

Groupe de travail « ingénierie locale » (bilan au 13-02-2014)

Contexte et objectif du groupe de travail

Les travaux réalisés en 2012 par le groupe de travail sur l'ingénierie locale, mis en place par le SG-CIV, ont fait l'objet d'une première synthèse, présentée lors de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville. À la suite de ces travaux, le ministre de la Ville a souhaité réunir de nouveau ce groupe, en élargissant sa composition aux représentants des associations nationales d'élus, afin de dégager des préconisations opérationnelles sur l'ingénierie des futurs contrats de ville.

Ces préconisations portent sur la constitution d'équipes projet intégrées en capacité de mettre oeuvre et d'animer des contrats portés à l'échelle intercommunale, impliquant réellement les services de droit commun des différentes institutions signataires et intégrant de nouvelles priorités, notamment l'articulation entre les volets urbain, économique et social et la participation des habitants. Elles portent également sur la composition et le financement des équipes projet, les missions qui leur seront confiées, ainsi que les modalités d'organisation de l'ingénierie (équipe projet et référents de droit commun) en tenant compte de la diversité des configurations locales.

Principes et modalités de travail retenus

Le groupe de travail est composé :

- du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) ;
- de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) ;
- de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- des représentants des grands réseaux professionnels : Inter-réseaux des professionnels du développement social et urbain (IRDSU), réseau AMADEUS, l'association nationale des délégués du préfet (ANDP) et les centres de ressources de la politique de la ville ;
- des représentants des associations nationales d'élus : l'association des régions de France (ARF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des maires de France « Ville et Banlieue », l'assemblée des communautés de France (ADCF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et la fédération des maires des villes moyennes (FVM) ;
- de représentants des services déconcentrés de l'État ;
- du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le groupe de travail s'est réuni à sept reprises. Il a procédé par séances de production collective, apports d'expertises et auditions de représentants de collectivités locales et d'équipes projet. Ces dernières sont représentatives à la fois des institutions nouvellement signataires des contrats (conseils régionaux, conseils généraux, EPCI) et de la diversité des configurations territoriales (grandes agglomérations, agglomérations moyennes avec ou sans ingénierie mutualisée, petites villes, territoires « entrants »). Le groupe a fait également appel aux autres groupes de travail sur des aspects particuliers (ex : la gestion des fonds européens).

Les deux premières séances de travail ont consisté à recueillir l'accord des participants sur les questions à éclairer en priorité, en particulier la nouvelle « feuille de route » attendue des équipes projet afin d'inscrire la réflexion dans une perspective de changement et d'accompagnement des équipes en place ou nouvelles.

Une séance a été consacrée à l'audition des représentants de l'ARF et de l'ADF, toutes deux signataires d'une convention avec le ministère de la Ville ayant des implications dans la mobilisation de leurs compétences de droit commun, et à une présentation de la démarche menée par la région Rhône-Alpes. Les trois dernières séances ont permis d'auditionner les représentants des agglomérations de Plaine Commune, Moulins, Romans-sur-Isère et du Grand Nancy et d'avoir une présentation des exemples du Grand Auch et de Valenciennes Métropole. D'autres auditions ont été envisagées mais n'ont pu avoir lieu à ce stade.

Par ailleurs, deux séances spécifiques de travail ont été organisées avec un « groupe miroir » ad hoc mis en place par l'ANRU, composé d'une trentaine de responsables de projets de rénovation urbaine issus de toute la France. Une autre séance a été organisée avec un groupe miroir composé de chefs de projet réunis par l'IRDSU.

État d'avancement de la réflexion et premières préconisations

À ce stade, il s'agit d'un **point d'étape de la réflexion du groupe de travail** et d'une première série de préconisations, certains aspects nécessitant encore d'être examinés, expertisés ou complétés. Un rapport sera élaboré et soumis à la validation du groupe de travail, intégrant notamment des **exemples concrets d'organisation issus des audits** ainsi que d'autres contributions. Il est par ailleurs souhaité par les associations d'élus et les réseaux professionnels ayant participé au groupe de travail que l'ensemble du travail ainsi capitalisé soit diffusé auprès de leurs adhérents sous la forme d'un guide sous le timbre des institutions participantes au groupe (État, association d'élus et réseaux professionnels).

Les préconisations issues des travaux du groupe sont à la fois :

- de type prescriptif, pour garantir un réel pilotage et la conduite opérationnelle du contrat et aider à la mise en oeuvre effective des nouvelles priorités (contrat unique, articulation avec les autres contrats territoriaux et documents de planification stratégique, mobilisation du droit commun de l'État et des collectivités locales, co-construction avec les habitants...);
- de type non prescriptif et méthodologique, pour aider les sites à se repérer dans les démarches à engager (diagnostic, projet de territoire, évaluation...) et dans le choix de l'organisation à mettre en place qui doit nécessairement être adaptée au type de configuration territoriale, au regard notamment de la taille des communes et du poids de population concernée par la politique de la ville, du degré de maturation de l'intercommunalité et de la gouvernance politique locale. Il ne peut y avoir de modèle d'organisation unique.

1. L'ingénierie des futurs contrats de ville : de nouveaux enjeux, une nouvelle définition

1.1. De nouveaux enjeux

La réforme des contrats de ville (portage intercommunal, contrat unique, mobilisation du droit commun, co-construction avec les habitants) pose de nouveaux enjeux pour l'ingénierie locale.

Elle doit notamment :

- organiser une réelle intégration des ingénieries des volets social, urbain et économique des contrats, aux différentes échelles d'intervention, du quartier à l'agglomération ;
- permettre une meilleure articulation entre l'ingénierie dédiée à la politique de la ville et celle des autres politiques publiques s'appliquant sur les territoires prioritaires, ainsi qu'entre le contrat de ville et les autres documents contractuels (CPER) et de planification stratégique territoriale ;
- favoriser l'implication effective des nouveaux partenaires au titre de leurs compétences propres (conseil général, en matière d'action sociale notamment, conseil régional, en matière de transports, de développement économique et de formation professionnelle, acteurs économiques, etc.) et de leurs services opérationnels ;
- garantir la mise en oeuvre effective de la démarche de co-construction avec les habitants.

1.2. Une définition élargie

Ces nouveaux enjeux supposent à la fois la mise en place d'une gouvernance politique forte et une conception rénovée et élargie de l'ingénierie s'appuyant, d'une part, sur une équipe resserrée, missionnée pour mettre en oeuvre le contrat, et, d'autre part, sur une ingénierie plus large, traduisant de manière opérationnelle la mobilisation du droit commun de l'ensemble des partenaires signataires et un effort de territorialisation accru et coordonné des réponses.

1.2.1. Une ingénierie dédiée au contrat, s'appuyant sur :

- **une équipe projet organisée au sein de la ou des collectivités locales** (EPCI et, selon les cas, communes également) en capacité d'intervenir tout à la fois sur la dimension stratégique et la dimension de proximité, comprenant :

- une ingénierie d'expertise concernant certaines thématiques (intégrant l'ingénierie des programmes concernés) et, le cas échéant, la participation des habitants ;
- une ingénierie administrative et financière, incluant la gestion des fonds européens ;
- une ingénierie de proximité pour les quartiers prioritaires.

- **une équipe resserrée au sein de l'État local, comprenant :**

- le représentant du corps préfectoral désigné par le préfet pour suivre la contractualisation, assisté des délégués du préfet et d'une équipe interministérielle resserrée (composition à préciser en fonction des priorités du contrat : DDT, DDSC, Éducation nationale, DIRECCTE...);

- les agents des préfetures en charge de l'instruction des demandes de subvention.

- **un cadre de travail clairement identifié** permettant aux services de l'État (a minima délégués du Préfet, DDT et DDSC) de travailler étroitement avec l'équipe projet de la collectivité, à défaut d'une équipe de projet unique.

1.2.2. Une ingénierie élargie en vue de mobiliser le droit commun, recouvrant notamment :

. l'animation par le préfet d'une équipe interministérielle telle que prévue par le Comité interministériel des villes du 19 février 2013 réunissant l'ensemble des services déconcentrés (en particulier l'Éducation nationale et la Justice) et établissements publics concernés (ARS, Pôle emploi), aptes à décliner localement les conventions signées au plan national et les engagements figurant au contrat ;

. l'organisation d'un pôle de référents désignés par chacun des partenaires signataires autres que l'EPCI (conseil général, conseil régional, communes, CAF, bailleurs sociaux, chambres consulaires, etc.) pour suivre la mise en oeuvre opérationnelle des politiques de droit commun ;

. l'adaptation des organisations de nature à impliquer le niveau décisionnel (élus, DGS) et à décliner les réponses à un niveau territorial suffisamment fin et cohérent (à préciser notamment pour les conseils régionaux et généraux) ;

. la mise en place de processus de travail (groupes de travail, arbres d'objectifs, etc.) permettant de mobiliser réellement les opérateurs de terrain, les ressources et les compétences utiles en matière de diagnostic des situations (ex : chefs d'établissement, travailleurs sociaux, agents des services publics, référents associatifs et habitants, etc.), de croiser les ingénieries existantes et de développer un travail transversal en mode projet par thématiques (ex : logement, emploi, santé, prévention-sécurité, loisirs, dont politiques tarifaires, etc.), publics (ex : jeunes, familles monoparentales, personnes âgées, etc.) et territoires prioritaires. L'animation du process est au moins aussi importante que l'animation des instances.

1.3. Une obligation d'inscription de l'organisation de l'ingénierie dans le contrat

L'ingénierie étant une des conditions de réussite des futurs contrats de ville, les moyens humains et financiers qui lui sont dédiés, les missions et la composition de l'équipe projet, les modalités d'animation du contrat dans ses différentes composantes (spécifiques et de droit commun) devront faire l'objet d'une description précise, valant engagement et co-mandatement de l'équipe projet par les signataires.

Cette description doit préciser notamment :

. le rôle des différentes instances (décision, évaluation, conduite et suivi opérationnels), leurs déclinaisons thématiques et/ou territoriales, leur fréquence et leur calendrier,

. la composition de l'équipe projet de la collectivité et l'organigramme fonctionnel,

. les moyens humains et l'organisation mobilisée par l'État,

. l'organisation et les modalités de travail (groupes de travail, missions d'expertise, etc.) proposées pour la mobilisation du droit commun, notamment dans la phase diagnostic, et pour la co-construction avec les habitants.

2. La nouvelle « feuille de route » des équipes projet

Un tableau détaillé précisant les attendus de la nouvelle feuille de route des équipes projet et leur impact sur les missions, les compétences et les organisations a fait l'objet d'un travail au sein du groupe qui sera repris dans le rapport final.

2.1. Des missions à réaffirmer et des compétences nouvelles à développer

La mise en oeuvre des futurs contrats de ville nécessite à la fois de conforter les missions dévolues à l'ingénierie et de faire monter en compétence les équipes et les organisations dans certains domaines.

2.1.1. Des missions à réaffirmer (cf. préconisations du précédent groupe de travail) :

. l'animation et la conduite d'une démarche de projet et le suivi du contrat dans ses différentes phases et déclinaisons opérationnelles,

. la réalisation d'un diagnostic de territoire « dynamique » (handicaps/ressources) et partagé entre tous les partenaires, mobilisant des données d'observation quantitatives et des données qualitatives, et associant les habitants et les acteurs clé du territoire,

. la contribution à la mise à jour du projet de ville et d'agglomération afin qu'il intègre clairement les enjeux de solidarité au bénéfice des quartiers prioritaires et à l'enrichissement des documents de planification stratégique (SCOT, PLH, PLU, SRADDT, agendas 21, etc.).

2.1.2. Des priorités nouvelles en matière de politiques publiques :

- . le développement économique (enjeu notamment d'articulation entre économie classique et économie sociale et solidaire, entre développement économique et renouvellement urbain, etc.),
- . la lutte contre les discriminations,
- . l'environnement et le développement durable,
- . le développement social dans une logique de décloisonnement entre politiques d'action sociale et autres politiques de développement local (sport, culture, éducation, médiation sociale et culturelle, lien social et accompagnement des porteurs de projets...).

2.1.3. Une question qui n'est pas nouvelle mais qu'il faut réinvestir : la participation des habitants

Le groupe de travail a souhaité rappeler qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une thématique nouvelle pour les équipes projet et qu'il existe des savoir-faire en la matière. Néanmoins, cette question doit être réinvestie là où elle ne l'était plus et renouvelée dans son ambition, afin de porter la démarche et garantir, en s'attachant les compétences nécessaires, la mise en place d'un réel processus de co-construction avec les habitants dans ses différentes étapes, notamment :

- . le diagnostic des pratiques participatives antérieures et l'identification des personnes les plus éloignées de l'offre existante,
- . la construction d'espaces de dialogue entre habitants et institutions,
- . l'identification des objets de la concertation, des échelles et des impacts à prendre en compte dans le calendrier des programmations,
- . l'appui aux initiatives des habitants,
- . la mise en place de démarches de co-formation habitants-institutions,
- . l'aide à la mise en place des conseils citoyens,
- . l'identification des procédures favorisant les démarches participatives (proposition du groupe miroir ANRU d'introduire une clause spécifique dans les appels d'offre).

2.1.4. Un pilotage intégré des volets social, urbain et économique

Un des enjeux majeurs des futurs contrats est la mise en cohérence des projets de renouvellement urbain avec le projet de territoire et le contrat de ville qui en découle.

Quatre axes ont été à ce stade identifiés :

- . porter à la connaissance de l'État pour toutes les dimensions qui prennent insuffisamment en compte la politique de la ville (PLH, PLU, SCOT...),
- . mieux prendre en compte le développement économique dans les opérations de renouvellement urbain (traitement systématique des commerces et des équipements, rapprochement des ingénieries existantes relatives aux relations avec les entreprises et à la création d'activités, à l'emploi, à la formation professionnelle, à l'insertion, etc.),
- . identifier les contenus favorisant l'articulation entre urbain et social (GUP, chantiers d'insertion, éducation, santé...),
- . assurer un suivi spécifique du volet habitat, notamment la question du relogement et des moyens d'observation des politiques de peuplement,
- . adapter la méthodologie développée dans le cadre du PNRU en l'élargissant aux autres thématiques pour harmoniser le suivi des contrats (mise en place d'une revue de projet tous les ans et d'un point d'étape à trois ans, adaptation de la maquette financière ANRU pour le suivi des contrats, mise en place d'un comité d'engagement sur les 230 sites du NPNRU, etc.).

3. Une organisation de l'ingénierie adaptée aux différents types de configuration territoriale

3.1. Des configurations territoriales différentes nécessitant des organisations différentes

Les auditions conduites par le groupe, ainsi que les réunions avec les groupes miroirs de professionnels, ont permis d'identifier différentes configurations territoriales ayant une incidence directe sur l'organisation et le portage de l'ingénierie, qui feront l'objet de développements complémentaires et d'illustrations dans le rapport final :

- . les métropoles et les communautés urbaines dont l'évolution statutaire aura des conséquences sur la répartition des compétences et l'organisation de l'ingénierie (cas de Paris, Lyon et Marseille, des métropoles de droit commun et des communautés urbaines),
- . les typologies observées en matière de configuration intercommunale, en fonction de :
 - l'antériorité en politique de la ville (EPCI ayant déjà la compétence politique de la ville ou EPCI l'ayant investi récemment pour lesquelles la mutualisation de l'ingénierie doit s'envisager progressivement),
 - l'existence et le poids de la ville centre,

- le poids des territoires en politique de la ville dans l'agglomération et leur environnement (majoritairement rural ou majoritairement urbain),
- les intercommunalités ou communes isolées (pouvant appeler des mutualisations d'ingénierie),
- les sites « entrants » (en différenciant les sites n'appartenant pas à une agglomération en politique de la ville et les autres),
- les sites en Outre-mer,
- l'existence ou non d'un programme de renouvellement urbain,
- les territoires de « veille ».

Par ailleurs, l'existence ou non sur le territoire d'opérateurs constituant une ressource en termes d'ingénierie (agence d'urbanisme, observatoire, centre de ressources, etc.) a également une incidence importante.

3.2. Une organisation des compétences à adapter en fonction des territoires, mais répondant à des objectifs communs

Les équipes projet devront remplir quatre objectifs identiques pour tous les sites... :

- tenir la dimension stratégique du contrat,
- piloter le contrat (notamment mobiliser le droit commun) et en assurer la conduite opérationnelle sur toute la durée du contrat,
- organiser la co-construction avec les habitants,
- rendre visibles et communiquer les résultats obtenus.

... intégrer en leur sein des compétences socles :

- définition d'une stratégie d'animation du contrat sur un mode coopératif,
- identification et mobilisation des droits communs et proposition des adaptations nécessaires,
- animation de la production du diagnostic avec l'ensemble des acteurs,
- suivi de la programmation annuelle des actions et de l'évaluation,
- accompagnement des porteurs de projet associatifs,
- animation des quartiers.

... et se doter de compétences nouvelles, soit internalisées dans l'équipe projet via des postes dédiés, soit facilement mobilisables dans les services, soit via des prestations :

- identification d'une fonction dédiée à l'ingénierie administrative et financière (pour dégager du temps pour la réflexion stratégique et pour la relation aux habitants),
- identification d'une fonction dédiée à la mobilisation et à la gestion des fonds européens,
- identification d'une fonction dédiée au renforcement des démarches de participation citoyenne.

3.3. Un positionnement adapté à la nouvelle « feuille de route » des équipes projet :

L'organisation de l'équipe projet doit permettre de mobiliser les compétences dont elle a besoin pour répondre aux impératifs de la nouvelle « feuille de route ». Cependant, selon l'organisation de la gouvernance politique, les ressources des territoires et les configurations locales, les modes d'organisation seront nécessairement différents. Les auditions conduites par le groupe ont toutefois permis de dégager quelques principes structurants :

L'équipe projet doit être clairement positionnée au niveau intercommunal, ce qui n'exclut pas de s'appuyer sur des ingénieries placées au niveau communal lorsque que la configuration locale ne permet pas la mutualisation. L'organisation mise en place doit en tout cas identifier et mobiliser toutes les échelles d'intervention, en évitant une dichotomie entre le pilotage stratégique et le pilotage des actions de proximité et en privilégiant une démarche ascendante. Dans le cas où l'équipe n'est pas mutualisée, il apparaît que devraient être positionnés au niveau de l'EPCI a minima l'observation, l'évaluation, le développement économique, l'habitat et le renouvellement urbain, les équipements médico-sociaux, la prévention de la délinquance (hors aspects sécurité).

Elle devra également définir un lien hiérarchique ou fonctionnel avec l'ingénierie spécialisée des différents programmes ou dispositifs de la politique de la ville (ateliers santé ville, programme de réussite éducative, gestion urbaine de proximité, prévention de la délinquance...).

Elle doit être positionnée auprès du DGS ou du DGA.

Les missions, la composition, les modalités de recrutement et de financement de l'équipe projet devront faire l'objet d'engagements précis de la part des signataires. La signature du contrat vaudra co-mandatement, de la part de l'État, de l'EPCI et de la commune.

3.4. Les cas particuliers des sites « entrants » et des « territoires de veille »

3.4.1. Les sites « entrants »

Lorsque le site entrant en politique de la ville appartient à une agglomération où il est seul en politique de la ville, un chef de projet situé au niveau de l'intercommunalité et un délégué du préfet peuvent suffire, à condition qu'ils soient tous deux placés en situation de mobiliser le droit commun de la collectivité pour le premier et de l'État pour le second.

3.4.2. La question des territoires de veille

Pour les territoires de veille situés dans des agglomérations qui restent en politique de la ville, les équipes projet intercommunales peuvent assurer les fonctions de veille, d'observation et de mobilisation du droit commun.

Pour les territoires de veille situés dans des agglomérations qui ne sont pas ou plus concernées par la politique de la ville, l'État pourrait prendre en charge le financement partiel d'un ETP au niveau de l'EPCI pour assurer la fonction de veille sur ce territoire et formaliser, le cas échéant, un contrat de ville basé sur la mobilisation du droit commun.

4. L'appui à l'ingénierie et l'accompagnement du changement

La stratégie d'accompagnement du changement à mettre en oeuvre pour adapter l'ingénierie aux nouveaux contrats de ville ne saurait se limiter à une réponse formative adressée aux équipes projet.

En effet, l'ensemble des travaux du groupe démontre la nécessité d'une « réingénierie » des process et des organisations allant bien au-delà de la seule question des compétences de l'équipe projet. Aussi, la stratégie proposée vise-t-elle certes à accompagner le changement, mais avant tout à le provoquer par des mesures financières incitatives et une sensibilisation des décideurs (élus et DGS) aux enjeux.

4.1. Un soutien financier de l'État à renforcer mais à moduler en fonction de la situation des territoires

Une des propositions du groupe serait de sanctuariser au niveau national un pourcentage significatif des crédits d'intervention du programme 147 (10 % ?) pour financer l'ingénierie des futurs contrats.

Pour être éligibles à ce financement, les porteurs de projet devront proposer une organisation en adéquation avec les quatre objectifs des équipes projet cités précédemment et notamment définir les fonctions socles portées au niveau de l'EPCI. Pour mémoire, l'État peut financer indifféremment des postes d'agents contractuels ou titulaires.

Par ailleurs, l'État doit s'engager à un financement pluriannuel de l'équipe projet (par exemple deux conventions de trois ans sur la durée du contrat) et veiller à la complémentarité de ses financements avec ceux apportés par l'ANRU pour les sites bénéficiant d'une opération de renouvellement urbain.

Afin de prendre en compte les inégalités de situations et favoriser les fonctionnements vertueux, il est nécessaire également que l'État module son aide financière à l'ingénierie en fonction :

- des capacités contributives des agglomérations et des communes (à la fois ressources et charges) ;
- du respect des engagements prévus, notamment en matière de solidarité intercommunale, et de la prise en compte de l'investissement solidaire (pacte de solidarité financière et fiscale) ;
- de la nécessité de renforcer certaines compétences au sein de l'équipe projet (par exemple en matière d'évaluation, de co-construction avec les habitants, etc.) ;

Enfin, pour les sites les plus faiblement dotés en ingénierie, notamment les sites entrants, le co-financement apporté par l'État doit permettre d'atteindre le seuil plancher d'un équivalent temps plein dédié à l'ingénierie du contrat.

4.2. Une stratégie d'ensemble à mettre en place pour accompagner et outiller l'ingénierie locale

Compte tenu des ambitions à atteindre pour les futurs contrats de ville, des compétences à mobiliser et de l'entrée de nouveaux signataires et de nouveaux sites, il est nécessaire d'engager une stratégie d'ensemble, mobilisant de manière cohérente et coordonnée les différents partenaires et opérateurs aptes à accompagner au plan local les futures équipes d'ingénierie (Commissariat général à l'égalité de territoires, ANRU, CNFPT, centres de ressources de la politique de la ville, notamment). Cette démarche devrait viser notamment à :

- appuyer les services de l'État et des collectivités locales chargés d'élaborer et de suivre les contrats via l'organisation de formations et la diffusion de guides méthodologiques ou kit ressources, s'appuyant sur les

enseignements de la recherche-action-formation menée sur les sites préfigureurs et tenant compte de la typologie des sites ;

- capitaliser les bonnes pratiques d'ores et déjà repérées en matière d'organisation de l'ingénierie (sites préfigureurs, pôle d'appui opérationnel de l'ANRU, centres de ressources, etc.) et les exemples présentés dans le cadre des audits du groupe de travail ;
- développer les formations inter-acteurs sur site ;
- sensibiliser les DGS des collectivités et les élus, notamment au regard des évolutions à prévoir dans l'organisation des délégations et des services ;
- accompagner de manière spécifique les sites « entrants » ;
- acculturer les acteurs de droit commun en s'appuyant notamment sur le volet formation des conventions d'objectifs signées avec les ministères et les associations nationales d'élus ;
- adapter la formation initiale des jeunes professionnels (partenariat universités et grandes écoles).

4.3. Une attention à la fidélisation des équipes sur le terrain et au soutien des professionnels du « front office » intervenant dans le cadre des politiques de droit commun

Des préconisations complémentaires seront faites dans ce sens impliquant notamment :

- des mesures de gestion des ressources humaines touchant au déroulement de carrière et aux avantages indiciaries
- des réflexions avec l'ensemble des institutions employeurs d'agents au contact des publics (policiers, enseignants, animateurs et intervenants sociaux, agents de La Poste, de Pôle emploi, agents d'accueil des services publics, personnels des offices HLM, etc.).