

Etude sur la
**valeur ajoutée de la politique européenne de
cohésion dans les stratégies urbaines intégrées**
(période 2014-2020)

Rapport final

Juin 2018

Sommaire

1. Objectifs, méthode et périmètres de la mission p. 3
 2. Panorama de l'approche urbaine intégrée dans les PO FEDER-FSE p. 10
 3. Éléments de valeur ajoutée de la SUI issus de l'étude p. 18
 4. Conclusions et recommandations p. 39
- Annexe p. 49

Remerciements : l'équipe Edater remercie l'ensemble des acteurs interviewés (liste en annexe) et les membres du comité de pilotage pour leur disponibilité, leurs témoignages et leur participation aux analyses.

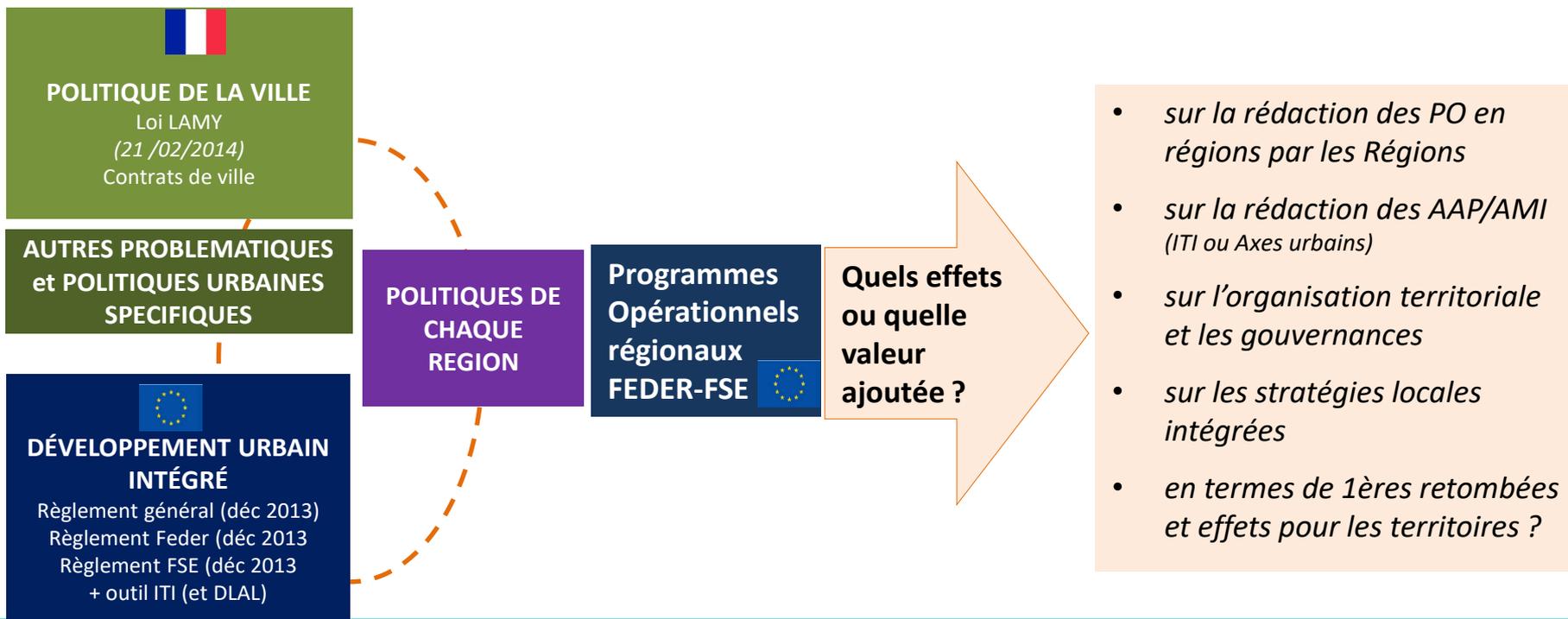
1. Objectifs, méthode et périmètres de la mission

1.1 - Rappel des objectifs de la mission

La finalité de l'étude est d'identifier les éléments de valeur ajoutée de la dimension urbaine intégrée apportée par l'UE sur la programmation nationale au moyen de témoignages dans 7 régions. L'étude a une visée principalement qualitative. Elle ne permet pas d'extrapolations statistiques. Elle a pour objet d'identifier les types d'effets et de valeurs ajoutées.

La mise en œuvre des Stratégies Urbaines Intégrées (SUI) se traduit en France principalement dans la politique de la ville, elle-même mise en œuvre à travers les contrats de ville) mais également au travers d'autres problématiques (la gestion de la croissance démographique à Saint-Laurent du Maroni, le développement urbain durable en Lorraine, ...).

Fig. 1 : contexte de l'étude en terme de politiques publiques



La réalisation de la mission s'est organisée autour de 3 phases :



Phase 1:

Définition d'un référentiel d'analyse de la valeur ajoutée

Fin novembre – Mi-janvier

- ⑩ Entretiens techniques*
- ⑩ Analyse documentaire*
- ⑩ Consolidation de la notion de valeur ajoutée



Phase 2:

Recherche d'exemples et d'arguments auprès des acteurs de la SUI

• Mi janvier – Fin mars

- ⑩ Entretiens avec les 7 AG*
- ⑩ Entretiens avec une quinzaine d'AU*
- ⑩ Enquête auprès d'une 50aine de porteurs de projets
- ⑩ 7 réunions régionales*
- ⑩ Entretiens avec des représentants de têtes de réseaux et des acteurs nationaux*



Phase 3:

Analyse et échanges nationaux

• Fin mars – Mi mai

- ⑩ Synthèse des analyses et consolidation nationale
- ⑩ Réunion de valorisation, diffusion et appropriation avec le CGET puis le Réseau Europe Urbain (REU) et l'ensemble des partenaires

* La bibliographie de références et la liste des acteurs interviewés sont annexées au présent rapport

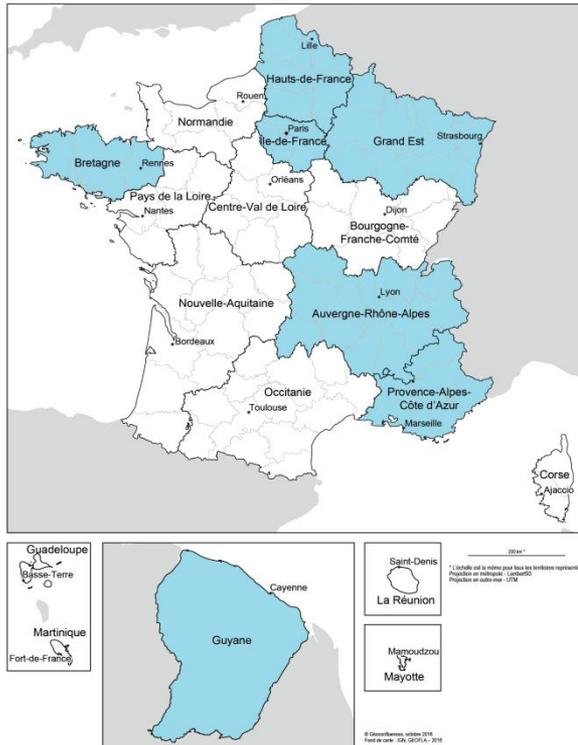
1.3 - Périmètre de l'étude

L'étude s'est appuyée sur le recueil de témoignages dans 7 régions françaises (métropole et outre-mer).

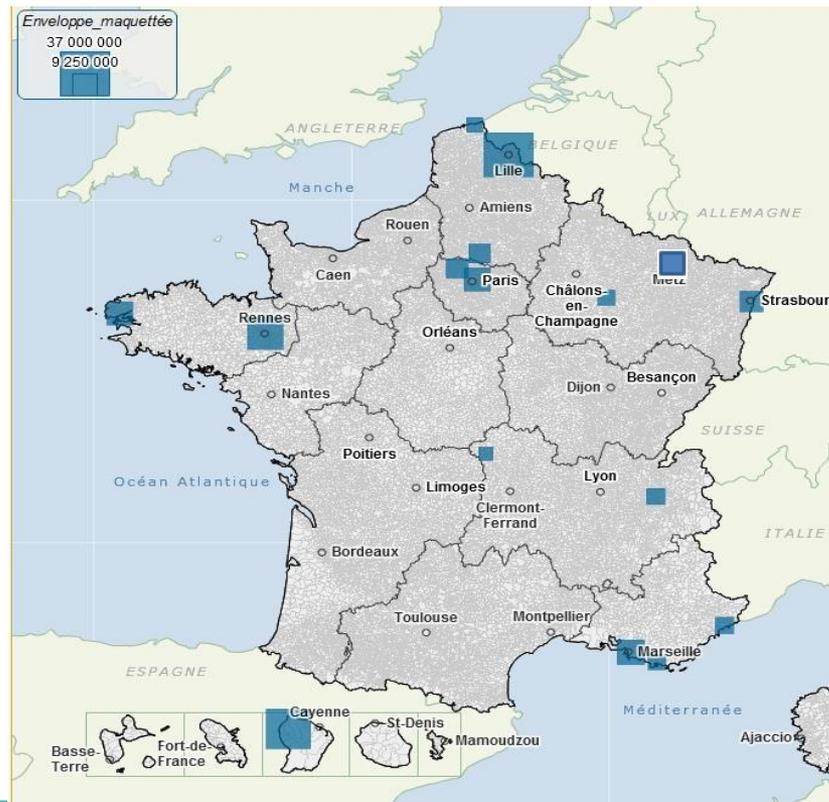
Entretiens avec 7 autorités de gestion

Entretiens avec 16 autorités urbaines

Questionnaire auprès d'une 50e de porteurs de projet



Carte 1: Autorités de Gestion interrogées



Carte 2: Autorités urbaines interrogées et enveloppes FESI maquettées destinées aux stratégies urbaines intégrées

(Enveloppes entre 3 millions et 37 millions)

49 porteurs de projets bénéficiaires d'une aide FEDER ou FSE au titre d'une stratégie urbaine intégrée interrogés

1.4 - chiffres clefs des régions d'études de cas

Régions	Ex Régions	ITI ou axe urbain	Montant FEDER Urbain (et FSE) en €	Données Synergie ou Régions	
				Nb d'AU	Montant programmé en €
Auvergne Rhône Alpes	Auvergne	Axe urbain	23,2 M€	6	1,7 M€ (fev. 2018)
	Rhône-Alpes	ITI	38,8 M€	6	27,6 M€ (fev. 2018)
Grand Est	Alsace	ITI	14,5 M€	2	5,7 M€ (fev. 2018)
	Champagne Ardenne	Axe urbain	26,6 M€	11	1,3 M€ (fev 2018)
	Lorraine	Axe urbain (AAP QPV, DD)	27,1 M€	21 permanents (OT9) 40 potentiels (OT4)	5,2 M€ (fev 2018)
Bretagne	Bretagne	ITI	29 M€	2 (+ 21 ITI ruraux)	
Hauts-de-France	Nord-Pas-De-Calais	ITI	81 M€	13	10,1 M€ (fév 2018)
	Picardie	ITI	35M€ (FSE: 1,5 M€)	6	6,1 M€ (fév 2018)
Ile-de-France	Ile-De-France	ITI	70,9€ (FSE: 41,6M€)	15	36,8 M€ (janv. 2018)
PACA	PACA	ITI	21,9 M€	4	5,5 M€ (janv. 2018)
Guyane	Guyane	ITI	30 M€	1	8,4 M€ (janv. 2018)

La question de la mesure de la valeur ajoutée

Analyser la valeur ajoutée du volet urbain de la politique européenne de cohésion suppose de préciser l'angle de vue à partir duquel on se place : cherche-t-on à mesurer en quoi les programmes européens apportent une plus value pour les habitants et les associations ? Pour les territoires et leurs collectivités ? Pour l'Etat français et la politique de la ville ? Pour les autorités de gestions du FEDER et du FSE ? Voire pour l'Union Européenne (on a régulièrement entendu lors de la préparation des PO FEDER-FSE 2014-2020 que l'expérimentation française des PUI 2007-2013 avait inspiré les approches urbaines intégrées dans les textes réglementaires européens adoptés en 2013) ?

Au plan de la méthode, il convient également de stabiliser le concept même de « plus value » ou de valeur ajoutée. Nous nous sommes inspirés ici des différents travaux d'évaluation déjà menés (notamment l'évaluation de la VA du FSE dans les politiques française d'insertion, DGEFP 2010). La complexité de l'analyse de la plus value d'un dispositif est de même nature que l'analyse d'impact d'une politique publique ou d'un programme. De la même manière, il oblige en effet à reconstruire ce qui se produirait si le projet urbain ou le contrat de ville n'était pas co-financé et inséré dans les processus de la programmation d'un PO FEDER-FSE. Cependant, compte tenu du contexte de l'étude (qui d'ailleurs ne porte pas le nom d'évaluation) et notamment de l'obligation de produire des résultats dans des délais courts et d'autre part de contribuer à produire l'information qui étaye le postulat de la valeur ajoutée (sans obérer les éventuels points faibles ou difficultés rencontrées) en nous appuyant sur des éléments factuels et le recueil de témoignages individuels ou collectifs, il nous a semblé que la méthode la pertinente était de :

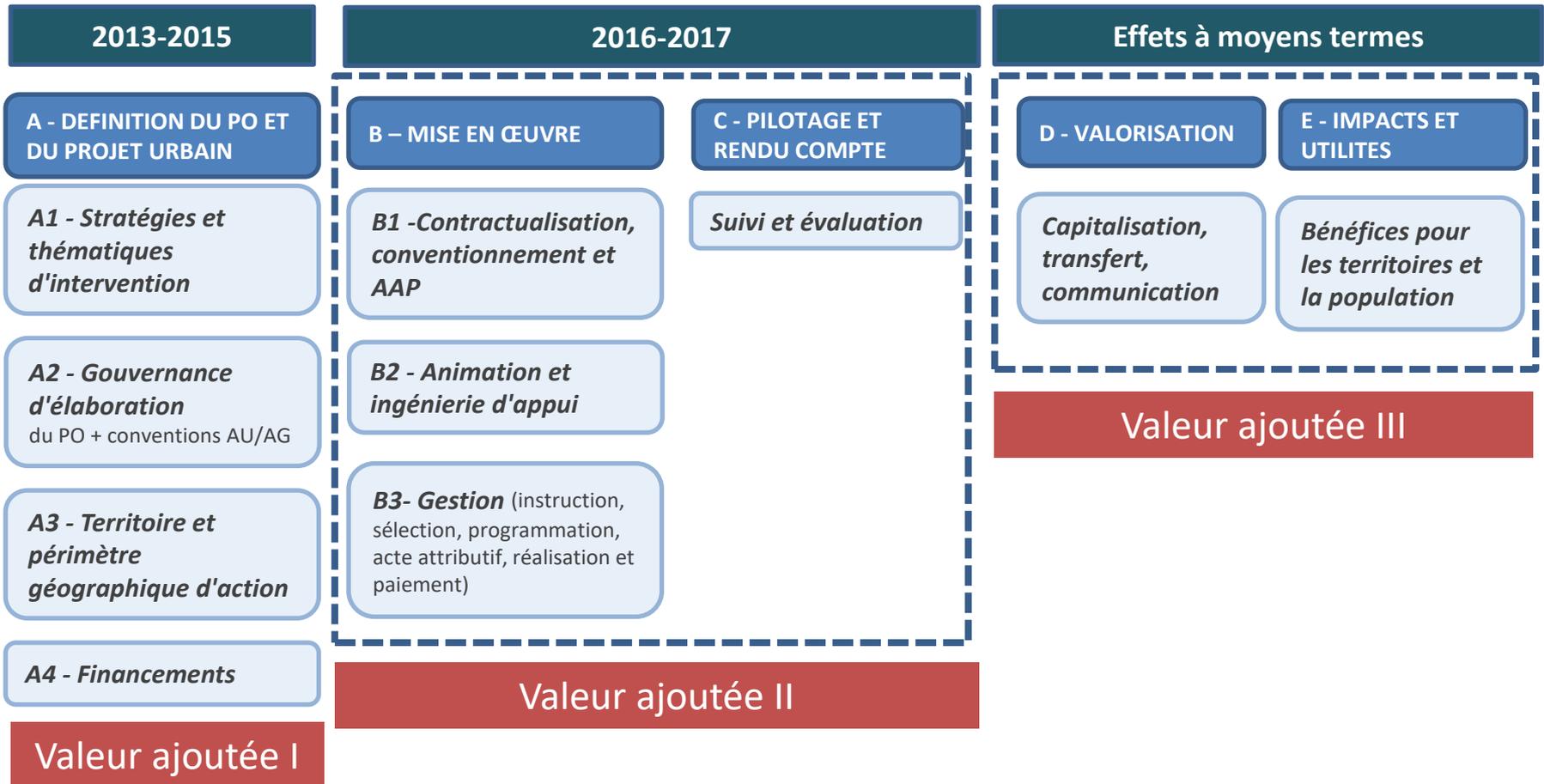
- mobiliser un niveau d'expertise et de séniorité suffisant au sein de l'équipe de consultants, pour approfondir le plus possible les discussions et interviews durant l'étude ;
- garder à l'esprit lors des échanges la question « que ce serait-il passé sans l'insertion du projet dans le PO FEDER-FSE de telle région ? Comment les choses se seraient déroulées, mieux, moins bien, différemment, ... ? Avec quels acteurs, en plus ou en moins ? ...
- confronter les points de vue via des entretiens individuels, une enquête auprès de porteurs de projets puis des réunions d'approfondissement et de consolidation.

Les registres de la valeur ajoutée

L'étude de 2015 (CGET, Régions de France, REU) avait mis en exergue 4 grands types de questionnements et plusieurs registres de valeur ajoutée. Nous avons enrichi cette 1^{ère} grille de quelques critères supplémentaires observés dans des études similaires (VA du FSE 2007-2013 en matière d'innovation et d'expériences, de professionnalisation des acteurs, ...) et ainsi construit une grille de critères pour la collecte d'information. Celle-ci a été affinée tout au long de l'étude.

Le schéma suivant présente les 3 grands domaines de VA étudiés et proposés aux parties prenantes interrogées durant l'étude.

Figure 2 : Référentiel d'analyse de la valeur ajoutée de l'approche urbaine intégrée promue par les programmes européens



2 – Contexte et panorama de l'approche urbaine intégrée dans les PO FEDER-FSE en France

A - Dynamique d'appui des fonds européens au traitement des enjeux urbains : retour d'expérience sur la période 2007-2013

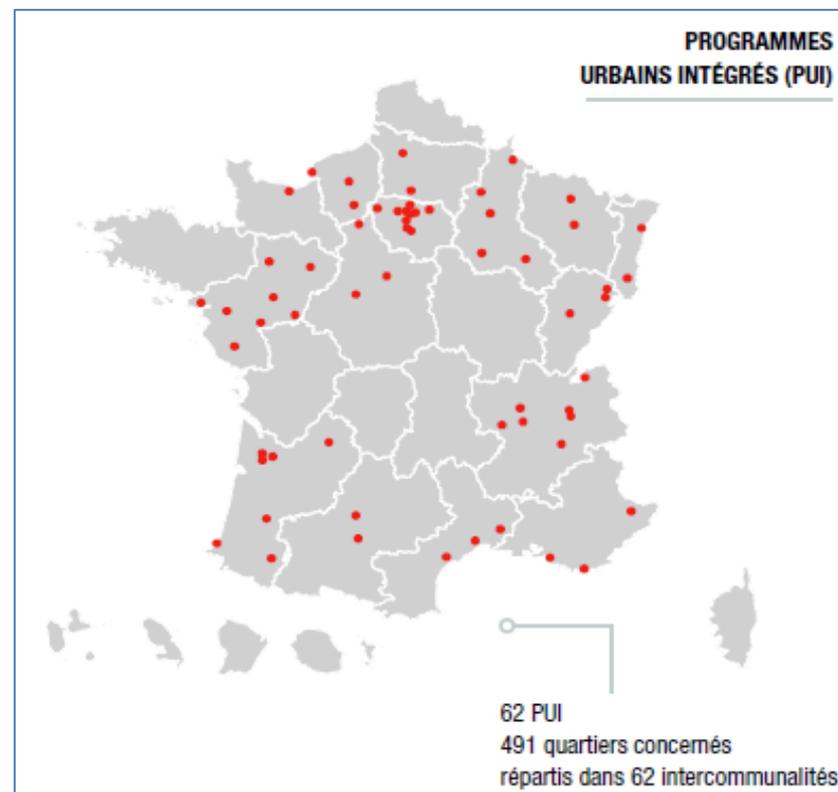
L'appui des programmes européens (notamment du FEDER et du FSE) aux approches urbaines intégrées est, au regard de l'histoire de la politique de cohésion, assez récente. Largement portée voire initiée par la France au travers d'une première approche « programmes urbains intégrés » (PUI 2007-2013), et relayée dès 2010 par la stratégie UE2020 puis par les programmes 2014-2020, elle sera l'un des enjeux de la négociation des futurs cadres européens post 2020.

Pour la période 2007-2013, le soutien aux territoires urbains avait été intégré dans les programmes opérationnels (PO) régionaux financés par le FEDER. 19 régions françaises avaient attribué des crédits FEDER dans le cadre de stratégies intégrées de développement urbain, sous la forme d'un axe urbain ou d'un appel à projet urbain (le FSE avait été in fine très faiblement mobilisé). Au total, soixante-deux Projets Urbains Intégrés (PUI) avaient été mis en place.

Au-delà des spécificités propres à chaque type de territoire, chaque outil ou chaque fonds européen, l'analyse des expériences 2007-2013 dégage des enseignements communs (cf. les différentes évaluations menées au plan européen, national ou dans les territoires) :

- progression du dialogue en favorisant la mobilisation, au niveau local, des acteurs associatifs et économiques, des élus et des techniciens ;
- partage d'expériences et de compétences, des échanges constructifs ;
- cadre de référence permettant de développer des opérations innovantes ou expérimentales pour répondre à des besoins et des problématiques locales, avec parfois un effet de dissémination des bonnes idées et pratiques dans les territoires voisins ;
- introduction de thématiques d'action ou d'approches plurisectorielles ;
- effet levier notamment financier pour des dispositifs complémentaires hors programmes européens ;
- articulation forte et efficace des projets au sein d'une stratégie de territoire ;
- articulation des périmètres d'enjeux différents, au-delà des périmètres purement administratifs, et ouverture de projets à de nouvelles échelles ;
- développement de projets publics et privés ;
- dynamique d'animation et de concertation au sein du territoire de projet...

Carte 3 : sites Programmes urbains intégrés 2007-2013 en France



Voir exemples : <http://www.europe-urbain.fr/index.php/les-projets>

B - Une approche intégrée du développement territorial souhaité pour la période 2014-2020

Dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 », en tirant les enseignements des expériences de la période 2007- 2013, l'Union européenne a souhaité renforcer l'approche intégrée de développement territorial, notamment en milieu urbain (2/3 de la population européenne vit en ville) pour la période de programmation 2014-2020. Les territoires doivent être en mesure de porter des projets globaux, multithématiques et ambitieux pour leur développement et leur compétitivité sur le long terme, et participer ainsi pleinement aux objectifs de l'Union européenne tels la lutte contre le changement climatique, la lutte contre la pauvreté, la transition énergétique, ...

La Commission européenne a proposé deux nouveaux outils pour optimiser l'accès des territoires aux fonds européens : l'ITI (Investissement Territorial Intégré) et le DLAL (Développement Local mené par les Acteurs Locaux), parfois combinés.

Article 36 du Règlement UE 1303 /2013 (Règlement général)

« 1. Lorsqu'une stratégie de développement urbain, une autre stratégie ou un pacte territorial visé à l'article 12, paragraphe 1, du règlement FSE nécessite une approche intégrée s'appuyant sur des investissements du FSE, du FEDER ou du Fonds de cohésion réalisés au titre de différents axes prioritaires d'un ou de plusieurs programmes opérationnels, des actions peuvent être menées sous la forme d'un investissement territorial intégré. »

Article 7 du règlement UE 1301/2013 (FEDER)

« 1. Le FEDER soutient, dans le cadre de programmes opérationnels, le développement urbain durable au moyen de stratégies qui prévoient des actions intégrées destinées à faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines, tout en tenant compte de la nécessité de promouvoir les liens entre les milieux urbains et ruraux.

2. Le développement urbain durable est soutenu à l'aide des investissements territoriaux intégrés visés à l'article 36 du règlement (UE) no 1303/2013, à l'aide d'un programme opérationnel spécifique ou à l'aide d'un axe prioritaire spécifique conformément à l'article 96, paragraphe 1, premier alinéa, point c), du règlement (UE) no 1303/2013. »

Article 32 à 36 du Règlement UE 1303 /2013 (Règlement général)

« Le développement local mené par les acteurs locaux bénéficie du soutien du Feader et est dénommé développement local Leader; il peut en outre bénéficier du soutien du FEDER, du FSE ou du FEAMP. »

Article 12 règlement UE 1304/2013 (FSE)

« 1. Le FSE peut soutenir des stratégies de développement local menées par les acteurs locaux dans les zones urbaines et rurales, telles qu'elles sont visées aux articles 32, 33 et 34 du règlement (UE) 1303/2013, des pactes territoriaux et des initiatives locales pour l'emploi, notamment l'emploi des jeunes, l'éducation et l'inclusion sociale, ainsi que des instruments territoriaux intégrés (ITI), tels qu'ils sont visés à l'article 36 du règlement (UE) 1303/2013.

2. En complément des interventions du FEDER visées à l'article 7 du règlement (UE) 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil le FSE peut soutenir le développement urbain durable par des stratégies prévoyant des actions intégrées afin de répondre aux défis économiques, environnementaux et sociaux qui touchent les zones urbaines recensées par les États membres à partir des principes définis dans les accords de partenariat respectifs »

ITI : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf et l'article 36 du règlement (UE) n° 1303/2013

CLLD - développement local mené par les acteurs locaux : article 35 du règlement (UE) n° 1303/2013.

http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2048&num_thematique=2

Point sur les ITI en France : http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2048&num_thematique=2

DLAL : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_fr.pdf

C - Une ambition chiffrée

A mi-parcours de la programmation, l'ITI a été adopté par toutes les régions. Il permet d'élaborer des stratégies territoriales de manière intégrée. L'ITI offre la possibilité aux États membres et aux autorités de gestion de mettre en œuvre une partie de leurs programmes opérationnels de manière transversale et de coupler les budgets de plusieurs axes prioritaires retenus dans un ou plusieurs programmes.

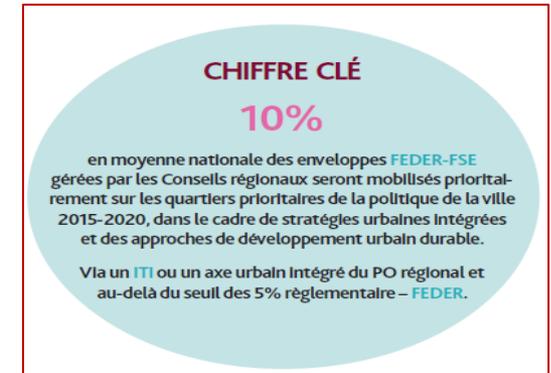
En France, les programmes prévoient que l'ITI concerne les agglomérations, métropoles et territoires urbains, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sans exclure certains types de territoires organisés (Pays en Bretagne, ATI en Occitanie par exemple). S'agissant des territoires urbains, il convient de préciser qu'au-delà de l'ITI, les stratégies urbaines intégrées peuvent aussi être soutenues à l'aide d'un axe prioritaire spécifique dit « axe urbain » du PO.

L'Accord de partenariat français indique que « les ITI seront financés principalement par le FEDER » mais le Fonds Social Européen s'est également fixé un objectif national de contribution aux problématiques de la politique de la ville de 10%. Sur les 27 PO concernés, 4 d'entre eux ont activé le FSE : Ile de France, Picardie, Martinique et Mayotte. Le montant FSE représente au total 52 M€ maquettés.

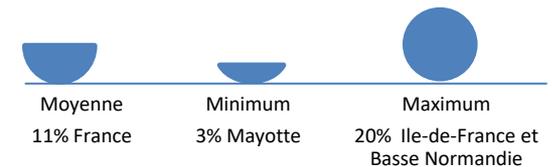
En 2015, le CGET a mené un travail de diagnostic amont et de mesure de la prise en compte de cette priorité dans les Programmes opérationnels de chaque région (axe urbain ou ITI). Ce travail a aussi permis de proposer les premières caractéristiques de la valeur ajoutée potentielle des programmes européens sur les stratégies urbaines intégrées et les quartiers prioritaires politique de la ville. On trouvera en annexe de ce rapport quelques éléments clefs de réflexion et de typologie qui ont été réutilisés dans le cadre de la présente mission.

Ces chiffres mettent en évidence un respect de l'engagement français de l'accord de partenariat (cf. encadré ci-contre) qui stipule que « le volet politique de la ville des PO représentera au minimum 10 % de l'enveloppe globale des PO régionaux ».

L'objectif global de 10% sera modulé en fonction de l'importance du fait urbain et des disparités observées dans chacune des régions, conformément à l'article 7 du règlement FEDER ». A noter que la part de l'urbain dans les PO a été calculée à partir de l'enveloppe FEDER-FSE lorsque le FSE est activé, à partir de l'enveloppe FEDER uniquement sinon.



Moyens financiers inscrits dans les PO en France



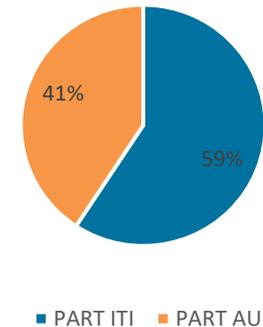
Source : REU

D - Une systématisation de l'approche urbaine intégrée dans les PO en France

In fine, les 27 PO mobilisent l'approche urbaine intégrée. L'AUI concerne ainsi la totalité des Régions françaises, contre 19 lors de la précédente programmation. En volume, on peut estimer à près de 250 territoires urbains « ciblés » sur la période 2014-2020 (contre 62 Projets Urbain Intégrés pour la période 2007-2013) : les stratégies urbaines intégrées se sont donc diffusées sur l'ensemble du territoire français.

L'approche urbaine a pu prendre toutefois plusieurs formes – ITI ou Axe urbain. Le diagramme ci-contre souligne une utilisation plus fréquente de l'ITI par rapport à l'axe urbain. Pour autant, ces deux choix sont loin de représenter la diversité des situations : on observe en effet des cas hybrides tels qu'en Bretagne où les ITI ne sont pas nécessairement urbains (tous les territoires sont couverts par un ITI), en Occitanie avec les Approches Territoriales Intégrées (ATI) ou encore en Lorraine où l'axe urbain se combine avec des appels à projets en continu.

Fig 3 : Une majorité de PO ont opté pour l'ITI

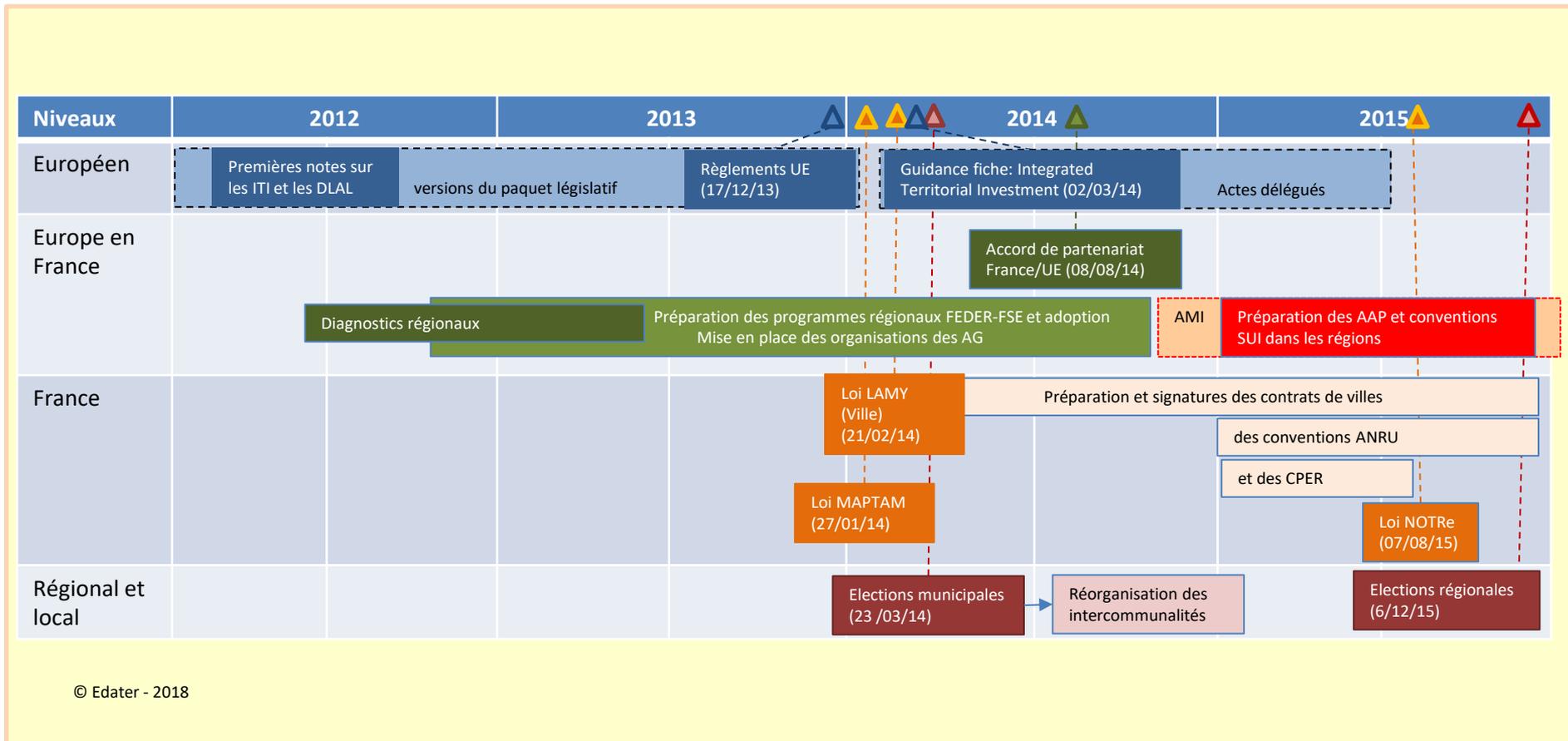


E - Les stratégies urbaines intégrées FEDER-FSE, dans un contexte national de fortes de réorganisations territoriales

En France, la préparation des programmes européens 2014-2020 et la prise en compte du concept de « stratégies urbaines intégrées-SUI » ont été concomitantes avec la préparation et l'adoption de plusieurs lois ayant entraîné soit des réorganisations territoriales soit l'établissement de nouvelles missions : la Loi MAPTAM, la Loi NOTRe et la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite Loi Lamy) pour ne citer qu'elles. Cette dynamique a permis de renforcer la reconnaissance du fait régional (dont la délégation aux Régions d'une grande partie de la gestion des Fonds européens) ou le fait métropolitain par exemple. Mais elles ont aussi engendré une réorganisation dans les territoires (regroupement des intercommunalités, ...).

Ainsi, le schéma page suivante montre comment la production législative de la période 2012-2015 a été source de complexité (instabilité et attente des textes, décrets ou règlements) avec des incidences sur la gouvernance, l'administration et l'action publique territoriale mais aussi les délais de contractualisation liés aux accords croisés... qui ont été mentionnés lors du recueil de témoignages (cf chapitre 3).

Fig 4 : Chronogramme de la publication des principaux textes et contractualisations nationales de référence pour la mise en œuvre des SUI



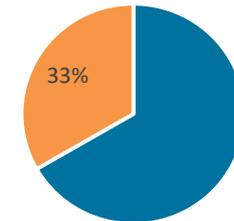
F - SUI et politique de la ville

La France a fait le choix de cibler de manière privilégiée les mesures européennes de soutien à l'urbain sur les quartiers relevant de la nouvelle géographie prioritaire (cf. mention des fonds européens à l'article 1 de l'article de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et accord de partenariat 2014-2020 entre la France et la Commission européenne).

Cette génération de programmes coïncide ainsi en France avec la refonte de la gouvernance de la politique de la ville (pilotage à l'échelle intercommunale, définition d'un projet de territoire intégré, mobilisation du droit commun, concentration des interventions thématiques sur un nombre de priorités limitées, redéfinition de la géographie prioritaire à partir de la notion de concentration urbaine de pauvreté...).

Le graphique ci-contre souligne qu'au moins un tiers des PO (estimation REU), a initialement ciblé exclusivement les quartiers de la politique de la ville, les autres PO ayant combiné cette priorité avec d'autres, permettant aux territoires urbains non concernés par la Loi Lamy, de mobiliser les PO sur d'autres problématiques urbaines.

Fig 5 : Articulation des PO avec la politique de la ville



Source : REU

Source : Edater

G - Les SUI se concentrent sur 5 objectifs thématiques et une dizaine de priorités d'investissement

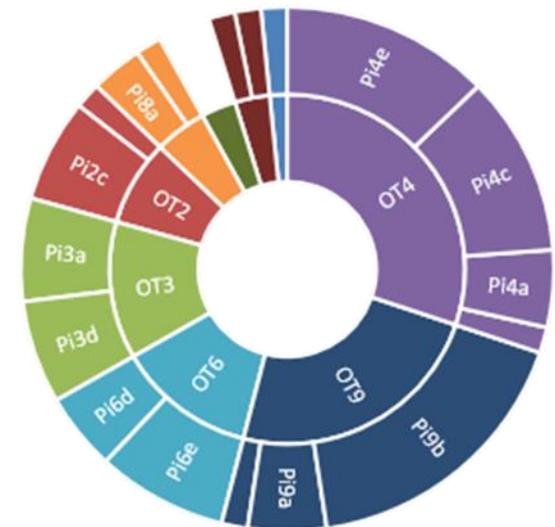
La mise en œuvre de la SUI met en exergue un certain nombre de priorités thématiques, au-delà du ciblage prioritaire sur la politique de la ville, notamment la lutte contre la pauvreté et la transition énergétique.

Le graphique ci-contre met en évidence une volonté forte lors de l'écriture des PO de mobiliser les actions autour des Objectifs Thématiques 4 et 9 correspondant schématiquement à la transition énergétique et la lutte contre la production des GES et à l'inclusion sociale dans les PO régionaux. Ce sont tout particulièrement les Pi 4e (Mobilité urbaine durable), 4c (Efficacité énergétique dans le logement et les infrastructures publiques) et 9b (Renouvellement urbain) que les Régions ont massivement sollicitées.

L'OT 6, également mobilisé, est venu soutenir les projets de réhabilitation du patrimoine urbain ou la requalification des friches urbaines.

L'objectifs thématique 3 souligne l'importance accordée par les PO régionaux à la problématique de développement économique dans les quartiers urbains en difficultés (soutien à l'ESS, au tissu de TPE/PME, ...).

Fig 6 : Récurrence des priorités d'investissement activées dans les PO régionaux



Source : Edater

Ainsi a-t-il été intéressant de recueillir le maximum de témoignages pour identifier la plus value des dispositifs européens pour les stratégies urbaines et les quartiers de la géographie prioritaire, les pratiques à capitaliser et les points à améliorer :

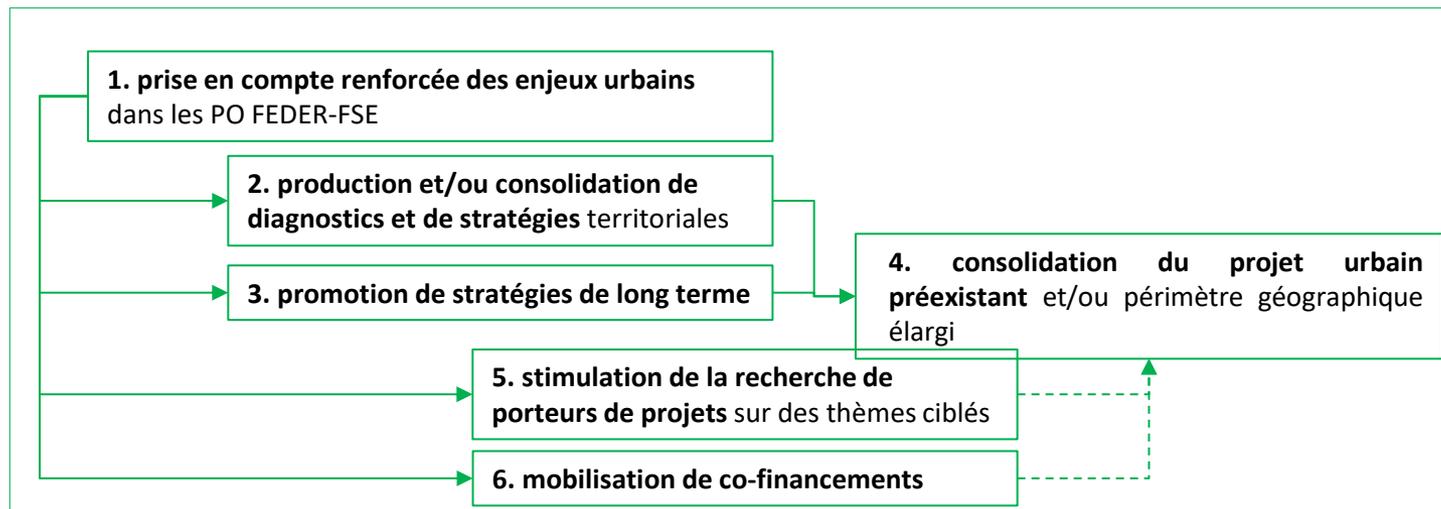
- en quoi les stratégies urbaines intégrées soutenues par les PO FDER-FSE ont contribué dans un contexte d'émergence des nouvelles intercommunalités et de refonte de la politique de la ville à la définition ou à la consolidation des stratégies locales ? En quoi ont-elles facilité la prise en compte des besoins spécifiques des quartiers prioritaires ?
- comment ont-elles permis d'investir, dans une logique de projet intégré, de nouvelles thématiques (égalité femmes-hommes, fracture numérique, accès aux droits, développement durable,...) ? avec des effets positifs renforcés pour les habitants des quartiers prioritaires ?
- comment ont-ils impacté, au travers des exigences réglementaires, des cadres méthodologiques proposés ou des soutiens à l'ingénierie et à l'innovation territoriale, le partenariat, la gouvernance multi-acteurs, le pilotage et l'évaluation continue des stratégies urbaines et de la politique de la ville...

C'est l'objet du chapitre 3.

3 - Éléments de valeur ajoutée de la SUI issus de l'étude

L'analyse des processus et expériences des acteurs mobilisant l'approche urbaine intégrée a mis en exergue principalement 6 points de valeur ajoutée et 3 freins au moment de la préparation des PO et des projets urbains en 2013-2015. Le schéma ci-dessous en présente la synthèse et les pages suivantes en déclinent le détail.

Fig 7 : Schéma de synthèse des points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI



Freins et difficultés rencontrés :

- **manque de précisions initiales** du concept de SUI qui a nuit à l'anticipation ;
- **temps de mise en place des organisations** des AG nouvellement responsables de la gestion des PO ;
- **difficultés de mobilisation des co-financements et délais de contractualisation.**

NB : Dans les pages qui suivent, les citations et mentions de noms de Région, de villes et métropoles, **en bleu** dans le texte, **ne visent pas l'exhaustivité.**

1 - La SUI et la place donnée à la question urbaine dans les PO FEDER-FSE

• Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI

La quasi-totalité des Autorités de gestion et des Autorités urbaines soulignent que les SUI ont contribué à donner une **place forte et clairement identifiée du fait urbain dans les PO** (légitimés par différents articles des règlements européens : l'article 7 du 1301/3013-FEDER, 12 du 1304-FSE... et par l'accord de partenariat) :

- en termes de **politiques publiques**, la question urbaine est clairement identifiée dans tous les PO (Investissement territorial intégré ou Axe urbain) et les AU (*dans la totalité des régions étudiées*),
- en termes **financiers**, le volet urbain a un budget dédié dans le PO (le taux de 10% prévisionnel est atteint au plan national). Il permet en outre aux AU (témoignage de l'*Agglomération de Montluçon, des métropoles de Brest et de Rennes, à Saint-Laurent du Maroni en Guyane...*) de disposer de moyens financiers pluriannuels ce qui constitue un atout avéré au moment où les crédits de droit commun souffrent d'incertitudes (report, réduction, ...),
- en termes de **gouvernance**, toutes les Autorités Urbaines inscrites dans un dispositif ITI ou un Axe Urbain ont pu disposer d'une place spécifique dans le pilotage régional : participation aux comités de suivi (*toutes*), au comité de programmation régional (*Metz ...*), dialogue de gestion avec l'Autorité de Gestion régionale, ... même si certaines AU mentionnent une implication hétérogène durant la période de préparation.

• Freins et difficultés

Ces points de valeur ajoutée sont cependant à relativiser au regard des différences importantes entre entités urbaines, du fait de leur expérience en matière de mise en œuvre de programmes ou projets européens, de leur taille démographique, ... : *L'Eurométropole de Strasbourg*, ITI avec gestion de subvention globale et la *Métropole européenne de Lille* qui dispose d'une enveloppe de 37M€ mobilisable sur son territoire, *les métropoles de Toulon, de Nice, ...* disposaient d'une expérience importante des projets européens. A l'autre extrémité de l'éventail, des agglomérations de taille plus réduite ont pour la première fois un programme territorial financé par des fonds européens (*Agglomération de Bourg-en-Bresse, Agglomération du Rethellois, du Puy en Velay...*) : elles ont dû à la fois intégrer les exigences quant au type d'opérations éligibles mais aussi les mécanismes de mise en œuvre.

En outre, selon les témoignages recueillis auprès des AU ou des AG, le manque de précisions initiales (définitions, orientations techniques et juridiques, ...) du concept de SUI de la part de la Commission européenne ou du CGET, au-delà des articles insérés dans les règlements, a retardé son appropriation régionale et locale.

2. La SUI et la production et consolidation de diagnostics et de stratégies territoriales

- **Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI**

La SUI a contribué à la **production et la consolidation de diagnostics et de stratégies territoriales régionales ou locales**. Elle a notamment :

- permis la participation des AU à la conception du diagnostic régional (préalable à la rédaction des PO) : *en Rhône-Alpes*, la Région a associé les AU dès la production du diagnostic. En *Nord Pas de Calais*, les AU ont aussi été associées dans le cadre d'une concertation élargie sur l'élaboration du diagnostic stratégique mais pas nécessairement pour la déclinaison de la stratégie (objectifs stratégiques et types d'opération ouverts aux ITI). En Lorraine également (*Metz, ...*). Des AG ont associé et associent en continu les AU en amont par exemple pour l'identification des sujets des AAP (*PACA, ...*) ;
- encouragé la production ou la consolidation de diagnostics locaux (*Clermont Auvergne Métropole, CA Saint-Dizier Der et Blaise via Saint-Dizier 2020, CC Pays Rethélois ...*), notamment des diagnostics en lien avec la préparation des contrats de ville (*Métropole Toulon Méditerranée, Agglomération de Bourg-en-Bresse,...*) et des diagnostics liés aux nouveaux grands territoires et aux réorganisations territoriales (*EPT Est Ensemble, ...*) voire le croisement de stratégies (contrat de ville, plan métropolitain économique et PLH pour *la Métropole Européenne de Lille* base du Projet Urbain Durable Métropolitain, contrats métropolitains *pour Rennes et Brest, ...*) ;
- permis le développement de logique « *bottom-up* » (ascendante) permettant de faire remonter les attentes des territoires pour une prise en compte dans les PO (*Eurométropole de Strasbourg, Métropole Européenne de Lille, ...*) et permis la valorisation de réflexions stratégiques intégrées menée en amont : *Métropole Européenne de Lille (Projet urbain durable métropolitain), ou Brest Métropole (Brest 2025)...* ;
- contribué à l'appropriation des nouvelles priorités européennes pour 2014-2020 et leur déclinaison dans les territoires urbains en stimulant le ciblage autour de certaines thématiques telles que l'efficacité énergétique, le numérique, ... (*Agglomération Grands Lacs et le Bourget, CU Dunkerque, AU d'Île de France, Rennes et Brest ...*) et incité à la déclinaison locale de politiques régionales (*exemple du SRADDT Picardie*).

Ce faisant, la SUI a favorisé l'appropriation des approches urbaines intégrées par :

- la mobilisation des élus en charge des dossiers urbains, politiques de la ville et/ou UE (*Bourg en Bresse, Clermont-Ferrand ...*) et l'implication des acteurs locaux : pour la *Métropole de Marseille Provence*, « L'ITI a donné un cadre à une mobilisation du tissu associatif ». La *Région PACA* souligne que « L'ITI a permis d'aller au-delà des partenariats habituels et de faire avec les gens que l'on ne connaît pas nécessairement » ou la ré-implication des élus dans la politique de la ville au travers d'ITI ambitieux et visibles (*Métropole Européenne de Lille*) ;
- le développement des relations interservices au sein de l'EPCI ou entre EPCI : *la CU de Dunkerque mais aussi Saint-Etienne Métropole ou la Métropole Européenne de Lille* qui ont par exemple mis en place des groupes de travail thématiques lors de la production du diagnostic de territoire, notamment sur l'efficacité énergétique et l'innovation, ou le renforcement du dialogue autour de projets entre les *métropoles bretonnes et leurs bailleurs HLM, ...* ;
- la mobilisation et l'implication de partenaires novices sur les fonds européens (exemple du SM Haute-Marne sur la *CA Saint-Dizier Der et Blaise*).

• **Freins et difficultés :**

Toutefois, certaines Autorités Urbaines (en *région PACA, ...*) regrettent un manque de moyens financiers et humains au titre de l'assistance technique à l'échelle de l'AU sur la préparation et l'anticipation de cette stratégie.

En outre les fusions liées à la loi MAPTAM (*région Ile de France, ...*) ont complexifié la préparation des SUI : certaines thématiques de la SUI n'étaient plus dans les compétences de l'EPCI après fusion, des porteurs de projet potentiels n'étaient pas éligibles en raison de la non appartenance de leur commune à l'EPCI au moment de la signature de la convention ITI,...

La concertation a été hétérogène sur la période, entre le début du processus et l'adoption des PO (à *Metz, ...*).

Enfin, il n'a pas été possible de travailler avec le NPNRU en raison des difficultés d'articulation des calendriers (en *région Ile de France, en Hauts-De-France*).

3. SUI et stratégie de long terme

- **Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI**

Dans plusieurs cas, programmée sur 6 ans, la SUI a conforté les stratégies de long terme. Certaines AU soulignent que :

- les financements mobilisables sur plusieurs années donnent plus de visibilité sur les perspectives d'investissement et « permettent de se projeter sur plusieurs années » (*CA Montluçon, CA Saint-Dizier Der et Blaise, CU Dunkerque, ...*) voire de s'engager dans des investissements urbains structurels (cas de *Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane*) ;
- ils permettent également de pré-identifier les actions à venir avec moins d'incertitudes, voire de pré-flécher en amont l'ensemble des projets (*CA Creil & CC Senlis, CA Saint-Dizier Der et Blaise, etc.*) ;
- l'élaboration d'une stratégie associée à un budget global a contribué à responsabiliser les acteurs locaux (*Région Hauts-de-France*), certaines AU ont défini un programme d'actions ou un agenda pluriannuel et réalisé un travail de concertation avec les porteurs potentiels ;
- dans les territoires les plus matures, les ITI ont permis de concrétiser la SUI (*EPT Est Ensemble*) et/ou de l'animer (*CA de Cergy-Pontoise*) : le territoire *d'Est Ensemble* indique que les financements européens structurent l'ensemble de ses interventions dans la mesure où ils greffent leurs politiques sur les thématiques financées par les fonds européens.

- **Freins et difficultés :**

Toutefois, cette projection sur plusieurs années est adossée à un cadre de gestion exigeant voire contraignant (l'atteinte de valeurs intermédiaires au 31 décembre 2018 au titre du cadre de performance et le dégagement d'office) qui pèse sur la mise en œuvre du programme (*Région PACA, Saint-Etienne Métropole, Région Ile de France, ...*) : les projets doivent respecter un rythme de programmation puis de réalisation sous peine de pénaliser l'Axe urbain (*Lorraine, ...*) voire certains autres axes lorsque ceux-ci sont dépendants de Priorités d'Investissement fortement dédiées aux ITI.

4. La SUI, la consolidation du projet urbain et le périmètre géographique élargi

• Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI

Du fait des effets mentionnés précédemment (diagnostic consolidés, insertion plus forte dans la gouvernance initiale du PO, perspectives pluriannuelles), **la SUI permet dans de nombreux cas de consolider le projet urbain :**

- en se concentrant sur les territoires QPV (La *Métropole Toulon Méditerranée* a par exemple pu mettre l'accent sur les zones les plus en difficulté de son territoire), la *Métropole Européenne de Strasbourg* concentre 40% de son enveloppe sur les QPV ;
- certaines AU interviennent en complément des contrats de ville: la *Métropole Toulon Méditerranée* met en évidence la complémentarité entre les ITI (investissement) et la politique de la ville (fonctionnement) sur les QPV. Cette situation s'observe également en *Nord-Pas-de-Calais* avec le choix de faire des ITI le volet européen des contrats de ville, ce qui a notamment permis de renforcer, conforter ou accélérer certains projets (*CA Creil & CC Senlis, Métropole Européenne de Lille, etc.*) Ces quelques exemples soulignent que les QPV ont, lorsque la stratégie régionale l'encourageait, été traités en priorité ou de manière spécifique par les AU ;
- mais aussi en soutenant des priorités urbaines spécifiques (l'efficacité énergétique, les actions foncières et reconversion de friches urbaines, les actions en matière de numérique, d'économie-emploi, ...) qui ne l'auraient pas (ou moins) été sans la SUI : *Est-Ensemble, Grand Lac* ont été amenées à travailler sur des thématiques plus larges que celles de la Politique de la Ville ;
- les fonds européens fonctionnent comme un levier pour le projet de territoire (*Cergy*: mobilisation des bailleurs sociaux en lien aux questions de précarité énergétique, création de la Turbine en lien à la perspective de création de différentes structures de soutien aux entreprises).

La SUI se déploie sur un périmètre géographique élargi grâce à une extension de l'intervention sur d'autres territoires.

- La *CA du Grand Avignon* souligne que les ITI ont permis de toucher des territoires fragiles hors QPV et en *Picardie*, on considère que certaines idées de projets ont vu leur périmètre d'intervention élargi au-delà des QPV permettant de mobiliser des acteurs qui ne s'investissaient plus dans ces zones. De façon générale, les AU en *Hauts-de-France* relèvent qu'il est important de pouvoir investir des sites hors ANRU et de pouvoir intégrer les QPV dans leurs espaces urbains,
- Il a été possible de mettre en place un ITI commun entre *Creil et Senlis en Picardie* qui a constitué une incitation au changement d'échelle à travers la prise en compte partagée d'enjeux communs aux franges franciliennes (dépasser le périmètre de la gouvernance territoriale, cf.. EPCI et SCOT),
- Il a été localement possible de faire le lien entre stratégies d'aménagement et fonds européens en travaillant notamment sur les relations ville-périphéries (*CA Saint-Dizier, Der et Blaise*),

En termes d'effets, l'élaboration de projets, en dépassant les limites des QPV, permet de créer des effets d'intégration et de mixité à l'instar de la Turbine sur le site de l'université de *Cergy-Pontoise* ou de Simplon l'école numérique (*Paris*).

• **Freins et difficultés :**

Mais plusieurs freins ont été recensés :

- un déficit initial de cadrage technique du concept de l'ITI ;
- le temps long nécessaire à la mise en place des organisations au sein des autorités de gestion dans le respect du Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle (DSGC) des PO FEDER-FSE, notamment lors de fusions de Conseils régionaux (*Grand Est, AURA, Hauts-de-France*) ;
- *Clermont Auvergne Métropole* juge que l'ITI, qui dispose d'une flexibilité du périmètre d'intervention, porte aussi en lui le risque d'une trop forte concentration d'intervention qui apporte aussi ses contraintes : « *en choisissant ici, on exclut aussi là-bas* » ;
- les SUI et les conventions AG/AU ont été établies à l'échelle des territoires institutionnels en place en 2013-2014, or la réforme de la carte de l'intercommunalité aurait justifié la prise en compte de nouveaux territoires (*Ile de France, ...*). Mais ces modifications auraient engendré des retards de mise en œuvre trop importants et n'ont pas été adoptées, excluant de facto certaines portions de territoire au sein d'une intercommunalité pourtant conventionnée ITI ;
- l'obligation de concentration des investissements sur une partie du territoire a quelquefois été difficilement acceptée par certaines AU (en *Ile de France, à Marseille...*).
- Les tentatives de traiter la problématique rurale, partie intégrante des grandes métropoles, via la mobilisation du FEADER n'a pas été possible en *Métropole Européenne de Lille* (40% du territoire y est rural) en raison de la crainte de créer trop de complexités.
- Le ciblage sur les territoires QPV a nécessairement contraint à ne pas retenir d'autres territoires pourtant en attente de soutien pour résoudre des problèmes ou répondre à des besoins (*Metz*).

5. La SUI et la stimulation de la recherche de porteurs de projets sur des thèmes ciblés

- **Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI**

La SUI stimule la recherche de porteurs de projets sur des thèmes spécifiques voire nouveaux.

Dans certains territoires, de nouveaux porteurs de projets sont sollicités : *Bourg-en-Bresse Agglomération* considère que la SUI a encouragé les bailleurs sociaux à postuler sur des thématiques liées à l'efficacité énergétique. La *Ville de Paris* ou celle de *Strasbourg* ont fait le choix d'animer un ITI sans être porteuses de projets elles-mêmes afin de stimuler au maximum d'autres porteurs de projets du territoire ou de l'intercommunalité.

En outre, le ciblage thématique induit par la SUI a permis la promotion et la prise en compte de nouvelles thématiques, c'est le cas par exemple du numérique. On peut relever quelques exemples : *Simplon l'école numérique* à *Paris*, la diffusion de bons usages du numérique auprès des jeunes ou encore *le FabLab* ouvert à la communauté de l'Enseignement supérieur, aux entreprises et au grand public (*CA de Cergy-Pontoise*). En *Région Hauts-de-France*, les AU ont fortement souligné la plus-value des SUI sur ces sujets. En effet, l'approche urbaine a permis de dépasser les champs d'intervention classiques de la rénovation urbaine et de l'inclusion sociale portés par la politique nationale de la ville pour mieux s'orienter vers des territoires de projets, à travers l'entrepreneuriat, l'innovation et le numérique : *Région Hauts-de-France, Métropole de Rennes...* Autre exemple, la *CA de Saint-Quentin* a fait du numérique et de l'innovation un axe privilégié d'intervention de sa stratégie. Certaines AU se sont dotées d'une stratégie numérique local alors que cet enjeu était jusqu'alors renvoyé au niveau régional ou national, etc.

- **Freins et difficultés :**

Mais comme pour le ciblage territorial, le ciblage thématique sur quelques priorités d'investissement porte aussi en lui le défaut de limiter les thèmes d'action, et donc de ne pas couvrir certaines problématiques qui pourraient apparaître fortes dans certains territoires (*Clermont Auvergne Métropole, métropoles de Bretagne, ...*).

6. La SUI et la mobilisation de co-financements

- **Points de valeur ajoutée en phase de préparation des PO et SUI**

La SUI stimule implicitement la recherche de co-financements et participe des différentes formes de contractualisation territoriale.

L'intérêt de la SUI est de s'inscrire dans une stratégie globale de recherche de financement en partenariat avec le CPER (*Saint-Etienne Métropole, Rennes et Brest, ...*).

L'ITI est un instrument d'intervention et d'investissement qui vient en complément du Contrat de ville, du PACTE (Région) et/ou Contrat de Territoire (Etat) ou du FRAFU en *Guyane*. La SUI conforte les dispositifs et les contractualisation existantes (*Ile de France, ...*)

Sur le territoire de la *Métropole Européenne de Lille*, la priorité donnée par la Région et par l'AAP à la politique de la ville a permis des rapprochements entre acteurs, un travail d'animation et de pilotage rapproché et un ancrage plus fort de cette compétence.

En *Bretagne* des contrats métropolitains ont été abondés par les financements FEDER des ITI.

La Région *Picardie* a permis de mobiliser du FSE au sein de ses ITI (comme en *Ile-de-France*).

En *Ile de France*, un travail spécifique sur les aides d'Etat (éligibilité de certaines opérations de faible envergure territoriale économique) a été initié par la Région pour aider les Autorités urbaines.

- **Freins et difficultés :**

Toutefois, en pratique, combiner d'autres financements demeure complexe.

Les financements peuvent avoir des temporalités différentes de celles des fonds européens et subir des mises en œuvre retardées comme pour le CPER (*Saint-Etienne Métropole*) ou pour l'ANRU.

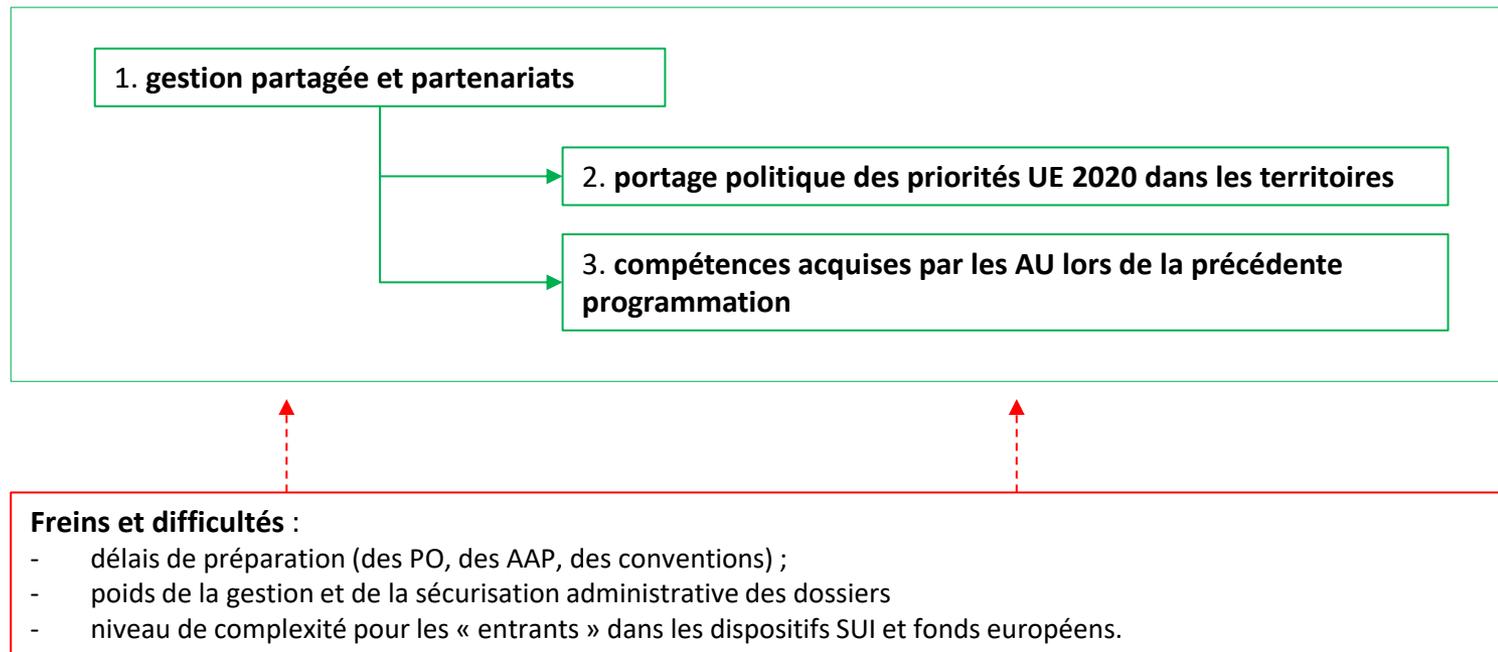
La *CA du Puy-en-Velay* souligne que de nombreuses difficultés pratiques se posent (notamment du fait d'assiettes éligibles différentes).

Bourg-en-Bresse Agglomération en AURA ou la *CA de Beauvais en Picardie* ont tenté des passerelles avec LEADER mais qui se sont révélées infructueuses.

En outre, dans les Régions fusionnées (ex. de *Hauts-De-France*), la sécurisation des cofinancements s'est avérée parfois plus compliquée (échanges avec les autres services de la Région, Départements, services déconcentrés de l'Etat...).

L'analyse des processus et expériences des acteurs mobilisant l'approche urbaine intégrée a mis en exergue principalement 3 points de valeur ajoutée et plusieurs freins concernant la mise en œuvre et le pilotage durant la période 2016-2017. Ils sont présentés dans le schéma ci-dessous et développés dans les pages suivantes.

Fig 8 : Schéma de synthèse des points de valeur ajoutée lors de la mise en œuvre et le pilotage du programme PO et des SUI



1. SUI, gestion partagée et partenariats (1)

- **Points de valeur ajoutée en phase de mise en œuvre et de pilotage**

La SUI instaure ou alimente une gestion partagée.

Le statut d'autorité urbaine confère aux agglomérations et métropoles une fonction spécifique, encadrée par une convention liant l'autorité de gestion et l'autorité urbaine, organisme intermédiaire (OI).

Cette formalisation donne aux AU un rôle précis : participation à la réflexion sur les AAP de la Région, animation et promotion du PO et de l'approche urbaine au plan local, animation et appui aux porteurs de projet, présélection... Les AU contribuent donc à territorialiser l'animation à la fois dans la définition des thématiques traitées et dans le partage du risque. Dans le cas de *Strasbourg*, cette fonction est élargie à la gestion de l'enveloppe sur la base des règles édictées par le Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle : autonomie sur les AAP, instruction, programmation, contrôles, paiements, clôture et archivage. Dans les deux cas (OI, avec ou sans délégation de gestion), l'entité urbaine devient partie prenante à part entière de la mise en œuvre d'une partie du PO régional (1 axe urbain ou des Priorités d'investissement dans le cadre de l'ITI) comme le souligne la *Région PACA*.

Outre une visibilité accrue (*Metz*) et une co-responsabilité confiée aux territoires urbains, **l'approche portée par les SUI contribue implicitement à nourrir les partenariats et le dialogue de gestion entre collectivités territoriales**, notamment entre l'AG et l'AU (*Bourg-en-Bresse Agglomération* parle d'une « *institutionnalisation du partenariat AG/AU* ») mais aussi **entre l'AU et les porteurs de projets**. En *Hauts-De-France*, on souligne l'intérêt de rencontrer ses homologues des autres Régions et d'échanger sur les bonnes pratiques. La *Région Ile-de-France* affirme que la SUI a fait émerger des « *règles partagées d'efficacité* », à l'instar des règles plus adaptées aux bailleurs sociaux: ceci permet de mieux correspondre aux spécificités locales et à celles des porteurs de projets.

Au sein même des collectivités, plusieurs AU reconnaissent la consolidation **des relations inter-services des AU** devenues porteurs de projet ou animateurs de thématiques : c'est le cas de *Clermont-Auvergne Métropole* qui souligne que les comités de programmation permettent de promouvoir les activités inter-services dans des grandes agglomérations (confirmé pour *Nice, Toulon, ou Lille par exemple*), mais aussi dans des villes moyennes qui font le constat d'une diffusion d'une culture partagée, voire d'un filtre européen (*Dunkerque, Saint-Dizier, etc.*)

Pour la *CA du Puy-En-Velay* ou à *Metz*, l'UE contribue à apporter du sens à l'action publique de la collectivité et contribue à la cohérence de l'ensemble des services.

En *Région Hauts-De-France*, le rôle des EPCI dans l'animation du territoire a été renforcé et constitue un point d'accès au fonds UE très important car « *certaines acteurs locaux n'ont pas le réflexe d'aller voir la Région, encore moins pour des fonds UE* ». Partant du même constat, selon la *Région Ile de France*, les AU bénéficiaires d'ITI, du fait de cette gestion partagée et de cette proximité avec l'AG sont capables d'accéder à d'autres financements ou de les mobiliser en faveur des porteurs de projets et d'être plus réactifs ou de lever plus facilement les éventuels freins, bien plus que des territoires non ITI.

- **Freins et difficultés :**

L'approche suppose cependant des compétences techniques importantes, une rigueur et une communication précise pour expliciter en interne certains principes et règles (l'éligibilité des dépenses et projets, la séparation fonctionnelle au sein de l'AU entre le service porteur de projet et le service d'animation et de pilotage, constat souligné par *Saint-Etienne Métropole*, ou le rappel de la justification des priorités visées par le PO). De plus, en *Hauts-de-France*, les AU sont amenées à réaliser de la pré-instruction approfondie (vérification de l'assiette éligible, etc.) afin d'éviter aux porteurs de projets certaines déconvenues ultérieures (et de mieux apprécier leur potentiel de programmation). Ceci peut induire une duplication des efforts avec les services instructeurs de la région.

Les moyens dédiés à la création de partenariats semblent faire défaut : *Grand Lac-Le Bourget* regrette un manque de moyens pour animer et s'investir dans les ITI et *Saint-Etienne Métropole* souligne que le PUI 2007-2013 offrait plus de latitude dans la relation avec la Région. En *Région Hauts-de-France*, les AU mettent en évidence que la recherche de nouveaux porteurs de projets et de primo-bénéficiaire, objectif intrinsèque à ce type d'approche intégrée locale, nécessite d'autant plus d'accompagnement et d'ingénierie.

La *Région Ile-de-France* soulève le problème du manque d'expérience des animateurs (souvent des jeunes diplômés) et de la forte rotation du personnel sur ce type de poste. De plus, contrairement au cas de LEADER (financé par les PDR du FEADER), l'ITI n'a pas suffisamment pensé en amont la question de l'animation. Les territoires du *Grand Lac-Le Bourget ou de Toulon* illustrent cette situation : dans l'un comme dans l'autre des cas, c'est l'expertise et l'investissement personnel des techniciens qui pallient le manque de moyens humains dédiés. De manière générale, on note que plusieurs PO n'ont d'ailleurs pas ouvert l'enveloppe financière d'assistance technique aux organismes intermédiaires afin de pouvoir couvrir en priorité l'ingénierie régionale de gestion des programmes (sauf rares exceptions, les OI ne sont pas en charge de l'instruction, les contrôles, les paiements des dossiers locaux).

Enfin, l'engagement à venir entre les intercommunalités et l'Etat à ne pas augmenter les dépenses publiques de plus de 1,2% risque de limiter l'engagement des intercommunalités sur les projets qui sont portés par la collectivité AU (*Ile de France*).

2. La SUI et le portage politique des priorités UE 2020 sur le territoire

- **Points de valeur ajoutée en phase de mise en œuvre et de pilotage**

La SUI participe au portage politique des priorités de l'UE sur le territoire.

Les élus s'investissent dans les comités de sélection et peuvent contribuer à valoriser leur politique : *Clermont Auvergne Métropole* considère que ces comités sont « *des vitrines et lieux d'échanges sur les projets* » pour les élus. Dans certains cas, l'implication des élus va au-delà : les élus de *Bourg-en-Bresse Métropole* assument la promotion des orientations européennes et s'approprient les principes et priorités de l'ITI. De façon similaire, l'AU *Seine Amont* a la spécificité de faire intervenir beaucoup d'élus dans ses comités de sélections, et tout particulièrement des maires. On peut également noter la présence d'élus lors de la réunion *Grand Est* réalisée dans le cadre de cette étude. En *Région Hauts-De-France*, l'implication des élus est jugée globalement assez satisfaisante. En effet, l'articulation des ITI avec les enjeux relatifs à l'ANRU/QPV, etc. (qui sont au cœur des problématiques des élus locaux) constitue une clé d'entrée privilégiée pour se pencher sur les fonds européens. Les élus locaux parlent désormais d'Europe dans les instances territoriales et nationales. Ils connaissent les axes, PI. Il en va de même pour certaines associations.

Sur *Roissy Pays de France* ou en territoire de *Grands Lacs-Le Bourget*, un élu est spécifiquement en charge des fonds européens. Inversement, sur *Grand Paris Sud* ou sur *Cergy*, l'Europe n'est pas incarnée spécifiquement par un élu de référence.

Pour certains élus (*Est Ensemble*), l'ITI est une manière de se rendre visible dans l'ensemble régional et plus largement sur l'échiquier européen.

- **Freins et difficultés :**

Toutefois, sur *Cergy*, le passif lié au fait qu'il y a eu des expériences négatives du FSE lors de la précédente programmation, prend pour l'instant plus de place que la plus-value des ITI dans la perception existante des fonds européens. Ainsi, le portage politique ne se vérifie pas dans toutes les AU : au *Puy-en-Velay* ou à *Saint-Etienne Métropole* les élus s'appuient sur la mobilisation de leurs services techniques qui deviennent *de facto* les principaux acteurs de référence de la mise en œuvre des SUI.

3. La SUI et les compétences acquises par les AU lors de la précédente programmation

- **Points de valeur ajoutée en phase de mise en œuvre et de pilotage**

La SUI consolide des compétences acquises par les AU lors de la précédente programmation.

Les AU disposant d'expériences au titre des PUI 2007-2013, voire d'Urbact, tirent des enseignements du passé pour gagner en efficacité sur la programmation 2014-2020 ([Nice](#), [Toulon](#), [Strasbourg](#), ...). Pour [Grand Lac Le Bourget](#), avoir mené des PUI a été un véritable atout pour cette nouvelle programmation: les agents sont plus compétents.

Plusieurs entretiens ou réunions ont d'ailleurs suggéré qu'un nouveau métier était sans doute en cours de reconnaissance ou consolidation : celui d'animateur ou d'agent de développement de projets européens en milieu urbain (comme cela a été le cas dans les programmes LEADER des GAL financés par le FEADER), alliant les métiers de la ville et l'ingénierie financière et règlementaire des fonds européens.

Sur ce registre toujours, certaines AU se qualifient de plus compétentes dans les procédures de sélection : la [CA du Puy-En-Velay](#) parle de développement d'une « *culture de réponses aux AAP* ». Celles sans expérience préalable sur les programmes européens montent en compétences sur les exigences règlementaires de l'UE ([Bourg-en-Bresse agglomération](#), [Agglomération du Rethellois](#), [Saint-Dier des Vosges](#),...).

La SUI revêt donc une réelle dimension pédagogique et d'acquisition de compétences, avec comme le souligne la [Région AURA](#), des AU novices sur ces sujets, comme [Bourg-en-Bresse](#), « tirées » par des AU plus expérimentées comme [Grenoble](#). D'autre part, en interne, les services des programmes européens, en tant que référents des questions européennes diffusent cette culture de l'Europe auprès des autres services de leur collectivité, et montent dès lors en compétence plus rapidement.

En Ile de France, l'ITI a donné l'occasion de constituer un réseau thématique sur certains sujets complexes tels que la réhabilitation énergétique du logement, associant les syndicats de co-propriétés et les bailleurs qui ont pu produire des règles communes visant à la simplification.

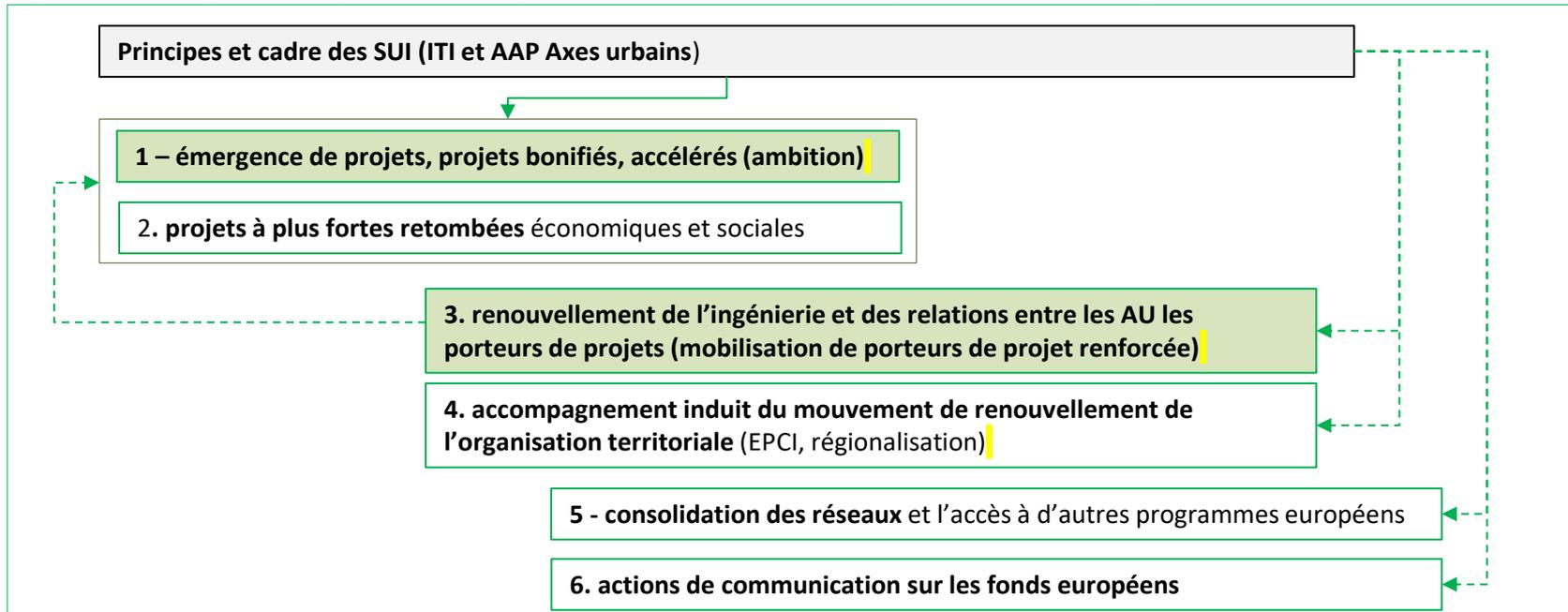
- **Freins et difficultés :**

Une demande de simplification est cependant demandée ([en Ile de France](#), [en Grand Est](#), [Brest](#), [Rennes](#), ...) concernant les process de validation des subventions, délais de traitement des dossiers, justification des dépenses surtout sur le FSE, éligibilité au regard des aides d'Etat, ...). Même si les AU les plus aguerries soulignent que les expériences acquises sur la mobilisation des fonds européens (parfois depuis longtemps, 2002 à [Strasbourg](#), 2004 à [Nice](#), ...) permettent d'apporter un appui important aux porteurs de projets diminuant de ce fait la charge administrative.

(Voir aussi 3.3 VA 6 sur l'ingénierie)

L'analyse des processus et expériences des acteurs mobilisant l'approche urbaine intégrée a mis en exergue principalement 6 points de valeur ajoutée au regard des effets in fine. Ils sont présentés dans le schéma ci-dessous et dans les pages suivantes.

Fig 9 : Schéma de synthèse des points de valeur ajoutée dans la valorisation et les impacts des SUI soutenues par les PO FEDER-FSE :



Freins et difficultés

Freinées par les mêmes difficultés que celles mentionnées pour les étapes de préparation et les étapes de mise en œuvre avec par ailleurs in fine :

- une mobilisation des habitants très relative (bien que plusieurs témoignages sur la mobilisation des conseils de développement aient été recueillis mais préexistaient (à Brest, ...)) ;
- Peu de mobilisation du FSE (4 PO sur 27).

1. La SUI, l'émergence, l'ambition voire l'accélération des projets

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

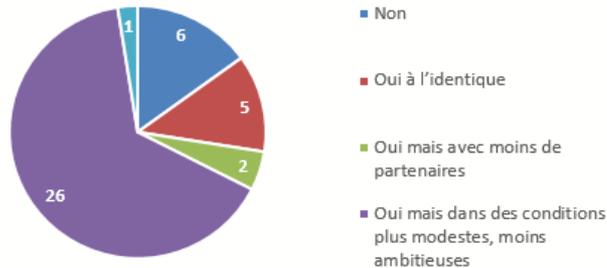
La SUI permet à davantage de projets de voir le jour (en période de faiblesse de crédits publics, cas de la Turbine sur la Campus de la *CA de Cergy-Pontoise* que la SUI a fait naître) : le graphique ci-dessous montre que 6 projets sur 40 concernés par l'enquête n'auraient pas vu le jour sans la SUI. Elle peut **accélérer leur mise en œuvre** (traitements des friche à *Saint-Dizier*), voire **aider à réaliser des projets « dormants »** (cas de la Recyclerie à *Nice*, de la plateforme multimodale à *Saint-Dizier*). Sur le territoire de la *Métropole Européenne de Lille*, 1,8M€ sont venus soutenir le fonds transports collectifs de la Métropole venant accélérer la réalisation des investissements. A *Strasbourg* un effort conséquent a été fait en faveur des entreprises...

La SUI permet l'émergence de projets plus diversifiés, transversaux, plus ambitieux ou de plus grande ampleur (le graphique ci-dessous montre que 26 projets sur 40 ont été bonifiés). On peut relever l'exemple de la *Ville de Paris* ou de la *métropole de Strasbourg* qui ont fait le choix de ne pas se positionner elles-mêmes comme porteurs de projet afin de diversifier les projets financés. A *Rennes Métropole*, le niveau d'ambition des projets a été redéfini autour d'une grille de sélection selon le degré d'innovation. En *Guyane*, le FEDER permet de soutenir des projets d'envergure en matière d'infrastructures numériques et de projets urbains structurants pour *Saint-Laurent du Maroni* en très rapide expansion démographique, ...

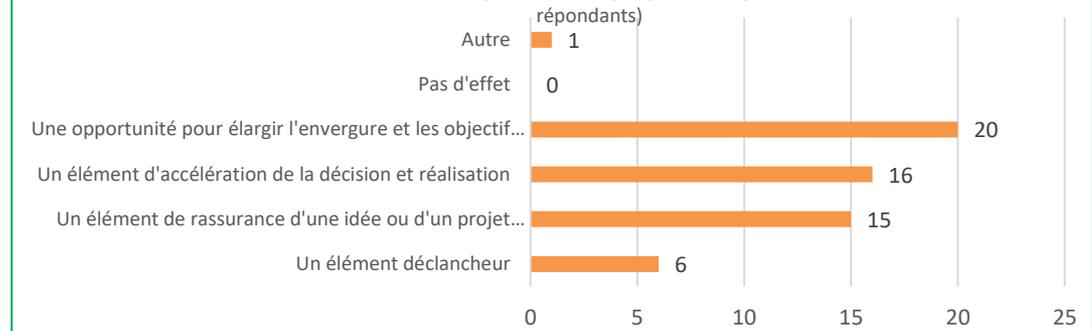
Le projet de la Turbine (*Cergy*) ou les actions visant l'accompagnement pour un meilleur usage des réseaux sociaux par les jeunes (*Est Ensemble*) illustrent par ailleurs la possibilité qu'offre la SUI de **réaffirmer la dimension « intégratrice » de la politique ville**.

Fig 10 : Les projets mis en œuvre par les 40 bénéficiaires ayant répondu à l'enquête EDATER en février / mars 2018

Réalisation du projet par les bénéficiaires s'il n'y avait pas eu de financement européen ?



Effets du financement européen sur le projet cités par les bénéficiaires (40



• **Freins et difficultés :**

Les délais d'appropriation et de signature des conventions sont généralement perçus comme longs et chronophages, mais plusieurs territoires indiquent les effets bénéfiques in fine de ce temps de préparation, notamment à travers la meilleure qualité des projets transmis (*Métropole Européenne de Lille, CU Dunkerque, CA Saint-Dizier Der et Blaise*).

2. Des projets à retombées économiques et sociales et parfois mobilisation des habitants

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

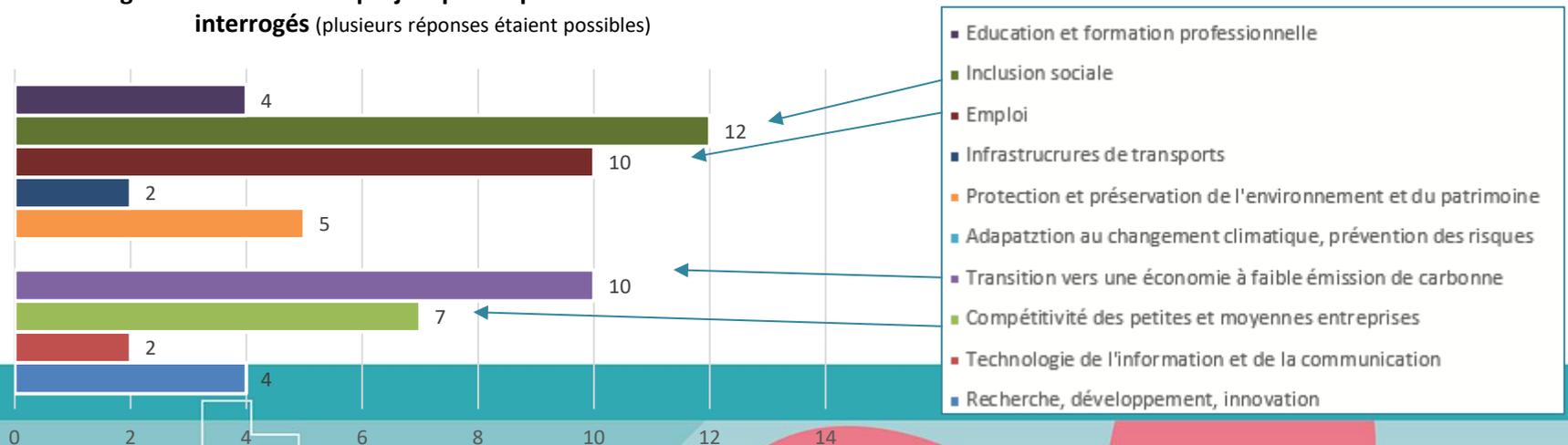
Même si cela reste limité, la SUI fait émerger des projets à retombées économiques et sociales renforcées ou mobilisant les habitants :

- *Paris et* action à la Cité des Sciences, *Strasbourg* avec une trentaine de dossiers économiques et d'entreprises, ... ;
- en *Vallée Sud Grand Paris*, le conseil citoyen est impliqué au titre de l'axe 8 (réhabilitation thermique). On constate également sur Est Ensemble une implication des habitants autour des projets de l'axe 8 ;
- *Métropole Toulon Méditerranée* a réhabilité le centre ancien de Hyères avec l'implication des habitants, ...

Dans certains cas, le droit commun limite les opérations d'urbanisme : via l'ITI, ces opérations deviennent possibles. La *Région Ile-De-France* explique aussi avoir mis en place des Appel à manifestation d'intérêt (AMI) avec pour critère de combiner FSE et FEDER, afin de créer de la transversalité, de l'intégration et mobiliser les habitants.

Même s'il s'agit d'un échantillon statistiquement non strictement représentatif, **l'enquête menée auprès d'une quarantaine de porteurs de projets** (dont l'opération est en cours) met en évidence la dominante sociale de leur dossier (inclusion sociale, emploi) mais aussi les sujets de l'efficacité énergétique et de la transition écologique de l'économie ainsi que le soutien à la sphère des TPE-PME.

Fig. 11 : finalité des 40 projets portés par les bénéficiaires interrogés (plusieurs réponses étaient possibles)



3. La SUI et le renouvellement de l'ingénierie et des relations AU / porteurs de projets

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

Dans certains cas, sont mises en place des opérations qui traduisent une nouvelle façon de travailler entre la collectivité et les porteurs de projets basées sur les résultats et leur évaluation ainsi que l'appropriation de notions connexes (logiques d'intervention, objectifs et résultats escomptés)

L'ITI permet de renforcer les soutiens d'ingénierie par rapports aux porteurs de projet sur les QPV, comme par exemple à *Rosny* (ingénierie financière, soutien pour la structuration du projet, accompagnement technique,...) mais aussi une meilleure expertise des équipes ou agents impliqués dans les EPCI, ce qui permet parfois d'améliorer la qualité des dossiers, un élargissement à des thèmes ou des objectifs du projet, voire un élargissement de l'éligibilité des dépenses permettant une bonification financière et une sécurisation des remboursements à venir (à *Metz* par exemple).

L'ITI aide à passer d'une logique de financements de structure (et/ou de subvention) à une logique de financements de projets, d'une logique de partenariats exclusivement financiers des collectivités/porteurs de projet à une logique de soutien. Ainsi, sur *Est ensemble*, « l'ITI vient structurer l'opérationnalité des partenariats ». La SUI contribue à la création de dynamiques entre porteurs de projets travaillant sur les mêmes thématiques (ex: réussite éducative (*Est Ensemble*), l'accès aux soins, la lutte contre les discriminations. Elle permet de faire évoluer le projet d'ensemble (ex *Seine Amont*: Maison de la Santé et développement d'activités connexes)... Des formations des porteurs de projets sur certaines thématiques et temps d'échanges individualisés des référents ITI avec les porteurs ont été mis en place en *Ile de France*, en *Grand Est* (depuis 2016, en Ile de France, 8 réunions, qui ont pris la forme d'ateliers d'accompagnement, auxquels ont participé les 15 ITI, ...). Les porteurs de projet travaillent de façon plus transversale et font preuve de plus de transparence.

La mobilisation des Fonds européens a également contribué à une meilleure appropriation de certaines réglementations (encadrement des Aides d'Etat à *Strasbourg* ou en *Ile de France*, dialogue sur la commande publique, etc.) qui étaient parfois mal maîtrisées, voire ignorées alors que les porteurs de projets y étaient soumis (*Hauts-De-France*).

- **Freins et difficultés :**

Sur le territoire de la *Métropole Européenne de Lille*, si les débuts ont été perçus comme complexes, désormais, les agents de plusieurs services sont en mesure d'identifier l'éligibilité des projets et de certaines dépenses : la coordinatrice de la SUI de la métropole explique qu'en 1,5 ans, le taux de dossiers présentés pour une première analyse et non éligibles est passé de 65% à 20%.

En *PACA* ou *Strasbourg*, les compétences administrative et de trésorerie ont conduit à ne retenir que des dossiers d'un montant minimal.

4. La SUI et le renouvellement de l'organisation territoriale

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

La SUI accompagne le renouvellement de l'organisation territoriale.

Les AU développent de nouvelles compétences (exigences réglementaires, financières et en termes de gestion, ...) et une culture des projets et programmes européens au sein de leurs équipes. Certaines renforcent leur personnel (*CA Creil*).

Elles améliorent leurs process internes, promeuvent le mode projet et consolident les collaborations avec d'autres services créant, de fait, de la transversalité et moins d'approches sectorielles : une grande majorité des AU a par exemple développé des coopérations avec d'autres services (*Métropole Européenne de Lille, de Nice, ...*).

Sur *Est Ensemble*, la SUI fonctionne comme un levier de structuration de l'EPT et de l'agglomération naissante. Elle ouvre la possibilité d'une politique communautaire.

Sur le territoire de la *Métropole européenne de Lille*, auparavant mis en œuvre au travers d'un GIP, les projets rattachés au contrat de ville sont après 2015 bénéficient d'un travail renforcé entre services (Direction des Partenariats, Pôle finance, ...) et en mode projet.

Néanmoins, les relations entre AG et AU restent nécessaires pour les AU nouvellement impliquées dans la mise en œuvre des projets UE (*Rethellois, ...*) et/ou les moins dotées en ingénierie, y compris dans un appui des AG au rôle de pré-sélection afin de tester la validité et la sécurisation des projets pré-sélectionnés (*CU Dunkerque, CA Saint-Dizier Der et Blaise,...*).

La gouvernance et les partenariats noués sont plus riches, tant pour les AU que pour les AG. Le dialogue entre AG et AU s'étoffe et l'on observe un partage de responsabilités et des échanges plus nombreux, pour les AU quelque soit leur taille. Les AU échangent aussi entre elles, favorisant des coopérations et le développement de nouveaux réseaux professionnels comme le soulignent *Grand Lac Le Bourget* et la *Métropole Toulon Méditerranée*. On peut noter aussi l'existence d'un réseau informel entre AU en *Région PACA*. Un travail en réseau a permis d'instaurer des échanges entre *Paris* et des AU « frontalières » : *Plaine Commune, Est Ensemble* ; des ateliers ont été organisés entre *Est Ensemble et Plaine Commune* sur la thématique de la politique de la ville ayant permis d'associer les porteurs de projets à une réflexion de fond, ...

- **Freins et difficultés :**

Les Lois NOTRe et MAPTAM et la redéfinition des intercommunalités ont fortement impacté les territoires AU mais aussi les AG durant la période 2013-2016 et ajouté de la complexité au déploiement des projets SUI (cf chronogramme présenté en chapitre 2). Dans ce contexte, le déploiement des SUI, stimulant le dialogue de gestion et stratégique entre les niveaux régional et intercommunal, a contribué à densifier la coopération inter-collectivités. Pour autant, certaines AU métropolitaines (*Métropole de Lille, Metz, Nice, Marseille ...*), espèrent la poursuite de cette dynamique, un dialogue équilibré voire un niveau de responsabilité partagé renforcé.

5. La SUI, la consolidation des réseaux et l'accès à d'autres programmes européens

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

Plus marginalement, la SUI permet la consolidation des réseaux et l'accès à d'autres programmes UE.

Plusieurs agents des collectivités ont mentionné avoir pu consolider ou maintenir leur réseaux ainsi que leur implication dans des projets et programmes européens :

- le programme Urbact pour *Clermont Auvergne Métropole* et la *CA du Puy-en-Velay*,
- *Urban Innovation Action* pour *Paris*,
- les programmes Interreg coopération (avec Krakovie) et l'IEVP (bassin méditerranéen) pour *Nice*,
- le programme *Life*

- **Freins et difficultés :**

On constate toutefois de façon générale une difficulté pour les agglomérations à développer des réseaux en dehors de ceux déjà mis en place dans leurs territoires (*réseaux des villes durables en Lorraine*). Certains acteurs soulignent cependant que des contextes peuvent être favorables à la coopération avec d'autres territoires urbains (zones transfrontalières à *Forbach*, ...).

6. La SUI et les actions de communication sur les fonds européens

- **Points de valeur ajoutée au regard des effets à mi-parcours**

La SUI contribue à alimenter les actions de communication sur les fonds UE.

Au-delà des obligations de publicité réglementaire, certaines AU ont mobilisé la possibilité de médiatisation que leur offrait le projet :

- Interview par France 3 de la *CA de Montluçon* sur les questions européennes.
- Article dans le quotidien régional pour la *Région PACA* ;
- Médiatisation des fonds européens et leurs actions auprès des habitants pour l'*EPT Est Ensemble* (« joli mois de mai ») ;
- Communication spécifique pour la *Métropole Européenne de Lille*.

- **Freins et difficultés :**

Mais de manière plus générale, l'absence à ce jour de résultats concrets liés à la programmation en cours ou d'un nombre suffisant de projets terminés qui pourraient être valorisés ne contribue pas au portage par les élus de la politique de l'UE (*Ile de France*) et la mise en place d'actions de communication (*Grand Est*). De même, dans certains cas, les porteurs de projets se limitent aux obligations réglementaires de publicité et ne citent pas forcément les financements européens (présentation d'un projet sur une radio nationale sans action de communication spécifique).

L'absence de budget dédié et le caractère un peu désuet de certains outils de communication freinent également les actions de communication (*Ile de France*).

4 – Conclusions et recommandations

Au terme de l'étude, dans l'éventualité d'une reconduction des Stratégies urbaines intégrées au sein des programmes européens et tenant compte des points de valeur ajoutée identifiées mais aussi des faiblesses soulignées, quatre grandes problématiques transversales se dégagent. Toutes militent pour davantage d'anticipation, une meilleure compréhension des effets et une capitalisation de l'expériences 2014-2020 :

- 1 – Quel cadre stratégique et opérationnel de référence mettre en place et à quelle échelle ?**
- 2 – Comment mieux anticiper les fonctions de mise en œuvre opérationnelle ?**
- 3 – Comment mesurer l'impact de cette approche ?**
- 4 – Comment consolider, diffuser et développer la connaissance et les compétences nécessaires ?**

Elles recouvrent et mettent en exergue des sous-questions et points de vigilance auxquels il semble également important de porter une attention particulière. Dans certains cas elles justifient de lancer une série de réflexions (sous-forme de groupe de travail, d'études préalables, d'évaluations régionales, ...).

1 – Quel cadre stratégique et opérationnel de référence mettre en place ?

Les acteurs ont souvent souligné que la période de préparation des volets SUI des PO 2014-2020 avait été marquée par un contexte institutionnel fortement renouvelé et des organisations (régionales ou intercommunales) à mettre en place dans des délais contraints. Ils ont aussi regretté un déficit de cadre stratégique et opérationnel plus précis et publié suffisamment tôt (au-delà du cadre conceptuel et règlementaire et de l'accord de partenariat).

Ainsi, même avec le bénéfice de l'expérience acquise entre 2013 et 2018, il semble utile de prévoir le plus tôt possible, un temps de réflexion qui permettrait :

- la formalisation d'un ou plusieurs documents de référence à caractère technique et politique, sans doute à l'échelle de l'Etat membre avec des déclinaisons ou spécifications régionales, afin de garantir une acculturation commune des acteurs impliqués,
- la mise en place d'une gouvernance adaptée à la nouvelle période de programmation, répondant aux enjeux de continuité et de flexibilité de dialogue entre les autorités de gestion, les autorités urbaines et les porteurs de projets

A ce stade et avec les éléments recueillis durant l'étude, compte tenu de la diversité de mise en œuvre en France, il n'est pas possible de suggérer de méthode, mais dans tous les cas, le travail ne pourrait démarrer :

- qu'après un temps d'appropriation des projets de règlements et du cadre financier pluriannuel européens (publiés en mai et juin 2018) par les différentes parties prenantes (2^{ème} semestre 2018 ?),
- une fois précisée l'architecture attendue des PO et la gouvernance des programmes 2021-2027.

a) Quels documents de référence à caractère technique mettre en place ?

Ce cadre pourrait par exemple avoir pour objet de traiter différentes questions transversales souvent mentionnées par les acteurs comme,

- le rappel des grands objectifs européens et nationaux concernant les enjeux urbains et la contribution de la politique de cohésion pour les traiter,
- un rappel des définitions et concepts (dans le cas spécifique français),
- les possibilités techniques de mise en œuvre (gestion au fil de l'eau sur critères de sélection, gestion par AAP, ...),
- les spécificités réglementaires européennes applicables : éventuelles simplifications concernant l'éligibilité de certaines dépenses, les procédures, ...
- des bonnes pratiques tant sur les contenus, les processus, ...
- des conseils sur la gestion des contraintes périphériques (comment limiter les effets de rupture ou de ralentissement liés à l'évolution des contextes politiques et institutionnels comme les élections régionales et municipales futures, la redéfinition des politiques nationales, etc).

b) De quelles gouvernances se doter ?

La réussite de la mise en œuvre des stratégies urbaines co-financées par les programmes européens est fortement liée à la qualité de la gouvernance en raison des compétences, responsabilités et financements croisés (Etat, Région, Agglomération-Métropole voire Département et autres établissements publics nationaux,...). Une première étape importante a permis de construire progressivement les conditions d'une organisation multi-niveaux pour 2014-2020 (dialogue de gestion et cadre stratégique d'intervention). Mais cette organisation devra être améliorée, consolidée voire revisitée sur certaines questions.

La période de préparation des nouveaux programmes pourrait être propice au lancement d'évaluations plus approfondies, en région, permettant à la fois de partager le bilan de l'action et de créer un terreau favorable à la préparation des prochains programmes.

Elle serait aussi l'occasion de s'interroger et de répondre à plusieurs questions :

- Quelle concertation générale mettre en place : entre le niveau national (autorité de coordination de l'Etat membre), le niveau régional (autorités de gestion) et les territoires urbains au moment de la définition du cadre stratégique ?
- Quelles stratégies d'animation, de mise en œuvre et de gouvernance retenir au plan national, régional et local ?
- Quel niveau de responsabilité juridique voire financière partager ou non entre l'autorité de gestion et l'autorité urbaine ? Quels processus de décision et dialogue de gestion mettre en place pour le fil de l'eau et la gestion des AAP ?
- Comment optimiser et simplifier les processus y compris intégrant les relations des AU avec leurs porteurs de projet ? Quelles modalités de gestion adaptées à la diversité des territoires bénéficiaires mettre en place (conventionnement, gestion de subvention, etc.) ? Faut-il et pourra-t-on simplifier le Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle ?
- Quelles formes de programmation et sélection retenir (avantages et inconvénients) :
 - a. du dépôt de dossiers au fil de l'eau, ouverts à toutes les aires urbaines organisées (EPCI de type communautés de communes, agglomérations et métropoles), selon des priorités d'interventions européennes retenues dans les programmes régionaux, avec une stratégie de gestion pluriannuelle pour maintenir un budget sur toute la période,
 - b. jusqu'à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) ou l'appel à projets (AAP), avec une co-responsabilisation graduée entre les AG et les AU (avec ou sans enveloppe dédiée voire déléguée aux autorités urbaines, ce qui sera dépendant de l'ingénierie disponible dans les EPCI urbains, avec une participation plus ou moins importante à la définition des cahiers des charges des AAP, etc...), en une fois ou par vagues périodiques, etc. ?

2 – Comment mieux anticiper les fonctions de mise en œuvre opérationnelle ?

Deux questions clefs seraient *a minima* à étudier en amont :

a) quelle approche géographique privilégier pour déployer les SUI pour la période 2021-2027 :

Il convient sur ce point de se demander s'il convient par exemple de :

- cibler des territoires spécifiques défavorisées (quartier politique de la ville, quartier en restructuration, ...), dans une logique contribution à la cohésion territoriale,
- privilégier des approches territoriales élargies permettant aux autorités urbaines plus de latitude pour identifier leurs « territoires prioritaires » (dans le périmètre des agglomérations et des métropoles), tenant compte par exemple des stratégies portées par les SCOT ou les projets métropolitains tout en tenant compte de priorités ou critères européens,
- encourager des approches interterritoriales (convention commune à plusieurs territoires, soutien aux réseaux métropolitains de coopération, ...) ?
- déterminer des périmètres de références pour les études de diagnostic, puis la géographie d'intervention du projet, puis le cas échéant des secteurs urbains prioritaires,
- ...

b) quelle articulation des SUI avec les autres dispositifs thématiques (ou politiques sectorielles) encourager ?

- en relais des politiques territoriales et schémas régionaux des Régions (armature urbaine de référence portée par le SRADDET, ...) ?
- en appui et co-financement des politiques contractuelles de l'Etat (politique de la ville, ANRU, CPER, contrat de transition, contrat de ville moyenne ...) impliquant les territoires urbains et les Départements ?
- en complémentarité stratégique avec les programmes ou projets territoriaux portés par les autres fonds européens (mobilisation du FSE, territoire GAL LEADER ou GALPA FEAMP sur un même territoire) à conditions de disposer de l'équipe et de l'ingénierie adéquate localement ?...

3 – Comment mesurer l'impact de cette approche ?

L'étude de la valeur ajoutée de stratégies urbaines intégrées n'avait pas pour objet de réaliser une évaluation. Cependant, compte tenu de l'enjeu financier (10% des PO FEDER-FSE mais jusqu'à 20% dans certaines régions comme l'Île de France), des retombées possibles pour les territoires et les populations, mais aussi en raison de la multitude d'acteurs et de politiques concernées, l'évaluation de l'impact de l'approche urbaine intégrée constitue un sujet important de la politique de cohésion sur lequel il est essentiel de disposer d'éléments solides d'analyse et de démonstration. Tirer le maximum d'enseignements et de bénéfices des SUI (notamment dans le cadre de la préparation de programme post 2020) justifierait qu'un travail spécifique soit lancé pour répondre à quelques questions clefs :

- a) quelle utilisation finale souhaite-t-on faire des résultats de l'évaluation ou des évaluations sur le sujet ? souhaite-t-on mieux rendre compte aux instances européennes pour justifier de l'intérêt de ces approches ? souhaite-t-on se comparer entre territoires et régions, pour améliorer ses propres stratégies ? ...
- b) compte tenu de l'existence de plans d'évaluation adossés à chaque PO régional, dans le cadre de quelle gouvernance peut-on et veut-on déployer une approche d'ensemble ? vise-t-on une mutualisation de moyens ? un partage de connaissances a minima ? un cadre de référence national où puiser des méthodes ? ...
- c) quel(s) référentiel(s) d'évaluation commun a minima peut-on adopter :
 - quelles logiques d'intervention de références privilégier ? des cadres logiques sectoriels (sur le champ de économique, social,...) ou des approches plus intégrées comme celle du développement durable ?
 - quelles échelles géographiques privilégier : nationale, régionale, locale ? européennes ?
- d) pour mesurer quoi ? la place et le poids des actions issues des stratégies urbaines intégrées en comparaison d'autres politiques urbaines locales ? souhaite-t-on aller jusqu'à approcher la mesure de l'effet net des SUI ? quelles méthodes et outils spécifiques alors privilégier ? souhaite-t-on aussi mieux appréhender l'analyse des cohérences (entre politiques contractualisées : contrat de territoires, contrat de ville, ...) mais alors selon quelles méthodes ?
- e) n'y-a-t-il pas en premier lieu à poser les bases d'un observatoire en continu des réalisations et premiers effets ? mais comment le mettre en place pour collecter, sécuriser et suivre des données fiables ? comment l'articuler avec les outils préexistant à l'échelle nationale, régionale ou locale ?

4 – Comment consolider, diffuser et développer la connaissance et les compétences ?

La question de la diffusion, du maintien et du développement dans le temps des compétences et d'une culture appropriée aux programmes européens constitue un thème récurrent et transversal.

Elle soulève plusieurs enjeux et pistes d'actions dont certaines ont déjà été mises en œuvre en régions ou à l'échelle nationale et qu'il semblerait important de pérenniser, approfondir et/ou diffuser. Répondre à cette question variera selon :

- les priorités de la politique de cohésion et le cadre financier pluriannuel européen,
- la place et l'ambition que pourront avoir les approches urbaines dans les prochains programmes,
- le rôle futur, le degré d'appropriation et les moyens que pourront dédier les autorités urbaines pour assumer leur rôle,
- les stratégies et les organisations régionales,
- la dynamique et le contenu des actions nationales d'appui (REU, ...).

Pour autant, différentes réflexions pourraient d'ores et déjà être lancées :

- comment renforcer les temps d'information AG/AU ou à l'échelle nationale :
 - échanges bilatéraux structurés,
 - échanges et partage en continu à travers des réseaux régionaux remobilisés ou du réseau national ?
- comment renforcer les formations adaptées aux niveaux de besoins et de compétences des territoires (au regard de leur degré de connaissance des fonds européens, de leurs moyens d'ingénierie, etc.) qui peuvent prendre la forme de temps de formation en commun au lancement de chaque grande étape des AMI/AAP par exemple, en s'appuyant sur l'ingénierie existante (ASP, CNFPT, CGET...) ou une ingénierie de formation en région plus « à la carte » ?
- comment pérenniser ou mettre à disposition une assistance technique régionale :
 - moyens dédiés au financement de ressources humaines en phase d'amorçage,
 - définition de temps dédiés des services de l'AG pour l'appui à certains territoires,
 - création de référents ou correspondants spécialistes du sujet ?

- comment pérenniser ou renforcer une « culture européenne de conception de projet et de programmation » et une organisation spécifique au sein des autorités urbaines (agents et élus...) permettant une acculturation des élus maximale ?
- comment améliorer les stratégies de communication et de valorisation des projets (en lien avec les porteurs de projets) ;
- comment mieux soutenir et s'appuyer sur la capitalisation et le transfert d'expériences aux différentes échelles géographiques (y compris à l'échelle de la SUI elle-même).

Nota : Les pages qui suivent proposent un tableau de synthèse de ces pistes de réflexion

ELEMENTS DE PLUS VALUE	Pistes de réflexions :	Registres de la piste de réflexion				
		CADRE STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL DE REFERENCE A METTRE EN PLACE	FONCTIONS DE MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE ANIMATION	CONNAISSANCE, COMPETENCES	COMMUNICATION	
PHASE 1 Préparation des approches urbaines intégrées	A1 - Une place clairement identifiée des territoires urbains et de leurs enjeux dans les PO régionaux	a) Renforcer et/ou pérenniser (selon les situations) l'expertise des Autorités urbaines (recrutement, formation, ...)			X	
		b) Garantir un accompagnement des AU en amont, puis de manière renforcée et continue (AMI, AAP, mise en réseau, ...) de la part des AG afin d'assurer une progression rapide du niveau appropriation du cadre proposé			X	X
		c) Etudier la possibilité d'une approche différenciée du volet SUI selon le niveau d'expertise des équipes au sein des AU (AAP ouverts ou ciblés sur des niveaux de technicité différentes, ...) et des contextes socio-économiques	X	X		
		d) Anticiper les process de conventionnement AG / AU pour que la programmation ne prenne pas de retard au démarrage du programme	X		X	
	A2 - La production et la consolidation de diagnostics, de stratégies territoriales et de projets urbains	a) Préparer très tôt les cadres de référence techniques et politiques, aux échelles nationale et régionales : mise en place de GT/ réflexion, évaluations régionales des PO sur le volet SUI ou ITI, valorisation des travaux du REU	X		X	
		b) Généraliser parmi les acteurs les activités de veille et de suivi des avis techniques et des positions politiques des parties prenantes	X		X	
	A3 – Une appropriation locale des priorités européennes pour 2014-2020 facilitée	a) Capitaliser et pérenniser les compétences et expertises acquises tant par les AG que par les AU, voire les porteurs de projets clefs du territoire et anticiper le renforcement de moyens humains ou la mutualisation de ressources		X	X	
		b) Intensifier le soutien technique régional : animation régionale renforcée, réseau d'échanges et de capitalisation, journée de formation, ... et étudier les possibilités de financements régionaux		X	X	
		c) Promouvoir les résultats des SUI 2014-2020				X
	A4 - Une prise en compte de zones à spécificités territoriales garantie	a) Initier une réflexion sur les avantages et inconvénients de deux scénarii : a) maintenir une concentration thématique (pour faire grandir des politiques peu développées ou b) accompagner les stratégies régionales prioritaires par exemple) ou à l'inverse, répartir les moyens sur un nombre d'objectifs plus diversifiés, en lien avec une ou plusieurs priorités locales	X			
A5 - Une consolidation des plans de financement des opérations urbaines	a) sécuriser les programmations nationales et améliorer l'articulation des calendriers de programmation nationale / régionaux	X	X			
	b) faciliter une meilleure prise en compte par les projets des règles de financement des dispositifs sollicités		X			
	c) renforcer l'expertise des AU (idem A1a) pour permettre de combiner plus aisément sur un même territoire différents fonds UE		X	X		

ELEMENTS DE PLUS VALUE	Pistes de réflexions :	Registres de la piste de réflexion				
		CADRE STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL DE REFERENCE A METTRE EN PLACE	FONCTIONS DE MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE et ANIMATION	CONNAISSANCE, COMPETENCES	COMMUNICATION	
PHASE 2 Mise en œuvre des stratégies urbaines intégrées	B1 - Un portage de l'enjeu urbain partagé par les autorités de gestion et les entités urbaines	a) renforcement du travail de communication et de valorisation des bonnes pratiques et des projets à succès				X
		b) insertion dans les prochains AAP d'une action obligatoire de capitalisation et de valorisation au sein de chaque projet,	X			
		c) réalisation d'une enquête habitants pour mesurer leur perception des projets UE dans leur territoire mais aussi pour susciter leur intérêt	X			X
	B2 - Un renforcement des partenariats et dialogues de gestion	a) Améliorer ou garantir l'appropriation des DSGC par les AU : réunion d'information de la part des AG, recours à la formation, ...		X	X	
		b) Insérer l'activité de l'AU dans des procédures d'amélioration en continu partagées avec l'AG (points d'étapes AU / AG ou collectifs, ...)		X		
		c) prévoir un volet « concertation et communication avec les bénéficiaires et habitants » et parties prenantes en général		X		X
	B3 - Une montée en compétence « programmes européens » au sein des Autorités urbaines	a) Consolider/capitaliser sur les compétences et stabiliser les équipes techniques notamment au sein des AU (idem A1a)			X	
		b) Lancer des travaux de réflexion à l'échelle nationale et/ou régionale sur la simplification de la mise en œuvre des programmes européens	X	X		
		c) Systématiser la production et le partage des calendriers de gestion par l'AG	X	X		
	B4 - Le renforcement des liens interservices et la diffusion d'une culture UE dans les AU	Valoriser les expériences et les bénéfices tirés du management des projets européens au sein des AU			X	X

ELEMENTS DE PLUS VALUE	Pistes de réflexions :	Registres de la piste de réflexion				
		CADRE STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL DE REFERENCE A METTRE EN PLACE	FONCTIONS DE MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE ANIMATION	CONNAISSANCE, COMPETENCES	COMMUNICATION	
PHASE 3 Retombées à moyen terme	C1 - Le soutien à l'émergence de projets plus ambitieux et l'accélération et réactivation de projets	Repérer de manière anticipée les portefeuilles de dossiers et projets et systématiser du pré-examen de leur éligibilité future (au regard des règles UE).	X	X		
	C2 - Des retombées économiques, sociales et environnementales difficiles à mesurer à ce stade des réalisations mais perceptibles	a) Pérenniser a minima l'approche par priorités thématiques	X			
		b) renforcer la logique de suivi et d'observatoire des effets, à l'échelle régionale de l'AG et nationale	X	X		
		c) approfondir le travail de la présente étude vers une approche évaluative : harmoniser les méthodes de suivi des résultats et impacts	X			
	C3 - Le renouvellement et la consolidation de l'ingénierie locale	Aide à l'amorçage de l'ingénierie pré-financée via l'AT régionale pour les territoires néophytes	X	X	X	
	C4 - La prise en compte de l'accompagnement du renouvellement de l'organisation territoriale et le renforcement des compétences locales	a) Souligner l'importance de maintenir des moyens humains dédiés et d'une expertise au sein des AU (A1a)	X	X	X	
		b) Définir et maintenir une stratégie d'appui des AG (A1b)	X			
		c) Mener des travaux d'anticipation sur les cadres de références techniques et politiques nationaux et régionaux (A2a)	X			
	C5 - Un accès aux autres programmes UE et réseaux européens limités, sauf pour les acteurs déjà actifs dans les précédents programmes	a) promotion des résultats des SUI 2014-2020 pour favoriser l'appropriation (A3c) ciblée sur les élus				X
		b) mener un travail de communication et de valorisation des bonnes pratiques, projets à succès, et bénéfiques tirés du management des projets UE				X
		c) Revaloriser l'importance des activités de réseaux pour le déploiement des politiques et programmes UE	X	X		
	C6 - Une contribution aux actions de communication sur les fonds UE	a) Promouvoir une articulation du plan de communication du PO avec les actions de communication des porteurs de projets SUI		X		X
b) Renouveler les outils de communication mis à disposition par l'AG					X	

ANNEXES (liste des acteurs interrogés)

Liste des Autorités de Gestion interrogées ou associées à l'étude (entretien ou réunion)

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
AUVERGNE-RHONE-ALPES	BOUGEL	Aurélie	Responsable service programmation et pilotage du PO	14/12/2017
AUVERGNE-RHONE-ALPES	MOREAU	Chantal	Directrice Europe	14/12/2017
BRETAGNE	HAMARD	Sébastien	Directeur de l'aménagement et de l'égalité	01/02/2018
BRETAGNE	LE VAGUERESSE	Jacques	Directeur Europe	01/02/2018
BRETAGNE	VALLAURI	Anne-laure	Directrice adjointe, Chef du service coordination des fonds européens	01/02/2018
GRAND EST	MULLER	Mireille	Chargée de mission FEDER – PO Alsace	01/02/2018
GRAND EST	BORRAS-JOLY	Christine	Chargée de mission Compétitivité et Emploi	01/02/2018
GRAND EST	LEVY	Florence	Cheffe de Service FEDER – PO Champagne-Ardenne	01/02/2018
GRAND EST	RONEZ	Mathilde	Chargée de mission FEDER	01/02/2018
GRAND EST	GARDIENNET	Yohan	Directeur Europe	01/02/2018
GRAND EST	WENTZO	Anne-Camille	Chargée de mission FEDER - Développement urbain durable	01/02/2018
GUYANE	LASSELIN	Delphine	Chargée de mission Europe	08/02/2018
HAUTS DE FRANCE	DEVULDER	Véronique	Responsable de secteur, service Pilotage programmes régionaux Nord-Pas de Calais, Direction Europe	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	DUCROTVERDUN	Anne-Marie	Responsable adjointe du service Cohésion sociale et urbaine, Direction de l'Aménagement du territoire et du logement	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	SERPAUD	Yannick	Chef de service Développement et Renouveau Urbain	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	DUBUT	Céline	Chargée de mission FEDER, service Pilotage programmes régionaux Picardie, Direction Europe	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	WETZEL	Anne	Directrice Europe	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	LEBEAU	Pascal	Responsable FSE	17/01/2018
HAUTS DE FRANCE	TISSEAU-MENEZ	Maïlys	Responsable de secteur, service Pilotage programmes régionaux Picardie, Direction Europe	17/01/2018
ILE DE FRANCE	BRISSET-GIUSTINIANI	Anne	Chargée de mission volet urbain	05/01/2018
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	CHABOT	Elisabeth	Affaires européennes - Directrice	15/01/2018
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	DE GIULI MORGHEN	Raphaele	Direction Générale Adjointe Europe et Coopération Méditerranéenne	15/01/2018

Liste des Autorités urbaines interrogées

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
CA Montluçonnaise	ROGER	Geneviève	Directrice du Développement Economique	13/02/2018
Grand Lac - Lac du Bourget	FABBRI	Catherine	Chargée de mission politique de la ville	30/01/2018
Brest Métropole	KERAVAL	François	Directeur adjoint Mission Stratégie et Prospective	19/02/2018
Rennes Métropole	CHENEL	Carine	Chargée de mission Politiques contractuelles, Accessibilité du territoire et Réseaux de villes	19/02/2018
Rennes Métropole	BODO	Gwénaél	Directeur de la Stratégie	19/02/2018
Eurométropole de Strasbourg -EmS	LOUX	Fanny	Animatrice cellule FEDER	16/02/2018
CA de Metz Métropole	FRANCHETTO	Gilles	Responsable Service Contractualisation, mécénat et partenariats financiers	15/02/2018
Saint Laurent du Maroni	COLOM	Natasha	Collaboratrice DGS	08/04/2018
CU de Dunkerque	DESWARTE	Hélène	Responsable de Service	20/02/2018
Métropole Européenne de Lille	EZELIN	Perrine	Chef de projet	23/02/2018
Métropole Aix-Marseille Provence	SKRIVAN	Fleur	Chargée de mission Service Europe (en charge du suivi de l'ITI)	09/02/2018
Métropole Aix-Marseille Provence	WALLAERT	Vincent	Chef de Service Europe	09/02/2018
CA Toulon Provence Méditerranée	LAFITTE-MATHERON	Magali	Chef de service Subvention globale FEDER	13/02/2018
Métropole Nice Côte d'Azur	CARREAUX	Jérôme	Direction des Financements Extérieurs	14/02/2018
CA Toulon Provence Méditerranée	IMBERT	Sophie	Chargée de mission	13/02/2018
Creil Sud Oise	BARBOSA DE AMORIM	Pauline	Chargée de mission ITI	27/02/2018
Eurométropole de Strasbourg	LOUX	Fanny	Chargée de mission développement économique en charge de l'ITI	16/02/2018
Communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der et Blaise	THIERCELET	Claire	Chargée de mission développement économique en charge de l'ITI	13/02/2018

Personnes ressources du comité de coordination du REU

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
URBACT	MOULIN	Emmanuel	Directeur Programme URBACT	20/02/2018
AdCF	BRIOT	Romain	Responsable de l'appui aux délégations régionales	27/02/2018
AFCCRE	MOREUX	Christophe	Directeur du pôle Territoires et cohésion	20/02/2018
France urbaine	DEYSSON	Jean	Conseiller	27/03/2018
Ministère du logement et de l'habitat durable	GAUDART	Delphine	Chargée de mission Europe-ville durable	30/04/2018
Villes de France	JUTEAU	Céline	Conseillère Environnement- Europe-Numérique	12/04/2018

Réunions régionales

Région	Ville	Date	Nombre de participants
AURA	Lyon	28/02/2018	13
PACA	Marseille	22/02/2018	9
IDF	Paris	19/03/2018	9
HAUTS-DE-France	Arras	15/03/2018	15
GRAND-EST	Metz	26/03/2018	30



Siège : Tour Polygone - 265, avenue des États du Languedoc - 34000 Montpellier - Tel : 04 67 02 29 02
Bureaux Paris : 5, Rue de Liège - 75001 Paris - Tel : 01 42 60 49 08
Bureaux Caen : 34, Avenue du 06 juin - 14000 Caen - Tel. : 02 31 47 08 80
contact@edater.fr www.edater.fr