



HAL
open science

Défis et opportunités pour la gouvernance multiniveau en Europe : villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération

Claude Jacquier

► **To cite this version:**

Claude Jacquier. Défis et opportunités pour la gouvernance multiniveau en Europe : villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération. Multilevel Urban Governance Conference, Dec 2010, Liège, Belgique. halshs-00561062

HAL Id: halshs-00561062

<https://shs.hal.science/halshs-00561062>

Submitted on 31 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DEFIS ET OPPORTUNITES POUR LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU EN EUROPE.

Villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération.

*Présidence belge de l'Union européenne
Liège
1^{er} et 2 décembre 2010*

Multilevel Urban Governance Conference

Note introductive

Version définitive

*Claude Jacquier
Directeur de recherche au CNRS
E mail : claude.jacquier7@wanadoo.fr
Unité Mixte de Recherche TRIANGLE N° 5206
Université de Lyon, Institut d'Etudes Politiques, Ecole Normale Supérieure
15, parvis Descartes BP 7000 69342 Lyon Cedex 07
Mobile : +33 607 80 60 40*

Résumé :

Territoires stratégiques pour le devenir des pays et des continents, les villes et les régions urbaines apparaissent en première ligne face aux grands défis qu'a à affronter la planète. Dans l'attente de jours meilleurs pour la régulation de ces défis à l'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. Après avoir rappelé quelques défis auxquels les villes et les régions ont à faire face, cette communication montre en quoi elles sont des acteurs majeurs de coopérations politiques permettant d'élaborer de nouveaux compromis porteurs d'innovations avec lesquels les Etats-membres et les instances de l'Union auraient avantage à se coordonner plus ouvertement.

Mots clés :

coopération, coproduction, développement soutenable, échelles, gouvernance multi-niveau, marché, politique, PIB et revenu disponible, régulation politique, territoires, chaîne de valeur, villes et régions urbaines.

Sommaire :

0 - Introduction.....	2
1 - Villes, régions urbaines, des acteurs efficaces du développement soutenable.....	3
2 - L'élaboration de nouveaux compromis politiques soutenables : la coopération au cœur de la stratégie des villes et des régions urbaines	6
3 - Conclusion. Promouvoir l'Europe des villes et de régions urbaines soutenables.....	12
4 - Documents cités dans la communication.....	14

0 - Introduction

0.1 Villes et régions urbaines européennes au cœur des défis planétaires.

Territoires stratégiques pour le devenir des pays et des continents, les villes et les régions urbaines apparaissent en première ligne 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, 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 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. Confrontées à ces défis que l'on croyait réservés aux autres, nul doute qu'il faut procéder rapidement à un ré-étalonnage 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 du monde vers les pays émergents). Le dernier rapport biennal d'ONU-Habitat dans son édition 2008-2009 ne montre-t-il pas que les villes sont tout à la fois, une composante majeure des problèmes de développement soutenable et un des vecteurs possibles du renouveau du vivre ensemble (United Nations 2008).

0.2 Villes et régions urbaines, des niveaux et des acteurs appropriés pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement soutenable.

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 urbaines sont sans doute des échelles territoriales possibles et probables d'une appropriation de ces enjeux au quotidien par les communautés locales, visant l'élaboration et la mise en œuvre de réponses plus adaptées. 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 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, ces coalitions politiques 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 de la note

Dans un premier temps, cette communication cherchera à rendre compte de quelques défis auxquels les villes et les régions urbaines ont à faire face. Il s'agira ensuite de montrer en quoi elles sont des acteurs majeurs de coopérations politiques permettant d'élaborer de nouveaux compromis porteurs de stratégies de développement soutenable avec lesquels les Etats-membres et les instances de l'Union auraient avantage à se coordonner plus ouvertement. De leur côté, villes et régions urbaines ont sans doute à poursuivre leurs initiatives et à s'organiser mieux pour consolider leur rôle politique au moins à l'échelle européenne.

1 - Villes et régions urbaines, des acteurs efficaces du développement soutenable

1.1 Vers de nouvelles représentations. Une Europe urbaine... rurbaïne ?

C'est désormais une banalité de dire que le continent européen est un monde urbain et que l'urbanité peut être une manifestation singulière de sa civilisation. Le pourcentage des urbains dans la population totale, si tant est que cet indicateur ait encore un sens à l'heure de la périurbanisation triomphante, le nombre de villes et leur taille maîtrisable, leur diversité et surtout leur distribution homogène sur le territoire européen, l'histoire et les traditions de l'Europe depuis des siècles (villes hanséatiques, cités-Etats italiennes, traditions démocratiques communales et municipales), la diffusion et la généralisation du mode de vie urbain, beaucoup de signes plaident pour cette représentation de l'Europe. Continent multipolaire, il correspond bien à ce modèle polycentrique qu'a essayé de promouvoir l'Union européenne en adoptant à Postdam en 1999 le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et qu'elle a poursuivi en soutenant les régions et les métropoles européennes transfrontalières. ¹ De nombreux auteurs se sont essayés à inventer des appellations plus évocatrices et plus mobilisatrices («città diffuse», régions polycentriques, villes-réseaux, pôles métropolitains, villes en transition, «smart cities», etc.) afin de caractériser ces territoires reconfigurés où se concentre l'essentiel de la réussite européenne. Parallèlement, urbanisation des lointaines périphéries et fragmentation sociale et environnementale des anciens territoires urbanisés aidant, les traditionnelles catégories de pensée ayant volé en éclat et les distinctions «urbain-rural», «ville-campagne» n'ayant aujourd'hui plus guère de pertinence, peut-être devons-nous remettre au goût du jour le néologisme «rurbain» mis en circulation il y a quelques décennies. ²

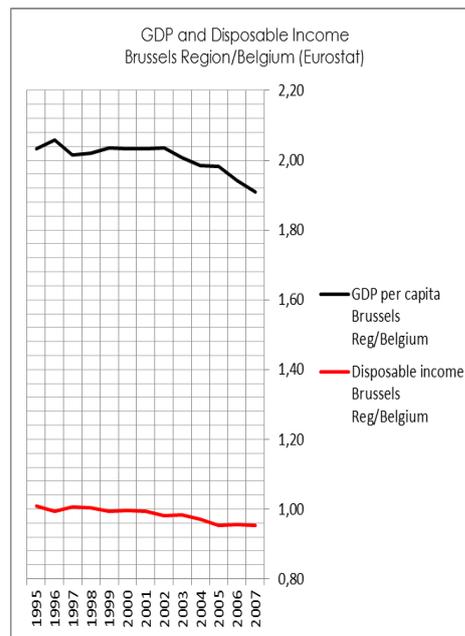
1.2 Des régions urbaines moins riches qu'on le dit où se concentre l'essentiel de la pauvreté européenne

La représentation dominante qui est donnée des villes et des régions rurbaïnes 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 les fonds structurels européens. Les rapports de la Commission européenne font sans doute une trop grande confiance au PIB, un indicateur qui ne propose pourtant qu'une vision partielle et souvent trompeuse de la structure des richesses et qui masque surtout les profondes fragmentations sociales et environnementales des territoires (voir les nombreux débats sur la pertinence de ces indicateurs et sur leur utilisation aux échelles infranationales). Un exemple parlant et hautement symbolique est celui de la Région Bruxelles Capitale. Alors que son PIB par tête était en 2007 près du double de celui de la Belgique, le revenu disponible (RD) des ménages résidents était, lui, inférieur à celui constaté à l'échelle du pays tout entier. Qui plus est, au sein de la région bruxelloise, le revenu disponible moyen des ménages de certaines communes et de certains territoires accueillant des populations précarisées était nettement inférieur à la moyenne fédérale justifiant ainsi de faire jouer des mécanismes de solidarité. Au cours de la période 1995-2007, la baisse de ce ratio s'est confirmée tant pour le revenu disponible que pour le PIB (voir graphique ci-dessous, source Eurostat). Bruxelles, capitale européenne, encore riche en ce qui concerne le PIB, est pauvre pour le revenu disponible, tel est le paradoxe trop souvent masqué, un paradoxe qui caractérise d'ailleurs la plupart des villes européennes de la zone compétitivité et qui commence à se manifester dans les villes de la zone convergence. Ce paradoxe caractérise aussi certains pays dont on vantait, jusqu'ici, la réussite (cf. l'Irlande). Depuis 2007, on peut faire l'hypothèse que la situation a empiré avec la crise financière de ces dernières années, encore que, la spéculation foncière et immobilière qui continue d'exclure du centre des villes européennes les populations les plus pauvres ait pu faire jouer des contre-tendances. ³

1 - Grâce aux Groupements Européens de Coopération Territoriale –GECT autorisés par le règlement CE n° 1082/2006

2 - Je fais référence à ce néologisme déjà utilisé dans le passé par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux en 1976, La rurbanisation ou la ville éparpillée. Éditions du Seuil car il me semble qualifier la réalité européenne des villes et métropoles suburbanisées où les zones rurales sont de plus en plus sous influence urbaine.

3 - Au moment où nous écrivons ces lignes, Eurostat n'a pas encore publié les données postérieures à 2007, données qui permettraient d'entrevoir les effets de la crise économique-financière sur la fragmentation des villes et des régions urbaines.



1.3 Une architecture institutionnelle européenne qui fait trop peu de place aux villes.

Depuis des siècles, l'Europe est pensée à travers le prisme des Etats-nations. La construction européenne sur une base étatique peine cependant à être cet intégrateur de la diversité des situations compte tenu de la faiblesse des transferts de compétences des Etats-membres vers l'Union et d'un budget qui collecte et ne redistribue qu'une trop faible part du PIB européen (plafonnée depuis 1988 à 1,27% et dans les faits bien inférieur à ce taux). Rappelons qu'un pays comme les Etats-Unis, où pourtant les Etats fédérés et les citoyens se défient du «Big Government» washingtonien, prélève et réalloue chaque année 20% de son PIB par la fiscalité et les dépenses publiques fédérales. On comprend dès lors que la capacité d'intervention de l'Union reste faible tout particulièrement dans les domaines concernés par le développement soutenable (cf. la faiblesse des pouvoirs en matière de politique économique et sociale, le peu de prise en compte des dimensions urbaines et de l'habitat), des domaines où pourtant se joue l'essentiel de l'innovation et de la croissance du futur (cf. l'économie «verte»). Les Etats-membres se méfient pourtant d'une intégration européenne plus poussée (il y a en effet des limites à la subsidiarité !) et dès lors on comprend mieux la tendance à la banalisation de cette spécificité urbaine pour ne pas accorder aux villes et aux régions et donc, par conséquent à l'Union, la place politique qui leur revient et qui serait en conformité avec le rôle que ces entités politiques tiennent depuis fort longtemps dans l'élaboration des innovations nécessaires et dans la régulation des multiples crises au sein du continent européen. D'ailleurs, l'échec de la stratégie de Lisbonne ne peut-il pas être imputé en large partie à cette sous-estimation, voire à la non reconnaissance de ce rôle-clé des villes et des régions urbaines dans les innovations économiques, scientifiques et techniques comme dans les innovations environnementales, sociales, culturelles et politiques ? Les villes et les régions urbaines sont effectivement les territoires singuliers de la réussite européenne et les bonnes pratiques citées par les rapports officiels y sont principalement puisées ce qui en fait les territoires de référence de cette Europe innovante, tant espérée. Malheureusement, cette quête s'arrête souvent là, sans véritable interrogation des logiques, des conditions et des circonstances qui ont fait de ces territoires, des lieux privilégiés d'émergence de ces innovations. Pourtant, cette interrogation sur le surgissement de bonnes pratiques devrait être au cœur des préoccupations dans une Europe qui ambitionne d'être un continent exemplaire. La réflexion devrait porter, en particulier, sur les savoirs et des savoir-faire nécessaires qui sont mobilisés, sur leur capitalisation et sur leur transférabilité, tous maîtres mots des programmes de l'Union qui pourtant ont été assez peu sollicités lorsqu'il a été imaginé, à l'orée du troisième millénaire, de faire de l'Europe en 2010 «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde... ». Les villes et les régions urbaines n'ont pas alors été considérées pleinement, au sens noble du terme, comme les acteurs politiques majeurs de cette ambition. Pourront-elles et sauront-elles le devenir un jour ? Tel est peut-être bien, aujourd'hui, un des enjeux majeurs pour l'Union et

surtout pour les Etats-membres qui, désormais accablés par leur endettement sont susceptibles de rechercher auprès d'elles d'utiles et nécessaires relais.

1.4 Les villes et les régions urbaines à l'initiative des stratégies de développement soutenable

Les politiques intégrées de développement urbain soutenable dont la Charte de Leipzig rappelait la nécessité, en 2007, sont issues de préoccupations anciennes ayant trait à la fragmentation sociale et environnementale des villes et à l'existence de territoires durablement placés à la marge de leur dynamique de prospérité. C'est à l'initiative de certaines villes et de réseaux de villes en Europe que ces stratégies intégrées de développement urbain soutenable ont commencé à voir le jour dans les années quatre-vingt. Au cours des années quatre-vingt, ce sont ces villes qui, à partir des difficultés rencontrées et à partir des ressources dont elles disposaient, ont imaginé des stratégies plus adaptées aux enjeux et ont, de ce fait, innové. Ne disposant pas de compétences dans le domaine de l'aménagement urbain et de l'habitat, l'Union européenne a dû longtemps ignorer cette situation dans le cadre de ses politiques structurelles de convergence et de cohésion. **4** Quand ils ont été pris en compte, ces territoires ont été souvent stigmatisés par les observateurs et affublés de qualificatifs oscillant entre caricature et euphémisation (quartiers dégradés, quartiers en crise, ghettos, quartiers sensibles, etc.). Trop rarement, en revanche, leur rôle dans le fonctionnement des agglomérations et des métropoles (accueil de nouveaux arrivants et de ménages précarisés, lieux de recyclage des patrimoines et des cultures urbaines), leurs potentialités et leurs dynamiques d'évolution ont pu faire l'objet d'une prise en considération. Avec le lancement du Programme d'initiative communautaire URBAN en 1994 et la réunion du Forum de Vienne en 1998, c'est ce rôle que soulignait en 1999 la communication de la Commission intitulée «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne», un texte majeur, trop vite oublié et pourtant d'une grande actualité par les préconisations contenues dans quatre chapitres consacrés à l'économie, au social, à l'environnement et à la gouvernance, soit les thématiques majeures du rapport Brundtland. **5** Avec l'affichage du développement soutenable comme orientation stratégique de l'Union (notamment au moment du sommet de Göteborg en 2001), il a été possible d'envisager enfin, et sans doute, d'une toute autre manière, la place et le rôle politique des villes et des régions dans la construction de l'Union. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, nombreuses ont été les communications publiées par la Commission soulignant les enjeux à prendre en compte à cette échelle géographique et le rôle politique essentiel que pouvaient jouer les autorités locales en la matière même si la stratégie de Lisbonne en a peu tenu compte. Souhaitons que la «Stratégie Europe 2020» qui envisage de promouvoir «une croissance intelligente, soutenable et inclusive» fasse une plus large place aux initiatives politiques de ces acteurs majeurs que sont les villes et les régions.

1.5 Quelles stratégies ? «Faire avec» des réalités qui ont toujours été complexes.

Dans leur conception et leur mise en œuvre, les stratégies de développement soutenable doivent être pleinement de la compétence politique des régions et des villes. Compte tenu de l'affaiblissement des Etats-nations, **6** c'est principalement à ces échelles infra-étatiques, grâce aux compétences qui y sont réunies, qu'il est possible de réguler au mieux les interactions entre les trois sphères canoniques du développement soutenable (l'économie, le social et l'environnement) pour initier des réponses innovantes en mesure d'amortir les chocs asymétriques au sein d'économies largement internationalisées. En leur sein, aux diverses échelles spatiales et temporelles, les régions et les villes sont, en effet, en capacité d'agir sur les composantes des territoires, leurs dynamiques d'évolution et leurs interactions afin de les réguler au mieux. Plus que jamais, en effet, il leur incombe de «faire avec» ces réalités qui ont toujours été complexes et de maîtriser les comportements souvent contradictoires et conflictuels qui caractérisent les

4 - Suite à 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. Soulignons que cette initiative a surtout résulté de programmes de coopération mis en œuvre par des réseaux de villes et notamment par le réseau Quartiers en Crise lancée en... 1989 avec de très faibles moyens.

5 - COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT (1987). **Notre avenir à tous**. Rapport Brundtland Oxford University Press.

6 - Réduction de leurs capacités budgétaires, monétaires et financières, transferts de compétences législatives et réglementaires vers l'UE, décentralisation des responsabilités vers les collectivités territoriales et maintenant, avec la crise financière, leur endettement massif de long terme.

pratiques des acteurs présents au sein de ces trois sphères que les stratégies de développement soutenable cherche à ré-encadrer. Former et mobiliser les savoir-faire professionnels est une nécessité car c'est principalement à ce prix que la place et le rôle des régions et des villes seront renforcés dans l'élaboration et le pilotage politique de ces stratégies. Pour l'Union européenne, c'est une condition nécessaire pour atteindre, un jour, les objectifs affichés désormais par la Stratégie Europe 2020 ce qui passe assurément par l'élaboration de nouveaux compromis, plus «soutenables», entre la diversité des intérêts en présence afin de faire face aux multiples crises que les sociétés ont désormais à affronter parmi lesquelles certaines peuvent s'avérer irréversibles (crise climatique notamment). Comme le soulignait Hans Jonas ⁷, rappelons-nous que le défi paradoxal en matière de développement soutenable est sans doute d'avoir à organiser des arènes de négociation entre des gens bientôt disparus et des gens qui ne sont pas encore nés, en vue d'établir ce qui ressemble à un impossible compromis. Mais a-t-on d'autres choix face à l'irréversibilité de certaines mutations ? Sortir de l'instantanéité et du court terme imposés par le monde de la finance pour réintroduire une vision de long terme dans les processus de décision qui concernent l'avenir de la planète est une exigence absolue.

1.6 Territoires des villes et atmosphère innovante : une combinatoire singulière de lieux, de gens et d'institutions.

Le développement soutenable met l'accent sur les processus de transformation des systèmes et des structures dans la longue durée. La perspective doit être d'examiner les différents territoires de la ville sous l'angle de leur cycle de vie et donc du recyclage possible de leurs éléments constitutifs à moyen ou à long terme au sein d'ensembles régionaux. L'exigence d'une analyse plus «systémique» des territoires urbains s'impose afin de rendre compte de leurs transformations dans l'espace et le temps. Les approches comparatives européennes et internationales suggèrent de retenir une définition du territoire identique à celle utilisée pour cerner la communauté dans son acception anglophone (*community*), à savoir «...à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie». ⁸ Cette définition met en évidence trois composantes essentielles des territoires : des **lieux** (place en anglais) avec leur singularité, des **gens** (*people*), donc du **genre**, et des **institutions** qui encadrent les activités dont celles qui relèvent de l'économie et du politique. ⁹ A y regarder de près, ces composantes renvoient aux sphères identifiées par les analystes du développement soutenable et aux thématiques si importantes de la régulation et de la gouvernance : l'environnement (les lieux), le social (les gens) et l'économie politique (les institutions) au sens originel du terme. Ces composantes sont pertinentes à différentes échelles spatiales (quartiers, communes, agglomérations, métropoles, régions, pays) et aussi temporelles (cycle de valorisation dévalorisation des lieux, mobilités des gens, capacité d'adaptation des institutions). A ces multiples échelles, il s'agit d'assurer la cohérence (régulation, gouvernance) et l'émergence de cette **atmosphère** favorable (culture, capital humain, capital social), chère à Alfred Marshall, conditions si nécessaires pour l'émergence de ces innovations tant attendues.

2 - L'élaboration de nouveaux compromis soutenables : la coopération au cœur de la stratégie des villes et des régions urbaines

2.1 Des villes et des régions urbaines en première ligne pour élaborer des stratégies de développement soutenable.

Face à ces défis et aux limites des négociations multilatérales planétaires, les villes et les régions urbaines apparaissent en première ligne pour imaginer et construire des stratégies de développement soutenable car elles concentrent sur leurs territoires, l'essentiel des capacités d'innovation et des ressources humaines et financières disponibles. En fait, le principal défi réside plutôt ailleurs désormais, à savoir dans la possibilité de ces entités-là de devenir des acteurs politiques majeurs capables de

7 - JONAS Hans (1979), **Le principe responsabilité**, Champs, Flammarion.

8 - MEDARD J-F (1969).- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis**.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin p. 58

9 - Pour une présentation plus approfondie de ces composantes des territoires et de possibles mesures à mettre en œuvre, voir JACQUIER C (2008) *Villes et territoires du recyclage urbain*, Proposition pour le Conseil européen des ministres de la ville, Marseille, 25 novembre

conduire les stratégies de développement soutenable aux multiples échelles spatiales et temporelles nécessaires. Les villes d'Europe et des pays dits avancés, apparemment moins touchées pour le moment par ces crises dont bon nombre leur est imputable, ont donc d'immenses défis à relever et particulièrement celui de contribuer à l'élaboration et à la promotion de nouveaux modèles de développement. Qu'entend-on par cette notion de développement à l'heure où on tend à la confondre avec celle de croissance pour la rejeter ? Comme le disait déjà François Perroux en 1961, en pionnier du développement soutenable, contrairement à la croissance, «qui est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels», «... le développement, c'est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global». ¹⁰ Ainsi le développement relève plutôt d'une perspective politique, la «combinaison des changements mentaux et sociaux» que souligne F. Perroux supposant la **coopération effective** d'une grande diversité d'acteurs mus par des logiques souvent contradictoires à l'intersection de diverses sphères de compétences. C'est cette combinatoire, souvent **contradictoire** et **conflictuelle**, que les villes et les régions, acteurs politiques collectifs, sont aujourd'hui peut-être les seuls en capacité de faire émerger et de réguler pour inventer les conditions de la reproduction soutenable des sociétés sur le long terme.

2.2 Le développement soutenable, un entrelacs de contradictions à réguler.

Trois systèmes de contradictions sont à prendre en compte. Le premier système de contradictions à réguler concerne les rapports entre **l'économie** et le **social**. Les sociétés doivent participer activement à la compétition mondiale, créatrice de richesses, une compétition qui est aussi génératrice d'exclusions, tout en assurant le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les prélèvements fiscaux, la réactivité des acteurs économiques. C'est le fondement de la dimension **équitable** du développement soutenable. Pour cela, des coalitions socio-politiques ad hoc doivent être mobilisées dans un processus similaire à celui qui a donné naissance aux fameux compromis fordien et keynésien de l'après crise de 1929. Soulignons au passage que ce compromis dans sa forme passée s'est grandement érodé au cours des dernières décennies avec l'ouverture des économies à la concurrence internationale et qu'il n'est sans doute plus totalement aujourd'hui, sous sa configuration ancienne, le socle solide sur lequel on peut envisager de s'appuyer. Le deuxième système de contradictions à réguler concerne les rapports entre **l'économie** et **l'environnement**. Les économies en compétition génèrent une fragmentation des territoires, des gaspillages et des pollutions. Au risque d'exacerber les concurrences pour l'occupation de l'espace et l'exploitation des ressources, nous devons inventer des politiques de prévention environnementale (recyclage, bouclage des cycles de production-consommation largement ouverts au 19^e siècle et au 20^e siècle) financées elles aussi par des contributions venant peser sur le dynamisme économique. C'est la dimension **viable** du développement soutenable, une dimension grandement ignorée dans les siècles d'industrialisation caractérisés par des prélèvements sans précautions sur les ressources de la planète. Dès lors, d'autres coalitions socio-politiques doivent être désormais réunies qui mettent sur le devant de la scène des acteurs trop souvent négligés (notamment les utilisateurs ultimes des biens et services) redevenus ainsi des coproducteurs de leur quotidien. Enfin, le troisième système de contradictions naît des rapports entre le **social** et **l'environnement**. Les politiques publiques de cohésion sociale et de prévention environnementale sont loin d'être toujours compatibles entre elles. L'équilibre social de certains territoires ne peut s'établir que sur le renoncement à satisfaire les préférences et les exigences de certaines demandes sociales ce qui se manifeste par des confrontations entre acteurs de la ville (du fameux NIMBY, «Not In My Back Yard» aux affrontements de gangs dans les quartiers en passant par l'exacerbation des conflictualités sur la base d'enjeux communautaires) et par des tensions avivées dès lors que les ressources disponibles à distribuer se feront plus rares. C'est la dimension **vivable** du développement soutenable qui nécessite de difficiles arbitrages au sein des coalitions socio-politiques locales. Ajuster entre elles les régulations de ces trois systèmes de contradictions tel est le défi que doivent poursuivre les responsables des stratégies de développement soutenable. Il leur faut pour cela construire un intérêt général traduisant le nouveau compromis optimum entre chacune

des coalitions d'intérêts évoquées précédemment, une construction qui relève essentiellement et pleinement du politique. Dans leur longue histoire, villes et régions urbaines ont su faire la preuve qu'elles étaient en mesure d'élaborer des compromis partiels, notamment entre l'économie et le social. Il leur reste à faire la preuve qu'elles sont en mesure de façonner le compromis des compromis entre l'économie, le social et l'environnement.

2.3 Eloge de la coopération, maître-mot de la construction de nouveaux compromis à de multiples échelles.

Ces trois systèmes de contradictions et les coalitions socio-politiques nécessaires qui leur sont associées interrogent les modes et les niveaux les plus appropriés pour leur régulation optimum. Cette régulation ne peut se faire, ni par le recours aux seuls mécanismes marchands (le jeu des préférences individuelles débouchant rarement sur un optimum collectif), ni par la seule édicition de normes centrales «procédurales». Leur mise en cohérence repose en fait sur des **processus coopératifs** dont certains ont été expérimentés, avec succès, de longue date en Europe et dans le monde. Plusieurs formes de **coopération** ont ainsi vu le jour au cours de la longue histoire de la fabrication des territoires. Nous les avons regroupées en trois grandes catégories : des **coopérations horizontales** entre les autorités locales (approches multi-communales, multipolaires), des **coopérations verticales** multi-niveau (du local au «planétaire») et des **coopérations transversales** (multisectorielles) entre entités politico-administratives trop fortement cloisonnées. Ces trois formes de coopérations n'ont pas été décrétées, ni imposées, elles ont été construites progressivement, au jour le jour, le plus souvent, portées par des projets initiés ou impulsés localement à l'échelle de communautés (villages, quartiers, communes), de villes et de régions urbaines. La diversité de ces processus coopératifs indique qu'il n'y a donc pas, contrairement à ce qui a longtemps été la quête d'aménageurs et de gestionnaires, de niveau politico-administratif pertinent à privilégier, mais qu'il y a à prendre en compte une multiplicité d'échelles spatiales et temporelles à partir desquelles peuvent être mis en œuvre des projets venant s'articuler aux diverses composantes des territoires pour les féconder et créer les conditions de leur inscription dans des chaînes de valeur dont certaines se déploient à l'échelle planétaire.

2.4 La coopération horizontale, un partenariat entre autorités territoriales qui a fait ses preuves depuis longtemps.

La coopération horizontale (cf. l'intercommunalité) a été une manière de faire avec la fragmentation et la balkanisation des espaces urbains pour essayer de construire des espaces d'intervention plus homogènes par-delà la diversité des intérêts en présence en jouant sur les possibles économies d'échelle. Ce mouvement a été amorcé partout en Europe, dès la fin du 19^{ème} siècle notamment lorsque la nécessité est apparue de s'affranchir des limites territoriales en mettant en relation des entités géographiques relativement indépendantes ou en mutualisant des équipements permettant d'apporter des réponses à certains besoins essentiels. Il en a été tout particulièrement ainsi de la construction des réseaux franchissant les limites entre des communautés locales et dont on s'aperçoit combien elles sont aujourd'hui d'une importance primordiale pour la mise en œuvre des stratégies de développement soutenable : adduction d'eau, assainissement, électrification, ramassage des ordures ménagères et des déchets industriels, transports en commun, réalisation d'équipements collectifs scolaires, sportifs, culturels, etc. L'effort essentiel accompli à ce moment-là, en termes d'accumulation de ressources et d'opportunités créées doit être absolument pris en compte dans les bilans globaux et par les évaluations. Cet effort a reposé principalement sur cette dynamique de coopération entre collectivités locales. Ce mouvement de recomposition initié par cette première forme de coopération ne s'est d'ailleurs jamais interrompu depuis (tentative d'une plus grande intégration politique des territoires urbains, fusion communales ou coopérations intercommunales, métropolisation, organisation polycentrique des territoires). Il se prolonge au niveau européen avec la coopération transfrontalière, transrégionale ou transnationale (cf. INTERREG) et avec la mise en place récente des Groupements européens de coopération territoriale–GECT). Quelle que soit l'époque, quels que soient les domaines de compétence, quels que soient les cadres juridico-administratifs, c'est toujours aux échelons locaux que de telles dynamiques innovantes ont vu le jour et se sont concrétisées efficacement. Cette coopération horizontale est au cœur de la conduite d'initiatives politiques au sens noble et plein du

terme, et les Etats-membres et l'Union européenne devraient sans doute lui consacrer plus d'attention car elle conditionne la réalisation des stratégies et des programmes qu'ils préconisent.

2.5 La coopération verticale, la contractualisation multi-niveau

Avec la coopération verticale (multivel), il s'agit de rompre avec une approche hiérarchisée, descendante (top-down) afin de valoriser le principe de subsidiarité et passer à une conception plus ascendante (bottom-up) de la conduite des politiques. Cette coopération est dite verticale car elle s'établit entre différents niveaux politico-administratifs (commune, province, région, Etat central et aujourd'hui, Europe). Cette forme de coopération s'est manifestée un peu partout dans les pays européens à partir des années soixante-dix avec la nécessité de répartir les responsabilités aux différentes échelles territoriales et afin d'assurer une meilleure coordination des acteurs qui en ont la charge. On trouve d'ailleurs un mouvement similaire et anticipé dans le monde des entreprises. Elle s'inscrit, dès lors, dans un processus de redistribution des compétences et des pouvoirs entre différents niveaux politico-administratifs avec, dans la plupart des pays européens, la manifestation d'un double mouvement de transfert de responsabilités vers des instances supra-étatiques (l'Union européenne notamment) et de décentralisation vers des niveaux infra-étatiques (régions, provinces, communes). ¹¹ Cette coopération permet de passer d'une approche dominée par les **procédures** administratives à des approches qui font appel à des **processus** négociés entre les acteurs. Ce mouvement a été amorcé dans divers pays au moment où il est apparu qu'il n'était plus possible de «faire» la ville selon des procédures centralisées, par trop technocratiques, mais qu'il fallait «faire avec» la ville, dans la proximité, avec ses divers acteurs, les gens qui s'y étaient installés et les lieux hérités de décennies, voire de siècles d'aménagement du territoire ainsi que les institutions. Le temps est alors venu de démarches **contractuelles, multi-niveaux**, mariant logiques «top-down» et «bottom-up» qui ont permis de renforcer les entités locales et, dans certains pays, d'accompagner les processus de décentralisation des pouvoirs. Cette coopération verticale multi-niveau qui a acquis sa légitimité dans les divers Etats-membres a eu du mal à être reconnue dans la construction européenne en raison des difficultés à pousser les feux d'une plus grande intégration de l'Union, certains Etats-membres étant toujours jaloux de leurs prérogatives et peu disposés à permettre que s'établisse une ligne plus directe entre la Commission et ses Directions générales d'une part et d'autre part les collectivités territoriales et les citoyens. A la suite de l'adoption de la Charte de Leipzig et sur l'impulsion du Comité des régions, la déclaration de Tolède du 22 juin 2010 a réaffirmé une nouvelle fois la nécessité de renforcer ce mode de coopération et de promouvoir une association des régions et des communes à l'élaboration de politiques de l'Union que, d'ailleurs, ces dernières mettent en œuvre, en première ligne, depuis fort longtemps. Nul doute qu'une telle coopération permettrait de faire bénéficier l'Union et les Etats-membres de l'expérience accumulée par les communautés locales et de rendre plus efficace la mise en œuvre des politiques envisagées par les instances centrales. La difficulté n'est-elle pas, en effet, pour l'Union et les Etats-membres de faire en sorte que les stratégies et les procédures qu'ils préconisent trouvent chez les autorités et les acteurs locaux des capacités politiques, techniques et financières en phase avec elles (cf. les difficultés bien connues «d'absorption» des programmes de l'Union par les échelons locaux) ?

2.6 La coopération transversale au cœur des approches intégrées de développement soutenable.

Plus que les deux précédentes, la coopération transversale (multisectorielle) est essentielle aujourd'hui. Elle est cependant particulièrement difficile à concevoir et à mettre en œuvre. Sa nécessité est apparue il y a deux décennies dans les administrations et les services avec la diffusion des principes du développement soutenable et l'exigence d'impulser des programmes intégrés de développement. Cette exigence imposait de **rompre avec une approche sectorisée** des interventions : sectorisation des politiques publiques (habitat, urbanisme, sécurité, social, éducation, culture, etc.), sectorisation des services, des agences et des organismes qui les mettent en œuvre. L'enjeu a alors été de substituer à une organisation de type «**appareil**» (cloisonnée, en silos), une organisation de type «**réseau**» d'acteurs se jouant des limites et des frontières

11 - MENY Y, WRIGHT V (1985).- Centre Periphery Relations in Western Europe.- Allen and Unwin, London.
BOBBIO, L (2002). I governi locali nelle democrazie contemporanee. Ed. Laterza, 240 p.

bureaucratiques (partenariat, interministérialité, interservices, coproduction entre agents). Tous les pays se sont heurtés et se heurtent encore, en la matière, à de fortes résistances. Alors que les deux premières coopérations conduisaient à un élargissement des pouvoirs et des prérogatives de l'appareil politico-administratif, ce qui favorisait l'acceptation des changements par leurs agents, cette troisième forme de coopération conduit à une mise en tension des domaines traditionnels de compétences et avive tout particulièrement les conflits potentiels entre les cultures professionnelles, les déontologies, les logiques administratives, parfois les routines et les bureaucraties. En ces domaines, qui en effet est vraiment prêt à céder une parcelle de pouvoir et de territoire et pour quelles contreparties ? L'invention de mécanismes de coopération transversale apparaît donc comme une manière de contourner le fonctionnement traditionnel des administrations (cloisonnées selon des logiques d'appareil) par la mise en réseaux de certains de leurs agents en jouant sur des complicités au sein d'organisations matricielles plus intégrées. Les logiques autoritaires, dirigistes, généralement «top-down» (pouvoir d'un centre sur une étendue et un territoire bien délimité par une frontière) céderaient désormais le pas à des formes de coopération contractuelle (horizontale, verticale et surtout transversale) entre acteurs publics et privés au sein d'espaces plus fragmentés dont les limites et les frontières seraient devenues plus floues. Cette mutation relèverait, pour paraphraser la conspiration des modernisateurs de Pierre Grémion, d'une **conspiration réformatrice**. 12

2.7 Réformer les institutions, une exigence majeure

Ces divers processus coopératifs à l'œuvre, certains de longue date, ont très largement contribué à la reconfiguration des territoires locaux et des systèmes politico-administratifs un peu partout en Europe, tout particulièrement en transformant les modes de gouvernance et leurs composantes institutionnelles qu'il s'agisse des institutions, publiques et privées que les gens ont construit (institutions communautaires, entreprises) ou qui s'imposent à eux (institutions sociétales). Il faut le souligner fortement ici, cette nécessité de réformer les institutions est trop souvent passée sous silence par les diagnostics qui accompagnent les projets, au mépris d'ailleurs des conseils formulés par les tenants de politiques de développement particulièrement attentifs à la nécessité de modifier les rapports sociaux entre les acteurs (changer les comportements et les mentalités, inventer de nouveaux référentiels et cadres pour l'action). Les problèmes rencontrés sont trop souvent, en effet, référés et imputés aux lieux et aux gens, les autres composantes des territoires, plutôt qu'aux caractéristiques des institutions privées et publiques en charge de leur régulation. Ainsi, on mettra volontiers l'accent sur la dégradation des lieux et sur leur inadéquation aux normes économiques, sociales et environnementales. Finalement, on en viendra à incriminer, faussement, la dimension pathogène, voire criminogène de ces lieux. Dès lors, faire «tabula rasa» peut apparaître comme une réponse urbanistique judicieuse et efficace ! On évoque aussi les caractéristiques des gens présents dans ces territoires, leurs origines géographiques, leurs appartenances ethniques, leurs pratiques culturelles et culturelles, toutes «bonnes raisons» explicatives de comportements répréhensibles mettant en péril un «vivre ensemble» et des identités si chèrement construits au cours de l'histoire. Dans cette perspective, le rêve ironique de Brecht de «dissoudre le peuple» a même pu être caressé par certains ! Démolition-reconstruction des immeubles et déplacements de populations ont été souvent dans l'histoire des villes, les deux faces privilégiées des politiques urbaines. Or, plus que des lieux ou des gens, les villes et les régions urbaines souffrent sans doute de pathologies liées à la nature et à l'organisation des institutions chargées d'assurer la régulation des rapports entre les acteurs sociaux. En fait, fruits de la sédimentation de rapports sociaux passés, ces institutions d'un autre temps, ne s'ajustent pas spontanément aux évolutions rapides de sociétés auxquelles elles peuvent même opposer de grandes résistances au risque de freiner, voire d'empêcher que se manifestent leurs capacités d'adaptation. Ces institutions ont du mal à réguler les enjeux du moment et auront du mal à anticiper ceux qui se profilent à l'horizon parmi lesquelles la maîtrise des interactions entre des gens de plus en plus divers qui peuplent ces

12 - GRÉMION P (1987).- **L'échec des élites modernisatrices**.- *Esprit*, Novembre, n° 11, pp. 3-8.
 JACQUIER C. (2005).- **On relationships between integrated policies for sustainable urban development and urban governance**.- in Beaumont J., Musterd S *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?*., Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 96, No. 4, The Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford.
 JACQUIER C (2008) **Villes et territoires du recyclage urbain**, Proposition pour le Conseil européen des ministres de la ville, Marseille, 25 novembre

territoires et qui, bien souvent, s'affrontent ouvertement pour s'approprier les lieux et les ressources. Ne nous y trompons pas, les défis actuels et à venir au sein des territoires urbains risquent de s'exacerber, les tensions consécutives à la montée des formes de précarité environnementale venant redoubler celles liées à la précarité socio-économique. Plus qu'aujourd'hui, la régulation de ces enjeux échappera à la seule gestion par le marché, à l'édiction de normes législatives ou à des mécanismes démocratiques traditionnels. Il faudra concevoir des institutions de régulation d'un nouveau type mariant les diverses formes de coopération dont nous avons parlé, capables de maîtriser les interactions entre des acteurs sociaux de plus en plus divers, inscrits dans des territoires et des trajectoires de plus en plus fragmentés d'où pourront émerger des coalitions socio-politiques porteuses de ces nouveaux compromis nécessaires à la conduite de stratégies de développement soutenable. Bref, la conduite de ces stratégies met en évidence le rôle essentiel que jouent les institutions privées et publiques dans la régulation des relations entre les composantes des territoires et dans l'émergence d'arrangements porteurs de dynamiques pour les villes et les sociétés. Elle souligne en particulier combien les appareils institutionnels peuvent aussi freiner, voire empêcher les adaptations et les mutations nécessaires et combien il faut accorder d'attention à leur transformation. Cette préoccupation est encore loin d'être inscrite systématiquement au cœur de la formulation et de la mise en œuvre des politiques urbaines y compris celles qui affichent explicitement de grandes ambitions en matière de développement soutenable.

2.8 Le projet, vecteur des coopérations et des réformes institutionnelles.

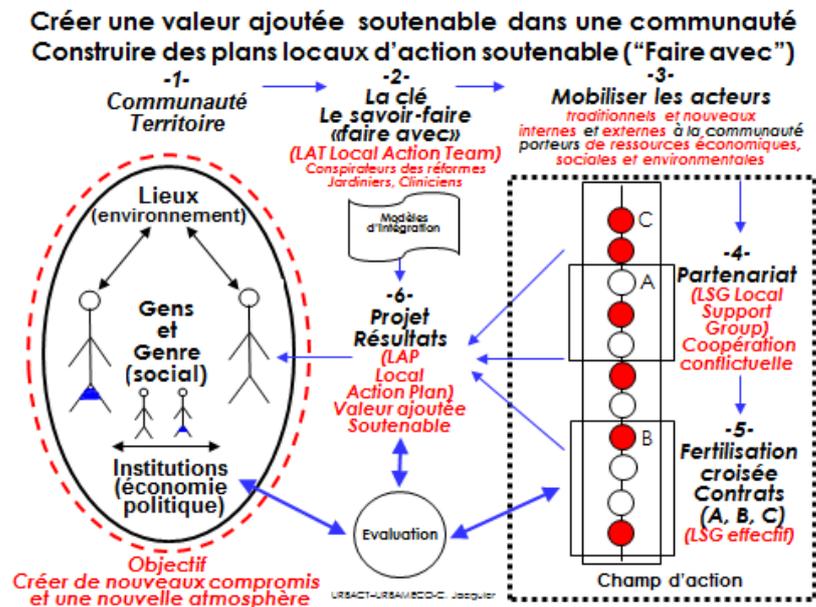
Les stratégies de développement soutenable passent par l'élaboration et par la réalisation de projets qui nécessitent généralement un apport de ressources nouvelles et des investissements en capital. La réalisation de chaque projet de développement participe à un réarrangement singulier des composantes des territoires, à savoir les lieux, les gens et les institutions et donc au surgissement d'un territoire reconfiguré. Quel que soit le projet mis en œuvre, il s'agit de «faire avec» les diverses composantes du territoire, ce «faire avec» pouvant être considéré comme un processus d'adjonction de valeurs nouvelles à celles existantes. Chaque projet peut en effet être considéré comme un processus de création de valeurs ajoutées au sein du territoire considéré et si ces valeurs ajoutées trouvent à se valoriser socialement, elles peuvent contribuer à réinscrire ce territoire d'une autre manière dans des chaînes de valorisation fonctionnant à différentes échelles (ville, région rurale, pays, continent,... planète). Cette production de valeurs ajoutées nouvelles doit être soutenable tant dans les nouveaux agencements qu'elle propose (caractéristiques des réalisations, durabilité, consommations énergétiques, pollutions, inscription dans les structures urbaines préexistantes) que dans les manières de les produire (consommations intermédiaires de biens et services, d'énergie, manières de faire et modes de production, changements institutionnels). L'élaboration de tels projets innovants est bien évidemment au cœur des stratégies de développement soutenable ce qui suppose d'imaginer des approches capables de s'affranchir des pesanteurs de toutes sortes (cf. les routines et les bureaucraties, les fameux chemins de dépendance), surtout s'il n'y a pas de suppléments de croissance à redistribuer mais uniquement des avantages à reprendre (cf. la redistribution des richesses à l'échelle planétaire et le grand basculement du monde vers la zone asiatique et Pacifique). Pour penser et conduire de telles stratégies, il faut assurément beaucoup d'intelligence politique. Il y faut aussi, et surtout, une mobilisation de savoirs et de savoir-faire individuels et collectifs de qualité. Le fait qu'ils aient fait défaut à un moment ou à un autre explique bien des échecs des politiques mises en œuvre par l'Union dans certains pays, notamment au sein des nouveaux Etats-membres.

2.9 Construire des outils de développement soutenable à l'échelle des villes et des régions urbaines.

A l'évidence les bonnes politiques et les bonnes pratiques en matière de développement soutenable (voir schéma ci-dessous **13**) sont l'œuvre d'acteurs (praticiens, citoyens, élus, etc.) inscrits dans des **territoires** (community) (1) qui ont su ré-agencer de manière singulière leurs composantes, les **lieux** (place -environnement), les **gens** et le **genre** (people and gender -social) et les **institutions** (économie et politique)

13 - Voir le rapport final du Réseau URBACT-URBAMECO, Grand Lyon, 2009. Les chiffres entre parenthèses dans le paragraphe ci-dessous renvoient à ceux du schéma.

pour générer une **atmosphère** particulière (un milieu, une culture locale) favorisant les conditions d'émergence de nouvelles valeurs. C'est le vivier dans lequel les Etats-membres et l'Union européenne peuvent espérer prélever les idées et les pratiques novatrices susceptibles d'être proposées à d'autres, pour éventuellement être disséminées et généralisées. Faut-il encore bien prendre en compte ces initiatives dans toutes leurs dimensions, chercher à renouveler ce vivier producteur en mobilisant les acteurs compétents et les **équipes d'action locale** (know-how, Local Action Teams-LATs) (2), en suscitant les coopérations nécessaires au sein de **réseaux d'acteurs et de financeurs** (Local Support Groups-LSGs) (3, 4) et en saisissant ces pratiques innovantes pour construire des **projets ou des programmes de développement soutenable** (Local Action Projects-LAPs) (5) qui peuvent donner lieu à une consolidation par la signature de **contrats** (6). Le problème réside moins aujourd'hui dans le manque de moyens financiers que dans la capacité politique et technique des territoires locaux à absorber ces ressources nouvelles et à les faire fructifier, une difficulté qui concerne tout autant les pays de la zone «compétitivité» que ceux de la zone «convergence». Au sein des réseaux de villes, là réside, sans doute, la clé des stratégies intégrées de développement urbain soutenable. Un effort particulier doit être en effet conduit pour former et réunir les compétences techniques susceptibles de mettre en œuvre ces nouvelles approches du développement, ce qui suppose la mobilisation des acteurs et des partenaires nécessaires, de les inscrire dans des dynamiques de coopération horizontale, verticale et transversale afin de les amener à construire des projets et des programmes de développement permettant de réinsérer les territoires dans des chaînes de valeurs soutenables qu'il reste à inventer. L'enjeu central, rappelons-le, est bien d'inventer, car rien n'est écrit d'avance, et de réguler des compromis politiques d'une autre nature et à de multiples échelles fondés sur le ré-encastrement des sphères économiques, sociales et environnementales.



3 - Conclusion. Promouvoir l'Europe des villes et des régions urbaines soutenables

3.1 Territoires délaissés des villes, laboratoires du développement soutenable ?

C'est assurément là, dans ces villes et peut-être tout particulièrement dans leurs territoires délaissés où se cumulent précarité économique, précarité sociale et précarité environnementale que se trouvent sans doute de grandes opportunités pour des stratégies anti-crisis innovantes et des possibilités de réponses appropriées aux défis lancés par le développement soutenable. En y accueillant les populations migrantes en provenance des marches de l'Union, en les faisant centres de diaspora, en y mettant en œuvre des politiques sociales et environnementales assorties de ressources, en y expérimentant des réformes politico-administratives, les changements d'habitudes et de manières de faire qu'elles supposent, ces «zones» délaissées peuvent être des territoires

efficaces du recyclage des villes et des régions urbaines. Une telle perspective, ni ne se décrète, ni ne s'achète sur le marché. Il faut mobiliser la volonté collective politique de leurs acteurs majeurs. Faut-il encore avoir l'intelligence de les considérer comme telles ! C'est sans doute notre intérêt bien compris. Au sein du Parlement européen, seule instance démocratiquement élue au suffrage direct, les députés, par leurs origines (souvent d'anciens élus urbains) ont été des observateurs avisés de cette réalité et des défenseurs combattifs de ce rôle politique des villes et des régions dans l'élaboration des nouveaux compromis nécessaire pour la dynamique de développement de l'Europe. On peut espérer que cette tradition se perpétuera et qu'elle s'enrichira auprès de tous ceux qui travaillent à faire des villes et des régions européennes, des laboratoires efficaces du développement soutenable.

3.2 Pour des programmes de recherche opérationnelle en prise sur les initiatives des villes et des régions.

Le temps est sans doute venu pour l'Union européenne d'associer plus étroitement les villes et les régions en tant qu'entités politiques à la réflexion sur la réalité complexe des territoires qu'elles gouvernent aux échelles infra-étatiques et sur leur rôle dans la régulation du développement soutenable comme l'a souligné le Sommet mondial des villes sur le changement climatique à Copenhague (4 juin 2009) qui a précédé de quelques mois la tenue du Sommet de l'ONU et comme vient de le rappeler le Pacte de Mexico signé par près d'une centaine de villes mondiales à la veille du sommet de Cancun (29 novembre-10 décembre 2010). Pour le moment, ces réflexions ont de la peine à déboucher sur l'élaboration et la mise en œuvre des grands programmes de l'Union et des Etats-membres comme elles ont du mal à générer des recherches opérationnelles permettant de progresser dans la connaissance de ces réalités et dans l'élaboration de nouvelles stratégies innovatrices. Pourtant, ces réflexions pourraient s'appuyer sur le vaste chantier d'expérimentations que les villes et les régions européennes ont ouvert depuis près de deux décennies avec les programmes intégrés de développement urbain soutenable (initiatives nationales dès les années quatre-vingt, programmes Urban 1994 et 2000, communications renouvelées de la Commission européenne depuis plus d'une décennie sur cette thématique, programme Urbact depuis 2004, Charte de Leipzig 2007, déclarations des conseils ministériels à l'occasion des présidences successives Marseille 2008, Tolède 2010). **14** En ce domaine, à l'heure de la nécessité d'une plus grande intégration des politiques au niveau local (cf. les approches intégrées de développement urbain soutenable), peut-être serait-il bon d'envisager un meilleur couplage entre les politiques des diverses directions générales (Recherche, Regio, Environnement, Affaires sociales, etc. cf. la recommandation de certains commissaires pour la création d'un «Cadre stratégique commun» fin août 2010 **15**). Le programme URBACT qui devrait, à terme, associer 400 villes européennes offre un éventail de pratiques et de savoir-faire faisant l'objet d'une capitalisation et d'une dissémination sur lesquels il serait possible de greffer utilement des opérations de recherche et de formation mobilisant le potentiel d'expertise des villes, des régions et des pays associés (universités et centres de formation, centres de recherche) et pour des montants financiers peu élevés grâce à une coopération budgétaire multi-niveau bien comprise. Malheureusement, la perspective de saisir cette opportunité et de valoriser ce potentiel n'a jamais vraiment été explorée par les deux principales DGs (Regio et Recherche) qui auraient pu promouvoir ce couplage évoqué périodiquement depuis les premiers pas des programmes intégrés de développement urbain soutenables à la fin des années quatre-vingt. Si la volonté s'exprimait, nul doute qu'il y aurait possibilité, et à moindre coût, de mobiliser en Europe un potentiel de recherche et de formation sans précédent, bien articulé aux acteurs politiques et professionnels en charge du

-
- 14 - EUROPEAN COMMISSION (1999).- **Sustainable Urban Development in the European Union : A Framework for Action.**- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 37 p
COMMISSION EUROPEENNE (2006). **Cohesion Policy and Cities : the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions** Com 385 de juillet 2006 (connue sous le nom de Communication de Bristol)
EUROPEAN GERMAN PRESIDENCY (2007).- **Leipzig Charter on Sustainable European Cities.**- 7 p.
- 15 - ANDOR Laszlo, CIOLOS Dacian, DAMANAKI Maria, HAHN Johannes (2010), Création d'un cadre stratégique commun post-2013 s'appliquant au FEDER (Fonds européen de développement régional), au FSE (Fonds social européen), au Fonds de cohésion, au FEADER (Fonds agricole pour le développement rural) et au FEP (Fonds européen pour la pêche), Lettre au Président de la Commission européenne. Laszlo Andor est Commissaire Affaires sociales, emploi, inclusion, Dacian Ciolos, Commissaire à l'Agriculture et au développement rural, Maria Damanaki, Commissaire aux Affaires maritimes et à la pêche et Johannes Hahn, Commissaire à la Politique régionale, 31 août.

développement soutenable et capable de faire émerger ces innovations tant attendues. La réussite de la Stratégie Europe 2020 fondée sur «une croissance intelligente, soutenable et inclusive» repose sans aucun doute sur une telle mobilisation de ce potentiel au sein de l'Union. Les villes et les régions urbaines sauront-elles se saisir de cette opportunité ? Il faut l'espérer.

4 - Documents cités dans la communication

- ANDOR L, CIOLOS D, DAMANAKI M, HAHN J (2010), Lettre au Président de la Commission européenne. Demande de création d'un cadre stratégique commun post-2013 s'appliquant au FEDER (Fonds européen de développement régional), au FSE (Fonds social européen), au Fonds de cohésion, au FEADER (Fonds agricole pour le développement rural) et au FEP (Fonds européen pour la pêche), 31 août.
- BAUER G, ROUX J-M (1976), La rurbanisation ou la ville éparpillée. Éditions du Seuil
- BOBBIO, L (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee. Ed. Laterza, 240 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (2006). Cohesion Policy and Cities : the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions Com 385 de juillet 2006 (connue sous le nom de Communication de Bristol)
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT (1987). Notre avenir à tous. Rapport Brundtland Oxford University Press.
- COMMUNAUTES EUROPEENNES (1999), Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE. Luxembourg, 94 p.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), Sustainable Urban Development in the European Union : A Framework for Action, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 37 p
- EUROPEAN GERMAN PRESIDENCY (2007), Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 7 p.
- GREMION P (1987).- L'échec des élites modernisatrices.- *Esprit*, Novembre, n° 11, pp. 3-8.
- JACQUIER C (2008) Villes et territoires du recyclage urbain, Proposition pour le Conseil européen des ministres de la ville, Marseille, 25 novembre
- JACQUIER C (2005), On relationships between integrated policies for sustainable urban development and urban governance, in Beaumont J., Musterd S *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?* Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 96, No. 4, the Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford
- JONAS H (1979), Le principe responsabilité, Champs, Flammarion.
- MEDARD J-F (1969), Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin p. 58
- MENY Y, WRIGHT V (1985), Centre Periphery Relations in Western Europe, Allen and Unwin, London.
- PERROUX F (1961), L'économie du XXe siècle, PUF
- UNION EUROPEENNE (2006), Groupements Européens de Coopération Territoriale –GECT autorisés par le règlement CE n° 1082/2006
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (2008), Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability. The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds. Nairobi, 104 p.
- URBACT (2009), Rapport du réseau URBAMECO, Grand Lyon.