

Projet ORATE 2.2.3

Les effets territoriaux des Fonds Structurels dans les zones urbaines

Résumé opérationnel du rapport final

Traduction PhDB consultant



Introduction

ECOTEC Research and Consulting est le partenaire chef de file de l'étude ORATE¹

2.2.3: Les effets territoriaux des Fonds Structurels dans les zones urbaines. Le présent rapport est le rapport final du projet. Il résume les résultats du travail réalisé à ce jour, comme convenu avec l'Autorité de gestion, au nom du Comité de suivi, lors de la réunion de Luxembourg le 11 mars 2004.

Les objectifs de l'étude, tels que définis dans les Termes de référence, sont très larges. Il y a 9 objectifs-clés:

1. Elaborer des méthodes d'évaluation de l'impact territorial des politiques;
2. Mettre au point des indicateurs territoriaux, des typologies ainsi que de nouvelles méthodologies pour prendre en compte les informations et les concepts relatifs au territoire, mettre en place une base de données et des outils de cartographie, et soutenir le projet par des analyses empiriques, statistiques et/ou de données, afin d'obtenir des informations concrètes et utilisables concernant les effets sur l'UE des tendances de développement significatives du point de vue spatial et leurs déterminants sous-jacents;
3. Apporter une attention particulière à l'identification des territoires le plus négativement ou le plus positivement affectés par les tendances détectées, en se référant aux régions plus spécialement en termes d'accessibilité, de développement polycentrique, d'environnement, de zones urbaines, d'évaluation de l'impact territorial; une attention spéciale sera accordée aux zones soumises à des conditions économiques et sociales structurelles extrêmes (dues surtout à la reconversion structurelle de secteurs économiques vitaux), à la position géographique et aux handicaps naturels comme les zones de montagne, les îles, les régions ultra-périphériques;
4. Analyser les tendances territoriales, les potentiels et les problèmes découlant des politiques, à différentes échelles et dans les différentes parties d'un territoire européen élargi;
5. Montrer l'influence territoriale des politiques sur le développement spatial aux échelles appropriées;
6. Montrer les interactions entre les politiques spatiales à l'échelle de l'UE et aux échelles inférieures, et les meilleurs exemples de mise en oeuvre;
7. Recommander de nouveaux développements politiques en appui de la cohésion territoriale et d'un territoire UE polycentrique et mieux équilibré, et se référer aux trois objectifs fondamentaux du SDEC qui concernent le développement spatial équilibré et durable: la cohésion économique et sociale, la préservation des

¹ Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (en anglais, ESPON (European Spatial Planning Observation Network))

ressources naturelles et du patrimoine culturel, et une compétitivité mieux équilibrée du territoire européen;

8. Dégager des orientations possibles pour des réponses politiques prenant en compte les aspects institutionnels, instrumentaux et procéduraux;
9. Tenir compte des dispositions et contribuer à la réalisation des projets horizontaux de la priorité 3, comme les outils de diagnostic et d'observation et les scénarios à long terme, ainsi que les procédures d'évaluation.

Dans les faits tous ces objectifs n'ont pas eu le même poids, et une grande partie des ressources disponibles pour l'étude ont été consacrées à traiter les Objectifs 2 et 3². Il était prévu que dans le cadre des travaux pour atteindre ces objectifs le projet utiliserait au mieux les recherches et les études pertinentes existantes. En fait l'étude s'est largement concentrée sur la récolte de données de niveau urbain dans l'UE, les pays voisins et ceux de l'Adhésion.

Les tendances urbaines

Les zones urbaines d'Europe ont connu différents types de développement, suivant les circonstances historiques, leur localisation, leur base industrielle, les aléas économiques généraux et le contexte national. Les auteurs qui ont écrit à ce sujet ont malgré tout discerné certains grands schémas. Il est toutefois difficile de préciser sur base de ces tendances générales pourquoi certaines villes réussissent et d'autres échouent. S'appuyant sur divers constats d'études antérieures, Cheshire (1999) conclut en effet que le taux de croissance des économies territoriales résulte dans une large mesure de facteurs sur lesquels les instances locales ont peu de prise. Les tendances urbaines peuvent constituer un aspect de l'effet de tendances globales sur le développement urbain ou, à l'inverse, une affaire très locale. Le tableau E1 ci-dessous synthétise certaines des problématiques couramment identifiées dans les zones urbaines.

Tableau E1 Problématiques urbaines typiques

Problèmes urbains	Tendances urbaines	Conséquences
Dispersion urbaine	Croissance de la zone urbaine suite aux pressions liées au développement	Perte d'espaces verts, extension de la zone urbanisée
Congestion	Augmentation des mouvements de transports, souvent en voiture privée, dépassant la capacité du réseau	Temps de déplacement plus longs, coûts plus élevés pour les entreprises et les personnes, pollution accrue, environnement urbain moins attrayant
Emigration	Perte de population au profit de localisations alternatives, souvent de plus petites zones urbaines ou des zones rurales	Perte de population, souvent plus aisée ou plus qualifiée. Peut entraîner une augmentation des migrations alternantes vers les zones urbaines pour le travail

² Comme il ressort du compte rendu de la réunion du 4 juin 2003 entre la DG Politique régionale de la Commission Européenne, et ECOTEC.

Migrations internes	Accroissement de population dû à des mouvements en provenance d'autres zones	Accroissement de population
Migrations externes	Accroissement de population dû à des mouvements en provenance d'autres pays	Accroissement de population pouvant causer des problèmes sociaux, surtout si les migrants n'arrivent pas à trouver un emploi
Evolution de la population	Certaines zones urbaines connaissent une augmentation nette de population, d'autres une diminution nette	Une diminution de population peut entraîner l'abandon de terrains et d'immeubles, une augmentation peut entraîner des pressions sur le logement existant ou un développement accru
Evolution démographique	Augmentation (ou diminution) relative des effectifs de certaines classes d'âge. Tendance générale au vieillissement de la population	Vieillesse de la population, et réduction consécutive de la main-d'œuvre disponible. Augmentation de la demande d'équipements de soins et de loisirs
Restructuration économique	Passage d'un secteur économique à un autre, généralement de la production industrielle vers les services	Terrains et immeubles abandonnés, nécessité d'adapter l'éventail des qualifications
Croissance de l'économie de la connaissance	Certaines zones urbaines ont fait preuve de réussite pour attirer des fonctions liées à la connaissance. La connectivité Internet tend à être plus élevée dans les zones urbaines	Augmentation de l'emploi et des rémunérations, mais exclusion potentielle de ceux qui n'ont pas accès à la société de l'information
Déclin industriel	Perte d'un ou plusieurs secteurs, et échec dans la prise en charge de la capacité excédentaire par un secteur alternatif	Chômage, terrains et immeubles abandonnés
Concentrations de dénuement	Tendance à la concentration de la pauvreté et du dénuement dans certains quartiers	Concentrations de pauvreté, de bas revenus, de mauvais niveau sanitaire, de logements et d'un cadre de vie de qualité médiocre
Qualité de l'air	Emissions atmosphériques croissantes de l'industrie et des transports qui affectent la qualité de l'air, tendance à l'amélioration dans certaines zones urbaines	Santé et bien-être de la population urbaine négativement affectés. La production de gaz à effet de serre peut agir sur la tendance globale au réchauffement climatique
Elimination des déchets	Quantité de déchets produits en augmentation. Passage de la mise en décharge au recyclage et à l'incinération	Nécessité d'augmenter la capacité des installations d'élimination des déchets

La réussite des villes semble intrinsèquement liée à la perception de leur capacité à satisfaire les besoins de la société et des entreprises. Une ville gagnante offre par exemple un choix d'emplois, de formations de qualité, d'équipements de loisirs et de garde d'enfants, assez fourni et diversifié pour être en mesure de proposer une offre appropriée aux modes de vie, à la culture, aux emplois et aux besoins des familles à deux revenus (diversité des opportunités). Il faut veiller aussi à ne pas associer trop étroitement structure économique et compétitivité. Des villes compétitives peuvent supporter avec succès des industries prospères dans des secteurs en déclin, alors que dans des villes non compétitives des secteurs en expansion peuvent ne pas croître de façon optimale.

Les zones urbaines les mieux à même de tirer parti des nouvelles circonstances vont prospérer (avec les pressions de développement concomitantes), tandis que celles qui sont moins bien pourvues vont endurer des problèmes de déclin. La propension d'une zone urbaine à être affectée positivement ou négativement par les forces qui influencent le développement urbain dépend d'un certain nombre de facteurs en plus de ceux mentionnés ci-dessus. Ce sont principalement:

- La base de qualifications de la population résidante
- L'accessibilité de la zone urbaine
- La base économique présente dans la zone urbaine
- L'«attractivité» de la zone urbaine (pour les entreprises, les touristes, les immigrants, etc.)
- La taille totale de la zone urbaine

Un autre facteur est aussi considéré comme important pour le développement des zones urbaines à présent. Il s'agit du facteur institutionnel. Les zones urbaines dotées d'institutions fortes et d'une «gouvernance» bien coordonnée sont, affirme-t-on, mieux en mesure de tirer parti des opportunités qui se présentent, et de surmonter les tendances négatives, que celles qui sont moins bien nanties.

Au cours des deux dernières décennies il a généralement été admis que la politique urbaine devait s'occuper des problèmes de déclin urbain. Depuis quelques années une nouvelle approche commence cependant à apparaître, dans laquelle la compétitivité des zones urbaines est au cœur des préoccupations.

Les partisans de cette perspective soutiennent que la compétitivité locale détermine si une zone est en déclin ou si elle réussit. Affronter les questions de déclin, affirme-t-on, n'est qu'affronter les symptômes du problème, au lieu de s'attaquer à ses causes profondes. Suivant le point de vue adopté, des ensembles d'indicateurs légèrement différents sont généralement utilisés pour aborder les principaux enjeux.

Les Fonds Structurels et les zones urbaines

L'UE n'est pas compétente pour les zones urbaines en Europe. Sa politique en matière de zones urbaines est cependant exposée dans plusieurs documents. En gros, elle est axée sur quatre objectifs politiques³, étroitement liés à ceux définis dans le Cadre d'Action Urbain:

³ Commission des Communautés Européennes 2003: Partenariat avec les villes, p.50

- Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes
- Promouvoir l'égalité, l'insertion sociale et la réhabilitation dans les zones urbaines
- Préserver et améliorer l'environnement urbain en vue d'un développement local et global durable
- Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et à une meilleure participation locale

En l'absence d'autres indications concernant l'orientation future des politiques de l'UE en matière de zones urbaines, nous avons considéré que ces quatre thèmes indiquent le rôle que les Fonds Structurels peuvent y jouer.

Comme le remarque le SDEC, à peu près 30%-40% (CCE 1999 p.16) des subventions des fonds régionaux en zone Objectif 1 ont été dépensées en zone urbaine, et dans beaucoup d'Etats membres les mesures concernant les zones Objectif 2 sont souvent urbaines par nature. Etant donné que la majorité de la population de l'UE réside en zone urbaine, ceci ne devrait en principe pas trop étonner. Quoi qu'affirme le SDEC, arriver à percevoir la dimension urbaine des Fonds Structurels est rendu difficile par le simple fait que peu de programmes sont axés uniquement sur les zones urbaines, et que, de même, peu de mesures ont un objet explicitement urbain. L'Initiative Communautaire Urban fait exception à ce constat.

L'analyse de tous les programmes Objectif 1 et Objectif 2 par le European Policies Research Centre (EPRC) pour le compte de la DG Politique Régionale démontre qu'en matière d'attention apportée par les Fonds Structurels aux objectifs de politique urbaine, le tableau n'est pas simple (tableau E2):

Tableau E2: Inclusion d'éléments du Cadre d'Action Urbain

	Objectif 1		Objectif 2	
Forte	Irlande	Italie	Espagne	
Mitigée	Belgique	France	France	Allemagne
	Allemagne	Grèce	Luxembourg	Pays-Bas
	Portugal	Espagne	Royaume-Uni	
	Royaume-Uni			
Faible			Autriche	Belgique
			Finlande	Italie
Nulle	Autriche	Finlande	Danemark	Suède
	Suède			

En fait les programmes ont eu tendance à mettre en avant des objectifs généraux comme ceux définis dans le SDEC plutôt que des objectifs spécifiquement urbains. De plus les activités tendaient à se concentrer sur le renforcement de la prospérité économique et de l'emploi et sur la promotion de l'égalité, de l'inclusion sociale et de la rénovation. Il y avait par contre moins d'accent sur la protection et l'amélioration de l'environnement urbain (à part la réaffectation de terrains et des améliorations de l'accessibilité) et très peu d'attention pour la bonne gouvernance urbaine et la participation locale dans les programmes.

La mesure comparative des situations

Tout en reconnaissant les réels problèmes auxquels de nombreuses zones urbaines sont confrontées, les observateurs ont commencé à s'intéresser à la détermination des performances des villes en recourant à des indicateurs de compétitivité, plutôt que de pauvreté ou de conditions matérielles. Les travaux récents du Professeur Michael Parkinson pour le Gouvernement du Royaume-Uni sont un exemple d'une telle approche. Dans son étude qui compare les 'villes centrales' du Royaume-Uni avec un choix de villes européennes, il examine un ensemble d'indicateurs de niveau régional et puis une liste un peu plus longue d'indicateurs de niveau urbain. A l'échelle régionale il se réfère à deux sources, d'abord les trois indicateurs utilisés par Business Strategies Ltd pour mesurer la compétitivité régionale, notamment:

- le PIB par habitant de la population d'âge actif
- les taux d'emploi
- la productivité

et ensuite les sept indicateurs mesurés par le European Innovation Scoreboard, à savoir les niveaux de:

- diplômés de l'enseignement supérieur
- participation à la formation permanente
- emploi dans l'industrie de moyenne et haute technologie
- emploi dans les services de haute technologie
- dépenses publiques en R&D
- dépenses des entreprises en R&D
- dépôts de brevets de haute technologie

Au niveau urbain, les mesures suivantes sont utilisées:

- évolution de la population
- dépendance de la population
- taux d'emploi
- taux de chômage OIT
- accessibilité mesurée par les vols réguliers et le nombre total de passagers aériens
- perception par le secteur privé de différentes localisations urbaines, sur base des résultats de l'enquête Healey and Baker.

De même, dans ses travaux comparant Helsinki à une série de villes européennes pour le compte du département des Affaires Urbaines de la ville d'Helsinki, Seppo Laakso a adopté une approche similaire à l'aide des indicateurs suivants:

- population et évolution de la population
- emploi par grand secteur NACE
- taux d'emploi et croissance de l'emploi
- productivité (valeur ajoutée brute par personne) et évolution de la productivité

L'examen de la situation des zones urbaines

Au moment d'envisager l'élaboration de typologies des zones urbaines, l'étude s'est attachée à compléter le travail typologique du GPT⁴ ORATE 1.1.1 et, en juin 2003, à identifier les zones urbaines qui ont connu, ou qui connaissent, un déclin urbain et celles dont l'économie se transforme en économie de services.

Parmi les différents objectifs assignés à cette étude, la Commission a estimé qu'il fallait se concentrer sur l'identification d'indicateurs et de méthodes cohérents pour déterminer les zones urbaines qui pourraient être éligibles à des programmes de type Objectif 2 à l'avenir. Ceci a fortement influencé l'approche menée par ECOTEC pour réaliser cette étude. Pour aborder cela, nous avons défini des indicateurs correspondant aux quatre dimensions de la politique urbaine de l'UE. Les types d'indicateurs envisagés reflètent les paramètres énumérés dans le cadre E1 ci-dessous. En pratique, la disponibilité de données cohérentes a cependant limité la gamme d'indicateurs utilisables pour identifier les zones qui pourraient être éligibles à des programmes de type Objectif 2 à l'avenir, à moins d'être disposés à accepter des données non comparables.

Nous avons tenté d'éviter ce scénario, la Commission ayant expliqué qu'elle insistait sur la comparabilité des données notamment parce qu'elle n'était pas satisfaite de la manière dont les zones éligibles sont actuellement déterminées dans le cadre du volet dit "Urbain" de l'Objectif 2.

Cadre E1: Paramètres urbains

- Niveau de chômage élevé
- Faible niveau d'activité économique
- Niveau élevé de pauvreté et d'exclusion
- Besoins de reconversion spécifiques dus à la répartition entre secteurs d'activité
- Nombre élevé d'immigrants, de groupes ethniques ou minoritaires, ou de réfugiés
- Niveau de formation peu élevé, graves carences de qualifications et taux de décrochage scolaire élevé
- Tendances démographiques précaires
- Environnement dégradé

Le fait que l'étude doive couvrir les 27 pays de l'UE, de l'Adhésion et les candidats, a encore compliqué l'identification d'indicateurs cohérents. Nous avons en outre été informés de ce que les indicateurs devaient s'appliquer à toutes les aires urbaines fonctionnelles de ces 27 pays. Celles-ci sont définies comme toute zone urbaine de plus de 50 000 habitants et, dans certains cas, de plus de 20 000 habitants.

Le niveau minimum auquel les données peuvent être utilement appliquées aux zones urbaines est NUTS³. Toutefois, une zone NUTS 3 comprenant souvent plus d'une aire urbaine fonctionnelle, les données devraient idéalement être récoltées pour des aires administratives NUTS 4 ou même NUTS 5. Naturellement, plus l'échelle pour laquelle on recherche des données est petite, moins il y a de données disponibles. Parmi d'autres, des raisons de confidentialité, de marge d'erreur et de coût conduisent à limiter le nombre d'indicateurs disponibles aux niveaux inférieurs à NUTS 3. En fin de compte l'utilisation de données de niveau NUTS 3 pour identifier les petites zones urbaines qui

⁴ Groupe de Projet Transnational (en anglais, TPG (Transnational Project Group))

pourraient être éligibles à l'avenir à des programmes de type Objectif 2 peut comporter tout autant de risques d'erreur.

Au vu des problèmes à affronter dans l'étude, une approche par étapes a été adoptée:

- A** Récolte de données pour les indicateurs comparables pour toute l'UE, les pays de l'Adhésion et ceux de l'EEE. Ceci a été réalisé au plus petit niveau possible (en fait NUTS 2 ou NUTS 3).
- B** Récolte des données disponibles auprès des instituts de statistiques nationaux et régionaux pour un échantillon de 800 zones urbaines. Ceci portait sur des indicateurs pour lesquels des données comparables n'ont pas pu être rassemblées à l'échelle européenne, mais pour lesquels des données nationales pouvaient éclairer les comparaisons à l'intérieur des pays.
- C** Un échantillon urbain plus approfondi comprenant 25 zones urbaines de l'UE et 3 zones urbaines des pays de l'Adhésion, pour lesquelles la disponibilité de données locales devait être explorée. L'intention était de détecter les données localement disponibles qui pourraient servir à alimenter la mise au point proposée d'une méthodologie d'évaluation de l'impact territorial.

Nos communications avec EUROCITIES, avec des membres de réseaux comme URBACT, et avec des membres de l'équipe d'ECOTEC responsables de l'Audit Urbain, ont clairement montré que la récolte d'indicateurs au niveau urbain est une tâche particulièrement ardue. Même si un certain nombre de réseaux urbains et d'autres organismes se sont attelés à améliorer la disponibilité d'indicateurs de niveau urbain, ils ont invariablement buté sur des problèmes liés à la collecte de données comparables et pertinentes. Les démarches du projet ORATE 2.2.3 confirment pleinement cette expérience, dans la mesure où nous avons éprouvé des difficultés considérables pour accéder à des données comparables et pertinentes pour l'ensemble de l'UE27+2 aux niveaux NUTS 3 et inférieurs. Les difficultés peuvent résulter de divers facteurs:

- Le nombre d'indicateurs pertinents. Les questions relatives au contexte qui entoure la politique urbaine sont complexes, et imposent de collecter des indicateurs diversifiés couvrant des facteurs sociaux, économiques et environnementaux.
- Le nombre de zones urbaines à couvrir. Aux niveaux régionaux les plus bas, le nombre de zones distinctes à traiter augmente évidemment.
- Le manque de données comparables disponibles au niveau urbain. Il n'y a pas dans l'UE27+2 de données comparables directement disponibles en-dessous du niveau NUTS 3.

Il est clair que par le passé ce n'est que pour des échantillons de villes isolés que des données cohérentes et systématiques ont été récoltées pour les zones urbaines. Par exemple, les Indicateurs Communs Européens récoltés par Ambiente Italia portaient sur

une quarantaine de villes⁵, le projet 'Towards an Urban Atlas' considérait 25 villes et zones urbaines⁶, l'AUDIT URBAIN I 60 villes, et la base de données Moland s'intéressait aux changements d'affectation du sol au niveau urbain dans 40 villes⁷. L'AUDIT URBAIN II qui doit faire rapport en été ou en automne 2004 va substantiellement étendre la gamme d'indicateurs disponibles au niveau urbain (y compris un ensemble complexe d'indicateurs relatifs aux facteurs sociaux, économiques et environnementaux), mais pour 189 grandes ou moyennes villes seulement. C'est pourquoi dépasser l'approche par échantillon pour considérer plus de 1500 villes d'Europe dans le cadre du projet ORATE 2.2.3 a représenté un sérieux défi.

Le projet est en fait parvenu à récolter des données pour une série d'indicateurs à différentes échelles. Le tout a été remis à l'ORATE sous la forme d'une base de données Access détaillée. La quantité de données disponibles n'est pas suffisamment importante pour permettre une évaluation détaillée des questions de niveau urbain, mais elle permet quand même d'entreprendre une analyse assez solide des performances urbaines, à partir de laquelle une typologie pourrait être construite si on le souhaite. Lorsqu'il faudra passer à des évaluations plus détaillées au niveau des villes, les efforts consentis dans le cadre d'activités comme l'Audit Urbain 2 seront bienvenus.

La mesure du système urbain européen

Pour évaluer avec pertinence la position relative ou absolue des zones urbaines dans le contexte d'ensembles géographiques plus vastes, il faut faire une distinction théorique entre d'une part les caractéristiques ou attributs de base (inputs) des zones urbaines et d'autre part l'effet déterminant qui résulte de ces caractéristiques de profil (résultats).

Autrement dit, toute approche doit tenir compte de la double distinction analytique suivante:

- *Situation des zones urbaines* – les sources présentes, latentes ou potentielles de développement économique et social;
- *Résultats des zones urbaines* – la traduction de ces 'actifs' et/ ou 'passifs' urbains en résultats finaux concrets.

En combinant ce point de vue, qui offre un cadre "depuis le haut" ('top down') pour donner forme à l'analyse des données, avec une appréciation pratique "depuis le bas" ('bottom up') de ce qui est techniquement faisable compte tenu des limitations de couverture et de qualité des données contenues dans la base de données, nous nous sommes concentrés sur les mesures et indicateurs socio-économiques de profil et de performances des zones urbaines suivants:

⁵ <http://www.sustainable-cities.org/indicators/ECI%20Final%20Report.pdf>

⁶ Le JRC travaille en étroite collaboration avec l'Agence Européenne pour l'Environnement, en particulier sur le projet "Towards an urban atlas: Assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas" qui est présenté sur le site Internet suivant:
http://reports.eea.eu.int/environmental_issue_report_2002_30/en/tab_abstract_RLR

⁷ Le projet MOLAND (Monitoring Urban Dynamics/Monitoring Land Use Changes) comporte le suivi et la prévision des besoins en matière d'utilisation du sol au cours du temps, l'étude de "l'évolution de l'utilisation du sol", la modélisation de scénarios à long terme, et l'évaluation des facteurs critiques à prendre en compte dans les plans et dans les politiques spatiales pour environ 40 zones urbaines d'Europe.

Situation des zones urbaines

Activité économique

- Activité économique*
- Evolution de l'emploi

Structure industrielle

- Rapport entre emploi dans le secteur des services et dans l'industrie*
- Emploi dans les services / dans l'industrie de haute technologie*
- Part de la production (valeur ajoutée brute) dans les services financiers / aux entreprises*

Offre de main-d'œuvre

- Evolution de la population
- Taux de dépendance de la main d'œuvre
- Main-d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur*

Résultats des zones urbaines

Economie

- PIB par habitant*

Marché du travail

- Rapport emploi / chômage*

*N.B. Comprend également des mesures de l'évolution des indicateurs sélectionnés.

Pour examiner les effets des tendances européennes sur les zones urbaines, nous adoptons diverses approches d'interrogation statistique des données, avec une analyse à deux échelles: le niveau de l'UE et le niveau national. Ceci permet de détecter les variations à l'échelle européenne et d'analyser plus finement les variations entre zones urbaines au niveau national. La combinaison permet d'identifier les zones soumises à des conditions structurelles extrêmes en matière économique et sociale.

1) Les performances au niveau de l'UE

Les performances au niveau de l'UE sont abordées par une évaluation globale des performances de l'ensemble des zones urbaines par rapport à des valeurs de référence pour l'UE. Cette première étape donne pour chacun des indicateurs retenus une vue globale des performances des zones urbaines dans l'ensemble de l'Europe par rapport aux valeurs de référence (moyennes) pour l'UE. Elle est conçue pour produire une série d'observations statistiques simples concernant le profil et les performances des zones urbaines européennes dans leur ensemble, notamment:

- Moyenne des performances urbaines: proportion de zones urbaines cotées au-dessus ou en-dessous de la moyenne UE (UE15 ou variantes);
- Intervalle et dispersion des performances des zones urbaines: maxima et minima (zones urbaines présentant le meilleur et le moins bon score dans chaque catégorie); composition des ensembles de zones urbaines appartenant aux déciles supérieur et inférieur et étendue de l'intervalle inter-quartile.

Une autre composante importante de l'analyse des performances au niveau de l'UE requiert une évaluation équivalente des *performances dynamiques* des zones urbaines (analyse des tendances) par rapport à des valeurs de référence européennes pour les

facteurs principaux. Les résultats de cette analyse mettent en évidence les caractéristiques communes des changements que les zones urbaines ont connu récemment - en général au cours de la période 1995-2000 (ou l'équivalent le plus proche) – lorsqu'on les compare (comme ci-dessus) aux moyennes pour l'UE.

2) Les performances au niveau national

Tout comme il est important de dégager les caractéristiques des performances des zones urbaines européennes *dans leur ensemble*, il faut également essayer de mieux comprendre et cerner les variations de performances urbaines *au sein* de l'Europe, plus spécialement celles qui apparaissent au niveau national. Pour de nombreux indicateurs – comme les taux de chômage ou d'activité économique – les configurations nationales semblent en effet être le facteur déterminant. C'est pourquoi nous préconisons d'analyser séparément les performances urbaines par pays.

L'analyse de niveau national suit une approche similaire à celle adoptée pour l'analyse au niveau UE. Les performances collectives des *zones urbaines* dans des pays donnés y sont directement comparées avec un niveau de performance de référence national pour *toutes les zones*. Vu que des problèmes de disponibilité de données limiteraient inévitablement l'exhaustivité de ce domaine de recherche, nous pensons que l'analyse des performances au niveau national pour un sous-ensemble de mesures-clés de la situation et des résultats des zones urbaines peut offrir un bon aperçu de la nature des zones urbaines européennes dans les différentes parties de l'Union, telle qu'elle est ou commence à apparaître.

L'analyse au niveau national est conçue pour identifier et faire ressortir des aspects particuliers des performances des zones urbaines, en relation non seulement avec les contextes nationaux distincts, mais aussi avec des regroupements potentiels de pays européens (régions). Les caractéristiques des performances des zones urbaines variant probablement considérablement dans l'UE, cette analyse sert à préciser les différences (souvent marquées) entre les profils urbains associés aux différentes régions d'Europe.

3) L'analyse factorielle

Pour tenter de dénouer la chaîne de cause à effet entre *situation* de base et *résultats* qui en découlent dans les zones urbaines, nous pouvons utiliser des éléments d'analyse factorielle en vue de mieux identifier les principaux déterminants des performances des zones urbaines. Ceci peut se faire en parallèle avec une analyse multicritère, comme l'étudie le Troisième rapport intermédiaire.

L'analyse factorielle cherche à identifier le "poids" relatif, ou la contribution, de différents ensembles de conditions ou caractéristiques (facteurs) à la réalisation d'un produit résultant. Dans le contexte de la présente étude, la question-clé est donc de voir ce qui constitue les principaux déterminants des performances des zones urbaines en Europe. Nous avons proposé deux ou trois résultats principaux des zones urbaines (PIB par habitant, rapport emploi / chômage); l'analyse des divers composants de la situation des zones urbaines (structure industrielle, activité économique, offre de main-d'œuvre, etc.) viserait à essayer d'identifier les principaux déterminants de ces produits.

L'approche la plus directe de l'analyse factorielle implique le recours à des techniques de régression. Des régressions exploratoires sont par exemple réalisées pour un certain nombre d'indicateurs différents de situation des zones urbaines (diplômés de l'enseignement supérieur, emploi dans le secteur des services, etc.) sur diverses séries de données contenues dans la base en utilisant dans chaque cas des produits-clés (c.-à-d. le PIB par habitant ou le rapport emploi / chômage) comme variables dépendantes constantes.

La réalisation d'une telle analyse de régression constitue une avancée substantielle vers la découverte des déterminants-clés des performances des zones urbaines européennes.

L'utilisation des Fonds Structurels dans les zones urbaines

Une première évaluation des effets territoriaux des Fonds Structurels dans les zones urbaines s'intéresse en priorité à la mesure dans laquelle ces zones bénéficient des dépenses des Fonds Structurels. La tâche n'est pas simple car les données à l'échelle appropriée sont très limitées. Les données sont la plupart du temps récoltées et présentées au niveau des programmes (généralement NUTS 2), et la récolte d'informations pour des niveaux inférieurs requiert des recherches sur place.

Sur base d'estimations déduites de chiffres par habitant au niveau régional, on estime que plus de la moitié des dépenses des Fonds Structurels interviennent dans des zones classées comme zones urbaines fonctionnelles d'importance locale ou régionale (niveau micro). Par contre, moins de 20% sont allés aux zones urbaines fonctionnelles d'importance nationale (échelle meso) et seulement 10% environ aux zones d'importance transnationale - européenne (échelle macro). A peu près 15% des Fonds ont été alloués à des zones qui ne rentrent pas dans la définition des zones urbaines fonctionnelles.

Un examen de l'aide par habitant démontre que les zones à forte densité de population semblent recevoir moins de financement que les zones de faible densité, même si le montant total des dépenses est naturellement plus élevé. L'analyse de la situation basée sur des données d'études de cas démontre qu'il y a de très grandes variations dans la quantité et dans la proportion de Fonds allant aux zones urbaines.

Les études de cas illustrent pratiquement toutes le fait que les stratégies de Fonds Structurels de l'UE et les objectifs politiques locaux sont étroitement liés et 's'accordent' bien ensemble. Dans la plupart des cas il est fait référence aux stratégies et aux plans communaux, et dans ce cas la coordination semble fonctionner sans problèmes. On relève cependant parfois des problèmes aussi, et on a observé que l'efficacité des programmes peut être compromise par l'absence des politiques ou des programmes locaux correspondants, qui fait que les attentes par rapport aux programmes européens sont excessives (le cas de Naples a par exemple été cité dans ce contexte). On peut donc considérer qu'il y a une interdépendance entre programmes locaux et programmes européens qui requiert une approche holistique de la politique urbaine, dans la ligne de ce qui a été dit précédemment à propos des impacts positifs de la gouvernance. La dimension temporelle de la planification du programme joue un rôle ici également. Si

par exemple les programmes nationaux sont déjà en place, les programmes européens doivent évidemment être élaborés en en tenant compte (comme ce fut le cas à Enschede par exemple).

Dans la plupart des cas la nécessité d'arriver à une synergie a été particulièrement prise en compte, soit au stade de la planification du programme (par exemple en recourant à un consultant extérieur pour examiner le contexte local et veiller à ce que le programme s'articule avec les initiatives existantes, comme dans le cas de Dublin), soit de façon continue dans le cadre du suivi normal du programme. La synergie sera évidemment mieux assurée s'il y a des acteurs ou des organismes représentés à la fois dans les partenariats locaux et régionaux, , et la méthode de cofinancement peut encore la renforcer.

Le matériau fourni par les études de cas confirme une observation générale, le fait que, dans la plupart des cas, ce sont le développement des qualifications et de l'expertise ainsi que le développement économique (par exemple le soutien aux PME et à l'innovation) qui constituent les principales préoccupations auxquelles les interventions des Fonds Structurels tentent de répondre dans ces régions urbaines. Le passage à une économie de la connaissance et la mondialisation du commerce sont perçus comme des moteurs significatifs dans presque toutes les études de cas. Les moteurs qui viennent en second lieu ont également un rapport avec les thèmes précédents, les technologies de l'information et une meilleure application des sciences et des technologies étant abordées dans presque toutes les zones urbaines couvertes par les études de cas.

Les thèmes qui suscitent le moins d'intérêt sont le vieillissement de la main d'œuvre, l'augmentation des migrations et l'aménagement du temps de travail, ce qui peut en partie s'expliquer par des tendances sociétales qui caractérisent davantage les régions urbaines que leurs contreparties rurales. Ceci peut expliquer au moins l'absence relative du vieillissement de la main d'œuvre comme moteur, les zones rurales tendant à être dans l'ensemble plus exposées à la problématique de la proportion croissante de population âgée. L'absence relative de l'aménagement du temps de travail peut surprendre à cet égard, de précédentes études ayant indiqué que, bien que la nécessité de trouver des manières efficaces de répondre à cette tendance et de créer des applications et des modèles pour une meilleure répartition du temps de travail puisse être plus pressante dans les zones rurales, ce sont en réalité les zones urbaines qui ont les solutions et les pratiques les plus efficaces dans ce domaine, et on a plus de chances de trouver des aménagements du temps de travail dans les zones urbaines (en partie du fait de la structure économique et professionnelle des zones). Le faible classement de l'augmentation des migrations est par contre très étonnant, étant donné que ce sont le plus souvent les zones urbaines qui connaissent un niveau de population immigrée supérieur à la moyenne.

Pour évaluer l'orientation générale des activités des programmes de Fonds Structurels dans les zones urbaines, nous subdivisons la suite de notre analyse à la fois par type de programme (Objectif 1, 2, etc.) et par type d'activités supportées, sur base des quatre catégories suivantes:

- Facilitation du changement structurel et lutte contre ses effets négatifs
- Secteur social et ressources humaines

- Amélioration du cadre de vie et des transports en milieu urbain
- Environnement écologique

Les rapports d'études de cas fournissent une première évaluation de l'orientation thématique qui montre que le développement économique est presque toujours considéré comme la première priorité. Comme nous l'avons vu, ceci peut couvrir toute une gamme d'activités, et l'analyse des programmes Objectif 1 et 2 et de l'Initiative communautaire Urban suivant les quatre thèmes retenus (tableau E3) démontre que dans l'ensemble les orientations sont similaires, partagées entre trois des quatre thèmes, même s'il y a quelques variations suivant le type de programme.

Tableau E3: Orientation thématique des programmes de Fonds Structurels dans les zones urbaines

	<i>Facilitation du changement structurel</i>	<i>Secteur social et ressources humaines</i>	<i>Cadre de vie et transports en milieu urbain</i>	<i>Environnement écologique</i>	<i>Nombre de programmes</i>
Objectif 1	60%	60%	60%	20%	10
Objectif 2	93%	64%	71%	21%	14
IC Urban	65%	70%	60%	10%	20
<i>Ensemble des programmes</i>	<i>73%</i>	<i>66%</i>	<i>64%</i>	<i>16%</i>	<i>44</i>

Comme l'indiquent les constats généraux de l'étude, les effets des Fonds Structurels dans les zones urbaines des régions Objectif 1 et Objectif 2 dépendent largement des activités localisées dans les villes. Les questions urbaines ne constituaient pas une dimension explicite de la stratégie des programmes. A cet égard, les effets des Fonds Structurels dans les zones urbaines font écho au ciblage des programmes sur le soutien du changement structurel, avec un accent sur ses composantes économiques. Les effets physiques sur le développement des zones urbaines sont eux-mêmes une conséquence de ces actions, comme l'aménagement de zones d'activités économiques, etc.

Ceci étant dit, il semblerait que les Fonds Structurels ont soutenu des mesures axées sur des interventions sur le cadre physique, ce qui peut suggérer une "approche intégrée du développement urbain". Ces interventions (en matière d'infrastructures, de rénovation, de transports, de réaffectation de bâtiments, etc.) sont motivées par leur rôle dans le développement économique des zones urbaines et, parfois, par leur importance pour l'intégration sociale. Mis à part le fait que l'encouragement du développement durable constitue un objectif horizontal, la dimension environnementale n'est pas particulièrement mise en évidence.

L'Initiative communautaire URBAN poursuit des activités dont l'orientation est similaire à celle des programmes Objectif 1 et 2, mais avec une dimension urbaine plus claire, ce qui n'est au demeurant guère étonnant vu sa finalité. Dans ses interventions sur le cadre physique (qu'elles portent sur l'environnement bâti, les transports ou les améliorations de l'environnement), URBAN a également une portée plutôt locale. Les projets sont essentiellement des interventions à petite échelle au niveau du quartier ou de la ville.

L'Objectif 3, axé sur les ressources humaines par le biais de projets dans les domaines favorisant l'inclusion des groupes les plus faibles de la société, en combattant l'exclusion de divers groupes sociaux et en encourageant l'esprit d'entreprise, l'enseignement et la formation, a des effets urbains aussi. Mais de nouveau, il faut voir cela comme une conséquence indirecte de la localisation des groupes-cibles plutôt que comme une stratégie délibérée. Ceci ne met pas en cause les effets du Fonds [Social Européen] sur les zones urbaines, mais conforte la conclusion que pour appréhender ces effets il est préférable de réaliser l'EIT⁸ au niveau des programmes.

Etant donné que les programmes des Fonds Structurels ont été rédigés comme des programmes régionaux de développement économique, les questions urbaines ne figurent *pas* parmi les thèmes centraux à aborder dans le cadre des programmes du mainstream, et le degré de conformité ou de correspondance avec les objectifs politiques du CAU⁹ est souvent plutôt fortuit. A cet égard il y un écart entre le ciblage géographique des programmes au niveau régional et le ciblage sur des micro-zones au niveau des quartiers dans les zones urbaines.

Ceci n'est pas pour sous-estimer les effets des Fonds Structurels dans les zones urbaines. En effet, un des facteurs qui rendent l'évaluation difficile est que dans une certaine mesure, les effets ont jusqu'à présent été de nature qualitative. Le commentaire suivant tiré de l'étude de cas grecque en constitue un exemple: "Plus généralement les Fonds Structurels ont changé les zones urbaines en Grèce en permettant de venir à bout de problèmes apparemment insurmontables (environnement, circulation, déclin industriel), et ont donc contribué à améliorer la qualité de vie. *Ce n'est pas tant une question d'allocation de financements accrus que de légitimation des enjeux pertinents en tant que priorités pour la planification du développement.* Pour ces questions, les autorités locales gardent un rôle majeur dans le processus décisionnel." (c'est nous qui soulignons).

En conclusion, même si l'on peut trouver des exemples où les Fonds Structurels ont explicitement considéré des problèmes comme le développement de l'espace urbain (en termes de dispersion urbaine, de développement compact, etc.) ou le développement de réseaux urbains, il est correct de dire que les principaux effets territoriaux se font sentir à travers les impacts des actions de développement qui ont bénéficié d'un soutien en vue d'appuyer des objectifs de développement économique et de cohésion sociale, souvent exprimés comme des priorités régionales. A cet égard il apparaît qu'il reste encore à faire tant pour promouvoir une dimension urbaine dans les activités des Fonds Structurels dans les programmes régionaux que pour tenir compte des effets territoriaux plus larges des actions soutenues par les Fonds Structurels.

Vers une méthodologie d'évaluation de l'impact territorial

Le concept d'évaluation de l'impact territorial (EIT) a suscité un grand intérêt à l'échelle européenne depuis que le terme a été introduit dans le SDEC. Le SDEC ne définit pas ce qu'il entend par EIT, se bornant à indiquer qu'elle pourrait être utile dans le contexte

⁸ Evaluation de l'impact territorial (en anglais, TIA (Territorial Impact Assessment))

⁹ Cadre d'Action Urbain (en anglais, Urban Framework for Action (UFA))

des grands projets d'infrastructures et pour élaborer des stratégies intégrées de gestion des zones sensibles du point de vue environnemental.

Pour les besoins de la présente étude, nous considérons que le concept d'EIT recouvre un outil ou une procédure destiné à évaluer l'impact d'activités de développement spatial envisagées par rapport à des objectifs de politique spatiale ou à des perspectives pour une zone. Les références actuelles à l'EIT se trouvent essentiellement dans le contexte de l'évaluation de l'impact de plans ou de projets. Elle est moins souvent utilisée pour évaluer l'impact de politiques. C'est avant tout un outil d'évaluation ex ante d'activités envisagées.

Mettre au point une méthodologie d'EIT pour un domaine politique comme les Fonds Structurels dans un contexte particulier (celui des zones urbaines) constitue donc un défi. Il y a peu d'expériences existantes sur lesquelles se baser, et pas d'objectifs politiques directement déclarés à ce sujet. Dans ces conditions, la tâche cruciale est de déterminer une approche bien adaptée ainsi que des critères d'évaluation appropriés. Il s'agit de chercher à discerner dans les grandes lignes les effets positifs et négatifs d'activités proposées, les implications de stratégies sous-tendant des plans de développement, et les interrelations (ainsi que les possibles effets de ricochet) entre les actions envisagées. Il est important aussi d'identifier les paramètres de l'évaluation, c.-à-d. ce que nous entendons par effets territoriaux.

En partant du concept d'EES¹⁰, on peut voir l'EIT comme "le processus formalisé, systématique et global d'évaluation des impacts (territoriaux) d'une politique, d'un plan ou d'un programme et de leurs alternatives, l'élaboration d'un rapport de conclusions, et l'utilisation des conclusions pour prendre des décisions dont on peut rendre compte vis-à-vis du public" (d'après Therivel et al., 1992, traduction de courtoisie).

Pour mettre au point une méthodologie solide, il faut s'assurer que l'EIT devienne un outil capable d'influencer efficacement la conception des politiques et des programmes, et non une justification *post hoc* d'actions déjà prévues. Concrètement, elle devrait permettre d'identifier:

- les effets territoriaux positifs et négatifs d'une politique, d'un plan ou d'un programme, et
- les moyens d'amplifier les effets positifs et de réduire ou éviter les effets négatifs.

Il faut souligner que, tout comme l'EES, l'EIT devrait être vue comme une aide à la décision, plutôt que comme un mécanisme de prise de décision en soi.

L'EIT peut couvrir différentes échelles et différents aspects du processus décisionnel. Dans le cas des Fonds Structurels, il est utile de l'envisager comme une approche par niveaux, comme l'admettent Sadler et Verheem à propos de l'EES. Les instruments des Fonds Structurels, qui déterminent le contexte de la politique au niveau européen, sont

¹⁰ Evaluation Environnementale Stratégique (en anglais, SEA (Strategic Environmental Assessment))

traduits en programmes régionaux (et sectoriels) qui à leur tour constituent un cadre pour les projets.

L'approche EIT requiert donc de faire la différence entre évaluation des politiques à l'échelle de l'UE (effets de niveau UE) et évaluation des politiques au niveau des programmes (effets de niveau programme). L'échelle du niveau programme dépend de la nature du programme, à savoir qu'elle peut être sub-urbaine (un programme de l'Initiative communautaire URBAN par exemple); urbaine (un programme Objectif 1 ou 2), régionale (un programme Objectif 1 ou 2), nationale (un programme Objectif 1 sectoriel) ou même transnationale (un programme de l'Initiative communautaire INTERREG IIIB). Ceci peut être sommairement illustré comme suit:

Tableau E4 Une approche par niveaux de l'EIT

<i>Question-clé pour l'évaluation</i>	<i>Niveau UE</i>	<i>Niveau programme</i>	
		<i>Programmes régionaux</i>	<i>Programmes sectoriels</i>
	En quoi le système urbain de l'UE sera-t-il affecté par les politiques de Fonds Structurels?	En quoi les zones urbaines seront-elles affectées par les politiques contenues dans le programme?	En quoi les zones urbaines seront-elles affectées par les plans sectoriels / les politiques dans le cadre d'un programme?

Pour mettre la méthodologie d'EIT au point, nous nous appuyons largement sur les approches élaborées pour l'EES. Celle-ci comporte les étapes suivantes:

1. Recenser les objectifs de la politique ou du programme
2. Analyser les objectifs de développement urbain existants
3. Identifier la situation de référence
4. Décrire les mesures contenues dans la politique ou dans le programme
5. Identifier les autres plans ou programmes qui peuvent avoir une influence
6. Réaliser une évaluation de l'impact cumulé
7. Détailler les politiques alternatives envisageables et évaluer leurs effets sur les zones urbaines
8. Identifier les mesures permettant d'atténuer les conséquences non souhaitées
9. Réaliser une consultation
10. Formuler des recommandations en vue d'une approche optimale
11. Suivre les dispositions prises et les évaluer

Plusieurs des dernières étapes portent sur l'élaboration de politiques, de plans ou de programmes après l'évaluation d'impact initiale. Elles sont par conséquent moins importantes pour la présente étude, même s'il faut les considérer comme partie intégrante de la méthodologie globale. Dans le cadre du développement d'outils et de techniques d'EIT, le GPT¹¹ 3.1 a présenté un cadre qui permet d'organiser la méthodologie d'EIT proposée. Il identifie 6 étapes-clés à cet effet:

¹¹ Groupe de projet transnational (en anglais, TPG (Transnational Project Group))

- Identification de l'effet à considérer, à mesurer et à évaluer
- Types d'indicateurs à utiliser
- Objectifs de référence
- Manière de réaliser l'analyse
- Quel est le concept 'territorial' appliqué
- A quoi ressemblent les résultats

Nous avons combiné ce cadre avec des composantes de l'approche plus générale décrite plus haut, pour proposer l'approche suivante:

1. Recenser les objectifs (ou buts) de la politique ou du programme
2. Analyser les objectifs de développement urbain existants (UE, nationaux, régionaux ou urbains)
3. Identifier les conditions de référence
 - a. Effets à considérer
 - b. Indicateurs à utiliser
4. Décrire les mesures contenues dans la politique ou dans le programme
5. Identifier les autres plans ou programmes qui peuvent avoir une influence
6. Réaliser une évaluation de l'impact cumulé
 - a. Techniques à utiliser

Le rapport principal détaille les possibilités d'approches quantitatives et qualitatives auxquelles on pourrait recourir pour évaluer l'impact territorial des Fonds Structurels dans les zones urbaines tant au niveau de l'UE qu'au niveau des programmes. L'identification des objectifs par rapport auxquels l'évaluation doit se faire en constitue une partie-clé. Pour les besoins du présent travail ceux-ci ont été tirés du SDEC. Au niveau de l'UE ceci suggère ce qui suit¹²:

- Renforcement du rôle stratégique des régions métropolitaines et des "villes-portes", avec une attention particulière pour le développement des régions périphériques de l'UE
- Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains
- Amélioration de la base économique, de l'environnement et des infrastructures de services dans les villes, en particulier dans les régions économiquement moins favorisées, afin d'en accroître l'attractivité pour les investissements mobiles
- Soutien au développement économique des villes petites et moyennes dans les régions moins favorisées

Au niveau des programmes, nous supposons que l'objectif est d'encourager un développement positif des zones urbaines et qu'il se décline comme suit:

- Renforcement du rôle stratégique des régions métropolitaines et des "villes-portes"

¹² Bien que des objectifs plus spécifiques puissent être appliqués, comme l'encouragement de la diversification économique de villes trop dépendantes d'une seule branche d'activité, nous avons le sentiment qu'ils ne sont pas actuellement considérés comme des objectifs majeurs des politiques urbaines de l'UE mais conviennent mieux comme centre d'intérêt au niveau des programmes.

- Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré de grappes de villes et de réseaux urbains
- Amélioration de la base économique, de l'environnement et des infrastructures de services dans les villes afin d'en accroître l'attractivité pour les investissements mobiles
- Promotion de la diversification économique de villes trop dépendantes d'une branche d'activité
- Lutte contre l'exclusion sociale et encouragement à la réaffectation et/ou restructuration des sites et des zones sous-utilisés ou abandonnés en milieu urbain
- Gestion intelligente de l'écosystème urbain
- Promotion d'une meilleure accessibilité dans les villes et dans les régions métropolitaines au moyen d'une politique de localisation et d'une planification de l'affectation des sols adéquates, qui favorisent la mixité des fonctions urbaines ainsi que l'usage des transports en commun
- Frein à l'expansion urbaine incontrôlée et réduction de la pression excessive de l'urbanisation
- Renforcement des villes petites et moyennes en milieu rural pour en faire des points de cristallisation du développement régional, et promotion de leur mise en réseau
- Préservation et aménagement créatif des ensembles urbains qui méritent d'être protégés

Notre précédente analyse a toutefois démontré qu'en pratique les programmes de Fonds Structurels existants reflètent ces objectifs à des degrés variables.

Conclusions et recommandations politiques

L'UE est un territoire fortement urbanisé. Une grande part des Fonds Structurels profite par conséquent au développement des zones urbaines. Ceci ne constitue cependant que rarement une composante explicite des stratégies des programmes régionaux. Nous formulons huit recommandations destinées à améliorer la dimension urbaine des politiques de Fonds Structurels de l'UE. Les recommandations politiques devraient s'appliquer à la nouvelle période de programmation (2007-2013).

R1. Renforcer la dimension urbaine des Fonds Structurels

Nous recommandons que la dimension spatiale devienne une dimension plus explicite des politiques de Fonds Structurels futures. Ceci comporte deux éléments:

- Veiller à ce qu'une proportion déterminée de Fonds Structurels soit consacrée à soutenir les objectifs territoriaux fixés par le SDEC et rappelés dans le cadre E2 ci-dessous. Ceci requiert des informations sur la répartition des Fonds Structurels par zone urbaine.
- Veiller à ce que tous les programmes déterminent des objectifs pour le développement du système urbain dans la zone qu'ils couvrent, sur base des objectifs du SDEC mais aussi d'autres objectifs si cela est souhaité. Ceci devrait

inclure une présentation de la répartition proposée pour les dépenses axées sur les zones urbaines. Cette exigence devrait s'accompagner de l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact territorial au niveau du programme avant son approbation. Une telle exigence devrait être incluse dans le nouveau Règlement des Fonds Structurels.

Cadre E2 Objectifs territoriaux urbains du SDEC

- Renforcement du rôle stratégique des régions métropolitaines et des "villes-portes", avec une attention particulière pour le développement des régions périphériques de l'UE
- Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains
- Amélioration de la base économique, de l'environnement et des infrastructures de services dans les villes, en particulier dans les régions économiquement moins favorisées, afin d'en accroître l'attractivité pour les investissements mobiles
- Soutien au développement économique des villes petites et moyennes dans les régions moins favorisées

R2. Une approche de niveau UE

Nous recommandons que l'on adopte une approche au niveau UE de même qu'une approche au niveau programme en matière d'éligibilité des zones urbaines au soutien des Fonds Structurels. Ceci devrait se faire en coopération entre la Commission Européenne, les gouvernements des Etats membres et les autorités régionales et urbaines. Les Fonds Structurels devraient déterminer les zones urbaines qui remplissent un rôle essentiel pour le système urbain européen au niveau transnational ou UE. Ils devraient ensuite essayer de soutenir les zones urbaines qui rencontrent les objectifs politiques fixés par le SDEC (et rappelés dans le cadre E2 ci-dessus). Les stratégies régionales devraient refléter le rôle que les zones ainsi déterminées jouent au sein du système urbain européen, et chercher à le stimuler avec l'aide des Fonds Structurels. Nous recommandons que jusqu'à 100 zones urbaines puissent recevoir une aide dans ce cadre.

R3. Déterminer l'éligibilité des zones urbaines

Sur base des objectifs politiques de niveau UE tels qu'ils ont été identifiés dans le SDEC, l'éligibilité des zones urbaines devrait être fondée sur leur contribution au fonctionnement du système urbain de l'UE, et non pas uniquement sur des indicateurs comparant les performances économiques, sociales ou environnementales. Nous recommandons que l'éligibilité soit déterminée à deux niveaux:

Niveau 1: identification des zones urbaines qui constituent le système urbain de l'UE. Nous recommandons que ceci se fasse à l'aide de la typologie élaborée par le GPT 1.1.1.
Niveau 2: identification des régions moins favorisées et des régions périphériques de l'UE. Les premières seraient identifiées à l'aide d'indicateurs de performances sociales et économiques (présentés plus haut), les secondes à l'aide d'un des indices de périphéricité élaborés dans le cadre ORATE.

On note que cette approche ne se focalise pas sur les zones industrielles en déclin ni sur les zones affectées de situations socio-économiques ou de disparités spatiales extrêmes. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas abordées à l'échelle européenne dans le SDEC, et elles sont par conséquent prises en compte au niveau programme plutôt qu'à l'échelle UE. Il n'est pas prévu que cet aspect des Fonds Structurels cible les zones urbaines les plus désavantagées en termes de critères économiques, sociaux ou environnementaux. Cela relève des programmes régionaux.

R4. Vers une EIT de niveau UE

Nous recommandons que l'on récolte régulièrement des données sur la répartition des Fonds Structurels afin de permettre d'évaluer dans quelle mesure les zones urbaines en bénéficient dans l'UE. Il faudrait couvrir à tout le moins les zones urbaines identifiées en tant que composantes-clés du système urbain de l'UE. Mais nous recommandons aussi que l'on fasse régulièrement rapport sur les données qui concernent l'allocation de fonds proposée pour les zones urbaines et le résultat effectif au niveau des programmes, afin de rendre possible une EIT de niveau UE. Une fois que ces informations seront disponibles, nous recommandons que l'orientation politique concrète des Fonds Structurels soit évaluée au moyen de méthodologies d'EIT comme celle proposée dans ce travail.

R5. Orientation des Fonds Structurels au niveau des programmes

Nous recommandons que l'orientation urbaine des Fonds Structurels soit envisagée de préférence au niveau des programmes. Nous recommandons que des partenariats régionaux incluant les autorités urbaines examinent les objectifs spatiaux des programmes de Fonds Structurels, y compris la façon dont les zones urbaines y sont prises en compte et la nature des activités à soutenir. Une évaluation EIT devrait être exigée pour tous les programmes régionaux futurs.

Nous recommandons que les programmes de Fonds Structurels indiquent les caractéristiques spatiales souhaitées pour la région, y compris le rôle des zones urbaines. L'analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces auxquels la région est confrontée devrait prendre en considération tout problème de nature spécifiquement urbaine qui pourrait avoir de l'importance sur le plan régional. Les partenaires des programmes devraient être encouragés à élaborer des stratégies de développement intégrées pour les zones urbaines dont les performances sociales, économiques et environnementales sont médiocres.

R6. Actions éligibles

Nous recommandons de prendre en considération la manière dont les Fonds Structurels peuvent être utilisés pour soutenir les fonctions de gouvernance et les relations concrètes entre zones urbaines. Notre analyse montre qu'il s'agit du maillon le plus faible dans le fonctionnement des Fonds Structurels, malgré qu'il soit mis en avant comme l'une des composantes les plus importantes pour le fonctionnement efficace des systèmes urbains.

R7. EIT de niveau programme (ex ante)

Nous recommandons que tous les programmes régionaux soient soumis à une évaluation de l'impact territorial dans le cadre de leur évaluation ex ante. Cette évaluation devrait considérer les effets, intentionnels ou pas, que toutes les politiques, considérées séparément comme dans leur ensemble, ont sur les zones urbaines comprises dans la zone de programme. L'EIT devrait être réalisée en regard des objectifs de développement urbain définis dans le document de programme et partagés par tous les partenaires. L'EIT devrait également comprendre une évaluation des effets probables des actions des Fonds Structurels sur la morphologie urbaine, sur les rejets dans l'environnement et aborder des aspects tels que les effets en matière de transports et de congestion.

L'évaluation devrait en tout cas considérer la pertinence des objectifs territoriaux suivants, et les effets du programme en regard des objectifs retenus:

- Renforcement du rôle stratégique des régions métropolitaines et des "villes-portes"
- Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des grappes de villes et des réseaux urbains
- Amélioration de la base économique, de l'environnement et des infrastructures de services dans les villes afin d'en accroître l'attractivité pour les investissements mobiles
- Promotion de la diversification économique de villes trop dépendantes d'une seule branche d'activité
- Lutte contre l'exclusion sociale et encouragement à la réaffectation et/ou restructuration des sites et des zones sous-utilisés ou abandonnés en milieu urbain
- Gestion intelligente de l'écosystème urbain
- Promotion d'une meilleure accessibilité dans les villes et dans les régions métropolitaines au moyen d'une politique de localisation et d'une planification de l'affectation des sols adéquates, qui stimulent la mixité des fonctions urbaines ainsi que l'usage des transports en commun
- Frein à l'expansion urbaine incontrôlée et réduction de la pression excessive de l'urbanisation
- Renforcement des villes petites et moyennes en milieu rural pour en faire des points de cristallisation du développement régional, et promotion de leur mise en réseau

Nous recommandons de promouvoir la méthodologie d'EIT présentée dans ce rapport en tant qu'approche auprès des partenaires des programmes.

R8. Evaluer les effets des Fonds Structurels dans les zones urbaines (ex post)

Nous recommandons de prendre sérieusement en considération le niveau de disponibilité de données sur les activités des Fonds Structurels dans les zones urbaines pour les dernières années de la période de programmation actuelle. Nous recommandons que tous les programmes régionaux soient invités à fournir des estimations du volume

d'activités des Fonds Structurels qui prennent place dans des zones urbaines déterminées. Lorsque les systèmes de suivi actuels ne sont pas en mesure de fournir de telles informations, nous recommandons qu'elles soient exigées pour les dernières années de l'actuelle période de programmation. En l'absence de telles données, toute évaluation ex post de l'utilisation des Fonds Structurels et de leurs effets dans les zones urbaines butera sur les mêmes difficultés que celles auxquelles le présent projet a été confronté.