



ENQUÊTE IRDSU 2013
Synthèse de mars 2014

Organisation et équipes-projet : **des enjeux pour les futurs contrats de ville**

SOMMAIRE

1- Sur l'observation des territoires	4
2- Sur le pilotage de la Politique de la Ville	7
3- Sur la mobilisation des moyens de droit commun	11
4- Sur la participation citoyenne	16
5- En conclusion : des enjeux stratégiques pour les mois à venir	19
> Un calendrier qui va être complexe à gérer	
> Un pilotage partagé en cours de construction	
> La délicate question du droit commun	
> Des échelles de projet à clarifier	
> L'adaptation des équipes-projet aux enjeux et aux évolutions de la Politique de la Ville	
ANNEXE - Qui sont les professionnels qui ont répondu à l'enquête ?	22



L'ENQUÊTE 2013 DE L'IRDSU

L'IRDSU réalise chaque année depuis 2009 une enquête nationale auprès des professionnels de la Politique de la Ville et du Développement Social Urbain, quelles que soient leurs fonctions ou leurs responsabilités dans les équipes-projet locales¹.

Elle permet d'alimenter une série de rencontres qui ont lieu avec l'État (SG-CIV, ACSé, ANRU) et avec l'ensemble des acteurs de la Politique de la Ville : Conseil National des Villes, associations d'élus, parlementaires, réseaux associatifs, élus et partenaires locaux,...

L'enquête 2013 s'est intéressée aux conditions de pilotage et d'ingénierie qui devront être mises en œuvre dans les prochains mois pour la préparation des nouveaux contrats de ville

En effet, la réforme qui se formalise maintenant dans la loi "Ville et cohésion urbaine" a fixé des ambitions fortes qui passent par des évolutions structurelles de la Politique de la Ville :

- mise en place de systèmes d'observation pertinents et dynamiques des territoires ;
- organisation du pilotage stratégique du contrat à l'échelle intercommunale ;
- identification et mobilisation des moyens de droit commun (État et collectivités) et des fonds structurels européens ;
- engagement dans des démarches de participation qui développent le pouvoir d'agir des habitants.

Ces ambitions nécessitent une évolution en termes d'ingénierie, d'organisation des équipes-projet, de méthodes de travail et de gouvernance. Les premières leçons tirées des sites en préfiguration de contrats de ville montrent d'ailleurs bien la complexité et l'ampleur des évolutions à apporter.

L'objet de cette enquête annuelle était donc de voir, du point de vue des professionnels du développement social urbain :

- où en est leur territoire par rapport à chacun de ces objectifs ?
- quelles sont les conditions à réunir en termes d'ingénierie et d'organisation pour réellement engager ces évolutions structurelles ?

Le questionnaire comportait plus de 40 questions - dont une moitié appelaient à une réponse libre - autour de quatre thèmes :

- l'observation des territoires**
- le pilotage de la Politique de la Ville**
- la mobilisation des moyens de droit commun**
- le développement de la participation citoyenne**

Cette synthèse des 113 réponses reçues est enrichie d'échanges menés entre octobre 2013 et février 2014 lors de rencontres régionales ou nationales, ainsi que des apports de membres de l'association concernés par les sites en préfiguration de contrats de ville.

¹ **Voir aussi :** ENQUÊTE 2012 – « Demain, quelles Politiques de la Ville pour quels territoires ? » : <http://www.irdsu.net/irdsu/les-projets/etudes-enquetes/enquete-2012-demain-quelles-politiques-de-la-ville-pour-quels-territoires/>

1- SUR L'OBSERVATION DES TERRITOIRES

Le premier enjeu repéré est celui de l'observation locale. Notamment parce que nos enquêtes des dernières années ont bien montré à quel point beaucoup de territoires étaient dépourvus en termes de moyens ou de compétences, avec un déséquilibre net suivant la taille des territoires ou l'importance donnée à l'ingénierie.

Et comme le montrent les préfigurations, les équipes-projet vont devoir s'approprier la nouvelle méthode instituée par la réforme de la Politique de la Ville à partir de nouvelles données : carroyage et critère de pauvreté. Or la gestion technique de ces données reste complexe.

Sans oublier qu'elle doit s'articuler avec la logique de "territoire vécu" - sur lequel des interventions sont possibles au profit des habitants des territoires prioritaires - et avec la logique de "projet de territoire" à l'échelle stratégique du bassin de vie.

Cela va donc nécessiter un "saut qualitatif" net en termes de diagnostic, de suivi et d'évaluation.



L'ESSENTIEL SUR L'OBSERVATION

o Un déficit d'outils d'observation structurés

=> 1 site sur 3 n'a pas de dispositif structuré d'observation ; il ne s'appuie que sur les remontées d'informations locales et sur la connaissance empirique du territoire

NB : et cette proportion dépasse 1 sur 2 dans les bassins de – de 100 000 habitants

o Des dispositifs très hétérogènes

- souvent appuyés sur un service dédié dans les grandes agglomérations
- rarement sur des postes dédiés au sein des équipes-projet

o Un dispositif amélioré ces derniers mois dans 1 cas sur 3

- dans le cadre d'une meilleure articulation entre commune(s) et intercommunalité
- par la mobilisation de nouveaux outils

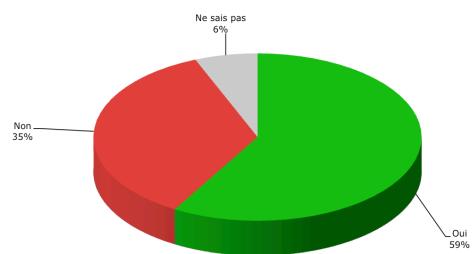
o Dans 1 cas sur 2, le bilan du CUCS n'a pas été réalisé et dans 1 cas sur 5 rien n'est prévu

o Des dispositifs à améliorer pour plus de la moitié des répondants

- par des moyens humains dédiés, notamment au sein des équipes-projet
- par des améliorations techniques sur les outils, les périmètres, les calendriers...
- par une meilleure coordination partenariale

=> Et c'est finalement une « stratégie globale d'observation et de diagnostic » qui est attendue dans la plupart des sites

> Y'a-t-il sur votre territoire un dispositif d'observation ?



Une part importante de territoires (plus d'un tiers dans notre enquête) n'a pas de dispositif d'observation structuré. Et si ces dispositifs existent dans la très grande majorité pour les bassins de plus de 300 000 habitants, la proportion tombe à moins de la moitié dans les bassins de moins de 100 000 habitants où "l'observation" s'appuie avant tout sur les "remontées d'information" des acteurs locaux.

Quant aux dispositifs existants, ils sont très hétérogènes mais ils reposent généralement sur une démarche du type "observatoire" associant plusieurs services - plus rarement dans une logique interpartenariale - et souvent animée par le service en charge de la Politique de la Ville.

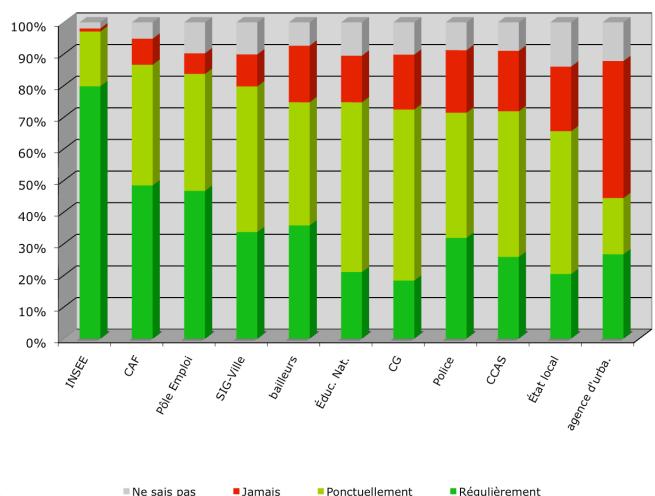
Dans les grandes collectivités un service dédié est souvent mobilisé (SIG, agence d'urbanisme) tandis que les plus petites font parfois appel à un appui extérieur (cabinet d'études ou Centre de Ressources Politique de la Ville). Il est très rare qu'un poste soit dédié à l'observation/évaluation au sein de l'équipe-projet.

> Un travail formalisé de bilan / évaluation a-t-il été réalisé ?



De la même manière, à peine la moitié des répondants ont déjà mené un travail de bilan formalisé du CUCS et dans un cas sur cinq aucun bilan n'est prévu.

> Quelles sources de données quantitatives sont utilisées sur votre territoire?



Pour ce qui est des données mobilisées, l'**INSEE** reste la première source statistique, avant la **CAF** et **Pôle Emploi**.

Viennent ensuite le **SIG-VILLE**, le **CCAS**, le **Conseil Général**, les **bailleurs**, l'**Éducation Nationale** et la **Police**. Puis, dans une moindre mesure : l'**État local** et les **agences d'urbanisme**.

(...)

> Dans la perspective de la réforme de la Politique de la Ville et de la géographie prioritaire, vos moyens d'observation ont-ils été améliorés ou développés ces derniers mois ?



Plus d'un tiers des répondants notent une amélioration du dispositif ces derniers mois, dans le cadre de la réflexion sur la réforme de la Politique de la Ville et sur la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville.

Ces améliorations ont rarement reposé sur des moyens nouveaux (3 recrutements et 2 mobilisations de l'agence d'urbanisme).

Elles se sont surtout appuyées sur une meilleure coordination - notamment entre commune et intercommunalité - et sur la mobilisation de nouveaux outils : carroyage, outils informatiques, prise en compte de l'évolution des données dans le temps... Et dans quelques cas seulement sur de nouvelles méthodes associant les acteurs et les habitants : enquêtes ou ateliers participatifs.

Et si l'on se projette dans l'avenir, **plus de la moitié des répondants souhaitent une évolution des dispositifs d'observation** pour l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de ville.

Pour certains territoires, le besoin premier est celui des moyens dédiés, à travers un poste au sein du service ou à travers un service dédié. Dans ces territoires, les plus démunis, ressort également le besoin de formation des équipes en place et d'accompagnement extérieur.

Mais dans la plupart des territoires, l'enquête montre que l'amélioration viendrait surtout d'une meilleure stratégie s'appuyant sur les moyens existants. Ce qui nécessite un meilleur partage de données entre partenaires. Mais aussi avec les acteurs locaux : porteurs de projet, associations, habitants...

Les questions techniques sont également souvent évoquées :

- incohérence des indicateurs, des périmètres, des catégories ou des dates des données entre partenaires ;
- impossibilité d'une observation dynamique des évolutions ;
- nécessité d'articuler des données ciblées sur les périmètres prioritaires avec d'autres échelles territoriales.

Et la question qui est posée est finalement celle d'une "stratégie globale d'observation et de diagnostic" pour laquelle la question du rôle de l'intercommunalité est mise en avant.

> Ces moyens d'observation vous paraissent-ils adaptés et suffisants pour l'élaboration du nouveau contrat de ville ?



2- SUR LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le deuxième enjeu sur lequel a porté l'enquête est celui du pilotage et du rôle de l'intercommunalité, puisque la réforme vise à une meilleure animation stratégique à l'échelle du bassin de vie. Mais, comme notre enquête 2012 l'avait fait ressortir, il ne s'agit pas de s'orienter vers un pilotage exclusif de l'intercommunalité ni vers une répartition artificielle entre « stratégique » et « opérationnel » entre intercommunalité et commune(s). Il s'agit plutôt de développer une gouvernance partagée où la répartition des rôles - à définir localement - s'appuie sur la capacité de l'intercommunalité à être "chef de file", à proposer une vision globale, des instances de pilotage et la mutualisation de moyens.

Néanmoins, l'intégration intercommunale et la définition de l'intérêt communautaire pour la compétence Politique de la Ville sont très différentes d'un territoire à l'autre. Et, comme le montrent les préfigurations, la réflexion sur l'engagement intercommunal dans la Politique de la Ville est encore souvent en construction ou en négociation, notamment autour des questions de solidarité ou de péréquation locale. Par ailleurs, les évolutions à venir, non seulement sur la Politique de la Ville, mais aussi sur les réformes de la péréquation ou de la décentralisation créent beaucoup d'incertitudes. C'est notamment le cas pour la métropolisation et pour la carte de l'intercommunalité en Ile-de-France (Grand Paris et intercommunalités de grande couronne).

Enfin, les préfigurations montrent que la posture de "l'Etat local" est déterminante. Parfois facilitante quand il assure une fonction de mobilisation et de coordination des services ou de relais actif avec la coordination nationale. Ou contre-productive, quand il peine à mobiliser, travaille en vase-clos ou s'en tient à des injonctions.



L'ESSENTIEL SUR LE PILOTAGE

- o Dans la grande majorité des cas, une forme de pilotage partagé entre commune(s) et agglomération existe déjà
- o Mais la répartition ne peut pas être réduite à une distinction artificielle entre "stratégie" et "opérationnel"
- o Le rôle de l'intercommunalité est très souvent en évolution, voire en construction
- o Cette répartition des rôles commune(s)/interco est à améliorer pour 1 répondant sur 2
 - => en poussant plus loin l'articulation actuelle
 - => et en définissant clairement la solidarité intercommunale
- o 1 répondant sur 5 a travaillé aux modalités de préparation du contrat de ville, autour de 3 noyaux
 - les relations entre l'intercommunalité et l'Etat local
 - les relations entre services de la collectivité
 - les relations entre les collectivités et les autres signataires du contrat
- o Dans moins d'1 cas sur 5 l'organisation locale a déjà été adaptée en vue du contrat de ville
 - par l'affirmation du rôle de l'intercommunalité
 - sur des sites en préfiguration
 - par une réduction des moyens liée à une anticipation de sortie de la géographie prioritaire



> Quel est le rôle de l'intercommunalité dans le pilotage de la Politique de la Ville sur votre territoire ?

Dans une minorité des réponses à cette enquête annuelle, le rôle de l'intercommunalité sur le dossier “Politique de la Ville” est inexistant ou encore à définir. Mais il s'agit principalement de territoires d'Ile-de-France où l'intercommunalité elle-même est encore en construction.

Et dans quelques cas, à l'inverse, le pilotage est entièrement intégré à l'intercommunalité. Généralement dans des territoires où la ville-centre a un poids significatif ou concentre l'essentiel de la géographie prioritaire et où le service intercommunal s'est constitué par transfert du service de la ville-centre.

Dans la grande majorité des cas l'organisation repose donc déjà sur un pilotage partagé dans lequel l'intercommunalité - à partir de sa définition de l'intérêt communautaire - a petit à petit assis son rôle d'animation.

Le modèle le plus fréquent est alors celui d'une “équipe-projet” avec une “coordination” intercommunale (un poste de chef de projet, voire un service) et un réseau d'agents dans les communes concernées, chefs de projet souvent, mais aussi parfois agents de développement ou directeurs.

Deux thèmes restent “structurants” du rôle de l'intercommunalité et ont souvent servi de points d'appui pour définir son rôle : l'emploi/développement économique et l'habitat. Ce qui l'a positionnée comme porteuse de dispositifs comme les Plans Locaux pour l'insertion et l'Emploi (PLIE), Maisons de l'Emploi, Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et parfois Programmes de Rénovation Urbaine (PRU), Plans Stratégiques Locaux (PSL) ou Programmes Urbains Intégrés (PUI).

Mais de plus en plus d'intercommunalités sont aussi en charge de dispositifs opérationnels sur de nouvelles thématiques : Gestion Urbaine de Proximité (GUP), Ateliers Santé Ville (ASV), Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD), Programmes de Réussite Éducative (PRE)...

Le rôle de pilotage/animation peut se traduire, à des niveaux différents suivant les territoires mais aussi suivant les thématiques au sein d'une même intercommunalité :

- coordination des différents programmes d'aménagement du territoire;
- coordination du réseau local de professionnels et d'élus en charge de la Politique de la Ville, avec l'animation d'outils et d'instances;
- animation du travail de négociation et de mobilisation des moyens des signataires du contrat;
- gestion du contrat et instruction centralisée des dossiers;
- mutualisation de moyens humains ou techniques au niveau intercommunal, par exemple sur l'observation ou l'évaluation.

L'intercommunalité est aussi parfois présentée comme le garant du respect des engagements ou de la cohérence globale. Et comme interlocuteur privilégié de l'Etat local.

Enfin, un rôle d'appui technique ou de “fonction ressources” est parfois évoqué.

(...)

> Cette situation vous paraît-elle satisfaisante ?

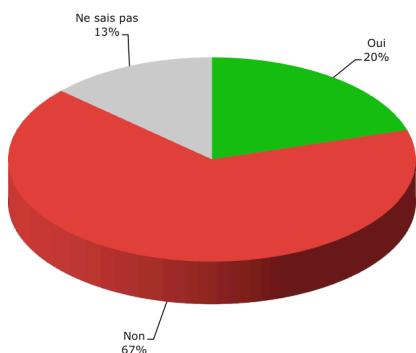


La moitié des répondants jugent que cette répartition des rôles n'est pas satisfaisante.

Néanmoins, ce qu'ils remettent en cause, ce n'est pas forcément la nature de la répartition mais plutôt le fait que le modèle n'est pas abouti et est souvent instable. Et cela est dû à des arbitrages locaux qui n'ont pas été faits ou à des résistances pour donner une dimension intercommunale à la solidarité avec les territoires les plus pauvres.

Sans oublier les incertitudes liées aux échéances électorales ou aux flous des réformes en cours (géographie prioritaire, péréquation, décentralisation) qui sont souvent rappelées.

> Les modalités de préparation du nouveau projet de territoire en vue du contrat de ville ont-elles été définies ?



Et dans ce contexte d'incertitude et "d'inaaboutissement", ce sont plus des deux tiers des

sites qui n'ont pas du tout défini les modalités d'élaboration du futur Contrat de Ville.

Les sites qui ont commencé à y travailler s'appuient sur les bilans du CUCS, la mise à jour des diagnostics locaux et souvent le travail lancé dans le cadre d'un Plan Stratégique Local (PSL) en prolongement du Projet de Rénovation Urbaine (PRU).

Des instances de pilotage techniques et/ou politiques ont pu être mise en place, autour de 3 "noyaux" :

- les relations entre l'intercommunalité et l'État local
- les différents services de la collectivité, en charge de la Politique de la Ville et de droit commun (commune ou intercommunalité)
- avec les partenaires, signataires pressentis du futur contrat de ville

Des groupes de travail thématiques ont souvent été mobilisés ou créés.

Quelques rares sites ont déjà élaboré un document stratégique d'orientation, voire un "projet de territoire" et un programme d'action.

(...)



> Les perspectives de réforme de la Politique de la Ville ou de réforme territoriale ont-elles déjà amené à revoir l'organisation locale ?



Ce qui logiquement fait qu'**une petite minorité des sites seulement a déjà engagé des modifications de son organisation locale.**

Ces modifications sont liées à l'évolution récente de l'intégration intercommunale ou aux préfigurations des contrats de ville.

Dans quelques cas, la réorganisation est l'anticipation d'une "sortie" présumée de la géographie prioritaire et se traduit par une réduction des moyens humains.

3- SUR LA MOBILISATION DES MOYENS ET DES SERVICES DE DROIT COMMUN

La question du droit commun est au cœur de la réforme de la Politique de la Ville. Mais cette question est complexe car quand on parle du droit commun et de sa “mobilisation”, on parle en fait de plusieurs questions complémentaires mais assez différentes :

- comment identifier le droit commun existant sur les quartiers prioritaires ?
- comment mobiliser plus de moyens de droit commun sur les quartiers ?
- comment mieux articuler moyens de droit commun et moyens spécifiques ?
- comment faire évoluer le droit commun pour qu'il s'adapte aux problématiques des quartiers ?

Par ailleurs - l'étude menée par l'IRDSU en 2008 l'a bien montré² - la définition du “droit commun” est difficile à préciser. Et c'est surtout la relation entre ce qui existe et ce qui est développé dans le cadre de la Politique de la Ville qui est significative. La question du droit commun est donc spécifique à chaque territoire en fonction de son contexte et son organisation propre.

De plus, si cette réforme est ambitieuse, c'est parce qu'elle a une ambition de transformer la Politique de la Ville en profondeur. Son évolution passera donc par des transformations structurelles - par exemple en termes d'organisation ou de positionnement de l'ingénierie - nécessaires pour véritablement inclure la question du droit commun.

Ces points d'attention ont d'ailleurs été largement confirmés par l'expérimentation sur le droit commun lancée sur 33 CUCS en 2010. Si les collègues concernés notaient l'intérêt de la démarche pour identifier le droit commun et mobiliser de manière officielle et légitime les partenaires, ils notaient aussi l'hétérogénéité des situations locales (certains étant même déjà dans une logique transversale entre droit commun et spécifique sur l'éducation ou l'emploi, par exemple), les difficultés liées à l'ingénierie ou la gouvernance et la nécessité d'engager une véritable transformation des organisations et des méthodes de travail.

² Voir : [Enquête ingénierie DIV/IRDSU 2008 : "La relation au DROIT COMMUN et la mise en œuvre de l'EVALUATION"](http://www.irdsu.net/irdsu/les-projets/etudes-enquetes/enquete-ingenierie-divirdsu-2008-la-relation-au-droit-commun-la-mise-en-oeuvre-de-levaluation/) - <http://www.irdsu.net/irdsu/les-projets/etudes-enquetes/enquete-ingenierie-divirdsu-2008-la-relation-au-droit-commun-la-mise-en-oeuvre-de-levaluation/>



L'ESSENTIEL SUR LE DROIT COMMUN

- o **Une question complexe et peu aboutie dans les réflexions locales**

- o Beaucoup de confusion, notamment entre plusieurs objectifs différents :

- l'identification du droit commun
- la mobilisation
- la transformation...

- o **Mais 2 répondants sur 3 considèrent qu'ils peuvent mobiliser les moyens de droit commun en interne grâce**

- au bon positionnement de l'équipe-projet dans la hiérarchie
- aux interactions entre les services (y compris en prenant en compte les relations interpersonnelles)

- + **une légitimité liée à l'expertise reconnue des professionnels du DSU**

- leur capacité à prendre en compte des problématiques complexes ou des publics "difficiles"
- leur positionnement transversal dans l'organisation
- leur capacité à être l'interface entre les habitants/le terrain et les services/les élus

- o **En revanche le travail d'identification des moyens de droit commun est très insuffisant** (1 site sur 3 a travaillé à l'identification en interne; 1 sur 5 pour les moyens de l'État; 1 sur 6 pour les moyens des autres signataires)

- o **De plus, ce travail est limité à des « sondages » ou à des thématiques très ciblées** plutôt qu'une stratégie d'ensemble

- o **L'organisation locale doit évoluer pour 3 répondants sur 4**

- en affirmant la légitimité transversale de la Politique de la Ville et donc de l'équipe-projet
- en clarifiant les rôles et l'organisation au sein de l'État local

- o **Enfin, le travail sur les crédits européens est en progrès** (1 sur 6 en 2012; 1 sur 3 en 2013) mais reste encore insuffisant

> Dans votre collectivité, réussissez-vous à interpeller les services de droit commun ?



63% des répondants considèrent qu'ils peuvent mobiliser les moyens de droit commun au sein de leur collectivité.

Et quand on leur demande pourquoi, on peut dresser **une sorte de "cadre idéal" où toutes les conditions seraient réunies**. Avec d'abord l'enjeu de la légitimité politique et technique du "projet Politique de la Ville" et donc du service Politique de la Ville. Cette légitimité se traduit dans le positionnement hiérarchique au sein de l'organigramme par **une proximité directe avec le niveau de pilotage stratégique** (DG et élus).

Mais le positionnement dans l'organigramme doit aussi s'accompagner **d'interactions structurées entre services** pour que la capacité d'interpellation du service Politique de la Ville soit tout à fait légitime. Cette légitimité doit d'ailleurs se retrouver au niveau partenarial.

Cela nécessite donc de **valider localement des approches territorialisées et transversales** qui permettent de dépasser la tendance naturelle des organisations à segmenter leur action par services.

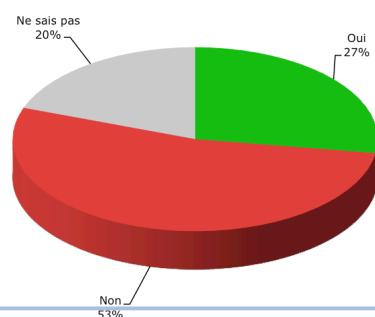
Mais les professionnels font également reposer leur légitimité sur l'expertise et la "plus-value" qu'ils apportent dans l'organisation locale :

- capacité à apporter des réponses face à la complexité ou à la spécificité des situations des quartiers prioritaires ;

- capacité à mobiliser des moyens spécifiques supplémentaires, "l'effet levier" ;
- capacité à animer une réflexion stratégique large, interservices, voire partenariale ;
- connaissance de dispositifs complexes ;
- connaissance des territoires et des publics ;
- capacité à assurer l'interface entre les habitants et les services municipaux ou les élus, voire à structurer et relayer leurs points de vue ;
- compétences en termes d'observation et d'évaluation.

Sans oublier que **beaucoup de professionnels mettent aussi en avant les relations interpersonnelles**, leur connaissance ou leur proximité avec les autres agents, parfois autour d'un même souci pour les populations.

> Un travail d'identification des moyens et des services de droit commun des collectivités locales a-t-il déjà été mené ?



Aucun travail d'identification des moyens de droit commun n'a été mené dans 53% des cas au sein de la collectivité.

Dans seulement 5 réponses, un travail global d'état des lieux des moyens et services de droit commun mobilisés a été réalisé ou est en cours. Et dans 2 réponses ce travail a été mené à l'échelle d'un quartier.

Mais dans la plupart des cas ce travail n'a été engagé que sur l'un ou l'autre des aspects :

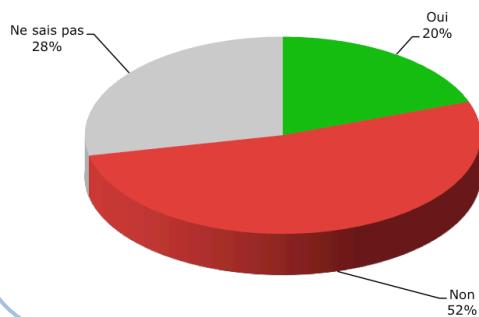
- recensement des crédits de droit commun dans les dossiers financés par le CUCS;
- état des lieux des équipements existants et des investissements prévus dans les quartiers prioritaires;
- analyse de la fréquentation des équipements municipaux par les habitants des quartiers prioritaires;
- "géolocalisation de moyens de droit commun";
- analyse de l'offre scolaire et périscolaire sur des quartiers prioritaires...

Pour les répondants, ce travail n'a pas été mené dans plus de 50% des cas pour les moyens de l'État et dans près de 60% pour les autres partenaires (Conseil Général, Conseil Régional, CAF,...).

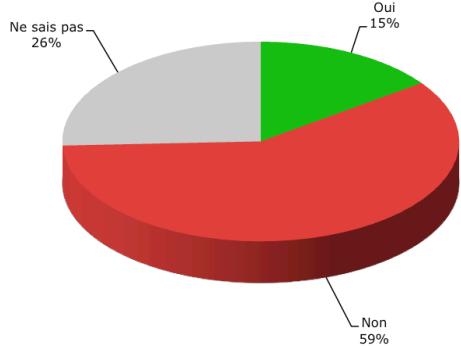
Quant il y a eu un travail, là encore, il ne s'agit jamais d'une analyse globale mais plutôt de "sondages" ciblés sur un ou deux axes :

- recensement de crédits de droit commun mobilisés dans les dossiers CUCS
- état des lieux des dispositifs d'aide au retour à l'emploi
- financements des centres sociaux
- investissements du bailleur
- état des lieux des transports publics...

> Un travail d'identification des moyens et des services de droit commun de l'État a-t-il déjà été mené ?

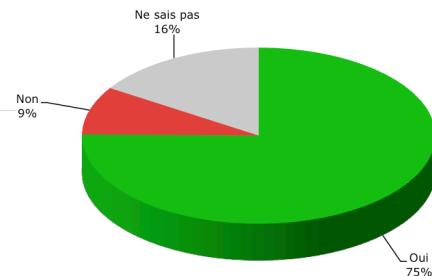


> Un travail d'identification des moyens et des services de droit commun des autres signataires a-t-il déjà été mené ?



Et les territoires qui se sont attaqués à la question - avenants CUCS expérimentaux ou préfigurations essentiellement - notent la **difficulté technique de l'exercice, voire l'impossibilité de la mettre en œuvre**. Notamment pour décliner localement les conventions interministérielles nationales.

> Une meilleure mobilisation du droit commun pour les nouveaux contrats de ville nécessite-t-elle, selon vous, une évolution au sein de votre collectivité ?

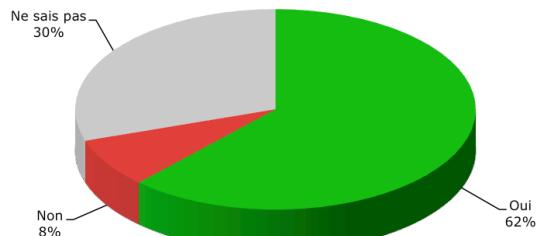


3 répondants sur 4 considèrent qu'il faudrait faire évoluer l'organisation locale pour améliorer la mobilisation du droit commun.

D'abord en affirmant la légitimité "stratégique transversale" de la Politique de la Ville et de l'équipe projet, éventuellement en revoyant son positionnement dans l'organigramme.

En deuxième plan, cela peut passer par l'augmentation des moyens humains, une meilleure "géolocalisation" des moyens de droit commun et une plus grande souplesse dans l'utilisation des moyens spécifiques.

> Au sein des services de l'État local, une réorganisation serait-elle nécessaire pour mieux mobiliser le droit commun?



Et plus de 6 sur 10 considèrent qu'il faudrait faire évoluer l'organisation de l'État local pour mieux mobiliser ses moyens de droit commun.

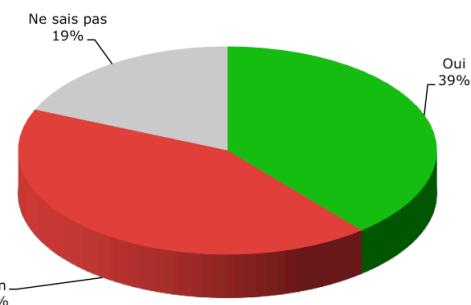
Ce que les professionnels attendent, c'est d'avoir un interlocuteur clairement identifié et légitime au sein de l'État local pour interroger les différents services, à l'image de ce qu'ils aimeraient trouver au sein des collectivités. Cela nécessite apparemment de gagner en cohérence et en coordination.

Par ailleurs, la plupart des professionnels rappellent l'impact négatif de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) qui a déstabilisé l'organisation locale de l'État et a affaibli sa capacité à jouer véritablement un rôle de co-animateur des projets.

Quant aux délégués du Préfet, si certains jouent effectivement ce rôle d'interlocuteur privilégié et

d'interface avec les services de l'État, la majorité des professionnels regrettent que leurs missions soient encore trop mal définies et mal coordonnées avec le réseau d'acteurs locaux.

> Y a-t-il eu un travail localement sur la mobilisation des crédits européens dans le cadre des nouvelles politiques de cohésion ?



Enfin, dans seulement 39% des cas il y a eu un travail sur la future mobilisation des crédits européens 2014-2020 (NB : ils n'étaient que 15% dans l'enquête 2012).

Cela s'est souvent appuyé sur un travail "inter-services", parfois animé par un service dédié ou dans le cadre d'un PLIE, pour :

- informer et sensibiliser (avec parfois des formations internes) ;
- préparer ou poursuivre la mobilisation des FSE/FEDER ;
- s'engager dans une démarche de Projet Urbain Intégré.

Certains ont également été associés aux travaux de préparation du Programme Opérationnel régional, ou du Contrat de Projet État/Région.

Mais d'autres notent les difficultés liées au manque de lisibilité des dispositifs - notamment pour la répartition des rôles entre État, Conseil Régional et Conseil Général - ou au manque de coordination au sein de leur collectivité quand la question "Europe" est gérée par un service qui travaille seul.

4- SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

Notre enquête 2012 pointait déjà l'enjeu de la participation citoyenne et faisait ressortir deux enjeux :

- la faiblesse persistante des dispositifs de participation
- la nécessité de les faire évoluer radicalement si l'on veut passer de démarche de participation/consultation à un réel développement du pouvoir d'agir et à des démarches de co-construction.

La réforme de la Politique de la Ville a fait de cette question un axe central, non seulement en termes d'action, mais aussi de gouvernance avec "une nouvelle méthode : une co-construction de la Politique de la Ville avec les habitants". Elle prévoit notamment la mise en place de "diagnostics des pratiques et initiatives participatives", de co-formations, de "conseils citoyens" sur chaque territoire prioritaire et de "maisons de projet" pour chaque territoire en rénovation urbaine.



L'ESSENTIEL SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

o L'enquête montre une fois de plus la faiblesse actuelle des dispositifs de participation, inexistant dans 1 cas sur 3

o Là où il y a des dispositifs, les associations et les instances participatives sont les relais principaux

o Et finalement il y a très peu d'expériences de participation d'habitants aux instances de pilotage ou de soutien à des collectifs d'habitants pour développer leur pouvoir d'agir

o Pour 2 répondants sur 3 il est nécessaire de faire évoluer les équipes-projet

- en s'appuyant d'abord sur des changements de posture et de pratiques des équipes-projet

- ce qui nécessite aussi de la formation des équipes-projet ou l'apport de nouvelles compétences

- ou alors, sur un autre modèle, avec des moyens humains spécifiques, dédiés et positionnés différemment, en dehors des équipes Politique de la Ville, voire en dehors de la collectivité

+ quelques-uns s'interrogent sur le rôle à donner aux habitants eux-mêmes auprès des équipes-projet

o En ajoutant 2 points d'alerte :

- la cohérence à trouver entre tous les dispositifs, existants ou nouveaux
- la distance entre l'équipe-projet intercommunale et le "terrain" qui peut être une fragilité

> Comment les habitants participent-ils au pilotage et/ou à la mise en œuvre de la Politique de la Ville ?

Cette enquête montre à nouveau que la participation des habitants au pilotage lui-même de la Politique de la Ville est actuellement très faible. Un tiers des répondants déclare même qu'il n'y a aucun dispositif spécifique de participation.

Les autres évoquent - dans un tiers des cas - les associations porteuses de projet comme relais des habitants pour contribuer au suivi des projets soutenus ou alimenter les diagnostics. Les centres sociaux sont alors régulièrement évoqués.

Dans un autre tiers des cas sont aussi évoqués des instances de concertation spécifiques qui peuvent être territorialisées (comité de quartier, conseils de quartier, maison du projet...), thématiques (groupes de travail, groupes de concertation...) ou ponctuelles (assises, ateliers métropolitains...).

Quelques répondants évoquent également les enquêtes (6 réponses), le travail informel quotidien de l'équipe-projet (5 réponses) ou les fonds participatifs (2 réponses) comme des modes de participation.

Mais finalement, la participation d'habitants à des instances de pilotage régulières n'est évoquée que dans un cas. Et aucune expérience évoquée ne correspond à une mise à disposition des professionnels auprès des habitants ou au soutien de collectifs d'habitants pour développer leur "pouvoir d'agir".

Par ailleurs, plusieurs répondants alertent sur deux difficultés :

- le manque de cohérence entre les différents dispositifs existants ou imposés ;

- la distance entre l'équipe-projet de l'agglomération et le terrain pour piloter des dispositifs de participation (d'autant plus lorsque la majorité des élus communaux considère que le contact avec les habitants reste de leur compétence exclusive).

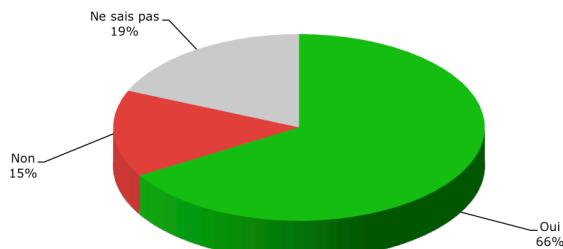
> Comment cet objectif pourrait-il être mieux pris en compte dans les contrats de ville ?

Pour les répondants, la préparation des contrats de ville, si le calendrier le permet, pourrait être une opportunité pour améliorer les démarches de participation autour de quelques pistes de travail :

- associer des habitants à des groupes travail ou "espaces de dialogue" pour préparer le contrat, et notamment pour élaborer de manière innovante le diagnostic ;
- en faire non pas un "axe de travail", mais un préalable et une préoccupation transversale ;
- développer tous les relais existants (associations, comités de quartiers, fonds participatifs, maison de projet...) ;
- élargir le rôle consultatif et le pouvoir décisionnaire des dispositifs existants ;
- faire participer des habitants aux instances décisionnaires ;
- créer des dispositifs de sensibilisation et de formation pour permettre à des habitants de participer aux prises de décision, y compris lorsqu'il y a une dimension technique.

Mais les répondants appellent aussi à faire évoluer les équipes-projet en charge de l'élaboration et de l'animation de la Politique de la Ville.

> Le développement de la participation citoyenne doit-il passer par une évolution de l'ingénierie locale?



Enfin, quelques-uns proposent de travailler sur la reconnaissance de l'engagement bénévole ou sur la mobilisation des habitants eux-mêmes auprès des équipes-projet.

67% des répondants considèrent en effet que l'ingénierie locale doit évoluer pour prendre en compte cet enjeu.

Mais pour la majorité cela doit avant tout passer par l'évolution des missions des équipes en place et des changements de pratiques pour y intégrer l'accompagnement de collectifs d'habitants et le développement des initiatives citoyennes.

Cela nécessite donc **des formations**, non seulement **sur les problématiques et les enjeux de la participation citoyenne**, mais aussi **sur les méthodes** propres à la mise en place des démarches participatives.

Pour la plupart des répondants, ces évolutions concernent les équipes en place. Et cela s'accompagne alors d'un besoin de reconnaissance de cette mission pour lui donner une assise "politique" et garantir la disponibilité nécessaire (temps dédié, présence auprès des acteurs, inscription dans la durée).

Mais plusieurs répondants appellent plutôt à la création de postes ou d'équipes dédiés, en dehors des services en charge de la Politique de la Ville, avec un positionnement hiérarchique et technique différent.

5- EN CONCLUSION : DES ENJEUX STRATÉGIQUES POUR LES MOIS À VENIR

Dans ce contexte de mutation attendue, l'enquête permet de pointer les enjeux stratégiques sur lesquels nous devrons porter notre attention dans les mois qui viennent.



Un calendrier qui va être complexe à gérer

L'élaboration de la réforme a pris un temps nécessaire mais important et les équipes-projet se retrouvent aujourd'hui dans un calendrier très serré compte-tenu des enjeux. D'autant plus que de nombreux paramètres, propres à la Politique de la Ville ou ayant une incidence sur elle sont encore inconnus : les équipes municipales et communautaires qui seront en charge du dossier, la géographie prioritaire de l'État, le rôle de l'intercommunalité, la carte de l'intercommunalité pour certains, les mécanismes de péréquation, etc.

Beaucoup de professionnels redoutent donc de retomber dans les travers de l'élaboration des CUCS, avec de bons principes mais dans des délais qui n'ont absolument pas permis de réorienter les projets locaux.

Vus les enjeux de cette réforme, l'hypothèse de signatures de contrats pour janvier 2015 paraît donc totalement irréaliste ou contre-productive pour la grande majorité de sites. Il paraît donc nécessaire d'envisager plutôt des signatures durant l'année 2015 au fur et à mesure de l'arrivée à maturité des projets locaux.

De plus, il paraît nécessaire d'envisager ces nouveaux contrats comme des "contrats-cadres" qui posent les objectifs stratégiques et

les engagements partenariaux. Et qui puissent être complétés par des conventions thématiques et/ou territorialisées, elles-mêmes à finaliser en prenant en compte le temps nécessaire à leur élaboration par les acteurs locaux.

Enfin, il ne faut pas envisager ces contrats comme des programmes d'organisation et d'action figés, mais bien comme un cadre de travail qui pose les conditions de son évolution, de sa progression au cours de la période de contractualisation. Il est en effet difficile d'imaginer que sur des sujets aussi ambitieux que la participation citoyenne, la mobilisation du droit commun ou encore la lutte contre les discriminations un plan d'action global soit abouti et figé dès début 2015.

Cela nécessitera donc de **garder des marges de manœuvre (en termes de moyens humains et financiers) pour pouvoir évoluer ou expérimenter**. Et d'accepter l'évaluation continue, les difficultés et les transformations non pas comme un échec mais comme un processus normal de la mise en œuvre du projet de territoire.



Un pilotage partagé en cours de construction

Avant tout, certains territoires sont en retard dans la construction de l'intercommunalité et le développement du projet de territoire nécessitera une clarification rapide de la carte et de l'organisation de l'intercommunalité.

Pour les autres, le rôle de l'intercommunalité et la répartition des rôles avec les communes ont été en partie clarifiés ces dernières années. Néanmoins le modèle de coopération est souvent encore en mutation et nécessite une réflexion spécifique sur la répartition des rôles dans le cadre du contrat de ville.

Ce qui passera par une réflexion globale sur les moyens humains et sur l'organisation des “équipes-projet” inter-collectivités.

De plus, l'élaboration du contrat de ville doit s'appuyer sur deux dimensions pour lesquelles toutes les intercommunalités ne sont pas opérationnelles :

- leur capacité, dans une logique **“d'intercommunalité de projet”** et pas seulement de mutualisation de moyens techniques, à animer l'élaboration des documents d'orientation stratégiques (économie, logement, transports, etc) et leur mise en cohérence ;
- leur capacité, dans une logique de **solidarité territoriale**, à faire du développement des quartiers populaires un enjeu intercommunal (notamment dans les intercommunalités larges ou qui mixent des communes de typologies très différentes).



La délicate question du droit commun

Ce qui est frappant dans cette enquête, y compris pour des sites en préfiguration, c'est la difficulté à définir une stratégie globale, cohérente et lisible sur le **“droit commun”**. Les définitions sont confuses, les objectifs peu clairs et le travail d'identification très incomplet.

Bien sûr, une meilleure identification des moyens mobilisés ou mobilisables est nécessaire. Ainsi qu'une adaptation de l'organisation locale pour positionner les équipes en charge du projet de territoire de manière à ce qu'elles puissent animer la mobilisation et l'adaptation des moyens de droit commun.

Mais c'est également un travail partenarial de définition d'objectifs qui est nécessaire, pour donner du sens au projet de territoire. Et ce travail devra s'appuyer sur une démarche de projet qui parte du diagnostic territorial et des orientations choisies plutôt que sur une simple reconfiguration des dispositifs institutionnels existants.



Des échelles de projet à clarifier

De la même manière, le travail d'identification des différentes échelles de projet au service d'objectifs de développement des quartiers reste difficile. Pour nombre de sites, le risque est que la phase de diagnostic reste sous-dimensionnée, voire impossible, et que la géographie prioritaire de l'État devienne le principal élément structurant du projet.

Il paraît donc nécessaire d'accompagner ou de renforcer les moyens des territoires en difficulté sur le dossier de l'observation/diagnostic. Sans

parler de l'évaluation qui paraît difficile quand les diagnostics ne sont pas posés.

La "pédagogie" de mise en œuvre de la réforme doit également remettre la géographie prioritaire à sa juste place. Elle permet de repérer des concentrations de pauvreté mais elle ne dit rien de leur typologie, de leur histoire, de leurs interactions dans le bassin de vie. Elle ne dit rien non plus des autres parties du territoire qui nécessitent non seulement une "attention" mais également des moyens d'intervention. Et enfin elle ne dit rien des leviers sur lesquels les acteurs locaux peuvent choisir de s'appuyer, à l'échelle du bassin, dans une logique de développement qui dépasse largement les seuls quartiers prioritaires.

C'est donc bien la démarche d'observation et de diagnostic territorial qui devra permettre de définir les territoires et les échelles d'intervention, dans lesquelles les "quartiers prioritaires" labellisés par l'État pourront prendre place. Une logique de regard focalisé et d'intervention exclusive sur ces quartiers ne permettra aucun développement.

Et de même la notion encore floue de "quartier vécu" ne peut se construire que sur l'intelligence locale du territoire en prenant en compte ses caractéristiques et ses dynamiques d'ensemble. **Le piège serait de réduire cette notion de "quartier vécu" à un critère "d'éligibilité"** qui déciderait par exemple qu'un collège ne peut être pris en compte QUE si 30% des élèves viennent d'un quartier prioritaire. Si les acteurs locaux jugent que la Médiathèque de centre-ville qui n'est fréquentée qu'à 2% par des enfants des quartiers prioritaires est un enjeu, ce sont bien eux qui décident d'en faire un lieu de développement dans le cadre du contrat.



L'adaptation des équipes-projet aux enjeux et aux évolutions de la Politique de la Ville

Enfin, l'enquête confirme bien la conviction des professionnels que **l'évolution en profondeur de la Politique de la Ville nécessite une évolution des équipes-projets dans leurs missions, leur composition, leur organisation, leur positionnement et leurs relations interpartenariales**. Les préconisations du groupe de travail national sur l'ingénierie locale animé par le SG-CIV et l'ACSé et auquel étaient associés les réseaux de professionnels et d'élus l'ont également mis en avant.

Mais l'enquête permet d'insister sur quelques points :

- la nécessité de **renforcer les équipes dans beaucoup de territoires** ;
- la nécessité que **l'État et les agglomérations soient exigeants en termes d'ingénierie locale**, même dans les "territoires de veille" et même si le territoire intercommunal n'est plus du tout concerné par la géographie prioritaire ;
- la nécessité de **clarifier l'organisation de l'État local** et son rôle auprès des équipes-projet des collectivités ;
- la nécessité de **travailler à "l'acculturation" progressive des équipes-projet sur les évolutions de fond de la Politique de la Ville** : participation citoyenne et développement du pouvoir d'agir, égalité de traitement et lutte contre les discriminations, géolocalisation, mobilisation et adaptation des moyens de droit commun, ...

ANNEXE - QUI SONT LES PROFESSIONNELS QUI ONT RÉPONDU À CETTE ENQUÊTE ?

La synthèse de l'enquête s'appuie sur un échantillon qui se veut le plus représentatif possible de la réalité et de la diversité de la Politique de la Ville telle qu'elle est menée actuellement.

> **113 professionnels** ont répondu, issus de **18 régions** métropolitaines (dont **40% en Ile-de-France**).

> Ils sont pour **la très grande majorité (plus de 100 sur 113)** chefs de projet ou chargés de mission dans un service en charge du CUCS, de la Politique de la Ville, de la cohésion sociale, de la rénovation urbaine...

Et parmi eux une trentaine a une fonction de direction du service.

> Un peu **plus de la moitié travaille pour une commune** et plus d'un tiers dans une intercommunalité.

Les 10% "autres" sont agents de l'État, travaillent pour un Conseil Général, une association ou un bailleur...

> Plus de **40% d'entre eux travaillent dans un bassin intercommunal de - de 100 000 habitants**, un tiers dans un bassin entre 100 et 300 000 habitants et les autres dans un bassin de + de 300 000 habitants.

