

ACCORD CADRE RELATIF AUX EVALUATIONS D'IMPACTS DU
PROGRAMME OPERATIONNEL FEDER-FSE ÎLE-DE-FRANCE 2014-2020

Lot n°1 - Evaluation des projets soutenus par le PO sur l'aménagement durable des territoires, la revitalisation
urbaine et l'inclusion sociale

Synthèse PO Île-de-France – septembre 2021

 **Teritéo**
TERRITOIRES EN MOUVEMENT

En partenariat avec :

ASTER Europe 
Appui stratégique et technique à l'action européenne en région

1. Cadre de la démarche d'évaluation

A. Objectifs de l'évaluation et synthèse de l'approche méthodologique retenue

LA METHODE

-  **Analyse documentaire** (PO, RAMO, documents cadre : stratégies régionales, dossiers d'opérations, etc.)
-  **Analyse des données de suivi et de contexte** (réalisation d'un bilan physico-financier, analyse des indicateurs de réalisation et de résultat, valorisation d'indicateurs socio-économiques territoriaux)
-  Près de **50 personnes sollicitées** dans le cadre d'**entretiens** : pilotes, partenaires et porteurs de projets
-  Réalisation de **6 focus thématiques**
-  **Synthèse des travaux menés au niveau national** (benchmark des modalités de mise en œuvre du volet l'Urban observées dans d'autres Régions)

En 2020, la Région Île-de-France a souhaité conduire **une évaluation des OS 1, 2, 3, 5, 6 et 13 du programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020**. Ces travaux évaluatifs ont été confiés aux cabinets Teritéo et Aster Europe, avec 4 finalités :

- Analyser la **cohérence** des actions avec la stratégie du PO et les autres stratégies régionales ;
- Évaluer l'**efficacité** et l'**efficience** des actions soutenues par rapport aux enjeux du territoire identifiés ;
- Évaluer les **résultats** et **effets imputables au FEDER et au FSE** dans l'évolution observée sur le territoire ;
- Alimenter les **réflexions** dans l'élaboration du **programme 2021-2027**.

B. Rappel des choix stratégiques en matière d'aménagement durable des territoires, de revitalisation urbaine et d'inclusion sociale

Compte-tenu des thèmes transversaux abordés, le périmètre de cette évaluation porte **sur 6 OS distincts et répartis sur 4 axes du PO FEDER-FSE 2014-2020 de la Région Île-de-France** :

- > **OS 1 (axe 1) – Renforcer la diversité des fonctions dans les QPV** (14,1 M€ FEDER) ;
- > **OS 2 (axe1) – Résorber l'habitat précaire des communautés marginalisées telle que les Roms** (1,8 M€ FEDER) ;
- > **OS 3 (axe 2) – Réduire les pressions anthropiques dans la géographie prioritaire** (5,5 M€ FEDER) ;
- > **OS 5 (axe 4) – Accompagner les populations marginalisées telles que les Roms vers les dispositifs d'insertion** (2,6 M€ FSE) ;
- > **OS 6 (axe 4) – Accroître les actions d'accompagnement et de formation – action visant la réduction des discriminations et la promotion de l'égalité F/H** (7M€ FSE) ;
- > **OS 13 (axe 8) – Diminuer la précarité énergétique à travers la rénovation du bâti résidentiel** (30,8M€ FEDER)

A titre informatif, la Région IDF fait partie des rares Régions (avec Picardie) à avoir mobilisé le FSE via ses dispositifs ITI au sein du PO 2014-2020.

Au 2 mars 2021, **40,2 M€ de FEDER/FSE pour 90 opérations** ont été programmés, représentant **un taux de programmation FEDER/FSE de plus de 65%** sur les OS concernés par cette évaluation.

MARS 2021 – OS 1, 2, 3, 5, 6, 13

90 dossiers programmés

40,2 Millions d'euros
de crédits européens
programmés

65% de montants
programmés UE

2. Efficacité / impacts et cohérence des actions soutenues par le programme opérationnel Île-de-France

✓ Volet « Revitalisation urbaine et continuité écologique » (OS 1 et 3)

QE : Quelle cohérence des interventions avec les objectifs pour les territoires identifiés dans le plan d'action du SRCE et les besoins des bénéficiaires ? **Les projets ont-ils permis de créer / maintenir des services de proximité et un tissu associatif et/ou d'entreprise ? de répondre aux besoins locaux des habitants** (maison de santé, crèches, activités socioéducatives ...) **et à la dynamique de développement des quartiers ? Dans quelle mesure les projets ont contribué à la restauration**, à la remise en état, ou à la création de continuité écologiques et à la préservation de la biodiversité ? **Quelle plus-value** des cofinancements FEDER ? Les fonds ont-ils permis de **financer des projets innovants** ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

L'objectif spécifique (OS) 1 du programme opérationnel (PO) Île-de-France vise au renforcement de la diversité des fonctions dans les quartiers prioritaires en axant son soutien sur l'accroissement des activités économiques, l'amélioration de l'ouverture des équipements publics aux habitants des ITI et en favorisant l'attractivité des quartiers. Cet OS connaît une programmation en évolution (55,8 %) avec un taux de sélection des opérations par les ITI qui atteint les 100 % dans 11 des 12 territoires ayant retenu cet OS.

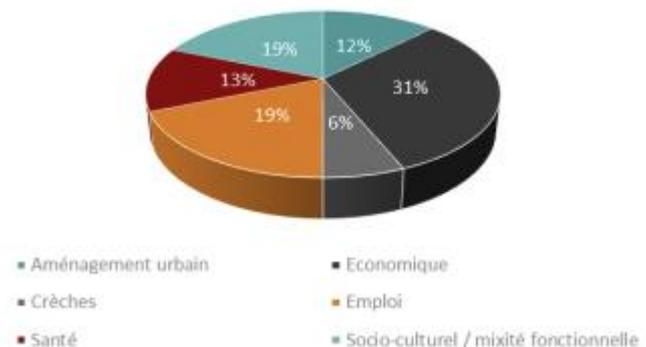
Sur les **16 opérations programmées**, 13 répondent aux critères de l'objectif de réalisation concernant les réhabilitations ou constructions d'équipements innovants et structurants permettant de dépasser de 30 % la cible visée initialement. La **principale difficulté** sur ces opérations s'avère être la **lourdeur du montage, qui rend pertinente la pré-identification des projets** en amont pour pouvoir déposer les dossiers de demande d'aide dans les échéances du PO. Les réalisations sont **diversifiées** et correspondent aux priorités spécifiques des territoires urbains : 8 opérations

contribuent à l'accompagnement à la création d'entreprises, dans l'emploi ou l'insertion, 5 projets permettent la création d'équipements publics en matière de santé, garde d'enfants ou d'équipements socio-culturels polyvalents et 2 projets portent sur l'aménagement urbain renforçant l'attractivité des quartiers. Ces opérations permettent **d'améliorer le cadre de vie et la qualité de vie des habitants**. Leur positionnement dans les QPV permet de **répondre aux besoins de leur population, tout en ouvrant les quartiers vers le reste de la population des villes**, favorisant ainsi une mixité inter-quartiers et contribuant à la **valorisation de leur image**.

Si elles permettent de tisser du lien social, les effets dans ce domaine ont été limités par la crise sanitaire qui est venue impacter directement plusieurs de ces équipements.

L'OS 3, dont la vocation est de favoriser la continuité écologique des trames vertes et bleues dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, connaît également une dynamique de programmation satisfaisante et le niveau de sélection des projets par

Vocation des équipements soutenus (en % du nombre d'équipements)



les ITI amène à couvrir 96 % du montant de l'enveloppe financière de l'axe 2. Les **6 opérations soutenues** favorisent les **continuités écologiques de la trame verte et bleue (TVB)** identifiées comme prioritaires dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Si la contribution en termes de **traitement des obstacles ou points de fragilités** est satisfaisante par rapport à la cible du PO, elle reste limitée au regard de l'objectif régional qui s'élève à 1 168. Ces opérations présentent des effets en **matière de renaturation des berges, d'amélioration du cycle de l'eau, de renaturation en ville, de valorisation des espaces verts et de préservation des réservoirs de la biodiversité**. Elles contribuent, par ailleurs, à **l'atténuation du réchauffement climatique** (lutte contre l'effet d'îlot de chaleur, stockage et séquestration du CO2...) et confortent **l'attractivité de ces quartiers**. Les **résultats restent en revanche difficiles à mesurer**, les actions d'observations n'étant pas envisagées dans le cadre des opérations. De même, l'appui à l'information et à la sensibilisation dans le cadre de ces opérations aurait pu être plus soutenu dans le cadre du FEDER, mais la complexité de justification des dépenses a été ressentie comme un frein par les porteurs de projets.

Pour ces deux OS, la valeur ajoutée du FEDER se justifie par le **renforcement de la qualité** des opérations et la **plus grande envergure** donnée aux opérations.

Sans poser d'exigences fortes de sélection, le volet ITI des PO a permis de répondre aux priorités des territoires et à développer des projets de qualité en privilégiant la complémentarité avec les orientations des autres outils régionaux et locaux stratégiques, tels que les contrats de ville, la stratégie régionale pour la croissance, l'emploi et l'innovation, le schéma régional de cohérence écologique, le plan régional de santé...

✓ Volet – « Actions ciblées sur les populations marginalisées » (OS 2 et 5)

QE : Quels impacts des cofinancements sur la réduction du nombre de membres des communautés marginalisées vivant dans un habitat précaire et leur insertion sociale ? Les dispositifs facilitent-ils l'accès et la continuité avec d'autres dispositifs d'insertion et de formation professionnelle existants ? Quelle plus-value des cofinancements FEDER et FSE ? Les fonds FEDER-FSE ont-ils permis de financer des projets innovants ?

 CE QU'IL FAUT RETENIR

Les interventions en direction des populations marginalisées telles que les Roms constituent une spécificité des investissements territoriaux intégrés du PO Ile de France. Elles se matérialisent par deux types d'actions complémentaires mobilisant tant du **FEDER** (résorption de l'habitat précaire) que du **FSE** (accompagnement social).

Montants maquetés et taux de programmation par ITI (OS 2 et OS 5)

ITI	Montants prévus	Taux de programmation au 12-01-20 (%)
OS 2 « habitat précaire » - FEDER		
EPT EST ensemble	1 060 015 €	--
Grand Paris Seine et Oise	500 707 €	--
EPT Plaine Commune	161 038 €	--
EPT Grand Orly Seine-Bièvre	76 802 €	--
TOTAL	1 798 502 €	--
OS 5 « dispositifs d'insertion » - FSE		
EPT EST ensemble	432 404 €	-
EPT Plaine Commune	1 231 717 €	18%
EPT Grand Orly Seine-Bièvre	971 079 €	98,6%
TOTAL	2 635 200 €	44,7%

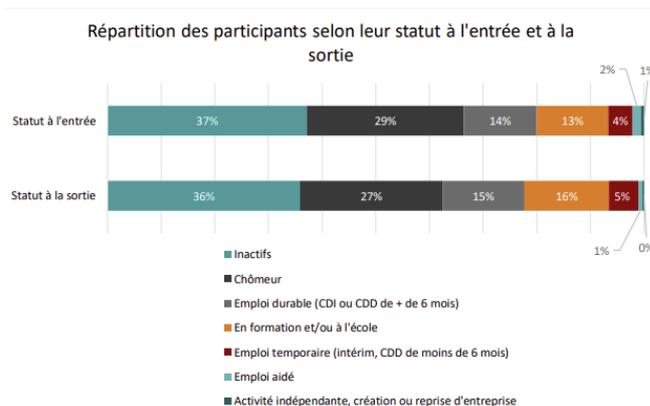
Source : données de suivi Région IDF

Les dynamiques d'avancement du PO enregistrent un décalage marqué au regard des objectifs initiaux de programmation et en particulier concernant l'OS 2 « résorption de l'habitat précaire - FEDER ». **Plusieurs raisons viennent en partie expliquer ces décalages** : évolution des modalités de mise en œuvre de ces OS qui ont notamment engendré un lancement tardif de l'AMI ou encore le caractère complexe et multi-partenarial des projets à mettre en œuvre pouvant retarder l'émergence des projets, etc... Malgré ces décalages, **des dynamiques récentes laissent présager des perspectives encourageantes** : taux de sélection de plus de 104% pour l'OS 5 et des projets à programmer qui pourraient permettre de mobiliser près de ¾ de l'enveloppe dédiée à

l'OS5 « insertion population marginalisée » si la phase d'instruction à venir confirme ces initiatives.

Les travaux d'évaluation soulignent que, bien qu'essentiels, les moyens financiers engagés via le FEDER au titre de l'OS 2 « résorption de l'habitat précaire », demeurent **trop limités pour avoir un impact significatif sur le logement des communautés marginalisées à l'échelle régionale**. En revanche, les impacts localisés ne seront pas anodins (ex-relogement d'1/3 de la centaine de ménages implantée dans le secteur des Murs à Pêches à Montreuil).

Concernant les initiatives en faveur de l'insertion des populations marginalisées, la contribution du FSE apparaît plus significative. Les données de suivi soulignent ainsi que 3 082 personnes ont fait l'objet d'un accompagnement vers les dispositifs d'insertion, soit environ 69% de la cible prévue en 2023. Au regard du taux de sélection qui dépasse les 100%, on peut penser que la cible sera entièrement atteinte d'ici la fin du programme. On notera notamment des résultats probants en faveur des actions liées à la domiciliation/couverture sociale mais plus en retrait concernant la scolarisation et l'accès à l'emploi.



En effet, même si l'on constate une **bonne articulation avec les autres dispositifs existants en matière d'insertion** et que beaucoup de projets n'auraient pas vu le jour sans les crédits européens, **de nombreuses contraintes freinent encore les démarches d'insertion** : évacuation des terrains, faible maîtrise de la langue française, méfiance vis-à-vis des soutiens pouvant être apportés, etc...

✓ Volet – « Actions en faveur de la lutte contre les discriminations » (OS 6)

QE : Dans quelle mesure l'acquisition des bases de la langue française a-t-elle un impact sur l'ensemble des risques d'exclusion / discrimination ? Quels effets des projets sur la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes (accès à l'emploi, aux services...) ? Quelle plus-value des cofinancements FSE ? Les fonds ont-ils permis de financer des projets innovants ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

De nombreux indicateurs révèlent que toutes formes de **discriminations** persistent voire s'accroissent en France, et les **populations des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** sont davantage discriminées en raison de **l'origine**, de **convictions religieuses** ou de **l'apparence physique**, que celles résidant hors des quartiers prioritaires.

Mis en œuvre par les organismes intermédiaires avec subvention globale (GIP académiques) et territoires ITI, l'OS 6 du PO FEDER-FSE IDF 2014-2020 en particulier soutient les actions d'accompagnement et de formation-action visant à la réduction des discriminations et à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Une enveloppe de près de **7M € FSE** a été mise en œuvre par les ITI. 13 des 15 territoires ITI ont bénéficié d'une enveloppe.

Axe 4 - OS 6 - Accroître les actions d'accompagnement et de formation-action visant la réduction des discriminations et la promotion de l'égalité F / H	Typologie de porteurs			
	Acteurs de l'emploi	Acteurs de l'insertion professionnelle	Autres acteurs privés	Structures publiques
Apprentissage du français	1 (récurrent)			9 (dont 1 récurrent)
Egalité d'accès à la santé			4	3
Sensibilisation aux discriminations		1 (récurrent)		
Actions à destination des acteurs			3 (dont 2 récurrents)	
Accès aux droits				
Egalité Femmes / Hommes	1 (récurrent)		1	

40% des crédits FSE de l'OS 6 programmés à ce jour soutiennent des **ateliers sociolinguistiques** (30 % des opérations programmées). Ce type d'action joue un double rôle d'insertion et **sa plus-value pour les bénéficiaires finaux est importante**. La maîtrise du français constitue un prérequis essentiel des parcours d'insertion sociale et professionnelle. Ces formations participent également à l'information des participants sur leurs droits, les services, la lutte contre les discriminations, contre les inégalités entre les femmes et les hommes, l'accès à la santé ...

La lourdeur administrative des dossiers FSE et leurs contraintes de suivi imposent aux bénéficiaires des investissements rigoureux dans leurs efforts de gestion. Ces contraintes ont participé à **la structuration et la professionnalisation des équipes** (montée en compétences, création de postes ...). Les montants mobilisables sont la source d'un **effet levier non négligeable** pour les acteurs du secteur de l'insertion sociale et de la lutte contre les discriminations. Face à la pénurie de financements publics et au manque

de ressources propres de porteurs de projets, les financements européens se révèlent indispensables à la réalisation de la plupart des actions, voire pour la pérennité de certaines structures.

La territorialisation de la mise en œuvre par les ITI s'est avérée une **plus-value pour l'accompagnement de petites structures et acteurs locaux**, mais la mise en œuvre des crédits a néanmoins rencontré plusieurs limites pour les bénéficiaires, qui ne favorisent pas la consommation des crédits : justification des participants et indicateurs **inadaptés aux cas particuliers** et à la réalité des projets, importance des **délais** de traitement des dossiers (instruction, paiements) et **incertitude élevée** sur les montants de subvention réellement perçus à la clôture de l'opération.

✓ Volet – « Rénovation énergétique » (OS 13)

QE : Quels impacts des cofinancements en faveur de la réduction du nombre de personnes en situation de précarité énergétique dans les territoires visés ? Quels sont les impacts sur les factures énergétiques ? Sur le comportement et la consommation des ménages ? Quelle plus-value des cofinancements FEDER ? Les fonds ont-ils permis de financer des projets innovants ?

🔑 CE QU'IL FAUT RETENIR

Le bâti est le secteur le plus consommateur d'énergie en Île-de-France (65% en 2017) et représente à ce titre un axe prioritaire de la transition énergétique. Le **secteur résidentiel** représente près de 67% de la consommation énergétique du bâti (90,17 TWh par le secteur résidentiel + 45 TWh par le secteur tertiaire), et le **chauffage** est identifié comme l'un des principaux postes de consommation. Le POR soutient la rénovation thermique des logements à travers l'OS13, dans l'objectif de **diminuer les émissions de GES** et **réduire la précarité énergétique** des ménages. Il cible pour cela les **logements sociaux** et les **copropriétés dégradées** situés dans des territoires urbains prioritaires.

Exclusivement mis en œuvre par le biais des ITI, l'**OS 13 a permis de cofinancer 22 opérations de rénovation thermique de bâtiments résidentiels**. Le **taux de programmation atteint 75%** (soit **23 M€ de FEDER**) pour un taux de sélection moyen de **98%**. Les perspectives de consommation de l'enveloppe - d'ailleurs **revue à la hausse à hauteur de 10% en cours de programmation** - sont donc encourageantes. **13 des 15 ITI ont alloué des fonds sur l'axe 8** et 8 d'entre eux ont d'ores et déjà entièrement consommés leur enveloppe.

Typologie de porteurs		
Axe 8 - OS 13 - Diminuer la précarité énergétique à travers la rénovation du bâti résidentiel	Copropriétés, notamment dégradées	Bailleurs sociaux
Rénovations thermiques copropriétés dégradées	6	
Rénovations thermiques logements sociaux		16

S'il est difficile de mesurer l'impact du FEDER sur la réduction des factures énergétiques, notamment par **manque de recul sur des travaux** récents ou en cours, on estime que les rénovations soutenues ont permis **l'amélioration du classement en termes de consommation énergétique de plus de 2 450 ménages**. Le POR joue donc bien un rôle de levier contre la précarité énergétique. De plus, il apparaît que la cible pour l'indicateur de résultat concernant la diminution des GES (CO34) a été largement sous-estimée à l'échelle de l'axe. Le retour d'expérience sur ce type d'opérations une fois achevées montre très souvent que l'influence positive des travaux de rénovation sur la consommation des ménages est fortement liée à **l'accompagnement des résidents dans l'utilisation de leurs nouveaux équipements** et à des **actions de sensibilisation / information aux bonnes pratiques** (écogestes, formation à l'utilisation des thermostats / programmeurs ...). En effet, les locataires ont souvent une perception mitigée du confort induit par les rénovations thermiques. Par ailleurs, la quasi-totalité des bailleurs n'a **pas effectué d'augmentation de loyer à la suite des travaux**.

En termes de **mise en œuvre**, la comparaison entre l'OS13 et les autres OS de l'axe 8 fait clairement apparaître **la plus-value des ITI**. L'**animation territorialisée** et la connaissance de l'écosystème des acteurs a facilité l'articulation des cofinancements et la personnalisation de l'accompagnement a démontré sa **plus-value sur la cible des copropriétés privées** en particulier. Le ciblage des copropriétés dégradées est une **spécificité du POR Île-de-France**, qui répond à des **besoins importants** et pour laquelle la mise en œuvre par ITI prend tout son sens.

3. Synthèse des recommandations

5 recommandations sont proposées. Elles s'articulent autour de 2 catégories :

- **Les recommandations portant sur la stratégie** : c'est-à-dire en lien avec le positionnement et les orientations clés à donner en faveur de l'Urbain (recommandations 1 à 3) ;
- **Les recommandations portant sur l'amélioration de la mise en œuvre des interventions** (recommandations 4 et 5).

Ces pistes d'évolution et recommandations n'engagent que leurs auteurs.

Recommandation 1 - Resserrer les crédits FEDER autour des priorités européennes. Cette recommandation vise à proposer des types d'actions pertinents et facteurs clefs de succès sur 4 thématiques liées à l'approche urbaine du futur PO 2021-2027. A cela s'ajoute une section « recommandations transversales » pour des solutions de simplification dans l'utilisation des fonds :

1. Recommandations transversales : avoir recours, dès que possible, aux « options de coûts simplifiés » ;
2. Numérique : Accompagnement à la mise en œuvre de stratégies de territoires sur le numériques, accompagnement des territoires dans leurs projets sur la donnée territoriale, accompagnement des TPE installées dans les quartiers défavorisés, développement de services numériques en matière d'e-éducation et d'inclusion numérique... ;
3. Economie circulaire : Création de boucles locales et changement de pratique en faveur de l'économie circulaire sur les territoires franciliens, soutien à la création et/ou modernisation des installations de valorisation des déchets ;
4. Mobilité durable : Soutien aux actions de développement des infrastructures de transports urbaines propres, soutien aux actions de développement des infrastructures cyclistes, soutiens aux expérimentations de solutions de mobilités propre à zéro émission ;
5. Efficacité énergétique : Soutien à la rénovation énergétique des logements (publics fragiles et/ou copropriétés dégradées).

Recommandation 2 - Contenu des stratégies intégrées : Cette recommandation vise à rechercher les articulations possibles entre le FEDER et les autres formes de financements déployés à la suite de la crise sanitaire autour de deux pistes de réflexion :

1. Notion de périmètre géographique : Réflexion importante en fonction de la thématique concernée. Il apparaît pertinent de déterminer le périmètre géographique selon l'objectif spécifique et non de manière globale au PO ;
2. Conception des stratégies locales : Les stratégies devraient afficher l'ensemble des priorités du territoire, tout en identifiant les différents fonds qui y seront affectés, avoir de vérifier l'articulation entre les différents dispositifs de financement.

Recommandation 3 - Donner une place au FSE+ dans les stratégies territoriales en dehors du cadre des ITI : cette recommandation vise à proposer une simplification de la gestion du FSE+ dans le cadre de stratégies urbaines intégrées. Dans ce cadre, trois enjeux principaux émergent :

1. Des stratégies urbaines intégrées qui intègrent les champs d'intervention du FSE+, même s'il n'y a pas d'enveloppe dédiée pré-affectée : La description des objectifs et le diagramme logique permettront d'identifier les orientations susceptibles d'être soutenues par le FSE+. Ces éléments constitueront une base à la rédaction et au ciblage des appels à projets territoriaux du FSE+ ;
2. Points de vigilance dans la rédaction des appels à projets territoriaux du FSE+ ;

3. La question de la mobilisation des équipes des ITI et de leur rôle sur le FSE+ : par retour d'expérience, le maintien du rôle des ITI dans la détection de projets, l'accompagnement dans le montage et le suivi des opérations peut s'avérer pertinent.

Recommandation 4 – Modalités de candidature et de sélection des territoires urbains : cette recommandation vise à éviter les retards de programmation liés à la mobilisation des ITI autour de trois éléments :

1. Calendrier : Anticiper les phases d'appels et de dépôts des candidatures ;
2. Appel à candidature : Privilégier une sélection en un seul temps, nécessité d'établir un cahier des charges précis et de réaliser une sensibilisation renforcée pour que la candidature soit en adéquation avec les attentes de l'AG ;
3. Modalités de sélections : maintien des grandes orientations des critères énoncés en 2014-2020, importance de la sélection au regard de la qualité de la stratégie, mise en place d'un comité technique d'expertise chargé d'analyser la qualité des candidatures...

Recommandation 5 – Organisation et modalités de mise en œuvre : cette recommandation met en avant **les points de vigilance** et les **facteurs de succès** sur l'organisation et la mise en œuvre du dispositif ITI :

1. Délégation des tâches : Difficulté de recrutement de personnel qualifié dans les territoires moins attractifs d'Île-de-France, complexité du montage de dossiers ; contribution de l'AG à la montée en compétences des ITI, formation régulière des OI, mise en place d'échanges entre les AG et les OI sur l'avancement des dossiers... ;
2. Modalités d'organisation et outillage de l'OI : Une interprétation plus stricte des règles de séparation fonctionnelle est souhaitée par la Commission, manque d'outils harmonisés permettant le suivi de l'avancement de la programmation à l'échelle de l'OI ; Maintien de l'assistance technique sur 21-27, mobilisation des élus dès le démarrage des stratégies urbaines afin de les mobiliser ensuite dans la mise en œuvre des stratégies ;
3. Pilotage et animation régionale : évolution du système des vérifications de gestion ; autoriser les contacts entre animateur ITI et services instructeurs sur les questions d'ordre réglementaire spécifique aux projets...