l'Europe s'engage en France

RÉSEAU EUROPE URBAIN

avec Europ'Act

CONNAÎTRE les programmes européens 2014-2020

DOSSIER THEMATIQUE

LA DIMENSION EUROPENNE DES CONTRATS DE VILLE

Février 2017

UNION EUROPÉENNE

cget

Introduction : objectifs du dossier thématique 2

1. La dimension européenne des contrats de ville : contexte et cadre règlementaire 3
Les Projets urbains intégrés 2007-2013 : retour sur une première expérience 3
La place de l'urbain dans la Stratégie Europe 2020 et les règlements européens 2014-2020 3
La loi Lamy de 2014 : une nouvelle génération de contrats de ville 3
La coordination entre politique de la ville et financements européens pour un plus grand effet-levier dans les quartiers 4

2. Présentation de la méthodologie et des contrats de ville sélectionnés 4
Présentation de la méthode d'analyse 4
Présentation typologique des contrats 5
Tableau de synthèse des contrats analysés 6

3. L'Europe : quel apport pour les contrats de ville ? 7
Quelle ouverture des systèmes de gouvernance et coopérations entre parties prenantes ? 7
Quelle diversification des projets pour les quartiers ? 8
Quelle échelle d'intervention des fonds européens et du contrat de ville ? 10

Conclusion 10

Annexes 13
Cartographie de l'articulation entre dimension urbaine des programmes opérationnels et politique de la ville 13
Liste des entretiens conduits pour la rédaction du dossier 13

Introduction : objectifs du dossier thématique

La coordination de tous les moyens d'intervention en faveur des quartiers prioritaires doit permettre d'accroître l'impact des politiques publiques et d'engager des changements à moyen et long terme au sein des quartiers qui connaissent aujourd'hui le plus de difficultés. Pour y parvenir sont mobilisables en particulier les moyens du droit commun, mais aussi les crédits politique de la ville ainsi que des fonds structurels européens. Et ceci d'autant que les agendas national et européen sont pour une fois identiques et couvrent la période de programmation 2014-2020.

La mise en œuvre de stratégies urbaines intégrées – contrats de ville ou stratégies financées par des fonds européens – dépassant le cadre de ces quartiers traduit la volonté d'intervenir sur l'urbain de façon transversale en prenant en considération :

- les échelles d'intervention pertinentes : quartier, ville, agglomération,
- la diversité des acteurs : coopération horizontale et verticale,
- les différents champs sectoriels d'intervention et sources de financement correspondant : rénovation urbaine, actions sociales, emplois…,
- et l'implication des acteurs locaux : participation des habitants.

Cette approche promue à la fois par la politique de la ville depuis ses débuts et par l'Union européenne (développement urbain intégré et durable) s'est trouvée renforcée par la dernière réforme de la politique de la ville et la loi de programmation « pour la ville et la cohésion urbaine »[1].

[1] Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Rédigé dans le cadre des travaux du Réseau Europe urbain, réseau d'animation du volet urbain de la politique européenne de cohésion, ce dossier thématique s'interroge sur l'apport de la dimension européenne des contrats de ville :

- Quel est l'apport de l'engagement européen pour les contrats de ville 2015-2020 ?
- Les fonds européens constituent-ils un effet levier ou un effet d'aubaine pour les collectivités et les acteurs de la politique de la ville ?
- Au-delà de l'aspect financier, quel apport en termes de gouvernance, d'ingénierie, d'ouverture thématique et de périmètre d'intervention apportent les fonds européens ?

Pour répondre à ces questions, le dossier a vocation à :

- Analyser un échantillon de contrats de ville, identifiés selon différents critères présentés dans la partie méthodologie du présent document, pour questionner les apports de l'approche européenne aux contrats de ville, en lien avec les objectifs nationaux.
- Identifier, non pas des conclusions, mais des questionnements sur cet apport, afin d'alimenter et guider le suivi de la mise en œuvre de la dimension européenne des contrats de ville tout au long de la programmation 2014-2020. Ce travail n'a pas de vocation scientifique mais dresse des pistes de réflexion à approfondir, au sein des travaux du Réseau notamment. Une étude conduite en 2017 viendra approfondir les premières pistes esquissées par ce dossier.

1. La dimension européenne des contrats de ville : contexte et cadre règlementaire

Les Projets urbains intégrés 2007-2013 : retour sur une première expérience

Les Projets urbains intégrés (PUI) de la programmation 2007-2013 ont été une première expérience qui souligne l'apport de l'approche européenne sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) :

- Un effet levier dans les quartiers autour de projets structurants.
- Un cadre pour mieux associer les acteurs du monde associatif et économique, au-delà de ceux traditionnellement mobilisés dans le cadre de la politique de la ville.
- L'ouverture à des thématiques nouvelles, peu appréhendées par la politique de la ville.
- Une logique d'expérimentation permettant de mener des opérations innovantes dans les quartiers.

La place de l'urbain dans la Stratégie Europe 2020 et les règlements européens 2014-2020

Dans la nouvelle programmation 2014-2020, l'Union européenne a souhaité renforcer la dimension urbaine de la politique de cohésion. L'article 7 du règlement du Fonds européen pour le développement régional (FEDER) impose **qu'« au moins 5% des ressources du FEDER attribuées au niveau national à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » (soient) alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable ».** Ces actions peuvent également bénéficier du soutien du Fonds social européen (FSE) comme indiqué dans l'article 12 du règlement FSE qui stipule que le FSE peut soutenir le développement urbain durable par des stratégies prévoyant des actions intégrées.

La loi Lamy[2] de 2014 : une nouvelle génération de contrats de ville

Suite à une large concertation « Quartiers, engageons le changement », menée en 2012 et 2013, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 détermine un cadre nouveau pour la politique de la ville. Celui-ci fixe une géographie resserrée autour de 1 500 quartiers prioritaires, y compris ceux de l'outremer. Il impose la définition de projets de territoires intégrés à l'échelle des agglomérations et confère aux intercommunalités la responsabilité

[2] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

de la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville. Les acteurs locaux et régionaux sont mobilisés de façon élargie, notamment les habitants des quartiers prioritaires avec la création de conseils citoyens. Les grands opérateurs comme la CAF ou Pôle Emploi sont associés et invités à territorialiser leurs interventions sur la base de la nouvelle géographie prioritaire.

© Xavier TESTELIN/CIT'images

La coordination entre politique de la ville et financements européens pour un plus grand effet-levier dans les quartiers

En France, l'Accord de partenariat indique que « **10% 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 stratégies urbaines intégrées, ainsi que les approches de développement urbain durable ». Cet objectif doit flécher prioritairement les fonds structurels européens vers les EPCI abritant des quartiers prioritaires. Au sein des programmes opérationnels, ce ciblage des fonds peut prendre la forme d'un axe stratégique spécifiquement dédié à l'urbain ou d'un investissement territorial intégré (ITI) permettant d'associer les financements de différents axes, voire de différents programmes. En France, onze programmes ont opté pour un axe urbain et seize pour un ITI. Si la politique de la ville constitue le cœur de l'approche intégrée du développement urbain dans l'Accord de partenariat, on distingue toutefois trois niveaux d'articulation différents entre la dimension urbaine des PO et celle-ci[3] :

- Exclusive : dans dix régions, la dimension urbaine du PO correspond à la dimension européenne des contrats de ville ;
- Partielle : dans huit régions, une partie des crédits dédiés au développement urbain intégré est fléchée vers les quartiers prioritaires ;
- A la marge : dans neuf régions, seule une prise en compte des quartiers prioritaires dans les stratégies est demandée.

Qu'entend-on par « dimension européenne des contrats de ville » ?

La dimension européenne des contrats de ville consiste donc à **la mobilisation des financements européens en faveur d'actions relevant de la mise en œuvre de la politique de la ville dans les quartiers concernés**, que ce soit par le biais des Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) des axes urbains des programmes opérationnels régionaux, ou hors des stratégies urbaines par la mobilisation des autres axes des programmes opérationnels régionaux et du programme opérationnel national FSE.

2. Présentation de la méthodologie et des contrats de ville sélectionnés

Présentation de la méthode d'analyse

La rédaction de ce dossier thématique s'appuie sur **l'analyse croisée d'un panel de contrats de ville** identifiés selon des critères définis par la cellule d'appui au Réseau Europe urbain et par le CGET : **aucune mobilisation de financements européens pour le contrat de ville, mobilisation de fonds européens prévue, statut d'organisme intermédiaire à responsabilité limitée, gestion d'une subvention globale, expérience des PUI** (la liste des contrats sélectionnés est présentée ci-après).

Pour la rédaction du dossier, nous nous sommes appuyés sur :

- L'analyse documentaire des contrats de ville et de leurs annexes, notamment annexe financière et composition des instances de gouvernance

[3] Voir cartographie en annexe

- L'analyse documentaire des stratégies urbaines intégrées élaborées par les organismes intermédiaires à responsabilité limitée
- La conduite d'entretiens téléphoniques complémentaires, essentiellement avec les collectivités concernées par la mise en œuvre de l'article 7 du Règlement FEDER4

Ce travail a permis de compléter une grille d'analyse recensant les éléments suivants :

- **Fiche d'identité du contrat** : Territoire, région, quartiers prioritaires (QPV) concernés (territoires de veille compris), date de signature du contrat
- **Mobilisation des fonds européens** : Mention des fonds et programmes européens dans le contrat ; PUI 2007-2013 (Oui/Non) ; Article 7 (Oui/Non) ; si oui : Axe / ITI ; si oui : subvention globale ou non ; si oui : date de signature de la convention ; mobilisation de fonds européens hors art. 7 (Oui / Non) ; fonds mobilisés (FEDER/FSE/IEJ - régional/national) ; montant des fonds européens
- **Stratégie du contrat de ville** : Piliers du contrat ; axes stratégiques ; lien stratégie contrat de ville / SUI ; commentaires sur la stratégie (caractère intégré entre les piliers, originalités…)
- **Plan d'actions** : Plan d'actions 2015, voire 2016 ; types de porteurs de projet ; commentaires sur le plan d'actions (articulation opérations / diversité porteurs / opérations financées par des FESI…)
- **Gouvernance** : Elu référent pour le contrat de ville ; pilotage (communal / intercommunal) ; instances de gouvernance ; composition du COPIL ; lien COPIL / comité de sélection SUI ; participation citoyenne ; commentaires sur la gouvernance (approche qualitative)
- **Ingénierie** : Positionnement du référent contrat de ville (service) ; profil du référent contrat de ville ; composition de l'équipe projet et nombre de personnes ; lien ingénierie contrat de ville / SUI ; commentaires sur l'ingénierie (coopération entre services, fonctionnement en mode projet…)

Présentation typologique des contrats

Sur la base des critères identifiés, cinq « familles » de contrats ont été retenues pour l'analyse :

- **Contrats de ville ne mobilisant aucun financement européen**[5] :
  - Communauté de communes du Castelbriantais
  - Communauté d'Agglomération du Pays Châtelleraudais
- **Contrats de ville mentionnant la mobilisation de fonds européens mais sans organisme intermédiaire (OI) au titre de l'article 7 du Règlement FEDER :**
  - Communauté d'agglomération Valence-Romans Sud Rhône-Alpes
  - Carcassonne Agglo
- **Contrat de ville d'EPCI avec organisme intermédiaire au sens de l'article 7 du Règlement FEDER, sans antériorité PUI** :
  - LINTERCOM (Lisieux-Pays d'Auge-Normandie)
  - Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne (ARC)
- **Contrats de ville d'EPCI avec organisme intermédiaire au sens de l'article 7 du Règlement FEDER avec antériorité PUI**
  - Métropole Aix-Marseille Provence
  - Metz Métropole
- **Contrats de ville d'EPCI en subvention globale dans le cadre du volet urbain du PO :**
  - Eurométropole de Strasbourg

[4] La liste des entretiens est disponible en annexes

[5] Ce constat ne laisse pas présager d'une mobilisation possible dans le futur

Tableau de synthèse des contrats analysés

Contrat de ville	Nombre de QPV	Organisme intermédiaire	Mobilisation de FESI hors article 7	Antériorité PUI	Axe urbain /ITI	Articulation SUI / contrat de ville	Montants FESI mobilisés (QPV et hors QPV)
CC du Castelbriantais	2 QPV et 5 îlots urbains	Non	Non	Non	-	-	-
CA du Pays Châtelleraudais	1 QPV	Non	Non	Non	-	-	-
CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes	7 QPV	Non	Oui	Non	-	-	
Carcassonne Agglo		Non	Prévue	Non	-	-	
LINTERCOM	1 QPV + 2 quartiers veille active	Oui	Non	Non	ITI	A la marge	FEDER : 3 510 000€
CA de la Région de Compiègne	3 QPV	Oui	Prévue	Non	ITI	A la marge	FEDER : 2,65M€ FSE : 0,25M€
Métropole Aix-Marseille Provence	38 QPV	Oui	Non	Oui	ITI	Exclusive	11,4 M€ 7,380 M€ demandés de 2015 à 2017 sur le FSE national
Metz Métropole	6 QPV + 4 quartiers veille active	Oui	Non	Oui	Axe urbain	Partielle	Enveloppe axe urbain (PI 9a) : 15,1M€ (non territorialisée)
Eurométropole de Strasbourg	18 QPV + 4 quartiers veille active	Oui	Oui : subvention globale FSE national	Oui	ITI	Partielle	FEDER : 7,5M€ FSE national : 5,4M€

3. L'Europe : quel apport pour les contrats de ville ?

Cette analyse transversale vise à **caractériser l'apport de la dimension européenne sur les contrats de ville, selon trois axes principaux : la gouvernance et l'ingénierie, le contenu thématique des stratégies et des plans d'actions, le périmètre d'intervention du contrat**.

Soulignons en amont de cette analyse plusieurs éléments de contexte à prendre en compte :

- Les choix faits par les autorités de gestion régionales en termes d'articulation entre volet urbain des programmes opérationnels et contrats de ville, d'ouverture thématique, de sélection des projets, d'enveloppe allouée et d'outils de mise en œuvre, ont un impact sur la dimension européenne des contrats de ville et dessinent des situations extrêmement différentes.
- La réforme territoriale engagée suite à la loi NOTRe conduit à la redéfinition des périmètres intercommunaux et plusieurs territoires interrogés sont en cours de réorganisation des services et mènent des réflexions sur les périmètres des stratégies urbaines intégrées et des contrats de ville.
- Les moyens d'ingénierie dont disposent les agglomérations varient fortement d'un territoire à l'autre, élément à croiser avec les différents niveaux d'expérience de la mobilisation des financements européens.

Quelle ouverture des systèmes de gouvernance et coopérations entre parties prenantes ?

A travers l'étude des différents systèmes de gouvernance et d'ingénierie mis en place dans les contrats de ville, nous avons cherché à répondre aux questions suivantes :

- Existe-t-il une gouvernance ou une ingénierie commune ?
- Quels croisements entre équipes en charge du contrat de ville et équipes en charge des financements européens ? Quel niveau d'interpénétration et d'acculturation sur les sujets communs ?
- Quels sont les liens entre les différents niveaux de gouvernance et les différents acteurs impliqués ?
- L'Europe apporte-t-elle des innovations en matière de partenariat ? Permet-elle de structurer un partenariat à l'échelon local avec des acteurs nouveaux dans la politique de la ville ?

©Michel COMPAGNON/CIT'images

En ce qui concerne l'articulation entre la gouvernance des contrats de ville et des stratégies urbaines intégrées, plusieurs cas se dégagent.

Dans le panel retenu, **seule l'agglomération de Metz prévoit la pré-sélection des projets de l'axe urbain dans le cadre des instances du contrat de ville**, à savoir le comité de suivi du pilier « cadre de vie et renouvellement urbain », avant présentation en comité de pilotage du contrat. Dans les autres cas, **la gouvernance des ITI s'intègre dans des schémas de gouvernance** existants (gouvernance de la feuille de route Strasbourg Eco 2030 pour l'Eurométropole de Strasbourg par exemple) **ou fait l'objet d'instances spécifiques**, même si les acteurs qui y siègent peuvent également être représentés

dans les comités de pilotage du contrat de ville (EPCI, communes, Conseil régional, Conseil départemental, Caisse des dépôts...). A noter que les conseils citoyens sont associés aux comités de sélection des ITI de LINTERCOM (Lisieux-Pays d'Auge-Normandie) et de l'Agglomération de la Région de Compiègne (ARC) uniquement. Des instances *ad hoc* peuvent être mises en place pour assurer la coordination des démarches. Par exemple, l'ARC a prévu une instance de coordination des politiques contractuelles (Commission Stratégie et Synthèse) qui concerne, entre autres, l'ITI et le contrat de ville.

En termes d'ingénierie, on constate que le niveau de connaissance entre services et d'acculturation aux questions européennes est variable en fonction de l'expérience des équipes, de l'ingénierie disponible et de son organisation, mais aussi du niveau de mobilisation des fonds européens dans les contrats de ville.

De manière générale, les ITI permettent de mobiliser différentes directions opérationnelles, dont les directions politique de la ville. Par exemple, le groupe de travail opérationnel de l'ITI d'Aix-Marseille Provence Métropole associe les directions développement économique, développement urbain, mobilité, habitat et cohésion sociale (cette dernière étant en charge du contrat de ville).

LINTERCOM associe différentes directions au suivi de l'ITI, qui participent aux comités techniques du contrat de ville. C'est également le cas pour l'ARC, où l'ITI permet de faire le lien avec les services porteurs de projets (urbanisme, transport, développement économique...), qui présentent les opérations en comité de pré-sélection, en présence de l'élu référent. Pour l'Eurométropole de Strasbourg, le contrat de ville est géré par la mission politique de la ville et l'ITI par la direction du développement économique et de l'attractivité de la Métropole. Les passerelles sont très fortes dans le cadre du FSE, la référente emploi du contrat de ville faisant partie de la direction du développement économique et de l'attractivité et partageant le bureau de la chargée de mission FSE. Elles sont donc en capacité d'orienter les porteurs de projets vers le FSE quand ils y sont éligibles.

Pour l'agglomération de Metz, le contrat de ville est géré par le service politique de la ville, qui fait le lien avec la cellule « recherche de financements » pour mobiliser l'axe urbain sur des projets issus de l'appel à projets annuel du contrat. Toutefois, la dimension européenne du contrat de ville, limitée au financement d'équipements dans les quartiers prioritaires, n'a pas permis de mobiliser d'autres services, en dehors de la cellule financements. Pour ce territoire, l'axe urbain présente avant tout une aubaine financière. La Métropole marseillaise souligne que, lors de la période de programmation précédente, la mobilisation de fonds européens au sein du CUCS (PUI) a permis à la direction de l'habitat et de la cohésion sociale de collaborer avec des services avec lesquels elle n'avait pas l'habitude de travailler, par exemple à travers un partenariat avec le service propreté dans le cadre d'un projet où des jeunes avaient été employés par la collectivité afin de nettoyer et décorer leur quartier.

En conclusion et à ce stade, la dimension européenne ne semble pas avoir conduit à l'association d'acteurs nouveaux dans la gouvernance des contrats de ville, puisque chaque démarche a ses propres instances de gouvernance, en dehors de Metz Métropole. Pour cette dernière, cela est dû au choix de l'autorité de gestion régionale de proposer un axe urbain intégralement dédié à la politique de la ville, la convention attribuant le statut d'organisme intermédiaire à responsabilité limitée à la collectivité étant annexée au contrat de ville.

L'articulation semble se faire davantage au niveau des instances de suivi technique, même si des habitudes de travail préexistaient à la mobilisation des fonds. La dimension européenne par le biais d'ITI ou d'axes urbains semble favoriser l'interconnaissance entre les directions supports « Europe » ou « recherche de financements » et les directions opérationnelles. Le niveau de connaissance et d'articulation semble plus faible pour les territoires « hors article 7 » retenus dans ce panel, qui par ailleurs ne citent jamais les financements européens dans leurs contrats de ville. Nos interlocuteurs ont aussi souligné que leur statut d'OI leur a permis une meilleure connaissance et collaboration avec les services des autorités de gestion régionales.

Quelle diversification des projets pour les quartiers ?

L'expérience des PUI de la programmation 2007-2013 avait eu comme plus-value une ouverture sur

des thématiques alors peu appréhendées par la politique de la ville, telles que le numérique, l'innovation et la recherche, la transition énergétique ou la mobilité douce. L'étude des PO régionaux 2014-2020, avec 41% des enveloppes allouées au développement urbain intégré et durable à la transition vers une économie à faibles émissions de CO_2 et 14% à la protection de l'environnement et à la promotion de l'utilisation rationnelle des ressources, ou encore 5% en direction du numérique, semblent confirmer cette tendance. Toutefois, l'analyse de cette ouverture thématique dans le cadre de la programmation 2014-2020 est plus complexe car les contrats de ville « nouvelle génération » sont des projets de territoires plus intégrés et articulés autour de trois piliers : le développement économique, le cadre de vie, et la cohésion sociale. Il convient de fait, d'identifier sur quelles thématiques ils sont fléchés en priorité.

Si les fonds européens sont encore souvent mobilisés sur des thématiques traditionnelles de la politique de la ville comme la réhabilitation de logements sociaux à Lisieux, la rénovation urbaine à Compiègne ou la création d'équipements à Metz, il apparaît néanmoins que **certaines agglomérations ont saisi l'opportunité offerte par la dimension urbaine de la politique de cohésion pour enrichir leur contrat de ville**. C'est le cas notamment de Marseille Provence Métropole dont l'action 5.4 du contrat de ville prévoit de « développer les expérimentations en matière de mobilités durables dans le cadre (...) du volet « urbain » du PO régional FEDER 2014-2020 ». Cette action est ainsi alimentée par l'ITI et un certain nombre d'aménagements urbains sont prévus pour permettre aux habitants des QPV de privilégier les transports en commun : passerelles, cheminements doux, projet de bus à haut niveau de service, bornes de véhicules électriques, etc. Ce parti-pris s'inscrit dans le prolongement de ce qui avait été entrepris par la collectivité dans le cadre du PUI qui avait ouvert le CUCS à de nouvelles thématiques, incluant notamment la création de jardins partagés et de centrales de mobilité.

©Michel COMPAGNON/CIT'images

Le cas de l'Eurométropole de Strasbourg est encore plus explicite. La stratégie de l'ITI est en effet articulée avec le programme « Strasbourg Eco 2030 » à travers lequel celle-ci entend affirmer son attractivité dans les technologies médicales, les mobilités innovantes, le tertiaire supérieur et les activités créatives. Les orientations stratégiques du programme FEDER de l'Eurométropole, géré en subvention globale et dont 40% au minimum de l'enveloppe ont été ciblés sur les QPV, visent à « améliorer l'accès aux TIC, leur utilisation et leur qualité » et à soutenir la « compétitivité des PME ». Le FEDER soutient par exemple des projets de développement de structures dans le domaine du numérique et d'entreprises créatives, ainsi que la création d'entreprises et de commerces de proximité. Le lien avec le contrat de ville est particulièrement fort dans le cadre de l'axe 2 où il est clairement stipulé que « les quartiers prioritaires, les étudiants et les actions relevant du domaine de l'économie sociale et solidaire (ESS) (structures/projets à vocation économique, activité marchande uniquement) » sont « parmi les cibles privilégiées ». En ce sens, **l'ITI renforce le pilier développement économique du contrat de ville, nouveau pilier des contrats de ville,** sur lequel la plupart des acteurs peinent encore à promouvoir des démarches innovantes. Les fonds européens jouent en effet un véritable effet levier sur cette thématique, où les seuls co-financements possibles relevaient jusque-là du privé. Ce constat et l'apport des fonds européens dans le développement économique avaient été établis dès le PIC URBAN II (2000-2006) et avaient contribué à définir les orientations du PUI de la Communauté urbaine de Strasbourg lors de la période 2007-2013.

En conclusion, l'ouverture thématique dépend du champ des possibles offerts aux territoires par les programmes opérationnels régionaux, dans le cadre

du volet urbain ou dans les axes « de droit commun », mais aussi de leur capacité à mobiliser les fonds et de leur expérience. Si une grande part de la dimension européenne des contrats permet de cofinancer des opérations d'amélioration du cadre de vie, le suivi de la mise en œuvre des fonds dans les quartiers permet de mettre en valeur des opérations plus expérimentales. A ce sujet, l'EuroMétropole de Strasbourg souligne que la gestion d'une subvention globale leur permet d'articuler petites opérations et projets de plus grande importance, en réponse directe avec leur stratégie et les besoins identifiés.

Quelle échelle d'intervention des fonds européens et du contrat de ville ?

L'apport des fonds européens doit enfin s'analyser à l'aune de l'échelle d'intervention. Il s'agit là d'étudier sur quels périmètres d'actions les fonds européens sont mobilisés (QPV, quartier de veille, quartier vécu, hors périmètre politique de la ville) et si leur utilisation obéit à une logique de concentration ou de répartition. L'étude des premiers plans d'actions et maquettes financières des contrats de ville et des stratégies urbaines intégrées retenues met en avant deux approches :

- Les fonds européens sont intégralement fléchés sur les QPV et les quartiers de veille active, comme pour la métropole d'Aix-Marseille Provence ou Metz Métropole ;
- Les fonds européens sont en partie seulement dédiés au développement urbain intégré des quartiers prioritaires, comme à l'Eurométropole de Strasbourg, l'ARC ou à Lintercom.

Dans le premier cas, l'utilisation des fonds obéit à une logique de concentration. Ainsi, à Aix-Marseille Provence Métropole, le périmètre de la stratégie urbaine intégrée correspond au périmètre du contrat de ville du Conseil de territoire de Marseille Provence. Le choix a ainsi été fait de privilégier des projets structurants (seuil FEDER minimum de 50 000 euros) afin que ces crédits aient un effet levier dans les QPV. Le cas de Metz Métropole est, quant à lui, spécifique au PO Lorraine. Les fonds européens sont, en effet mobilisés intégralement sur le contrat de ville en étant guidés par l'autorité de gestion régionale via des appels à projets « politique de la ville » annuels. De fait, le contrat de ville constitue la stratégie unique que vient abonder financièrement l'axe urbain.

Dans le second cas, le choix a été fait d'élargir le champ d'intervention des fonds européens en intégrant les QPV dans une stratégie territoriale globale à l'échelle de l'agglomération. On a vu l'exemple de l'Eurométropole de Strasbourg qui a pris le parti, dans le cadre de son ITI, de favoriser la solidarité afin de rendre le territoire plus attractif. C'est le cas également de l'ARC qui a choisi d'accroître l'attractivité de son territoire et de renforcer la solidarité entre les quartiers, en développant une stratégie globale élaborée à partir de différents engagements contractuels (contrat de ville, ITI, et appel à projets « Territoire à énergie positive pour la croissance verte ») et fondée sur un projet structurant majeur : la création d'un pôle d'échange multimodal dans le quartier de la Gare. A noter, par ailleurs, que l'ARC réfléchit à la mobilisation de fonds européens pour le quartier de l'Echarde, qui n'a pas été retenu dans le cadre de la géographie de la politique de la ville car il ne répondait pas à tous les critères réglementaires, en dépit de difficultés socio-économiques prégnantes.

En conclusion, à l'analyse de notre panel, et avec toutes les réserves inhérentes à ce type d'exercice d'autant que notre panel ne comprend qu'un seul territoire bénéficiaire d'un axe, il nous apparaît que l'ITI semble favoriser une approche territoriale plus large que dans le cas des axes urbains. L'ITI, on l'a vu, est, à l'exception du cas d'Aix-Marseille Provence, souvent adossé à un projet de territoire à l'échelle de l'agglomération, au sein duquel les QPV constituent un périmètre spécifique d'intervention. L'axe urbain est quant à lui davantage une source de financement circonscrite à la géographie prioritaire, elle-même prise en compte dans son environnement par le contrat de ville.

Conclusion

Pour conclure, cette analyse permet plusieurs constats, qui mériteraient d'être approfondis dans le cadre d'un travail plus large.

Tout d'abord, **la « dimension européenne » reste peu mentionnée dans les contrats de ville**, ou uniquement comme une source de financements, sans distinguer les fonds européens liés aux stratégies urbaines intégrées et les fonds européens hors axe urbain ou ITI. Cependant, le fait d'avoir été retenu comme organisme intermédiaire à responsabilité limitée facilite la mobilisation des fonds et semble garantir une meilleure connaissance des modalités d'accès aux financements européens, tant par les directions supports que par les directions opérationnelles. Cela donne à penser que la programmation 2014-2020 permettra l'essaimage d'une « culture européenne » ou du moins d'un « réflexe de fonds européen », dans un contexte où les collectivités cherchent à diversifier les sources de financements. Cet essaimage concerne essentiellement les territoires bénéficiaires de l'article 7 du Règlement FEDER. Le volet urbain des programmes opérationnels régionaux est aussi présenté comme un vrai apport pour la co-construction des politiques européennes, dans le partage des rôles entre OI et autorités de gestion.

Enfin, **l'analyse de ces contrats permet d'entrevoir une différence entre les axes urbains et les ITI**. En effet, l'ITI semble porter en lui une logique de projet de territoire, articulé avec les différents documents contractuels à l'échelle d'un territoire, tandis que l'axe fournit une « enveloppe » politique de la ville, sanctuarisée au niveau de l'autorité de gestion, que peuvent solliciter les territoires pour financer des opérations ponctuelles. Ces opérations répondent directement à la stratégie du contrat de ville. L'ITI a souvent une approche plus globale, en dehors des périmètres de la politique de la ville, auxquels une attention particulière est portée. Le niveau d'articulation est donc différent entre ces deux modalités de mise en œuvre.

Au regard de ces constats, **l'apport des financements en termes de gouvernance et de structuration d'un partenariat local reste limité** en ce qui concerne les contrats de ville sélectionnés. La dimension européenne n'a en effet pas permis l'ouverture du pilotage des contrats de ville à des acteurs nouveaux, en dehors des conseils régionaux en tant qu'autorités de gestion, puisque les instances de gouvernance des stratégies urbaines intégrées et des contrats de ville sont, dans la grande majorité des cas, distinctes. **Plusieurs territoires ont cependant souligné une diversification des porteurs de projets, vers les entreprises notamment**. La diversification des porteurs de projets rejoint la question de l'ingénierie et des capacités d'animation et d'accompagnement des organismes intermédiaires. Le niveau d'articulation dépend en effet en grande partie de l'ingénierie disponible mais aussi de la volonté d'articuler les démarches au moment de leur élaboration, et dans la mise en œuvre des projets. De plus, les calendriers d'élaboration des contrats et des stratégies urbaines intégrés ont souvent été déconnectés, ne facilitant pas l'articulation des stratégies et des modalités d'intervention. Les échanges que nous avons pu avoir soulignent le **besoin d'une montée en compétence des services sur les questions européennes pour une meilleure coordination**.

Des pistes pour approfondir le sujet...

Les résultats de cette première enquête seront à approfondir dans le cadre d'une étude en 2017. Il conviendra en effet de chercher à analyser plus finement au fil du temps, les effets des deux logiques identifiées sur la requalification des QPV : la concentration des interventions sur la géographie prioritaire permet-elle une meilleure intégration thématique et une plus forte synergie d'acteurs, ainsi qu'un renouvellement de la dynamique d'acteurs ? La stratégie de répartition mise en œuvre dans le cadre des ITI favorise-t-elle in fine une intégration territoriale plus rapide et plus efficace au périmètre de l'agglomération, avec un effet notable sur le « rattrapage » des quartiers prioritaires, sur la réalisation de projets d'aménagement intégrateurs s'agissant par exemple du logement ou de la mobilité, plus généralement sur l'émergence de projets plus ambitieux en matière de développement économique ou de mixité urbaine et sociale ? Enfin, les échanges européens offrent des opportunités pour travailler cette question et la mettre en perspective avec des pratiques hors de nos frontières, dans le cadre d'URBACT notamment. Ainsi, Lille Métropole est chef de file du réseau URBACT CIA 7 qui porte sur la mise en œuvre de l'article 7 dans les quartiers défavorisés.

Pour en savoir plus sur le Réseau Europe urbain et accéder à ses productions :

La page internet du Réseau Europe urbain est accessible ici

Plaquette de présentation du Réseau Europe urbain : lien d'accès

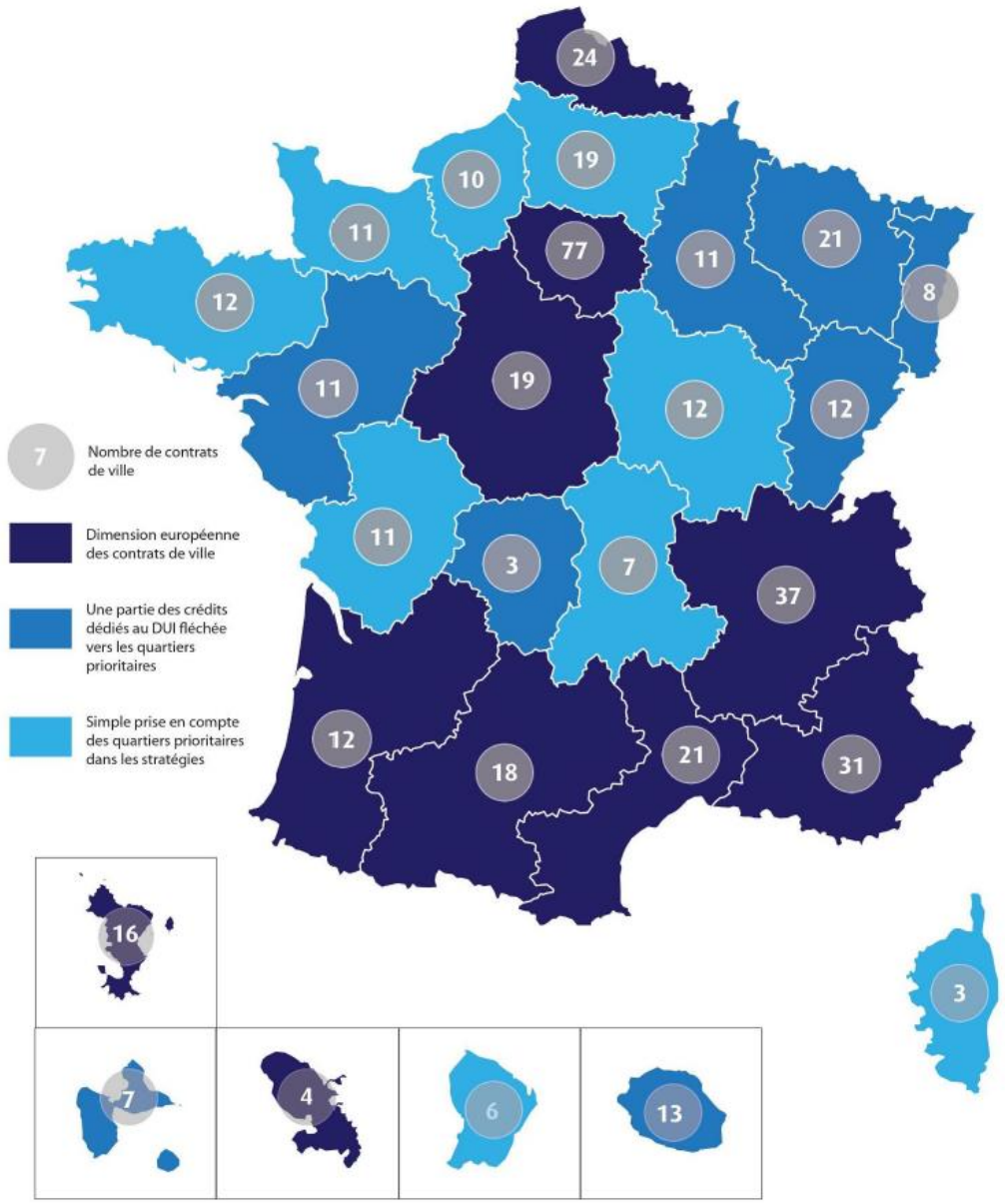
Etude nationale sur la prise en compte de la spécificité urbaine dans le cadre des programmes opérationnels régionaux 2014-2020 (rapport final, synthèse et résumé) : lien d'accès

Boite à outils pour la mise en œuvre de stratégies urbaines intégrées : lien d'accès

Pour rejoindre le groupe ICGET du Réseau Europe urbain, avoir accès à la ressource, aux actualités, aux productions mises à disposition des membres du Réseau et pour échanger avec l'ensemble des membres, envoyez un mail à : Europe.Urbain@cget.gouv.fr

Annexes

Cartographie de l'articulation entre dimension urbaine des programmes opérationnels et politique de la ville



Source : Etude nationale sur la prise en compte de la spécificité urbaine dans le cadre des programmes opérationnels régionaux 2014-2020, Rapport final, Commissariat général à l'égalité des territoires, Octobre 2015

Liste des entretiens conduits pour la rédaction du dossier

- **Marie MARTIN-RAGET**, directrice de la direction Habitat et Cohésion sociale, Aix-Marseille Provence Métropole
- **Fleur SKRIVAN**, chargée de mission, en charge du suivi de l'ITI, Aix-Marseille Provence Métropole
- **Laetitia DENEUX**, directrice du pôle aménagement urbain de la ville de Lisieux, en charge du suivi de l'ITI, LINTERCOM
- **Vincent THULARD**, directeur général du pôle Citoyenneté et administration générale, CA de la Région de Compiègne

- **Anne ALBERT**, Chargée de mission Politique de la Ville et Rénovation Urbaine, Communauté d'Agglomération de Metz Métropole
- **Gilles FRANCHETTO,** chargé de mission politiques contractuelles, Communauté d'Agglomération de Metz Métropole
- **Virginie MORSCHEIDT**, Coordinatrice emploi, Eurométropole de Strasbourg
- **Fanny LOUX**, chargée de mission FEDER, Eurométropole de Strasbourg
- **Charline FABIUS**, chargée de mission FSE, Eurométropole de Strasbourg

l'Europe s'engage en France

CONNAÎTRE les programmes européens est une collection du programme national d'assistance technique interfonds Europ'Act. Elle vise à apporter aux acteurs des politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche en France, des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens.
Cette collection comprend plusieurs types de publications : études, analyses et cadrages conceptuels.

Contacts

Commissariat général à l'Égalité des territoires
Mission des Affaires européennes
mae@cget.gouv.fr

En savoir plus

www.europe-en-france.gouv.fr
www.cget.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Ministère des Outre-Mer

Avec :

Commissariat général à l'égalité des territoires

Direction générale à l'Outre-Mer

RÉGIONS DE FRANCE

l'Europe s'engage en France

Ce document est cofinancé par l'Union européenne L'Europe s'engage en France avec le fonds européen de développement régional et le fond social européen.

UNION EUROPÉENNE