

Fiche outil 5.1

Articuler la stratégie urbaine intégrée et le FSE

Les stratégies urbaines intégrées contribuent à soutenir la cohésion sociale et ce, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Selon les Régions, elles permettent de soutenir des projets liés aux aménagements urbains, à la mobilité durable, à la mise en place de nouveaux services, au soutien à l'entrepreneuriat... En théorie, l'approche intégrée est une approche multidimensionnelle, pour apporter une réponse coordonnée aux problématiques locales en articulant les typologies de projets mais aussi les fonds européens, FEDER et FSE en premier lieu. Dans la pratique, l'articulation entre deux fonds aux modes de fonctionnement spécifiques est complexe. Si le FSE n'est pas, à de très rares exceptions, intégré directement dans les ITI ou axes urbains (hormis dans deux régions¹), il peut renforcer les stratégies urbaines intégrées.

Cette fiche a pour objectif d'accompagner les responsables des stratégies urbaines intégrées à mieux mobiliser et territorialiser le FSE national et régional, en complémentarité du FEDER. Ceci implique non seulement une ingénierie territoriale en capacité d'identifier et de mobiliser le FSE auprès d'interlocuteurs différents mais également de mettre en place en interne des modalités de travail inter-services et inter-institutions. A noter que tous les territoires n'ont pas la même marge de manœuvre par rapport au FSE, en fonction des possibilités offertes par les autorités de gestion, de leur statut, ou non d'organisme intermédiaire au titre du FSE national ou encore de la présence d'un Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) sur le territoire.

1 Principes généraux

Le FSE a une approche par public avec des groupes spécifiques qui sont visés (ex : les demandeurs d'emploi, les personnes éloignées de l'emploi...). Certaines ouvertures sont néanmoins observables dans cette période de programmation pour une meilleure mobilisation de ce fond dans les quartiers prioritaires, en articulation avec le FEDER.

Une volonté de dédier une partie du FSE à la politique de la ville et au développement urbain intégré

Au niveau européen, l'article 12 du règlement FSE prévoit :

- Une possibilité pour le FSE de soutenir notamment des stratégies de développement mises en œuvre par les acteurs locaux dans les zones urbaines ou rurales, ainsi que des instruments tels que les investissements territoriaux intégrés (ITI). C'est une option retenue par deux Régions en France : la Picardie et l'Ile-de-France, dans lesquelles les ITI sont soutenus à la fois par du FEDER et du FSE.

¹ Picardie et Ile-de-France

- Un soutien au développement urbain durable, en complément du FEDER, par des stratégies prévoyant des actions intégrées.

Au niveau national, l'Accord de partenariat français qui valide les champs d'intervention de la programmation 2014-2020, prévoit que **10% des crédits FSE « emploi et inclusion » soient alloués au développement urbain intégré**. Par ailleurs, la convention cadre signée en 2014 entre l'Assemblée des Départements de France (ADF) et le Ministère de la ville confirme cette direction avec la mobilisation de 10% des crédits du volet « inclusion » du Programme opérationnel national (PON) FSE au profit de la politique de la ville et notamment sur les thèmes suivants : accès et retour à l'emploi à travers des parcours intégrés et individualisés, levée des freins sociaux à travers la lutte contre le décrochage scolaire, l'accès aux soins, le renforcement du lien social...

Au niveau régional, cette tendance se vérifie aussi, la politique de la ville étant une composante principale du développement urbain intégré et durable. Ainsi, **10 % au niveau national de l'enveloppe FEDER-FSE gérée par les autorités de gestion régionales ont vocation à soutenir en priorité la politique de la ville**, en particulier dans le cadre des approches de développement urbain durable.

Si cette articulation FEDER et FSE est encouragée pour répondre aux enjeux urbains, les modalités prévues et mises en œuvre par les Régions et par l'Etat sont telles que cette articulation reste encore souvent limitée, les dispositifs restant souvent cloisonnés.

La plus-value de la mobilisation du FSE pour les stratégies urbaines intégrées

La mobilisation de FSE régional ou national au service des stratégies urbaines intégrées, telle que prévue par les textes, permet, du moins théoriquement, de :

- Apporter un volet emploi à une stratégie parfois très concentrée sur les investissements dans les quartiers prioritaires. Par exemple, dans le cadre de marchés de travaux financés par du FEDER, la mise en place de clauses d'insertion prévue dans les marchés publics peut être cofinancées par du FSE.
- Développer des projets de plus grande envergure intégrant un volet « investissement » et un volet « ingénierie ». C'est le cas par exemple, dans l'accompagnement d'entreprises. Le FEDER permet par exemple de créer des tiers lieux et le FSE soutient l'accompagnement à la création ou au développement des entreprises.
- Valoriser la complémentarité des accompagnements soutenus par le FSE, permettant de construire des parcours individualisés et intégrés pour les publics et ce, d'amont en aval, et donc d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emplois ou des personnes éloignées de l'emploi grâce à une approche transversale et intégrée.

2 Le FSE et les stratégies urbaines intégrées en France

La gestion du FSE en France est partagée entre les Conseils régionaux, pour le volet « éducation-formation », et l'Etat, pour le volet « emploi-insertion », en cohérence avec les compétences de chaque niveau de collectivité, tel que détaillé ci-dessous.

Le FSE régional « éducation et formation » et les stratégies urbaines intégrées

La France métropolitaine compte 23 programmes opérationnels (PO) régionaux FEDER/FSE mis en œuvre par les Conseils régionaux. A cela, s'ajoutent 8 PO gérés par l'Etat ou les Conseils régionaux au sein des DOM. De manière générale, les champs d'intervention au niveau du FSE régional, sont les suivants :

- Formation professionnelle
- Apprentissage tout au long de la vie dans le cadre formel, informel et non formel
- Soutien à l'entrepreneuriat et notamment social

- Orientation : mise à niveau des savoirs, amélioration de la qualité et de l'efficacité des enseignements, développement des passerelles entre le monde scolaire et professionnel...

Le FSE régional est donc intégré (sauf exception) au même programme opérationnel que le FEDER, ce qui peut simplifier les connexions entre ces deux fonds en raison d'interlocuteurs au sein de l'Autorité de gestion similaires/uniques. Plusieurs options ont été choisies par les Régions pour cibler du FSE vers les stratégies urbaines intégrées. Si certaines Régions ont défini dans leur PO un montant ou un taux de FSE qui ciblera les quartiers urbains en difficulté ou les organismes intermédiaires des dimensions urbaines intégrées (en plus de l'axe urbain ou des ITI)², la plupart n'a pas fixé d'objectifs précis. Dans ce cas, des projets FSE peuvent concerner certains quartiers en difficultés inclus dans les périmètres des stratégies urbaines intégrées mais sans lien direct et sans coordination avec la stratégie urbaine intégrée.

Le FSE national « Emploi et inclusion » et les stratégies urbaines intégrées

Le FSE national est mis en œuvre par la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) en régions. Une partie de ces fonds, dédiée aux actions d'insertion, peut-être gérée en direct (subvention globale), par les Conseils départementaux et les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), notamment dans le cadre de l'axe 3.

Ce FSE s'organise autour d'un PO national qui s'articule autour de 3 axes principaux :

- **Axe 1 en faveur de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emplois et des inactifs et du soutien à l'entrepreneuriat** (16% du PO national) : meilleur accompagnement des demandeurs d'emplois, création d'entreprise et emplois indépendants, lutte contre le décrochage scolaire et égalité d'accès à l'éducation. A noter que dans cet axe, la priorité d'investissement 8.1. (OS 1 « Augmenter le nombre de participants demandeurs d'emploi ou inactifs accompagnés ») ainsi que la priorité d'investissement 8.7 « Modernisation des institutions du marché du travail, telles que les services publics et privés de l'emploi de façon à mieux répondre aux besoins du marché du travail » sont notamment dédiés à Pôle Emploi.
- **Axe 2 dédié à l'adaptation au changement et à la formation des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs** (24% du PO national) : gestion des emplois et des compétences, égalité salariale et professionnelle, formation des actifs occupés et licenciés, vieillissement actif et bonne santé...
- **Axe 3 pour la promotion de l'inclusion active et la lutte contre la pauvreté** (57% du PO national) : repérage, accompagnement personnalisé, propositions d'orientations (services civiques, immersion en milieu professionnel, création de leur emploi via les créations d'entreprises, accompagnement des développeurs de l'apprentissage...). Dans cet axe, la priorité d'investissement 9.1. « Inclusion active, y compris en vue de promouvoir l'égalité des chances, la participation active et une meilleure aptitude à l'emploi et plus particulièrement, l'OS 1 « Augmenter le nombre de parcours intégrés d'accès à l'emploi des publics très éloignés de l'emploi en appréhendant les difficultés rencontrées de manière globale » et l'OS 3 « Développer les projets de coordination et d'animation de l'offre en faveur de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire » ciblent notamment les PLIE et les Conseils départementaux (via une gestion déléguée ou non).

Le PO national a donc une approche davantage ciblée vers des publics que vers des territoires spécifiques. Toutefois, l'Accord de partenariat français comme la convention cadre entre l'ADF et le Ministère de la Ville offrent des opportunités de mieux articuler certaines interventions du FSE avec des projets FEDER prévus à l'échelle de quartiers prioritaires couverts par les stratégies urbaines intégrées.

² Aquitaine, Mayotte, Martinique, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais

A noter : outre le FSE, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) gérée à 65% par l'Etat et 35% par les Régions permet aussi d'intervenir sur l'intégration durable des jeunes NEET³ sur le marché du travail (au niveau national) et le soutien à la formation et à l'apprentissage des jeunes NEET (au niveau régional). Elle touche particulièrement les jeunes issus des quartiers prioritaires.

Lignes de partage FSE national - FSE régional : en bref...

FSE National	Domaines d'intervention plus détaillé
Emploi durable et de qualité pour les demandeurs d'emplois (Axe 1) et les salariés (Axe 2) - <i>aider au retour à l'emploi des demandeurs d'emplois et des inactifs et soutien à la mobilité professionnelle</i> - <i>anticiper les mutations et sécuriser les parcours et les transitions professionnels</i>	- Meilleur accompagnement des demandeurs d'emplois, création d'entreprise et emplois indépendants, lutte contre le décrochage scolaire et égalité d'accès à l'éducation - Adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs (gestion prévisionnelle des emplois et compétences, égalité salariale et professionnelle, formation des actifs occupés et licenciés), vieillissement actif et bonne santé (gestion des âges, conditions de travail des seniors...)
Inclusion (Axe 3) - lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociales	- Inclusion active pour les publics très éloignés de l'emploi, promotion de l'égalité des chances, participation active et meilleure aptitude à l'emploi
IEJ national	Domaines d'intervention
Emploi des jeunes NEET : intégrer durablement le marché du travail des jeunes NEET	Repérage, accompagnement personnalisé et propositions d'intervention : services civiques, immersion en milieu professionnel, ...
FSE Régional	Domaines d'intervention
Formation professionnelle/apprentissage/orientation - Création d'entreprises, formations tout au long de la vie et apprentissage, amélioration des systèmes d'éducation et de formation	Soutien à l'entrepreneuriat, notamment promotion de l'entrepreneuriat social, apprentissage tout au long de la vie dans le cadre formel, informel et non formel, mise à niveau des savoirs, amélioration de la qualité et de l'efficacité des enseignements, développement des passerelles entre le monde scolaire et professionnel.
IEJ régional	Domaines d'intervention
Emploi des jeunes NEET : intégrer durablement le marché du travail des jeunes NEET (formation et apprentissage)	Développement de l'apprentissage, formations qualifiantes et pré-qualifiantes, formation aux savoirs de base, écoles de la deuxième chance.

³ NEET « Not in Education, Employment or Training » : ni étudiant, ni employé, ni stagiaire

3 Quelques retours d'expériences



VUE DU TERRAIN : La mobilisation du FSE pour territorialiser les questions d'inclusion dans les quartiers prioritaires : l'agglomération Roissy Pays de France

L'agglomération de Roissy Pays de France est porteuse d'un PLIE (cofinancé par du FSE national et de l'IEJ) et d'une stratégie urbaine intégrée au titre du PO régional FEDER/FSE et ce, à la même échelle. A noter, que le Chef de projet des fonds européens est aussi le Directeur du PLIE. La mise en place des deux démarches sur un même territoire contribue à renforcer et à territorialiser l'inclusion sociale, et à cibler des actions d'inclusion notamment dans les quartiers prioritaires. Mais ceci implique plus de coordination au niveau de l'ingénierie, au niveau des problématiques et des projets.

Ainsi, le PLIE permet de renforcer l'accompagnement à l'emploi (parcours à l'emploi : pré-qualification, formation...) et le financement des structures d'insertion par l'activité économique. 2/3 du public sont des demandeurs d'emploi de longue durée, 60% des bénéficiaires du RSA, sans qualification, une grande part de femmes, de jeunes... Ce PLIE bénéficie de financements FSE du PON via la Direccte. Le Département recevant aussi des financements FSE, un accord a été signé pour délimiter les actions mises en œuvre par le Département et celles, par l'agglomération.

La stratégie urbaine intégrée de l'ITI, quant à elle, est soutenue par le FEDER et FSE du Programme opérationnel régional, et permet à l'agglomération de travailler sur plusieurs axes :

- Aménagement durable
- Développement des applications numériques : accès aux services (transport, services publics...)
- Création d'entreprises, lutte contre les discriminations

L'articulation de la stratégie urbaine intégrée et le PLIE permet de financer des projets de manière transversale. A titre d'exemple, sur le thème du numérique, le FEDER régional permet de soutenir l'investissement et le FSE national du PLIE, finance, lui, les formations pré-qualifiantes sur les métiers du numérique. Autre exemple, sur le thème de la formation, le FSE de l'ITI permet de soutenir des ateliers sur les savoirs de base (intervention en amont vers les publics en difficultés) et le PLIE finance des formations linguistiques professionnalisantes, dispositif complémentaire pour construire un parcours complet de formation.

Pour aller plus loin voir la fiche-expérience « Le numérique au service du développement de l'agglomération Roissy Pays de France », Réseau Europe urbain, 2017



VUE DU TERRAIN : La mobilisation du FSE pour soutenir le volet emploi d'une stratégie d'agglomération – Eurométropole de Strasbourg

L'Eurométropole de Strasbourg dispose d'une spécificité : elle est organisme intermédiaire en matière de FEDER avec une gestion déléguée d'une enveloppe de 7,5 M€ par la Région mais aussi, en matière de FSE pour le compte du PON, avec une enveloppe de 5,4 M€. Ces enveloppes sont gérées par la Direction du développement économique et de l'attractivité.

L'Eurométropole de Strasbourg a redéfini en 2015 sa stratégie avec « Strasbourg Eco 2030 », visant à la création de 27 000 emplois d'ici 2030. L'ITI porté par la métropole doit contribuer à cet objectif en visant à faire le lien entre solidarité et cohésion sociale et territoriale d'une part et développement économique et compétitivité du territoire d'autre part. Les subventions globales FEDER et FSE national contribuent à la mise en œuvre de la stratégie ITI.

Dans la stratégie Strasbourg Eco 2030, parmi toutes les priorités, quatre concernent plus particulièrement les questions d'emploi et de compétences :

- Accompagner le développement de l'emploi au sein des filières d'avenir
- Développer l'accès à l'emploi et à l'apprentissage à l'échelle de l'Eurodistrict
- Développer l'emploi pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (dans le cadre du contrat de ville notamment)
- Développer les solutions d'activité pour les publics les plus en difficulté

La subvention globale FSE contribue à soutenir la partie « emploi et compétences » de la stratégie de l'Eurométropole et de ses partenaires.

L'approche intégrée et l'articulation entre la stratégie globale, la stratégie urbaine et les différents financements et notamment le FEDER et le FSE permettent :

- D'apporter aux porteurs de projet, un accompagnement personnalisé, en lien avec le territoire et non cloisonné par fonds ;
- De mettre en place des outils communs de communication FEDER et FSE et de mutualiser les analyses juridiques.

Pour aller plus loin voir la fiche-expérience « Le développement économique et l'Eurométropole de Strasbourg », Réseau Europe urbain, 2017

Quels enseignements tirer de ces deux expériences ?

Les bonnes pratiques présentent des conditions de réussite suivantes :

- **L'élaboration d'une stratégie globale et cohérente** qui crée du lien entre les différentes démarches territoriales et qui est soutenue par différents leviers financiers, notamment issus des fonds européens ; Les fonds FSE et FEDER ne sont que des outils au service d'une stratégie générale et pouvant notamment viser les quartiers prioritaires ;
- **La coopération entre les équipes financement ou Europe et les directions thématiques** et une ingénierie inter-fonds ;
- **Le décroisement** et l'association dans la gouvernance des ITI d'acteurs locaux en charge du FSE sur le territoire, tels que les PLIE pour articuler au mieux les démarches et favoriser la connaissance réciproque des équipes ;
- **Une très bonne connaissance par les équipes du fonctionnement des différents financements européens** pour être en capacité d'accompagner et d'orienter les porteurs de projets vers le FSE, puis dans le suivi du projet et des obligations réglementaires ;
- **La mise en place d'outils de communication communs aux deux fonds** pour stimuler une meilleure articulation et lisibilité pour le porteur de projet (notion de guichet unique) ;
- **La prise en compte globale des projets** pour optimiser les potentialités offertes par les financements européens qui permettent de les enrichir et d'aller plus loin que l'idée initiale en y apportant par exemple une démarche intégrée (ex : création de chantiers d'insertion autour de travaux d'aménagement urbain).

La mobilisation de FSE en articulation avec les Stratégies urbaines intégrées implique donc pour les OI de mettre en place une veille sur les appels à projet sur le FSE national, géré par la DGEFP4, la Direccte, le Conseil départemental ou le PLIE sur le site de la structure concernée, ainsi que sur le volet FSE des programmes opérationnels régionaux, parfois le site « europe-en-(nom de la région) ».

⁴ <http://www.fse.gouv.fr/candidater-et-gerer/candidats/les-appels-projets-2014-2020/les-appels-projets-centraux-credits-geres-au-niveau-national-par-la-dgefp>

4 Bibliographie, références réglementaires et contacts

- ❖ Programme opérationnel national « Emploi et inclusion »
- ❖ Plus d'information sur le programme national FSE sur le portail : <http://www.fse.gouv.fr/>
- ❖ Règlement (UE) no 1304/2013 du Parlement européen et du conseil Du 17 décembre 2013 Relatif au fonds social européen
- ❖ Comptes-rendus des groupes de travail « Inclusion sociale » du Réseau Europe urbain, disponibles dans le groupe ICGET du Réseau

Contacts FSE

Pour le FSE national, contactez votre DIRECCTE, votre Département ou l'organisation porteuse du PLIE

Pour le FSE régional, contactez votre Conseil régional