



Datar



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

**Quel rôle pour l'Union européenne
dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables ?**

Gilles Lepasant
Géographe, CNRS
Gilles.Lepasant@free.fr

Septembre 2012



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

Présentation

Rédigée dans le cadre des travaux de CoesioNet (Réseau Européen d'Etudes et de Recherches sur la Cohésion et les Territoires en partenariat avec le CERI (Sciences-Po, CNRS) et la DATAR), cette note traite des principaux outils à disposition de l'UE pour accélérer la transition énergétique à l'échelle des villes (seul le volet environnemental du développement durable est évoqué). Elle interroge notamment le rôle que peut jouer la politique régionale pour renforcer la cohérence entre les différents dispositifs institués par les Directions générales sectorielles (notamment celles compétentes pour l'énergie et l'environnement) en matière de développement urbain durable.

Elle repose sur la littérature citée en bibliographie et sur des entretiens conduits à la Commission européenne et au Parlement européen au cours du premier semestre 2012.

Introduction

Juridiquement, l'Union européenne n'a pas de compétence en matière de politique urbaine. Pourtant, les décisions prises à l'échelle européenne affectent de plus en plus les villes du continent. Rares sont désormais les parties du droit national de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme des Etats membres qui ne soient pas affectées par le droit européen. Les Etats se sont en outre entendus sur un « acquis urbain » reposant sur 6 principes clefs sensés régir les politiques de la ville: valorisation des visions stratégiques, des approches intégrées, des logiques de partenariat, de la concentration des financements, de l'apprentissage par l'échange de bonnes pratiques et de l'évaluation¹. Par ailleurs, les choix effectués dans le cadre des secteurs de l'énergie, de l'environnement, du marché intérieur ainsi que les financements alloués à travers différents programmes et la politique de cohésion affectent sans cesse davantage les choix effectués pour et/ou par les villes européennes. La remarque vaut notamment en matière de développement durable. La transition écologique des villes, qui suppose une action dans les domaines de l'énergie, du logement, des transports, de l'urbanisme s'amorce dans le cadre de choix européens.

Pour quelle vision de la ville ? Avec quelle cohérence dès lors que la question urbaine relève de différentes directions administratives de la Commission ? Quels sont les principaux défis à relever pour que les paradigmes contemporains de l'UE en matière de développement durable percolent dans l'ensemble des villes européennes et pas uniquement dans des cas aussi exemplaires que rares ?

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette note vise à rappeler les enjeux d'un développement urbain durable et à identifier les principales pièces constitutives de ce puzzle auquel s'apparente aujourd'hui la politique urbaine de l'UE.

Les enjeux d'un développement urbain durable

Un continent européen spécifique

En 2050, la population urbaine mondiale atteindra un total de 6,3 milliards de personnes, contre 3,5 milliards en 2011. Au cours des 20 années qui suivront, les surfaces urbanisées sur l'ensemble de la planète devraient augmenter d'une superficie voisine de celles de la France, de l'Espagne et de l'Allemagne réunies. D'ores et déjà, les villes abritent plus de la moitié de la

¹ Voir l'annexe II de l'accord de Bristol des 6 et 7 décembre 2005 : *Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe*.

population mondiale, consomment les deux-tiers de l'énergie mondiale et produisent 70% des émissions mondiales de GES (Gaz à effet de serre).

Dans la géographie mondiale, le continent européen a une spécificité : son maillage composé majoritairement de villes moyennes. Les villes européennes disparaissent les unes après les autres de la tête de liste des villes les plus peuplées au monde. Le continent, pourtant traversé de profondes disparités territoriales, est de fait polycentrique, organisé autour d'un réseau de villes moyennes. Si l'Europe ne connaît pas les affres des métropoles tentaculaires caractéristiques de pays émergents, elle n'est pas pour autant exemplaire. Elle contient difficilement l'étalement urbain, peine à organiser les mobilités et son habitat - comme ses formes urbaines - pourraient être moins énergivores.

Vertus et limites des logiques d'agglomération

Les progrès de l'urbanisation ont des vertus. La Nouvelle Economie Géographique a démontré les avantages que les dynamiques d'agglomération procurent dans les processus de développement, les gains qu'en retirent le fonctionnement des marchés et les systèmes d'innovation. Mais cette même urbanisation exacerbe des dysfonctionnements environnementaux (congestion, pollution atmosphérique, nuisances sonores, imperméabilisation des sols, etc.) d'autant que les villes sont directement concernées par le changement climatique. Sur ce point, de plus en plus de pays européens dressent des cartographies prospectives du climat, notamment en France (Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2011). En RFA, certaines grandes villes se livrent désormais à l'exercice. Globalement, les prévisions font état d'un réchauffement aux conséquences diverses : aggravation des submersions sur les côtes basses (zones deltaïques, lagunes) susceptibles d'affecter les villes proches du littoral (Venise, Saint-Malo), intensification des îlots de chaleur, récurrence des phénomènes climatiques extrêmes.

- L'échelle pertinente : celle de la région urbaine

Chaque année en Europe, la superficie du Luxembourg est gagnée par l'urbanisation. En France, pendant que la population augmentait de 3 % dans la décennie 1990-1999, la tâche urbaine croissait de 10 %. La densité de population a diminué d'un tiers sur les 50 dernières années dans les unités urbaines. Le front urbain avance à la périphérie des villes, le long des infrastructures de transport et vers les littoraux atlantique et méditerranéen.

Comment expliquer l'étalement urbain ? Premier facteur : la forte demande en espaces bâtis. Celle-ci est liée à la démographie, à l'amélioration du niveau de vie (plus ce dernier progresse, plus la taille des logements augmente), aux recompositions familiales (la taille des ménages ne cesse de chuter – ce qui génère mécaniquement de nouveaux besoins en logements), à l'activité économique. Autre facteur explicatif : la faible valeur du foncier agricole. En France, les terres labourables achetées pour l'agriculture valent moins cher qu'en 1990 (hors inflation monétaire). La tentation est grande pour les exploitants agricoles de vendre lorsqu'un changement de statut de leur patrimoine foncier se profile. Autre explication : la facilitation des déplacements. En France, les durées journalières de déplacement sont à peu près constantes mais les distances parcourues augmentent sensiblement. A l'échelle des individus, le temps dégagé par les gains de vitesse est le plus souvent réinvesti dans le déplacement. Pour l'utilisateur automobile, le facteur clef est moins la distance que le temps consacré à se déplacer. Dès lors, une amélioration des infrastructures routières encourage la mobilité, laquelle appelle à son tour de nouvelles infrastructures.

Contenir l'étalement urbain s'avère difficile. En France, la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de décembre 2000 a bloqué l'extension urbaine en continuité de l'urbanisation existante mais beaucoup de constructions nouvelles se sont reportées plus loin dans des opérations plus petites. A présent 85% de la construction se réalise en dehors des

opérations planifiées. La lutte contre l'extension urbaine aurait-elle accéléré le mitage ? L'étalement urbain en tâche d'huile est en tous les cas une réalité d'hier. Il s'est mué en émiettements et en archipels au sein de vastes territoires.

La notion d'étalement urbain est d'autant moins éclairante que différents types d'extension urbaine sont à l'œuvre en Europe. L'étalement peut être tiré par les infrastructures (Athènes après les jeux olympiques), suscité par l'abandon des fermes aux abords des grandes villes (Stockholm) ou encore alimenté par les constructions pavillonnaires. Dans les pays d'Europe centrale, le modèle de la ville compacte dominait à l'époque communiste. Si étalement il y avait, il s'opérait à travers la constitution de grands ensembles en proche périphérie, souvent voisins d'unités industrielles. L'étalement version capitaliste débute en 1989 avec la libéralisation du marché du foncier, la hausse du taux de motorisation, l'implantation de grandes surfaces, le desserrement des emprises industrielles. Dans l'ex-RDA comme dans plusieurs pays d'Europe centrale, la chute de la démographie est annonciatrice de villes moins peuplées et plus étalées, aux antipodes du modèle prôné de nos jours.

- Un contexte dominé par l'incertitude

La transition écologique, comme toute période de transition, est caractérisée par une forte incertitude. Si la nécessité d'évoluer vers de nouvelles conceptions d'aménagement et de gestion des villes s'impose, le doute subsiste sur plusieurs aspects cruciaux. L'option photovoltaïque aurait, selon certains, atteint un niveau de maturité la rendant compétitive comme en témoigne les perspectives d'une surproduction d'électricité en période estivale en France (RTE, 2012). Pour d'autres, les rendements sont dérisoires et l'innovation de rupture escomptée est illusoire. Les filières sont, elles, affaiblies par l'incapacité des acteurs publics à fournir la visibilité attendue par l'investisseur. La biomasse est fréquemment présentée comme la solution pour un continent européen riche en forêts et en terres agricoles. Les villes équipées en réseaux de chaleur peuvent ainsi nouer des contrats avec les producteurs du voisinage, grossir les revenus du monde rural, contribuer à structurer les filières bois tout en limitant la consommation de ressources fossiles fournies par des réseaux centralisés. Une évaluation plus fine du bilan carbone nuance le tableau. Quid des norias de camions ? Comment éviter le déficit carbone imputable au temps qui sépare la combustion du végétal et donc le dégagement du CO₂ absorbé et le moment où le végétal replanté aura atteint la capacité d'absorption de CO₂ de son « prédécesseur » ? Sans parler des conflits d'usage entre différents secteurs intéressés par les mêmes composantes des forêts.

À l'instar des technologies, les notions sont également débattues. Celle d'étalement urbain n'est pas seulement vague. Elle est aussi contestée dans les conséquences qu'on lui prête couramment. En effet, des densités plus faibles en périphérie de villes sont favorables à la capture d'énergies renouvelables (puits canadien, photovoltaïque). Si la courbe de Newman et de Kenworthy (Newman, Kenworthy, 1995) démontre avec la force de l'évidence la corrélation qui prévaut sur tous les continents entre étalement urbain et taux de motorisation, le doute persiste sur la part des flux motorisés péri-urbains dans les émissions de GES. Une étude conduite dans l'agglomération lyonnaise montre que 10% seulement des émissions de CO₂ sont dues aux déplacements automobiles internes à l'agglomération. Les plus fortes émissions s'observent sur les longues distances. En outre, les ménages habitant en collectif utilisent certes moins la voiture en semaine mais partent plus souvent en week-end. Quant au coût pour la collectivité de l'étalement urbain, il est avéré en matière de transports en commun. Dans ce cas, densité rime avec économies d'échelle. Pour les autres équipements, la production des services locaux connaît des rendements d'échelle décroissants. Plus il y a de logements, plus le coût des services par logement augmente.

Enfin, la maison individuelle n'est pas toujours synonyme de faible densité. Les pays européens qui maîtrisent le mieux l'étalement urbain (Suisse, Pays-Bas, RFA) n'ont pas surinvesti dans

l'habitat collectif par rapport à la France. Ils ont mieux maîtrisé le foncier et mieux géré l'habitat individuel.

Ainsi, les exemples ne manquent pas pour démontrer que la transition écologique renvoie à des technologies, à des notions sur lesquelles le consensus n'est pas encore établi. Stimulantes, ces incertitudes rendent difficile l'émergence d'une politique européenne de l'urbanité. Elles rendent difficile l'établissement de cadres réglementaires stables que réclament les acteurs privés et s'articulent difficilement avec le caractère pluri-annuel de la programmation des fonds structurels.

Le puzzle des politiques européennes

- L'eupéanisation par la coopération (échange de bonnes pratiques) et par la compétition (normes)

L'eupéanisation passe par les échanges de bonnes pratiques, notamment à travers des programmes (URBACT), des instruments financiers (coopération interrégionale dans le cadre de la politique de cohésion), des initiatives d'ONG (Energie-Cités). Les documents de nature prescriptive deviennent par ailleurs plus nombreux et plus précis, à l'instar de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (2007). Ces dynamiques coopératives ne doivent pas faire oublier que la ville durable est aussi un enjeu économique, par exemple dans le domaine architectural. En témoigne la concurrence à l'œuvre entre les différentes certifications : le label français HQE (label d'origine privée qui coexiste avec les labels publics comme HPE - Haute performance énergétique – et BBC - Bâtiment de basse consommation,) le label britannique Breeam, le label américain LEED et le label allemand DgnB.

- L'eupéanisation par la réglementation

Dépourvue de toute base juridique, la politique urbaine de l'UE n'existe officiellement pas. Pourtant, le nombre d'actes législatifs influant sur le développement urbain ne cesse de croître. Certains textes généraux affectent la gouvernance comme la directive 85/337/CEE relative à l'incidence de certains projets publics ou privés sur l'environnement ou encore le texte relatif aux marchés publics verts (2004). La plupart de ces actes relèvent toutefois de la politique de l'environnement, plus récemment de la politique de l'énergie. Ils sont exposés ci-après, avec des développements plus conséquents lorsque les textes sont récents ou en discussion.

Législation relative à la politique de l'environnement

Le développement urbain durable est depuis le début des années 90 abordé dans plusieurs Directives concernant les déchets² et qui imposent aux Etats membres l'obligation d'établir des plans de gestion afin d'identifier l'origine et les modes de traitement des déchets. Les contentieux sont ici nombreux, notamment avec les Etats entrés en 2004 et 2007. De même, les textes relatifs à la qualité des eaux affectent indirectement le développement urbain durable. Certaines directives tardent toutefois à être mises en œuvres, notamment en matière de pollution de l'air.

- Directive 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant

Le dépassement des normes européennes en matière de qualité de l'air génère pour les Etats des pénalités à verser à l'Union Européenne et une augmentation des coûts de santé en raison des différentes affections imputables à la pollution (allergies, asthmes, accidents cardiovasculaires, cancers). Pourtant, les villes européennes ont tardé à traiter cette question et l'on peut être surpris que les discours favorables à la ville durable invoquent si peu l'argument sanitaire,

² 91/156/CEE, 91/689/CEE et 94/62/CE.

pourtant non moins important que celui de la préservation du milieu naturel. A l'inverse de la question des sols, la question de l'air a fait l'objet d'une législation au niveau européen.

La directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant impose ainsi aux États membres de limiter l'exposition de la population aux microparticules PM10. Plus de 180 zones à bas niveaux d'émissions (ZAPA en France) ont déjà été créées dans neuf pays européens. L'objectif recherché est le même pour tous les pays : réduire la pollution atmosphérique et ses effets néfastes sur la santé et respecter les valeurs limites de la réglementation européenne, notamment celles relatives aux émissions et à la concentration dans l'air des polluants tels que le dioxyde d'azote (NO2) et les particules (PM10).

Les progrès sont pourtant lents. Deux pays ont été condamnés (Slovénie et Suède) et 19 autres font l'objet d'un contentieux (dont la France). Si l'on est manifestement ici en présence d'une Directive trop ambitieuse, ce texte illustre l'influence indirecte exercée par la Commission sur la fabrique de la ville. Pour être respectée, cette Directive implique en effet des efforts importants de la part des municipalités, des efforts relatifs la question de la mobilité urbaine (sur laquelle la Commission ne légifère pas directement), à la dimension sociale du développement durable (les véhicules les plus polluants sont, entre autres, ceux des ménages les plus modestes) à la nature des activités industrielles et agricoles en zone urbaine) et qui invitent à repenser la ville. Les objectifs étant au final très (trop ?) ambitieux, le texte se traduit pour l'heure principalement par des contentieux en chaîne.

- Proposition de directive du 22 septembre 2006 définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE

La Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources³ mentionne explicitement les conséquences induites par l'étalement urbain. Elle relève notamment que dans l'UE, plus de 1 000 km² de nouvelles terres sont utilisées chaque année pour le logement, l'industrie, les infrastructures routières ou les loisirs. Environ la moitié de cette surface est en fait rendue «imperméable». L'objectif de l'UE fixé est ambitieux : « si nous voulons mettre un terme d'ici à 2050 à l'augmentation nette de la surface de terres occupées, en suivant une évolution linéaire, nous devons ramener l'occupation de nouvelles terres à 800 km² par an en moyenne entre 2000 et 2020 ».

Face à la forte croissance des surfaces artificialisées chaque année, la Commission a décidé de légiférer dans le domaine des sols (comme elle le fait pour l'air et l'eau). Dans un premier temps, la Commission s'est employée à sensibiliser les acteurs et l'opinion, à lancer des projets de recherche (LUCAS), à intégrer l'objectif d'une meilleure protection des sols dans d'autres politiques de l'UE, notamment la PAC, l'encadrement des aides d'Etat. Dans le cadre de la politique de cohésion, 3,1 milliards € ont été affectés à la réhabilitation des sites industriels et des terrains contaminés pour la période 2007-2013⁴.

La communication de 2006 «Vers une stratégie thématique pour la protection des sols» avait défini 8 processus de dégradation des sols : l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, la contamination, la salinisation, le tassement des sols, de l'appauvrissement de la biodiversité, l'imperméabilisation des sols, les inondations et les glissements de terrain.

La même année, la Commission européenne a adopté une directive-cadre « définissant un cadre pour la protection des sols » qui fait explicitement référence aux questions urbaines (sans toutefois aborder l'enjeu précis de l'étalement urbain).

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Bruxelles, 20.9.2011, COM(2011) 571.

⁴ La Hongrie, la République tchèque et l'Allemagne sont les pays qui, à cet égard, ont accordé les montants les plus importants (respectivement 475 millions €, 371 millions € et 332 millions €).

L'imperméabilisation des sols s'intensifie sensiblement dans la Communauté du fait de l'urbanisation galopante et de la demande croissante de terrains de la part de nombreux secteurs de l'économie, ce qui appelle une utilisation plus rationnelle du sol. Des mesures appropriées sont nécessaires pour limiter l'imperméabilisation des sols, par exemple une réhabilitation des friches industrielles, ce qui aurait pour effet de limiter la disparition des sites vierges.

En novembre 2007, le Parlement européen a adopté en première lecture son rapport concernant cette proposition, à une majorité de près des deux tiers. Depuis, le texte a été modifié à plusieurs reprises par le Conseil, notamment lors de son examen par le Conseil «Environnement» de mars 2010. Plusieurs Etats se sont opposés à son adoption. La RFA et l'Autriche ont argué que le principe de subsidiarité devait s'appliquer sur la question des sols et que les coûts induits risquaient d'être élevés. En France, ce dernier argument a également été invoqué même si le secteur agricole n'a pas formulé d'objection, voyant probablement dans l'adoption d'une législation européenne sur les sols l'opportunité de préserver certains versements relevant de la PAC. D'autres Etats, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ont également marqué leur hostilité à une législation européenne en la matière. Les Etats d'Europe centrale n'ont eux, pas contesté le principe de la Directive constatant qu'elle répondait à un besoin au regard de leur situation et qu'elle pouvait justifier le maintien de l'assistance financière accordée aux titres de la politique de cohésion et de la politique de développement rural.

Législation relative à la politique de l'environnement

- Directive sur la performance énergétique des bâtiments (2010/31/UE)

Selon la Commission européenne, les habitations et les structures commerciales sont responsables 40 % de la consommation d'énergie et génèrent 36 % des gaz à effet de serre. L'objectif de l'UE est de réduire la demande énergétique des bâtiments résidentiels et commerciaux de plus de 80 % d'ici 2050 grâce à une meilleure isolation et à des conceptions écologiques. L'union souhaite en outre réduire l'empreinte environnementale des nouvelles constructions en utilisant les déchets comme matériau de construction.

À cet égard, les directives européennes sur la performance énergétique des bâtiments (2010) obligent les Etats membres de l'UE à améliorer la sécurité et les performances énergétiques des nouveaux et des anciens bâtiments.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments, telle qu'elle a été reformulée et mise en œuvre en juillet 2010 fixe notamment de nouvelles exigences, la principale prévoyant que « les États membres veillent à ce que d'ici au 31 décembre 2020, tous les nouveaux bâtiments soient à « consommation d'énergie quasi nulle » et que, après le 31 décembre 2018, les nouveaux bâtiments occupés et possédés par les autorités publiques soient à « consommation d'énergie quasi nulle ». Le stock de logements ne se renouvelant que progressivement (de l'ordre de 1% par an dans l'Union européenne), la rénovation du bâti constitue l'enjeu majeur en matière d'efficacité énergétique. Sur ce point, la Directive attend des Etats qu'ils élaborent des plans, définissent des objectifs afin de stimuler la transformation de bâtiments rénovés en bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle et encadrent la délivrance de certificats de performance énergétique.

- Directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments

En référence à l'objectif européen d'améliorer l'efficacité énergétique de l'UE de 20 % d'ici à 2020, la Commission a enrichi son cadre réglementaire d'une directive consacrée spécifiquement à l'efficacité énergétique. L'objectif est bienvenu au regard de la dépendance croissante à l'égard des hydrocarbures prévue pour les années à venir et de l'importance de

l'efficacité énergétique dans la lutte contre le réchauffement climatique (l'Agence Internationale de l'Energie estime que l'objectif de limitation du réchauffement à 2°C repose à plus de 50 % sur les économies d'énergie). Constatant en 2011 que l'objectif initial devenait irréaliste, la Commission a proposé une Directive permettant prévoyant davantage d'obligations de la part des Etats membres dans les domaines de l'énergie et de l'habitat.

Si la proposition originelle de la Commission était ambitieuse, elle est sortie affaiblie de chaque passage au Conseil, les Etats redoutant le coût des travaux à envisager. Evaluant ce coût à 24 milliards € d'ici à 2020 pour l'ensemble de l'Union la Commission a mis l'accent sur les retombées positives (400 000 emplois créés, une augmentation du PNB de l'UE de 34 milliards €, des économies de 44 milliards €).

Le 13 juin 2012, la Commission, les Etats membres, le Conseil ont finalement trouvé un accord qui réduit l'ambition de l'UE (le chiffre de 20% de réduction de consommation d'énergie primaire d'ici à 2020 a été ramené à 17%) mais qui prévoit, notamment grâce à des contributions du Parlement européen, de nouvelles mesures. Au final, plusieurs volets de la Directive concernent directement la ville. L'obligation de rénover chaque année 3% du parc des bâtiments publics en fait partie même si l'objectif a été revu à la baisse, les Etats membres parvenant à limiter cette contrainte aux bâtiments de l'administration centrale (soit 37 immeubles dans le cas de la RFA...). A noter que la question de la précarité énergétique a été éludée puisque le logement social, un temps inclus dans le parc à rénover a finalement été écarté faute de financements appropriés suffisants⁵.

En revanche, certaines dispositions qui ne figuraient pas dans le projet de la Commission ont été ajoutées par le Parlement européen. Le texte exige ainsi des Etats membres qu'ils élaborent une stratégie à long-terme de rénovation du bâti commercial et résidentiel. Celle-ci devrait s'articuler avec l'établissement d'objectifs nationaux que les Etats membres doivent transmettre à la Commission. De même, de nouvelles mesures ont été prises pour favoriser l'information des consommateurs, notamment à travers les compteurs individuels et encourager les Etats-membres à promouvoir des systèmes de chauffage efficaces. La directive rappelle par ailleurs les financements européens disponibles (politique de cohésion, fonds européen d'efficacité énergétique).

Les débats provoqués par cette directive ont fait apparaître de fortes réticences du côté de certains des Etats membres (la RFA notamment, la France se montrant au final plus favorable au texte). Paradoxalement, les Etats où la transition énergétique est la moins avancée (Europe centrale notamment) et où l'application rigoureuse de Directives telles que celle-ci induiraient des coûts conséquents, se sont montrés conciliants. Sans doute estiment-ils ainsi renforcer leurs chances d'être durablement bénéficiaires des financements alloués par la PAC (pour ce qui concerne les textes relatifs aux énergies renouvelables) et la politique de cohésion. En revanche, les Etats les plus avancés s'inquiètent des conséquences financières des mêmes directives qu'ils devraient pour l'essentiel prendre à leur charge. Ils ralentissent en conséquence le processus d'adaptation au changement climatique. Au-delà de ces débats, la question cruciale reste celle de la traduction juridique de la Directive dans les législations nationales et surtout de sa mise en œuvre et de ses implications pour la fabrique de la ville dans les Etats où l'efficacité énergétique est aujourd'hui la moins importante.

Des initiatives novatrices ont été prises dans les Etats ayant adhéré en 2004 et 2007. A titre d'exemple, l'Estonie a opportunément exploité les amendements de 2009 au Fonds européen de

⁵ Pour l'Union sociale pour l'habitat, les logements sociaux sont certes des entités économiques indépendantes, disposant de participations privées, mais n'ont pas le droit de disposer de l'impôt, contrairement aux autorités publiques. En conséquence « Imposer une obligation légale de rénovation thermique annuelle de 3% aux organismes de logements sociaux sans mettre sur la table les financements et les compensations nécessaires, n'était tout simplement pas responsable ». *Euractiv*, 18.06.2012.

développement régional (voir ci-après) pour créer un fonds de crédits renouvelables qui a permis 18,4 millions d'euros d'investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments jusqu'en 2011. Néanmoins, compte-tenu de l'héritage légué par le régime précédent et des particularités du bâti, d'importantes économies pourraient être obtenues à partir d'une rénovation urbaine plus dynamique. En Pologne, pour la période 2007-2013, 1,4% seulement des ressources du FEDER et du Fonds de cohésion a été consacré aux EnR. L'efficacité énergétique en milieu résidentiel n'a absorbé qu'1,2% des fonds FEDER, soit la part la plus faible des 12 « nouveaux » Etats membres, le pourcentage le plus élevé étant observé en République tchèque (3,4%). Néanmoins, à l'échelle régionale, les pourcentages sont légèrement plus élevés (4% en Poméranie).

- Directive sur les énergies renouvelables (2009/28/CE)

En matière d'EnR (énergies renouvelables), le principal texte européen est la Directive de 2009 (2009/28/CE). Celle-ci avait fixé des objectifs contraignants pour la réalisation de l'objectif général d'une part de 20% des EnR dans la consommation d'énergie. Dans le cas de la France, le Grenelle de l'environnement avait assigné un objectif ambitieux à la biomasse, celui de réaliser plus de 40 % de l'effort exigé pour permettre à la France d'atteindre 23 % d'énergies renouvelables en 2020 dans sa consommation énergétique.

La Communication de 2012⁶ fait un constat : les EnR se sont développées plus rapidement que prévu. Les technologies ont atteint un niveau de maturation de sorte que, notamment, « les systèmes photovoltaïques et l'éolien terrestre devraient être compétitifs sur plusieurs marchés d'ici à 2020 ». La Communication souligne les obstacles qui demeurent. Ils sont à la fois économiques, technologiques et administratifs. Elle entend accompagner une réforme des régimes d'aide en réaction à la forte croissance non soutenable qu'a connu le secteur des EnR dans certains Etats membres.

Selon la feuille de route pour l'énergie à horizon 2050, la progression des EnR risque de ralentir faute d'un soutien public clair. Sur ce point, la Directive de 2009 prévoyait un état des lieux en 2018. La Commission a finalement considéré que ce délai était trop lointain alors même que les objectifs contraignants constituent le principal levier d'action de l'Union vis-à-vis des Etats membres. La Communication de juin 2012 a en conséquence présenté quelques options envisageables pour l'après 2020 et exposé trois scénarios envisageables : élimination des émissions de carbone sans objectifs en matière d'énergies renouvelables, en s'appuyant sur le marché du carbone et une révision du système d'échange de quotas d'émission (directive 2009/29/CE) ; poursuite du régime actuel, avec des objectifs contraignants en matière d'énergies renouvelables, de réductions d'émissions et d'efficacité énergétique; gestion renforcée, plus harmonisée, de l'ensemble du secteur énergétique, avec un objectif à l'échelon de l'UE en matière d'énergies renouvelables.

Le cas de la biomasse est particulièrement sensible puisque depuis les années 1990, le développement des cultures énergétiques (notamment les biocarburants) s'est accéléré. La réforme de la PAC (Politique agricole commune) qui impose la jachère obligatoire et permet entre autres la jachère industrielle a alimenté ce développement. L'enjeu est à présent de préciser la véritable performance environnementale de cette énergie renouvelable. Un essor accru de la biomasse conduirait en effet à s'interroger non seulement sur les conflits d'usage (voir plus haut) dans certaines régions mais aussi sur les pertes en matière de biodiversité ou sur les quantités de carbone stockées dans le sol et « libérées » par la mise en culture. Face aux risques que l'essor des EnR, et notamment la biomasse, fait courir à la biodiversité, la

⁶ « Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne, juin 2012.

Commission rappelle dans sa Communication les garanties apportées par plusieurs directives, notamment les Directives habitats (92/43/CEE), oiseaux (79/409/CEE), eau (2000/60/CE) ainsi que la stratégie en matière de biodiversité (COM (2011) 244) et s'engage à « aborder sous peu également la question des incidences indirectes des changements d'affectation des sols ». Elle soulève aussi la question des infrastructures que l'essor d'une production décentralisée d'énergie réactualise. En somme, la question de la valeur ajoutée de certaines EnR fait partie des thèmes encore débattus sur le plan scientifique, ce qui limite la visibilité nécessaire à l'engagement des acteurs privés. En revanche, les approches locales et régionales paraissent pertinentes tant les défis et les ressources diffèrent d'un territoire à l'autre en Europe.

- Villes intelligentes

En juillet 2012, la DG Energie a lancé un nouveau programme de partenariat pour l'innovation de 365 millions d'euros par an destiné à encourager le développement des technologies « intelligentes » dans les villes. Si le concept de *smart city* demeure flou, il a le mérite de résumer la nouvelle articulation appelée à prévaloir entre les infrastructures, les citoyens et les institutions à l'échelle des villes grâce à un nouvel usage des TIC (technologies de l'information et de la communication).

Le concept de « ville intelligente » ouvre de nouvelles opportunités : notamment une meilleure gestion des ressources grâce à une collecte et à un usage modernisés des données concernant les usages, les consommations, le milieu. Néanmoins, la « ville intelligente » implique également des défis nouveaux. L'essor de véhicules électriques devrait nécessiter une gestion différente des réseaux. La participation des citoyens est en outre requise, non seulement à travers leurs pratiques, leurs usages mais aussi pour leur disponibilité à accepter une diffusion plus large des données informatiques les concernant. Surtout, une synergie nouvelle entre les différentes composantes de la ville implique une meilleure articulation entre les acteurs publics et privés. Des approches plus collaboratives s'imposent notamment parce qu'aucun acteur public ou privé n'a la maîtrise de l'ensemble des réseaux. En outre, sur le plan financier, le risque apparaît plus raisonnable aux yeux des institutions financières lorsque les projets sont de taille modeste. La « ville intelligente » n'est en outre pas à l'abri de certaines contradictions. À titre d'exemple, elle implique un recours accru aux TIC alors que ce secteur – très énergivore – est déjà responsable de 8 à 10 % de la consommation européenne d'électricité.

En somme, l'enjeu des villes intelligentes est moins de faire appel à des technologies radicalement nouvelles que d'associer de manière plus efficiente des technologies déjà maîtrisées grâce à des institutions rénovées et des citoyens impliqués.

- L'europanisation par les financements : le cas de la politique de cohésion

Les directives présentées plus haut présentent le point commun de concerner directement la ville même si leur mise en œuvre relève principalement des Etats. Cette dernière nécessite des partenariats efficaces entre Etats et élites urbaines, lesquels font parfois défaut (y compris dans les anciens Etats membres comme le suggère le rapport de la Cour des comptes consacrée à la politique de la ville en France en juillet 2012⁷). Ensemble, ces textes concourent à l'émergence d'une ville européenne durable. Pourtant, la cohérence fait parfois défaut (à titre d'exemple, l'étalement urbain pourtant générateur de déplacements automobiles accrus et d'une détérioration de la biodiversité fait figure de parent pauvre dans l'arsenal du droit européen). De même, le lien entre les différentes composantes de la politique urbaine implicite que conduit l'UE n'est pas toujours évident comme si l'approche intégrée, exigée de la part des territoires soucieux de durabilité, manquait parfois au niveau européen. Quel rôle peut jouer ici la politique de cohésion ?

⁷ "La politique de la ville ; une décennie de réformes". Cour des comptes, Paris, mardi 17 juillet 2012.

Les financements prévus par les DG sectorielles pour « accompagner » les Directives sont très limités voire inexistantes (dans le cas de la Directive-cadre pour la protection des sols par exemple). Conséquence : les investissements nécessaires incombent aux Etats membres et à la politique de cohésion. La situation actuelle de certains pays d'Europe du Sud a conforté les critiques à l'encontre de cette politique de ceux qui lui reconnaissent son efficacité en tant que politique d'équipement (en infrastructures notamment) mais pointent sa contribution modeste au développement. En quoi peut-elle contribuer à la diffusion d'approches et de pratiques favorables au développement urbain durable ?

Dans son article 8, le règlement du FEDER précise les modalités d'utilisation du fonds ainsi que les opérations éligibles dans le cas d'opérations urbaines. Au cours de la période de programmation 2007-2013, la politique de cohésion avait intégré l'Initiative Urban dans les programmes. Engager des actions liées à la politique de la ville n'était pas pour autant obligatoire. Un instrument d'ingénierie financière avait été mis en place (JESSICA). En outre, une modification avait été apportée en 2009 aux règlements permettant le financement d'opérations (pour un montant inférieur à 4% de l'allocation FEDER) visant à renforcer l'efficacité énergétique (éventuellement dans le logement social) à l'échelle de tous les Etats membres⁸.

L'évaluation des actions engagées au titre des politiques urbaines reste inachevée. Des travaux conduits à ce jour en la matière⁹, quels constats dresser ? Les enjeux urbains ont tenu une place importante dans les programmes opérationnels et 10 milliards € leur ont été alloués. En revanche, l'approche intégrée a été peu valorisée, peu d'initiatives sont venues des acteurs locaux et l'acquis URBAN a été peu valorisé. Dans le seul secteur énergétique, l'état des lieux disponible en juin 2012 indique que chaque Etat membre a dépensé au maximum 2,7% de ses dotations (au titre du FEDER, du fonds cohésion et du FSE) à l'efficacité énergétique (annexe 2).

Les chiffres en la matière sont néanmoins sujets à caution dans la mesure où les financements imputés à d'autres rubriques relèvent pour certains en partie de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Les amendements apportés au FEDER en 2009 ont eu des conséquences encore difficiles à apprécier. Dans certains Etats membres, ils sont intervenus trop tard pour modifier les opérations déjà planifiées. On constate toutefois qu'à partir de 2009, les montants engagés au titre de l'efficacité énergétique ont augmenté dans l'Union de près d'1 milliard €. Plus importante est l'étape qui a été franchie avec cet amendement : le logement qui n'était jusque-là pas éligible l'est devenu. En outre, la limite d'une allocation maximale de 4% du montant FEDER a été supprimée dans les propositions de la Commission et l'idée que le logement résidentiel soit éligible au Fonds de cohésion était discutée en mai 2012.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission a affiché plusieurs priorités dans ses propositions de règlement. Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, le lien est renforcé entre la ville et l'innovation (concept de Smart growth), le soutien à des villes compactes, écologiques est réaffirmé (sustainable growth), l'inclusion sociale est valorisée (inclusive growth) de même que les conséquences pour les villes des évolutions démographiques. Les

⁸ "Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) N° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des interventions dans le domaine du logement en faveur des communautés marginalisées" COM(2009) 382

⁹ Nous nous référons ici notamment aux textes suivants : Ecorys, *The urban dimension of the ERDF in the 2007-2013 period: Implementation and practice in five European cities*, Contract n°2009.CE.16.0.AT.110, Final report. Commission européenne, *Sustainable Urban Development, Implementation praxis of Art 8* (n°2009.CE.16.0.AT.109), Commission européenne, *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Working Document of the Directorate-General for Regional Policy ; Commission européenne, *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013)*, A first assessment, Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy.

principales nouveautés peuvent être regroupées en 4 volets : priorités des politiques urbaines, financement, gouvernance, mise en réseau

Priorités des politiques urbaines

- Une allocation minimale des fonds européens en faveur du développement durable intégré en milieu urbain a été proposée. Au moins 5 % des ressources du FEDER octroyées à chaque État membre devraient être investis dans des actions intégrées en faveur du développement durable en milieu urbain. Cette disposition est peu ambitieuse, la plupart des États membres étant allés au-delà de ce seuil au cours de la précédente période de programmation. Le véritable changement réside avant tout dans la délégation aux villes désirée par la Commission européenne. Si les propositions législatives de la Commission prévoient que chaque État dresse une liste des villes bénéficiaires, le Conseil devrait suggérer une autre procédure plus souple se limitant à inviter les États à expliciter le mode de sélection de ces villes.

- Dans les règlements, certains changements traduisent par ailleurs une meilleure prise en compte de certaines politiques sectorielles. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, les règlements concernant le FEDER et le Fonds de cohésion prévoient un indicateur supplémentaire relatif à l'imperméabilisation des sols (qui vient s'ajouter à celui de la réhabilitation des sols) même si les perspectives d'une adoption prochaine de la Directive sur la protection des sols se sont éloignées (voir plus haut).

- Même constat dans le secteur énergétique. A l'heure où les progrès en matière d'efficacité énergétique sont peu probants en Europe centrale (la consommation énergétique pour le chauffage s'élève en Pologne à 170 kWh/m² contre 115 kWh/m² dans le cas de la Norvège), les règlements proposés par la Commission prévoient une allocation minimale de 6% du montant FEDER pour des projets permettant le passage à une économie décarbonée. Certes, ce chiffre peut sembler modeste et paradoxal (il est de 20% dans les régions les plus développées) au regard de l'état du bâti dans les pays d'Europe centrale et des piètres performances de cette région en matière d'efficacité énergétique. En outre, les discussions se poursuivaient en juin 2012 sur l'opportunité d'ajouter aux 3 priorités thématiques destinées à bénéficier d'au moins 50% du montant FEDER une nouvelle priorité (TIC en l'occurrence) au risque de réduire mécaniquement la dotation destinée aux autres priorités. L'inclusion du transport local dans la priorité thématique « Vers une économie décarbonée » était également discutée. Néanmoins, en valeur absolue, l'effort est significatif et implique que les États concernés fassent un effort conséquent pour atteindre le seuil minimal proposé par les Règlements.

Au-delà de l'équilibre idoine à trouver entre les besoins des nouveaux États membres et leurs capacités d'absorption, c'est surtout le cadre réglementaire qui semble faire défaut dans plusieurs « nouveaux » États membres. Dans le cas polonais par exemple, il conviendrait de préciser des normes plus précises en matière de performance énergétique des bâtiments. Ainsi, la valeur ajoutée de la politique de cohésion en matière de développement urbain durable dépendra en grande partie de la qualité des ajustements institutionnels opérés pour la mise en œuvre des directives sur les performances énergétiques des bâtiments et sur l'efficacité énergétique.

On pourrait également imaginer que la politique de cohésion ait des catégories d'investissement davantage désagrégées permettant de s'assurer que l'efficacité énergétique soit mieux valorisée. L'existence d'un cadre réglementaire de plus en plus précis au niveau européen pourrait le justifier. Il est vrai cependant qu'une telle option risquerait de diminuer les taux d'absorption, compliquerait la comparaison d'une année sur l'autre et se heurterait au souhait des États de disposer d'une marge de manœuvre suffisante.

Surtout, l'objectif de cohésion sociale, mentionné dans l'amendement de 2009, risque d'être négligé dans la prochaine période de programmation. Dans certains Etats membres, cet amendement pouvait sans difficulté s'articuler avec le principe de cohésion sociale (en France par exemple compte-tenu de l'existence d'organismes de logement social disposant d'un large parc) ou avait fait l'objet de critères pour une allocation orientée prioritairement vers les plus nécessiteux (Grèce). En revanche, dans d'autres Etats membres, le secteur du logement est fragmenté et des solutions novatrices tardent à s'imposer pour articuler les intérêts des locataires (soucieux de factures énergétiques réduites) et leurs propriétaires (peu certains de valoriser de lourds investissements en matière d'efficacité énergétique).

Financement

- Dans la logique d'une approche intégrée renforcée, les nouveaux règlements entendent faciliter le recours simultané à plusieurs fonds (programmes opérationnels plurifonds, financement croisé). Intervenir à l'échelle des régions fonctionnelles devrait être plus aisé grâce à l'ITI, du moins en théorie.
- Des actions innovantes dans le domaine du développement en milieu urbain peuvent, à l'initiative de la Commission, être soutenues dans la limite de 0,2 % de l'enveloppe totale du FEDER.
- Les États membres sont par ailleurs invités à recourir davantage aux instruments financiers dont la portée est étendue pour couvrir tous les objectifs thématiques, les investissements prioritaires et tous les types de bénéficiaires, de projets et d'activités.
- Plus généralement, la Commission insiste une nouvelle fois sur la nécessité de réserver les fonds européens aux projets pour lesquels les acteurs privés sont déficients et de valoriser l'effet de levier des instruments financiers disponibles. Souhaitable, cette approche pose des difficultés dans certains d'Europe centrale même si plusieurs recourent à l'expertise ouest-européenne (KfW en Estonie) et si la 11^{ème} thématique prioritaire concerne la capacité administrative.

Gouvernance

L'approche intégrée a été sensiblement renforcée

- La dimension stratégique est réaffirmée à travers le Cadre stratégique commun (CSC). Les contrats de partenariat doivent garantir une approche intégrée de l'utilisation des fonds. Les programmes opérationnels doivent fixer la contribution de l'approche intégrée au développement territorial.
- Les villes doivent combiner les actions soutenues par les investissements sectoriels spécifiques au milieu urbain (promotion des stratégies à faibles émissions de carbone pour les zones urbaines, promotion de l'environnement urbain, promotion de la mobilité urbaine durable et promotion de l'inclusion sociale au moyen de l'aide à la revitalisation physique et économique des communautés urbaines défavorisées) et à les incorporer dans leur stratégie.
- Surtout, la gestion et la mise en œuvre des ITI seront confiées aux villes dans le cadre de l'allocation (5% du FEDER) consacrée obligatoirement au secteur du développement urbain durable. Dans certains Etats membres où les autorités de gestion sont les exécutifs régionaux parfois en conflit avec les villes, cette disposition devrait être appréciée par les villes.

- Les États membres sont invités à utiliser le Fonds social européen (FSE) en synergie avec le FEDER dans le cadre des stratégies intégrées.

Mise en réseau:

- Les villes pourront continuer à partager et à développer de bonnes pratiques dans le cadre de la « Coopération territoriale européenne » (CTE).
- Une plateforme de développement urbain a été proposée par la Commission. Sur la base d'une liste de villes préparée par les États membres dans leur contrat de partenariat, la Commission pourrait établir une plateforme de développement urbain rassemblant 300 villes de toute l'Europe afin de promouvoir un dialogue sur le développement urbain. Cette disposition a heurté certaines associations européennes de villes craignant une concurrence de la part de ce réseau (même s'il n'est destiné, à l'instar d'Urbact, qu'à rassembler des collectivités bénéficiaires de ce volet de la politique de cohésion).

La dimension urbaine apparaît au final renforcée dans les nouveaux règlements. La valorisation de l'approche intégrée est judicieusement soulignée. Elle paraît particulièrement indiquée dans les pays d'Europe centrale, les acteurs locaux n'ayant dans cette région qu'une expérience limitée et parfois une faible appétence pour l'approche intégrée et les pratiques collaboratives. En outre, les dispositifs juridiques y sont encore lacunaires. Or, la modernisation de l'arsenal législatif peut prendre du temps. En jouant sur les documents de programmation des fonds structurels et en invoquant les nouveaux règlements, les Etats pourraient « imposer » plus aisément l'approche intégrée.

Dans cette logique, l'eurodéputé Jan Olbrycht (PPE, Pologne), Président de l'Intergroupe URBAN et rapporteur sur le Fonds européen de Développement Régional (FEDER) proposa en juillet 2012 de consacrer les 5% prévus au titre du développement urbain intégré et durable non pas aux villes mais à des « zones urbaines fonctionnelles ». Cette proposition fait écho aux débats engagés en Pologne sur les articulations encore peu institutionnalisées entre les villes et leurs arrière-pays. Néanmoins, contenir l'étalement urbain exigera davantage notamment dans les pays d'Europe centrale où les approches métropolitaines se heurtent à des intérêts ouvertement contradictoires entre villes-centre et communes limitrophes. Plus généralement, tout surcroît d'exigence administrative (notamment à travers l'ITI) augmente les risques d'une sous-consommation des fonds. En revanche, on pourrait imaginer un lien plus fort entre les ajustements institutionnels indispensables pour qu'émerge rapidement la ville durable et la politique de cohésion. À titre d'exemple, il est surprenant que l'Union n'exige pas des grandes villes des Etats membres qu'elles disposent de documents de planification territoriale (type PLU).

À ce jour, la politique urbaine de l'UE s'apparente à un puzzle dont les pièces apparaissent dans un contexte de concurrence entre différentes DG. La DG Regio est en effet loin d'avoir le monopole de l'initiative sur la ville. C'est la DG Energie qui a initié la Convention des Maires, désormais gérée par Energie-Cités ou encore le projet « Villes intelligentes » sans parler du partenariat UE-Chine en matière de développement urbain durable. La mise en œuvre du Traité de Lisbonne confère en outre au Parlement européen le rôle de co-législateur en matière de politique de cohésion, un rôle nouveau qu'il devrait assumer avec force pour marquer son territoire en vue des prochaines périodes de programmation.

Vis-à-vis des Etats membres, l'accent mis sur la dimension urbaine permet à la Commission de préserver la politique de cohésion à l'heure où les contraintes budgétaires sont particulièrement sévères. Dans un tel contexte, la politique de cohésion souffre en effet de ne pouvoir justifier a priori d'une demande de financement minimal. Qui peut fixer le montant nécessaire à cette politique pour atteindre ses objectifs ? Face aux critiques illustrées par le rapport Sapir, la

Commission avait intégré de manière plus explicite les notions de compétitivité, d'innovation à ses priorités thématiques. A présent, les promoteurs de cette politique peuvent espérer trouver dans les villes plus que jamais valorisées un soutien contre des Etats en quête d'économies.

Conclusion

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, la différenciation territoriale s'impose dans la recherche de solutions tant le réchauffement climatique n'a ni la même intensité, ni les mêmes conséquences d'un territoire à l'autre. La ville apparaît ici comme un lieu privilégié.

Tout en étant dépourvue de base juridique, la politique urbaine de l'UE existe, dispersée entre plusieurs sphères du droit européen, plusieurs Directions générales dont les initiatives encadrent sans cesse davantage la « fabrication » des villes. Si dans un premier temps, les textes concernant la thématique du développement urbain durable ont émané de la DG Environnement, la législation énergétique apparaît désormais comme étant également de nature à affecter les stratégies urbaines. Il n'est donc pas illogique que la politique de cohésion accorde plus que jamais de l'importance à la question de la ville.

Cette note s'est limitée aux textes en vigueur ou en discussion dans le cadre de la politique de l'énergie, de l'environnement et de la cohésion. On pourrait aussi s'interroger sur l'articulation entre les principes du marché intérieur et l'urbanisme commercial qui n'a pas peu contribué à défigurer les entrées de ville et à étendre les surfaces imperméabilisées. De même, dans le domaine des transports, la Commission a publié plusieurs documents de nature prescriptive concernant les villes. Néanmoins, parmi les directives en vigueur ou envisagées, aucune ne concerne directement le transport urbain.

La constitution, pièce par pièce, sinon d'une législation, du moins d'une approche européenne de la ville s'opère dans un contexte paradoxal. Jamais les acteurs n'ont été aussi sensibilisés aux enjeux environnementaux du développement des villes et les ambitions de la Commission européenne aussi hautes en la matière. Pourtant, les Etats sont d'une part peu enclins à accepter davantage de contraintes dans le cadre de la politique de cohésion et s'activent d'autre part pour vider d'une partie significative de leur contenu des directives favorables au développement durable (notamment celles concernant l'efficacité énergétique et la protection des sols). En somme, la mise en œuvre d'approches et de politiques plus responsables sur le plan environnemental est principalement perçue à travers le prisme de leur coût immédiat pour les finances publiques. L'idée que les savoir-faire et les techniques forgés à la faveur de législations européennes plus contraignantes puissent être valorisés dans d'autres régions du monde au bénéfice des acteurs économiques européens ne semble pas convaincre.

Les éléments de l'acquis favorables au développement urbain durable pourraient par ailleurs s'inscrire dans un cadre plus cohérent. Ainsi, pour Oliver Rapf, directeur du BPIE (Buildings Performance Institute Europe), « Il est clair que nous avons besoin d'un cadre politique intégré pour que toutes les pièces du puzzle s'emboîtent de manière intégrée ». O. Rapf déplore par ailleurs que le cadre réglementaire de l'UE sur la construction durable ait eu des résultats mitigés en raison du grand nombre de règles et de normes et pointe « l'un de leurs grands points faibles : à savoir que leur respect n'est pas dûment contrôlé ». D'où la préconisation d'un fonds européen visant à encourager la rénovation et à établir des exigences contraignantes pour la rénovation. Au-delà, c'est une vision plus stratégique et cohérente des pratiques pour contrôler l'étalement urbain, accélérer la transition énergétique des villes, repenser la mobilité qui manque dans l'approche européenne. Cette lacune tient à la diversité des situations en Europe et à la manière qu'à l'UE de légiférer qui aboutit, pour un domaine donné, à une juxtaposition de textes parfois pointilleux sans que se dégage nécessairement une vision d'ensemble.

La politique de cohésion peut ici constituer un outil de mise en cohérence d'autant plus efficace qu'elle concerne en priorité les Etats les moins avancés en matière de politiques urbaines

durables (Europe centrale notamment). D'une part, les formations universitaires en développement urbain durable y sont rares, d'autre part l'abandon de plusieurs règles d'urbanisme en opposition avec les contraintes imposées par les régimes précédents a fragilisé les compétences disponibles. Enfin, comme dans la plupart des autres pays européens, le rapprochement entre les cultures de l'urbaniste, de l'architecte et de l'ingénieur, rapprochement indispensable en matière de développement urbain durable reste insuffisant. A titre d'exemple, la prévision météorologique à long-terme à l'échelle des villes ou la définition par les municipalités d'objectifs de réduction d'émissions reste l'apanage de quelques grandes villes ouest-européennes.

Les propositions de la Commission pour la période 2014-2020 changent-elles réellement la donne ? Elles peuvent contribuer à « européeniser » davantage les politiques urbaines en valorisant la mise en place d'approches spécifiques et en encourageant la diffusion de bonnes pratiques. Néanmoins, les obligations quantitatives paraissent peu ambitieuses et les nouvelles dispositions ne garantissent pas que les approches innovantes percolent dans toute l'Union européenne, notamment dans les Etats entrés en 2004 et 2007. Il est vrai que l'innovation emprunte différentes voies. Elle passe par des responsables sensibilisés, des citoyens impliqués, des outils financiers, des réglementations plus ou moins directement liées au sujet (en Pologne, certains responsables locaux déplorent que les principes des appels d'offres aboutissent de fait à privilégier systématiquement les options les moins onéreuses, au détriment parfois des exigences du long-terme).

Au fond, les outils d'action de l'UE en matière de développement urbain durable relèvent moins de la politique de cohésion que des directions sectorielles, notamment celles compétentes pour l'énergie et l'environnement. Le caractère éclaté de la politique urbaine européenne n'interdit pas d'importantes avancées mais aboutit parfois à des paradoxes. Ainsi, l'étalement urbain considéré comme l'un des défis majeurs n'est traité que marginalement. L'efficacité énergétique n'a fait l'objet de dispositions précises que tardivement alors que l'éclairage, une source de dépenses pourtant sensiblement moins importante pour les ménages que le chauffage, a été abordé dès les années 90 à travers une législation ambitieuse et précise.

Le cadre juridique des opérations d'urbanisme varie en outre sensiblement d'un pays à l'autre avec, dans certains Etats membres, une sous-institutionnalisation sans que l'Union ne s'aventure en la matière à contester le principe de subsidiarité. Le défi ici pour la politique de cohésion est à la fois d'apporter de la cohérence entre les différentes politiques sectorielles européennes concernant la ville et de veiller à ce que les paradigmes de la ville dite durable et/ou intelligente de soient pas l'apanage des seuls Etats ouest-européens.

Bibliographie

Charmes E. (Dir.), « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », *Études foncières*, n°145, mai-juin 2010.

Commission européenne, *Sustainable urban development, Implementation praxis of Art 8 (n°2009.CE.16.0.AT.109)*. Auteurs : Laura Colini (coordinatrice), Lorenzo Tripodi, avec la collaboration de Michael Rostalski, Bruxelles, avril 2010.

Desjardins X., Llorente M., « Revue de la littérature scientifique sur le lien entre les formes d'organisation territoriale, les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre. Quel rôle pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire pour atténuer le changement climatique ? » Rapport pour le PUCA-PREBAT, juin 2009.

Jacquier C., L'Union européenne et la dimension urbaine, : Rapport présenté au 5^{ème} Sommet des Régions et des Villes de Copenhague, mars 2012.

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2011, Le climat de la France au XXI^e siècle, Paris, 2011.

Newman P., Kenworthy J.R, Vintila P., "Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism", *Cities*, vol. 12, n° 1, 1995, pp. 53-65.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, *Villes et adaptation au changement climatique*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, Paris, 2011.

RTE (Réseau de transport d'électricité) 2012, Analyse prévisionnelle de l'équilibre offre-demande d'électricité en France pour l'été 2012

Theys J., « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 15 juillet 2012. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523>

UN Habitat, Global report on human settlements, Cities and Climate change, New-York, 2011.

ANNEXES

ANNEXE 1
PART DES DEPENSES AFFECTEES AUX ENERGIES RENOUVELABLES
AU TITRE DU FEDER ET DU FONDS DE COHESION

| EU allocated decided amount | | | 2010 AIR selected projects | | |
|-----------------------------|-------------------------|---------------------------------|----------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Categories / MS | SF Community amount (€) | EU Allocated decided amount (€) | Intensity of total % | Total projects selected (last AIR) | Rate of selection % |
| AT | 1.204.478.581 | 25.037.408 | 2,1% | 9.372.556 | 37,4% |
| BE | 2.063.500.766 | 11.851.495 | 0,6% | 5.534.594 | 46,7% |
| BG | 6.673.628.244 | 69.222.767 | 1,0% | 3.735.704 | 5,4% |
| CY | 612.434.992 | 5.950.000 | 1,0% | 5.222.562 | 87,8% |
| CZ | 26.539.650.285 | 502.074.704 | 1,9% | 178.480.636 | 35,5% |
| DE | 25.488.616.290 | 239.794.793 | 0,9% | 117.474.840 | 49,0% |
| DK | 509.577.239 | | | | |
| EE | 3.403.459.881 | 0 | 0,0% | | |
| ES | 34.657.733.981 | 181.295.632 | 0,5% | 13.527.358 | 7,5% |
| FI | 1.595.966.044 | 20.682.247 | 1,3% | 4.430.500 | 21,4% |
| FR | 13.449.221.051 | 353.047.135 | 2,6% | 151.161.216 | 42,8% |
| GR | 20.210.261.445 | 292.840.000 | 1,4% | 23.880.963 | 8,2% |
| HU | 24.921.148.600 | 202.892.004 | 0,8% | 71.345.323 | 35,2% |
| IE | 750.724.742 | | | | |
| IT | 27.957.849.976 | 1.061.263.705 | 3,8% | 187.019.877 | 17,6% |
| LT | 6.775.492.823 | 36.763.789 | 0,5% | 42.942.012 | 116,8% |
| LU | 50.487.332 | 1.767.056 | 3,5% | 1.875.000 | 106,1% |
| LV | 4.530.447.634 | 67.180.000 | 1,5% | | |
| MT | 840.123.051 | 18.400.000 | 2,2% | 16.641.151 | 90,4% |
| NL | 1.660.002.737 | 19.182.600 | 1,2% | 16.860.300 | 87,9% |
| PL | 67.185.549.244 | 805.642.019 | 1,2% | 237.567.494 | 29,5% |
| PT | 21.411.560.512 | 90.188.552 | 0,4% | 2.316.218 | 2,6% |
| RO | 19.213.036.712 | 191.542.611 | 1,0% | 60.940.000 | 31,8% |
| SE | 1.626.091.888 | 52.342.949 | 3,2% | 6.969.899 | 13,3% |
| SI | 4.101.048.636 | 54.186.553 | 1,3% | 7.307.217 | 13,5% |
| SK | 11.498.331.484 | 90.252.216 | 0,8% | 49.281.621 | 54,6% |
| UK | 9.890.937.463 | 160.176.913 | 1,6% | 49.801.612 | 31,1% |
| CB | 7.901.894.227 | 214.138.370 | 2,7% | 89.414.634 | 41,8% |
| EU27 + cross-border | 346.723.255.860 | 4.767.715.518 | 1,4% | 1.353.103.288 | 28,4% |
| EU 15 | 162.527.010.047 | 2.509.470.485 | 1,5% | 590.224.934 | 23,5% |
| EU 12 | 176.294.351.586 | 2.044.106.663 | 1,2% | 673.463.720 | 32,9% |

Source : Commission européenne, d'après le rapport annuel de mise en œuvre de fin 2010 disponible en janvier 2012.

ANNEXE 2
PART DES DEPENSES AFFECTEES A L'EFFICACITE ENERGETIQUE
AU TITRE DU FEDER ET DU FONDS DE COHESION

| <i>EU allocated decided amount</i> | | | | <i>2010 AIR selected projects</i> | |
|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------|----------------------------|
| <i>Categories / MS</i> | <i>SF Community amount (€)</i> | <i>EU Allocated decided amount (€)</i> | <i>Intensity of total %</i> | <i>Total projects selected (last AIR)</i> | <i>Rate of selection %</i> |
| AT | 1.204.478.581 | 6.156.013 | 0,5% | 15.760.148 | 256,0% |
| BE | 2.063.500.766 | 18.976.147 | 0,9% | 6.813.727 | 35,9% |
| BG | 6.673.628.244 | 179.686.809 | 2,7% | 82.433.577 | 45,9% |
| CY | 612.434.992 | | | | |
| CZ | 26.539.650.285 | 830.764.473 | 3,1% | 220.569.750 | 26,6% |
| DE | 25.488.616.290 | 303.283.462 | 1,2% | 196.776.575 | 64,9% |
| DK | 509.577.239 | | | | |
| EE | 3.403.459.881 | 28.760.241 | 0,8% | 27.874.638 | 96,9% |
| ES | 34.657.733.981 | 106.861.935 | 0,3% | 2.678.887 | 2,5% |
| FI | 1.595.966.044 | 24.243.917 | 1,5% | 4.990.631 | 20,6% |
| FR | 13.449.221.051 | 286.816.688 | 2,1% | 88.933.474 | 31,0% |
| GR | 20.210.261.445 | 71.170.000 | 0,4% | 327.368.935 | 460,0% |
| HU | 24.921.148.600 | 156.200.000 | 0,6% | 88.761.350 | 56,8% |
| IE | 750.724.742 | 19.000.000 | 2,5% | 16.480.262 | 86,7% |
| IT | 27.957.849.976 | 827.272.199 | 3,0% | 242.772.678 | 29,3% |
| LT | 6.775.492.823 | 370.508.149 | 5,5% | 393.639.410 | 106,2% |
| LU | 50.487.332 | 504.873 | 1,0% | 639.313 | 126,6% |
| LV | 4.530.447.634 | 60.220.000 | 1,3% | 55.464.118 | 92,1% |
| MT | 840.123.051 | 15.590.000 | 1,9% | 10.013.830 | 64,2% |
| NL | 1.660.002.737 | 34.250.000 | 2,1% | 13.300.840 | 38,8% |
| PL | 67.185.549.244 | 499.012.133 | 0,7% | 240.525.423 | 48,2% |
| PT | 21.411.560.512 | 74.200.883 | 0,3% | 26.412.572 | 35,6% |
| RO | 19.213.036.712 | 253.241.727 | 1,3% | 29.919.420 | 11,8% |
| SE | 1.626.091.888 | 9.173.788 | 0,6% | 1.057.622 | 11,5% |
| SI | 4.101.048.636 | 105.700.000 | 2,6% | 43.853.271 | 41,5% |
| SK | 11.498.331.484 | 78.584.184 | 0,7% | 20.530.716 | 26,1% |
| UK | 9.890.937.463 | 150.657.204 | 1,5% | 65.674.368 | 43,6% |
| CB | 7.901.894.227 | 116.216.086 | 1,5% | 107.402.224 | 92,4% |
| EU27 + cross-border | 346.723.255.860 | 4.627.050.911 | 1,3% | 2.330.647.760 | 50,4% |
| EU 15 | 162.527.010.047 | 1.932.567.109 | 1,2% | 1.009.660.033 | 52,2% |
| EU 12 | 176.294.351.586 | 2.578.267.716 | 1,5% | 1.213.585.503 | 47,1% |

Source : Commission européenne, d'après le rapport annuel de mise en œuvre de fin 2010 disponible en janvier 2012.