

**ANALYSE COMPAREE DES FORMES CHOISIES (ITI OU AXE URBAIN) POUR METTRE EN ŒUVRE LE DEVELOPPEMENT URBAIN INTEGRE**

Août 2019

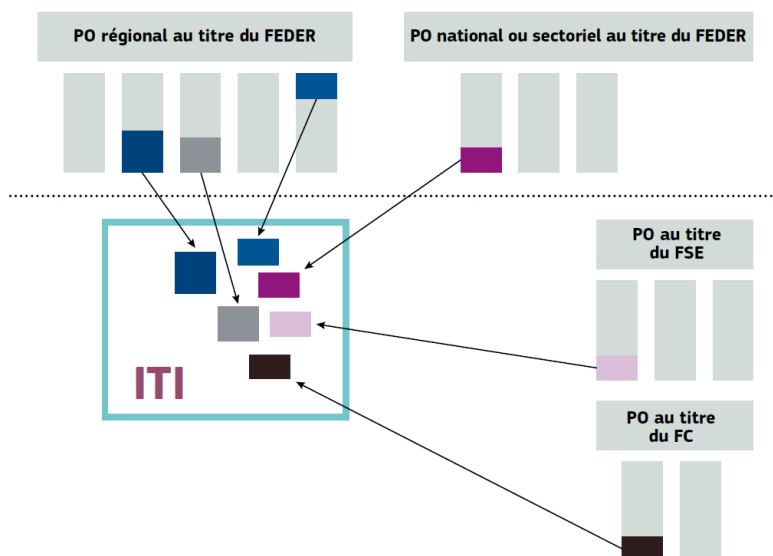
## Introduction : objectifs du dossier thématique

Dans cette génération de programmes, les stratégies territoriales intégrées soutiennent la création d'une l'Europe intelligente, durable et inclusive que préconise la stratégie « Europe 2020 », par une action au plus près des territoires. Ces stratégies interviennent notamment dans le champ du développement urbain durable.

Le développement urbain durable, tel que prévu dans l'article 7.2 du règlement FEDER, peut être soutenu à l'aide des investissements territoriaux intégrés (ITI) ou à l'aide d'un axe prioritaire spécifique pouvant combiner une ou plusieurs priorités d'investissement de différents objectifs thématiques (art 96.1.c. du règlement général n° 1303/2013).

L'investissement territorial intégré (ITI), tel qu'envisagé dans l'article 36 du règlement général n° 1303/2013 constitue une nouvelle forme de mise en œuvre des démarches urbaines intégrées. Il est instauré pour favoriser le développement territorial, dont le développement urbain, au sein des programmes opérationnels. La Commission européenne le décrit, comme un mécanisme flexible qui permet d'élaborer des solutions intégrées pour répondre à des besoins territoriaux différents, tout en favorisant le couplage des budgets de plusieurs axes prioritaires d'un ou plusieurs fonds (FEDER, FSE), retenus dans un ou plusieurs programmes opérationnels pour garantir la mise en œuvre d'une stratégie intégrée sur un territoire donné.

Illustration de la constitution d'un ITI



En France, le développement urbain intégré dans les programmes opérationnels (PO) a pris essentiellement deux formes : l'investissement territorial intégré urbain ou l'axe urbain.

Au cours de la phase d'élaboration des PO, les autorités de gestion ont eu des difficultés à appréhender la notion d'ITI. De plus, l'approche multiprogrammes dans les stratégies urbaines intégrées n'ayant pas été retenue en

France, le concept de l'ITI s'en est trouvé moins évident. L'axe urbain avait, quant à lui, été expérimenté au cours de la période précédente de programmation. Le mode de mise en œuvre des approches urbaines à travers un axe était donc mieux maîtrisé. Néanmoins, la Commission européenne s'est montrée parfois incitative auprès de certaines Régions pour que celles-ci recourent à l'ITI, jugé plus flexible.

A la lumière de l'avancement des PO 2014-2020, il est proposé de faire une analyse de ces deux formes et d'identifier leurs avantages et inconvénients en matière d'approche stratégique du développement urbain intégré, de dynamique de programmation et de modalités de mise en œuvre (gestion, pilotage, gouvernance) tant des stratégies urbaines intégrées à l'échelle des autorités urbaines que des programmes européens à l'échelle des autorités de gestion.

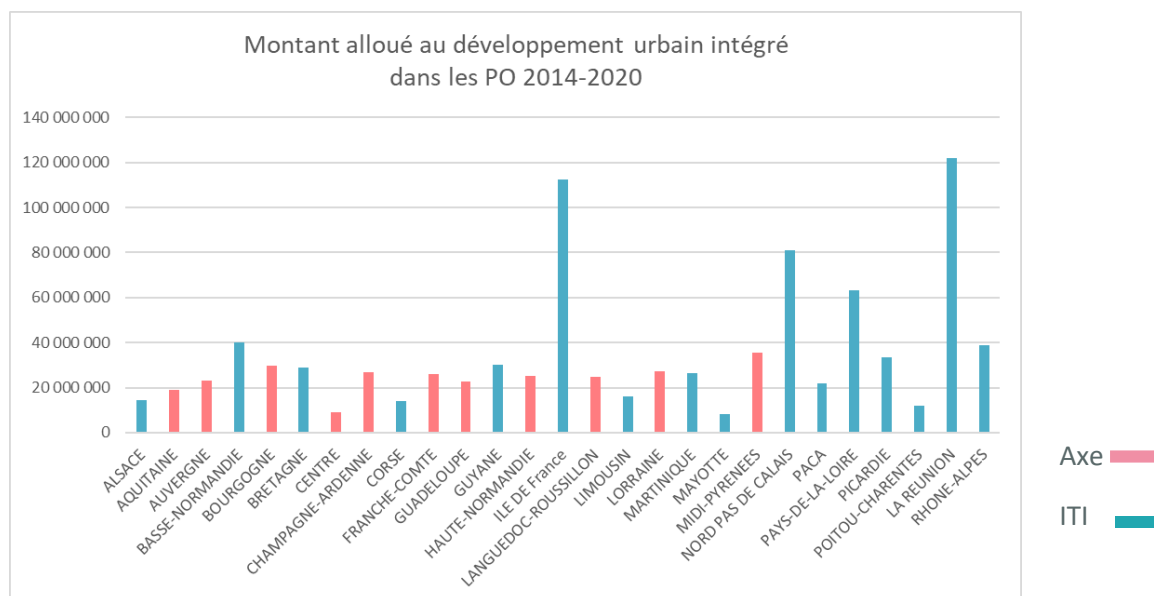
## Table des matières

<b>Introduction : objectifs du dossier thématique .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Représentativité des stratégies urbaines intégrées déployées par des axes ou des ITI.....</b>	<b>3</b>
1.1. Une majorité d'approches urbaines intégrées déployées sous la forme d'investissements territoriaux intégrés .....	3
.....	3
1.2. Des enveloppes plus conséquentes dans les Régions ayant déployé les ITI.....	3
1.3. Des axes urbains davantage articulés avec la politique de la ville et des ITI comme projets de territoires intercommunaux.....	4
1.4. Un ciblage plus important des territoires dans le cadre des ITI que dans le cadre des axes urbains	4
<b>II. Quelles incidences de ces deux formes sur l'approche stratégique du développement urbain durable ? .....</b>	<b>5</b>
2.1. Une couverture plus large des priorités d'investissement dans les ITI.....	5
2.2. Une approche intégrée qui s'avère réalisable tant dans le cadre des ITI que des axes urbains.....	7
2.3. Quelques écueils à éviter dans l'utilisation des outils déployés dans l'approche stratégique du développement urbain intégré .....	8
<b>III. Quels effets des ITI et axes urbains sur la mise en œuvre ? .....</b>	<b>10</b>
3.1. Des modalités de mise en œuvre qui ne varient pas selon la forme d'intervention .....	10
3.2. Des taux de programmation qui ne présentent pas de variations importantes entre les deux formes	10
3.3. Une délégation de tâches aux OI qui n'est pas nécessairement plus lourde pour les ITI que pour les axes urbains .....	11
3.4. Un pilotage plus aisé des ITI pour les autorités de gestion.....	13
<b>Conclusions .....</b>	<b>14</b>
<b>Références :.....</b>	<b>15</b>
<b>Liste des personnes interrogées : .....</b>	<b>16</b>

## I. Représentativité des stratégies urbaines intégrées déployées par des axes ou des ITI

### 1.1. Une majorité d'approches urbaines intégrées déployées sous la forme d'investissements territoriaux intégrés

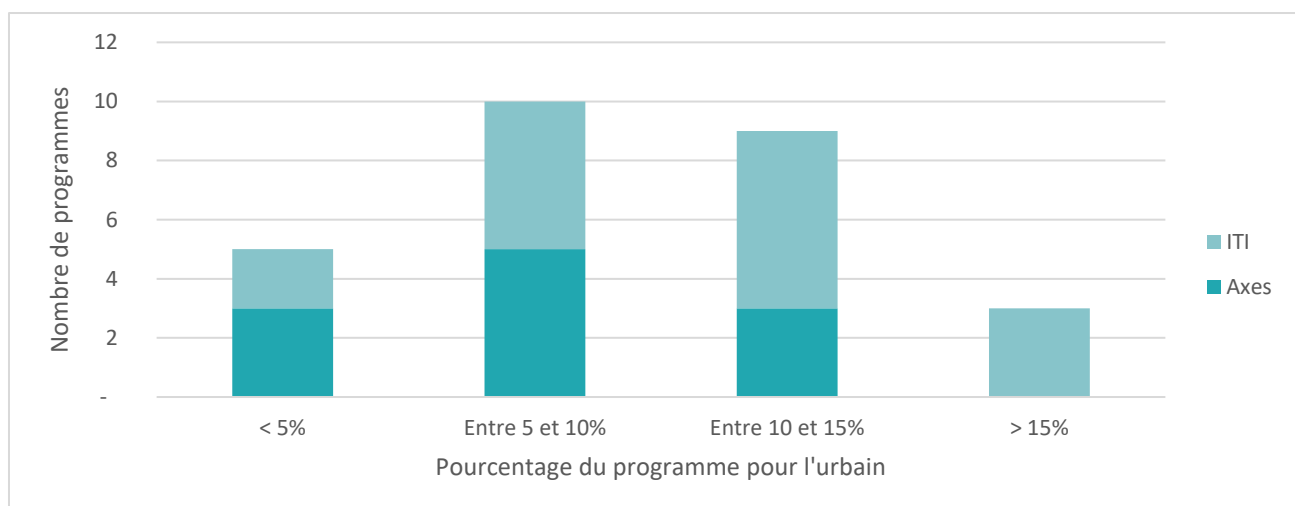
Seize programmes opérationnels (PO) régionaux mobilisent les investissements territoriaux intégrés (ITI) pour mettre en œuvre des stratégies urbaines intégrées, tandis que onze programmes ont recours à un axe urbain intégré.



### 1.2. Des enveloppes plus conséquentes dans les Régions ayant déployé les ITI

La répartition par enveloppe allouée à la dimension urbaine fait apparaître que les programmes proposant des ITI consacrent une enveloppe plus importante que ceux comprenant un axe. 59% des programmes proposent des ITI mais ils représentent 71% de l'enveloppe totale allouée à la dimension urbaine, contre 41% des programmes et 29% de l'enveloppe pour les axes urbains intégrés. La somme moyenne allouée à l'urbain par PO est deux fois plus importante pour les ITI que pour les axes : moyenne de 24,4 millions d'euros pour les axes et de 41,5 millions d'euros pour les ITI. Les PO Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire et la Réunion qui ont opté toutes pour les ITI, affichent des enveloppes largement supérieures aux autres PO. Pour les deux outils confondus, la moyenne des montants alloués à l'urbain par les programmes est de 35 millions d'euros. En règle générale, les ITI ont été déployés dans les Régions qui font généralement état d'une densité urbaine importante ou qui affichent une volonté politique forte de soutenir le développement urbain, ce qui explique des enveloppes plus importantes.

Outil de mise en œuvre	Somme alloué à l'urbain	Part de l'enveloppe nationale dédiée à l'urbain
<b>Axe</b>	268 558 573	29%
<b>ITI</b>	663 461 912	71%
<b>Total</b>	<b>932 020 485</b>	<b>100%</b>



### 1.3. Des axes urbains davantage articulés avec la politique de la ville et des ITI comme projets de territoires intercommunaux

L'étude nationale sur la prise en compte de la spécificité urbaine dans le cadre des PO 2014-2020 (CGET, 2015) rappelle que, pour définir les territoires éligibles, les autorités de gestion régionales ont eu recours à trois méthodes principales : un fléchage vers l'ensemble ou une majorité du périmètre de l'EPCI, un fléchage vers les quartiers politiques de la ville ou la concentration de l'enveloppe sur une seule commune (généralement la ville centre).

**48% des ITI se déploient sur une échelle d'intervention élargie (échelle agglomération) contre 27% pour les axes urbains.** En revanche, 44% des ITI ne sont ciblés que sur les quartiers prioritaires, contre 55% pour les axes urbains. Pour certains territoires, le positionnement sur les quartiers prioritaires de la ville peut varier d'un objectif stratégique à un autre au sein d'un même axe (PO Champagne-Ardenne, Lorraine, Guadeloupe).

**L'articulation avec la politique de la ville est en effet plus fine dans le cadre des axes urbains que dans le cadre des ITI.** 45% des PO en axes urbains contre 31% des PO en ITI mettent en avant, parmi leur critère de sélection, une articulation totale des stratégies urbaines intégrées la SUI avec la politique de la ville (dans le sens où la SUI représente la dimension européenne du contrat de ville).

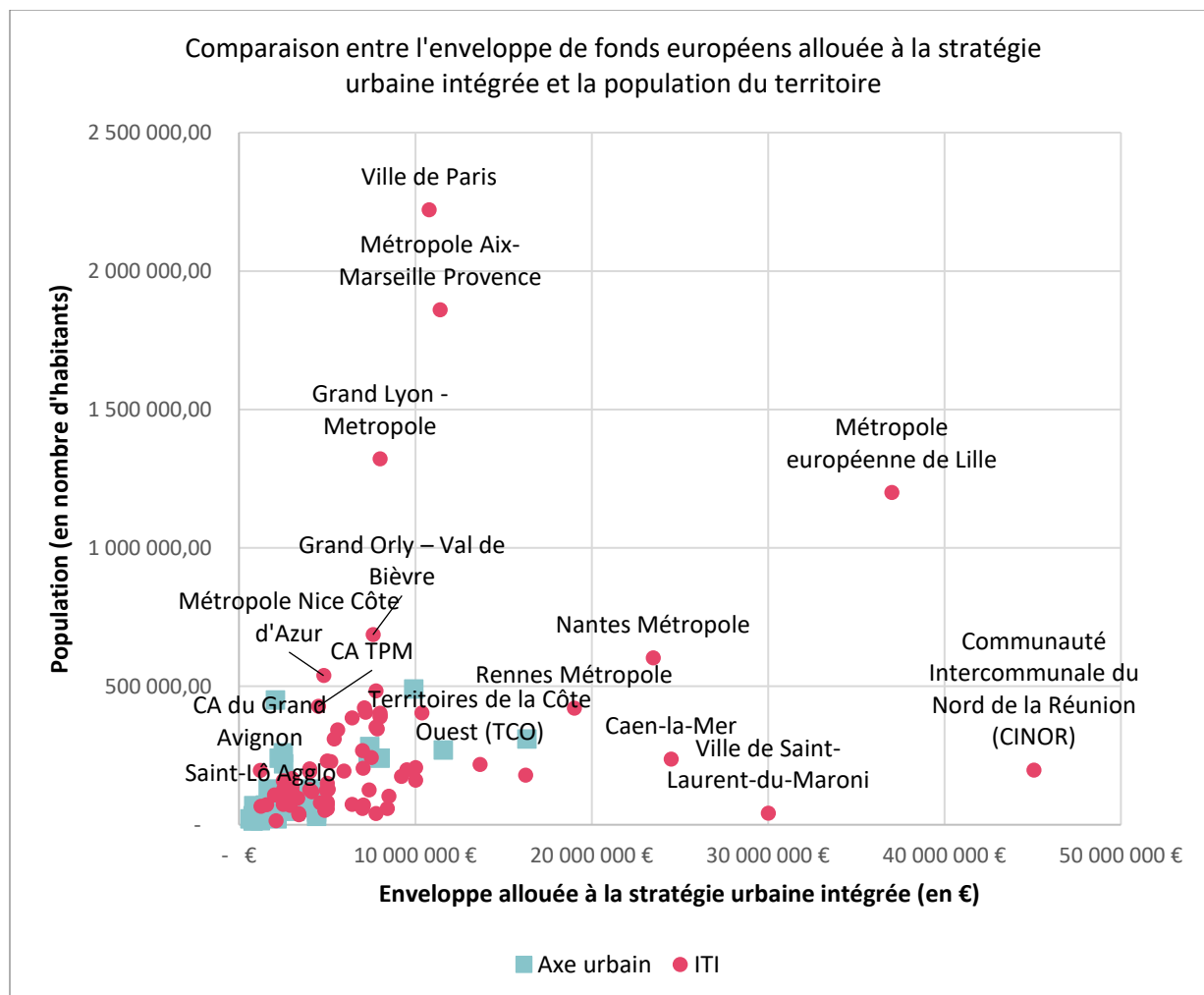
### 1.4. Un ciblage plus important des territoires dans le cadre des ITI que dans le cadre des axes urbains

207 organismes intermédiaires<sup>1</sup> (OI) ont été identifiés dans le cadre de l'article 7 du Règlement FEDER : 120 dans le cadre d'axes urbains et 87 territoires ITI.

La plus grosse enveloppe allouée à un territoire est celle de la Métropole européenne de Lille, qui bénéficie de 37 millions d'euros, soit plus de la moyenne d'un volet urbain régional. Le graphique ci-dessous souligne que la majorité des territoires bénéficie d'une enveloppe située entre 400 000€ et 10 millions d'euros. Certains territoires, qui mettent en œuvre un ITI, se distinguent : la Ville de Paris ou la Métropole Aix-Marseille bénéficient d'une enveloppe relativement limitée au regard de leur population,

<sup>1</sup> A l'exception de l'Eurométropole de Strasbourg qui bénéficie d'une subvention globale, les autorités urbaines sont des OI « à tâches limitées » : elles sont responsables de la sélection des opérations, au sens de sélection en opportunité. L'instruction relève de l'autorité de gestion.

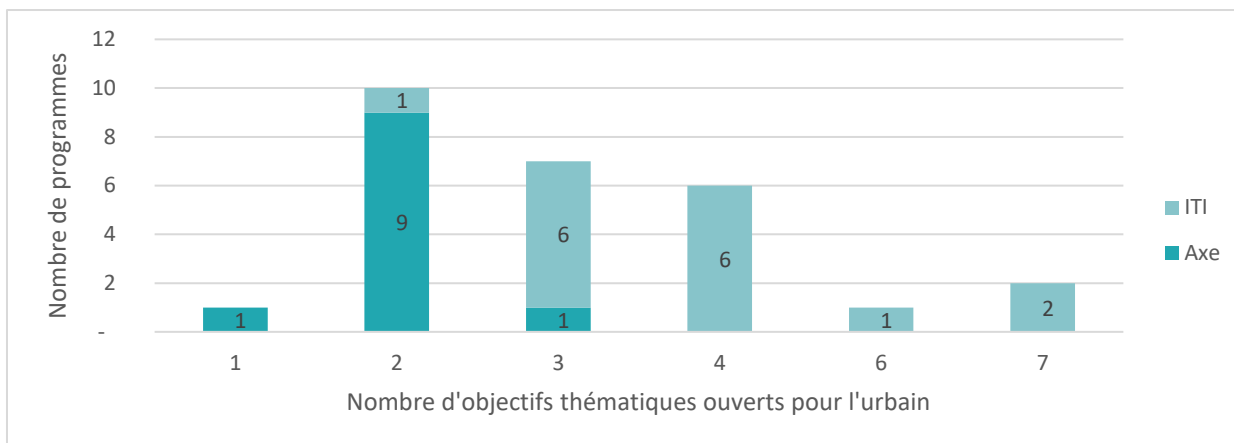
tandis que Caen-la-Mer, Nantes Métropole, Rennes Métropole, la Métropole européenne de Lille, Saint-Laurent du Maroni (Guyane), la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion bénéficient d'une enveloppe plus importante par rapport à leur population. Le montant moyen par territoire est beaucoup plus important pour les territoires en ITI que pour les territoires en axe urbain : 3,1 millions d'euros pour les territoires axes urbains et 9,2 millions d'euros pour les territoires en ITI.



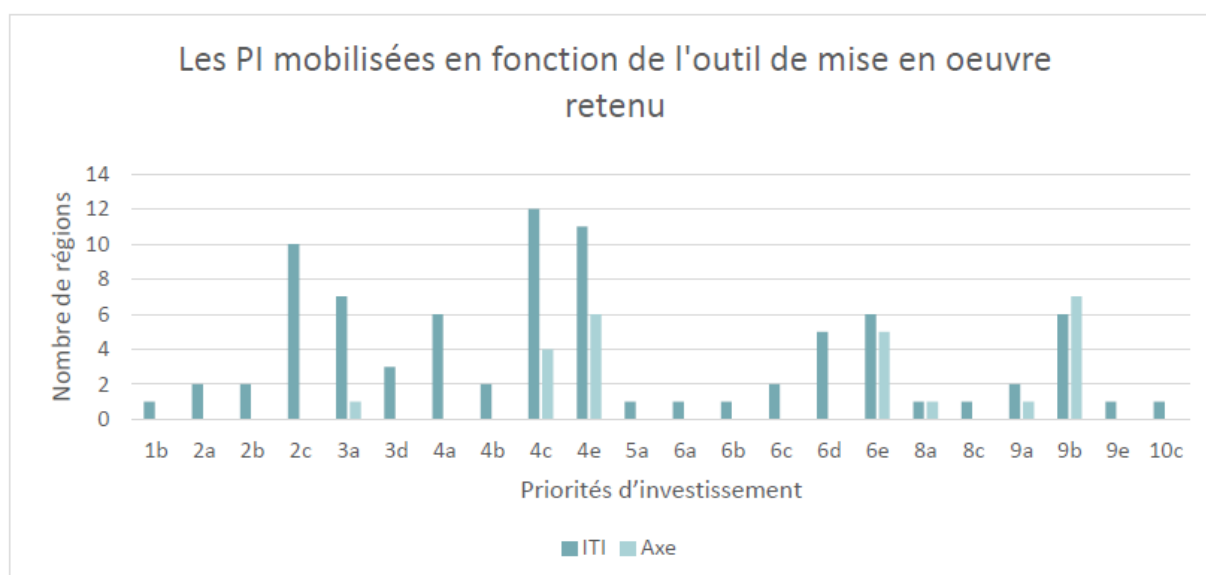
## II. Quelles incidences de ces deux formes sur l'approche stratégique du développement urbain durable ?

### 2.1. Une couverture plus large des priorités d'investissement dans les ITI

L'analyse de la couverture urbaine des PO régionaux et des projets programmés laisse apparaître que les **objectifs thématiques** les plus retenus concernent : la transition énergétique (objectif thématique – OT4), l'inclusion sociale (OT9), la préservation de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources (OT6) et, dans une moindre mesure, les usages numériques (OT2), la compétitivité des PME (OT3). **La couverture thématique est beaucoup plus importante dans le cadre des ITI que dans le cadre des axes urbains**, comme le souligne le schéma ci-dessous. Les programmes ayant ouvert entre quatre et sept objectifs thématiques ne proposent que des ITI, tandis que les programmes ayant ouvert un à deux objectifs thématiques sont, pour la grande majorité, des programmes avec un axe urbain.



Les axes urbains concentrent principalement leur intervention sur la revitalisation urbaine (priorité d'investissement – PI – 9b, OT9), le traitement des friches (PI6e, OT6), la mobilité durable (PI4e, OT4) et l'efficacité énergétique (PI4c). Les ITI, qui mobilisent prioritairement ces priorités d'investissement, vont également s'ouvrir largement vers différentes priorités d'investissement en lien avec la compétitivité des PME, le numérique, la transition énergétique et la préservation de l'environnement.

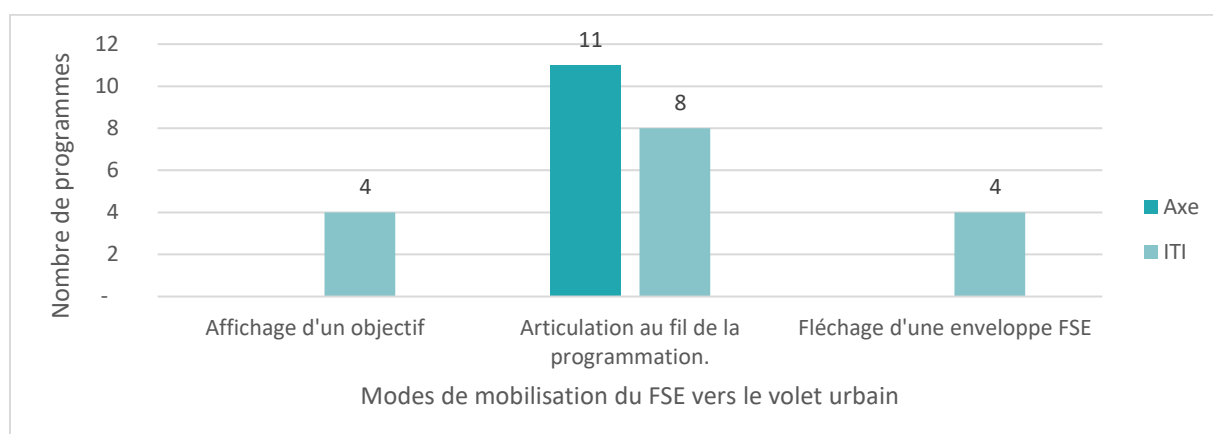


**Retour d'expérience : Des ITI appréciés par les organismes intermédiaires du fait de la capacité à couvrir un champ plus large des besoins des territoires urbains**

Les retours des organismes intermédiaires des ITI montrent, en règle générale, une satisfaction à avoir la possibilité de mobiliser un panel assez large de priorités d'investissement et les organismes intermédiaires des axes urbains expriment un regret de ne pas avoir cette possibilité. Les OI estiment que les ITI favorisent une mobilisation plus forte des fonds par les collectivités locales (EPCI, ville), dans la mesure où ceux-ci renforcent l'adéquation des fonds avec les champs de compétences des territoires urbains. Ces ITI constituent, par ailleurs, un facteur d'incitativité supplémentaire pour mobiliser les territoires dans les domaines plus innovants, dans lesquels le territoire urbain ne se serait pas nécessairement impliqué.

L'approche pluri-thématique se mesure aussi par le **caractère interfonds** des volets urbains des programmes. La mobilisation du FSE régional dans les stratégies urbaines intégrées est ouverte dans quatre PO, exclusivement dans le cadre d'ITI, la fusion de deux fonds au sein d'un même axe n'étant pas autorisée par les règlements.

Ainsi, 25% des ITI intègrent du FSE (Ile-de-France, Picardie, Mayotte et Martinique), et 25% des ITI affichent un objectif de ciblage du FSE vers les territoires éligibles aux stratégies urbaines intégrées. Dans le cadre des axes urbains, l'articulation avec le FSE ne peut se faire qu'au fil de l'eau, sans enveloppe pré-fléchée.



**Retour d'expérience : Le FSE, un fonds pertinent dans les ITI, mais difficile à mobiliser par les OI**

Les autorités de gestion et organismes intermédiaires ayant mobilisé le FSE dans les ITI, jugent pertinent d'intégrer le FSE dans les stratégies urbaines intégrées, mais ils estiment que ce fonds reste plus difficilement mobilisable. Le FSE ne s'adressant pas directement aux EPCI, cela nécessite la recherche de porteurs de projets en capacité de porter des opérations soutenues par ce fonds.

Pour l'autorité de gestion, l'intégration du FSE dans les ITI reste un avantage dans la mesure où cela permet de bénéficier de la proximité des OI avec les acteurs du territoire pour conforter l'animation du FSE en direction des porteurs de projets locaux.

Indéniablement, du fait du nombre plus important d'objectifs thématiques et de priorités d'investissement intégrés dans les ITI et des enveloppes souvent plus conséquentes, **l'ITI apparaît comme l'outil privilégié par les autorités de gestion qui affichaient la plus grande volonté de déployer le développement urbain intégré sur leur territoire.**

*2.2. Une approche intégrée qui s'avère réalisable tant dans le cadre des ITI que des axes urbains*

La nécessité de développer des stratégies intégrées ciblant les défis économiques, environnementaux, climatiques et sociaux constitue le fondement du développement urbain durable. Sur la base d'une

stratégie globale, les territoires urbains se doivent d'identifier les champs de la stratégie qui pourraient être soutenus par les FESI.

Les ITI et axes urbains se montrent des outils appropriés pour le déploiement de stratégies globales, les variantes étant la couverture plus ou moins intense des champs d'actions par les FESI et la hauteur de l'enveloppe de FESI affectée. Ainsi, à stratégie globale intégrée de qualité équivalente, on notera toutefois que l'ITI sera, dans la majorité des cas, l'outil qui permettra la plus grande contribution des FESI aux approches urbaines intégrées.

---

**Retour d'expérience : Des stratégies urbaines intégrées possibles tant avec un ITI qu'avec un axe**

Dans les anciennes Régions, comme l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, le Languedoc-Roussillon qui ont privilégié la mise en place d'un axe urbain, tout comme la Picardie, la Basse-Normandie qui ont déployé les ITI, les exigences des appels à candidatures ont fortement contribué à la construction de véritables stratégies à l'échelle globale mobilisant un large panel d'acteurs locaux.

---

*2.3. Quelques écueils à éviter dans l'utilisation des outils déployés dans l'approche stratégique du développement urbain intégré*

Certains PO présentent parfois des écueils pouvant entraver le bon fonctionnement des stratégies urbaines ou celle des PO. Ceux-ci sont souvent dus à des choix initiaux qui peuvent toutefois être corrigés. Les principaux écueils constatés sont les suivants :

- ▶ Pour un axe urbain :
  - **Une articulation insuffisante entre l'axe urbain et les autres axes du PO** : Certaines autorités de gestion ont fait le choix de scinder une priorité d'investissement entre l'axe urbain et un axe thématique. L'identification d'une ligne de partage entre les deux axes peut alors s'avérer périlleuse.

---

**Retour d'expérience : Une vigilance à avoir sur la cohérence interne entre l'axe urbain et les autres axes du PO**

**PI 4c** : L'efficacité énergétique concerne l'ensemble du territoire. Dans certaines Régions, la PI 4c a été orientée dans l'axe urbain en direction des agglomérations et en direction des territoires ruraux dans l'axe affecté à la transition énergétique. Ce choix peut générer un taux de programmation satisfaisant sur l'urbain mais présenter un déficit de programmation sur l'axe qui concerne les territoires plus ruraux, où les bailleurs sociaux sont plus réticents à investir.

**Bonne pratique** : **Le PO Languedoc-Roussillon**, qui intègre la PI 4c dans son axe urbain et dans son axe transition énergétique, a contourné ce risque en restreignant la PI 4c de son axe urbain aux seuls logements sociaux des quartiers en politique de la ville, ce qui permet une meilleure répartition des dossiers de rénovation énergétique des logements sociaux sur les deux axes.



- **Des dossiers qui échappent au jugement d'opportunité au regard de la stratégie intégrée** : Les axes urbains ont parfois un champ d'action très réduit au regard des compétences des territoires urbains, amenant les autorités urbaines à solliciter du FEDER sur d'autres axes du PO. Le jugement en opportunité du projet au regard de la stratégie du territoire n'est alors pas systématiquement assuré. Cette difficulté peut être contournée soit en mobilisant l'OI dès lors qu'un dossier concerne le périmètre de la stratégie urbaine intégrée, soit en passant par un élargissement du champ d'éligibilité du FEDER dans les SUI.

---

**Retour d'expérience : Des solutions pour que l'ensemble des projets d'un territoire soit en conformité avec la stratégie urbaine intégrée**

**PO Picardie et Ile-de-France** : Ces PO ont ouvert un grand nombre d'OS aux ITI, tout en laissant le choix aux territoires urbains, lors de l'élaboration de leur candidature, d'identifier les OS sur lesquels se positionner. Cela a permis de mettre en place des ITI qui présentent une plus grande adéquation entre les priorités des autorités urbaines et le champ d'éligibilité des FESI.

Les autorités de gestion ont néanmoins veillé à ce que les fonds restent concentrés sur un nombre limité d'OS ou de projets.

**PO Basse-Normandie** : Si un porteur de projet répond à un appel à projets régional (sur le numérique notamment), l'autorité de gestion veille à rattacher le dossier qui relève du périmètre d'un territoire urbain bénéficiant d'une stratégie urbaine intégrée, à l'ITI, afin que la gouvernance locale puisse apporter un jugement en opportunité sur ce dossier.

---

► Pour un ITI :

- **Des objectifs stratégiques ouverts tant aux territoires urbains en ITI qu'au reste du territoire** : Les porteurs de projets s'interrogent parfois sur la valeur ajoutée d'un ITI dès lors qu'un OS peut être mobilisé tant via un ITI que via la procédure classique de mobilisation des crédits. De plus, au cours d'appels à projets FEDER à l'échelle régionale, certains porteurs de projet sont réorientés vers l'ITI dès lors qu'ils se situent sur un territoire déployant une stratégie urbaine intégrée, ce qui peut amener à une incompréhension. Une dissociation du champ d'action entre le champ des ITI et celui du volet régional peut alors être préférable.

---

**Retour d'expérience : Assurer une articulation entre les démarches urbaines intégrées et le volet régional du PO**

**PO Alsace** : l'autorité de gestion du PO Alsace a veillé à identifier au sein des OS, des types d'actions spécifiques pour les ITI et d'autres spécifiquement ouverts au droit commun. La PI 3a comprend ainsi un type d'action, parmi d'autres ouverts exclusivement aux ITI : « Actions spécifiques territoriales sur les territoires couverts par un ITI » qui permet le soutien à la promotion de l'esprit d'entreprise, aux projets d'immobilier d'entreprises et aux aides directes à l'investissement pour

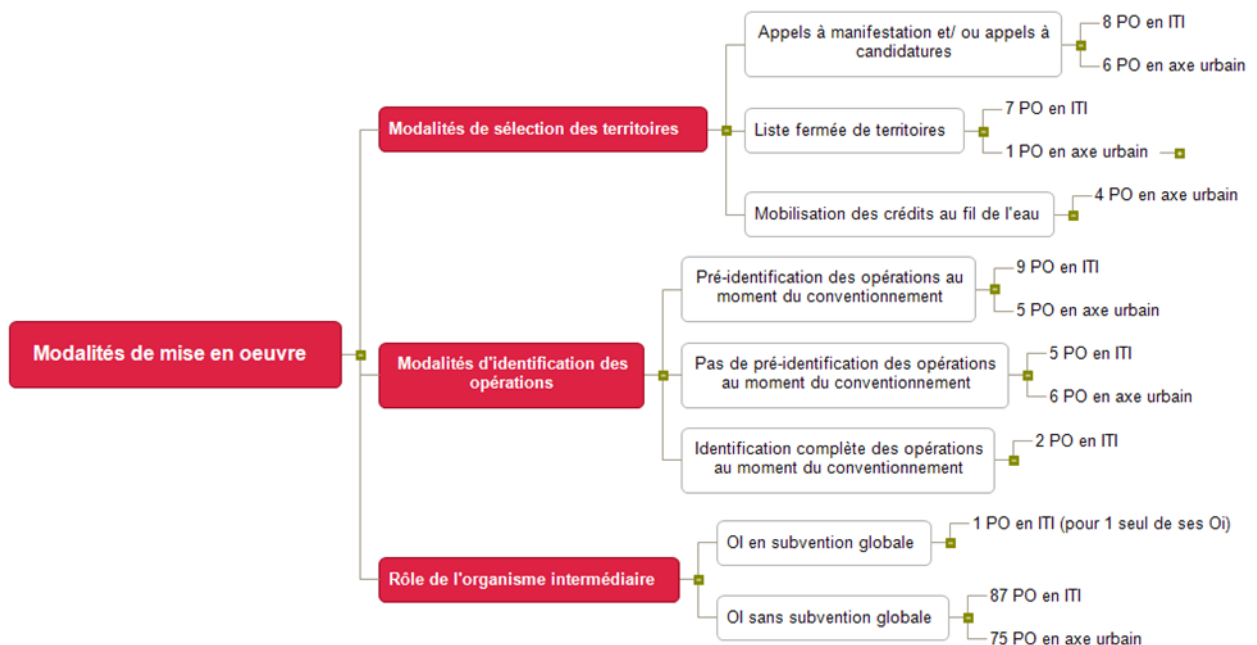
l'aménagement et l'équipement des entreprises situées dans les territoires éligibles au titre de la politique de la ville et dans le secteur de l'ESS.

### III. Quels effets des ITI et axes urbains sur la mise en œuvre ?

#### 3.1. Des modalités de mise en œuvre qui ne varient pas selon la forme d'intervention

L'analyse des différentes modalités de mise en œuvre ne fait ressortir aucune spécificité propre à un axe urbain ou à un ITI. La réglementation communautaire ne prévoyait d'ailleurs aucune distinction de mise en œuvre entre les formes d'approches urbaines intégrées. Le schéma ci-dessous montre les différentes variantes choisies par les autorités de gestion des PO régionaux, tant en termes de modalités de sélection des territoires urbains, de modalités d'identification des opérations que de rôle de l'organisme intermédiaire. Ces modalités se répartissent entre les ITI et les axes urbains et se combinent entre-elles de manière différente d'un PO à l'autre, amenant à une grande diversité de modes de fonctionnement des ITI et des axes urbains.

Schéma des différentes options retenues en termes de modalités de mise en œuvre d'un ITI et d'un axe urbain



#### 3.2. Des taux de programmation qui ne présentent pas de variations importantes entre les deux formes

Au 20 novembre 2018, le taux de programmation sur les approches de développement urbain intégré atteignait 31 % des enveloppes allouées au développement urbain. Le taux moyen pour les PO fonctionnant par le biais des ITI est de 30 % et de 33 % pour les PO en axe urbain.

Le niveau de programmation actuel ne fait pas apparaître de différence notable de la programmation entre les axes urbains et les ITI. Ainsi si ces taux restent moyens au regard du taux de programmation global des PO, la forme des approches urbaines choisie par les autorités de gestion ne semble pas être la cause d'un éventuel retard de programmation.

### *3.3. Une délégation de tâches aux OI qui n'est pas nécessairement plus lourde pour les ITI que pour les axes urbains*

**L'analyse des fonctions déléguées aux organismes intermédiaires ne présentent pas de différence notable au regard de la forme des stratégies urbaines intégrées pour la majorité des régions.** Dans les deux cas (ITI ou axe urbain), les Régions se sont appuyées sur le modèle de convention de délégation élaboré par le CGET, amenant à avoir une relative homogénéité des fonctions de base. Certaines peuvent néanmoins être renforcées notamment dans le cadre des ITI, sans que cela soit systématique pour cette forme. Il n'existe aucun caractère obligatoire à ce que les fonctions déléguées à un OI soient plus lourdes dans un cas ou dans l'autre.

Le degré de la délégation relève de la volonté de l'autorité de gestion et éventuellement des autorités urbaines qui ont pu se montrer volontaires pour se mobiliser plus fortement sur les stratégies urbaines intégrées, mais reste indépendant de la forme choisie (ITI ou axe urbain), même si les délégations les plus lourdes sont identifiées parmi les ITI.

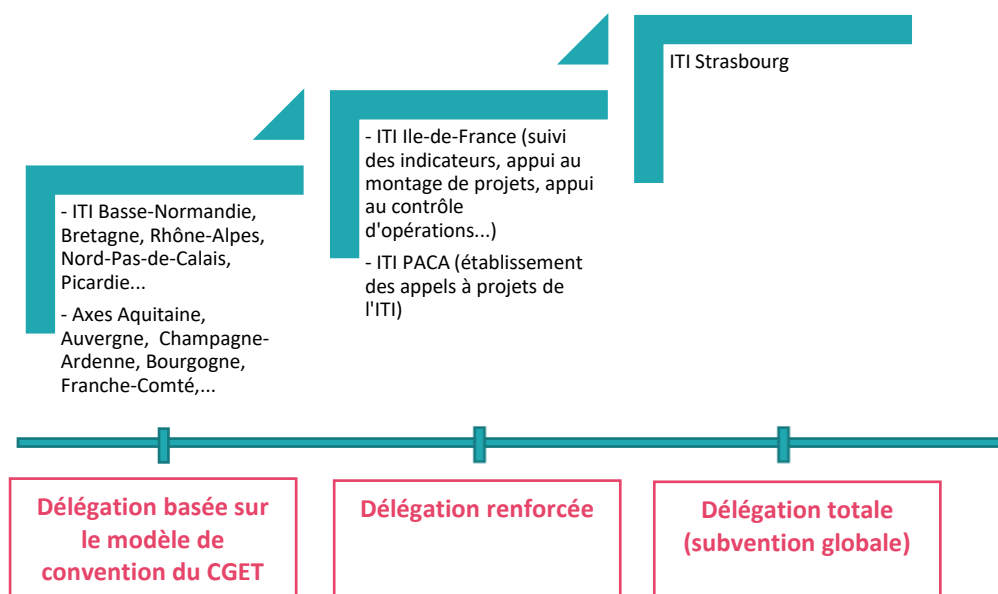
La majorité des autorités de gestion a néanmoins veillé à ne pas alourdir la charge des organismes intermédiaires en minimisant la délégation de tâches, tant dans le cadre des ITI que dans le cadre des axes urbains.

---

#### **Exemple : Une charge de gestion équivalente pour les ITI Bas-Normands et les stratégies urbaines en axe urbain de Haute-Normandie**

**PO Haute et Basse-Normandie :** Lors de la fusion de la Normandie, l'autorité de gestion s'est inspirée de la délégation de gestion faite, dans un premier temps, aux autorités urbaines de Basse-Normandie pour établir les conventions de délégation des organismes intermédiaires de Haute-Normandie. Ainsi même si certaines différences de mise en œuvre existent eu égard aux appels à candidatures réalisés en vue de la sélection des territoires, les fonctions des OI de Basse Normandie (ITI) et des OI de Haute-Normandie (axe urbain) ont été harmonisées.

---



L'analyse des fonctions déléguées aux OI sur un échantillon de 16 conventions régionales (six PO en axe urbain et dix PO en ITI) amène aux constats suivants :

- **Les fonctions d'animation, communication et information des porteurs de projet et de pré-sélection des opérations** sont systématiques, que ce soit en ITI ou en axe urbain. Si la fonction d'animation peut présenter des variantes et une mobilisation des OI plus ou moins importante d'une démarche urbaine à une autre, ces différences s'expliquent prioritairement par le choix, par l'OI, ou non de mettre en place des appels à projets. La démarche plus lourde en ITI que les champs d'intervention sont plus nombreux.
- **Les fonctions de pilotage et de suivi des stratégies**, existent systématiquement, mais avec un degré variable. Si les exigences sont parfois plus fortes dans certains ITI que dans les axes urbains, il n'en demeure pas moins qu'il n'y a aucun caractère obligatoire à mettre en place des exigences de suivi ou d'appui aux porteurs de projets plus fortes pour un ITI que pour un axe urbain, dès lors que ces outils ne sont pas assortis d'une subvention globale. Les exigences plus fortes de suivi et d'accompagnement des porteurs de projet relèvent exclusivement de la volonté de l'autorité de gestion à impliquer les OI de manière plus conséquente dans le pilotage et la mise en œuvre des fonds.
- **La fonction d'appui au porteur de projet dans le montage des dossiers** n'est pas systématique et le degré d'intervention des OI varie d'un PO à l'autre.
- Certaines fonctions, tel que **l'appui au contrôle d'opérations** sont envisagées dans des conventions. Cela a néanmoins été détecté dans un nombre limité de conventions de délégation dans le cadre des ITI (Ile-de-France, Alsace (en subvention globale)), mais n'apparaît pas comme une fonction spécifique à un ITI.

En fonction de la combinaison de la hauteur des enveloppes, de l'envergure du champ d'éligibilité, des modalités de mise en œuvre, des délégations de tâches, de l'enveloppe financière, de l'ampleur du champ d'intervention de la SUI, la charge de travail des OI peut varier.

En valeur absolue, l'ITI peut paraître l'outil qui va générer la charge de travail la plus élevée, car c'est en effet dans ce cadre que se retrouvent généralement les enveloppes financières les plus importantes, le champ d'intervention le plus large et parfois les délégations de tâches les plus conséquentes. Une combinaison de ces modalités avec une logique d'identification des projets postérieure à la candidature surchargera d'autant plus la charge pour l'OI.

Mais dans le cadre d'une délégation basée sur le modèle de convention du CGET, le nombre d'équivalents temps plein, affecté à la mise en œuvre d'une SUI dans un OI, ne diffère pas entre une gestion en axe urbain et une gestion en ITI. Il est en général de l'ordre de 0,5 à 1 ETP. Elle sera cependant plus importante dans le cas d'une délégation renforcée.

Par ailleurs, dès lors qu'il s'agit d'une délégation de tâches basique, une analyse coût/avantage rapprochant les coûts générés par la charge de travail et le montant de l'enveloppe financière de la SUI peut permettre de montrer un relatif avantage à l'ITI, dans la mesure où l'enveloppe financière de l'ITI est souvent plus élevée pour des coûts de fonctionnement qui s'avèrent sensiblement équivalents à celui d'un OI en axe urbain.

#### *3.4. Un pilotage plus aisé des ITI pour les autorités de gestion*

Les entretiens avec les autorités de gestion, et notamment celles gérant au sein d'un même Région fusionnée un axe urbain et des ITI (ex : Normandie, Auvergne Rhône-Alpes) font ressortir **une plus grande flexibilité des ITI en termes de programmation et d'avancement des indicateurs du cadre de performance.**

L'autorité de gestion est, en effet, moins dépendante des autorités urbaines pour faire progresser la programmation de ses axes, dans la mesure où elle peut mobiliser un autre levier qui est la programmation régionale.

De même, elle dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour adapter le cadre financier des ITI en fonction des besoins des OI, sans passer par la révision du PO. Une fongibilité peut exister entre les enveloppes régionales et celles des ITI, dans la mesure où les modifications n'affectent pas les indicateurs de réalisation du PO, les enveloppes des axes.

L'axe urbain, de par son champ d'action plus limité et de l'existence de plusieurs objectifs thématiques au sein d'un même axe ne permet pas cette souplesse, le transfert de crédits d'un OT à un autre ne pouvant être envisagé en dehors d'une procédure de révision du PO. Par ailleurs, en cas de difficulté de programmation à l'échelle des OI, l'autorité de gestion ne pourra faire appel à aucun autre levier pour rattraper les retards de programmation. L'axe urbain présente un plus gros risque en termes d'atteinte des valeurs intermédiaires des indicateurs du cadre de performance qu'un ITI.

Néanmoins, **l'ITI peut amener une charge de travail plus conséquente pour les autorités de gestion, dans la mesure où elle peut nécessiter une plus grande coordination entre les différents services instructeurs des différents axes du PO.** Si le pilotage d'un axe peut se faire à l'échelle d'instruction de l'axe urbain (cas des PO Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne), le pilotage d'un ITI nécessitera en règle générale un poste plus orienté sur la coordination. Néanmoins, certaines Régions, comme des Régions fusionnées bénéficiant d'une gestion en axe urbain sur un PO et en ITI sur un autre

(Normandie, Auvergne-Rhône Alpes, Nouvelle Aquitaine) se sont également orientés vers la mise en place d'un poste dédié à la coordination et à l'animation spécifique des approches urbaines intégrées.

## Conclusions

L'investissement territorial intégré a été l'outil le plus mobilisé par les autorités de gestion pour mettre en place l'article 7 du règlement FEDER. Il reste apprécié par les OI qui y voient une plus grande adéquation entre le champ d'éligibilité des PO et les domaines de compétences des autorités urbaines, mais également par les autorités de gestion qui y voient une plus grande flexibilité dans le pilotage de la programmation et du cadre de performance de leur PO.

L'ITI permet par ailleurs une plus large couverture de la stratégie territoriale dans la mesure où il est plus adapté pour intervenir sur un plus grand nombre de champs d'action. Il trouve également un plus grand intérêt pour des interventions s'étendant sur un périmètre relativement large, notamment pour des actions en lien avec le développement économique, le numérique et le transport multimodal.

Pour autant, l'axe urbain n'est pas dénué d'intérêt dans la mise en œuvre d'une stratégie urbaine intégrée, car il permet de concentrer les crédits sur un nombre limité de priorités et s'avère relativement adapté à une intervention concentrée sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dès lors qu'il intervient sur les champs classiques du développement urbain.

Le choix d'un axe urbain ou d'ITI n'a pas d'impact dans le niveau de programmations des crédits FEDER.

Il ne se dégage pas de modalités de mise en œuvre, de pilotage et de gestion spécifiques à un ITI ou à un axe. Les deux outils peuvent mobiliser des modalités communes. Néanmoins la combinaison des différentes modalités offre de nombreuses possibilités de mise en œuvre, tant pour les ITI que les axes urbains amenant à une grande hétérogénéité des modes de fonctionnement d'un ITI et d'un axe urbain.

Le pilotage d'une stratégie urbaine amène une charge de travail non négligeable pour un OI. Néanmoins, elle ne s'avère pas nécessairement plus lourde dans le cas d'ITI que dans celui d'un axe urbain, à niveau de délégation de tâches égales. Pour des délégations de tâches renforcées, l'ITI s'avère néanmoins l'outil le plus approprié.

Pour les autorités de gestion, si l'ITI présente une plus grande souplesse qu'un axe urbain en termes de pilotage de la programmation régionale et du cadre de performance, il peut nécessiter une charge de travail supplémentaire, dans la mesure où une coordination des différents services instructeurs des axes thématiques s'avère incontournable.

Cette analyse permet de conclure à une opérationnalité des deux formes d'intervention (ITI ou axe urbain) pour mener à bien le développement urbain intégré. Le choix de l'outil dépend en réalité de l'ambition de l'autorité de gestion en termes de développement urbain intégré. Si l'ITI peut apparaître comme le choix le plus approprié pour les ambitions les plus fortes, le niveau de délégation de tâches, le choix du mode d'identification des opérations (liste d'opérations pré-identifiées ou appels à projets) conditionneront la lourdeur du dispositif mis en place.

L'ensemble de ces enseignements pourra être mis à profit lors de l'élaboration des programmes de la génération 2021 -2027, tout en tenant compte des nouvelles dispositions qui seront mises en place.

## Références :

### DOCUMENTS EUROPEENS

- **RÈGLEMENT (UE) N°1303/2013** DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil (Article 36)
- **RÈGLEMENT (UE) N°1301/2013** DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (Article 7)
- **RÈGLEMENT (UE) N°1304/2013** DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n o 1081/2006 du Conseil (Article 12)
- **Fiche investissement territorial intégré** - DG REGIO

### DOCUMENTS NATIONAUX

- **Trame commune de convention de délégation de tâches** dans le cadre des stratégies urbaines intégrées – CGET

### DOCUMENTS REGIONAUX

- **Conventions de délégation de tâches** - PO Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, PACA, Picardie

## Liste des personnes interrogées :

<b>Région Auvergne Rhône-Alpes</b>	Aurélie BOUGEL	Direction des Fonds européens Directrice adjointe - Responsable du service Autorité de gestion et coordination interprogrammes
<b>Région Hauts de France</b>	Thomas SPRIET	Direction Europe Service pilotage programmes régionaux Nord-Pas de Calais Responsable de service
	Hélène FERNAGU	Direction Europe Appui aux ITI
	Céline DUBUT	Direction Europe Service pilotage programmes régionaux Picardie Secteur coordination et appui aux services instructeurs FESI
	Nicolas GORENFLOS	Direction Europe Service pilotage programmes régionaux Picardie
	Anne-Marie DUCROT-VERDUN	Direction de l'Aménagement du Territoire et du Logement Chargée de la politique de la ville
<b>Région Normandie</b>	Fabrice SAINT	Direction Europe & International Chef du service Pilotage des Fonds Européens FEDER / FSE / IEJ
<b>Région Occitanie</b>	Stéphane NGUYEN	Direction Europe Directeur délégué