de la politique de cohésion, notamment suite à la réforme de 1988. Le trait de génie de ses promoteurs était de faire reconnaître aux Etats non pas la pertinence institutionnelle de cette régionalisation, mais la pertinence de l'échelle territoriale à laquelle celle-ci devait être appliquée dans un souci d'efficacité et de cohérence. Rien ne laisse penser que le contexte ait profondément changé de ce point de vue depuis 1988.

La politique de cohésion, objet du présent débat, concerne à priori l'ensemble des territoires et des acteurs institutionnels – du niveau national au niveau local et rien n'indique que les villes puissent aujourd'hui constituer un échelon géographique pertinent de mise en oeuvre, nous y reviendrons. Il ne convient donc pas de faire de confusion entre un débat institutionnel et une réalité géographique d'application de la politique de cohésion. Il reste cependant un thème central à explorer, celui des partenariats les plus efficaces à mettre en oeuvre afin que la politique de cohésion puisse s'opérer avec le plus d'impact au niveau des territoires parmi les différents scénarios imaginés aujourd'hui par la Commission.

II. Des villes qui ne sont pas absentes de la politique régionale

L'implication des villes dans la politique régionale est un fait reconnu depuis la période de programmation 1989-1993. L'ensemble des villes éligibles au titre de l'objectif 1 ou 2 sont en capacité de co-financer des projets de développement et d'accéder ainsi aux contreparties communautaires au même titre que les autres acteurs régionaux et locaux. De même, les villes bénéficient souvent de fait de projets financés par les régions car ceux-ci sont géographiquement réalisés sur leur territoire. Dans la plupart des Etats, les principales villes sont d'ailleurs associées aux comités de suivi, même si dans certains pays des progrès restent certainement à faire. Resterait cependant pour être précis à définir exactement ce que l'on entend par le terme de « ville » par rapport au concept plus général de commune. Si comme le précisent certaines communications, on considère que 80% de la population vit dans une « ville » de plus de 10.000 habitants, il y aurait certainement lieu de revoir ce pourcentage des crédits largement à la hausse. Dans ce cadre général, il convient de lever toute confusion pour bien préciser ce que l'on entend également par « politique urbaine ».

S'il s'agit de la **dimension urbaine du développement régional**, il nous semble clair que celle-ci devra prendre une dimension essentielle dans le cadre des stratégies régionales globales. L'abandon du zonage infrarégional, pour le cas précis de l'objectif 2, va notamment rendre nombre de villes éligibles à la politique régionale ce qui n'est pas toujours le cas dans la période actuelle. Les territoires régionaux pourront ainsi s'appuyer sur le dynamisme de leurs villes pour être plus compétitifs et mieux répondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg notamment dans leur capacité de co-financement de projets structurants. Une telle perspective impliquera de mieux associer les villes à l'élaboration de la stratégie régionale et donc de renforcer le partenariat entre le régional et le local. Il conviendra également de sensibiliser de nombreuses villes - en phase d'apprentissage du fait de leur éligibilité nouvelle - sur le fait que la dimension européenne ne se résume pas pour elles aux seuls programmes « Urban » et que le « mainstream » de la politique régionale répond bien, selon les termes du traité, à réduire les disparités de développement entre les régions européennes. Leur contribution à cet objectif doit être stratégique mais ne peut en aucun cas être envisagé en totale déconnection du cadre régional. L'étude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique, engagé par la CRPM en partenariat avec 6 Etats, a mis l'accent sur cette dimension tout à fait stratégique du développement régional. Ses conclusions recommandaient notamment une plus grande concentration des crédits sur des projets à caractère structurant, basé plus fortement qu'aujourd'hui sur un partenariat stratégique entre collectivités, et allant à l'inverse des logiques de « saupoudrage » ou de « clientélisme » dans l'utilisation des crédits.

S'il s'agit de **la dimension sociale**, souvent résumée par la problématique des **quartiers urbains en crise**, le problème est plus complexe. En effet, si tant est que la valeur ajoutée communautaire soit reconnue dans ce domaine, il conviendrait pour être pertinent de faire un réel Etat des lieux :

- D'une part des **périmètres géographiques et institutionnels** dans lesquelles s'exercent ces disparités. Est-ce à l'échelle d'un quartier, d'une ville centre, d'une ville périphérique, d'une agglomération urbaine ou d'une région urbaine ? Sur cette base avec qui contractualiser ? Cette interrogation n'est pas neutre face aux revendications portées par quelques grandes villes européennes qui ne sont pas toujours celles qui accueillent les quartiers en plus grande difficulté (par exemple les périphéries parisiennes, londoniennes ou bruxelloises plutôt que la ville centre, ...). Dans ce cadre comment déterminer au cas par cas le meilleur niveau de contractualisation ? comment prendre en compte la diversité européenne en matière de gouvernance des aires urbaines ?
- D'autre part de **l'exercice réel des compétences sur les territoires**. En effet si cette politique doit cibler en priorité les problèmes de cohésion sociale, comment se priver au sein du partenariat des compétences en matière de formation professionnelle détenues en majorité par les acteurs régionaux voire même des compétences en matière sociale souvent détenues par le niveau régional ou provincial ? Est-il possible de compartimenter les compétences d'intervention sur les territoires et de les envisager dans un cadre géographique et institutionnel qui pourrait apparaître restrictif ?
- Enfin reste posée, **en terme de cohésion**, une réelle interrogation sur la manière dont la fiscalité locale prend en charge les problèmes des quartiers en difficulté et du niveau auquel il faut considérer cette problématique comme territoriale ? On trouve en effet de très nombreux exemples d'agglomérations urbaines au PIB très élevé, bénéficiant d'une forte base fiscale mais souvent de faibles taux, n'ayant pas mis en place des mécanismes de péréquation financière mettant en oeuvre à leur échelle une politique de cohésion territoriale en faveur des quartiers en crise. Il s'agit d'ailleurs bien souvent des grandes villes les plus revendicatrices sur ce thème et notamment des villes capitales. Se pose alors une question centrale, est-ce bien au niveau européen de prendre en compte ces problèmes de disparité ? La politique de cohésion doit-elle palier aux insuffisances de la solidarité locale ? Est-ce là véritablement son rôle au regard du traité ? Ne peut-on imaginer à minima qu'un financement communautaire ne puisse intervenir que si de tels dispositifs ont été effectivement mis en oeuvre par le partenariat local ? (une forme d'additionnalité locale)

Ces trois interrogations ne sont en rien polémiques, elles visent simplement à bien séparer dans le débat le contenu des problèmes à traiter de celui de la volonté des uns ou des autres à se prévaloir d'une contractualisation directe avec le niveau communautaire. Tous les travaux menés dans le cadre du SDEC ont bien mis en avant la nécessité de se préoccuper avant tout des problématiques à traiter, notamment en introduisant les concepts du polycentrisme et de la relation ville-campagne. Toute forme de compartimentation tirerait un trait sur cette évolution positive de la réflexion et alimenterait des clivages locaux qu'il convient au contraire de combattre.

III. Quels enseignements pour la future politique régionale ?

Dans le cadre des réflexions sur la mise en oeuvre de la future politique régionale, plusieurs scénarios restent envisagés quant à l'implication réelle des villes :

- A. Un programme régional de compétitivité régionale et de développement durable couvrant l'ensemble des problématiques territoriales,
- B. Un programme régional couvrant l'ensemble des problématiques de compétitivité régionale et de développement durable mais envisageant une poursuite de l'initiative communautaire « URBAN » pour le traitement des quartiers en crise,
- C. Une dimension urbaine couverte à la fois par l'initiative communautaire « URBAN » et par un volet spécifiquement dédié et contractualisé avec les villes dans le mainstream des politiques de compétitivité régionale.

Nous analyserons les avantages et inconvénients techniques et politiques de ces scénarios à travers deux questions « clé » : « **quelle place pour les villes dans le mainstream ?** » et « **à quelle échelle prendre en compte la problématique des quartiers en crise ?** »

III.I La place des villes dans le « mainstream » de la politique régionale

Au regard des objectifs de compétitivité assignés à la future politique régionale, une contractualisation séparée entre un programme régional et un programme urbain (**scénario C**) s'avère impensable et contre productive pour l'ensemble des raisons suivantes :

- confusion des compétences, les principales politiques sectorielles concernées étant essentiellement de compétence nationale et/ou régionale, avec déjà un certain nombre de problème de coordination entre les échelons européens, nationaux et régionaux,
- cloisonnement des échelles de projets et donc de la capacité des acteurs à s'unir autour d'une stratégie cohérente et de monter des projets communs au service de cette stratégie,
- difficultés réelles à mobiliser les contreparties au regard des différences institutionnelles et financières existant entre les pays (exemples : en Espagne faible capacité budgétaire des villes alors que l'inverse peut être constaté en France),
- risque de conflit voire de concurrence entre l'échelon régional et urbain et plus encore entre les échelons urbains eux-mêmes,
- grande difficulté de définition des périmètres géographiques assignés à chaque partenaire et notamment aux villes (ville centre, agglomération, marges de l'agglomération, etc...). S'ajoute à cela la difficulté à définir ce qu'est réellement une ville ? à partir de quel seuil de population ? comment prendre en compte les échelles très disparates de la réalité géographique et institutionnelle des villes en Europe ?
- Difficulté à multiplier les contractualisations avec un nombre très important de villes européennes ce qui serait contraire à la volonté de simplification et de bonne gouvernance (lourdeur du partenariat). En conséquence, impossibilité de mettre en œuvre des contrats de nature tripartite au regard de la multiplication des échelons de contractualisation (contraire à la volonté de simplification),
- Impossibilité de définir des enveloppes budgétaires équitables par ville (critères communautaires inexistant) d'où un risque de remise en cause de certains principes fondamentaux de la politique de cohésion,
- Impossibilité de mettre en œuvre les options du SDEC « polycentrisme » et « relation ville-campagne »,
- risque de perte de lisibilité de la politique régionale, argument pouvant être mis à profit de la part de certains Etats membres favorables à une renationalisation,
- risque de très forte opposition des Etats membres, notamment pour ceux ayant gardé un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique régionale (la grande majorité aujourd'hui).

Par contre, il apparaît tout à fait utile de prévoir un renforcement du partenariat régional et local pour mettre en œuvre une stratégie efficace et coordonnée sur les territoires. Il y a en outre une réelle légitimité à impliquer tous les échelons régionaux et locaux pour une Europe décentralisée et proche des citoyens. A cette fin il y a certainement lieu :

- de prévoir dans le cadre des documents de programmation régionale l'élaboration d'une stratégie territoriale qui aurait en outre comme vertu d'apporter une certaine cohérence à l'addition des interventions sectorielles (constat largement critiqué aujourd'hui),
- de prévoir dans ce cadre une participation des villes et plus encore des agglomérations urbaines à la conception de cette stratégie territoriale,
- d'assurer la présence effective des principales villes dans les comités de suivi pour les Etats qui ne l'auraient pas encore appliqué en adaptant en outre ce partenariat à la réalité de chaque territoire régional (une ville de 100.000 habitant ne dispose pas du même rôle selon son appartenance à une grande région urbaine ou à une région rurale),
- d'encourager les villes et/ou agglomération à développer une véritable ingénierie de projet communautaire pour participer de manière efficace au partenariat et à la réalisation de projets d'intérêt régional,
- mais aussi de favoriser une meilleure coopération entre villes au sein du territoire régional, élément encore rarissime aujourd'hui (ce que l'étude réalisée par la CRPM sur la mise en œuvre du polycentrisme a notamment démontré, proposant en outre quelques pistes réflexions pour y palier).

III.2 A quelle échelle prendre en compte la dimension « quartier en crise » ?

Scénario A : Ce scénario part du postulat de départ que la dimension « quartier urbain en crise » est considérée comme un problème de niveau européen qui doit notamment être pris en compte au titre de la cohésion sociale et de la cohésion territoriale interne de certaines grandes régions urbaines. Dans ce cas, afin de bénéficier d'une intensité plus forte et d'une gamme d'actions en mesure de répondre aux nombreux défis posés, celle-ci est intégrée dans le futur objectif 1 et 2 en tant que choix possible dans la programmation régionale (notamment dans les grandes agglomérations compétitives qui ne seraient pas éligibles à d'autres priorités thématiques).

Dans une telle configuration, il est clair que ces quartiers urbains pourront compter sur l'intervention de nombreuses politiques qui bien souvent sont de compétence régionale (éducation, formation professionnelle notamment) et ne pas se cantonner à de simples opérations de rénovation urbaine ou de transport collectif (aspect purement urbanistique qui ne couvre qu'une partie infime de la problématique).

Dans l'option d'une contractualisation régionale, il est bien évident que des mesures devraient être prises pour impliquer fortement les villes dans la préparation et la mise en œuvre des projets. On pourrait dès lors imaginer, une fois la priorité définie au niveau régional, un système de contractualisation bipartite entre le niveau régional et le niveau institutionnel de proximité le plus adéquat pour mettre en œuvre les actions (villes, agglomération, voire région urbaine dans son ensemble dans certains cas de figure). Ce partenariat n'engloberait que les thèmes de l'inclusion sociale mais pas celui de la compétitivité régionale qui resterait coordonnée au niveau régional.

L'équité de l'intervention communautaire serait préservée dans la mesure où le calcul de l'enveloppe globale serait opéré au niveau régional dans un encadrement national et communautaire. Un tel cadre permettrait une plus grande équité dans le traitement des villes européennes (Londres et Paris disposeraient d'une plus faible enveloppe par habitant que Séville ou Leipzig).

Scénario B : La dimension « quartier urbain » est prise en compte à travers une poursuite de l'initiative communautaire Urban. Afin de couvrir un nombre de villes plus important, celle-ci peut donner lieu à une augmentation de sa dotation financière globale. Cela ne change ni le fond, ni la nature, ni l'intensité du soutien financier. Dans un tel cadre on peut imaginer une contractualisation directe avec les villes, sachant que les interventions resteront limitées pour affronter la véritable nature des problèmes rencontrés. Les actions à caractère urbanistique seraient privilégiées ainsi que l'ensemble des dispositifs d'animation de terrain comme au cours de la période actuelle.

Mettre en place une contractualisation directe entre la Commission, les Etats et les villes aboutirait néanmoins à exclure toute capacité d'intervention des compétences régionales sur ces territoires ce qui ne pourrait aller qu'à l'encontre de la cohérence des interventions publiques et du partenariat. Par ailleurs les régions notent que des interventions de cette nature existent déjà au sein de certains programmes régionaux objectif 2 notamment dans certaines villes en reconversion et imaginent difficilement qu'une telle césure puisse être opérée dans la cohérence et la poursuite de ces interventions.

Cette option aurait cependant pour principal avantage de satisfaire la revendication de certaines villes en faveur d'une contractualisation directe avec la Commission. Il conviendra dans un tel scénario de bien cloisonner la nature des actions qui relèvent d'URBAN de celles qui relèvent du mainstream pour éviter toute confusion. Un tel travail ne sera pas chose aisée, notamment pour toutes les actions en matière d'emploi, d'éducation et de formation qui peuvent difficilement être dissociées :

- de la nature des problèmes rencontrés dans les quartiers en crise
- de la pertinence du niveau régional pour engager des actions de ce type qui relèvent dans la grande majorité des Etats de la compétence régionale.

Conclusion :

Pour l'ensemble des raisons évoquées, il nous semble politiquement et techniquement préférable de privilégier le scénario A. Un compromis politique peut cependant être envisagé en faveur du scénario B. Dans tous les cas, le scénario C marquerait quand à lui une forte régression dans la mise en œuvre de la politique régionale. Toute l'habileté de la Commission pourrait résider dans l'invention d'une formule permettant dans le cadre du scénario A de préserver une forme de lien direct des villes avec la Commission. On pourrait par exemple imaginer qu'un volet « échange d'expérience » au niveau européen permette d'enrichir la contractualisation bipartite Région-Ville sur ces thèmes et que la ville en question soit co-responsable de la mise en œuvre de ce volet. En tout état de cause il nous semblerait dommageable de privilégier la forme au détriment du fond et de renforcer les clivages au détriment du partenariat. Il convient également de ne pas oublier l'aspect

budgétaire de la politique de cohésion (équité de l'intervention) qui ne pourrait pas être garanti de la même manière dans les différents scénarios.