

Notes de Recherche

.....
Politique de la ville

La prise en compte de la dimension urbaine
dans les Programmes Opérationnels Feder 2007-2013

Thomas Chevau, Raphaëlle Harou et Jacques Teller



Conférence Permanente
du Développement Territorial
Région wallonne
Numéro 5 • Juillet 2008

Crédit Photo : Bruxelles, (c) Dominique Costermans.

La prise en compte de la dimension urbaine dans les Programmes Opérationnels Feder 2007-2013

T. Cheveau, R. Harou, J. Teller¹

Le groupe « expertise ville » a été saisi de la demande suivante par l'administration : présenter et analyser la dimension urbaine dans les interventions du FEDER 2007-2013 dans le cadre des Programmes Opérationnels (POs) wallons « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi ».

Les POs² comportent cinq parties identiques : un diagnostic socio-économique, une stratégie de développement, un programme opérationnel (ordonné autour de trois axes prioritaires: création d'entreprises et d'emplois, développement du capital humain, des connaissances, des savoir et de la recherche et enfin, développement territorial équilibré et durable), des dispositions de mise en œuvre et un processus d'élaboration du programme opérationnel.

Nos lectures ont permis de dresser l'analyse suivante.

Le développement territorial comme axe prioritaire

Le diagnostic territorial est quasi exclusivement opéré à l'aide de statistiques par province et par arrondissement qui ne permettent qu'indirectement de saisir les dynamiques urbaines. On constate toutefois que celles-ci sont considérées comme un élément-clé pour le développement régional.

Le volet stratégique des deux POs repose principalement sur le rôle moteur du développement des villes dont on attend des retombées pour tout l'hinterland (effets de débordement et de diffusion de la croissance). L'ensemble de la stratégie est ainsi axée sur les régions métropolitaines de Liège-Verviers pour le PO Compétitivité et de l'axe Mons-Charleroi pour le PO Convergence. Cette attention pour le rôle moteur des villes s'inscrit dans la mouvance du « développement territorial équilibré et durable », un des trois axes prioritaires des deux POs.

Cette option stratégique n'est que faiblement appuyée par le diagnostic, celui-ci ne permet pas non plus d'identifier des enjeux plus spécifiques à l'intérieur de ces deux grandes régions urbaines. Le lien entre population urbaine et niveau de pauvreté n'est pas clairement établi dans le diagnostic. Les carences actuelles en terme de mobilité intra- et inter-urbaines ne sont pas plus abordées. Bien qu'il y en ait au niveau régional, on ne retrouve pas de chiffres relatifs à la qualité de l'environnement spécifiques aux villes couvertes par les deux POs alors qu'il s'agit d'un défi important, tant en terme de santé que de qualité de vie.

L'absence de lien explicite avec des documents d'orientation régionaux ou européens contribue à l'absence d'articulation entre les volets diagnostic et stratégie. On ne retrouve pas de références au Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et au Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) dans le volet diagnostic. Ceux-ci ne sont mobilisés que dans le volet stratégique afin de situer les régions urbaines considérées dans leur contexte international, exemples :

« Tant le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER43) que le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC44) positionnent Liège et son hinterland au cœur de deux eurocorridors appelés à jouer un rôle majeur dans les flux de transport sur le continent européen :

- *celui reliant Anvers aux aires métropolitaines de Cologne et de Francfort et les Pays de l'Est via l'axe Bruxelles-Liège ;*

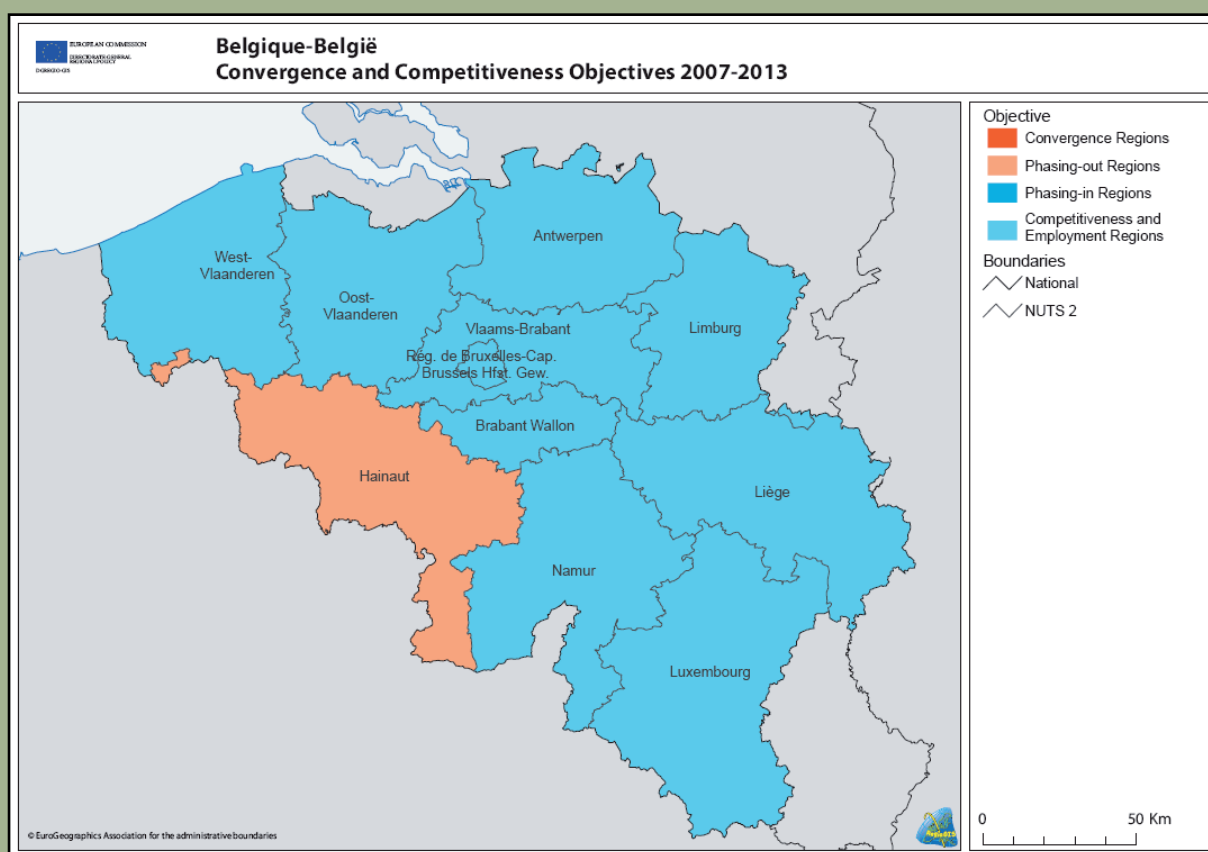
¹ Jacques Teller (ingénieur architecte) et Thomas Cheveau (géographe) sont chercheurs CPDT auprès du Laboratoire d'études en Planification Urbaine et Rurale de l'Université de Liège. Raphaëlle Harou, sociologue et urbaniste, est chercheur CPDT auprès du Centre d'Etudes en Aménagement du Territoire de l'Université catholique de Louvain.

² Les POs sont également accompagné d'autres documents disponibles sur le site du Gouvernement wallon consacré aux Fonds structurels européens (<http://europe.wallonie.be/>), à savoir une évaluation ex-ante, une évaluation stratégique environnementale et un complément de programmation.

Pour rappel, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est un fond structurel européen destiné à financer la politique régionale européenne. Le principal objectif du FEDER est de contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale en réduisant les disparités régionales. Cette contribution s'inscrit désormais dans le cadre de la nouvelle politique régionale européenne simplifiée. De 9 objectifs et 6 instruments financiers, nous sommes passés à 3 objectifs et 3 instruments financiers (le Fond Social Européen, le FEDER et les Fonds de cohésion).

Le FEDER concentre son intervention sur un nombre de priorités thématiques, qui reflètent la nature des trois nouveaux objectifs : « Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale européenne ».

En Belgique (voir carte), la province du Hainaut est la seule à être engagée dans un objectif « Convergence » dans la période 2007-2013. Toutes les autres provinces sont inscrites en « Compétitivité régionale et emploi ».



http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_fr.htm

Dans le cadre de l'objectif « **Convergence** », le FEDER concentre son aide sur le soutien au développement économique durable intégré, ainsi qu'à la création des emplois durables. Les programmes opérationnels dans les États membres visent à moderniser et à diversifier des structures économiques régionales, entre autres dans les domaines suivants: recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise,

société de l'information, environnement, prévention des risques, tourisme, énergie, transports, éducation, investissement dans les infrastructures sanitaires et sociales et dans les petites et moyennes entreprises (PME).

En ce qui concerne l'objectif « **Compétitivité régionale et emploi** », les priorités se regroupent autour de trois pôles:

- innovation et économie de la connaissance, notamment dans le domaine de l'amélioration des capacités régionales de RDT et d'innovation, de l'esprit d'entreprise et de la création des nouveaux instruments financiers pour des entreprises ;
- environnement et prévention des risques, ce qui inclut la réhabilitation des terrains contaminés, la stimulation de l'efficacité énergétique, la promotion des transports publics urbains propres et l'élaboration de plans pour prévenir et gérer les risques naturels et technologiques ;
- accès aux services de transports et de télécommunications d'intérêt économique général, en particulier le renforcement des réseaux secondaires et l'encouragement de l'accès aux technologies

de l'information et la communication (TIC) par les PME.

A titre d'information, l'objectif « Coopération territoriale européenne » vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, se fondant sur l'ancienne initiative communautaire INTERREG. Il sera financé par le FEDER. Il vise à promouvoir des solutions communes pour des autorités voisines dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, le développement des relations économiques et la mise en réseau des petites et moyennes entreprises (PME). La coopération sera axée sur la recherche, le développement, la société de l'information, l'environnement, la prévention des risques et la gestion intégrée de l'eau.

- *celui reliant Londres et Paris à l'Allemagne et aux Pays de l'Est en empruntant l'axe Lille-Liège via la dorsale wallonne.* »

(Extrait du PO Compétitivité, p. 72)

« Il est ici utile de rappeler cette réflexion du Schéma de Développement de l'Espace Régional qui est illustrative de l'ampleur des enjeux : « En Wallonie, le sous-régionalisme ou localisme a la force d'une tradition, mais prend de plus en plus la forme d'une rivalité entre villes. Ces rivalités rendent plus difficiles les coopérations territoriales. La logique du « localisme » conduit à rechercher et à privilégier le développement d'une entité restreinte (une ville ou une commune, voire un quartier) sans souci d'inscrire ce développement dans celui de l'ensemble du territoire. Les sous-régions qui composent la Wallonie sont trop souvent envisagées sous le mode négatif de la concurrence, alors qu'elles devraient au contraire dialoguer et coopérer ». (Note en bas de page, PO Convergence, p. 77).

Nécessité de développement de l'attractivité urbaine et métropolisation

L'accent est mis sur la nécessité de développement de l'**attractivité des pôles urbains** (Liège et les principaux pôles du Hainaut) qui actuellement souffrent de problèmes en la matière (concentration de problèmes sociaux

et environnementaux) nuisant à la compétitivité et au développement des effets des économies d'agglomération.

La stratégie des POs opérationnels se décline ainsi autour de cinq grands objectifs (PO Compétitivité, p. 89) : l'amélioration de la qualité de vie et de lieu, la redynamisation de la fonction métropolitaine, le positionnement international, la diversification de la base économique et la mise en œuvre d'actions d'inclusion sociale et de formation.

Pour ce qui est des objectifs plus spécifiques aux deux régions métropolitaines visées, le PO Compétitivité revient sur le DOCUP Meuse-Vesdre³ qui visait la **métropolisation** de la zone et a donné des résultats contrastés, manquant de vision stratégique globale pour le bassin industriel. Ce bassin Meuse-Vesdre disposerait de la masse critique pour devenir une métropole européenne, avec plus de 700.000 habitants et une densité de 632 hab/m². Toutefois, il ne peut y prétendre actuellement, ne disposant pas de toutes les caractéristiques nécessaires, notamment en termes de fonctions de haut niveau. La zone ne peut donc prétendre qu'au statut de métropole régionale.

Les villes hennuyères ne bénéficient pas d'un positionnement favorable au sein de l'espace européen. Toutefois l'axe Charleroi, Mons-Borinage, Centre est vu

³ Ce Docup (Document Unique de Programmation) Meuse-Vesdre s'inscrivait dans la précédente période de programmation (2000-2006) de l'ancien Objectif 2 et fixait les stratégies à mener durant les cinq ans.

comme un **espace urbain polycentrique** qui pourrait, au travers d'une stratégie intégrée valorisant les complémentarités des villes, acquérir une dimension européenne à laquelle aucune d'elles ne peut prétendre de manière isolée. Cet espace est également composé de plus de 700.000 habitants. Le PO appelle donc à la coopération pour la mise en œuvre d'un processus de métropolisation partagée.

Concentration des actions sur les pôles urbains

La concrétisation des deux premiers axes prioritaires du programme (« création d'emploi » et « stimulation du potentiel d'innovation ») devrait se traduire par une plus grande concentration des actions dans les zones urbaines : d'un côté la région métropolitaine liégeoise, principalement les pôles urbains de Liège et Verviers et de l'autre, les villes de l'ancien sillon industriel dans le Hainaut. L'**économie d'agglomération** apparaît ainsi comme un des quatre critères retenus dans le volet stratégique dans le cadre de l'activation des programmes (PO Compétitivité, p. 103 ; PO Convergence, p. 79).

Les deux documents prévoient une concentration des actions sur les pôles urbains (PO Compétitivité p. 96), avec les mêmes grands objectifs pour le Hainaut et le bassin liégeois :

- assainissement et réaffectation des friches industrielles et urbaines, via notamment la réhabilitation des espaces bâtis dégradés en ce y compris les voiries
- l'aménagement d'infrastructures d'accueil des entreprises et d'amélioration de l'accessibilité des pôles de développement
- soutien aux politiques intégrées de redynamisation urbaine et d'attractivité du territoire (aménagement du territoire, revitalisation urbaine, protection de l'environnement et valorisation des énergies renouvelables et utilisation efficace de l'énergie).

La stratégie de concentration s'entend à un niveau sous-régional à travers la priorité accordée aux régions métropolitaines. A l'intérieur de ces régions métropolitaines, elle se manifeste par l'importance accordée à la revitalisation des cœurs de ville (PO Compétitivité, p. 132).

De manière générale, le choix de se concentrer sur les régions métropolitaines est justifié par des critères **d'équité, d'efficacité et d'efficience spatiale**. « *Au niveau des actions de développement, les actions mises en œuvre résultent de la recherche d'un juste équilibre entre équité et efficacité. L'efficacité plaide en faveur des zones urbaines qui permettent une maximisation des effets de levier de par les économies d'agglomération et les effets de diffusion qu'elles sont susceptibles de dégager sur l'ensemble du territoire wallon. L'équité entend donner aux zones les plus en marge des grandes zones urbaines et des effets de propagation de la croissance qu'elles peuvent générer la capacité d'assurer leur développement dans la perspective d'un développement équilibré au sein du territoire wallon et de s'inscrire dans les grandes tendances de développement du territoire communautaire. Etant donné la situation économique de la région, la priorité devra être donnée au développement de projets susceptibles de maximiser leurs effets sur le territoire couvert par ce programme opérationnel.* » (PO Compétitivité, p. 114)

Développement urbain durable

Les actions de **développement urbain intégré** et les portefeuilles intégrés de projets structurants seront privilégiés, et devront simultanément couvrir « *les aspects de rénovation urbaine, y compris les travaux de voirie associés, d'attractivité, de mobilité et d'accessibilité, de sécurité et d'amélioration de l'efficacité énergétique, de valorisation des sources d'énergie renouvelable (image de modernité et d'environnement propre) en démontrant son appartenance à un plan intégré de développement durable et en mettant en évidence les règles de bonne gouvernance qui seront appliquées à la gestion du dossier.* » (PO Convergence, p. 94/82)

Les actions de redynamisation urbaine, dans le cadre d'une approche intégrée, visent :

- l'amélioration de la qualité de l'environnement (réhabilitation des friches industrielles et urbaines, investissements environnementaux, efficacité énergétique).
- la dynamisation de l'offre culturelle (activités, tourisme, patrimoine, ...)
- le développement des services économiques d'intérêt général et la valorisation des infrastructures d'accès (spécifique à la Région liégeoise, non mentionné dans le Hainaut)

Les budgets réservés pour des projets intégrés pour la réhabilitation urbaine/rurale (code 61) sont significatifs. Ils représentent près de 15 % du PO Compétitivité et 12 % du PO Convergence. Dans les deux cas il s'agit du **poste le plus important** après le poste des mesures R&D (codes 01 à 09) qui mobilise près de 60 % du budget.

Les recommandations se basent sur l'esprit du document de la Commission : « *La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions* ». (PO Compétitivité, p. 93)

Prise en compte des poches d'exclusion

Pour ce qui est des zones d'exclusion, « *les villes doivent à la fois favoriser l'inclusion sociale et l'égalité des chances et renforcer la sécurité des citoyens. Pour faire face au chômage, elles doivent améliorer l'employabilité par l'éducation et la formation.* » (PO Compétitivité, p. 93).

L'**inclusivité** est un des quatre critères retenus dans le volet stratégique dans le cadre de l'activation des programmes (PO Compétitivité, p. 103 ; PO Convergence, p. 78). Cette notion d'inclusivité est toutefois définie dans une perspective assez large. « *L'inclusivité peut se décliner non seulement au plan de la gestion des ressources humaines dans le cadre des politiques d'inclusion sociale mais également au niveau plus général d'une participation active et coordonnée de tous à la mise en oeuvre efficace d'une stratégie intégrée de développement. Elle implique que soit mise en oeuvre un système de gouvernance favorable à l'émergence d'une infrastructure relationnelle propice à la mise en place d'une démarche collective, laquelle nécessite la*

confiance, l'adhésion, la réciprocité et une prédisposition à collaborer pour des fins mutuellement bénéfiques. » (PO Compétitivité, p. 103)

Interaction rural-urbain

Les zones rurales sont vues comme évoluant « *en étroite interaction avec les zones métropolitaines voisines, et ne suivant pas une trajectoire de croissance autocentrée.* ». L'accent doit donc être placé sur leur accessibilité par rapport aux pôles urbains et grands réseaux d'infrastructures ». (PO Compétitivité, pp 91-92).

Gouvernance urbaine

La gouvernance urbaine est vue comme devant « *s'appuyer sur une approche intégrée du développement urbain durable basée sur un plan stratégique rencontrant une large adhésion des structures institutionnelles* ». (PO Compétitivité, p. 94).

L'absence de gouvernance urbaine forte est identifiée dans le comme un des facteurs explicatifs du déclin de la région métropolitaine liégeoise (PO Compétitivité, p. 73) ainsi que de l'ensemble Mons-Charleroi (PO Convergence, p. 65). Toutefois, alors que l'amélioration de la gouvernance urbaine apparaissait comme un des cinq axes stratégiques du programme opérationnel précédent, celle-ci n'apparaît plus que comme un des critères d'inclusivité des programmes actuels (cf. supra). Les références qui y sont faites dans le document apparaissent davantage comme une **condition d'implémentation** des projets plutôt que comme un domaine d'intervention à part entière. Il n'y a dès lors pas de budget affecté à la promotion de partenariats, de pactes et d'initiatives par la mise en réseau des acteurs concernés (code 80).