

Introduction

Qu'est-ce qu'une stratégie urbaine intégrée ?

Cette fiche a pour objectif de favoriser la mise en œuvre de démarches de développement urbain intégrées en apportant des éléments de méthode et des exemples de terrain.

1 Principes généraux

Alors que c'était facultatif en 2007-2013, au cours de la période 2014-2020, l'Union européenne impose aux Etats membres de consacrer une part des fonds européens au développement urbain intégré.

Selon l'article 7(1) du règlement FEDER : « *Le FEDER soutient, dans le cadre de programmes opérationnels, le développement urbain durable au moyen de stratégies qui prévoient des actions intégrées destinées à faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines, tout en tenant compte de la nécessité de promouvoir les liens entre les milieux urbains et ruraux* ». L'article 7(4) précise **qu'au moins 5% des ressources du FEDER attribuées au niveau national au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » sont allouées aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable.**

Au sein de l'Accord de partenariat signé entre la France et la Commission européenne, la politique de la ville est l'élément central du développement urbain intégré. L'Accord précise que ces actions devront viser en priorité les quartiers ciblés par la politique de la ville et **que le volet Développement Urbain Intégré des programmes opérationnels devra représenter au minimum 10% de l'enveloppe globale des PO régionaux¹**. Pour la France, cette démarche s'inscrit dans la continuité des Projets urbains intégrés (PUI) mis en œuvre durant la période 2007-2013².

Les acteurs urbains peuvent compléter ces approches en sollicitant des financements sur des axes et priorités d'investissement qui intéressent la ville mais qui n'auraient pas été directement sélectionnés au sein des investissements territoriaux intégrés (ITI) ou des axes urbains (mobilité urbaine durable, aide aux entreprises, efficacité énergétique...). D'autres dispositifs peuvent permettre de renforcer les stratégies urbaines intégrées comme le programme Actions innovatrices urbaines.

¹ Conformément à la convention cadre signée le 13 février 2013 entre le Ministère de la Ville et le président de l'ARF.

² Sur cette période, 61 Projets Urbains Intégrés ont été financés dans une quinzaine de régions métropolitaines.

2 Finalités des stratégies urbaines intégrées

Les villes sont des pôles d'activité et d'interactions. Elles sont le moteur de l'économie européenne, fournissant emplois et services, et peuvent être considérées comme des catalyseurs de la créativité et de l'innovation dans toute l'Union. Presque 70% de la population européenne vit en milieu urbain, et ces zones génèrent plus des deux tiers du PIB de l'Union. Mais elles sont aussi particulièrement confrontées à des problèmes persistants tels que le chômage, la ségrégation et la pauvreté, ainsi qu'à de graves pressions environnementales.

Les politiques menées en faveur des zones urbaines revêtent dès lors une importance toute particulière pour atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020 (croissance intelligente, durable et inclusive). Il est de plus en plus évident que les différents défis qui se posent en milieu urbain, qu'ils soient économiques, environnementaux, climatiques, sociaux ou démographiques, sont entremêlés et que la réussite du développement urbain n'est envisageable qu'au travers d'une « approche intégrée ».

Par conséquent, **les mesures de rénovation physique urbaine doivent être couplées à des mesures en faveur de l'éducation, du développement économique, de l'inclusion sociale et de la protection de l'environnement.** Les opérations de rénovations peuvent par ailleurs dès leur conception intégrer des clauses sociales, des exigences environnementales et associer différents acteurs permettant d'aller dans ce sens. La mise en place de **partenariats** solides entre les citoyens, la société civile, l'économie locale et les différents niveaux de pouvoir est une condition essentielle.

Dans le contexte européen, la promotion de stratégies urbaines intégrées doit permettre de renforcer la résilience des villes et de garantir des synergies entre les divers investissements de la politique de cohésion, des politiques nationales et régionales.

De façon plus large, une stratégie intégrée vise à dépasser les frontières administratives, institutionnelles, sectorielles, thématiques, territoriales pour proposer des réponses plus adaptées aux enjeux du développement actuel.

3 Les outils de l'approche intégrée

Afin de favoriser la concentration territoriale des opérations, la coordination des fonds FEDER et FSE et le croisement des thématiques, la Commission européenne a proposé différentes méthodes d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies urbaines intégrées au sein des programmes régionaux.

Selon l'article 7(2) du règlement FEDER : « le développement urbain durable est soutenu à l'aide des investissements territoriaux intégrés visés à l'article 36 du règlement (UE) n°1303/2013 (ITI et DLAL), à l'aide d'un programme opérationnel spécifique ou à l'aide d'un axe prioritaire spécifique conformément à l'article 96(1)(c) du règlement n°1303/2013.

En France, **11 programmes opérationnels régionaux ont opté pour la création d'un axe prioritaire spécifique dédié à l'urbain.** Cet axe donne la possibilité de combiner des priorités d'investissement de différents objectifs thématiques afin de mieux articuler les différents champs d'intervention de l'urbain (économie, cohésion sociale, transports, environnement...).

L'investissement Territorial Intégré (ITI) a été retenu par **16 programmes opérationnels régionaux.** Il permet de regrouper les financements octroyés au titre de plusieurs axes prioritaires ou de plusieurs programmes opérationnels en vue d'interventions multidimensionnelles et intersectorielles (combinaison possible de

financements du FEDER et du FSE mais également du FEADER et du FEAMP). Dans les faits cependant seul le programme régional Limousin donne la possibilité aux agglomérations de mobiliser des financements du FEADER dans leurs stratégies urbaines intégrées à travers la mesure 7 (article 20) du FEADER « Services de base et rénovation es villages ». Il n’y pas d’articulation avec le FEAMP.

En France, le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) n’est pas retenu pour des interventions en milieu urbain.

4 Les modalités de mise en œuvre

La conception et la mise en œuvre de stratégies de développement urbain intégré implique d’adapter les modes de gouvernance, de planification et d’intervention.

Le rôle essentiel du chef de file

Une démarche intégrée nécessite de dépasser les limites sectorielles et administratives ce qui implique une **gouvernance structurée, une volonté politique et une capacité à animer le partenariat territorial**.

Le « chef de file » est l’organisme (EPCI, pôle métropolitain) qui porte au niveau territorial le projet urbain intégré mis en œuvre dans le cadre du volet urbain du programme opérationnel régional.

Le règlement FEDER délègue certaines responsabilités à ces autorités urbaines (article 7(4) et 7(5) du règlement FEDER). Leurs responsabilités peuvent varier selon les choix faits par les autorités de gestion régionales, selon leurs capacités de gouvernance et de gestion mais **les autorités urbaines doivent au moins être responsables de la sélection des opérations**.

VUE DU TERRAIN

Dans les faits, afin de pouvoir s’approprier cette démarche, les autorités urbaines peuvent être amenées à faire évoluer leur organisation comme ça a été le cas pour la Communauté d’Agglomération de Saint-Nazaire (La CARENE) qui a su s’appuyer sur une gouvernance politique forte et une équipe de maîtrise d’ouvrage publique bien structurée et organisée. L’approche intégrée a permis d’améliorer le pilotage politique et technique des projets, de renforcer les pratiques collaboratives entre les services et de raccourcir les circuits d’échange. Cela s’est notamment traduit par la création d’un Pôle « Solidarités urbaines et emploi » rattaché à deux directions (« Développement économique » et « Aménagement ») et travaillant en étroite collaboration avec la mission « Politiques contractuelles ».

Une approche contractuelle et partenariale

L’approche intégrée suppose que les opérations financées par les FESI soient ancrées dans des stratégies élaborées au sein des espaces urbains concernés et que ces opérations soient sélectionnées par les autorités territoriales en lien avec les acteurs socioéconomiques des territoires.

Cette approche rejoint la démarche des contrats de ville qui tiennent compte à la fois des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale et associent à leur mise en œuvre l’ensemble des acteurs concernés (intercommunalité, collectivités locales, Etat et ses établissements publics, population (conseils citoyens), acteurs du logement, acteurs économiques, organismes de protection sociale, etc.)

Lorsque les stratégies urbaines intégrées sont articulées avec les contrats de ville, les conseils citoyens peuvent être associés à leur mise en oeuvre. En Aquitaine, par exemple, l'approbation du conseil citoyen est obligatoire pour les projets d'équipement qui se situent en quartier « vécu ».

De façon plus large, il est nécessaire d'associer dès le départ les différents niveaux d'acteurs institutionnels (locaux, régionaux, nationaux...), les acteurs publics et privés autour d'un partenariat et d'un fonctionnement collaboratif. Ce partenariat doit viser à mieux identifier les besoins, à définir des objectifs communs et à rechercher des articulations entre les dispositifs existants.

Une forte dimension territoriale articulant les échelles

Pour recevoir les financements conformément à l'article 7 du règlement FEDER, les autorités urbaines doivent être dotées de stratégies de développement urbain intégrées aptes à relever les multiples défis auxquels les villes sont confrontées.

Si les quartiers en difficulté constituent des cibles prioritaires en lien avec les actions de la Politique de la ville, les opérations doivent s'inscrire dans des stratégies d'agglomération en cohérence avec les priorités portées par les programmes à l'échelle régionale.

Le périmètre d'intervention doit être pertinent et reconnu par l'ensemble des partenaires.

Une approche multisectorielle

Une démarche intégrée nécessite de prendre en considération les différentes actions et priorités des trois piliers du développement durable (dimensions environnementale, sociale et économique).

Les Projets Urbains Intégrés 2007-2013 ont montré la capacité des fonds européens à promouvoir de nouvelles thématiques au sein de la politique de la ville (économie, environnement, TIC...). Ces approches croisées sont cependant encore loin d'être généralisées et nécessitent des adaptations dans chacune des phases de l'action publique (définition des stratégies, organisation des services et des compétences, coordination des financements, suivi et évaluation...).

Pour la période 2014-2020, cette démarche est soutenue par la mise en place des Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) qui permettent de combiner les financements de différentes priorités et de différents fonds. L'analyse des programmes 2014-2020 montre que le recours aux ITI a permis de combiner une plus grande diversité de priorités d'investissement au sein des territoires urbains concernés. A noter également que la mobilisation du FSE est possible dans 8 régions ayant choisi les ITI, contre 2 Régions ayant choisi un axe urbain³.

Des outils de financement diversifiés

Dans le contexte de la programmation 2014-2020, les règlements FEDER et FSE permettent une meilleure articulation des financements et des champs d'action.

Le FSE peut désormais soutenir « *le développement urbain durable par des stratégies prévoyant des actions intégrées afin de répondre aux défis économiques, environnementaux et sociaux qui touchent les zones urbaines recensées par les Etats membres* » (article 12 du règlement FSE). Le FEDER et le FSE peuvent par ailleurs financer respectivement des opérations relevant de l'autre fonds dans la limite de 10% des fonds alloués à chaque axe (article 98 du règlement 1303/2013).

³ Etude nationale sur la prise en compte de la spécificité urbaine dans le cadre des programmes opérationnels régionaux 2014-2020. Rapport final, CGET, p.40.

Pour les autorités urbaines, le principal défi demeure l'articulation entre les financements européens d'une part et les dispositifs régionaux et nationaux (Contrats de ville, actions de rénovation urbaine...).

Parmi les financements européens, le **programme « Actions innovatrices urbaines »** peut permettre de financer des opérations innovantes dans le domaine du développement urbain durable (article 92(8) du règlement n°1303/2013). Ce programme soutient notamment les études et projets pilotes permettant de faire face aux défis urbains de demain (transports, extension urbaine, pollution, gestion de l'énergie, cohésion sociale...).

Pour la mise en œuvre de leur stratégie, les partenaires sont également incités à recourir aux nouveaux **outils d'ingénierie financière**. C'est le cas pour de nombreux programmes qui incitent à recourir à ces outils pour la promotion de l'efficacité énergétique dans par exemple (Ile-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes et Provence-Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes).

La portée des instruments financiers est étendue et couvre tous les objectifs thématiques et les investissements prioritaires, ainsi que tous les types de bénéficiaires, de projets et d'activités (article 37 à 46 du règlement n°1303/2013).

Une approche pluriannuelle

Le développement urbain et la politique de la ville impliquent la mise en œuvre d'actions dont les effets ne sont mesurables pour la plupart qu'à moyen et long terme (réalisation d'équipements, politique du logement, soutien social, développement économique, etc.). Ce champ d'intervention nécessite une continuité dans les stratégies d'intervention qui se retrouve notamment dans la programmation pluriannuelle des contrats de ville.

Par souci de cohérence, les calendriers des outils de programmation nationaux et européens (contrats de villes, contrats de projets, programmes opérationnels régionaux...) ont été ajustés sur des périodes de sept ans qui constituent la référence actuelle.

Pour la mise en œuvre des ITI et des axes urbains, les EPCI ou pôles métropolitains ont été invités à élaborer des programmes d'action sur cette base. L'approche pluriannuelle doit permettre par exemple de mieux articuler les opérations d'urbanisme (habitat, transports...) et le soutien socioéconomique ou de hiérarchiser certaines actions en fonctions des priorités du moment.

Les échanges d'expérience et la mise en réseau

La grande diversité des contextes territoriaux ne permet pas une approche univoque du développement urbain intégré. Afin de faciliter les échanges d'information et d'expériences la Commission, en application de l'article 9 du règlement FEDER, a établi un **Réseau de développement urbain** qui réunit régulièrement les principaux acteurs du développement urbain en Europe.

Ce réseau fait office de forum pour le renforcement des capacités et des échanges entre les villes qui mettent au point de nouvelles techniques et réalisent des investissements intégrés. Les acteurs de l'urbain peuvent également se référer au « portail urbain » (Urban Portal), site internet mettant à leur disposition l'ensemble des informations utiles relatives au développement urbain durable.

Dans une logique de projet, le **programme URBACT** constitue une opportunité particulière pour mettre sur pied des partenariats impliquant d'autres villes et acteurs de l'urbain en Europe. Il permet d'identifier des partenaires potentiels, de déposer des candidatures de projet et constitue une source d'information importante sur l'actualité et les projets des villes européennes.

En France, le **Réseau Europe urbain**, piloté par le CGET en lien avec l'ARF, assure l'animation de la dimension urbaine de la politique européenne de cohésion 2014-2020. Il organise des réunions d'information, des ateliers

thématiques et diffuse des documents méthodologiques à destination des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets urbains intégrés.

Les clés de la réussite

Quels que soient les contextes locaux, la mise en œuvre de stratégies urbaines intégrées nécessite d'accorder une attention particulière aux points suivant :

- Elaborer une stratégie ciblée sur la base d'un diagnostic et analyse AFOM détaillée
- Renforcer les moyens d'ingénierie territoriale
- Instaurer un guichet unique
- Déployer une animation de proximité
- Assurer une gestion coordonnée des différents financements (FEDER, FSE, programmes thématiques européens, financements régionaux et nationaux, outils d'ingénierie financière)
- Disposer d'enveloppes territorialisées
- Permettre une certaine souplesse dans utilisation des financements

5 Bibliographie et références réglementaires

- ❖ Rapport « Villes de demain », Commission européenne, DG Régio, octobre 2011
- ❖ Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation), Commission européenne, 2015
- ❖ Etude nationale sur la spécificité urbaine dans les programmes opérationnels FEDER-FSE régionaux 2014-2020, CGET, 2015
- ❖ Approche intégrée de développement territorial 2014-2020. Connaître les programmes européens. CGET, 2014
- ❖ Analyse préalable des approches territoriales intégrée dans les programmes européens 2014-2020, DATAR, 2013
- ❖ « L'Europe, pour une démarche urbaine intégrée » : recueil national des projets urbains intégrés 2007-2013, Mission Europe Urbain, Agence de services et de Paiement, 2013
- ❖ Les outils de soutien aux approches territoriales intégrées : quel intérêt dans un contexte transfrontalier ? DATAR, 2014
- ❖ Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif au développement urbain durable intégré (article 7 du règlement FEDER)
- ❖ Fiches de la Commission Européenne sur le développement durable intégré en milieu urbain, les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) et le Développement Local mené par des Acteurs Locaux (DLAL), Commission européenne, 2012 :
 - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_fr.pdf
 - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf
 - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_fr.pdf