

Comment faire vivre un contrat de ville : des principes à la mise en œuvre

Principes de gouvernance et modèles d'organisation

La structuration des relations avec les acteurs du droit commun

Journée 2

– 07 avril 2016

- **Le cycle de qualification et les objectifs de la journée**
- **Synthèse des échanges de la journée 1 : équipe projet intégrée et modes de relation avec le droit commun**
- **Les grands enjeux de la mobilisation du droit commun**
- **Les formes concrètes du travail avec le droit commun dans la durée**
- **Les évolutions à construire**

RAPPEL - LE CYCLE DE QUALIFICATION, SES OBJECTIFS, SON CALENDRIER

Le cycle de qualification – le contexte et les objectifs

- **Un cycle sur l'ingénierie des contrats de ville dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville :**
 - Une réforme qui se donne pour objectif de construire des projets intégrés urbain – social – économique, avec un pilotage fort des intercommunalités
 - Des objectifs qui commandent de fait une évolution de la gouvernance et de l'ingénierie sur de nombreux sites
- **Une évolution des équipes projet et des modalités de répartition des compétences agglomération – communes inégalement pensée au moment de l'élaboration des contrats de ville**
 - Un sujet abordé dans les évaluations de la phase de préfiguration ; pas de cadre de référence du CGET conçu sur le sujet
 - Des contrats de ville inégaux dans leur formalisation du fonctionnement et du positionnement des équipes projet
- **Les objectifs concrets du cycle de qualification :**
 - **Construire un espace ressources pour les équipes afin qu'elles disposent d'éléments de réflexion / de pistes d'action (outils, méthodes) sur l'organisation et les besoins en ingénierie**
 - **Aider les équipes à participer à la réflexion à l'échelle de leur territoire, notamment dans le cadre de la création des nouveaux EPCI**

- **Des principes méthodologiques :**

- Des **apports** de contexte, d'expériences, des points sur le cadre réglementaire
- Une **co-construction** dans un domaine où il n'existe pas de savoirs pré-construits et formalisés
- Des **échanges de pratiques** (le groupe comme ressources)
- Des **moments de production collective** pour identifier des leviers de changement
- Des témoignages extérieurs si nécessaire
- Une **proposition de contenu et d'animation qui peut évoluer dans le temps**, en fonction des attentes et besoins des professionnels participants

Une proposition en 4 sessions

| | |
|--|----------|
| Comment construire une démarche intégrée entre les équipes ? | 10/04/16 |
| La structuration des relations avec les acteurs du droit commun | 07/04/16 |
| L'organisation de la participation et de la co-construction avec les habitants | 26/05/16 |
| Comment utiliser l'observation comme outil d'animation et de coordination | 23/06/16 |

- **Poursuivre la réflexion sur les conditions d'un bon fonctionnement des équipes projet intégrées**
- **S'entendre et clarifier des concepts clé : « équipe projet / équipe projet intégré / « acteurs du droit commun »**
- **Identifier les conditions d'une relation de travail durable avec les acteurs du droit commun**

MATINÉE

De l'équipe projet à une gouvernance partagée

- Des équipes projets intégrées à une gouvernance partagée avec le droit commun
 - Retours sur les définitions et apports de la réflexion collective sur les équipes projet
 - La place du droit commun dans une équipe projet intégrée
- Une synthèse des enjeux posés par l'objectif de mobilisation du droit commun

APRÈS-MIDI

Les conditions concrètes pour une structuration de relations dans la durée

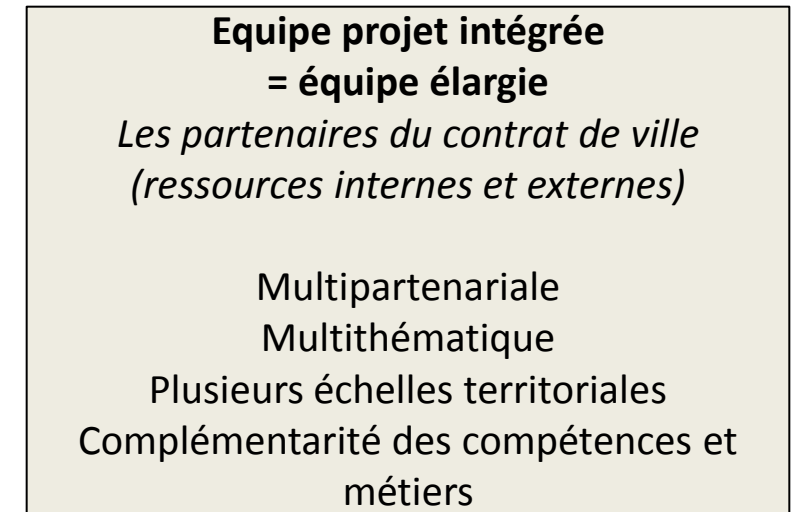
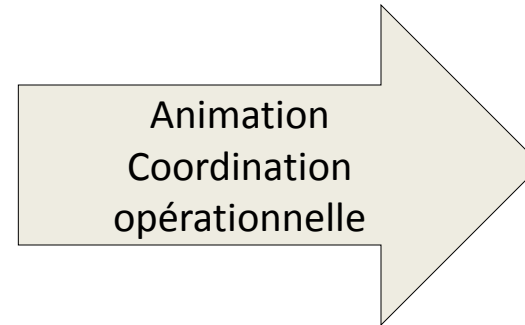
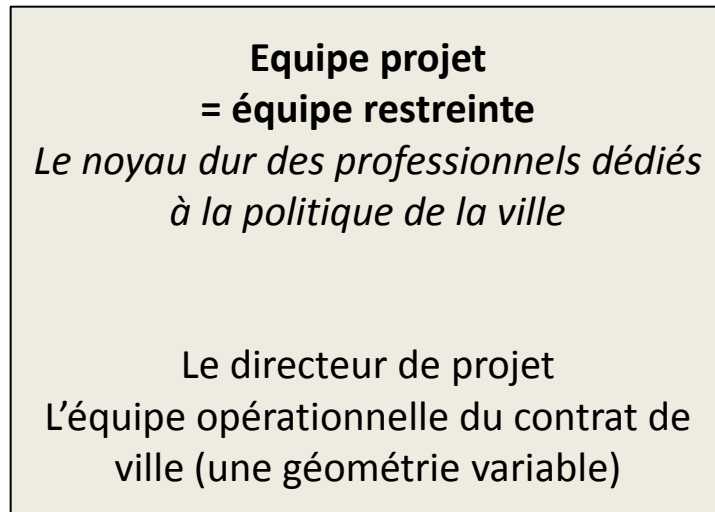
- **Les formes concrètes des relations avec le droit commun**
 - Les différents niveaux de « relations de travail » avec le droit commun : coopération, collaboration
 - Les leviers à mobiliser par les équipes pour améliorer la relation (organisation à mettre en place, registres de partenariat, priorisation...)
- **Pour la suite / évaluation**

DE L'ÉQUIPE PROJET À UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Equipe projet et équipe projet intégrée : une définition provisoire à partir des éléments produits la 1^{ère} journée

Equipe projet :

- Une ingénierie qui met en commun des compétences (moyens humains) au service d'un projet
- Un cœur de mission : concevoir – mettre en œuvre – évaluer un projet
- Un mode de travail : le mode projet
- Un cadre de références commun : le contrat de ville



- **Les spécificités :**
 - Des géométries variables de l'équipe projet selon l'organisation et les enjeux du territoire
 - Le fonctionnement de l'équipe projet ne repose pas nécessairement sur un lien hiérarchique
- **Les conditions de réussite de l'équipe projet = les conditions de réussite pour faire vivre l'équipe projet intégrée**
 - reconnaissance de la fonction de coordination / légitimité par le politique (portage) = les moyens donnés en compétences et postes /
 - le positionnement dans l'organisation (reconnaissance qui s'exprime à travers les moyens donnés en compétences et postes)

L'équipe projet intégrée :

- Une notion qui s'inscrit dans le changement d'échelle de la politique de la ville, pour répondre à la complexité des enjeux et des objectifs donnés
- Un enjeu dans le cadre des nouveaux contrats de ville

- **La déclinaison concrète des modèles d'équipes projet : un concept inégalement opératoire**
 - Le périmètre de ce qui fait « l'équipe projet » n'est pas toujours si clair pour les professionnels (en tout cas dans les anciennes organisations)
 - L'élaboration des contrats de ville a permis de clarifier ces définitions et de donner un contenu (un périmètre, une définition) à l'ingénierie opérationnelle, mais pas dans les organisations peu matures
- **Les modèles d'organisation**
 - Des organisations en cours d'installation, nouvellement installées, ou à installer (ETP 12) ; peu inscrites dans la durée
 - Un modèle « bicéphale » prédominant, avec une répartition des équipes et dispositifs entre EPCI et Ville, selon des configurations diversifiées

Les modèles d'organisation « Asdo »

Lors de sa mission de préfiguration des contrats de ville, le cabinet ASDO a construit un schéma des modèles d'intégration EPCI / communes

Modèle intégré : l'EPCI est maître d'œuvre et maître d'ouvrage

Conditions de réalisation : une organisation politique mature, un consensus politique fort, un chef de projet animateur

Modèle pyramidal : l'EPCI anime une réflexion stratégique à une échelle communautaire / les communes sont maîtres d'œuvre

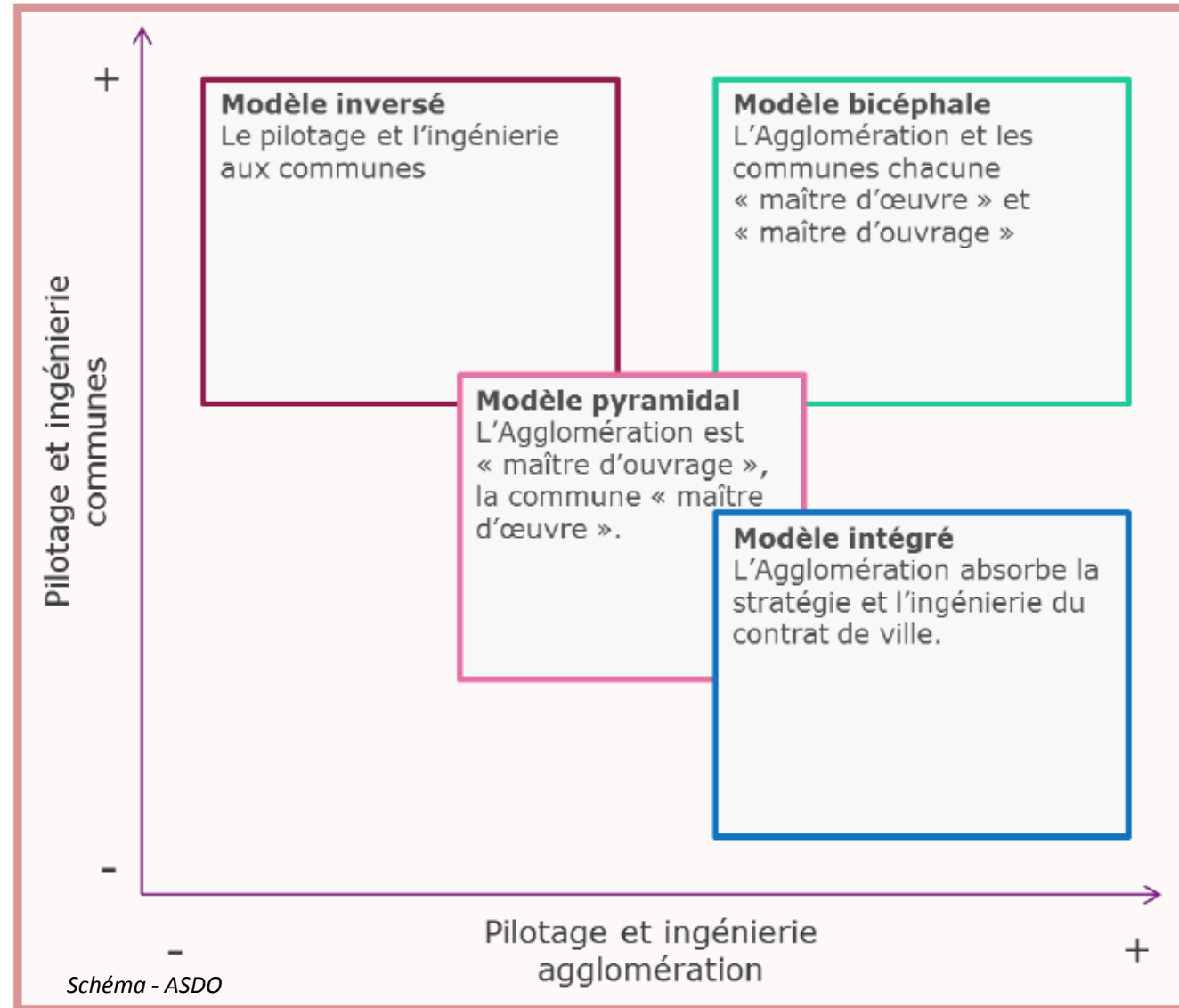
Conditions de réalisation : un accord des communes pour construire la stratégie à l'échelle supra

Modèle bicéphale : l'EPCI devient un nouvel échelon d'ingénierie et de décision, avec un rôle fort des communes (maintien des moyens à cette échelle)

Conditions de réalisation : une 1^{ère} étape vers un modèle intégré

Modèle inversé : l'EPCI peu mature, avec peu de moyens. La politique de la ville reste portée par la ou les communes

CRPVE / FORS 07/04/2016



Les modèles d'organisation dans les équipes projet présentes

| Grille ASDO | Modes d'organisation | Commentaires, précisions | Lien EPCI / ville / PV |
|---|--|--|---|
| <p>Modèle intégré</p> <p><i>Val d'Yerres Val de Seine</i> Direction de la Cohésion sociale Service Politique de la ville</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Equipe projet à l'EPCI, dont 3 chefs de projet thématiques - Les dispositifs thématiques sont tous rattachés à l'EPCI (GUSP, PRE, PRU, CLAS, CLS, CISPD, ASL...) | <p>Plusieurs communes avec des QPV Des priorités annuelles fixées sur chaque pilier du contrat de ville.</p> <p>Des rencontres régulières des CP avec les services des villes (2/mois) Des réunions de coordination autour des dispositifs thématiques</p> | <p>EPCI mature en politique de la ville ? Quel rôle des communes ?</p> |
| <p>Modèle intégré avec une caractéristique bicéphale</p> <p><i>Grand Paris Sud</i> Direction Politique de la ville et insertion</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Une équipe projet rattachée à l'EPCI , dont 3 chefs de projet Ville + 2 gestionnaires + un CM suivi évaluation - Une répartition des temps de travail des CP Ville : 70% Ville / 30% EPCI - 2 postes de travail physiques pour les CP : dans la commune / à l'EPCI - Dans les Villes : PRE, GUSP, CLSPD, ASV | <p>Plusieurs communes avec des QPV Fort portage politique aux 2 échelles Un modèle co-construit EPCI/Villes Rattachement fonctionnel du CP à un DGA Ville Souplesse, adaptabilité de l'équipe de chefs de projet</p> | <p>EPCI mature en politique de la Ville Affirmation forte de la place des Villes</p> |
| <p>Modèle bicéphale</p> <p><i>Paris Saclay</i> Direction politique de la ville action sociale santé logement gens du voyage</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Equipe projet à l'EPCI, dont 2 chef de projet Ville + un chargé GUP (sur 2 Villes) + animatrice conseil citoyen - A l'EPCI : MJD accès aux droits, GUP, CLSM - Dans les Villes : référents communaux PV (Ulis), PRU, PRE, CLAS, CLSPD, VVV | <p>Une organisation en transition</p> <p>Groupes de travail par axe du contrat de ville Groupes projet</p> | <p>Place des Villes forte dans la mise en œuvre</p> |

Les modèles d'organisation dans les équipes projet présentes

| <i>Grille ADO</i> | Modes d'organisation | Commentaires, précisions | Lien EPCI / ville / PV |
|--|---|---|---|
| <p>Modèle intégré / bicéphale <i>CA Etampois Sud Essonne</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Services mutualisés Ville / EPCI : un référent Ville dans chaque service - Equipe projet : 1 chef de projet EPCI mis à disposition par la Ville + 1 CM CLSPD - PRU géré par l'EPCI - A la Ville : PRE, CLS | <p>Une seule ville avec des QPV</p> <p>Peu d'enjeu PV à l'échelle de l'agglomération</p> | <p>Quelle mobilisation des services de l'EPCI ?</p> |
| <p>Modèle inversé <i>Communauté de communes du Pays de Nemours</i> <i>Service DSU à la ville de Nemours</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Equipe projet : 1 directeur, chargé de mission politique de la ville et thématique santé, chargé de mission GUP, responsable PRE | <p>EPCI sans compétence politique de la ville</p> <p>1 QPV dans la ville centre</p> <p>Un service DSU nouveau qui intègre dev éco et prévention de la délinquance</p> | <p>Quelle mobilisation des services de l'EPCI ?</p> |

Décrire son équipe projet intégrée

**Equipe projet
= équipe restreinte**
*Le noyau dur des professionnels dédiés
à la politique de la ville*

Le directeur de projet
L'équipe opérationnelle du contrat de
ville (une géométrie variable)

Animation
Coordination
opérationnelle

**Equipe projet intégrée
= équipe élargie**
*Les partenaires du contrat de ville
(ressources internes et externes)*

Multipartenariale
Multithématique
Plusieurs échelles territoriales
Complémentarité des compétences et
métiers

- Qui fait partie de l'équipe projet intégrée ?
- Donner un contenu concret au concept

LES ENJEUX DE LA MOBILISATION DU DROIT COMMUN

- **L'appel au droit commun, une constante dans la politique de la ville**
 - Une vocation affichée de mobilisation des politiques des collectivités et d'Etat
 - pour prendre en compte, dans leur contenu et/ou leurs modalités d'application, les problématiques des quartiers prioritaires : en matière d'habitat, de développement économique, de développement culturel, de cohésion sociale.
 - La critique du traitement des territoires en difficulté par une politique spécifique :
 - une déresponsabilisation des autres politiques publiques ;
 - le risque d'une politique purement dérogatoire et d'une gestion « spécifique » pour les quartiers, au risque d'obérer un égal accès aux services publics.
 - Mais des organisations et modes de financement qui donnent avant tout à voir deux sphères différentes :
 - les services de droit commun versus une politique d'exception
 - Des avancées cependant, notamment dans les modes de travail de proximité (*cf. infra*)

Le droit commun « introuvable » - les constats avant et pendant l'élaboration des contrats de ville

D'après Thomas Kirzsbaum :

- **Une longue incapacité à décrire et identifier le droit commun et à inscrire clairement son rôle dans la politique en faveur des quartiers défavorisés :**
 - dans sa dimension budgétaire comme dans sa dimension stratégique
- **Une difficulté pour les services de droit commun :**
 - des budgets publics non spatialisés selon la géographie prioritaire : un « recensement » quantitatif impossible
 - des dispositifs spécifiques pour certains quartiers par certaines administrations (Education nationale...);
 - le cofinancement des budgets spécifiques
- **Une difficulté pour des professionnels de la politique de la ville :**
 - plus habitués à mobiliser des dispositifs spécifiques ;
 - à s'interroger sur le co-financement par le droit commun des actions inscrites dans les dispositifs spécifiques ;
 - sur la reprise par le droit commun des actions initiées et portées par la politique de la ville
 - qui ont tendance à plus interroger le droit commun de l'Etat que celui de leur(s) collectivité(s)

Des conceptions différentes de la posture de la politique de la ville en direction du droit commun

Selon une étude menée par l'IRDSU sur la relation au droit commun (2008)

- **Les professionnels identifient de manière partagée :**
 - le **droit commun** comme « **la politique ordinaire** » et un rôle de la politique de la ville comme un « **aiguillon pour faire évoluer le droit commun vers une meilleure égalité de traitement** »
- **Mais ils n'ont pas la même lecture de la posture de la politique de la ville à l'égard du droit commun**
 - La politique de la ville comme la « **variable d'ajustement** » des politiques de droit commun, et qui permet de garantir un meilleur accès aux droits
 - Versus : la politique de la ville comme **un outil pour un changement de posture** du droit commun, afin que celui-ci réponde mieux aux situations sur les territoires et garantisse un réelle égalité de traitement

Des conceptions différentes de la posture de la politique de la ville en direction du droit commun

- **2 axes**

- un axe vertical : en haut, la politique de la ville compense le droit commun (*pessimiste*) / en bas, elle veut le faire évoluer (*optimiste*)
- Un axe horizontal : la PV est structurée en dehors du droit commun (dissociation) / est intégrée (association)

- **4 figures**

1. Une **figure « traditionnelle » (la + représentée)** : la PV comme filet de protection pour des publics / territoires que le DC ne reconnaît pas comme publics particuliers
2. Le PV a la mission **d'innover et d'être un espace au service de l'adaptation du DC** aux enjeux sociaux et territoriaux, un « sas » (bien représenté)
3. La PV **interpelle et sensibilise** le DC sur les enjeux qu'il prend mal en compte (rare)
4. Le DC est éloigné des territoires, et la PV est un **vecteur intégré de l'accompagnement au changement** (bien représenté)

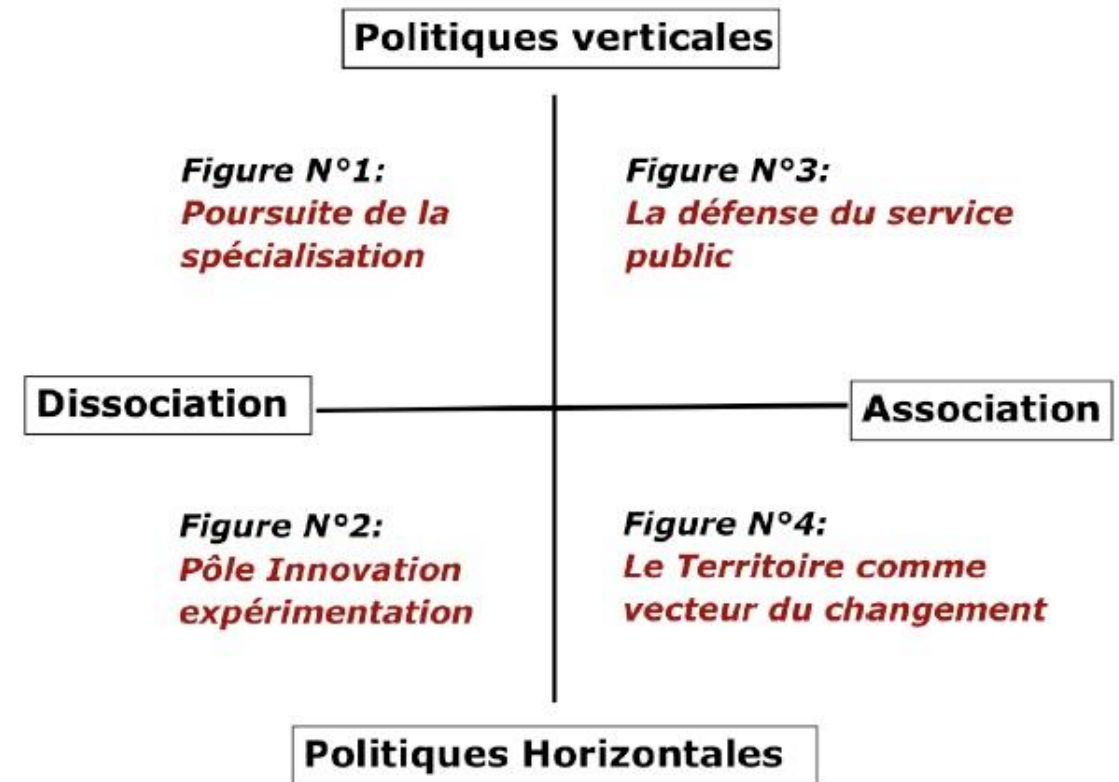


Schéma : Aurès – Groupe Reflex
Enquête ingénierie DIV/IRDSU 2008 « la relation au droit commun et la place de l'évaluation »

Les apports de la réforme - des définitions

- **La loi du 21 février 2014 rappelle le principe de subsidiarité**

La politique de la ville « mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. » (article 1)

- **Donne une définition du droit commun**

« Les politiques de droit commun renvoient aux politiques publiques déployées indistinctement sur l'ensemble des territoires, y compris les quartiers prioritaires, par opposition à l'action spécifique de la politique de la ville limitées aux seuls territoires de la géographie prioritaire » (article 6)

- **Demande des engagements par le droit commun :**

« Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville » (article 6)

- **Définition précisée par le CGET dans son guide de la réforme :**

- les politiques mises en œuvre par l'État et ses opérateurs ;
- Les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales et leurs regroupements ;
- Les actions relevant des fonds européens structurels et d'investissement (FESI),

- **Une approche double du droit commun par le CGET :**
 - **une approche budgétaire** : tout ce qui ne relève pas des crédits « spécifiques », soit ce qui est financé sur le BOP 147 « Politique de la ville » + ANRU
 - **une approche d'adaptation qualitative des pratiques** : « *la mobilisation des politiques publiques passe également par l'adaptation qualitative de leurs modes d'intervention aux spécificités des quartiers prioritaires* »
- **Et une troisième dimension (T. Kirszbaum)**
 - **La coordination des institutions** : pour adapter et mutualiser des moyens / pour participer à l'animation. Les échanges avec les professionnels montrent des avancées réelles sur la coordination de professionnels de terrain autour d'un enjeu précis (GUP...), d'un public (tranche d'âge...)

- **La loi renouvelle la territorialisation de la politique de la ville...**
 - une géographie réglementaire : les QPV
 - les « quartiers vécus » : permettant de faire jouer des leviers d'intervention hors d'une géographie trop resserrée
- **... Pour renforcer la territorialisation des politiques de droit commun en faveur de la politique de la ville**

« La territorialisation des politiques de droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires constitue un enjeu majeur de la nouvelle étape de la politique de la ville. »
- **Une gouvernance élargie**
 - Des signataires plus nombreux, incluant Conseil départementaux et régionaux, bailleurs, CAF, CCI, CDC
 - Des instances stratégiques et techniques intégrant ces signataires
- **Des conventions interministérielles d'objectifs, avec les associations d'élus locaux et des organismes publics**
 - Des conventions assez peu précises ou limitées dans leurs engagements, mais qui ont pu avoir un effet mobilisateur

- **Une dynamique créée lors de l'élaboration du contrat de ville**
 - Une **mobilisation importante pendant la période d'élaboration du contrat de ville** pour de très nombreux sites
 - A **produit des dynamiques d'interconnaissance** a minima ; mais aussi **l'intégration dans les documents stratégiques des agglomérations d'orientations du contrat de ville, la mobilisation d'acteurs nouveaux comme les services développement économique des EPCI**
- **Les limites :**
 - une focalisation très forte sur la dimension budgétaire du droit commun, dans un contexte de restriction économique
 - une quasi-impossibilité de l'exercice d'identification quantitative des moyens du droit commun et la quasi-absence d'engagements chiffrés par le « droit commun »

... Tels que posés en 2014, au moment du cycle d'échange sur le droit commun avec Thmas Kirszbaum

- **Des questionnements sur la capacité des équipes à poursuivre la mobilisation du droit commun dans un contexte :**
 - D'un partenariat très élargi, multi-thématique
 - D'une fragmentation importante du paysage institutionnel
- **La capacité à consolider les dynamiques engagées**
- **La construction de relations plus stratégiques avec les services de l'Etat**
 - une gouvernance partagée est-elle possible
- **Les conditions identifiées pour une mobilisation du droit commun :**
 - **Un diagnostic partagé** : pour surmonter les expertises et diagnostics éclatés et construire sur des constats communs
 - Une **reconnaissance politique de** la mission de coordination et d'animation (au-delà du diagnostic et du plan d'actions) pour la mise en œuvre du contrat de ville

LES FORMES CONCRETES DU TRAVAIL AVEC LE DROIT COMMUN

| | |
|--|--|
| <p>La dynamique d'élaboration du contrat de ville</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le travail de diagnostic et la construction du plan d'actions ont-ils eu un impact sur les politiques municipales et intercommunales dans leur prise en compte des enjeux des QPV ? - Le travail de diagnostic et la construction du plan d'actions a-t-il eu un impact sur les modes de coopération avec les services de l'Etat ? |
| <p>Les impacts <u>dans la durée</u> de cette dynamique :</p> | <p>Qualifier les registres de travail instaurés (interconnaissance, collaboration, changement de pratique...)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avec les services des villes et des communautés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des évolutions dans les politiques sectorielles quant à leur prise en compte des enjeux • Avec les services de l'Etat : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelle capacité des services de l'Etat à faire partie d'une « équipe projet intégrée » ? ▪ Quel rôle des services de l'Etat dans la mise en œuvre / l'animation d'un contrat de ville |
| <p>Les conditions à mettre en place / consolider :</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Pour une intégration plus forte des enjeux des territoires dans les politiques sectorielles - Pour une mobilisation plus importante des acteurs du droit commun dans l'animation de la politique de la ville |