

Contribution du Conseil national des villes à l'Accord de Partenariat sur les fonds européens Europe et quartiers : bilan et perspectives

Adopté en assemblée plénière le 24 juin 2013

Entre l'Europe et la politique de la ville c'est l'histoire d'un lent cheminement : en effet, ce n'est que très progressivement que les politiques urbaines se sont affirmées dans les politiques au point qu'aujourd'hui, on n'a jamais autant parlé de villes et d'urbain dans les enceintes européennes :

- que ce soit entre la Commission et les Etats-membres,
- que ce soit entre le Parlement et le Conseil.

D'une certaine façon, l'une comme l'autre ont pour objectif de réduire les écarts de développement. C'est pourquoi les financements européens doivent être impérativement articulés avec les dispositifs propres à la politique de la ville.

Le CNV a évoqué à quelques reprises la question européenne dans ses avis, mais il n'a pas eu l'occasion - jusqu'à présent du moins - d'exprimer officiellement son point de vue sur la politique urbaine en Europe. Il tient donc à souligner aujourd'hui ses convictions à la faveur de l'élaboration de l'Accord de Partenariat auquel il a été convié dans le cadre de la concertation organisée par la DATAR, après avoir esquissé un rapide bilan des politiques européennes entreprises.

1. Quelques éléments pour un bilan

A) L'archéologie des politiques urbaines européennes : depuis «Quartiers en crise» jusqu' à URBACT en passant par URBAN 1 et URBAN 2

Force est de constater que, jusqu'à ce jour, les questions urbaines n'ont pas constitué parmi les priorités majeures de l'Union Européenne depuis les années 90. En effet, c'est à cette époque qu'ont été mis en place des groupes d'échanges intitulés «Quartiers en crise» qui ont donné lieu aux Programmes URBAN 1 et URBAN 2 successivement¹. Bien que les territoires urbains hébergent 80% de sa population, ce dernier programme n'ayant concerné que 9 villes françaises, autant dire que la ville n'a que peu pesé sur les politiques de cohésion managées par la DG REGIO.

Depuis une dizaine d'années environ, URBACT met en réseau les villes européennes volontaires dans le cadre d'appels à projets pour produire et faire connaître les innovations et pour transférer des compétences sur différents sujets de gestion urbaine. Mais URBACT, qui est piloté par la France, ne dispose pas de crédits d'investissements spécifiques sur les thématiques choisies.

¹ En même temps d'ailleurs que se développaient parallèlement les programmes LEADER pour les territoires ruraux

B) Une nouvelle démarche de développement intégré : PUI & DUI²

Entre 2007 et 2013, en effet, on assiste à une montée en puissance du volet urbain de la politique européenne de cohésion : 65 programmes urbains intégrés³, PUI, ont été mis en œuvre dans 15 régions françaises disposant d'un volet urbain spécifique dans le cadre des Programmes Opérationnels Régionaux, (POR). Avec le souci principal que l'investissement européen, souvent du FEDER, « fasse levier » dans les volets urbains, PNRU et CUCS en particulier⁴. Au cours de cette période, une attention particulière à la dimension urbaine s'est développée dans les Programmes Opérationnels, « Compétitivité régionale et emploi », et « Convergence », et ce, de 3 façons différentes :

- les PUI, à la condition d'ouvrir les démarches CUCS première manière sur de nouvelles thématiques et/ou de nouveaux partenariats. Les PUI représentent 7% de l'enveloppe FEDER de 5,6 Mds € et 10% de l'enveloppe FEDER des 15 régions concernées ;
- les volets urbains de la politique de cohésion : ils représentent 6% de l'enveloppe FEDER « Convergence » d'un montant de 2,1 Md € et portent sur des mesures liées à la reconversion urbaine au sein des projets ;
- la dimension urbaine au sens large : elle concerne 12% des montants Feder, programmés dans 2 P.O et intéresse 26 régions françaises avec ou sans volet urbain spécifique - Transports, services, emploi, culture.

C'est au cours de cette époque également qu'ont été mis au point la stratégie de Lisbonne et le projet EUROPE 2020. Répondant aux stratégies des plus grandes agglomérations, leurs objectifs demeurent « hors d'atteinte » pour la plupart des quartiers en difficultés. En effet, ces derniers ne comprennent pas de grandes entreprises et doivent d'abord rattraper leurs retards de développement : actions d'insertion et d'inclusion sociales, promotion de l'égalité des chances, réhabilitation des zones urbaines et amélioration de l'environnement urbain. Or, l'ensemble de ces thèmes, y compris la citoyenneté, le développement culturel et l'accès aux services doivent céder la place à la formation, à l'innovation et au développement des centres de recherche ...

C'est au cours de cette période enfin que des partenariats solides ont été construits avec les régions : un milliard d'euros investis par les conseils régionaux dans les CUCS, deux milliards d'euros investis dans la Rénovation Urbaine (accompagnement de l'ANRU).

C'est aussi au cours de cette période que les besoins de professionnalisation et d'échanges d'expériences se font jour : création de la Mission Europe Urbain en 2010 à l'initiative conjointe de la DATAR, du SG-CIV et de la Délégation Générale à l'Outre Mer, mise en place du réseau expérimental PUI 20, lancé dans 4 régions françaises, -Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Paca et Rhône Alpes-.

2. Des éléments et orientations pour la période qui s'ouvre : 2014-2020

Pour le CNV, la politique de la ville menée au plan national et la politique de cohésion menée au plan européen doivent pouvoir se conjuguer et s'articuler mieux car leurs objectifs sont identiques : il s'agit de réduire les écarts entre les territoires et les populations. Et ce, d'autant plus que le calendrier correspond aussi à celui des CPER (Contrats Plans Etat Région), des Projets de territoires ou futurs contrats de ville qui sont censés « prendre la suite » des CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) et des mandats locaux.

Compte tenu, par ailleurs, de la refondation de la politique de la ville, et tout spécialement, de la nécessité d'intégrer les suites de la concertation pour la refonte de la politique de la ville engagée par le Ministre délégué à la ville François LAMY, dans un contexte financier contraint et les perspectives d'un ciblage accru de la géographie prioritaire, la nécessité de développer les articulations entre ces deux politiques apparaît d'autant plus stratégique et évidente.

² Projet Urbain Intégré et Développement Urbain Intégré.

³ 61 en métropole et 4 dans les DOM-COM.

⁴ Pour 1 € de Feder, on a 2,25 € de contreparties publiques, essentiellement ANRU et CUCS ; en revanche alors que l'on ne compte que 0,17 € de contreparties privées pour un euro de Feder, on atteint 0,94 € pour les projets inscrits en P.O.R

Dans ce contexte renouvelé, le CNV considère :

- 1°) que la part de 10% de FEDER fléchée sur la politique de la ville, doit être un minimum pour aider les quartiers les plus en difficultés⁵ ;
- 2°) qu'une part identique de FSE, -à savoir au moins 10%- , doit être « sanctuarisée » et orientée sur des territoires d'agglomération comprenant des quartiers en difficultés ;
- 3°) que des combinaisons de fonds structurels, Feder + Fse, soient rendues possibles pour accompagner des actions complexes susceptibles d'appeler ces fonds, en assouplissant, au passage, les règles de fonctionnement et d'application des fonds structurels européens ;
- 4°) que la proposition d'accompagnement par des fonds structurels doit être couplée avec une approche intégrée et systémique, - associant éducation, développement économique, inclusion sociale et environnement-, notamment à la faveur de l'élaboration des futurs projets de territoire et des diagnostics thématiques qu'ils doivent comporter ;
- 5°) que la stratégie globale de développement (intégré) puisse être précisée à l'échelle infra communale, comprendre un dispositif de gouvernance, exposer les enjeux prioritaires ... l'ensemble devant être en cohérence avec les plans et programmes des échelons géographiques supérieurs, selon les thématiques ;
- 6°) que les concepteurs des projets de territoires ont intérêt à se situer dans une perspective de développement urbain intégré, et sans exclusion a priori aucun thème, à privilégier les orientations envisagées pour la période 2014-2020, à savoir :
 - a) Le recours à l'innovation et à l'économie de la connaissance,
 - b) La maîtrise de l'énergie et le souci de l'environnement : transition énergétique, risques naturels, changements climatiques, etc...
 - c) L'inclusion sociale, c'est-à-dire l'ensemble des actions adaptées relatives à l'insertion, l'accès à l'emploi et les services de proximité ;
- 7°) que la question de la gouvernance et de l'animation de la gestion des fonds structurels, dans ses dimensions techniques administratives et financières devrait faire l'objet d'une attention particulière⁶, tant au plan national, qu'au niveau régional et plus local : assistance technique en région, expertise dans les services de l'Etat, groupe d'échanges et actions de formation... Mobilisation des NTIC, JESSICA, etc... ;
- 8°) que la nouvelle organisation des départements ministériels, qui a relié l'Aménagement du Territoire et la politique de la ville dans un ministère de l'égalité des territoires donne lieu à des innovations et des partenariats utiles pour la cause de la politique de la ville. Des démarches spécifiques, à l'instar de celle du Grand Paris, pourraient ainsi voir le jour dans les régions qui se donnent les moyens de développer des stratégies et projets prospectifs et se traduire dans des plans et programmes spécifiques associant les quartiers ;
- 9°) qu'à la faveur des évolutions institutionnelles à venir par rapport à la consolidation de la décentralisation⁷, l'Europe puisse accompagner en ingénierie, ceux des territoires qui mettent en place des politiques d'aménagement territorial innovantes : transfrontalier, réduction des écarts d'équipement « Ville-Ville » et « Ville-Campagne » ;

⁵ Il serait évidemment cohérent que les quartiers les plus aidés par l'U.E correspondent aussi aux quartiers qui sortiront de la démarche de sélection en cours de réalisation par l'ONZUS, afin d'amplifier les démarches de réduction des écarts.

⁶ De ce point de vue, ce qui avait été mis au point au moment de la mise en œuvre du Programme « LEADER » constitue une référence, à ce jour inégalée.

⁷ Création du haut conseil des territoires, réorganisation des instances de la P.V, confortation des compétences des régions, mise en place des métropoles...

-10°) que le programme URBACT soit prolongé et pérennisé dans sa fonction de laboratoire, compte tenu de son intérêt au regard des objectifs européens : mise en réseau, appui méthodologique aux villes qui le souhaitent, transferts technologiques et de compétences ;

- 11°) que les partenariats établis avec les régions au cours de la période de programmation précédente soient poursuivis et amplifiés, en tirant le meilleur profit de la coordination des calendriers : CPER, calendrier européen, mandats municipaux et intercommunaux ;

- 12°) que les réseaux d'échanges mis en place puissent se prolonger, s'étendre et être valorisés : non seulement dans les domaines traditionnels de la politique de la ville, -revitalisation urbaine et sociale des quartiers par exemple -, mais aussi dans des domaines nouveaux : culture, santé, inclusion urbaine et sociale, insertion et emploi des publics éloignés ;

- 13°) que la politique de la ville doit intégrer de nouveaux défis : innovation technologique, transition et précarité énergétiques, jeunesse, mobilité et déplacements, formation tout au long de la vie, démocratie participative et « capacitation à agir » ;

- 14°) que devraient être lancés, dans le cadre de l'animation technique aux échelons pertinents, -à priori nationaux, interrégionaux et régionaux pour les aspects liés à la formation des élus et techniciens et aux échanges professionnels-, des groupes de réflexion et d'échanges portant sur l'élaboration des plans et programmes, sur leur mise en œuvre et sur leur évaluation : moyens spécifiques pour l'assistance technique et financière à l'intention des villes et agglos aux capacités d'ingénierie insuffisantes, élus référents, équipes dédiées avec chef de projet pour les PUI,... Des sites dédiés par types de projets, par programmes et/ou par thématiques pourraient être mis en ligne, à l'instar de EUKN, la bibliothèque en ligne sur les politiques urbaines dans le but de référencer les bonnes pratiques et de faciliter la diffusion des bonnes expériences ;

15°) que soient développés des dispositifs, type JESSICA, afin de promouvoir des modes d'utilisation innovants des fonds structurels, des formules d'association avec la Banque Européenne d'Investissement et la Caisse des Dépôts, soit comme opérateurs, soit comme « managers techniques » en vue d'innovations économiques et financières permettant un partage des risques, et associant, le cas échéant, l'EPARECA, BATIXIA, voire des réseaux bancaires régionaux et locaux.

Réuni assemblée plénière le 24 JUIN 2013, pour la dernière fois de la mandature 2010-2013, le CNV espère que la DATAR pourra intégrer le maximum de ses propositions dans le cadre de la concertation engagée en vue du nouvel Accord de Partenariat pour la période de programmation 2014-2020.