

Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,
Dominique Rivière et Carlo Salone



Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,
Dominique Rivière et Carlo Salone

**Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités:
Regards croisés France/Italie**

Sous la direction de Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,
Dominique Rivière et Carlo Salone

First edition published in July 2015
Publication available on www.planum.net
ISBN 9788899237035

© Copyright 2015

 Planum Publisher
www.planum.net
Roma-Milano
via Bonardi 9, 20133 Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,
stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means,
electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written
permission of the Publisher.

Editorial Staff: Giulia Fini, Cecilia Maria Saibene, Lorenzo Malaguti, Marco Milini
Graphic project: Nicola Vazzoler
Cover photo: Sergio Camplone. All right reserved ©

The essays published in this book have been presented and discussed in a first version
during the International Conference: "Métropoles et Régions. Entre concurrences et com-
plémentarités: Regards croisés France / Italie", 10 et 11 avril 2014
IUP Créteil et Université Paris-Diderot

**This publication has been possible thanks to the support of
École française de Rome and the Research Laboratories Lab'Urba
(École d'urbanisme de Paris) and Géographie-Cités (UMR 8504)**



Index

Introduction

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou, Dominique Rivière, Carlo Salone p.09

Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples

Fabio Amato, Daniel Béhar, Giovanni Laino ... p.19

Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique: le cas de Bologne

Doran Bèrnadou p.29

Le duo «métropole-région» au regard de l'évolution des politiques d'aménagement depuis les années 1980: une comparaison entre Paris et Marseille

Xavier Desjardins, Nicolas Douay p.41

Metropoli e regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze

Florenzo Ferlano p.51

Nains, géants et ... patrons: une analyse des relations régions/métropoles au prisme des mobilisations des intérêts économiques

Deborah Galimberti p.61

La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives italiennes

Floriana Galluccio p.69

Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto

Rosalina Grumo, Luigi Bellino p.81

L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris

Brice Lamerie p.91

Northeastern Piedmont between interregional metropolization and regional belonging

Dino Gavinelli, Paolo Molinari p.101

Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières

François Navarre p.113

Métropoles et régions dans la coopération transfrontalière. Le cas de l'action culturelle

Thomas Perrin p.131

Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale.

Un confronto a distanza con Parigi

Maria Prezioso, Angela D'Orazio p.143

Gouvernance, Ville-régions, Politiques européennes

Dans le contexte d'émergence d'une nouvelle maille métropolitaine, le Grand Paris, cette contribution se propose d'avancer quelques éléments sur la manière dont un acteur extérieur, l'Union européenne, s'intercale dans les rapports entre la métropole et la région à travers la mise en œuvre de la politique de cohésion. En termes d'enjeux, il s'agit de comprendre comment la politique de cohésion, dédiée initialement à la réduction des disparités régionales, intercede sur les questions urbaines et participe à l'évolution des rapports entre les différentes échelles. La nouvelle programmation rencontre directement le couple métropole-région avec le transfert de la gestion des fonds de la région déconcentrée vers la région collectivité territoriale dans un contexte dominé par la construction du Grand Paris. La métropole est également directement concernée avec le volet urbain de cette politique consacré à la mise en œuvre des projets de territoire.

La Région Ile-de-France sera notre porte d'entrée pour saisir les évolutions récentes de la politique de cohésion. Puis, au niveau métropolitain, nous nous référerons à l'exemple de la Seine-Saint-Denis. Ce territoire a figuré par mis les premiers à bénéficier des fonds de la politique de cohésion en Ile-de-France, au titre des problématiques urbaines et de la reconversion industrielle. Nous émettons ainsi l'hypothèse que c'est dans cet interstice métropolitain/urbain et dans la façon dont se construit concrètement la politique de cohésion, en interaction entre l'échelle régionale et d'autres échelles, que s'érige la métropole.

Governance, City-regions, European policies

In the context of the building a new metropolitan area, "la métropole du Grand Paris", this contribution would highlight a few things about how an external actor, the European Union, takes place in the relationship between metropolis and region through the implementation of EU Cohesion Policy. We would point out how Cohesion Policy, initially dedicated to the reduction of regional disparities, comes up on urban issues and contribute to the evolution of the relationship between different scales.

The 2014-2020 EU Cohesion Policy is directly meeting the couple metropolis-region with the transfer of the management of structural funds from the State to the regional authorities, in a context dominated by the "Grand Paris" issue. However, the metropolis is also directly concerned, because new Cohesion Policy is also focusing on urban projects. Ile-de-France Region will be our gateway to discuss the recent changes of the EU Cohesion Policy. Since 2014, it directly meets the couple city-region with the transfer of the management of funds to the Region in the frame of French devolution process. Then, to talk about the future metropolitan area, we refer to the example of the Seine-Saint-Denis, popular district situated in the north and the east side of the "Grand Paris". This place was among one of the first areas to receive structural funds from the Cohesion Policy within Ile-de-France Region. Thus, we argue the metropolis building process depends the way how the Cohesion Policy is implemented, in interaction between regional and other levels.

Governance, Città-regioni, Politiche europee

Nel contesto della creazione di una nuova area metropolitana, "la metropoli di Grand Paris", questo contributo si propone di mettere in luce come un attore esterno, l'Unione Europea, si inserisce nei rapporti tra la metropoli e il regione attraverso l'attuazione di una politica di coesione. Vogliamo spiegare come la politica di coesione, originariamente dedicata alla riduzione delle disparità regionali, interceda sulle questioni urbane e partecipi all'evoluzione dei rapporti tra le diverse scale.

La politica di coesione dell'UE 2014-2020 è l'incontro diretto tra la coppia metropoli-regione, con il trasferimento della gestione dei fondi strutturali da parte dello Stato alle autorità regionali. Tuttavia, anche la metropoli ne è direttamente interessata, poiché la nuova politica di coesione si concentra anche su progetti urbani.

L'Ile-de-France sarà la nostra porta d'ingresso per acquisire i recenti sviluppi della politica di coesione. Poi, parlando del futuro delle aree metropolitane, si farà riferimento all'esempio della Seine-Saint-Denis, distretto popolare situato a nord-est della "Grand Paris". Questo territorio è stato uno dei primi, nella regione Ile-de-France, a ricevere dei fondi strutturali della politica di coesione. Così, sosteniamo come il processo di costruzione della metropoli dipenda dal modo in cui la politica di coesione è implementata, in interazione tra il livello regionale e altri livelli.

Brice Laménie

L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris

La métropole est devenu au fil du temps une référence des politiques publiques, non seulement sous l'injonction de la mondialisation qui a accentué la compétition entre les villes (Sassen 1991; Ascher 1995; Veltz 1996; Leroy 2000) mais également sous l'effet des changements institutionnels et du leadership politique (Négrier 2005). La métropole du Grand Paris s'inscrit dans un mouvement récent de reconnaissance de l'échelon métropolitain en France. Face aux enjeux de la métropolisation, la construction du Grand Paris répond à la nécessité d'organisation et d'optimisation de l'action publique au sein de la région Capitale¹. En effet, la progressive superposition des échelons administratifs sur ce territoire fait de cette métropole un enjeu pluriscalair et pluri acteurs. De plus, l'accroissement des prérogatives attribuées aux autorités locales, depuis les premières lois de décentralisation, a permis aux échelons locaux d'activer de nouvelles ressources financières et d'introduire des mécanismes alternatifs d'action publique, en provenance d'acteurs extérieurs, à l'instar de l'Union européenne au travers de la politique de cohésion. Initiée par l'Union Européenne, la politique de cohésion s'engage à réduire les disparités régionales en vue de la réalisation du grand marché intérieur². Elle est donc pilotée

d'abord au niveau des régions, que ce soit pour la programmation, l'animation ou la gestion.

Toutefois, au-delà de cette échelle régionale, la mise en œuvre de la politique de cohésion repose sur un accord de partenariat passé entre les Etats membres et la Commission Européenne. En France, elle a aussi vocation à s'articuler aux différents dispositifs contractuels nationaux à l'instar des contrats de villes, gérés en large part à l'échelle locale, et des contrats de plan Etat-Régions, actuellement en cours d'élaboration. Au départ, la métropole n'est pas concernée par la politique de cohésion. Elle est d'abord au mieux une simple échelle de référence relevant des diagnostics préalables à l'élaboration des programmes. Ce n'est que progressivement que la politique de cohésion marque un intérêt plus affirmé pour les territoires urbains et le fait métropolitain³.

C'est donc au «microscope du local» (Pasquier et Weisbein 2004) que l'intervention de l'Union européenne dans la question des rapports métropole-région sera ici abordée. Au prisme des récents

réduction des écarts de richesse entre les régions européennes et pour tendre vers un objectif de «cohésion territoriale» guidée par «la croissance, l'innovation et le retour à l'emploi» telle que formulée dans la stratégie Europe 2020 (ex Stratégie de Lisbonne-Göteborg) sur laquelle reposent ses orientations.

3 La politique de cohésion rentre dans les problématiques urbaines d'abord aux travers des Programmes d'Intérêts communautaires (PIC) URBAN I (1994-1999) et II (2000-2006) destinés à lutter contre les inégalités sociales à l'intérieur des quartiers en difficultés. La dimension urbaine réintègre le «mainstream» de la cohésion en 2000 sous l'angle de la reconversion industrielle, puis depuis 2007 dans le cadre d'un axe urbain dédié au développement des territoires (Mboumoua, 2008, Rivière *ibid.*).

1 Loi Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, qui crée le statut de métropole de droit commun dès le 1er janvier 2015, pour les EPCI à fiscalité propre existants de plus de 400.000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants.

2 Cet objectif mentionné dès la signature du traité de Rome en 1957 est consacré en 1986 par l'Acte Unique. Pour la période 2014 - 2020, la politique de cohésion est dotée de 352 milliards d'Euros courants. La politique de cohésion irrigue l'ensemble des territoires au service de la

changements institutionnels et de la généralisation progressive de la Stratégie Europe 2020, il s'agit ici de montrer comment la politique de cohésion intervient dans la Métropole du Grand Paris. Nous nous intéresserons donc à la façon dont les acteurs du territoire s'en saisissent, dans un contexte de construction d'une nouvelle maille et de transfert de la gouvernance des fonds de l'Etat régional à la région décentralisée.

La Région Ile-de-France est une échelle incontournable pour saisir les évolutions récentes relatives à la nouvelle programmation qui rencontre directement le couple métropole-région. Puis, au niveau infra-régional, nous nous référerons à l'exemple de la Seine-Saint-Denis, département en pleine mutation, localisé aux portes de la capitale et dans l'une des régions les plus riches de l'UE, mais qui comme on le sait, est caractérisé par des indicateurs socio-économiques souvent très bas, tels qu'un taux de chômage élevé (12,8% de la population active contre 8,6 à l'échelle régionale), un fort taux de pauvreté (14,5%) et un revenu par habitant faible comparé au reste du territoire (15.081 €/hab). Au titre des problématiques urbaines et de la reconversion industrielle, la Seine-Saint-Denis a figuré parmi les premiers territoires à bénéficier des fonds de la politique de cohésion en Ile-de-France (Manceau 2011; Rivière 2011).

Nous émettons ainsi l'hypothèse que c'est dans cet interstice métropolitain/urbain, en tant qu'espace de confrontations et d'échanges, et dans la façon dont se construit concrètement la politique de cohésion, en interaction entre l'échelle régionale et d'autres échelles, que s'érige la métropole.

Le transfert de la gestion des fonds européens, un outil d'affirmation du pouvoir régional face à l'Etat dans une métropole en construction

Désormais pilotés en majeure partie par la région décentralisée, les fonds de la politique de cohésion⁴ ont initialement été, dans le cas de la France, un des principaux leviers d'affirmation de la tutelle financière et programmatique de l'Etat sur les collectivités (Balme et Jouve 1995), dans un contexte d'affirmation et de légitimation des pouvoirs déconcentrés (Nay 2001). Ainsi, le transfert actuel de la gestion des fonds européens de l'Etat en région vers les

4 Le FSE: Fonds Social Européen, cofinance des actions en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, de l'adaptation des entreprises aux mutations économiques, de la formation professionnelle et de l'inclusion sociale. Le FEDER: Fonds Européen pour le Développement Régional est destiné au cofinancement d'investissements (NTIC, innovation, transitions énergétiques, infrastructures diverses...). Deux autres fonds sont assimilés aux fonds structurels FEADER qui est instrument de soutien à la PAC en faveur du développement rural et le FEAMP qui est un instrument de soutien aux activités maritimes et à la pêche.

régions élues⁵ s'inscrit dans un contexte de profond changement institutionnel lié à la création du statut de métropole et à l'affirmation du chef de filât des Conseils régionaux en matière de développement économique.

La Région Ile-de-France occupe une position particulière au milieu des autres collectivités de même rang. A l'instar de toutes les autres régions françaises, l'Ile-de-France a bénéficié des transferts de compétences en vertu des lois de décentralisation successives. Néanmoins, son champ d'intervention a subi un régime dérogatoire lié à l'enjeu stratégique de l'aménagement de la région capitale dont l'Etat se porte encore garant, comme l'illustre précisément la construction de la Métropole du Grand Paris. La Région Ile-de-France est d'autant plus concernée par ce contexte qu'une partie de ses compétences pourraient être transférées ou partagées avec la nouvelle métropole, avec le risque d'entraîner une concurrence entre ces deux échelons (De la Gontrie 2014).

Dès lors, le transfert des fonds européens à la région élue marque un tournant dans le processus de décentralisation. Il octroie aux collectivités régionales un puissant levier de financement des politiques dont elles ont désormais la charge dans un contexte de crise des finances publiques et de réduction des dotations de l'Etat.

Alors qu'elle ne détenait que la gestion d'une subvention globale sur des actions liées au développement de la formation professionnelle, la Région Ile-de-France, au même titre que les autres, a désormais la responsabilité d'une large enveloppe⁶, dont la ligne de partage a fait l'objet d'une transaction entre l'Etat et le Conseil régional selon les objectifs thématiques définis par la Commission Européenne et leurs domaines de compétences. Le Conseil Régional dispose ainsi de crédits destinés, entre autres, à la formation professionnelle et l'Etat de ceux dédiés à l'emploi et à l'inclusion⁷. La démarcation entre région déconcentrée et région décentralisée reste parfois difficile à tracer: ainsi, la

5 Institué par la lettre du 19 avril 2013 du Premier Ministre adressée aux préfets de région et repris dans la loi MAP-TAM du 27 janvier 2014.

6 500 millions couvrant le FEDER, le FEADER et 35% du FSE (les 65% restant demeurant l'autorité de l'Etat), sur les 900 millions d'Euros alloués à l'Ile-de-France sur la période 2014 - 2020, soit une augmentation de près de 25% par rapport à la période précédente. A titre de comparaison, le montant des engagements au titre du programme national de rénovation urbaine était de 14,7 milliards d'Euros pour l'Ile-de-France entre 2007 et 2013 + 97 millions d'Euros entre 2007 et 2009 au titre du contrat urbain de cohésion sociale. Quant au CPER 2007 - 2013 en Ile-de-France, il était de l'ordre de 5,565 milliards d'Euros.

7 La part destinée à l'inclusion peut faire l'objet d'une délégation de gestion aux Conseil généraux et/ou aux Plan locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), structure qui regroupe les acteurs de l'emploi et de l'insertion sur un même territoire.

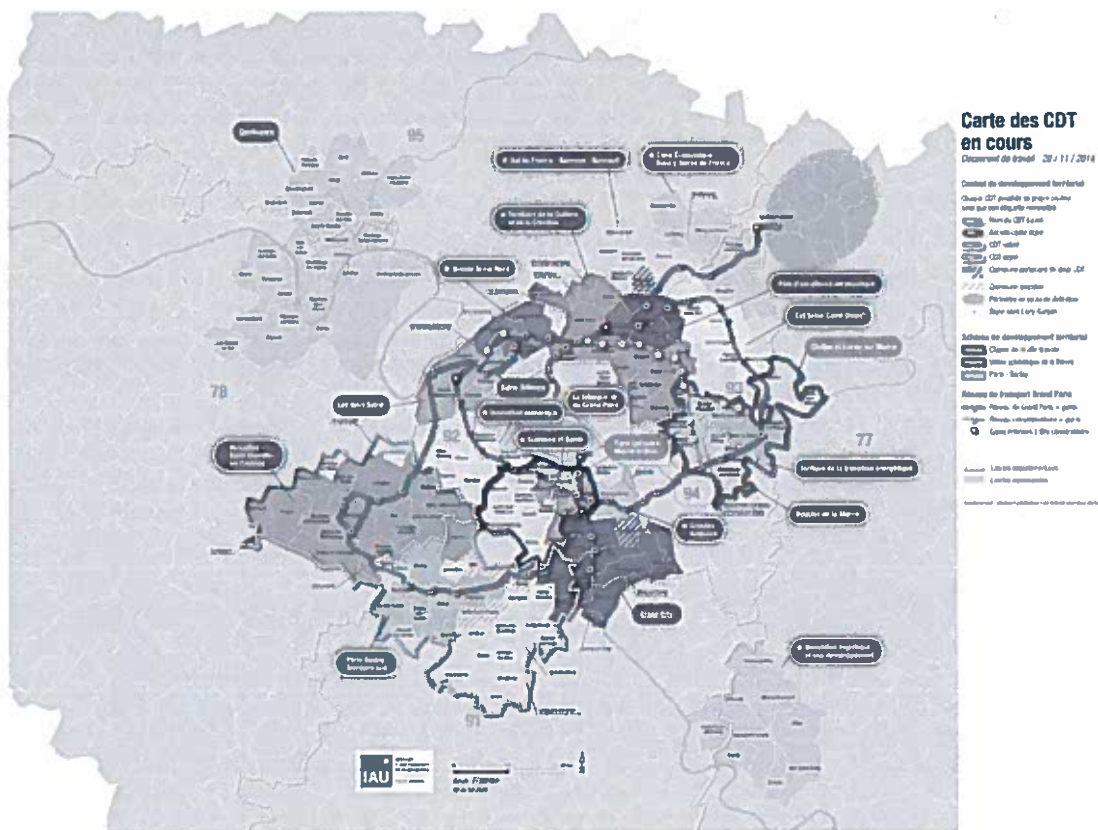


Figure 1 | Les Contrats de développements territoriaux et le Grand Paris Express, au 20/11/2014 source IAU, 2014 ©

Région Ile-de-France a tenu à bénéficier également des crédits dédiés à la lutte contre le décrochage scolaire. Ces crédits seront eux-mêmes gérés, par délégation, par les services déconcentrés du Ministère de l'Education Nationale⁸.

Du reste, le passage de relais de la préfecture vers la région élue constitue une sensible évolution de la gouvernance de la politique de cohésion. La Région, en tant qu'autorité de programmation, a la possibilité de flécher la répartition des fonds et de définir les règles d'attribution. Elle a notamment choisi de procéder exclusivement par appels à projets et d'en conditionner pour partie la réussite à l'obtention d'un cofinancement régional au préalable⁹.

La Région assure également l'animation et la ges-

tion du volet urbain de la politique de cohésion et dispose ainsi d'un levier sur l'action menée au sein des territoires de la métropole. Dans un contexte global d'augmentation du volume des fonds, la part consacrée au volet urbain a ainsi augmenté de près de 25% pour atteindre un montant de près de 96 millions d'Euros, soit 20% de la programmation actuelle alors que le montant s'élevait à 78 millions d'Euros (dont FEDER 78% et FSE 22%) au cours de la période 2007-2013.

En ce qui concerne la territorialisation du volet urbain, la Région a choisi de restreindre et de cumuler les critères d'éligibilité en se référant à la notion de territoires de projet, ceci afin de tenir compte des évolutions institutionnelles en cours dans le cadre de la construction de la Métropole du Grand Paris. Si la condition non négociable reste, comme durant la période précédente, la présence de zones en difficultés au titre des nouveaux contrats de ville, la Région s'appuie, en plus, sur les dispositifs contractuels formalisés avec l'arrivée du Grand Paris pour arrêter les nouveaux critères d'éligibilité au volet urbain. Les territoires éligibles devront donc soit avoir contractualisé avec l'Etat dans le cadre des Contrats de développement territoriaux (CDT), ou avec elle, au titre des Pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique.

En somme, via cette référence aux contrats de développements territoriaux, la promotion de l'échelle

8 Sous couvert de complexité, les délégations de gestion ont été considérablement réduites afin de limiter la dispersion des fonds. Durant la période 2007-2013, la France disposait d'autant d'organismes intermédiaires chargés de la gestion par délégation des fonds que l'ensemble des pays de l'UE.

9 Pour le FSE, une demande minimale de cofinancement est requise. En procédant de la sorte, la Région répond aux injonctions de la Commission de ne pas saupoudrer les fonds sur des petits projets. Dès lors, ces dispositions ont pour effet de restreindre l'accès aux fonds européens aux petits porteurs et plus largement et à ceux qui n'ont pas l'habitude de pratiquer les fonds européens, on y reviendra plus loin.

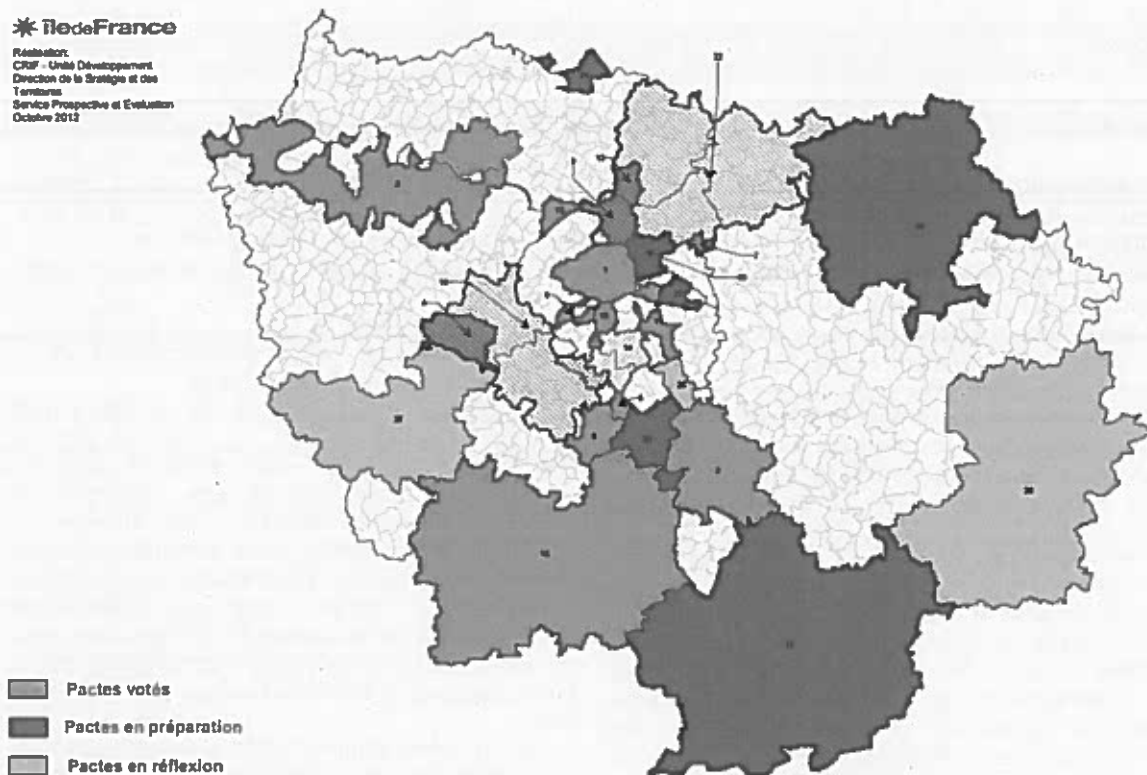


Figure 2 | Localisation des Pactes en Ile-de-France, source Conseil régional d'Ile-de-France, 2012 (c)

régionale s'accompagne de celle de la question métropolitaine. La programmation de la politique de cohésion rejoint ainsi un des piliers de la construction de la métropole.

Amorcés par le décret du 24 juin 2011, les contrats de développements territoriaux sont des projets de territoire élaborés dans le cadre d'un partenariat entre les collectivités locales et l'État.

D'une durée effective de 15 ans, ces contrats doivent formaliser les projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, en particulier ceux desservis par les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express, dont une majeure partie se situe dans la petite couronne parisienne. Ils ont vocation à devenir l'outil de planification et de programmation des territoires du Grand Paris en matière de logement, de déplacement et de développement économique. Le champ des thèmes couverts par les CDT peut cependant être plus large et inclure l'innovation, l'emploi, l'inclusion ou la culture, voire la protection des espaces naturels. Leur contenu et leur ambition dépend surtout de l'intensité et du niveau de formalisation de la coopération entre communes au sein d'un même CDT¹⁰. Si la Région n'est

signataire des contrats que sur sa propre demande, en revanche son avis est requis pour mesurer leur articulation et leur conformité avec les schémas prescriptifs régionaux (aménagement, développement économique, cohérence écologique...) dont elle assure la mise en œuvre.

Les Pactes, quant à eux, relèvent directement du Conseil régional. Formalisés en 2007, ils traduisent les orientations du schéma régional de développement économique. Portés par les intercommunalités sur l'ensemble du territoire régional, les Pactes formalisent une démarche partenariale entre les différents acteurs du développement économique, de l'emploi et de l'innovation présents sur un même territoire.

Alors que les CDT n'apportent pas de financements directs de la part de l'État dans leur mise en œuvre, les Pactes permettent de cofinancer des projets inclus dans un CDT. Ils pourront être mobilisés dans le cadre du volet urbain de la politique de cohésion 2014-2020, comme ils ont pu l'être durant la période 2007-2013 lors de leur lancement. Adossés à d'autres dispositifs régionaux, la mobilisation des instruments financiers de la politique de cohésion permet donc à la Région de peser dans la métro-

10 La délimitation des CDT relève d'un accord entre l'État et les collectivités concernées, la signature d'un CDT n'engage pas les collectivités incluses à se constituer en territoire du Grand Paris. Alors que le contenu de certains CDT peut être assimilé à des déclarations d'intentions, les collectivités déjà constitués au sein d'une intercommu-

nalité à fiscalité propre ont saisi l'occasion du CDT pour élaborer leur projet de territoire et définir leur identité au travers du titre apposé. Ainsi Plaine-Commune est le «territoire de la culture et de la création» et Est-Ensemble se définit comme «la fabrique du Grand Paris».

pole du Grand Paris. A travers le volet urbain de ce programme, la posture de la Région sera déterminante pour organiser la coopération territoriale et se rendre légitime auprès des territoires de la métropole (Béhar 2013).

La politique de cohésion, une opportunité pour le développement des territoires de la métropole?

Avec le volet urbain, la politique de cohésion va prendre une dimension métropolitaine et interroger la capacité des territoires à se mobiliser pour faire reconnaître leur spécificité au sein du Grand Paris.

Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, l'ampleur des inégalités présentes avait permis à ce territoire de bénéficier avant le reste de l'Ile-de-France des instruments de la politique de cohésion¹¹.

Dès la seconde moitié des années 90, la politique de cohésion a été d'abord circonscrite à quelques communes (Aulnay-sous-Bois, Clichy-sous-Bois et Montfermeil) en proie à des difficultés socio-économiques avec la mise en œuvre d'une démarche dite intégrée de la gestion des problématiques urbaines¹². Puis, au titre de la reconversion industrielle, 18 communes sur les 40 que compte le département de Seine-Saint-Denis ont pu bénéficier des cofinancements de l'objectif 2 entre 2000 et 2006 en faveur de projets souvent d'intérêt strictement communal.

La programmation 2007-2013, caractérisée par la fin des zonages, intègre l'approche partenariale dans le cadre d'un appel à projets, adressé aux collectivités, destiné à faire émerger des projets urbains intégrés (PUI), en partie soumis aux critères de la Stratégie de Lisbonne-Göteborg, et couvrant près d'un tiers du FEDER. Orientés autour de thèmes comme le développement économique, la structuration de filières innovantes, le développement durable et la réduction des inégalités, ces projets ont nécessité, de la part des collectivités, la mise en commun de ressources et la définition d'une stratégie préalable pour une durée de sept ans. Ainsi, sur les 10 projets retenus en Ile-de-France, trois sont localisés en Seine-Saint-Denis (Plaine-Commune, Territoires de l'Ourcq, Clichy-Montfermeil). Les contenus de ces projets révèlent une grande diversité. Ils peuvent tant reposer sur une vision stratégique du territoire que sur la gestion de problématiques du quotidien. Grâce à la part importante de cofinancements FEDER, la Communauté d'agglomération Plaine-Commune a pu développer des projets en matière de développement écono-

mique, d'environnement et d'innovation en tenant compte des synergies entre les acteurs présents sur le territoire. Le projet du Groupement d'Intérêt public des territoires de l'Ourcq, quant à lui, était orienté autour de l'aménagement des berges du canal et du développement des territoires contigus. Enfin, le PUI de Clichy-Montfermeil, s'inscrivait dans la continuité d'URBAN I et II et visait à restaurer l'image du territoire et contribuer à son désenclavement.

Dans un contexte où la construction métropolitaine n'était encore qu'à l'état de réflexion, ces projets urbains intégrés inscrivent leurs territoires dans une logique de rattrapage et de développement urbain de territoires longtemps stigmatisés.

L'articulation entre la politique de cohésion et la Métropole du Grand Paris est soulevée avec la reconduction d'un volet urbain en 2014-2020, qui témoigne de la pérennité de cette approche par projet. L'ouverture de l'appel à projets «urbain» aux seules intercommunalités partie prenantes à un des outils de contractualisation précédemment évoqués a pour objectif de faire émerger des territoires de projets au sein de la métropole. Il s'agit donc pour les territoires de s'approprier l'opportunité offerte par la politique de cohésion pour se saisir du Grand Paris.

Cette nouvelle programmation marque également l'apparition d'un nouvel instrument: l'Investissement Territorial Intégré (ITI). Selon la Commission Européenne, le recours à un tel outil doit participer à une meilleure prise en compte de la démarche intégrée (Commission Européenne 2014). Bien que l'appel à projets ne soit pas encore lancé, les ITI soulèvent déjà quelques difficultés. En effet, les ITI imposent de concentrer l'utilisation des fonds sur des projets relevant des objectifs thématiques fixés par la Stratégie Europe 2020.

Pour les territoires, ce fléchage renforce l'obligation de chercher des projets toujours plus innovants, avec une dimension partenariale affirmée. La question de la territorialisation des actions est également soulevée au regard du montant des cofinancements. Si la part totale des fonds structurels destinées aux territoires est en augmentation de près de 25%, la part affectée au FEDER, c'est-à-dire dédiée aux investissements, se réduit passant de 40% à 32% du montant total des fonds attribués à l'Ile-de-France. La Région a par ailleurs déclaré qu'elle n'affecterait qu'environ 6 millions d'Euros par projets, alors que le plafond des cofinancements attribués avait pu atteindre 12 millions d'Euros lors de la période précédente. Tous ces éléments démontrent la nécessité pour les collectivités de limiter le nombre de projets et de les circonscire à une partie de leur territoire. En dépit de ces difficultés et dans un contexte de diminution des dotations, les territoires sont néanmoins toujours nombreux à se positionner sur cet appel à projets¹³, car ils reconnaissent l'effet de le-

11 Dominique Rivière a notamment mis en évidence le lobbying intensifs menés par les acteurs locaux au sein de la communauté d'agglomération Plaine - Commune et du Conseil général pour rendre éligible le territoire dès la fin des années 90 alors que l'Etat s'y opposait (*Ibid* 2011).

12 Ces trois communes furent concernées par le PIC URBAN I, seules Clichy-sous-Bois et Montfermeil constituées en communauté d'agglomération sont restées lors d'URBAN II.

13 «12 territoires ont déjà manifesté leur intention de candidater à un ITI, mais nous envisageons la possibilité de 23 candidatures à l'issue de l'appel à projets», entretien

vier des fonds structurels pour engager des actions innovantes¹⁴.

Un atout favorable aux territoires les mieux informés

L'intervention de la politique de cohésion met en exergue la capacité inégale des territoires infra-métropolitains à se saisir des enjeux de la métropolisation et à se projeter dans la construction métropolitaine. En effet, l'accès aux instruments financiers de la politique de cohésion nécessite la détention de ressources spécifiques, encore peu présentes au sein des territoires, pour comprendre les logiques inhérentes et les procédures liées à l'obtention des fonds.

En même temps, la généralisation progressive du recours aux appels à projets et les obligations liées au respect des priorités transversales (innovation, égalité des chances et surtout égalité femmes/hommes) tendent à restreindre l'accès aux fonds aux territoires les mieux informés.

Les appels à projets urbains n'ont lieu qu'une seule fois durant la programmation. En conséquence, les acteurs doivent anticiper non seulement les projets pouvant en faire partie, mais également les co-financiers potentiels. Pour la programmation 2014 - 2020, la Région a même demandé formellement aux futurs candidats à un ITI l'envoi d'une déclaration d'intention six mois avant le lancement officiel. Face à de telles contraintes et devant l'incertitude des cofinanciers et des budgets¹⁵, les territoires doivent être mobilisés en amont, si possible, dès l'élaboration du programme opérationnel pour y inclure leurs priorités d'investissement.

Si certaines collectivités font appel à des cabinets spécialisés pour les accompagner dans le montage de leurs projets, celles qui détiennent une antériorité en termes de pratique disposent en leur sein d'une ou plusieurs personnes dédiées aux questions européennes.

C'est aussi à l'émergence d'un champ professionnel à l'interface entre échelles européenne, régionale, métropolitaine et locale qu'on assiste (Mathiot 1998; Simoulin et Marchand-Tonel 2004, Georgakakis 2007). Les collectivités séquano-dyonisiennes ont progressivement déployé leur expertise des fonds avec leur éligibilité à la politique de cohésion. La spécialisation des agents sur l'Union européenne est apparue dès 2000-2006 en Seine-

avec Stéphane Labonne, Directeur des financements européens, Région Ile-de-France, Paris, le 27/02/2014.

14 «L'Europe a permis de faire des choses qui n'aurait pas été envisageable sans ce cofinancement. Je pense notamment à certains projets innovants dans domaines technologiques», entretien avec Thomas Jouanlanne et Christelle Perrin, chargés de mission Europe, Communauté d'agglomération de Plaine-Commune, 20/03/2014.

15 Les contrats de villes et Contrat de Plan Etat-Régions ne seront signés qu'en 2015. Le montant exact des enveloppes affectées aux territoires franciliens n'est pas encore connu actuellement.

Saint-Denis. Les communes éligibles se sont largement empressées de déposer des dossiers dans le cadre d'un programme qui laissait alors une marge de manœuvre très large au contenu des projets. Le changement d'orientation avec l'introduction de la Stratégie de Lisbonne-Göteborg et l'accès au fonds par le biais de l'appel à projets «urbain» a consacré l'intercommunalité comme échelle de mise en œuvre des fonds.

La création, en 2000, de la Communauté d'agglomération Plaine-Commune et sa montée en compétences a permis à l'établissement de se doter de deux chargés de Mission Europe à temps plein pour répondre à l'appel et suivre le projet urbain intégré. Lorsque l'ingénierie n'est pas présente en direct, le service des affaires européennes du Conseil général a accompagné des communes vers le dépôt d'un projet urbain intégré. Comme ce fût le cas pour les communes du GIP des territoires de l'Ourcq¹⁶. A l'échelle communale, il est plus rare de rencontrer un profil spécialisé sur les questions européennes¹⁷ par manque d'informations ou en raison des incertitudes pesant sur l'obtention des fonds.

A ce profil sera préféré un technicien plus généraliste, référent sur les fonds européens mais surtout chargé en priorité des subventions ou des ressources extérieures.

Au sein des collectivités, la question de l'Europe est abordée selon une logique sectorielle ou transversale. Si, à l'origine, la dimension européenne était rattachée aux relations internationales dans le cadre des jumelages, elle s'est diffusée plus largement dans les services territoriaux avec le recours aux cofinancements. En outre, on peut trouver les professionnels de l'Europe dans les services de développement économique (Rosny-sous-Bois), adossés à la politique de la ville (Clichy-Montfermeil), aux finances (Plaine-Commune), à l'organisation et la Stratégie (Est-Ensemble). Evidemment, ce rattachement administratif n'est pas anodin.

Il distingue les modalités de recours à l'Europe et il dépend également du niveau d'acculturation de la collectivité aux questions européennes. L'Europe peut donc être perçue soit comme une ressource financière pour les projets de la collectivité ou comme un outil au service de l'innovation territoriale.

16 Le GIP des territoires de l'Ourcq a été fondu dans la Communauté d'agglomération Est-Ensemble. Un chargé de mission s'occupe actuellement de la clôture du PUI 2007-2013 et de la préparation de l'appel à projets «urbain» de la nouvelle programmation.

17 Le CG 93 a élaboré une liste des référents Europe présents sur le territoire que nous avons complétés en fonction informations relayées par les chargés de mission Europe des intercommunalités. Sur les 35 personnes que comporte cette liste mêlant à la fois acteurs locaux, départementaux, régionaux et des services de l'Etat, 5 personnes ont été recensées comme chargées de mission Europe à temps plein, au sein des intercommunalités bénéficiaires d'un PUI, auxquels nous ajoutons 10 autres référents Europe présents dans les communes, la plupart du temps adossés à d'autres fonctions.

Coopération et mise en réseau des territoires de la métropole: une coordination encore aléatoire des acteurs de la politique de cohésion

Le renforcement de l'expertise des collectivités territoriales sur les mécanismes de la politique de cohésion et le transfert actuel de l'autorité de gestion de l'Etat vers la Région interrogent les conditions d'accès aux fonds structurels. La logique de l'appel à projets entérine dans son principe même une compétition entre territoires favorisant les collectivités les mieux préparées et renforçant, en même temps, les inégalités territoriales en matière d'accès aux financements extérieurs.

Paradoxalement, la phase d'expérimentation des projets urbains intégrés qu'a été la programmation 2007-2013 a eu pour conséquence d'entraîner un retrait progressif de l'accompagnement des collectivités territoriales en faveur du montage des projets, au bénéfice d'un suivi renforcé de la gestion des fonds. Au cours de cette période, la Préfecture de région reprend entièrement la main sur l'animation du programme par le biais des comités régionaux de programmation et des comités de suivi¹⁸, tenant le rôle d'une chambre d'enregistrement des projets. La préfecture de Seine-Saint-Denis, qui, d'ordinaire en 2000-2006 était prompte à valoriser les projets et organiser des comités locaux de programmation, n'assume plus au cours de la programmation 2007-2013 que l'instruction des projets sur des axes spécifiques. Or, ceci ne s'est pas accompagné d'une mobilisation parallèle de l'échelon régional et départemental décentralisés. Seule la Mission Europe urbain, pilotée par la délégation interministérielle à la ville, a permis l'échange d'expériences autour des PUI¹⁹.

Le démarrage de la programmation 2014-2020 a conduit la région Ile-de-France à se positionner davantage sur l'accompagnement dont elle pourra faire bénéficier aux territoires n'ayant pas d'expertise et désireuses de se lancer dans un ITI. Assurant la gestion de l'ensemble des crédits dédiés à l'assistance technique, elle propose de mettre en place une «brigade d'intervention²⁰», composée d'agents du Conseil régional chargés d'accompagner les porteurs de projets. A l'échelle départementale, les services des préfectures n'ayant plus de dossiers à instruire sont de moins en moins en capacité de relayer l'information relative à la nouvelle programmation. Le Conseil général, quant à lui, se positionne

sur la gestion d'une subvention globale, tout en se positionnant sur l'animation des fonds sur le département. Devant la difficulté de mise en place d'une coordination aux échelons supérieurs dans le suivi des projets urbains intégrés, certains acteurs ayant participé aux PUI de Seine-Saint-Denis se sont constitués en réseau informel à la fois d'information mais également d'entraide en ce qui concerne le montage et la conduite des projets cofinancés. Avec la nouvelle programmation, ce mouvement est relancé en vue de la constitution des ITI et de l'articulation entre la politique de cohésion et les contrats de ville. L'enjeu est ici de diversifier l'accès aux fonds européens²¹.

L'entrée par la politique de cohésion de l'Union européenne permet donc d'interroger les problèmes de gouvernance liés à l'intervention d'un acteur extérieur dans les rapports métropoles-régions, dans un contexte particulier qui est celui de la construction de la Métropole du Grand Paris. Les changements opérés par le transfert des fonds de la Région Etat vers la Région décentralisée octroient de nouveaux moyens mais aussi la possibilité d'élargir les champs d'intervention de cette collectivité, qui peine encore à trouver sa place dans cette nouvelle métropole. A l'échelle des territoires de la métropole, le recours à la politique de cohésion est devenu progressivement un enjeu stratégique. Par le biais des fonds structurels, elle est essentiellement mobilisée pour des projets d'intérêt locaux ou éventuellement de nature à renforcer l'attractivité et l'accessibilité des territoires. Néanmoins face au processus de métropolisation et à la dynamique concurrentielle induite, la politique de cohésion exhorte les territoires à se différencier pour affirmer leur spécificité au sein de la métropole.

18 Comités régionaux de programmation (CRUP) instances chargées de valider les cofinancements octroyés aux projets. Comités régionaux de suivi (CRUS), réunions visant à faire le point sur les aspects divers liés à la mise en œuvre de la politique de cohésion.

19 Entretien menés avec Maria Guerreiro (Est ensemble), 29 février 2014, Thomas Jouanlanne et Christelle Perrin (Plaine Commune), 20 mars 2014.

20 Dépêche AFP, «La région gère désormais 540 millions de fonds européens en augmentation», in *LaGazette.fr*.

21 Journée d'études «Les fonds européens dans les quartiers: comment s'y préparer?», 7 novembre 2014, *Profession Banlieue*, Saint-Denis, organisée à la demande d'un groupe de professionnels chargé de gérer les fonds européens en Seine-Saint-Denis.

Références bibliographiques

- Ascher F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.
- Béhar D. (2013), "Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris", dans *Métropolitiques*, [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-de-l-Etat.html> mis en ligne le 28/01/2013].
- Commission Européenne (2011), *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*.
- Commission Européenne (2014), *Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*.
- Commission Européenne (2014), Fiche thématique 'Investissement territorial intégré', [en ligne: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf, consultée le 08/12/2014].
- de la Gontrie M.-P., (2014), *La Nouvelle Ile-de-France*, les Essais, Fondation Jean Jaurès, Paris.
- Georgakakis D. (dir., 2002), *Les Métiers de l'Europe politique, acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Jouve B., Balme R. (1995), "L'Europe en région: les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine", dans *Politiques et management public*, vol. 13, no. 2, pp. 35-58.
- Leroy S. (2000), "Sémantiques de la métropolisation", dans *l'Espace géographique*, no. 1, pp. 78-86.
- Manceau E. (2011), *La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en Italie. L'exemple de la Région Campanie*, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Géographie, Université Paris VII- Denis Diderot.
- Manceau E, Jouanlanne T. (2012), *Compétitivité et cohésion territoriale, deux défis à relever en Seine-Saint-Denis*, Communication prononcée lors du séminaire CohésionNet Sciences Po, Paris.
- Marchand-Tonel X., Simoulin V. (2004), "Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées: gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil?", dans *Politique européenne*, no. 1, vol. 12, pp. 22-41.
- Mathiot P. (1998), "Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux", dans *Politix*, vol. 11, no. 43, pp 79-91.
- Mboumoua I. (2007), *L'Union européenne et les villes. Du développement des instruments d'action publique Urban et Urbact à leur traduction localisée. Impact de l'infrastructure culturelle sur le développement économique local. Mantes-La-Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth*, Thèse pour le Doctorat en études urbaines, aménagement et urbanisme, Université Paris VIII-Saint-Denis.
- Mission Europe Urbain (2013), *L'Europe pour une démarche urbaine intégrée: recueil national des projets urbains intégrés 2007-2013*.
- Nay O. (2001), "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en oeuvre de la politique communautaire en France", *Revue française de science politique*, no. 3, vol. 51, pp. 459-481.
- Négrier E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Rivière D. (2011), "Le renouvellement urbain et la politique européenne de cohésion, de Naples à Saint-Denis", *Rives méditerranéennes*, no. 39, pp. 103-123.
- Sassen S. (1991), *The Global city, New-York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, Villes et territoires*, PUF, Paris.
- Weisbein J., Pasquier R. (2004), "L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire", dans *Politique européenne*, no. 12, pp. 5-21.

Auteurs

Fabio Amato

Università degli studi di Napoli L'Orientale
Dipartimento di Scienze Umane e Sociali
Email: famato@unior.it

Daniel Béhar

Université Paris Est
Ecole d'urbanisme de Paris
Email: daniel.behar@u-pec.fr

Luigi Bellino

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"
Email: bellinoluigi@libero.it

Dorian Bernadou

Université Paris 7 Diderot – UFR GHSS
Géographie-Cités, Unité Mixte de Recherche
8504
Email: dorian.bernadou@gmail.com

Marco Cremaschi

Sciences Po, Paris
Email: marco.cremaschi@gmail.com

Angela D'Orazio

Università di Roma "Tor Vergata"
Dipartimento di Scienze e Tecnologie della
Formazione
Email: angela.d.orazio@uniroma2.it

Aurélien Delpirou

Université Paris-Est Créteil
Institut d'Urbanisme de Paris,
Email: aurelien.delpirou@u-pec.fr

Xavier Desjardins

Université Paris-Panthéon-Sorbonne
UMR Géographie-Cités
Email: xavier.desjardins@univ-paris1.fr

Nicolas Douay

Université Paris-Diderot
UMR Géographie-Cités
Email: nicolas.douay@gmail.com

Fiorenzo Ferlaino

Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del
Piemonte, Polo Comunità e Spazi locali
Email: ferlaino@ires.piemonte.it

Debora Galimberti

Université de Lyon, UMR 5206 Triangle
Email: deborah.galimberti@gmail.com

Floriana Galluccio

Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"
Dipartimento di Scienze Umane e Sociali
Email: fgalluccio@unior.it

Auteurs

Dino Gavinelli

Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Scienze della mediazione linguistica e di studi interculturali
Email: dino.gavinelli@unimi.it

Rosalina Grumo

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"
Dipartimento di Scienze economiche e metodi matematici
Email: rosalina.grumo@uniba.it

Giovanni Laino

Università degli studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
E-mail: laino@unina.it

Brice Lamenie

Université Paris 7 Diderot
Géographie-Cités, Unité Mixte de Recherche 8504
Email: lamenie_brice@yahoo.fr

Paolo Molinari

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
Dipartimento di Storia dell'economia, della società e di Scienze del territorio "Mario Romani"
Email: paolo.molinari@unicatt.it

Françoise Navarre

Université Paris Est Créteil
Institut d'Urbanisme de Paris – Lab'Urba
Email: navarre@u-pec.fr

Thomas Perrin

Université Lille 1
Laboratoire TVES
Email: thomas.perrin@univ-lille1.fr

Maria Prezioso

Università di Roma "Tor Vergata"
Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione
Email: maria.prezioso@uniroma2.it

Dominique Rivière

Université Paris Diderot - Paris 7
Département de Géographie
Email: dominique.riviere@paris7.jussieu.fr

Carlo Salone

Università degli studi di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: carlo.salone@unito.it

