

# **Evaluation Ex Ante du Programme URBACT**

**Claude Jacquier  
CNRS  
Institut d'études politique de Grenoble  
Université Pierre Mendès France**

**avec la collaboration de  
Giovanni Laino  
Università di Napoli Federico II**

**21 septembre 2002**

**CERAT  
Pôle "Villes et Solidarités  
Centre National de la Recherche Scientifique  
Université Pierre Mendès France  
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**

**1030 avenue centrale  
Domaine universitaire  
38400 Saint Martin d'Hères  
BP 48 38040 Grenoble cedex 9**

**E mail : [claude.jacquier@upmf-grenoble.fr](mailto:claude.jacquier@upmf-grenoble.fr)**

## SOMMAIRE

<b>1 - L'EVALUATION EX ANTE DU PROGRAMME URBACT : POINTS DE METHODE .....</b>	<b>3</b>
1.1 Un programme dont l'opportunité est déjà reconnue.....	3
1.2 Les bonnes pratiques URBAN et la question de la transférabilité.....	4
1.3 Que faut-il évaluer ? .....	5
<b>2 - L'EVALUATION EX ANTE .....</b>	<b>6</b>
2.1 La prise en compte de l'expérience acquise en matière d'échanges et de coopération .....	6
2.2 Le contexte socio-économique et politico-administratif de la proposition .....	8
2.3 Les choix stratégiques et les priorités d'action retenues, leur cohérence externe et interne.....	10
2.31 Cohérence externe de la proposition.....	11
2.32 Cohérence interne de la proposition.....	12
2.4 La quantification des objectifs .....	15
2.5 L'estimation de l'impact socio-économique escompté et justification de la politique et de l'allocation des ressources.....	17
2.6 Les modalités de mise en œuvre du programme .....	17

## EVALUATION EX ANTE DU PROGRAMME URBACT

L'évaluation ex ante du programme URBACT a été réalisée pratiquement au fil de son élaboration finale. La première rencontre avec l'équipe chargée de son élaboration a eu lieu au mois de mai 2002. La dernière a eu lieu à la mi-septembre. Des versions successives du programme ont pu être consultées montrant une évolution importante du projet tant dans son contenu que dans sa forme. Plusieurs entretiens ont pu se dérouler avec les responsables de la proposition au cours de cette période. La rédaction finale de l'évaluation ex ante a été faite sur la base de la version du programme URBACT disponible au 1<sup>er</sup> août 2002.

Compte tenu des liens existant entre URBACT et le programme URBAN II, l'élaboration de l'évaluation s'est appuyée sur les nombreux documents disponibles et notamment les communications et rapports concernant URBAN. Faute d'évaluation du programme URBAN I, évaluation qui ne devraient être disponibles qu'en 2003, nous nous sommes essentiellement appuyés sur le rapport de la Cour des comptes européenne concernant URBAN I publié en 2001 et sur les réponses de la commission à ce rapport ainsi que sur l'évaluation initiale du programme URBAN II publiée en mai 2000.

Par ailleurs, nous avons relus les rapports d'études et de recherche réalisés sur la thématique urbaine des territoires urbains en crise et de la gouvernance urbaine ainsi que les rapports et audits officiels publiés concernant la mise en œuvre des politiques en ce domaine.

Enfin, la participation active des rapporteurs de cette évaluation à des programmes de coopération, d'échange et d'assistance mis en œuvre dans le domaine du développement urbain intégré au cours des dernières années a apporté la connaissance pratique nécessaire à une appréciation de la faisabilité de ce projet.

### 1 – L'EVALUATION EX ANTE DU PROGRAMME URBACT : POINTS DE METHODE

#### 1.1 Un programme dont l'opportunité est déjà reconnue.

L'évaluation ex ante de la proposition de programme URBACT présente des caractéristiques un peu particulières. La proposition URBACT est définie comme *«un élément de l'initiative communautaire URBAN. Le programme vise à développer les échanges d'expériences transnationaux entre les acteurs, villes et partenaires, des programmes URBAN et des Projets Pilotes Urbains, ainsi qu'à capitaliser à partir de ces projets, en tirant les leçons des résultats, réussites et faiblesses, qui peuvent être constatés. »*

Tant dans son opportunité que dans son principe, cette proposition est recommandée par les articles 14 et 15 de la communication de la Commission aux Etats membres du 28 avril 2000 qui définit les orientations du programme d'initiative communautaire URBAN. 1

---

1 - COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.- **Communication de la Commission aux Etats Membres définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable. URBAN II.-** C(2000) 1100 –FR, 28 avril 2000.

### **Article 14**

*«Chaque programme doit également prévoir des mesures visant à renforcer les connaissances, les échanges et la diffusion des expériences et des bonnes pratiques en matière de régénération économique et sociale des zones urbaines et de développement urbain durable.»*

### **Article 15**

*«En outre, il est nécessaire de coordonner et d'améliorer ce processus grâce à un mécanisme facilitant la détection et la reconnaissance des innovations et de bonnes pratiques, à des échanges d'expérience structurés, au suivi et à une évaluation (y compris des méthodes de quantification et l'usage d'indicateurs appropriés) et aux conclusions tirées des Projets pilotes urbains en cours et de l'Audit urbain, à la promotion de l'intégration dans les principaux programmes dans le cadre des Objectifs 1 et 2, à l'évaluation de l'impact sur les villes des autres politiques communautaires, etc. Afin de favoriser les échanges d'expérience et de bonnes pratiques par le biais de mesures d'assistance technique et notamment de mise en réseau, un montant maximal de 15 millions Euros pourra être utilisé (voir point 32).»*

Avec l'adoption d'URBAN II, les questions d'opportunité et de principe de ce programme ne se posent pas ou plus. L'évaluation initiale d'URBAN II 2 a montré la pertinence d'une mesure d'ailleurs déjà prévue dans le cadre d'URBAN I et dont la nécessité était souligné à maintes reprises dans le texte du Forum de Vienne en 1998 : «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne». 3

## **1.2 Les bonnes pratiques URBAN et la question de leur transférabilité**

Néanmoins, il est possible de discuter ici de ce qui peut être attendu de la coopération et des échanges entre les villes pour la constitution d'un savoir et la capitalisation des savoir-faire compte tenu des caractéristiques des projets URBAN. En effet, en raison de la diversité des contextes culturels et politico-administratifs ainsi que des différences entre les villes et entre les expériences, la question de la comparabilité et de la transférabilité des expériences est posée.

Qu'en est-il, par exemple, des bonnes pratiques et de leur transférabilité ?

Pour cela, il est nécessaire de revenir sur ce que peuvent être les «bonnes pratiques» URBAN. Les villes retenues sont censées mettre en oeuvre des **approches intégrées de développement urbain durable**. 4 On peut dire qu'une «bonne pratique» intégrée de développement urbain durable repose au moins sur trois éléments étroitement articulés : **un projet, une atmosphère, un territoire (PAT)**. Un projet, c'est-à-dire une initiative fondée sur un arrangement spécifique d'acteurs, non pas locaux, mais localisés sur un territoire qui dispose de ressources (capital économique, social, culturel, environnemental), le tout dans une atmosphère favorable (un climat et un environnement social et

- 
- 2- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.- **Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. La programmation des Fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative Urban.**- C(2002) 308 final, 24 juin 2000.
  - 3- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.- **Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions. Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne.** 25 mai 1999. 46 p.
  - 4- COUR DES COMPTES EUROPÉENNE.- **Rapport spécial n°1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission.**- 2001/C 124/01, JOCE 25 avril 2001. Réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européenne, p. 20

politique, des initiateurs performants, des systèmes institutionnels et législatifs locaux favorisant une planification urbaine rénovée). L'émergence de bonnes pratiques suppose donc **une alchimie particulière entre projet-atmosphère-territoire**, souvent difficilement reproductible d'une ville à l'autre d'un même pays et, a fortiori, d'un point à un autre de l'Europe. Ainsi, paradoxalement, la caractéristique majeure d'une bonne pratique ne serait-elle pas son intransférabilité ?

Une bonne pratique Urban doit intégrer les dimensions soulignées par le Cadre d'Action, à savoir l'économique, le social, l'environnemental et surtout la quatrième d'entre elles, qui généralement reste dans l'implicite, à savoir le système de gouvernance urbaine. Une «bonne pratique» intégrée de développement urbain durable dépend de la qualité des organisations politico-administratives et des systèmes d'acteurs. Les échanges et la coopération doivent être très fortement focalisés sur cette dimension des choses. Là, réside certainement une grande partie de **«la valeur ajoutée Urban»** et donc il est bon que les échanges et la coopération l'inscrivent au cœur de leurs préoccupations.

### 1.3 Que faut-il évaluer ?

L'évaluation ex ante de la proposition URBACT est délicate à mettre en œuvre car elle doit trouver sa place entre deux positions.

D'un côté, la proposition URBACT n'est pas un programme comme un autre ayant une autonomie et une cohérence en lui-même. Elle apparaît plutôt comme une action particulière en référence à des initiatives communautaires qui lui donnent sa logique. De ce fait, l'évaluation ex ante d'URBACT est largement déterminée par l'initiative URBAN et par la mise en œuvre des volets urbains des Objectifs 1 et 2. Elle ne peut être mise en œuvre que pour autant que ces programmes le sont en respectant les critères fixés par les textes qui régissent les Fonds structurels, le Cadre d'action, la communication Urban II et par les jugements de la Cour des Comptes européenne concernant Urban I. Elle doit respecter les engagements qui y figurent. En particulier, elle doit répondre aux exigences qui figurent aux articles 14 et 15 de la communication Urban II.

D'un autre côté, la proposition URBACT a une certaine autonomie de fonctionnement et sa logique propre, à savoir **la production d'un savoir commun diffusable concernant les approches intégrées de développement durable**. Elle doit être considérée comme une ressource pouvant entrer dans les programmes Urban (savoir, savoir-faire et bonnes pratiques transférés, production d'un savoir nouveau par hybridation et métissage). Elle peut donc conduire à la reformulation de programmes locaux (résultats) et avoir un impact sur les programmes de développement urbain durable mis en œuvre dans les villes européennes (qu'il s'agisse d'initiatives européennes, nationales, régionales ou locales) ainsi que sur les systèmes politico-administratifs.

L'évaluation ex ante sera donc consacrée exclusivement à cette seconde dimension de la proposition URBACT.

Dans la version URBACT que nous avons consultée en date du 1<sup>er</sup> août 2002 ne figurait pas d'analyse de type SWOT (forces, faiblesse, opportunités, menaces) que l'on retrouve fréquemment dans des projets de ce type. Compte tenu de ce que nous venons de dire d'URBACT, de ses liens étroits avec le programme URBAN I et II, des nombreux écrits sur la nécessité d'une telle initiative, sur les

faiblesses de la connaissance en ce domaines, sur les enjeux que représentent la fragmentation des villes et sur les menaces qu'une telle situation fait courir à l'Europe, une telle analyse ne s'imposait pas vraiment. Le Cadre d'action pour un développement urbain durable en Europe publié en 1998 qui sert de base à la formulation d'URBAN II est, en la matière, suffisamment explicite.

## 2 – L'EVALUATION EX ANTE

Pour mettre en œuvre cette évaluation ex-ante, nous nous sommes appuyés sur les recommandations méthodologiques de la Commission. Nous déroulerons donc les six volets habituellement retenus, à savoir :

- 1 – La prise en compte de l'expérience acquise en matière d'échanges et de coopération.
- 2 – Le contexte socio-économique des échanges
- 3 – Les choix stratégiques et les priorités d'action retenues, leur cohérence interne et externe
- 4 – La quantification des objectifs
- 5 – L'estimation de l'impact socio-économique escompté et la justification de la politique et de l'allocation des ressources
- 6 – Les modalités de mise en œuvre du programme

Pour chacun de ces volets, nous avons suivi le même plan : présentation des éléments contenus dans la proposition URBACT, commentaires et critiques qui semblent s'imposer et enfin, formulation de recommandations.

### 2.1 La prise en compte de l'expérience acquise en matière d'échanges et de coopération.

Comment cette proposition URBACT s'inscrit dans le courant des expériences réseaux d'échange et des dispositifs de capitalisation des savoirs et des savoirs faire ? Comment prend-elle en compte les acquis de ces expériences et tient compte des difficultés qu'elles ont eu à affronter.

La proposition URBACT fait état de la faiblesse des échanges et de la coopération en ce domaine ou plutôt de la faible connaissance que l'on peut avoir des expériences qui se sont déroulées tant au niveau européen qu'au niveau national ou au sein de réseaux de ville transnationaux. La proposition souligne le faible nombre et les limites de telles expériences dans le passé. <sup>5</sup> Elle indique que *«des programmes URBAN ont déjà intégré des actions d'assistance technique pour leur propre mise en œuvre et ils donneront lieu à des évaluations au sens des Fonds Structurels.»* Elle indique aussi que des *«réseaux nationaux ou bi nationaux d'échanges entre les villes concernées ont été constitués dans plusieurs pays.»* <sup>6</sup>

En cela, la proposition fait sienne le jugement de la Cour des comptes européenne. *«...peu d'actions concrètes ont été effectuées pour favoriser les échanges d'expériences entre villes bénéficiaires bien que cet objectif ait servi de justification pour accroître les enveloppes prévues par l'assistance technique.»* La commission en convient d'ailleurs dans sa réponse. *«Pour ce qui concerne le peu d'actions concrètes en faveur de l'échange d'expériences, il convient de*

---

5 - PROPOSITION URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p.3

6- PROPOSITION URBACT, version 1<sup>er</sup> Août 2002 p.4

*noter que des échanges d'expériences significatifs ont en effet eu lieu parmi les villes bénéficiaires. Cependant, ils étaient limités, dans la majorité des cas, à des initiatives de portée nationale qui n'assuraient pas toujours une véritable dimension communautaire. Cet inconvénient étant lié à l'absence d'un montant déterminé en faveur des échanges d'expériences transnationaux, la Commission estime avoir désormais créé les conditions pour qu'il ne se reproduise plus dans le cadre d'URBAN II, où 15 millions d'euros seront consacrés à cet objectif (...). »*

7

L'évaluation du programme URBAN 1 pourrait permettre de dire ce qu'il en a effectivement été, les premiers résultats devant être connus au cours de l'année 2003.

Compte tenu de ces constats, il n'était guère facile pour la proposition URBACT de faire état de l'expérience acquise et d'en tenir compte dans sa formulation.

Toutefois, il aurait été intéressant que celle-ci fasse référence à quelques expériences de réseaux d'échanges et de coopération qui ont existé et qui existent encore entre les villes (Eurocités par exemple). Certains, tel le réseau Quartiers en Crise entre 1989 et 1995, ont fortement contribué à l'élaboration d'un savoir et d'un savoir-faire commun en Europe dans le domaine des approches intégrées de développement urbain durable (contribution au Carrefour Delors de 1993 à l'origine d'URBAN). Par ailleurs, la réalité urbaine qui fait l'objet des programmes URBAN, a donné lieu à un Audit, à des recherches dans le cadre du 5<sup>ème</sup> PCRD (par exemple les recherches du consortium UGIS) ainsi qu'à des études d'accompagnement des programmes européens. Il y a donc là un gisement de savoirs et de savoir-faire (méthodologie des échanges et de la coopération) qui pourrait être exploité par le futur programme URBACT.

## **Recommandations**

Dans la mise en place de réseaux d'échange, le risque est toujours grand d'en rester à une approche impressionniste incapable de dégager les enseignements utiles et de les capitaliser.

Nous suggérons que dans les premiers temps de sa mise en œuvre, ce programme consacre une partie de son activité à exploiter les enseignements des expériences passées (ce qu'il faut faire ou ne pas faire, existence de «bonnes pratiques» dans le domaine des échanges, conditions nécessaires de la réussite en ce domaine). Plus précisément, il s'agit de réfléchir aux conditions à réunir et aux moyens à mettre en œuvre pour optimiser la production d'un savoir commun. En particulier, quelle articulation doit-on mettre en place entre les acteurs qui sont dans le «faire» (élus, praticiens, institutions et entreprises, responsables communautaires) et ceux qui sont dans «l'observation» (chercheurs, consultants, évaluateurs, etc.) afin de créer **de réelles conditions de coproduction et de capitalisation des savoirs et savoir-faire ?**

## **2.2 Le contexte socio-économique et politico-administratif de la proposition.**

---

7 - COUR DES COMPTES EUROPEENNE.- **Rapport spécial n°1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission.**- 2001/C 124/01, JOCE 25 avril 2001. p. 12 Réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européenne, pp. 22, 24 et 27

Comment la proposition URBACT prend-elle en compte les contextes économiques, sociaux, culturels et politiques dans lesquels se développent les programmes intégrés de développement urbain et en particulier les capacités des Etats membres, des régions et des villes à se mobiliser autour d'un tel enjeu. Comment cette proposition est négociée avec la diversité des partenaires européens engagés dans URBAN ?

La proposition URBACT met l'accent sur le rôle central des villes dans le développement de l'Europe mais aussi sur les risques d'un «*développement urbain inégalitaire, constitution de zones de relégation économique et sociale, dégradations de l'environnement.*»<sup>8</sup> Elle souligne, par ailleurs la diversité des villes et des territoires impliqués dans les programmes urbains, de leur capacité différentes à les mettre en œuvre et de leur capacité différente à participer à un programme d'échange, une capacité qui ne dépend d'ailleurs pas uniquement de leurs moyens financiers (importance notamment du capital humain et du capital social).

Au cours des travaux préparatoires d'URBACT, la quasi-totalité des pays membres de l'Union ont donné un accord de principe pour participer et co-financer le programme URBACT. C'est un point extrêmement positif pour la mise en œuvre d'un programme que l'Union a décidé.

Reste à savoir quelles seront les capacités de mobilisation des régions et surtout des villes tant en ce qui concerne les financements que les personnes impliquées. La proposition URBACT a identifié un potentiel de plus de deux cents villes (216 villes) pouvant être concernées. Il s'agit des villes qui bénéficient ou qui ont déjà bénéficié du programme URBAN et des Projets Pilotes Urbains. La proposition pourrait être ouverte à d'autres villes ayant conduit déjà actions urbaines innovantes dans le cadre des Objectifs 1 et 2 ainsi qu'à des villes des pays limitrophe de l'Union (pays candidats à l'adhésion, autres pays collaborant avec l'Union).<sup>9</sup>

Par ailleurs, ces sites doivent effectivement relever des défis environnementaux, sociaux et économiques majeurs et mettre en œuvre des programmes en conséquence (renforcement de la cohésion sociale, développement durable, égalité des chances entre les hommes et les femmes) ce qui donne des indications sur les thématiques des échanges. Ainsi la régénération physique et environnementale représente 40% des financements programmés par URBAN, la lutte contre l'exclusion sociale (21% des financements), l'action en faveur des entreprises et de l'emploi (21 % également).

Enfin les échanges devront prendre en compte la spécificité des sites urbains, un choix qui ne dépend pas d'URBACT. Ainsi sur les 70 sites URBAN 2, 31 sont des quartiers centraux, 27 des quartiers périphériques, 4 des quartiers mixtes, 8 des villes dans leur totalité.<sup>10</sup>

Dans sa réponse à la Cour des comptes concernant URBAN I, la Commission indique aussi que «*Cette initiative (URBAN) ne pouvait espérer régler entièrement ce qui est en fait un problème majeur de la société contemporaine, à savoir les quartiers en crise et, parfois, de véritables «ghettos» dans de nombreuses villes européennes. Le but de l'initiative était celui de soutenir un certain nombre d'actions exemplaires afin de démontrer que même dans des*

---

<sup>8</sup> - PROGRAMME URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 1

<sup>9</sup> - PROGRAMME URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 5

<sup>10</sup> - PROGRAMME URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 2

*quartiers de ce type il y a moyen de relancer l'espoir des habitants et la relance économique.»* 11

L'enjeu d'URBAN II, et donc des échanges, n'est pas de se limiter aux problèmes socio-économiques et environnementaux, mais bien comme le suggère le Cadre d'action, de mettre l'accent sur l'organisation politico-administrative des villes et sur les questions de gouvernance urbaine qui conditionnent très largement et parfois renforcent les mécanismes de dégradation et d'exclusion.

C'est un aspect qui est trop souvent sous estimé et qui reste dans l'implicite des programmes. Cet aspect est insuffisamment pris en compte par la Cour dans son jugement sur Urban I et utilement rappelé par la Commission dans l'analyse qu'elle fait des résultats et des impacts que ce programme a pu avoir dans le passé sur l'organisation du gouvernement des villes concernées. Les projets sélectionnés doivent mettre en oeuvre des approches intégrées de développement urbain. Ils doivent donc mettre, au cœur de leur stratégie, la transformation des manières de faire et des systèmes politico-administratifs dans leur relation aux acteurs sociaux et économiques.

## **Recommandations**

S'agissant des contextes urbains et socio-économiques, une attention toute particulière devrait être accordée, au début de la mise en œuvre du programme, à l'établissement de typologies. Les quelques éléments tirés d'URBAN I et des recherches conduites dans les villes montrent que les initiatives dépendent très fortement des contextes et de la taille des villes et des quartiers concernés. Les projets, leurs montages, leurs résultats et leurs impacts sont différents selon que l'on se trouve dans des villes où on doit combler des retards de développement important et où les projets URBAN n'atteignent pas une taille critique. Ils sont différents dans des pays qui disposent, de longue date, de politiques intégrées nationales ou régionales par rapport à d'autres où URBAN représente une nouveauté en ce domaine.

Le programme URBACT devrait **renforcer le poids de la dimension 4 du Cadre d'Action, à savoir la gouvernance urbaine**, dans la formulation de sa proposition et s'assurer que cette question figure au même rang que les thématiques économiques, sociales et environnementales dans les diagnostics qui seront portés sur les contextes urbains et dans les propositions d'échange qui verront le jour. Faute de cela, les échanges et la capitalisation risquent de se priver d'éléments essentiels.

L'échange et la capitalisation mettent en évidence **la question de la comparabilité des expériences**. Certes l'initiative URBAN offre un cadre commun d'intervention avec des procédures et des critères d'évaluation qui vont aller en s'harmonisant et en se renforçant, au fil du temps. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de l'initiative URBAN se fait dans des contextes économiques, sociaux, environnementaux et dans des traditions culturelles

---

11- COUR DES COMPTES EUROPEENNE.- **Rapport spécial n°1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission.**- 2001/C 124/01, JOCE 25 avril 2001. Réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européenne, p.25

politiques très différentes qui rendent difficiles les comparaisons et les transferts de pratiques. **Une bonne connaissance de ces contextes et de ces traditions** est donc indispensable si on ne veut pas commettre de contresens et appliquer des remèdes qui seraient pire que le mal.

L'ambition d'URBACT est de faire en sorte que se rencontrent les porteurs et les acteurs de ces projets, que se développent des échanges entre eux ce qui suppose plus qu'une langue commune de travail mais bien des références équivalentes (notions et concepts, problématiques, objets d'analyse, objets d'intervention,...) et des compétences élevées qui permettent de conduire ces comparaisons. Il faut que les participants aient **un intérêt équivalent** pour réaliser cette capitalisation.

URBACT devrait veiller à définir des exigences plus précises dans le domaine de **la mobilisation des ressources humaines** au sein des pays et des villes de façon aussi à ce que les personnes mobilisées s'inscrivent dans un solide maillage d'acteur locaux qui soit garant à la fois de la qualité des savoirs et savoir-faire disséminés à l'extérieur et de la diffusion en interne des informations capitalisées à l'extérieur. Cette participation et ce maillage socio-économique devraient être attentives à **la question de l'égalité des chances hommes femmes**.

### **2.3 Les choix stratégiques et les priorités d'action retenues, leur cohérence externe et interne**

Quelle est la problématique retenue pour mettre en œuvre ce réseau, par delà l'évidence que la coopération et les échanges sont une bonne chose ? Quels sont les objectifs, les priorités et comment sont-ils déclinés sous forme d'actions, quels sont les moyens mobilisés pour mettre en œuvre ces actions ? Comment ce réseau s'articule-t-il aux programmes URBAN mis en œuvre dans les villes, comment il les utilise comme «inputs» et comment ils les alimentent par ses «outputs».

#### **2.31 Cohérence externe de la proposition**

Comment la proposition URBACT répond aux priorités de l'Union européenne : investissements productifs, environnement, égalité des chances et l'emploi ? Plus précisément, comment s'inscrit-elle dans les contributions concernant les approches intégrées de développement urbain durable ? Est-ce que ces priorités sont intégrées dans le plan de manière transversale (mainstreaming) ou existe-t-il des mesures spécifiques ?

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie méthodologique de cette évaluation, l'opportunité et le principe d'un programme d'échange et de capitalisation figure dans l'évaluation initiale d'Urban II (cf. article 14 et 15 de la communication du 28 avril 2000. Ce choix figurait déjà dans Urban I et surtout il a été réaffirmé avec insistance, à de multiples reprises dans le «Cadre d'action pour un développement urbain durable» de 1998. <sup>12</sup> La proposition URBACT s'inscrit pleinement dans ces principes de base.

---

<sup>12</sup>- «Le cadre d'action pour un développement urbain durable cherche à mieux coordonner et cibler les actions communautaires en zones urbaines et s'organise autour de quatre objectifs qui sont liés entre eux, à savoir:

1. Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes
2. Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines

A travers les axes prioritaires d'URBAN II dont elle est chargée de favoriser la diffusion et la dissémination des pratiques, cette proposition répond aux grandes priorités de l'Union : 40% financements URBAN II concernent la régénération physique et environnementale, 21% la lutte contre l'exclusion sociale et 21% également l'action en faveur des entreprises et de l'emploi.

Par ailleurs, les thèmes de travail prévus dans la proposition en relèvent totalement même si, une large place est encore laissée aux initiatives que pourront prendre les villes.

Ainsi « ...la priorité sera donnée à ceux qui traitent du cœur du programme URBAN : les populations et les quartiers de ville en grande difficulté, la lutte contre les difficultés économiques et sociales qu'ils rencontrent et le souci d'une meilleure cohésion sociale dans les agglomérations. »

(...)

- l'exclusion sociale,
- l'insertion des populations d'origine étrangère,
- la régénération physique du tissu urbain,
- les transports et environnement,
- l'activité économique, (PME, innovation...) et l'insertion par l'emploi
- la formation,
- les questions relatives à la sécurité quotidienne,
- la société de l'information,

En outre, des thèmes de travail pourront porter sur des modes d'action, par exemple le partenariat public-privé, la participation citoyenne, la gouvernance des projets... » 13

De leur côté, les axes prioritaires et les mesures prévus par la proposition URBACT ont été définis en cohérence et en complémentarité par rapport aux options d'URBAN à savoir : apporter une valeur ajoutée aux politiques sectorielles 14 et aux programmes opérationnels «par des échanges d'expériences transnationaux et une «capitalisation transversale» à l'ensemble de ces programmes et des Projets Pilotes Urbains. » 15

Trois axes sont proposés : la diffusion des connaissances, la capitalisation de l'information, l'assistance technique.

## Recommandations

La proposition URBACT gagnerait en clarté en soulignant plus les références aux grandes orientations de l'Union européenne en matière de renforcement de la cohésion sociale, de développement durable et tout particulièrement d'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Les villes apparaissent de plus en plus comme les lieux privilégiés des transformations en ce domaine. Les approches intégrées de développement urbain durable marquent le passage du «faire la ville» (les années de l'urbanisation) au «faire avec la ville» (avec les

---

3. Protéger et améliorer l'environnement urbain: vers une durabilité locale et globale

4. Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir. » p.4

13- PROGRAMME URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 6

14- La valeur ajoutée d'URBAN consiste notamment en l'approche intégrée qui prime la prise en compte de cette problématique multisectorielle et, par ce biais, ne traite pas seulement les symptômes en cherchant, au contraire, à attaquer les causes de la détresse des habitants. COUR DES COMPTES EUROPEENNES.- **Rapport spécial n°1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission.**- 2001/C 124/01, JOCE 25 avril 2001. Réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européennes, p. 26

15- Programme URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 6

populations, les cultures, les patrimoines) ce qui conduit à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance urbaine, de nouvelles organisations, de nouveaux rapports de production et d'échanges, de nouvelles professions qui entraînent une redéfinition des rapports homme-femme.

La proposition URBACT gagnerait aussi en efficacité en se positionnant mieux par rapport aux quatre objectifs du Cadre d'Action et surtout en faisant référence aux multiples suggestions de réseaux d'échanges et de capitalisation qui y figurent. Pas moins de 10 actions sur les 24 envisagées par le Cadre d'Action se situent dans ce champ. 16

### 2.32 Cohérence interne de la proposition.

La proposition URBACT a défini trois grandes priorités : la diffusion des connaissances, la capitalisation et l'information, l'assistance technique. ces priorités sont déclinées en diverses mesures. Les raisons de ce découpage selon ces trois priorités ne sont guère explicitées et on a du mal à comprendre la cohérence interne de ce découpage d'autant plus que les dénominations des priorités semblent mal refléter le contenu qui en est donné dans le texte.

#### Axe prioritaire 1

Ce décalage est surtout perceptible pour l'axe prioritaire dénommé, peut-être improprement «*Diffusion des connaissances*», axe présenté comme «*l'élément central d'URBACT*». Cet axe vise à ce que se mette en place «*un large courant d'échanges entre tous les acteurs des projets conduits dans le cadre d'URBAN*» 17.

La mise en œuvre de cet axe repose principalement sur la mesure 1.1 «*Réseaux thématiques*». Ces réseaux thématiques dont le contenu sera choisi par le comité de suivi en relation avec les villes et les projets opérationnels URBAN (cf. liste indicative supra) fonctionneront sur la base d'un cahier des charges contractuel définissant les activités et les responsables. Le choix des réseaux (existants ou à créer) et des villes membres fera l'objet d'un appel d'offre. Le chef de file de chaque réseau sera assisté d'experts.

En quelque sorte, cet axe et cette mesure constituent **la cheville ouvrière du programme URBACT**. Les réseaux sont les lieux de production d'informations, de données, de savoir-faire, de connaissances et de savoirs concernant une thématique particulière, à partir de la réalité vécue dans chacun des sites opérationnels. Ce sont aussi des dispositifs censés être des lieux par lesquels les villes et les participants s'identifieront ou non au programme URBACT et donc se mobiliseront. Les modalités de fonctionnement de ces réseaux (les caractéristiques de la boîte noire) doivent retenir toute l'attention. De ce fonctionnement de la boîte noire dépendra la possibilité de capter des inputs d'information de qualité (mobilisation des compétences, stimulation des acteurs

---

16- Objectif « Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes » : actions 2, 3, 4, 6.  
Objectif « Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines » : actions 7, 10.  
Objectif « Protéger et améliorer l'environnement urbain : vers une durabilité locale et globale » : action 19.  
Objectif « Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir » : actions 20, 23, 24.

17- Programme URBACT version 1<sup>er</sup> août 2002, p. 7

locaux) et la capacité de produire un output performant en matière de savoir utilisable et transférable.

Des remarques analogues peuvent être formulées pour la mesure 1.2 «*Qualification*» puisqu'il s'agit là aussi de collecter les expériences locales et nationales pour produire des matériaux pédagogiques et comparer les situations. Elles sont pertinentes aussi pour la mesure 1.3 «*Etudes et autres initiatives*».

Dans ces trois cas, et c'est ce qui fait la spécificité de ces mesures, il s'agit de **démarches «bottom-up»** ce que souligne d'ailleurs la proposition. En quelque sorte, on part du terrain et des expériences, pour produire un savoir plus ou moins élaboré (de l'échange de savoir-faire à l'étude –recherche ?). Il s'agit donc **moins d'une diffusion des connaissances** que d'un **processus de coproduction des connaissances**, tout en sachant que les coproducteurs en bénéficieront directement car, en produisant à partir d'échanges, on apprend.

L'expérience des réseaux d'échange montre que cet aspect des choses est essentiel pour la réussite de tout programme de cette nature. Il suppose des méthodologies et des procédures appropriées. Il suppose des professionnels –experts particulièrement performants. On devrait y consacrer autant de précautions que celles accordées aux aspects financiers et institutionnels de la proposition (point IV, V et VI). Pour le moment, **les conditions concrètes de fonctionnement de ces réseaux sont insuffisamment précisées** dans la proposition.

Les responsables de la proposition URBACT que nous avons questionné sur ce point sont parfaitement conscients du caractère déterminant de cette boîte noire et ont indiqué que cette dimension fera l'objet du complément de programmation.

### **Axe prioritaire 2 et axe prioritaire 3**

Ces deux axes (capitalisation et information, d'une part, assistance technique d'autre part), tout aussi stratégiques, posent moins de difficultés de fonctionnement. Ils s'inscrivent plus dans des logiques de centralisation d'information et de distribution «top-down» dans lesquelles les organisations sont censées être plus performantes. Cela pose cependant la question de la qualité de la mise en œuvre de l'axe prioritaire 1, à savoir la qualité de la mise en œuvre d'un «prélèvement d'informations» à partir de la diversité des situations.

De manière générale, les difficultés rencontrées par les opérations 2 et 3 qui peuvent être apparentées à des opérations de «montée en généralisation » et de dissémination, résident surtout dans la performance du prélèvement.

On en revient ici à ce que nous disions ci-dessus au point 1.2 concernant les bonnes pratiques et leur transférabilité. Une bonne pratique est une alchimie subtile entre un projet, une atmosphère et un territoire. Par analogie, on pourrait parler d'une plante, d'un climat et d'un terroir. Le prélèvement d'informations concernant cette bonne pratique n'est précisément qu'un prélèvement. Il prélève certains éléments et en laisse obligatoirement d'autres qui peuvent être essentiels. Souvent, ce qui est prélevé n'est que l'apparence des choses, ce qui se donne à voir, l'écume...et c'est cela qui est consolidé en un savoir pour donner lieu ensuite à une généralisation (lois, règlements, procédures) destinée à être appliquée en tous points du territoire quelles que soient les caractéristiques de ceux-ci.

Il y a là une démarche bien connue qui conduit à nombre d'échecs. C'est un peu le travers que l'on rencontre dans la pratique scientifique avec les méthodes inductives. En fait si l'on veut pouvoir comprendre une réalité et valablement échanger des informations, il faut pouvoir disposer d'une théorie, d'un modèle explicatif préalable capable de rendre compte de la réalité qu'on veut observer et que l'on peut ainsi valider ou invalider. Faute de quoi on peut faire dire tout et n'importe quoi à n'importe quelle observation. Qui plus est lorsque l'on est dans le cadre de réalités complexes comme celles que prétendent aborder les approches intégrées de développement urbain durable dont URBAN fait partie.

## Recommandations

Bien qu'il soit difficile de définir systématiquement les choses dans un domaine qui procède souvent par itérations, il serait bon que la proposition URBACT définisse mieux ce qui relève d'une approche bottom-up (collecte de données, d'informations, d'expériences) et ce qui peut être considéré comme une logique top-down de dissémination cela d'autant plus que les méthodes mise en œuvre sont de nature différente. La présentation de la démarche aux différents acteurs y gagnerait en clarté et en efficacité.

La deuxième recommandation porte sur les méthodes mobilisées dans l'axe prioritaire 1 intitulé dans le texte «Diffusion d'information» et notamment sur la mesure 1.1 «Réseaux thématiques». Les responsables de la proposition URBACT ont précisé que cette question ferait l'objet du complément de programmation.

La réflexion devrait porter sur **les processus de coproduction de connaissances par des réseaux d'échange**. Souvent donné pour une évidence, qu'en est-il véritablement de cette production de savoir par l'échange ? Dans ces processus, il serait nécessaire que soit précisé le rôle attendu des divers types d'acteurs (élus, professionnels, responsables d'organisation, responsables communautaires, experts et chercheurs) engagés dans les projets locaux. Il serait aussi nécessaire de connaître les processus par lesquels se réalisent la diffusion, la dissémination et l'accumulation des savoirs. Enfin, le complément de programmation pourrait traiter de l'articulation de la démarche «bottom-up» et des évaluations locales des programmes opérationnels URBAN (mobilisation de moyens financiers et de compétences). Il y a certainement là, une possibilité d'améliorer la production en continu d'informations concernant ces programmes et de nourrir un centre de ressources afin que celui-ci ne devienne pas une bibliothèque morte.

Parmi les thématiques à privilégier, tout ne peut procéder d'un choix bottom-up. Tout d'abord, nous l'avons vu, URBACT doit satisfaire des priorités affichées par l'Union européenne dans les domaines du développement durable, des activités économiques et de l'emploi, de l'égalité des chances hommes femmes, de la cohésion sociale. Ce sont les priorités affichées dans le Cadre d'action à condition de ne pas oublier, comme c'est trop souvent le cas, d'accorder toute sa place à la question de l'organisation politico-administrative et à la gouvernance urbaine. Un des acquis d'URBAN I est précisément d'avoir permis d'impulser des changements d'attitudes et de comportements dans les Etats membres et dans les collectivités territoriales. Les approches intégrées de développement urbain

durable permettent de mettre en place, dans les villes, des laboratoires des réformes. 18

## 2.4 La quantification des objectifs

Comment quantifier l'activité d'un réseau d'échange et d'un dispositif de capitalisation des savoirs et des savoirs faire ? Quels indicateurs sont retenus par la proposition URBACT ? La qualité des approches intégrées de développement urbain repose souvent sur une alchimie particulière où le qualitatif tient une place essentielle : quels indicateurs utiliser ?

La proposition URBACT mentionne à plusieurs reprises la question de l'évaluation de ses activités. Elle le fait sur plusieurs registres soit en faisant état de l'évaluation URBAN, soit en mentionnant la nécessité de mettre en œuvre cette évaluation.

Globalement, la proposition URBACT donne un chiffrage financier global du programme et le décline d'une part, en axes prioritaires et en mesures selon un échéancier 2002-2006, d'autre part, selon les types de financeurs. Il serait intéressant, à ce niveau, de reprendre quelques fiches de calcul qui ont permis d'aboutir à ces résultats. On y découvrirait certainement matière à déterminer des indicateurs quantifiables.

En matière de quantification des objectifs, la proposition URBACT s'est limitée à chiffrer le nombre de pays, de villes et de projets qui pourraient participer au programme.

D'autres objectifs pourraient être facilement quantifiés, moyennant certaines hypothèses, par exemple, le nombre de participants par villes et par catégories d'acteurs. De manière analogue, il serait possible, pour certaines mesures, notamment les échanges au sein des réseaux thématiques, de quantifier le nombre de journées de visite et de dégager ainsi des coûts unitaires.

Cela fait, on ne peut guère être satisfait par de tels chiffreages pour rendre compte de processus avant tout qualitatifs, mais est-il possible de faire autrement en ce domaine ?

Autant il est facile de quantifier des objectifs lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des processus matériels, autant il est difficile de le faire lorsque comme dans le cas d'URBACT, il s'agit de mettre en œuvre des processus de nature intellectuelle qui renvoient à du qualitatif.

## Recommandations

---

18 «Il y a lieu de remarquer qu'une difficulté inhérente à l'initiative URBAN était liée au rôle essentiel que les autorités locales, souvent pour la première fois, étaient appelées à jouer à la fois dans la préparation des programmes et dans leur mise en œuvre. S'il est vrai que cela a pu provoquer dans certains cas quelques retards ou inefficacités, il est d'autant plus vrai que cet inconvénient a été largement compensé par l'apprentissage développé, grâce à URBAN, par ces autorités, qui pourront dorénavant en bénéficier afin d'être impliquées davantage par rapport à l'ensemble des interventions des Fonds structurels dans leurs régions. Cette fonction d'apprentissage des structures locales n'a d'ailleurs pas manqué de porter ses fruits car déjà les programmes présentés en 1996 ont vu réduire leurs délais d'adoption à moins de la moitié de ceux de 1994. » COUR DES COMPTES EUROPEENNE.- **Rapport spécial n°1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, accompagné des réponses de la Commission.**- 2001/C 124/01, JOCE 25 avril 2001. Réponse de la Commission au rapport de la Cour des comptes européenne, p.26

Hormis les objectifs quantifiés concernant les pays, les villes, les projets et les acteurs participants impliqués dans le programme URBACT, il doit être possible d'élaborer quelques indicateurs en décontractant les chiffres précédents affichés sur les axes prioritaires et les mesures et en les complétant par des informations pertinentes en regard des objectifs européens (par exemple en ce qui concerne les participants et l'égalité des chances).

Par ailleurs, il doit être possible de chiffrer des objectifs en matière de production notamment en ce qui concerne l'axe prioritaire 2 « Capitalisation et information » (rapports et articles, formations dispensées, matériel audio-visuel, séminaires et manifestations publiques, etc.).

Le programme URBACT pourrait consacrer aussi une partie de ses activités d'études et de recherche (mesure 1.3) à l'élaboration d'indicateurs permettant de rendre compte des processus de prélèvement, de généralisation et de dissémination des savoirs au sein de son réseau.

Par ailleurs, au sein d'URBAN, le programme URBACT pourrait contribuer à l'élaboration de typologies des situations de fragmentation urbaine et des politiques mises en œuvre. Il pourrait aussi mettre en évidence l'impact d'URBAN sur les systèmes politico-administratifs nationaux et sur les systèmes de gouvernance urbaine.

## **2.5 L'estimation de l'impact socio-économique escompté et justification de la politique et de l'allocation des ressources**

Dans la proposition URBACT, l'impact positif du programme est postulé. Il paraît de l'ordre de l'évidence que des programmes de l'importance d'URBAN I et II auxquels s'ajoutent des initiatives diverses prises dans le cadre de la politique européenne touchant potentiellement plus de 200 villes, auront des effets dans les différents Etats-membres. C'est le constat déjà dressé par la Cour des comptes et par la Commission, un constat qui sera certainement confirmé par l'évaluation d'URBAN I en 2003. Le programme URBACT qui est associé à URBAN II pourrait concerner un nombre significatif de personnes dans chaque ville notamment parmi les personnes occupant des postes de responsabilité en mesure d'être des prescripteurs, des décideurs et des relais d'opinion. L'impact là encore est évident.

A partir de ces éléments qui sont de l'ordre de l'évidence, largement étayés par les propos successifs de la Commission, peut-on aller plus loin ? La proposition URBACT n'est guère explicite sur la mesure de l'impact escompté de son action.

La réponse qui sera apportée aux remarques faites au point 2.4 précédent permettra d'offrir quelques indicateurs quantitatifs permettant de mesurer une dimension de cet impact.

### **Recommandations**

On pourrait en la matière utiliser des indicateurs «approchés» (identification des sources de difficultés et établissement des procédures pour le suivi et l'évaluation des cas où la quantification risque d'être problématique). Il devrait être possible de suivre l'impact d'URBACT sur l'évolution des pratiques et des organisations politico-administratives à travers des enquêtes auprès des

responsables locaux. On pourrait utiliser des indicateurs «dérivés ou indirects». Par exemple, il devrait être possible dans chaque ville, au sein des systèmes d'acteurs locaux, de connaître l'évolution de la notoriété d'URBACT. On pourrait aussi suivre la diffusion de certaines notions, de certains concepts et de certaines problématiques qui seraient «labellisés» URBACT (effet «école de pensée»). Inversement, il devrait être possible de mesurer la diffusion de ces concepts et de ces problématiques entre les sites, et entre les sites et les niveaux centraux (Etats, Commission).

## **2.6 Les modalités de mise en œuvre du programme**

La proposition URBACT est particulièrement bien renseignée en ce qui concerne les chapitres ayant trait au financement (IV), au dispositif de pilotage (V), aux modalités de gestion (VI). Le reste de la proposition en apparaît, toutefois, déséquilibré.

La proposition prévoit la mise en place d'une autorité de gestion (le Ministère français chargé de la ville), d'une autorité de paiement (la Caisse des Dépôts et Consignations) et d'un comité de suivi et de programmation où seront représentés les pays contributeurs avec une voix par pays, chacun d'eux pouvant être représenté par une ville, un réseau de ville ou une autre collectivité territoriale. Un secrétariat technique sera la cheville ouvrière du programme. Il sera relayé, notamment pour la mise en œuvre de l'axe prioritaire 1 (le cœur du programme) par des chefs de file (collectivités locales) retenus après procédure de mise en concurrence.

Ce dernier aspect définit par le point VI.1 concernant la gestion du programme est très positif. Il propose la mise en concurrence assez systématique des villes ou des acteurs membres d'URBACT pour la mise en œuvre des axes prioritaires, des mesures et des projets (appel à projets, appel d'offres).

En revanche, ainsi que nous avons pu le souligner déjà, la présentation de l'évaluation reste très formelle.

### **Recommandations**

La définition des missions du secrétariat technique reste floue. Implicitement, il est le bras de l'autorité de gestion et il est chargé de mettre en œuvre l'ensemble du programme. Compte tenu du rôle clé du secrétariat et de la lourdeur des missions, il est un peu étonnant qu'aucun point ne soit consacré à la composition et au fonctionnement de ce secrétariat. Un implicite à rendre explicite.

La proposition URBACT se situe dans le champ de la mobilisation des savoirs et des savoirs-faire, de leur analyse, de leur capitalisation et de leur diffusion. Ces missions devront faire appel à des professionnels relativement spécialisés (expert, consultants, chercheurs). Il n'en est guère fait mention dans les textes de la proposition. Seront-ils membres du secrétariat, seront-ils mobilisés par lui en tant que de besoin, seront-ils recrutés dans les différentes mesures prévues dans la proposition ? La encore, il serait bon d'avoir des précisions sur cette dimension essentielle du fonctionnement.