



ENQUÊTE IRDSU 2018

Synthèse de mars 2019

De la simplification administrative à la fabrique aux initiatives

Les 12 propositions de l'IRDSU



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

A- Retrouver une logique de projet partagé

Pour cela les professionnels soulignent les trois ingrédients indispensables : la fluidité et la transparence de l'information, la qualité de la relation partenariale et une approche sur le fond des projets.

5 propositions pour développer la qualité de la relation partenariale, la fluidité de l'information et systématiser l'analyse de la réponse aux objectifs stratégiques

Proposition 1. Favoriser un dialogue partenarial en amont de la programmation annuelle sur les orientations, le sens, les priorités de celle-ci pour la mettre au service du projet de territoire via la systématisation d'une conférence des financeurs.

Proposition 2. Communiquer suffisamment en amont les orientations annuelles via des éléments de cadrage pour augmenter le temps disponible pour l'élaboration des projets.

Proposition 3. Diffuser l'information à un réseau élargi incluant des porteurs de projets non présents habituellement dans la programmation pour retisser le lien et voir émerger de nouveaux projets.

Proposition 4. Systématiser les réunions avec l'ensemble des acteurs d'un quartier très en amont de l'appel à projets PV et autour d'éléments de bilan et de stratégie pour favoriser les mises en réseaux et les synergies.

Propositions 5. Instaurer des ateliers politique de la ville dans chaque quartier à raison de 3 ou 4 temps par an pour présenter des projets devant les habitants et partenaires, pour donner une vision globale, une connaissance de l'ensemble des projets sur une thématique et favoriser les liens entre projets et acteurs : porteurs de projets, conseillers citoyens, partenaires.

4 propositions pour harmoniser les calendriers et les procédures et promouvoir la mutualisation des financements

Proposition 6. Un calendrier de l'appel à projet avancé dans l'année pour permettre les échanges d'informations listés ci-dessus, sécuriser les associations dans leur trésorerie et faciliter la mobilisation des publics.

Proposition 7. Un seul Appel à Projets « ensemble » pour toutes les thématiques du Contrat de Ville et tous les financeurs permettant la mobilisation des crédits spécifiques et crédits de droit commun.

Pour une vision globale des projets à l'échelle du quartier,

Pour une affectation de la part majoritaire des financements spécifiques PV à l'émergence de projets nouveaux.

Pour favoriser les projets ancrés localement et co-construits avec les habitants versus la déclinaison d'offres de services d'opérateurs nationaux

Proposition 8. Vers un Appel à Projets ouvert en continu, proposant quatre relevés, avec un vrai dialogue de gestion toute l'année Pour permettre de financer des projets au fil de l'eau l'émergence de nouveaux projets

Proposition 9. Etablir des Convention Pluriannuelles d'Objectifs avec les opérateurs structurants pour mieux mobiliser les crédits de droit commun et flécher les crédits du contrat de ville sur de vraies expérimentations.

3 propositions
pour une nouvelle fabrique aux initiatives,
des outils plus adaptés, plus inclusifs pour l'animation des quartiers
et des équipes projets recentrées sur l'animation et les enjeux des
territoires

Proposition 10. Retrouver une stratégie commune en décentrant les équipes projets et les partenaires de la gestion de la programmation du contrat de ville par la généralisation de démarches de prospectives et de marketing territorial

- en identifiant pour chaque QPV sa vocation propre au sein de son écosystème territorial
- en construisant avec les habitats, les élus et le partenaires un projet de quartier intégré et partagé

Proposition 11. Développer une gamme de fonds participatifs adaptée aux besoins des quartiers

- un budget participatif annuel complémentaire à l'appel à projet
- un budget participatif dédié au « cadre de vie » incluant des fonds du RU
- dimensionner le Fond d'Initiative Habitant pour qu'il soit complémentaire aux budgets participatifs
- Créer un fond d'initiative public privé mobilisant les ressources financières de grandes entreprises (avec péréquation pour diffuser dans chaque quartier) destiné à accompagner la maturation de nouveaux projets.

Proposition 12. Mettre en place un cycle de sensibilisation aux questions de transitions écologiques et sociales dans les quartiers prioritaires sans attendre l'échéance des contrats de ville pour permettre aux équipes projets et aux habitants des QPV de s'impliquer dans ces enjeux.

Annexe 1 - Les constats



I. Un déficit stratégique lié au modèle même des financements croisés

Les logiques de silos et de financements croisés sont sources d'incertitudes, de dispersion voire parfois d'incohérences stratégiques ; elles peuvent constituer de véritables barrières à l'entrée pour de nouveaux acteurs des quartiers. Les professionnels ont ainsi identifié 8 facteurs d'affaiblissement de la portée stratégique des projets financés au titre de la programmation annuelle de la politique de la ville.

- i. **Une articulation stratégique amont limitée entre les différents financeurs qui conduit notamment à instruire des actions structurantes de la même façon que les projets d'animation hyper-locale.**
- ii. **Des priorités stratégiques ou conjoncturelles de certains financeurs qui peuvent être en contradiction avec les orientations même du contrat de ville.**
- iii. **Un déficit d'interconnaissance des axes d'intervention de chaque financeur public** lié notamment à l'absence de concertation en amont entre ces différents financeurs sur leurs lignes et dispositifs de financement respectifs.
- iv. **Un dialogue de gestion qui porte très rarement sur la stratégie.**
- v. Pour ce qui est des financements d'Etat, **une absence de lisibilité du spectre global des possibilités de soutien financier** (programmation classique PV BOP 147, BOP 104, CNPS, Dirrecte ...)
- vi. **Une instruction en silos pour chaque dispositif qui peut générer des projets orphelins.**
- vii. **Des financements programmatiques utilisés pour sécuriser le fonctionnement des acteurs associatifs, parfois au détriment des réponses aux enjeux des territoires. Un effet pervers de la reconduction des financements** sur l'émergence d'innovations sociales.

- viii. **Des systèmes dédiés au dépôt des demandes de subvention (plateformes...) spécifiques à chaque financeur et non interopérables accompagnés d'exemples de surenchères dans les modalités de dépôts** (double dépôt en amont de la saisie sur la plateforme) qui consomment une part disproportionnée des ressources humaines des acteurs associatifs pour les aspects administratifs au détriment des projets.

A ces logiques de silos s'ajoutent 5 manifestations de l'instabilité du cadre d'intervention des financeurs publics qui se révèlent insécurisantes pour les porteurs d'initiatives et de projets et vecteurs de freins à une vision stratégique pluriannuelle.

- i. **Un turn - over des agents référents de l'état** qui ne facilite pas une continuité dans la perception et l'analyse des besoins du territoire et donc des réponses proposées par les porteurs de projet.
- ii. **Des réorientations stratégiques** arrivant parfois en cours de programmation alors que celle-ci est déjà validée.
- iii. **L'enveloppe des crédits du BOP 147** affectée au territoire est souvent connue tardivement et permet peu d'anticipation et de planification stratégique.
- iv. **La reprise des crédits non consommés** en année n-1 ne favorise pas l'accompagnement de nouveaux projets.

II. Des conflits de temporalité préjudiciables à la portée des actions soutenues

L'annualité de l'appel à projets est en totale déconnexion avec le temps des projets et avec le fonctionnement associatif ; elle génère 4 conséquences majeures pour la pertinence des projets soutenus dans ce cadre :

i. **Elle exclut les projets qui n'émergent pas dans la bonne temporalité.**

L'unicité de la vague de programmation ne permet pas le financement d'initiatives pertinentes qui se structureraient en dehors de la séquence temporelle de l'appel à projets.

ii. **Elle ne permet pas un véritable soutien à l'innovation sociale.**

L'appel à projets étant devenu le mode quasi exclusif de financement des associations, les décideurs publics sont conduits à privilégier la reconduction des actions pour assurer la pérennité du tissu associatif local.

Par ailleurs les professionnels du DSU soulignent que le temps de l'expérimentation indispensable à la construction de réponses sociales innovantes est un temps long : l'annualité de l'appel à projet borne une période trop courte pour permettre le prototypage et le test sur le terrain.

L'appel à projet privilégie donc, de facto, la reconduction de projets et actions.

iii. **Elle génère** des difficultés de trésorerie et des surcoûts de gestion pour les acteurs associatifs de terrain.

En effet, l'instruction des projets déposés dans le cadre de l'appel à projet annuel s'avère supérieure à 4 mois pour 88 % des répondants.

A titre d'illustration :

Dans 50 % des territoires répondants l'appel à projet est lancé en octobre pour un versement de subvention en mars voire avril.

Plus de 25 % des territoires répondants font état d'un écart supérieur à 8 mois entre le lancement de l'appel à projet et le versement de la subvention (avec un maximum de 12 mois de juin n-1 à juin n).

Le corollaire de ces temps d'instruction très étirés est la nécessité pour les associations de disposer de fonds de roulement équivalents, à minima, à un trimestre de fonctionnement. L'insécurisation des trésoreries associatives a également pour conséquence une sur-mobilisation des (souvent peu abondantes) ressources salariées des associations, sur des enjeux de gestion et ce au détriment des projets.

- iv. **Les habitants se retrouvent captifs** d'une « offre » de service qui peine à se renouveler devenant des bénéficiaires d'actions qu'ils n'ont majoritairement pas co-construites.

La multiplication des appels à projets aux calendriers a-synchrones est source de sur-mobilisation tant des acteurs associatifs que de l'écosystème territorial de la politique de la ville et de sous-mobilisation des publics concernés.

- i. **Les associations recourent très majoritairement à des financements croisés pour boucler leur budget ; elles doivent donc consacrer une part importante de leurs ressources à compléter plusieurs dossiers de demande de financement.**
 - Cela conduit donc les acteurs associatifs émergeant auprès de plusieurs financeurs à une multiplication des dépôts de dossiers de demande de financements et donc à un accroissement des temps internes dédiés à la gestion.
 - Par ailleurs le calendrier de l'appel à projets politique de la ville est rarement identique à celui des autres financeurs publics. Les décisions de financement de droit commun sont très majoritairement prises plus tardivement que celles

de l'AAP PV ; la fragmentation de l'instruction auprès de chaque partenaire génère, elle, des décisions au compte-gouttes qui peuvent s'étaler sur l'année générant pour les acteurs associatifs une incertitude sur le budget global disponible.

ii. Un calendrier de l'appel à projets politique de la ville tardif complexifiant la mobilisation des publics.

Le positionnement de l'appel à projets politique de la ville à l'automne engendre des notifications de subvention au plus tôt au second trimestre de l'année. Pour les acteurs associatifs, mobiliser les publics cibles en mai/juin se révèle plus délicat notamment pour les publics jeunes que si la mobilisation pouvait être calée sur l'année scolaire.

Une généralisation des appels à projets qui a favorisé le développement d'un sentiment de compétition entre porteurs de projets plutôt que d'une coopération stratégique.

**Un enjeu majeur :
Renforcer la portée stratégique de la programmation**

→ Pour permettre un financement de nouveaux projets porteurs d'innovation sociale et l'entrée de nouveaux acteurs

→ Pour améliorer l'adéquation des propositions aux enjeux de chaque territoire.

Annexe 2

Des initiatives locales facilitatrices

Les partenaires territoriaux du contrat de ville ont, dans de nombreux territoires, développés des initiatives visant à réintroduire une vision stratégique partagée en amont de l'appel à projet politique de la ville. Les initiatives locales portent sur la mise en place de dispositifs, de méthodes et d'outils pour :

ii. **Développer les synergies et complémentarités inter-partenaires en amont.**

Les conférences des financeurs ou comité des partenaires sont plébiscités par les écosystèmes partenariaux de la politique de la ville. Les professionnels listent une série d'avancées notables sur le développement d'une vision commune des priorités stratégiques :

- a. Le partage annuel des enjeux locaux, des objectifs et des priorités en lien avec l'évolution des territoires et les axes de chaque partenaire et avec les conseils citoyens voire des groupes de projets multi-acteurs,
- b. Une détermination annuelle partagée des priorités de l'Appel à Projets en amont de son lancement via une l'élaboration d'une note de cadrage commune,
- c. Un croisement des différents axes du contrat de ville pour une bonne transversalité des projets,
- d. L'émergence d'une programmation annuelle partagée, adaptée aux enjeux locaux grâce à la contextualisant de l'appel à projets annuel avec les enjeux du territoire,
- e. Une convergence des partenaires sur les priorités annuelles,
- f. Des critères d'attribution clairs et partagés entre financeurs,
- g. Une appréciation globale des priorités permettant d'éviter que des projets stratégiques ne se retrouvent orphelins,
- h. Une programmation commune Etat et partenaires territoriaux.

iii. **Alléger la part et ou le temps de traitement administratif des dossiers** pour dégager tant du côté des équipes projets, des partenaires que des porteurs de projet du temps consacré à l'animation ou au développement. Pour cela plusieurs outils ont été développés par les partenaires financeurs :

- a. Un dossier de demande de financement et un calendrier commun,

- b. Un retroplanning serré sur 6 mois, enchaînant toutes les instances internes et partenariales,
 - c. Une fiche de synthèse des dossiers sur une plateforme collaborative,
 - d. Une grille d'analyse et d'évaluation partagée de chaque projet,
 - e. La mise en place d'un service de l'instruction partenarial incluant des agents des communes et des représentants des autres signataires du contrat de ville.
 - f. Un processus d'analyse technique partenarial pour examiner ensemble la pertinence du projet au regard des enjeux du territoire et éviter les appréciations successives et parfois divergentes.
- iv. **Replacer les porteurs de projets au cœur du dispositif** grâce à un accompagnement individuel et collectif. Parmi les méthodes développées sur le terrain :
 - a. La mise en place de séquences dédiées à la rencontre de tous les porteurs de projets
 - b. L'instauration de permanences des partenaires sur le territoire pour recevoir individuellement les porteurs de projets,
 - c. Un accompagnement différencié en fonction de l'échelle de développement du projet : du QPV à l'EPCI,
 - d. Des temps de rencontres et d'échanges entre porteurs de projet en présence des partenaires,
 - e. Un accompagnement des porteurs de projet sur le volet administratif,
 - f. Un suivi individuel de chaque porteur de projet,
- v. **Des dispositifs de financements complémentaires spécifiques adaptés à la réalité des besoins des territoires ont été imaginés et développés :**
 - a. Des enveloppes spécifiques EPCI pour soutenir des micros-projets, basées sur un triptyque : un outil simple + une instruction rapide + un versement rapide.
 - Fonds d'initiatives associatives abondés par l'Etat avec 2 sessions par an,
 - Enveloppe premiers projets gérée en direct par EPCI,
 - Fonds de participation des habitants pour financer des « petits » projets tout au long de l'année avec un fonctionnement allégé,

- Budgets participatifs gérés par conseils citoyens,

b. Des approches plus innovantes :

- Enveloppes pluri-annuelles sur la durée du Contrat de Ville et en gestion partagée (comme pour les projets de Renouvellement Urbain),
- Conventionnement « sélectif » avec les acteurs selon les difficultés identifiés sur les territoires,
- AMI, appel à projet commun,
- Groupe de travail sur de nouvelles thématiques,
- Anticipation sur certains projets pour assurer des financements en amont.

Quelques exemples :

Instances partenariales pour partager l'avis et le financement sur un projet : *La Verrière, EPT Grand Orly, Longjumeau*

Instruction technique dialogante, incluant le droit commun et interrogeant la pertinence du projet : *Grand Paris Sud, Evry*

Comités techniques d'instruction partenariaux : *Grenoble Alpes Métropole*

Développer des décisions « expertes » : *SPEP-SPEL pour les décisions « emploi » sur Moulins Communauté*

Dossier de candidature et calendrier communs à l'Etat et à l'intercommunalité : *Mérignac*

Fiches synthétiques de présentation et d'évaluation des actions : *agglomération de Manosque*

Temps de rencontres entre porteurs de projet : *agglomération de Troyes, Epinay sur Seine...*

Anticipation de certains projets avec le délégué du préfet : *CA d Arles, Garges les Gonesse*

Suivi individuel de chaque porteur de projet : *Verdun*

Enveloppes spécifiques, FPH, FIA.... pour les micro-projets : *Aubervilliers, Tremblay en France, Epinay s/Seine*

Mutualisation dans l'affectation des crédits Etat/agglo/département : *Pays Basque, Grand Paris Sud, conférence des financeurs sur CA Saint Germain*

Un enjeu majeur :

Généraliser les bonnes pratiques territoriales permettant de susciter des projets associatifs ou publics plus intégrés et transversaux répondant à une vision stratégique partagée.

Annexe 3

Portail « Dauphin » : les premiers retours

Un atelier du réseau DSU Ile de France en mars 2019 a été consacré à la mise en place de DAUPHIN. Il a permis de recueillir les premières appréciations des porteurs de projet ainsi que des chefs de projets.

I. Les porteurs de projets partagent tous le même ressenti : la mise en place de l'outil Dauphin n'a pas généré de changement notable.

Néanmoins cette convergence masque des disparités importantes liées à la typologie des porteurs de projets.

→ **Pour les associations importantes**, la mise en place de Dauphin n'a pas généré de difficultés particulières ; le dépôt de la demande étant considéré comme une « formalité ».

→ **Les « petits » porteurs associatifs** ont, eux, trouvé que le dépôt de la demande était toujours aussi complexe et ce davantage à cause du type et du format des questions posées jugés trop contraignants que du logiciel en lui-même. Pour ces « petites » associations, c'est l'accompagnement par le chef de projet qui a permis le dépôt de la demande de subvention.

Globalement pour les porteurs de projets, la nouvelle plateforme DAUPHIN ne permettra pas de développer la vie associative.

II. Pour les chefs de projets, cette 1^{ère} année de mise en œuvre de Dauphin a également questionné le registre du positionnement du chef de projet.

En effet, la mise en place de Dauphin a généré encore plus de gestion administrative pour les chefs de projets qui considèrent très majoritairement avoir passé davantage de

temps sur des problèmes techniques, les bugs, les dossiers mal adressés, que sur le contenu des projets.

Elle a très souvent accru l'incompréhensions des chefs de projets sur leur rôle par rapport à celui de l'Etat : les chefs de projet considérant qu'ils « deviennent des gestionnaires administratifs et financiers de dispositifs », qu'ils n'ont plus le temps de faire du développement.

Certains chefs de projets ont l'impression que leur accès aux dossiers est plus difficile ils parlent « d'une régression en termes de visibilité ».

Sur l'outil lui-même.

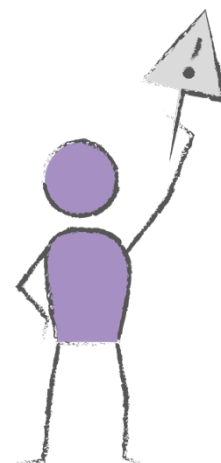
L'entrée purement financière de Dauphin fait que les chefs de projets ne le considèrent pas « comme un logiciel de suivi de projets mais comme un logiciel de gestion financière et de contrôle »

Les chefs de projets regrettent que Dauphin ne permette pas de vision globale à l'échelle du contrat de ville, ne pose pas de questions territoriales ou liées au droit commun et laisse peu de marge de manœuvre pour des innovations.

⇒ Si l'enjeu de Dauphin était de libérer du temps aux équipes projet, les chefs de projets constatent que cela n'a pas fonctionné.

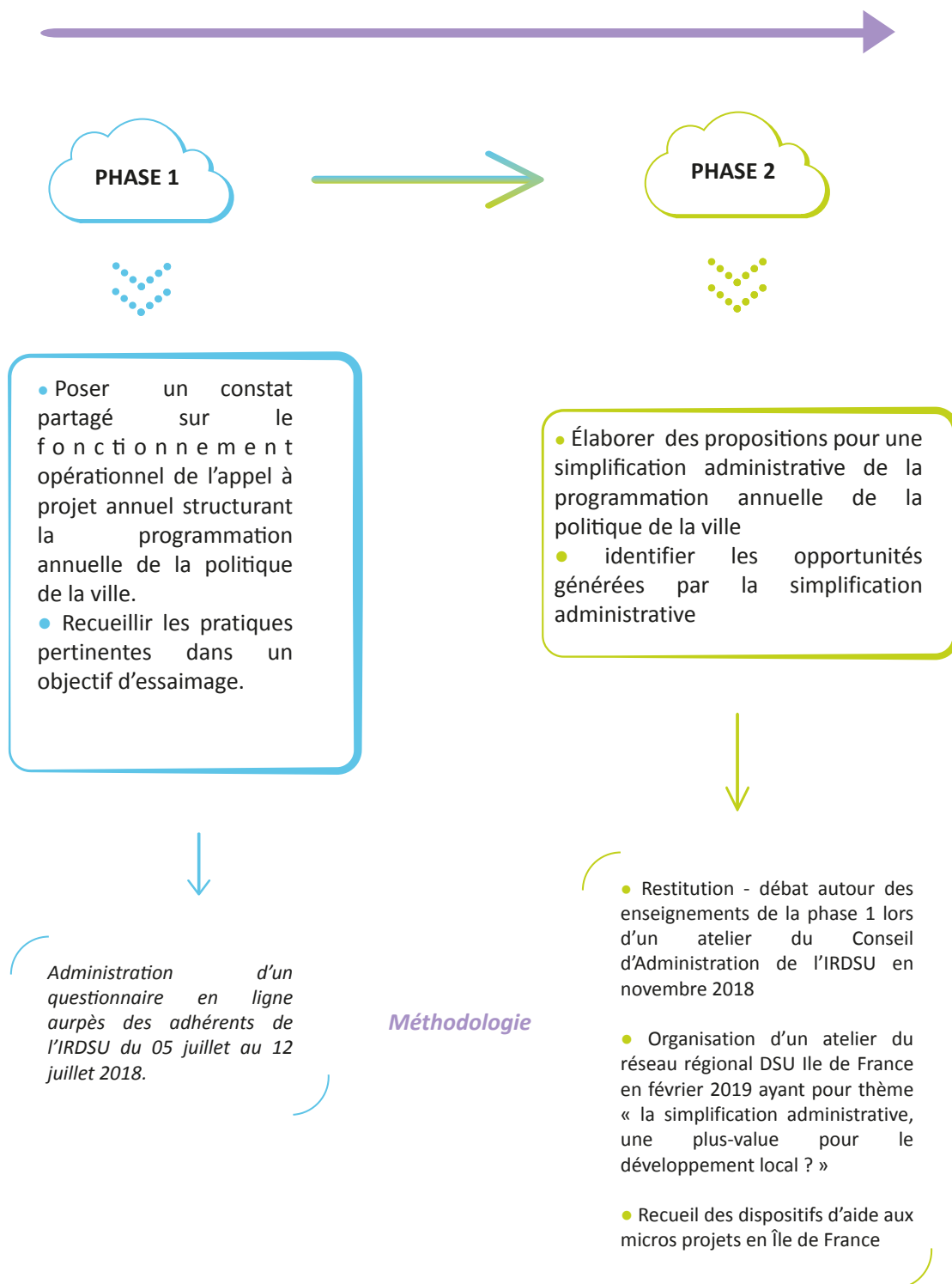
Annexe 4

La méthodologie de l'enquête

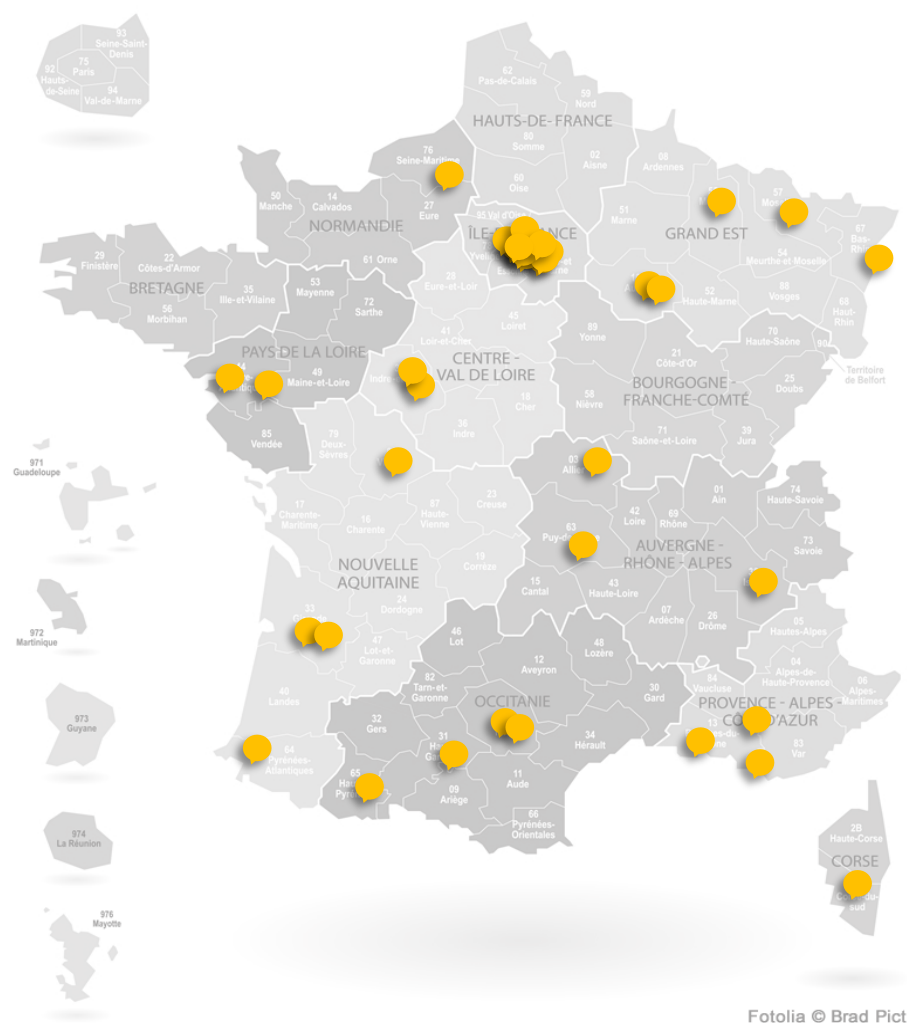


Juin 2018

Février 2019



Les répondants de la phase 1



44 répondants - 10 des 13 régions métropolitaines représentées

**13 communes,
25 EPCI,
2 doubles réponses : communes et EPCI ou EPT,
2 Conseil départementaux,
2 non précisés**

1/3 des répondants d'Ile de France et 1/4 d'autres métropoles