



Retour sur l'expérience européenne de diffusion de modèles urbains : de l'invention d'URBAN à son appropriation différenciée par les villes en France et en Angleterre

Irène MBoumoua

Institut français d'Urbanisme, Université Paris 8

imboumoua@hotmail.com

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

Depuis quelques décennies, les instances supranationales ont investi le champ urbain et participent à la production d'un langage et d'une grammaire d'action sur la ville. Cet article s'intéresse plus particulièrement à l'intervention de l'Union européenne en direction des quartiers en difficulté au travers des programmes Urban. Avec ces dispositifs présentés a priori comme neutres, elle exerce une influence grandissante sur les gouvernements urbains en faisant la promotion de certains modèles d'action publique comme l'action intégrée, la gouvernance, et le partenariat. Elle participe aussi à l'objectif de modernisation des pratiques urbaines. Tout en présentant ce mouvement d'eupéanisation des questions urbaines, cet article se propose de comprendre les modes de réception d'Urban par les villes européennes et dans quelle mesure la doctrine européenne contribue à la transformation des pratiques urbaines locales. S'appuyant sur l'étude de Mantes la Jolie, Grigny, Birmingham, Lambeth, ce texte montre une utilisation dynamique et différenciée d'Urban, instrumentalisé par les villes au service de stratégies territoriales. Il met aussi en évidence des logiques de territorialisation de ce programme. On voit également comment la doctrine européenne tout en offrant aux villes des ressources pour expérimenter des pratiques innovantes et se défaire des carcans traditionnels peine souvent à bouleverser les pratiques locales.

Pour citer ce document :

Mboumoua, Irene (2008). « Retour sur l'expérience européenne de diffusion de modèles urbains : de l'invention d'URBAN à son appropriation différenciée par les villes en France et en Angleterre », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2008/3, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Mboumoua, Irene (2010). « Retour sur l'expérience européenne de diffusion de modèles urbains : de l'invention d'URBAN à son appropriation différenciée par les villes en France et en Angleterre », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2008/3, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

L'intervention des organisations internationales en direction des villes suscite l'intérêt de certains auteurs. Ces derniers font en particulier le constat du rôle croissant qu'elles jouent dans la production d'une grammaire et d'un langage de l'action publique. La Banque mondiale s'inscrit particulièrement dans cette logique. Dominique Lorrain (2003) et Annick Osmont (1995) montrent comment à travers une action *a priori* techniciste celle-ci parvient progressivement à informer un modèle qui influence les pratiques des gouvernements urbains. Elle promeut en particulier des principes comme la participation des habitants et des organisations du secteur privé ou encore la gouvernance. Cette démarche de diffusion concernerait également l'OCDE. Pour Jean-Michel Saussois (2002) elle a contribué à la propagation du discours sur les nouvelles pratiques du management. Les instances européennes participeraient également à cette dynamique, dont certaines recherches récentes se font l'écho. Un levier puissant de diffusion serait le programme Urban, souvent présenté comme un instrument d'eupéanisation des questions urbaines. Le modèle qu'il diffuse s'appuie sur des mécanismes et des croyances spécifiques. Il vise aussi à transformer les pratiques des acteurs. Urban est fondé en particulier sur le principe de partenariat, d'action intégrée ou de participation des habitants. Il promeut un niveau de décentralisation élevé. Cet article s'intéresse à cette action de diffusion de l'Union européenne via le programme Urban tout en analysant les modalités de réception locale de ce dispositif par les acteurs et les effets qu'il induit sur les pratiques locales. A partir de 4 cas (Mantes la Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth), nous montrons en particulier l'instrumentalisation locale du programme par les villes et la difficulté d'Urban de bouleverser complètement les pratiques locales.

1. Urban : un instrument européen de diffusion de modèles d'action publique en direction des villes

Depuis le début des années 1990, l'Union européenne intervient en direction des villes. Bien qu'elle n'ait pas de compétences en matière urbaine¹, elle a initié un ensemble d'instruments financiers dans le cadre de sa politique régionale. L'un des dispositifs phares est l'initiative communautaire Urban lancée par la Commission européenne en 1994 pour requalifier les zones urbaines en difficulté confrontées à l'exclusion sociale, au chômage massif, à la dégradation du patrimoine naturel et bâti ou à la criminalité². Urban a été engagé en deux volets, Urban 1 (1994-1999) à destination de 118 villes et Urban 2 (2000-2006) ciblant 70 villes. Urban a représenté pour les villes un levier financier. Urban 1 a mobilisé 1,8

¹ En effet, l'Union européenne fonctionne sur une base juridique qui lui est accordée par les traités. Or ces traités ne lui ont jamais accordé la compétence urbaine.

² Problématiques mises en avant dans la Communication de la Commission européenne « Les villes d'Europe, les fonds structurels et l'Initiative communautaire Urban. Partenariat avec les villes ».

milliards d'euros dont 891 millions du FEDER et du FSE³. Pour Urban 2, 730 millions d'euros du FEDER ont bénéficié à 2,2 millions de citoyens⁴.

Au-delà de l'aspect financier, certains chercheurs questionnent la neutralité du programme Urban qui est de plus en plus appréhendé comme un instrument⁵ de diffusion de modèles et d'eupéanisation des questions urbaines. En effet, Urban s'accompagne d'un ensemble de règles spécifiques inspirées de la politique de la ville française ou britannique (Le Galès, 2003). Ces règles sont aujourd'hui bien connues des acteurs urbains.

Urban a été un puissant vecteur de diffusion de l'approche intégrée (Jacquier, 2001). Celle-ci encourage l'articulation de domaines souvent traités de façon indépendante comme la lutte contre l'exclusion, le développement économique ou encore l'environnement.

Urban fait la promotion de nouvelles formes de *gouvernance* reposant sur un *partenariat* avec les Etats, les villes, les régions, les populations locales et les acteurs de la société civile et du secteur privé réunis au sein de comités de sélection (le comité régional de programmation ou le comité de suivi). Objectif central d'Urban, le *partenariat avec les villes* vise à renforcer leur capacité locale à agir. Par le discours et les représentations qu'elle véhicule autant que par les politiques publiques, l'Union européenne pousse les villes à devenir acteurs de la gouvernance (Le Galès, 2003). Par le biais d'Urban, la Commission européenne souhaite aussi à développer des mécanismes de *participation des citoyens*. Il s'agit de faire en sorte que les populations et les territoires ne soient pas de simples objets de politiques mais des opérateurs et des vecteurs essentiels de leur développement. Urban cherche à rendre l'action de la Commission plus proche des citoyens concernés. Il joue un rôle de transmission des expériences *bottom-up*, qui peuvent être riches d'enseignement pour répondre au problème de visibilité de l'action communautaire (CE, 2002).

Urban repose aussi sur un niveau élevé de *décentralisation* et de *subsidiarité*. Ce principe a pour objet que les décisions prises dans l'Union européenne le soient au niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. Pour Urban 2 et par souci de décentralisation et de subsidiarité, la Commission européenne a invité les villes à gérer leurs programmes en accord avec les Etats membres. La subsidiarité soulève la question du partage des responsabilités entre la Commission européenne, les Etats membres et les villes.

La politique européenne est porteuse d'une méthodologie propre qui entend se diffuser le plus largement possible dans les villes de l'UE (Pasquier, Pinson 2004). La partie suivante s'intéresse à la

³ FEDER ; Fonds européen de développement régional ; FSE : Fonds social européen

⁴ Le budget total d'Urban 1 à Urban 2 a diminué de 18,2%. Il ne s'agit pas d'une réduction financière mais plutôt d'une plus grande concentration du soutien européen dans les quartiers en difficulté.

⁵ Pour P. Lascoumes et P. Le Galès, le choix des instruments n'est jamais neutre mais porteur d'effets propres notamment politiques. Les instruments sont porteurs de valeurs, d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé.

manière dont Urban est reçu par les contextes locaux et insiste en particulier sur son instrumentalisation et sa territorialisation.

2. L'instrumentalisation et la territorialisation d'Urban par les villes

Malgré ce cadre commun « imposé » par les programmes européens, certains travaux, notamment ceux sur « l'Europe au local », témoignent de l'existence de modes de réception différenciés selon les contextes territoriaux considérés. Les agendas politiques locaux, les stratégies et histoires urbaines, mais aussi les styles politiques influent largement sur la réception des normes et politiques européennes (Pasquier, 2005). Celles-ci seraient « instrumentalisées comme un foyer de ressources et de contraintes » (Bourdellon, 2004), cela d'autant plus qu'elles laissent une marge de manœuvre appréciable aux acteurs quant au contenu, en vertu du principe de subsidiarité. Elles seraient aussi des outils de territorialisation aux mains d'un continuum d'acteurs allant des institutions européennes aux acteurs territoriaux (Massardier, 2003). Ces logiques d'instrumentalisation et de territorialisation sont perceptibles dans nos cas empiriques français (Mantes la Jolie, Grigny) et britannique (Birmingham, Lambeth). Deux dynamiques peuvent être distinguées. On observe dans les cas français une instrumentalisation d'Urban au service d'une dynamique de territoire et d'équipements. Dans les cas britanniques, Urban est mobilisé au service du développement communautaire.

2.1. Mantes la Jolie et Grigny

En France, le développement par l'Etat d'une politique de la ville partenariale et intégrée est ancien et remonte à la fin des années 1970. En charge de la traduction nationale d'Urban, l'Etat, représenté par la DIV et la DATAR, a décidé d'articuler Urban aux sites qui en bénéficient comme Mantes la Jolie et Grigny. Il a aussi proposé aux villes de gérer Urban 2 alors que c'est la Préfecture de Région qui assumait cette tâche pour Urban 1. Cela a encouragé sa territorialisation.

A Mantes la Jolie, Urban arrive sur un territoire structuré s'appuyant notamment sur une dynamique d'agglomération ancienne née de la création du District Urbain de Mantes (DUM) en 1966. Ce dernier se transforme en Communauté d'agglomération Mantes en Yvelines (CAMY) en 1999. Elle fédère 12 villes à la fois urbaines (dont Mantes la Jolie, Mantes la ville) et rurales. Ville centre de l'agglomération, Mantes la Jolie s'inscrit dans une longue histoire de la politique de la ville mobilisée par les maires successifs pour assurer la requalification du quartier du Val Fourré. Construit dans les années 1960 dans le cadre de l'industrialisation de la région parisienne, il se paupérise à la suite de la crise des années 1970 et connaît une situation difficile marquée par le chômage, la concentration des populations en difficulté, la dégradation de l'habitat et des centres commerciaux de proximité (centre commercial Mantes 2). Pendant près de vingt

ans, de 1977 à 1995, le maire socialiste Paul Picard expérimente tous les dispositifs de la politique de la ville. Proche du ministre délégué à la ville Michel Delebarre, il engage une politique de développement économique, d'amélioration de l'habitat et des services publics. En 1991, alors que le Val Fourré est le théâtre d'émeutes entre jeunes et police, on expérimente le Grand Projet urbain (GPU), puis un contrat de ville en 1994. Ces actions successives n'ont que peu d'effets sur le quartier qui continue à se paupériser. Découragé, Paul Picard ne se représente pas aux élections municipales de 1995 et Pierre Bédier un maire de droite lui succède. Son élection marque un tournant dans l'action territoriale en matière de politique de la ville. Prenant conscience du caractère sectoriel et cloisonné des démarches antérieures, les acteurs (villes, Région, Département, Etat) engagent une réflexion qui débouche en 1996 à la définition d'un projet de territoire intégré, partenarial et global : le Projet Mantes en Yvelines (PMY). Conduit tant à l'échelle des quartiers sensibles (en particulier du Val Fourré) que de l'agglomération, ce projet politique articule un volet économique (création de zones d'activités et d'immobiliers d'entreprise), urbain (démolitions/reconstructions de logements) et social (médiation). Le PMY mutualise également tous les dispositifs et financements d'ampleur arrivant sur le territoire. Pour en assurer la gestion opérationnelle et partenariale est créé par décret en 1996 l'Etablissement public du Mantois Seine Aval (EPAMSA). Il associe les différents partenaires territoriaux au sein d'instances de pilotage politique et technique. Le PMY est conduit en deux phases aux périmètres différents : le PMY I (1995-2001) concentré principalement sur le Val Fourré, et le PMY II (2001-2006) qui s'élargit à certains quartiers de Mantes la ville et au reste de l'agglomération. Ce changement de cap est déterminant pour la captation des ressources européennes : Urban 1 (1997-2001) et Urban 2 (2001-2006). Pendant plus de dix ans, Urban va accompagner le PMY en ciblant des territoires spécifiques. Le programme est instrumentalisé au service du PMY et vise à soutenir des opérations structurantes. Il se concentre principalement sur le Val Fourré et s'intègre au projet municipal de transformation du quartier engagé par le maire jusqu'en 2005. Dans une logique intégrée, des actions de renouvellement urbain de développement économique ou social sont menées de front. Urban 1 participe au redressement du centre commercial Mantes 2 qui permet l'implantation d'une mairie de quartier dans un lieu précédemment délaissé par la puissance publique. Il accompagne aussi le dispositif de Zone Franche Urbaine (ZFU) initié en 1997. Urban 2 poursuit cette action tout en soutenant la valorisation des potentiels économiques et naturels. Il finance notamment une Maison de l'artisanat valorisant les compétences artisanales des résidents locaux en situation précaire et il accompagne l'aménagement d'une ceinture verte. La phase Urban 2 est aussi caractérisée à Mantes la Jolie par une forte territorialisation souhaitée par les acteurs. Le site se saisit de la possibilité d'une gestion territoriale, confiée à l'EPAMSA. Ce choix répond à un souci de maîtrise des agendas territoriaux, mais aussi à une volonté de pallier les difficultés rencontrées lors d'Urban 1 où la Préfecture de Région assurait la gestion. Pour de nombreux acteurs, en effet, la gestion régionale du dispositif avait suscité des retards et tensions liés notamment à la lourdeur des procédures instaurées par la préfecture. Cette dernière était perçue localement comme un « Etat contrôleur » éloigné des réalités territoriales et opérant dans une logique gestionnaire⁶. La prise en main d'Urban 2 par l'EPAMSA permettait d'assurer une proximité avec les acteurs. En outre, l'EPAMSA

⁶ Entretien avec un représentant de la mairie de Mantes la Jolie

bénéficiait d'une confiance territoriale acquise dans le cadre du PMY et incarnait également la logique partenariale souhaitée par l'Europe.

A Grigny/Viry-Châtillon, l'intercommunalité est plus récente, issue de la création de la Communauté d'agglomération les Lacs de l'Essonne (CALE) en 2004. Comme Mantes la Jolie, Grigny est un laboratoire de la politique de la ville dès 1970 face à la paupérisation des quartiers de la Grande Borne et Grigny II. Construits par décision de l'Etat à la fin des années 1960, ils sont affectés par des phénomènes d'exclusion et accueillent des populations défavorisées, notamment immigrées. Les maires se mobilisent successivement pour requalifier ces quartiers. Elu au poste de maire de Grigny en 1987 puis en 2002, le communiste Claude Vazquez parvient à faire reconnaître par l'Etat sa responsabilité dans les difficultés structurelles de Grigny, et à mobiliser sur le territoire différents dispositifs de la politique de la ville pour soutenir sa restructuration. Le GPU signé en 1993 appuie le développement de la Zac du centre-ville qui s'accompagne d'un programme d'équipements. Une ZFU est initiée pour densifier le tissu économique local. Néanmoins cet empilement de dispositifs a des effets limités sur le territoire. L'évaluation locale montre la persistance des difficultés. De 1999 à 2000 s'engage une réflexion entre les villes de Grigny et Viry-Châtillon, l'Etat, le Département et la Région, débouchant à l'élaboration d'un diagnostic commun et à la signature d'un Grand Projet de Ville pour 2000-2006. Projet intercommunal⁷, le GPV marque un tournant dans la conduite locale de la politique de la ville. Il cherche à agir sur 3 cœurs de cible (la réussite scolaire, la petite enfance et l'emploi) auxquels s'ajoute un axe peuplement. L'enjeu est aussi comme à Mantes la Jolie de déboucher sur un projet de territoire global agissant sur d'autres leviers clés comme le transport ou le cadre bâti et mutualisant les différents dispositifs territoriaux comme le GPV. Pour animer le GPV et le futur projet de territoire, un Groupement d'intérêt public (GIP) est créé en 2000. Sa direction est confiée à un ancien chargé d'opérations de renouvellement urbain de la Caisse des Dépôts. Le GIP assure un pilotage politique et technique des différents programmes via son Conseil d'Administration (CA) et son Comité de Direction (CODIR).

C'est dans ce contexte qu'arrive Urban 2, instrumentalisé par les acteurs comme un outil opérationnel du GPV et du projet de territoire. Il apporte un complément thématique et financier sur des actions peu traitées localement. A Grigny, le maire le mobilise au service du développement économique (réalisation d'une deuxième tranche d'ateliers relais). Urban soutient aussi l'emploi notamment celui des femmes, en favorisant la construction de lieux de petite enfance (Maison de la petite enfance). Urban finance également des projets environnementaux comme le réaménagement des Lacs de l'Essonne ou la réalisation d'une Maison des enfants et de la nature. Le site se saisit aussi de l'opportunité d'une gestion territoriale offerte par l'Etat. Elle est assurée par le directeur du GIP secondé par une équipe de deux personnes. Un comité de programmation articulé aux structures de décision du GPV (CODIR et CA) est mis en place avec un comité de suivi.

⁷ Associe Grigny et Viry-Châtillon

2.2. Birmingham et Lambeth

En Angleterre, un cadre très structuré de régénération urbaine préexistait. L'Etat, à travers le DETR⁸ pour Urban 1 et l'ODPM⁹ pour Urban 2, a décidé d'adosser Urban aux sites bénéficiaires comme Birmingham (Urban 1) et Lambeth (Urban 2).

A Birmingham, Urban cible le quartier de Sparkbrook, une *inner city* qui constitue un lieu d'accueil pour les communautés Asian (pakistanaïes, indiens) compte tenu des liens religieux et de la présence de commerces de proximité. Sparkbrook est aussi au cœur du triangle Balti connu pour ses spécialités culinaires pakistanaïes et indiennes et vanté par les guides touristiques de Birmingham. En 1970, le quartier se paupérise, affecté par la crise économique qui sévit à Birmingham. Depuis lors, il cumule une situation de déclin multiple dénoncée lors de la candidature à Urban en 1996 : dégradation du stock de logements et des espaces publics, niveau élevés de chômage et manque d'activités. Cette situation affecte notamment la zone de Balsall Heath. A Sparkbrook, la municipalité de Birmingham (BCC) engage dès 1970 une action de régénération urbaine parallèlement à celle conduite dans le centre-ville. Elle vise essentiellement la requalification physique et du cadre bâti. Plusieurs dispositifs sont expérimentés comme l'*Inner city partnership* ou l'*Urban renewal programme*. Ils ciblent la requalification des commerces et des logements. L'action municipale est relayée par des Forums communautaires locaux, comme le Balsall Heath Forum. Cette institution, portée par son leader charismatique Dick Atkinson, ambitionne d'impliquer les résidents dans la régénération urbaine et d'assurer leur *empowerment*¹⁰. Les acteurs municipaux prennent conscience que ces actions de régénération négligent cependant les dimensions économique et sociale. Ils décident alors d'élargir le cadre d'action en engageant une nouvelle requalification de Sparkbrook. C'est dans ce contexte qu'est défini en 1995 le programme SSTARI¹¹. Sous l'impulsion politique de Sir Albert Bore¹², le BCC obtient successivement des financements SRB¹³ (24 millions) et Urban 1¹⁴ (6 millions) qui dotent la SSTARI d'une enveloppe de 30 millions. Urban (1996), comme le SRB, a pour objectif de redresser l'équilibre entre la dimension *hard* et *soft* des interventions précédentes en accompagnant la requalification économique et sociale de Sparkbrook. L'enjeu de la SSTARI est de soutenir la régénération de ce quartier ainsi que d'autres à l'Est de Birmingham en agissant sur l'emploi,

⁸ Department of the Environment, Transport and the Regions

⁹ Office of the Deputy Prime Minister

¹⁰ Terme anglais qui se traduit par autonomisation et capacitation

¹¹ Sparbrook, Sparkhill, Tiseley Regeneration Initiative

¹² Il est alors président du Comité de développement économique avant de devenir le leader du Conseil municipal en 1999

¹³ Single Regeneration Budget : initiative spécifique lancée par le gouvernement de John Major en faveur de la régénération des quartiers difficiles. Elle est conduite par des partenariats locaux.

¹⁴ L'obtention de fonds Urban s'explique par la bonne insertion de Birmingham dans les réseaux européens (comme Eurocities) et auprès des instances européennes

l'environnement physique, et le *capacity building*¹⁵. Sur le premier point, la priorité est le développement des entreprises et de l'employabilité locale. Le projet *Haden Circus* cherche par exemple à créer un complexe économique et culturel pour valoriser le potentiel touristique de Sparkbrook. Pour viser le *capacity building*, des mesures sont mises en place pour élever la confiance des résidents locaux et de favoriser leur *empowerment*. C'est l'enjeu du projet *Parent partnership* qui cherche à soutenir les parents dans l'éducation de leurs enfants. L'objectif est aussi d'accompagner la structuration des Forums communautaires. Le Balsall Heath Forum, qui se positionne comme un acteur clé de la régénération de Sparkbrook, en est un des principaux bénéficiaires.

En termes de pilotage, une équipe partenariale locale (UPG)¹⁶ est constituée pour assurer la sélection des projets Urban. L'instance finale de décision (UMC)¹⁷ se situe au niveau régional et est présidée par le Government office des West Midlands. L'UPG travaille en collaboration avec le comité de pilotage du SRB et associe des habitants aux processus de décision. Les objectifs initiaux d'Urban induisent sa territorialisation progressive. Si l'Etat est l'instance officielle de gestion, c'est dans les faits le BCC qui le gère, désigné comme organe financier responsable. Une équipe technique relayée politiquement assume cette fonction. Par ailleurs, l'UPG prend une responsabilité croissante dans le processus de décision. Pour répondre à une ambition de décentralisation portée localement et par l'Europe, le BCC constitue une équipe *ad-hoc* locale sur le site de Sparkbrook. L'enjeu est d'élever la confiance des résidents souvent méfiants à l'égard de la municipalité. Le BCC s'appuie aussi sur les forums communautaires comme le Balsall Heath Forum. Ainsi, la dévolution du programme Urban est au cœur des préoccupations des acteurs.

A Lambeth, l'un des boroughs de Londres, Urban 2 cherche à accompagner la régénération du quartier de Stockwell dont la déqualification préoccupe les acteurs. Malgré ses atouts comme sa proximité avec le cœur de Londres et sa bonne desserte par les transports, Stockwell est aussi touché par le chômage, la dégradation de l'habitat social, la concentration de groupes en difficulté (jeunes, personnes âgées, communautés ethniques (portugais, somaliens)). Pour soutenir sa régénération et face au manque de financements, une coalition d'acteurs se constitue en 1999, associant le borough de Lambeth (LBL), la Hyde Housing Association¹⁸ et le Stockwell Partnership. Institué en 1996, le Stockwell Partnership est une structure communautaire locale qui veut être un premier point de contact pour les habitants et les associations locales en recherche d'informations et de financements. Il souhaite aussi aider les associations à devenir des pourvoyeurs de services locaux. Stockwell parvient ainsi à capter des financements SRB. Le SRB accompagne la réalisation d'un *Masterplan* en concertation avec les habitants, qui devient un outil structurant pour la régénération du quartier. Il consigne les préoccupations locales d'intervention comme la lutte contre l'emploi ou l'insécurité (notamment aux abords du métro de Stockwell),

¹⁵ Ce terme intègre des activités allant de la fourniture d'une expertise et de conseils pour renforcer les compétences locales des groupes communautaires

¹⁶ Urban partnership group

¹⁷ Urban Management Committee

¹⁸ Bailleur local qui s'est constitué suite au transfert de logements du borough de Lambeth

l'amélioration de l'environnement ou encore le *capacity building*. Cette dernière mesure aide le Stockwell Partnership à renforcer son personnel, et soutient d'autres centres communautaires comme le Stockwell Community Ressources Centre (spécialisé sur l'emploi et la formation). A Lambeth, la candidature puis l'obtention d'Urban 2 répond à une volonté des acteurs de soutenir les efforts de régénération initiés avec le SRB. Lancé en 2002, Urban 2 arrive sur un territoire très structuré et s'appuie sur les avancées positives du SRB. En continuité avec le *Masterplan*, Urban cherche à poursuivre les efforts engagés pour le *capacity building* et l'élévation du capital social. Une priorité est de fonder une structure de gouvernance mettant les habitants au centre d'Urban (*community led*) afin d'accroître la participation des groupes exclus (jeunes, personnes âgées et communautés ethniques) et de soutenir le développement de centres communautaires. Cette volonté résulte d'une traduction littérale du terme d'initiative communautaire comme initiative pour la communauté. Elle est aussi une réponse aux enjeux de dévolution promus par le gouvernement de Tony Blair. Avec Urban, le Stockwell Partnership développe le projet *Community Capacity Plan* qui répond à ces objectifs. Lamson -une structure communautaire locale- et la communauté religieuse de St John mobilisent aussi Urban, la première pour développer un projet en direction des communautés somaliennes (accès aux services et citoyenneté) et la seconde pour initier des actions en direction des jeunes (crèches, activités périscolaires). Urban soutient aussi l'employabilité (objet du projet Linx initié par le Stockwell Community Resource Centre) et l'entrepreneuriat local. Une évaluation intermédiaire montrant la difficulté des petites organisations à accéder à Urban suscite la création d'un dispositif de petits budgets Urban (*small grant*) et le recrutement d'un agent (le *small grant adviser*). Un groupe de femmes issues des classes moyennes enseignantes ou architectes en bénéficie pour développer des formations à l'architecture pour les groupes scolaires. Comme à Birmingham, le souci de favoriser la participation des habitants encourage une territorialisation progressive de la gestion d'Urban 2. La fonction de gestion est assumée au départ par l'Etat central (ODPM) et régional (GOL)¹⁹. En outre, une instance officielle de sélection des projets (le PMC) pilotée par le GOL est créée. Au niveau local, le LBL est désigné comme organe comptable. Cette charge est assumée par les techniciens de l'Unité de régénération mais peu relayée par les leaders politiques municipaux. Un comité Urban 2 est également institué intégrant à la fois les partenaires institutionnels et des habitants. Par la suite, la gestion d'Urban est assurée progressivement par le LBL et co-animée par Stockwell Partnership. Associant directement les habitants, le comité Urban 2 prend également un rôle structurant alors que le PMC devient un organe stratégique.

Au sein des villes étudiées, des logiques différentes d'instrumentalisation d'Urban sont apparues. La partie suivante s'intéresse aux effets du modèle véhiculé par Urban sur les pratiques locales.

¹⁹ Government Office of London

3. Les conséquences du modèle Urban sur les pratiques locales

Les modèles portés par Urban ne sont pas nouveaux en Europe, mais ont connu certaines limites dans leur application dans de nombreux pays européens. Pourtant, il semble que le programme soit parvenu à diffuser ces modèles au sein des administrations nationales et locales transformant les modes de gouvernement urbain et les pratiques locales. Telles sont les analyses posées par les chercheurs qui s'intéressent aux dynamiques d'europanisation des politiques urbaines. Ces changements seraient d'autant plus nets là où les pressions adaptatives sont les plus fortes face à un décalage « *misfit* » entre les procédures européennes et nationales (Borzèl, Risse, 2004). Urban peut être considéré comme un important vecteur de changement au sein des administrations nationales à Berlin (Halpern, 2005), ou des gouvernements locaux espagnols ou italiens (Pasquier, Pinson, 2004). Ces normes européennes sont d'autant mieux transférées qu'elles servent des stratégies locales d'acteurs (Ibid). Toutefois, ces changements sont très contraints et limités dans le temps. Ils sont en particulier conditionnés par les structures de décision héritées du passé (dépendance du sentier) (Marshall, 2005) et par des logiques de contrôle du dispositif européen Urban (*gatekeeping*) à tous les niveaux de gouvernement (Tofarides, 2003). Ces logiques sont confirmées par nos études de cas.

3.1. Mantes la Jolie et Grigny

A Mantes la Jolie, Urban a fait en particulier écho aux préoccupations locales d'impulser une dynamique de partenariat avec le privé pour relayer l'action publique engagée en faveur du développement économique du quartier. Selon les acteurs, Urban a permis notamment de développer un immobilier d'entreprises privé, en lien avec le dispositif de zone franche urbaine, en apportant des financements à hauteur de 25% à l'aide du « crédit bail incitatif ». Ce dispositif a bénéficié au Val Fourré, là où les investisseurs avaient tendance à se montrer plus frileux. Urban a de plus permis aux investisseurs locaux ne disposant pas de fonds suffisants de concrétiser et fiabiliser leurs opérations. Il a financé notamment la construction de 600m² de bureaux à hauteur de 150 000€, et soutenu les grosses associations comme la Croix rouge qui a développé une Ecole d'infirmières. L'EPAMSA a souhaité favoriser les opérations qui ne seraient pas sorties de terre sans Urban, celles présentant un fort impact territorial et le moins de risques financiers afin d'éviter les effets d'aubaine. Ces principes ont donc fortement contraint l'effet d'Urban sur l'investissement privé et associatif. Le choix de ne soutenir que de grosses opérations structurantes a restreint l'accès à Urban pour les opérateurs qui représentaient un risque financier. Ces effets de filtrage bien décrits par Jean-Pierre Gaudin (1999) ont joué notamment pour les petites associations. En outre, elles n'ont pas assuré la maîtrise d'ouvrage directe de leur projet, qui était assurée par les municipalités. La mairie de Mantes la Jolie a ainsi porté de nombreux projets associatifs, comme le projet de Maison de l'artisanat. Elle jouait un rôle de médiation et de relais territorial pour l'EPAMSA dans un souci de gestion des risques financiers et de réduction des incertitudes, mais aussi pour donner un « peu d'air » aux associations face aux lourdeurs administratives liées au programme européen. Urban n'a pas non plus eu un grand impact sur la participation des habitants. Si les projets permettaient d'atteindre les habitants, ces

derniers ont été très peu associés aux processus de décision malgré des actions ponctuelles de communication. Cela résulte de la nature politique du PMY et de la volonté d'éviter le risque de démobilisation²⁰.

A Grigny, Urban a également eu un effet sur les logiques de projet. En lien avec le GPV, il a notamment suscité une transversalité (verticale et horizontale) entre les acteurs. Les projets étaient le fruit d'un partenariat technique entre les institutions territoriales. Le GIP s'est notamment appuyé sur ses partenaires territoriaux (services extérieurs) pour assurer l'instruction de certains dossiers. Ces derniers permettaient de garantir des « gardes fous » et apportaient une expertise externe. Les projets associaient aussi différents partenaires financiers qui outre l'octroi de cofinancements affichaient aussi leurs exigences. Les projets liés à la petite enfance comme la Maison de la petite enfance, notamment, associaient la mairie de Grigny, la Caisse d'allocations familiales et le Conseil général. Lieu de ce partenariat territorial, le GIP a vu sa position renforcée dans le cadre d'Urban²¹. En revanche, Urban n'a pas vraiment soutenu le partenariat avec le privé, si ce n'est avec les associations. Pour ces dernières, le jeu local était plus ouvert qu'à Mantes la Jolie et Urban a financé plusieurs projets associatifs d'alphabétisation ou d'insertion. Toutefois, afin d'avoir des garanties sur certains porteurs de projets associatifs, le GIP sollicitait ses partenaires territoriaux comme la Préfecture de l'Essonne. Ces relais ou porte-parole permettent de réduire l'incertitude inhérente à son environnement (Friedberg, 1997). La participation des entreprises du secteur privé s'est quant à elle heurtée aux règles européennes liées aux aides d'Etat²². En outre, Urban représentait pour ces dernières un gain financier moindre par rapport au temps nécessaire au dépôt et au suivi d'un projet européen. Enfin, comme dans le cas de Mantes, le programme n'a pas fait évoluer la participation des habitants qui ont été peu associés aux processus décisionnels. Toute consultation passait par les canaux traditionnels de démocratie développés dans le cadre de la politique contractuelle (Tofarides, 2003). En France la plupart de ces structures étaient souvent contrôlées par la municipalité (Blondiaux, 2005). C'est le cas du Comité consultatif des habitants (CCH) initié par le maire. Il était associé au comité de suivi. Néanmoins, il ne participait pas à la décision formelle liée à Urban qui restait aux mains des acteurs publics.

²⁰ Ce souci est explicite en particulier pour Urban 1. D'un point de vue stratégique, les acteurs ont préféré réduire au maximum la communication tant qu'un certain nombre d'opérations n'étaient pas sorties de terre. Alors que puissance publique était décrédibilisée pendant la période 1997-1999, il s'agissait d'éviter les communications trop précoces.

²¹ Propos de l'animatrice du PIC Urban du GIP

²² Notamment la règle des *minimis*

3.2. Birmingham et Lambeth

A Birmingham, Urban a soutenu la participation des communautés aux processus de décision. Pour Mike Beazley, chercheur à l'Université de Birmingham interviewé en 2006, il a préfiguré le processus de dévolution engagé par la municipalité depuis 2002. La mise en place d'une instance *ad-hoc* locale en était une matérialisation concrète déployée pour dépasser les modes d'action municipaux hiérarchiques traditionnels et se rapprocher des résidents. L'utilisation de forums locaux comme le Balsall Heath Forum a aussi constitué un bon moyen pour atteindre les communautés et les groupes locaux et élever le niveau de connaissance d'Urban grâce à la diffusion de journaux locaux (*Le Balsall Heathan*). En outre, les actions de *capacity building* ont encouragé les résidents et groupes communautaires à s'investir dans la régénération de Sparkbrook et dans l'amélioration de leurs conditions de vie. Le projet *Parents partnership* a aidé certains parents à devenir des soutiens éducatifs pour leurs enfants. Urban a accompagné la structuration des Forums locaux. Il a aidé le Balsall Heath Forum dans sa structuration comme acteur de la régénération du quartier, lui permettant de renforcer son personnel et d'initier une série d'équipements (local de vidéosurveillance). Cette organisation est parvenue à capter d'autres sources de financements nationales ou locales et a acquis une visibilité nationale et internationale. Son leader D. Atkinson s'est forgé une solide réputation comme défenseur de l'*empowerment* des communautés. Les forums locaux ont aussi eu la possibilité de gérer en direct une petite partie du financement Urban via un dispositif de petits budgets (*Key fund*).

Cependant, en dépit de ces avancées et changements impulsés, certains problèmes ont été soulevés. Malgré la volonté de décentralisation affichée par les acteurs municipaux, des rivalités politiques ont existé entre la municipalité et le secteur communautaire qui reprochait à la municipalité de monopoliser les décisions. Pour D. Atkinson, seules les organisations et les résidents les mieux organisés arrivaient à tirer leur épingle du jeu. De manière générale, il soulève une certaine asymétrie des ressources tant financière que du fait du jargon européen. La municipalité avait également tendance à reproduire la bureaucratie des procédures européennes. D. Atkinson témoigne aussi d'une méfiance de la municipalité vis-à-vis des organisations locales et particulièrement le Balsall Heath Forum. Alors qu'il défendait un modèle de gouvernance basé sur le leadership des communautés, la municipalité était encore marquée par la vieille culture hiérarchique. *A contrario*, les acteurs municipaux estimaient que D. Atkinson cherchait à défendre ses ambitions politiques et sa philosophie. Les tensions politiques et les conflits d'intérêts étaient palpables, manifestés en particulier avec le projet *Haden Circus* qui n'a pu se concrétiser en raison d'un désaccord avec les résidents. D. Atkinson a contribué à cet échec considérant le projet totalement inadapté au contexte local.

A Lambeth, Urban a aussi fait évoluer les modes de gouvernance locaux. Il a conforté les pratiques locales de participation des communautés déjà engagées avec le SRB. Les résidents ont été associés au processus de décision dans le cadre du comité Urban 2. Parmi eux beaucoup le faisaient à titre personnel ou comme représentants de leurs institutions. Certains étaient des activistes locaux comme Eileen Finch, une résidente de 78 ans, représentant le Stockwell Partnership et le Stockwell Community Resource

Centre. Pour elle, la capacité d'influence des résidents était réelle. Néanmoins, ils ne pouvaient se prononcer que s'ils avaient un intérêt par rapport aux projets. Une représentante de l'Environment Agency confirme la capacité de décision des résidents, d'autant plus que le comité Urban 2 a progressivement vu son rôle augmenter au détriment du PMC. Urban a aussi contribué à dynamiser le développement communautaire et le capital social. Le Stockwell Partnership, fortement sollicité par le LBL pour toucher les organisations communautaires locales, a vu sa position se renforcer. Co-animateur d'Urban, il est devenu le point de contact pour les organisations locales en les soutenant dans le montage des dossiers européens. Ces organisations reconnaissent son rôle positif comme médiateur des processus de projets.

Malgré ces avancées, Urban a suscité quelques difficultés. Il s'agissait de trouver le bon équilibre entre la participation des résidents et le contrôle municipal face aux délais courts pour dépenser les crédits européens (en raison du risque de dégageant d'office et de la sélection tardive du site). Pour les acteurs municipaux ces pressions constantes ont nui aux intentions initiales d'assurer une gestion *community led*. Ce problème s'est posé dans les huit premiers mois où la gestion était contrôlée par la municipalité. La grande bureaucratie du programme et le temps nécessaire pour sa gestion ont découragé de nombreuses organisations locales. En outre, comme à Birmingham, une asymétrie des ressources est soulevée. Les petites organisations avaient le sentiment qu'Urban favorisait les grosses structures malgré l'existence du dispositif de *small grant*. Pour nombre d'entre-elles, Urban représentait un gros risque financier. Se posait aussi la question de la pérennisation des financements Urban et de compétition entre les organisations.

4. Conclusion

L'Union européenne a contribué à la diffusion d'un modèle qui influence les pratiques des gouvernements urbains. Outil emblématique au service de cette diffusion, Urban a transmis un ensemble de normes comme le partenariat, la participation des habitants ou l'action intégrée. En dépit de ces logiques diffusionnistes, les cas empiriques montrent une instrumentalisation locale d'Urban par les villes françaises et britanniques, mais aussi une traduction des normes en fonction des traditions et préoccupations locales. En outre, si Urban parvient à accompagner des stratégies de réformes locales, il se heurte aussi fortement aux logiques préexistantes. Les cas empiriques montrent les difficultés d'Urban de faire évoluer certaines pratiques locales notamment en termes de participation des habitants, en particulier sur les sites français. Un autre problème soulevé surtout sur les sites britanniques est le manque de portée et de pérennité d'Urban mais aussi l'effet de zonage, Urban ne s'appliquant qu'au territoire sélectionné. C'est en partie l'un des aspects qui a justifié le *mainstreaming* du volet urbain dans la période 2007-2013. La Commission européenne y voit un moyen de mieux prendre en considération les villes comme moteurs de développement régional, d'intervenir sur l'ensemble des territoires qui présentent des problèmes urbains, d'élargir le nombre de villes éligibles aux aides européennes et de rendre l'action urbaine plus durable. Reste à voir ce qu'implique le *mainstreaming* d'Urban pour les villes.

BIBLIOGRAPHIE

Bourdellon, B. 2005. *L'eupéanisation des systèmes d'action locale : la traduction du Programme d'initiative communautaire Urban sur le site de Clichy-sous-Bois et Montfermeil*, mémoire de fin d'études conduit sous la direction de Frank Bachelet et Didier Paris, 154 pages.

Commission européenne. 2002. *Valeur ajoutée communautaire dans le cadre des politiques structurelles*, Document de travail, DG Régio

Friedberg E., 1993. *Le pouvoir et la Règle*, Seuil

Gaudin, J.-P. 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po.

Jacquier, C. 2003. *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe, quelles relations mutuelles*, DIV

Le Galès, P. 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po

Loncle, P. 2001. Tour d'Europe du partenariat, in *Informations sociales* n°95 pp. 120-130

Lorrain, D. 2003. « Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la Banque mondiale sur les gouvernements de la ville », in *Revue française d'Administration publique* n°107, pp. 381-394.

Massardier, G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin

Osmont, A. 1995. *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement structurel*, Paris, Khartal.

Pasquier, R. ; Pinson, G. 2004, 'Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie', *Politique européenne*, 12, pp. 42-65

Pasquier, R. ; Weisbein, J. 2004. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, in *Politique européenne* n°12, pp. 5-22

Saussois, J-M. 2002. *Partir d'une commande : Analyser l'action diffusionniste de l'OCDE dans ses pratiques de benchmarking et de propagation sur les nouvelles pratiques en matière de management public*, papier présenté au VIIème congrès de l'AFSP (18-21 septembre 2002)