



## **Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne.**

**Analyse longitudinale des instruments d'action publique  
entre 1972 et 2006.**

Charlotte Halpern, Sciences Po, CEE, [charlotte.halpern@sciences-po.org](mailto:charlotte.halpern@sciences-po.org) & Patrick Le Galès, Sciences Po, CNRS-CEE, [Patrick.legales@sciences-po.fr](mailto:Patrick.legales@sciences-po.fr)

NB : Ce texte est la version française d'un chapitre d'ouvrage traduit par Laura Grazi et publié dans l'ouvrage collectif suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, "Ascesa e declino della politica urbana dell'unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972- 2006) », in Grazi, Laura (2012). *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana in Europa tra percorsi storici e innovazione*, Milano, Il Mulino, p.157-196.

Les données empiriques et l'analyse monographique publiée ici s'appuient aussi sur le texte suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, *Pas d'action publique autonome sans instruments propres*, in « Revue Française de Science Politique », 61(1), 2011, p.51-78.

## **Working papers du Programme Villes & Territoires**

[wppoleville@gmail.com](mailto:wppoleville@gmail.com)  
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

## Résumé :

This article challenges the assumption often found in the urban literature on the link between the introduction of new modes of governance and urban policy change at the EU level. Drawing on an original dataset, the chapter examines the rise and the decline of the urban European policy instruments over the past three decades, and considers how and by whom they were chosen and combined.

NB : Ce texte est la version française d'un chapitre d'ouvrage traduit par Laura Grazi et publié dans l'ouvrage collectif suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, "Ascesa e declino della politica urbana dell'unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972- 2006) », in Grazi, Laura (2012). *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana in Europa tra percorsi storici e innovazione*, Milano, Il Mulino, p.157-196.

Les données empiriques et l'analyse monographique publiée ici s'appuient aussi sur le texte suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, *Pas d'action publique autonome sans instruments propres*, in « Revue Française de Science Politique », 61(1), 2011, p.51-78.

Pour citer ce document :

Halpern, Charlotte et Le Galès, Patrick (2013). « Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2013-4, 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/>

## 1. Introduction<sup>1</sup>

Longtemps considérés comme les parents pauvres de la construction européenne, les villes et l'urbain sont au cœur du programme Europe 2020. La consultation ouverte par la Commission européenne en 2010 sur les „Villes de demain“<sup>2</sup> met ainsi en exergue la contribution des territoires urbains – qui totalisent plus de 80% de la population européenne - à la croissance intelligente, verte et inclusive de l'Union européenne (UE). La visibilité accrue des villes s'observe également dans les discours des responsables européens, pour qui « *le développement de nos villes déterminera l'avenir de l'Europe* », pour reprendre les termes de Johannes Hahn<sup>3</sup>. Ceux-ci mettent en exergue le caractère innovant des multiples initiatives introduites depuis le début des années 2000s (réseaux, expérimentations, communication etc.), et leur contribution à la production de la ville créative, dans le sillage de la Stratégie de Lisbonne. Ces initiatives ont été largement relayées auprès des professionnels et des acteurs de l'urbain, et ce à différents échelons de gouvernement, grâce à l'élaboration et à la circulation d'un ensemble de bonnes pratiques, méthodologies et indicateurs de qualité produits grâce à l'accumulation de données et d'informations sur les villes européennes.

La recherche urbaine s'est largement faite l'écho de ce dynamisme affiché, tout en y contribuant directement<sup>4</sup>. L'attention des chercheurs s'est notamment portée sur ces „nouveaux“ modes de gouvernance, qui se caractérisent par leur nature non-hiérarchique, pour rendre compte des changements observés en termes de démocratisation et d'ouverture accrue des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques urbaines de l'UE à de multiples acteurs et intérêts infranationaux<sup>5</sup>. Autrement dit, les villes seraient désormais au cœur du projet politique européen, et les institutions européennes y auraient directement contribué en liens étroits avec la mobilisation des acteurs et intérêts infranationaux à travers l'introduction de politiques et de programmes innovants.

---

<sup>1</sup> NB : Ce texte est la version française d'un chapitre d'ouvrage traduit par Laura Grazi et publié dans l'ouvrage collectif suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, «Ascesa e declino della politica urbana dell'unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972- 2006) », in Grazi, Laura (2012). *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana in Europa tra percorsi storici e innovazione*, Milano, Il Mulino, p.157-196. Les données empiriques et l'analyse monographique publiée ici s'appuient aussi sur le texte suivant : Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, *Pas d'action publique autonome sans instruments propres*, in « Revue Française de Science Politique », 61(1), 2011, p.51-78.

<sup>2</sup> CEC (dir.), *Les villes de demain. Défis, visions et perspectives*, Bruxelles, Commission européenne / Direction générale de la politique régionale, 2010.

<sup>3</sup> Ibidem, p.III. Membre de la Commission européenne en charge de la politique régionale.

<sup>4</sup> Renaud, Payre, *The importance of being connected : City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005)*, in « International Journal of Urban and Regional Research », a. 34, n. 2, 2010, p.260-280 ; Susanne Frank, Andrej Holm, Hannah Kreinsen, Tim Birkholz (eds.), *The European URBAN Experience seen from the academic perspective*, Report for the URBACT Programme, Berlin, Humboldt University, 2006.

<sup>5</sup> Alexander Hamedinger, Alexander Wolffhardt (eds.), *The Europeanization of cities. Policies, urban change and urban networks*, Amsterdam, Techne Press, 2010 ; Samuele Dossi, *How cities encounter Europe*, in T. Exadaktylos, C. M. Radaelli (eds.), *Research Methods in European Studies*, Basingstoke / NY, Palgrave Macmillan, 2012, pp.160-177.

Pour autant, et tout en tenant compte de la spécificité de ce domaine d'action publique, qui recouvre un vaste spectre d'activités<sup>6</sup>, l'accumulation de programmes, d'expérimentations et de connaissances a-t-elle contribué à l'institutionnalisation de la politique urbaine de l'UE sur la moyenne durée ? Cette hypothèse contraste en effet avec l'analyse des résultats observés lors de la phase de mise en œuvre, qui rend compte d'une politique contestée au sein même des institutions européennes et à toutes les étapes de la mise en œuvre à différents échelons de gouvernement. Ainsi, la rhétorique de l'innovation qui caractérise l'introduction de ces nouveaux modes de gouvernance aurait conduit à surestimer le rôle joué dans les transformations observées, alors qu'il s'agit dans un grand nombre de cas d'une part importante de recyclage d'expériences et de réagencement des priorités et des budgets.

Ce chapitre contribue à ce débat en apportant des réponses empiriques à partir des choix et de la combinaison des instruments privilégiés lors de la mise en œuvre de la politique urbaine de l'UE depuis les années 1970s. L'analyse des politiques publiques a montré, depuis plusieurs décennies, le décalage entre la mise en scène de l'action publique, entretenue par des discours volontaristes fondés sur le registre de la rupture, et les logiques de l'action publique, analysées comme des modalités de mise en œuvre à partir d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards. Ces dimensions sont parfois techniques et souvent dissociées du jeu politique. Les logiques à l'œuvre lors du choix et de la sélection de ces modalités d'instrumentation de l'action publique, comme pour d'autres processus de mise en œuvre ou d'évaluation sont pourtant profondément politiques tant dans leur élaboration que dans leurs effets<sup>7</sup>. L'attention portée à l'instrumentation, comme „*l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale*”<sup>8</sup>, permet de rendre compte des logiques à l'œuvre lors de l'introduction de « nouveaux instruments », notamment au niveau européen.

Plus précisément, nous faisons l'hypothèse que la politique urbaine de l'UE peut être analysée, parfois expliquée par ses instruments, indépendamment à la fois des objectifs fixés au départ et du partage des compétences entre l'UE et les Etats membres<sup>9</sup>. Dans le contexte politique et institutionnel spécifique que constitue l'UE<sup>10</sup> (Mayntz, 2009 ; Leca, 2010), une approche en termes de compétences formellement inscrites dans les traités n'explique que de manière imparfaite l'émergence et le développement d'une

---

<sup>6</sup> Patrick Le Galès, *Urbain (Politiques urbaines)*, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.499-507.

<sup>7</sup> Pierre Lascoumes, Louis Simard, *L'action publique au prisme de ses instruments*, in « Revue Française de Science Politique », a. 61, n. 1, 2011, pp.5-22.

<sup>8</sup> Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Dall'innovazione degli strumenti alla ricomposizione dello Stato*, in « Gli strumenti per governare », Milano, Bruno Mondadori, 2009.

<sup>9</sup> Cette recherche a été menée dans le cadre du programme d'excellence européen NEWGOV piloté par l'Institut Européen de Florence. Notre projet s'intitulait "Choix et combinaison des instruments des politiques environnementale et urbaine en France, Allemagne, Grande-Bretagne et dans l'Union européenne" (2005-2008).

<sup>10</sup> Jean Leca, *The Empire strikes back ! An uncanny view of the European union, Part I*, in "Government and Opposition", a. 44, n. 3, p. 293.

action publique stable et autonome à l'échelon européen<sup>11</sup>. Définis comme "*un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur*"<sup>12</sup>, les instruments constituent un type particulier d'institutions, qui produisent des effets structurants à long terme. Plus précisément, les logiques à l'œuvre lors de l'élaboration, de la sélection et de l'intégration des instruments de l'UE peuvent expliquer en partie les transformations de cette politique sectorielle, et peut-être plus largement, du système européen<sup>13</sup>.

L'analyse longitudinale et systématique des instruments de la politique urbaine de l'UE entre 1972 et 2006 montre dans quelle mesure, à travers quels mécanismes et avec quels effets, les instruments ont structuré l'émergence et le développement de cette politique européenne. Nous reviendrons d'abord sur l'apport d'une approche par les instruments pour expliquer les transformations de la politique urbaine de l'UE, puis nous procéderons à l'analyse des choix d'instruments et de leur combinaison dans ce domaine d'action publique. Après avoir caractérisé cette politique européenne, nous montrerons en quoi l'identification des formes d'instrumentation privilégiées contribue à l'analyse de la capacité de pilotage de l'UE.

## 2. Une longue histoire d'institutionnalisation contrariée.

La politique urbaine de l'UE est relativement atypique au regard d'autres politiques européennes. Son développement est relativement récent, et le traitement des enjeux urbains par les institutions européennes fait – encore et toujours - l'objet de contestations, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés, de l'absence de reconnaissance d'une compétence urbaine de l'UE par les traités et enfin, au nom du principe de subsidiarité. L'absence de compétence propre n'a pourtant pas empêché l'UE de s'intéresser à la question urbaine, à travers la mise en place de groupes de travail et de commissions parlementaires depuis au moins le début des années 1960<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, *Pas d'action publique autonome sans instruments propres*, in « Revue Française de Science Politique », a. 61, n. 1, 2011, pp.51-78.

<sup>12</sup> P. Lascoumes, P. Le Galès, *Dall'innovazione degli strumenti*, cit.

<sup>13</sup> Hussein Kassim, Patrick Le Galès, *Exploring governance in a multi-level polity*, in « West European Politics », a. 33, n. 1, 2010, pp.1-21.

<sup>14</sup> Laura Grazi, *L'Europa e le città*, Bologna, Il Mulino, 2006.

## 2.1. La mise en scène d'une politique volontariste et innovante.

L'évolution de la politique urbaine européenne a principalement été appréhendée à travers ses objectifs<sup>15</sup> et les registres de justification<sup>16</sup> mobilisés par les acteurs européens et nationaux pour légitimer l'attention portée par l'UE aux enjeux urbains, et ce en l'absence de compétence propre. Ces auteurs montrent que depuis les 50 dernières années, la politique urbaine est toujours présentée, mise en forme et justifiée à partir de trois cadres normatifs et cognitifs. Le premier, historiquement, met l'accent sur les risques de la concentration urbaine à partir d'une problématique d'aménagement du territoire et d'inégalités entre les régions, mais il souligne en parallèle la productivité économique des grands pôles urbains et leur capacité de développement. Le second, qui apparaît à partir des années 1970, insiste sur les questions environnementales, la qualité de la vie, la pollution et la consommation de ressources associée aux villes, tout ceci étant ensuite reformulé dans les années 90 en termes de développement durable. Le troisième, enfin, est structuré à partir de la question de la crise urbaine, du déclin des grandes villes industrielles et des ports en Europe. Les priorités vont un peu varier dans le temps mais, la plupart du temps, les objectifs des programmes de la politique urbaine, depuis les années 1980, associent toujours ces trois éléments. Elles ont pour objet le développement économique, la rénovation des quartiers et des villes en crise et le développement durable. Ces objectifs sont assez généraux, pas toujours d'une grande précision et relativement stables sur la longue durée c'est-à-dire depuis les premiers « Programmes opérationnels intégrés » mis en œuvre à Naples et Belfast après 1978. Pour autant, ces objectifs ne caractérisent cette politique que de façon très générale. Ils ne donnent pas d'indications sur sa dynamique et ne permettent pas non plus d'identifier les mécanismes concrets qui expliquent que la politique urbaine reste un domaine d'intervention faible et contestée.

Outre la mise à l'agenda de différents problèmes urbains, l'intervention de l'UE dans ce domaine a également donné lieu à l'introduction et à la multiplication de 'nouveaux' instruments d'action publique, avec comme objectif affiché de démocratiser le système décisionnel et d'y associer les acteurs issus de la société civile. D'abord observée dans le domaine environnemental puis étendue à toute une série d'autres politiques sectorielles, ce phénomène a été en partie exploré par la recherche urbaine pour rendre compte des processus d'europanisation des villes et des politiques urbaines, ainsi que de l'intensification de la relation entre les villes et l'Europe, dans une perspective à la fois descendante et ascendante<sup>17</sup>. L'accent a plus particulièrement été mis sur l'émergence de formes spécifiques de coordination horizontale et verticale, et en particulier, la constitution de réseaux de nature et d'ampleur variée<sup>18</sup> pour rendre compte de

---

<sup>15</sup> Susanne Frank, *The European Union and the European Cities: Three Phases of the European Urban Policy*, in U. Altrock, S. Güntner, S. Huning, D. Peters (a cura di), *Spatial Planning and Urban Development in the ten new EU Member States*, Aldershot, Ashgate, 2005, pp.307-322.

<sup>16</sup> Rob Atkinson, Cristina Rossignolo, *Cities and the 'soft side' of Europeanization*, in A. Hamedinger, A. Wolffhardt, *The Europeanization of cities*, cit., pp.197-210.

<sup>17</sup> Andrew Marshall, *Europeanization at the urban level*, in « Journal of European Public Policy », a. 12, n. 4, pp.668-686 ; A. Hamedinger, A. Wolffhardt, *The Europeanization of cities*, cit.

<sup>18</sup> R. Payre, *The importance of being connected*, cit. ; Renaud Payre, Mili Spahic, *Le tout petit monde des politiques urbaines européennes*, in « Pôle sud », n. 2, 2012. (à paraître).

l'intensification des relations entre les villes et l'Europe. De nombreuses monographies ou analyses comparées entre un petit nombre de cas (*small-n*) ont mis en évidence le rôle de ces instruments dans la diversification des thématiques mises à l'agenda urbain de l'UE<sup>19</sup>.

## **2.2. La politique urbaine est-elle une politique européenne comme les autres ?**

Pour autant, cette accumulation de cas empiriques apporte peu d'éléments d'explication quant à la relation entre les logiques de développement qui caractérisent cette politique européenne sur la durée et son faible degré d'institutionnalisation. Outre les limites qui tiennent à la conception souvent fonctionnaliste des instruments d'action publique développée par ces auteurs, ces travaux présentent deux autres types de limites. Tout d'abord, ils privilégient une analyse en termes de légitimité par les inputs à celle d'une légitimité par les outputs<sup>20</sup>. Leurs auteurs souscrivent ainsi plus ou moins explicitement à l'hypothèse selon laquelle ces instruments constitueraient un vecteur quasiment automatique de changement de la politique urbaine de l'UE, mesurée à l'aune de sa démocratisation et de l'inclusion croissante d'une large variété d'acteurs et intérêts infranationaux en provenance des secteurs publics, privés et de la société civile dans les processus d'élaboration et mise en œuvre de cette politique. Ensuite, ces travaux tendent à surestimer le caractère novateur de ces « nouveaux » instruments, et plus généralement, la capacité d'innovation instrumentale de l'UE. Ils négligent le rôle des conflits suscités par l'élaboration, la sélection puis l'intégration de ces nouveaux instruments dans des dispositifs existants, d'autant plus exacerbés dans un domaine d'intervention pour lequel l'UE ne dispose pas de compétence formellement reconnue par les traités.

Leurs résultats suggèrent pourtant que l'introduction de ces instruments a contribué à l'exacerbation des asymétries existantes entre les villes dans la relation à l'UE, que la capacité respective des villes et de l'UE à peser sur la relation qui les lie depuis les années 1960s ne s'en est pas trouvée automatiquement renforcée. Plus généralement, ces analyses sous-estiment les enjeux liés à la permanence de « vieux » instruments, à leur transformation, à la combinaison entre « anciens » et « nouveaux » et enfin, à leurs effets à moyen termes sur les dynamiques de la politique urbaine de l'UE, appréhendée en termes de capacité politique des institutions européennes à piloter ce domaine d'intervention, et à réguler les activités et les groupes<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Géraldine Pflieger, *Entre échelle locale et communautaire*, Cahiers de recherche du programme Villes et Territoires, Paris, Sciences Po, n. 1, 2011 : <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes>

<sup>20</sup> Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

<sup>21</sup> Patrick Le Galès, *Regulations and Governance in European Cities*, in « International Journal of Urban and Regional Research », a. 22, n. 3, pp. 482–506.

Ces résultats tirés d'un rapide passage en revue de la recherche urbaine rejoint les conclusions tirées de l'analyse précise des instruments de certaines politiques européennes<sup>22</sup>. Ceux-ci montrent que dans un domaine de gouvernance à niveaux multiples, le choix et la combinaison des instruments d'action publique sont très largement structurés par les formes d'instrumentation privilégiés à d'autres niveaux d'action publique ou dans d'autres domaines d'intervention de l'UE. L'évolution des instruments des politiques européennes résulte ainsi très largement de la diffusion, du transfert et du réagencement d'éléments préexistants, soulevant ainsi des enjeux spécifiques de sédimentation, d'inertie et de changement, d'éventuelles contradictions et des demandes accrues de coordination. Ensuite, l'introduction de « nouveaux » instruments d'action publique ne semble pas avoir renforcé la capacité des institutions européennes à piloter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

### **3. L'analyse systématique et longitudinale des instruments de la politique urbaine de l'UE.**

Pour répondre à ces interrogations au-delà des limites identifiées, il nous a semblé utile de constituer un ensemble de données susceptible d'apporter des éléments de preuves empiriques à partir d'une analyse systématique et relativement exhaustive de tous les instruments utilisés dans le cadre de la politique urbaine de l'UE et ce depuis ses origines. L'analyse des instruments est susceptible de nous donner des éléments plus précis pour caractériser les transformations survenues au sein du domaine spécifique que constitue la politique urbaine de l'UE. En d'autres termes, si de nouveaux instruments d'action publique sont utilisés, la leçon classique de méthode consiste non pas à s'émerveiller sur les « nouveaux instruments » de la « nouvelle gouvernance » mais au contraire à les mettre en perspective, à travailler sur l'articulation avec les instruments existants et à analyser les formes de changement à partir d'analyses systématiques des dispositifs et de leur dimension politique.

Tels que définis dans l'introduction, les instruments constituent un type particulier d'institutions, qui contraignent l'évolution des comportements et des représentations des acteurs ; leur choix n'est ni neutre, ni systématique, et ils produisent des effets structurants à long terme. Cette unité d'analyse permet tout d'abord de résoudre une partie des écueils méthodologiques et analytiques posés par l'analyse de l'action publique européenne, notamment en vue de sa comparaison avec d'autres politiques européennes et nationales<sup>23</sup>, voir avec le traitement de certains enjeux au niveau international<sup>24</sup>. Elle permet aussi de s'interroger sur l'apport de cette entrée par rapport aux critères classiquement pris en compte pour rendre compte des trajectoires de développement de l'action publique européenne (critères juridiques, budgétaires et organisationnels). Autrement dit, l'émergence de formes d'instrumentation spécifiques au niveau

---

<sup>22</sup> H. Kassim, P. Le Galès, *Exploring governance in a multi-level polity*, cit.

<sup>23</sup> C. Halpern, P. Le Galès, *Pas d'action publique autonome*, cit.

<sup>24</sup> Charlotte Halpern, Sophie Jacquot et Patrick Le Galès, *Mainstreaming, a hero of lost causes ?*, Papier présenté à la 6ème Conférence générale de l'ECPR, University of Reykjavik, 25-27 August 2011.

européen constitue un vecteur de délimitation du secteur de la politique urbaine. Enfin, cette approche se distingue des travaux visant à rendre compte de manière précise des activités de l'UE<sup>25</sup>, voire même de mesurer le degré d'européanisation des politiques publiques<sup>26</sup>. Le choix consistant à répertorier de manière systématique les instruments de l'action publique urbaine de l'UE depuis ses origines permet d'identifier les logiques d'instrumentation à l'œuvre sur la moyenne durée et de caractériser sa trajectoire.

L'approche longitudinale des instruments et de leur évolution est susceptible de relativiser les discours en termes d'innovation et de mettre en évidence les conflits en termes de représentations et d'intérêts survenus au cours du processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration d'instruments, dans les répertoires d'instruments préexistants de la politique urbaine de l'UE. Chacun des 33 instruments repérés a fait l'objet d'une fiche de renseignements détaillée qui offre une présentation fine de leurs origines, de leurs caractéristiques principales, en particulier de l'évolution des éventuels techniques et outils qui leurs sont associés<sup>27</sup>, et des différentes étapes qui ont jalonné leur carrière. Ces instruments – ou du moins ceux que nous avons identifiés<sup>28</sup> – ont été classés en fonction de la typologie proposée par Lascoumes et Le Galès<sup>29</sup>, qui distinguent cinq catégories d'instruments en fonction de la conception du rapport au politique (voir Annexe).

## 4. Caractériser la politique urbaine de l'UE à partir de ses instruments

L'analyse systématique des instruments de la politique urbaine de l'UE permet de disposer d'éléments plus précis pour caractériser cette politique sectorielle et rendre compte des effets liés à la logique propre aux instruments sur son évolution sur la moyenne durée.

### 4.1. Le recyclage des instruments de la politique régionale européenne

La politique urbaine se caractérise essentiellement par deux types d'instruments. D'un côté, tout un ensemble de dispositifs réglementaires mis en œuvre à la fin des années 1980 et au début des années 1990, de l'autre un grand nombre d'instruments informatifs et communicationnels complétés par une panoplie plus large. L'origine de ces deux catégories est assez différente.

---

<sup>25</sup> Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Sophie Jacquot, *What is Europe up to ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>26</sup> T. Exadaktylos, C. M. Radaelli (eds.), *Research Methods in European Studies*, cit.

<sup>27</sup> Le repérage des instruments et de leur évolution a été réalisé sur la base de sources primaires (archives, littérature grise, réglementation) et secondaires. Dans certains cas, cette analyse a été complétée par une série d'entretiens semi-directifs.

<sup>28</sup> Bien que cette démarche vise à l'exhaustivité, nous sommes conscients de ses limites. La publication de cette liste d'instruments entend surtout permettre son enrichissement. Ajoutons que si la classification s'avère globalement pertinente, elle pose, comme toujours, de délicats problèmes d'arbitrage dont nous avons rendu compte ailleurs. C. Halpern, P. Le Galès, *Pas d'action publique autonome*, cit.

<sup>29</sup> P. Lascoumes, P. Le Galès, *Dall'innovazione degli strumenti*, cit.

L'origine des premiers est assez claire : ils proviennent tous de la politique régionale européenne. La politique urbaine européenne s'est développée dans ce sillage, à partir d'exceptions, d'expérimentation ou du détournement des règles et des instruments de la politique régionale (Bache, 2008 ; Bachtler, 2007). Les premiers instruments de la politique urbaine et les principaux instruments d'intervention sont donc les instruments de la politique régionale, du règlement FEDER comme l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, les critères d'éligibilité, le zonage ou le partenariat (Bache, 2010). L'innovation instrumentale est très limitée. Ceci n'est pas le fait du hasard.

Après la période expérimentale des années 1979 et 1980, la politique commence à prendre forme à partir du moment où la Commission décide de soutenir les villes. Jacques Delors et son commissaire à la politique régionale Bruce Millan<sup>30</sup> négocient un règlement du FEDER qui permet l'expérimentation, ouvrant ainsi la porte à une série de programmes qui constituent l'embryon de la politique urbaine. Cette innovation se traduit notamment par la création d'une unité urbaine au sein de la direction de la politique régionale, informelle d'abord et qui est officiellement créée en 1993. L'instrumentation de la politique régionale lui est donc confiée. Cependant, cette unité se heurte à l'hostilité générale de la direction de la politique régionale contrôlée notamment par des acteurs et intérêts espagnols. L'instrumentation reflète bien des rapports de force politique. Ces derniers ainsi que les représentants des autres Etats membres bénéficiaires de la politique régionale, craignent que la politique urbaine ne soit un prétexte pour détourner les fonds de la politique de cohésion des régions en retard de développement, soit l'Espagne, la Grèce, l'Irlande en premier lieu au profit des métropoles en crise essentiellement situées dans le nord de l'Europe. D'autres Etats, comme l'Allemagne, contestent la légitimité de l'intervention communautaire dans ce domaine, au nom du principe de subsidiarité. Arguant de l'absence de compétences de l'UE et malgré les pressions du Parlement, la Direction Générale de la politique régionale va étroitement contrôler et encadrer la mise en œuvre de la politique urbaine.

L'instrumentation de la politique urbaine est, donc, effectuée sous contrainte. Le choix des instruments est limité, seuls ceux venant de la politique de cohésion sont acceptés, au prix de quelques torsions, détournements et adaptations.

En marge des instruments importés de la politique régionale européenne, une seconde forme d'instrumentation se développe à partir de la combinaison des instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale. Ceux-ci concernent l'information et la communication avec les habitants comme les forums consultatifs ou les conférences de citoyens. Ils ont des effets limités. Cette dynamique est particulièrement claire dans l'innovation instrumentale que constitue le recours à l'article 10 du règlement du FEDER qui permet l'expérimentation. La Commission utilise cet article pour financer de nombreux réseaux d'autorités locales, de quartiers et de villes qui constituent autant de clientèles intéressées et mobilisables pour développer cette politique. Ces instruments visent tout d'abord à mettre en forme, codifier, diffuser, légitimer les expériences de renouvellement urbain en Europe, ainsi qu'à diffuser les manières de faire et

---

<sup>30</sup> Bruce Millan est originaire de Glasgow, l'un des sites d'expérimentation de la politique.

les priorités qui ont émergées dans le cadre européen. Ensuite, ces instruments permettent la production et la comparaison de données soit dans le cadre de réseaux d'échange d'expériences, soit par la production d'indicateurs systématiques comme dans le cas des audits urbains, afin de comparer les situations, de rendre les villes européenne plus « lisibles »<sup>31</sup>.

L'articulation entre des instruments adaptés de la politique de cohésion et des instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale structure l'évolution de la politique urbaine européenne et explique les limites à son autonomisation.

## **4.2. Le rôle des instruments dans l'intensification de la politique urbaine de l'UE**

La politique urbaine européenne s'institutionnalise dans la deuxième partie des années 1990 à partir d'instruments tels que le soutien à des réseaux de villes comme Eurocités, les instruments du programme URBAN, le Forum urbain ou l'Audit urbain. Ces instruments visent avant tout à produire de l'information, normaliser des critères et des catégories, rendre visibles et mettre en exergue des expériences afin de les transférer, de structurer des réseaux et des clientèles de soutien à cette politique urbaine. Cet activisme dans l'introduction de nouveaux instruments ne dissimule cependant pas le fait que tout ce qui concerne la mise en œuvre de financement passe par des instruments qui demeurent ceux de la politique régionale. Ces instruments très visibles de mobilisation et d'information jouent un rôle dans l'enrôlement d'acteurs intéressés au sein d'une coalition urbaine, permettent des comparaisons systématiques des évolutions des villes européennes analysées comme telles et la mise en évidence d'expériences de rénovation urbaine emblématiques<sup>32</sup>. Par ce biais, l'unité urbaine de la Commission s'affirme comme un acteur majeur par la centralisation de la production de données, la légitimation que donne le label européen à des stratégies urbaines et par le développement de la comparaison d'expérience qui lui permet de mettre en question les politiques urbaines nationales. Ces instruments contribuent peu en revanche à la mise en œuvre de programmes de politique publique qui transforment les villes, sauf dans le cas du programme URBAN.

La création de ce programme en 1994, donne en effet une nouvelle dimension à la politique urbaine européenne qui trouve là son programme phare (voir Graphique 1). Il combine les instruments réglementaires classiques et les innovations instrumentales plus limitées. L'unité urbaine créée au sein de la Commission l'année précédente va créer ce programme d'action publique à partir de différentes expériences nationales. Comme dans le cas de l'environnement, la Commission a bricolé en combinant les résultats de sa propre expérimentation à des expériences locales menées dans les Etats membres.

---

<sup>31</sup> James C. Scott, *Seeing Like a State*, Yale University Press, 1998.

<sup>32</sup> Irène Mboumoua, *Retour sur l'expérience européenne de diffusion de modèles urbains*, Cahiers de recherche du programme Villes et Territoires, Paris, Sciences Po, n. 3, 2008 : <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes>

Le programme URBAN est élaboré tout d'abord à partir de l'expérience des Contrats de ville en France et du City Challenge en Angleterre<sup>33</sup>. Ces contrats, instrument phare de la politique de la ville du gouvernement Rocard, avaient pour objet à l'échelle d'une agglomération des actions et des investissements coordonnés. Ils étaient négociés par le ministère de la ville, le préfet et le maire dans le cadre d'un contrat aux objectifs assez larges et des perspectives de moyen terme pas toujours ni très précises ni clairement évaluées. L'objectif était la lutte contre le déclin des quartiers en crise envisagée dans une perspective urbaine et de développement social. Ensuite, à peu près au même moment, et cela constitue la deuxième origine du programme URBAN, les britanniques inventent le programme City Challenge qui repose sur l'appel d'offre concurrentiel, la mobilisation de ressources publiques et privées dans un contrat très précis et annuel privilégiant le développement économique et le pilotage par indicateur. Enfin, le programme URBAN s'appuie sur l'expérience des Projets Pilotes Urbains développés de manière au départ presque confidentielle par la Commission à partir de 1989 à Londres et Marseille, soit deux cas de villes en crise qui n'étaient pas éligibles au financement de la politique régionale (objectifs 1 et 2 à l'époque)<sup>34</sup>. Les projets pilotes urbains reprenaient les instruments de la politique régionale (additionalité par exemple) pour contribuer au renouvellement d'une partie de la ville. A la suite de cette expérimentation, l'instrument a été popularisé et a fait l'objet de nombreuses demandes, 33 projets ont été lancés au début des années 1990.

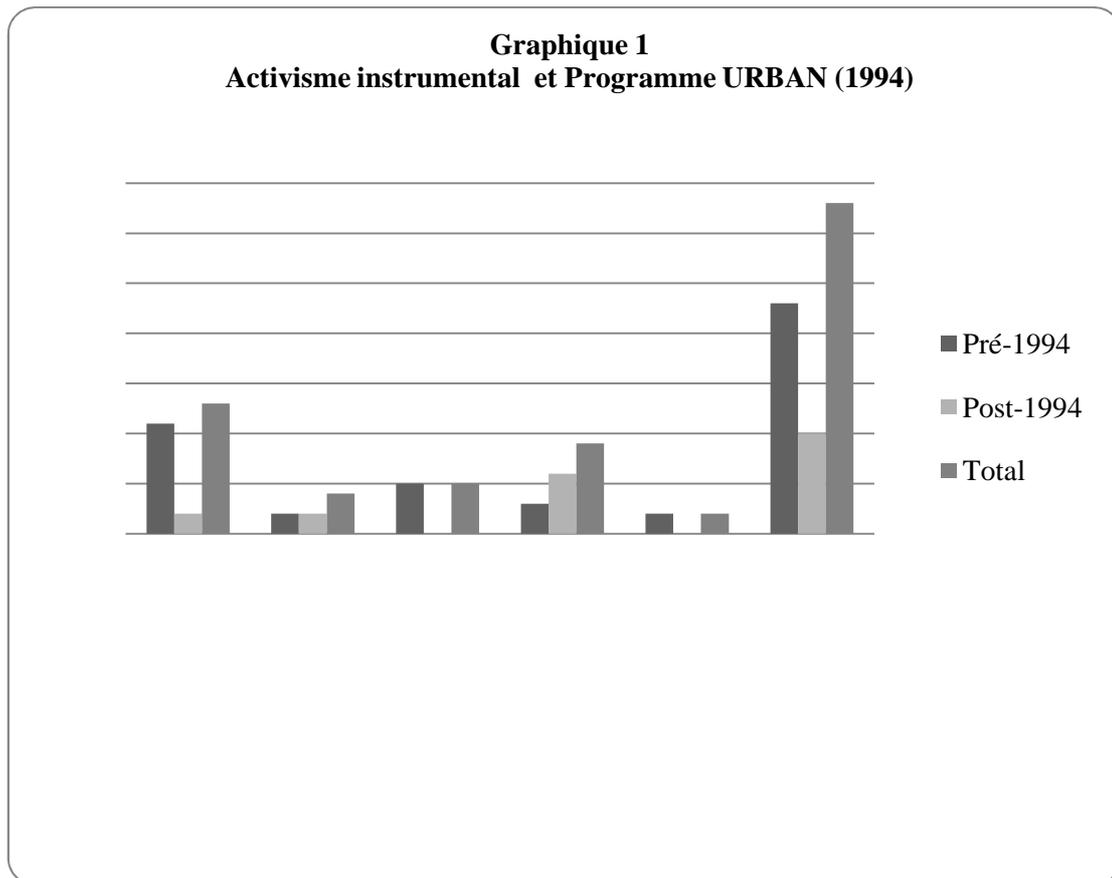
Les programmes URBAN I et URBAN II sont le résultat d'un compromis visant à mobiliser les instruments français et britanniques associés à l'expérimentation des premiers programmes expérimentaux urbains et à certaines expériences italiennes, tout en les combinant avec les instruments classiques de la politique régionale de l'Union : le zonage, l'additionnalité, le partenariat, la programmation pluriannuelle. En termes de politiques menées, les programmes URBAN I (1994-1999, 800 millions d'ECUS, 118 projets) reprennent les objectifs classiques de développement économique, social et d'environnement mais sont justifiés en termes d'innovation et d'efficacité et de participation des habitants. Cette combinaison d'instruments sera remobilisée pour URBAN II (2000-2006) selon des critères à peu près similaires, avec des effets différenciés sur le traitement des enjeux et des politiques urbains dans les Etats membres<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Patrick Le Galès, John Mawson, *Contract Versus Competitive Bidding: Rationalizing Urban Policy Programmes in England and France*, in "Journal of European Public Policy", a. 2, n. 2, 1995, p.205-241.

<sup>34</sup> Maria Tofarides, *Urban policy in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2003.

<sup>35</sup> Giovanni Laino, Liliana Padovani, *Partnership to regenerate Public Action? The Italian Experience*, in "Pôle Sud", n. 12, 2000, pp.27-46 ; Charalampos Koutalakis, *The Cities and the structural Funds*, Athens, Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2003 ; Charlotte Halpern, *Institutional change through innovation*, in "Environment and Planning C : Government and Planning", a. 23, n. 5, 2005, pp.697- 713 ; Simon Güntner, Charlotte Halpern, "Local Policy Change in Berlin and the Role of the EU (1990 – 2004)", in L. Doria, V. Fedeli, C. Tedesco (eds.), *Rethinking EU spatial Policy as a Hologram*, London, Ashgate, 2007 ; I. Mboumoua, Retour sur l'expérience européenne, cit. ; Samuele Dossi; *Urban Governance Encounters Europeanization*, in « Regional and Federal Studies » ; a. 22, n. 2, 2012, pp.159-175.



L'élaboration et la mise en œuvre du programme URBAN sont elles aussi structurées par la dynamique d'instrumentation qui caractérise ce domaine d'intervention, avec la combinaison entre des instruments de la politique de cohésion et des instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale. L'innovation la plus notable a précisément consisté à exiger des villes demandant ce label et ses financements à développer une rhétorique de l'innovation, pour promouvoir des actions « innovantes » de rénovation urbaine, des démarches « innovantes », des modes de gouvernance « innovants ». L'unité urbaine de la Commission se place ainsi dans une situation qui lui permet de décerner des labels, de codifier progressivement les points forts et les points faibles des programmes présentés sur le label URBAN, de s'appuyer des réseaux de villes et des réseaux d'expert qui s'engagent dans cette démarche. La création du réseau URBACT d'échange d'expérience au début des années 2000 est un bon exemple du côté systématique de cette démarche<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Carla Tedesco, *EU and urban regeneration 'good practices' exchange*, in A. Hamedinger, A. Wolffhardt, *The Europeanization of cities*, cit., pp. 183-195.

### **4.3. Les effets propres aux instruments de la politique urbaine de l'UE : le cas du *mainstreaming*.**

La mobilisation de la dernière génération des instruments de la politique régionale européenne contribue par ailleurs à la rationalisation et à la réorganisation de la politique urbaine. Plus précisément, les instruments de soutien financier au développement économique, notamment JEREMIE et JESSICA, ainsi que l'adoption du « *mainstreaming* » comme instrument de la politique urbaine ont accéléré la marginalisation de cette politique européenne, observée depuis le début des années 2000s. Ces instruments n'ont rien d'original : les premiers ont été élaborés avec la Banque Européenne d'Investissement, et le *urban mainstreaming*, c'est-à-dire le remplacement de programmes spécifiques urbains par une priorité générale accordée aux questions de la ville dans les programmes de l'UE résulte de la transposition, dans les politiques européennes, d'une norme internationale apparue dans les domaines de l'environnement et de l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>37</sup>.

Outre leur manque d'originalité, ces instruments sont porteurs d'une rationalité propre. Elaborés et introduits dans le contexte des débats sur l'élargissement et l'adoption du Traité constitutionnel, ces instruments organisent la rationalisation des politiques européennes, c'est-à-dire la maîtrise des dépenses, la réduction des programmes existants et les freins mis à l'émergence de nouveaux domaines d'action publique. La marginalisation des politiques de cohésion territoriales de l'UE<sup>38</sup> s'explique également en lien avec le tournant néo-libéral des institutions européennes, marquée par la nomination de la Commission Barroso et les résultats des élections européennes depuis 1999<sup>39</sup>. Clairement identifiées comme étant le produit des années Delors, les politiques régionales et urbaines ne sont plus considérées comme prioritaires dans le projet politique de l'Europe de Lisbonne. Ceci n'empêche pas que certains Etats membres, se soient prononcés de manière épisodique (France, Espagne, Allemagne) ou continue (Pays-Bas), en faveur de la relance de l'agenda urbain de l'UE<sup>40</sup>. Les acteurs de la communauté de politique urbaine se sont par ailleurs mobilisés pour promouvoir l'adoption d'un éphémère programme URBAN + - finalement abandonné pendant les négociations sur l'attribution (thématique et géographique) des fonds structurels européens pour la période 2007-2013 : conférence des ministres nationaux de l'urbain (Lille, 2000), réunions des réseaux de maires des villes et des métropoles européennes, procédures de consultation initiées par la Commission sur différentes dimensions des enjeux urbains (mobilité, durabilité, pauvreté, etc.), création d'un groupe urbain au sein du Parlement européen (2000) et production d'expertise en faveur de programmes et fonds dédiés (2005). Dans ce contexte, l'introduction de l'instrument *mainstreaming* permet d'une part d'afficher la priorité accordée aux enjeux urbains dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, mais contribue d'autre part au démantèlement progressif des principales ressources de la politique urbaine de l'UE. Les programmes spécifiquement urbains (URBAN 1

---

<sup>37</sup> C. Halpern, S. Jacquot et P. Le Galès, *Mainstreaming, a hero of lost causes ?* cit.

<sup>38</sup> Liesbet Hooghe, *Images of Europe*, in "British Journal of Political Science", a. 29, n. 2, 1999, pp. 345-367.

<sup>39</sup> Liesbet Hooghe, *EU Cohesion policy and competing models of European capitalism*, in "Journal of Common Market Studies", a. 36, n. 4, 1998, pp.457-477.

<sup>40</sup> Michael Parkinson, *Urban policy in Europe*, prepared for the Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture, Vienna, 2005.

et 2) disparaissent pour être intégrés au sein des objectifs de convergence, répartis entre les régions classées objectif 1 – celles dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne reçoivent 81,54% des fonds – et objectif 2 dans une version modifiée de « compétitivité régionale et emploi ». Les Etats membres sont encouragés à cibler l'attention sur les villes, à partir d'une série de recommandations élaborées par la Commission européenne pour guider l'élaboration des plans stratégiques nationaux pour les villes.

La réorganisation de la politique urbaine de l'UE autour de l'instrument *mainstreaming* confirme les effets observés, en termes de rationalisation, de simplification et de concentration, dans d'autres politiques européennes. La mise en œuvre du *mainstreaming* nécessite en effet la mobilisation de ressources importantes et dans la durée pour contribuer à la diffusion et à l'intégration systématiques d'enjeux transversaux comme l'urbain, l'environnement ou encore l'égalité entre les femmes et les hommes. Son introduction dans le domaine urbain, caractérisé par la fragmentation des ressources et des acteurs, des modes de gouvernance souples, et l'instabilité des problèmes publics, explique au final les effets observés en termes de marginalisation de ce domaine d'action publique. Cette évolution est confirmée dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, et ce malgré le contexte de crise économique : largement décentralisée, la politique urbaine de l'UE pour la période 2014-2020 se résume à des réseaux de coopération entre les villes, la production de connaissances et d'information, et des outils de soutien à la planification stratégique.

Ainsi, dans le domaine urbain, les instruments les plus importants et effectifs demeurent strictement les instruments de la politique régionale. Même si ceux-ci sont réinterprétés ou manipulés, ce cadre des instruments de la politique régionale limite considérablement l'institutionnalisation et l'autonomie de la politique urbaine. Pour tenter de sortir de ce carcan, la Commission va multiplier l'introduction d'instruments de mobiliser et de concertation afin d'enrôler des acteurs, de mobiliser une coalition de clientèles potentielles pour sa politique. Mais les effets de ces « nouveaux instruments » restent limités. En termes de dynamique, la politique urbaine européenne peut-être vue comme le résultat des pressions en faveur de l'institutionnalisation de cette politique en provenance du Parlement, du Conseil des communes d'Europe puis progressivement et prudemment de la Commission Européenne. En revanche, l'absence de compétence propre a régulièrement soulevé l'opposition des Etats membres. Cette politique a donc émergé de manière un peu clandestine, à partir d'exceptions négociées à la règle. Les premiers programmes expérimentaux ont été mis en œuvre dans les années 1980 et cette politique urbaine a connu, après 1989, une forte dynamique d'institutionnalisation qui a amené plusieurs auteurs à pronostiquer l'avènement d'une grande politique urbaine européenne symbolisée par l'agenda urbain européen publié en 1999<sup>41</sup>. L'analyse des instruments et de leur origine nous permet de comprendre pourquoi cette politique urbaine a ensuite été progressivement si facilement marginalisée, un exemple d'échec d'institutionnalisation intéressant à expliquer.

---

<sup>41</sup> Rob Atkinson, *The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective*, in "European Planning Studies", a. 9, n. 3, 2001, pp.385-406

## 5. Conclusion

L'analyse du développement de la politique urbaine de l'UE européennes à partir de ses instruments apporte à la fois des gains de connaissance et des éléments d'interprétation sur la trajectoire de cette politique sectorielle et sur la transformation des modes de gouvernance au niveau européen.

L'identification des formes d'instrumentation privilégiées dans le domaine urbain rend compte des effets liés à leur propre logique sur les objectifs de cette politique et sur les formes de production et de légitimation de l'action publique urbaine de l'UE. Le traitement des enjeux urbains par les institutions européennes fait l'objet de contestations récurrentes. Qu'il s'agisse de mobilité, de lutte contre la pauvreté, d'efficacité énergétique ou de développement économique, l'exploration de nouveaux champs de compétences passe par des formes d'instrumentation permettant l'expérimentation, l'enrôlement et la mobilisation de nouveaux acteurs et intérêts, ainsi que la collecte et la centralisation de l'information. Ce phénomène, particulièrement exacerbé pour la politique urbaine, s'observe aussi dans d'autres domaines de l'action publique européenne<sup>42</sup>. Dans ce contexte, l'innovation instrumentale s'explique par la nécessité, pour les bureaux de la Commission, de contourner les règles existantes, de rendre visible l'action pour des raisons de légitimité et de mobiliser des coalitions, voire des clientèles les plus larges et variées possibles. Ainsi, l'évolution des formes d'instrumentation, et en particulier le recours de plus en plus fréquent aux 'nouveaux' instruments, résulte à la fois de la capacité stratégique de la Commission mais aussi de ses faiblesses.

Ensuite, l'analyse systématique et longitudinale des instruments de la politique urbaine de l'UE explique une partie des transformations de l'action publique dans ce domaine. Notre analyse montre que la priorité systématique accordée dans la recherche urbaine aux « nouveaux instruments » des politiques publiques européennes ne paraît pas justifiée. L'innovation instrumentale se combine en effet à des dispositifs plus classiques. C'est la combinaison d'instruments qui caractérise ce type d'action publique et pas les nouveaux instruments en tant que tels. Les opérations de choix et de sélection des instruments révèlent la faible capacité de pilotage par les institutions européennes. Les instruments de la politique urbaine de l'UE proviennent, dans leur très grande majorité, d'un autre secteur d'action publique, à la suite d'une série d'ajustements visant à relabelliser des éléments préexistants de nature hétérogène. L'importation des instruments de la politique régionale limite fortement l'institutionnalisation malgré l'affichage politique, et explique, sur la moyenne durée, les effets de sédimentation et d'inertie.

Enfin, le pari consistant, dans ce chapitre, à analyser le développement de la politique urbaine de l'UE à partir de l'émergence et de la combinaison de formes d'instrumentation originales montre les effets structurants sur le long terme des opérations de choix et de sélection d'instruments opérés à l'origine. Plus précisément, ceci explique la difficulté d'émergence d'un secteur autonome d'action publique dans le

---

<sup>42</sup> Charles F. Sabel, Jonathan Zeitlin (eds.) *Experimentalist Governance in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

domaine urbain dans un contexte où l'instrumentation se fait sous la contrainte d'un autre secteur qui impose ses instruments. Ce travail suggère ainsi que l'instrumentation est bien une variable clé de la dynamique d'institutionnalisation d'un secteur. L'absence de capacité autonome d'instrumentation constitue pour le moins un facteur qui rend moins probable le développement de cette politique. Les dynamiques de changement observées sur le long terme montrent le rôle structurant des formes d'instrumentation sur les modes d'allocation de ressources entre les acteurs dans le cadre du processus d'intégration européenne. La faible autonomie en termes d'instruments ne permet pas l'institutionnalisation, constitue un facteur de faiblesse qui rend possible la rapide marginalisation de la politique urbaine européenne après 2006. Ce résultat pousse à s'interroger sur la capacité des institutions européennes à développer une action publique autonome en l'absence d'instruments propres. Autrement dit, il est certain que l'Europe compte de plus en plus pour les villes, mais l'inverse apparaît beaucoup moins évident.

ANNEXE

**Tableau 1 : Liste des instruments de l'action publique urbaine de l'UE**

<b>Instruments législatifs et réglementaires</b>	<b>Date</b>
Articles 92.2.b&c, article 92.3 du Traité de Rome	1957
Additionalité	1975
Règlement (politique régionale)	1988
Programmes opérationnels	1989
Critères de désignation des zones	1989
Critère d'éligibilité (indicateurs de pauvreté)	1989
Zonage	1989
Document unique de programmation	1993
Plans de développement régional	1993
Cadre de soutien communautaire	1993
Cadre national de référence	1993
Règlement (aides d'Etat)	1997
Mainstreaming	1997
<b>Instruments fiscaux et économiques</b>	<b>Date</b>
Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)	1975
Fond Social Européen (FSE)	1975
JESSICA	2006
JEREMIE	2006
<b>Instruments conventionnels et incitatifs</b>	<b>Date</b>
Opérations intégrées de développement	1978
Cofinancement	1989
Partenariat	1989

Programmation pluriannuelle	1989
Projets pilotes urbains	1990
<b>Instruments informatifs et communicationnels</b>	<b>Date</b>
Action concertée de recherche (développement des grandes concentrations urbaines)	1978
Réseaux d'échange de bonnes pratiques	1990
Guidelines	1993
Forum Consultatif (Vienne)	1998
Audit Urbain	1998
Vade mecum, aides mémoires	1999
URBACT	2003
Conférence de citoyens	2005
Charte urbaine de Leipzig	2007
<b>Normes et standards / Bonnes pratiques</b>	<b>Date</b>
Procédures de suivi	1988
Indicateurs d'évaluation	1993