



ENQUÊTE IRDSU 2017

Synthèse de janvier 2018

La recomposition de la Politique de la ville à l'heure de la montée en responsabilité de l'intercommunalité



www.irdsu.net



@irdsu

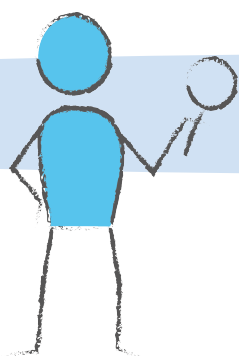


réseau irdsu

SOMMAIRE

L'ENQUÊTE 2017 DE L'IRDSU	3
---------------------------	---

+ Une enquête construite dans le dialogue avec les professionnels



1- LES OBSERVATIONS	6
---------------------	---

1- L'hétérogénéité des territoires	6
------------------------------------	---

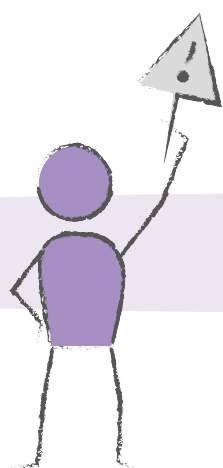
2- La mutation des organisations	9
----------------------------------	---

+ Diagramme : où en est la réorganisation sur mon territoire

+ Mon Carnet-métier : petit guide pour contribuer à l'évolution du développement territorial

3- Les nouvelles formes d'organisation	16
--	----

+ Quel rôle pour l'équipe intercommunale dans le pilotage de la Politique de la ville ?



2- LES ENJEUX	23
---------------	----

1- La légitimité de l'intercommunalité	23
--	----

2- La mobilisation des acteurs	25
--------------------------------	----

3- La capacité d'expérimentation	27
----------------------------------	----

POUR ALLER PLUS LOIN ...	29
--------------------------	----

L'ENQUÊTE 2017 DE L'IRDSU

L'IRDSU réalise chaque année depuis 2008, en partenariat avec le CGET, une enquête nationale auprès des professionnels de la Politique de la ville et du Développement Social Urbain, quelles que soient leurs responsabilités ou leurs fonctions dans les équipes-projet locales.

L'enquête a porté cette année sur l'intercommunalité et sur son rôle grandissant dans le pilotage de la Politique de la ville. Elle s'inscrit dans la suite de l'enquête de 2016 sur l'ingénierie dans les contrats de ville.

Pourquoi cette enquête ?

La Politique de la ville n'est pas au cœur des préoccupations politiques nationales ou locales, elle était en 2017 dans une phase d'évolutions fortes : loi de 2014, avec son ambition de placer l'intercommunalité au cœur du pilotage de la PV ; PNRU 2 ; loi égalité-citoyenneté ; politique de lutte contre la radicalisation... Et cette phase d'évolution pourrait se poursuivre en 2018 suite aux consultations en cours.

Elle est également fortement impactée ces dernières années par des causes « extérieures » : la réforme territoriale avec notamment l'extension et/ou la fusion d'intercommunalités ; le resserrement des budgets des collectivités ; sans oublier l'évolution de fond des métiers du Développement Social Urbain, des ressources humaines dans les collectivités ou l'impact de la Révision Générale des Politiques Publiques...

Et l'intercommunalité est au croisement de toutes ces évolutions.

Quels en sont les enjeux ?

Cette enquête visait donc à analyser les mutations en cours en regardant très concrètement ce qui se passe sur les territoires, tant sur les intercommunalités qui mixent des territoires urbains et ruraux que sur les nouveaux établissements d'Île-de-France ou sur les agglomérations qui entrent dans un mouvement de métropolisation.

Elle s'est penchée sur **les réalités des territoires telles qu'elles sont perçues par les professionnels en charge de la Politique de la ville**, leur place et leur rôle dans les jeux d'acteurs locaux, **afin de comprendre ce qui se**

joue actuellement, de produire des « clés de lectures » et de proposer des pistes de travail pour mener à bien les réformes en cours.

Quelle approche méthodologique ?

L'enquête a donc été cette année structurée par une approche qualitative, sur la base d'entretiens individuels et de travaux en petits groupes.

Car nous constatons d'abord que la mise en œuvre de la Politique de la ville à cette échelle est très spécifique d'un territoire à l'autre. Les enjeux qui y sont associés ne sont pas appréhendés de la même façon par l'ensemble des acteurs et dépendent de la culture et de l'histoire du territoire, d'une solidarité intercommunale plus ou moins constituée et d'une représentation que les acteurs ont de leur rôle. Comprendre la culture, l'histoire et les représentations ne pouvait se faire qu'en posant un regard qualitatif sur les territoires.

De plus nous avons fait le pari **d'approcher la Politique de la ville non seulement comme une politique publique, telle qu'elle est pensée et organisée, mais surtout comme une « action publique », telle qu'elle est concrètement mise en œuvre.** Nous ne souhaitons pas limiter notre regard à une approche basée sur un cadre réglementaire, législatif et contractuel, mais au contraire nous intéresser à l'ensemble des

actions, construites et co-construites par une pluralité d'acteurs, qui constituent l'essence même de la Politique de la ville.

Enfin, plusieurs enquêtes et études ont été menées par le CGET et l'AdCF pour faire émerger des enjeux d'ensemble ; il nous paraissait intéressant de **les compléter par l'analyse des professionnels en tant qu'acteurs directement impliqués.**

Cette synthèse s'organise en deux temps :

- **3 OBSERVATIONS** qui ressortent de ce que disent les professionnels sur les évolutions actuelles

Avec des outils qui permettent aux professionnels d'analyser les situations actuelles et leurs marges de manœuvre pour les faire évoluer :

- un diagramme sur les mutations en cours ;
- le "Carnet-métier" : petit guide pour contribuer à l'évolution du développement territorial ;
- une typologie des réorganisations du pilotage de la Politique de la ville entre communes et intercommunalités.

+ **3 ENJEUX** de fond qui sont au cœur des mutations en cours, de la construction de la légitimité de l'intercommunalité et du rôle des équipes-projet.



Une enquête construite dans le dialogue avec les professionnels

L'enquête a été menée entre février et juin 2017 par Benoît BOISSIÈRE, chargé de développement à l'IRDSU, et Hugo TROUILHET, étudiant en Master 2 « Politiques environnementales et pratiques sociales » à l'Université Toulouse II Jean Jaurès.

Elle s'est appuyée sur :

1- Une phase exploratoire

- > 10 entretiens auprès de professionnels du DSU représentatifs de situations intercommunales variées
- > 1 atelier de travail en groupe constitué de 20 adhérents de l'IRDSU, autour d'une première typologie d'organisations locales et des enjeux de fond communs à l'ensemble des territoires

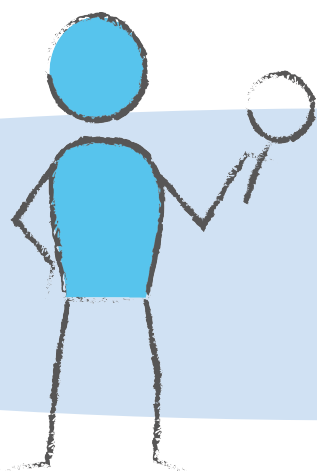
2- Une phase opérationnelle

- > 14 entretiens complets avec des professionnels en charge de la Politique de la ville dans des contextes et des positions différentes, autour de quatre axes identifiés lors de la phase exploratoire : la situation de leur territoire ; le rôle de l'intercommunalité et l'organisation ; le projet de solidarité intercommunal ; et enfin les impacts de cette (ré)organisation sur les équipes, les dispositifs et les destinataires de l'action.
Cette phase a été préparée en partenariat avec l'association AMADEUS
- > 1 Journée thématique du réseau DSU Île-de-France le 4 mai à Évry : « La réforme territoriale : une chance pour la Politique de la ville ! », avec la participation de l'AdCF et de l'IAU Ile-de-France
- > Les 12^{èmes} Journées Nationales des professionnels du DSU les 18 et 19 mai à Marseille :
 - une TABLE RONDE « de cadrage » sur les enjeux locaux et nationaux
 - un FORUM D'ÉCHANGE autour des « plus-values » du pilotage à l'échelle intercommunale
 - 6 ATELIERS pour faire des « focus » thématiques : « Comment ce pilotage à l'échelle intercommunale change la donne pour... les équipes-projet et l'organisation locale ? / ... la gouvernance territoriale ? / ... la participation citoyenne ? / ... la solidarité financière et fiscale ? / ... l'observation et l'évaluation ? / ... l'articulation des 3 piliers du contrat de ville, dans une logique de projet intégré ?

1- LES OBSERVATIONS

L'analyse des entretiens individuels et des travaux en groupes a permis d'identifier trois éléments qui paraissent déterminants dans les évolutions en cours :

- L'hétérogénéité des territoires et des situations ;
- La rapidité et la profondeur des transformations ;
- L'émergence de nouvelles formes d'organisation.



1^{ère} observation

L'hétérogénéité des territoires

La première hétérogénéité, c'est tout simplement celle des différences entre les territoires. Il est délicat de définir des « schémas » ou des typologies car les contextes géographiques et socio-économiques, ainsi que les échelles de population et les statuts de collectivités sont différents. De même que l'enjeu intercommunal n'est pas le même suivant

le poids relatif des quartiers prioritaires ou de la ville-centre dans la population totale.

Mais en comparant les situations et en cherchant à en dégager une typologie, nous avons assez vite observé que des territoires intercommunaux de tailles et de statuts comparables présentaient des organisations et des évolutions très

disparates. Que ce soit pour des villes moyennes au centre d'intercommunalités étendues sur un secteur rural ou pour des métropoles comme Nantes, Toulouse et Bordeaux, les strates de population et les statuts ne sont pas forcément des critères pertinents de comparaison.

Ce qui nous a paru finalement le plus déterminant pour analyser un territoire, c'est l'histoire intercommunale et la place de la Politique de la ville dans cette histoire.

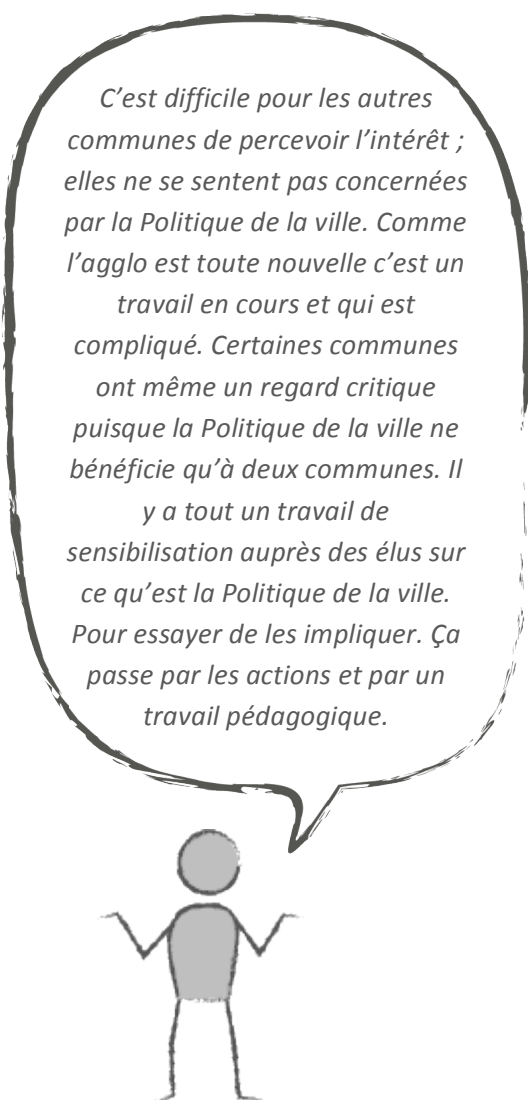
On observe en l'occurrence des écarts très importants. Aux extrêmes, on trouve d'un côté des territoires, de toutes tailles, qui sont engagés depuis plus de trente ans dans une logique de

coopération et de l'autre côté des territoires où la question ne se pose que depuis très peu de temps. Sans compter que dans ces derniers, l'enjeu intercommunal est parfois vécu comme un "choix" imposé par l'État.

De même, on observe d'un côté des territoires où la Politique de la ville est un enjeu politique fort qui a contribué à l'élaboration d'un projet intercommunal de solidarité et de l'autre côté des territoires où elle reste un enjeu secondaire, porté par des élus qui ne sont pas en mesure de peser dans les choix intercommunaux.

Chaque territoire, même s'il n'est pas dans un de ces cas extrêmes, est en train de construire ou de consolider une formule spécifique née du contexte local. Dès lors il paraît difficile de dégager des « bonnes pratiques » ou des formes transposables qui ne tiendraient pas compte de cette histoire. Au contraire, la réflexion la plus utile porte plutôt sur des conditions de réussite et sur les démarches à mettre en œuvre pour les réunir.

Deuxièmement, on peut parler d'hétérogénéité au sein même des territoires intercommunaux. Tout d'abord parce que les infra-territoires, quartiers ou communes, peuvent eux-mêmes être très différents et avec une intégration intercommunale à géométrie variable. Ensuite parce que les coopérations intercommunales peuvent être très différentes suivant les thématiques abordées. Par exemple souvent très intégrées sur les questions de développement



économique et embryonnaires sur les questions d'éducation ou de participation citoyenne.

Les extensions d'intercommunalité et les fusions - surtout en Ile-de-France - ont largement accentué ces situations d'hétérogénéité interne en rassemblant des communes qui n'avaient ni les mêmes situations ni la même histoire intercommunale mais qui doivent, parfois du jour au lendemain, travailler ensemble à un projet de territoire commun.

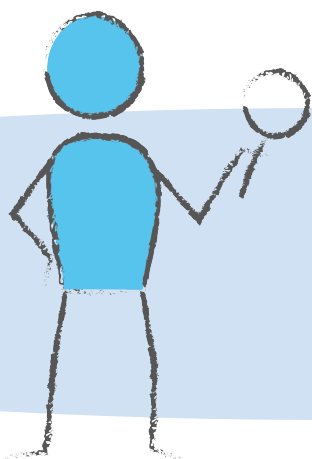


Les EPCI doivent faire attention à leur posture. Ils ne doivent pas être dans l'injonction permanente. Quand on est compétent, on n'est pas compétent sur tout. On est responsable de la réussite, de la mise en œuvre. Cela implique de mettre en organisation, en réseau, en coordination.

Enfin, l'enquête fait ressortir nettement une hétérogénéité « subjective » dans les représentations que peuvent avoir les acteurs d'un même territoire. D'abord parce que les organisations sont globalement encore instables, mais surtout parce que tout le monde n'a pas le même niveau d'information ou de perception selon son degré de proximité avec les cercles de décision, selon son implication ou selon sa propre histoire.

Si le développement de la communication institutionnelle et du management peut favoriser la diffusion d'une « version officielle » des mutations en cours, les acteurs de terrain en donnent souvent une toute autre lecture. Pourtant, cette hétérogénéité « subjective » représente une marge de manœuvre pour les professionnels qui seraient en mesure de peser sur la manière dont les acteurs locaux conçoivent ou se représentent le rôle de l'intercommunalité.

Finalement, ce qui apparaît dans la majorité des territoires et des entretiens avec les professionnels, c'est avant tout le manque d'une culture ou d'une vision partagée de l'intercommunalité et de son rôle en matière de Politique de la ville.



2^{ème} observation

La mutation des organisations

Le deuxième élément qui ressort fortement, c'est la mutation rapide et profonde des organisations institutionnelles des intercommunalités. Et l'on peut dire que tous les territoires sont touchés d'une manière ou d'une autre.

Dans ce contexte, nous avons dégagé trois situations caractéristiques de l'impact de la réforme territoriale.

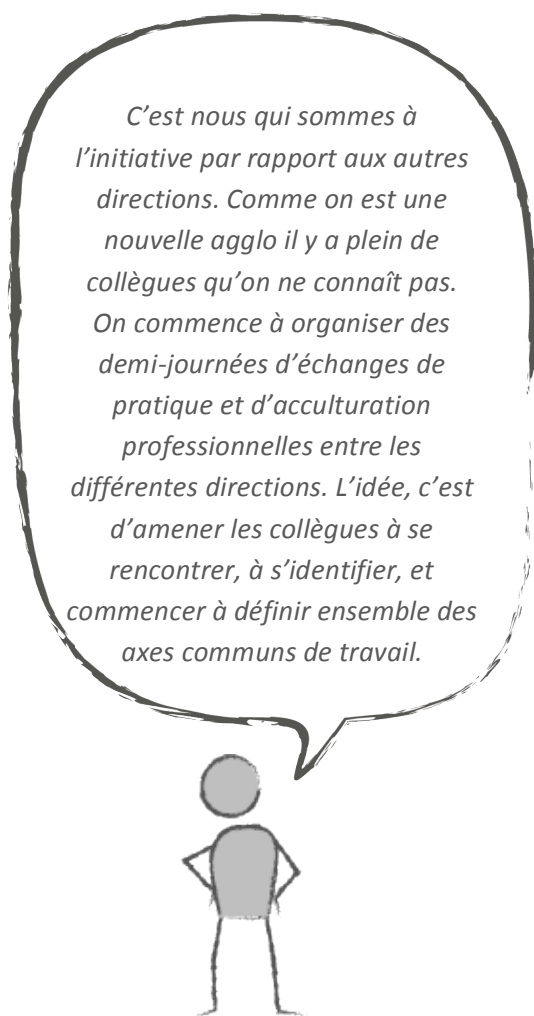
La première situation est celle des quelques agglomérations dont le périmètre n'a pas changé ou a changé à la marge. Dans ces cas-là on observe généralement une forme de continuité ou la poursuite d'une évolution de fond engagée depuis plusieurs années, quelque soit la place prise par l'intercommunalité. Néanmoins, la mise en œuvre de la réforme de 2014 a pu faire évoluer sensiblement le positionnement de l'intercommunalité et son rôle de coordination ou de pilotage spécifique sur la Politique de la ville.

La deuxième situation est celle des élargissements de l'intercommunalité de la ville-centre à l'ensemble du bassin, par intégration de communes isolées ou le plus souvent de

communautés de communes adjacentes. On observe souvent dans ces extensions un risque de « dilution » de la Politique de la ville alors que seule l'intercommunalité « centrale » était concernée par les quartiers prioritaires. L'enjeu principal est alors celui de convaincre des élus pour lesquels la question est secondaire, souvent nouvelle, d'en faire un axe important de l'action intercommunale. Les débats tournent alors autour du « projet de solidarité intercommunale », de la place des quartiers prioritaires mais aussi de l'impact pour les populations, souvent rurales, qui nécessitent une action sociale spécifique mais ne relèvent pas de la Politique de la ville.

Il faut maintenant travailler tous ensemble, avec des territoires qui ne se connaissent pas très bien, qui sont parfois éloignés, avec des réalités différentes sur la Politique de la ville. Tout l'enjeu c'est : ça veut dire quoi piloter la Politique de la ville à cette échelle ?





La troisième situation est celle des fusions d'intercommunalités ayant déjà chacune leur propre contrat de ville. On retrouve cette situation dans la constitution de certaines grandes agglomérations et métropoles, comme Grand Paris Sud ou Aix-Marseille-Provence, et surtout dans les nouveaux Établissements Publics Territoriaux d'Île-de-France. Il s'agit là de fusionner non seulement, des intercommunalités,

mais aussi leurs projets de territoires et leurs contrats de ville, leurs équipes-projet et leur modes de fonctionnement...

On pourrait enfin évoquer la situation spécifique des territoires entrants en Politique de la ville suite à la réforme de la géographie prioritaire. Mais nous manquons d'éléments pour analyser ces territoires où tout est généralement en construction pour ce qui touche à la Politique de la ville et qui mériteraient une enquête à part entière.

Ce qui marque la période actuelle, surtout dans les situations d'élargissements ou de fusions, c'est la rapidité, voire la brutalité, des mutations. Elles passent par des évolutions institutionnelles et organisationnelles profondes en quelques mois.

Les équipes-projet sont donc soumises à des transformations dont les principes ne sont pas forcément clairs, qui ne sont pas forcément structurées autour des objectifs de la Politique de la ville, avec souvent un sentiment d'urgence, d'incertitude, de passage en force et de perte de sens.



OUTIL D'ANALYSE

Diagramme :

Où en est la réorganisation sur mon territoire ?

Ce petit outil, élaboré et testé durant la phase d'enquête, permet à chacun de prendre du recul sur l'avancée des réorganisations et de mettre des mots sur le sentiment d'incertitude, voire de confusion, auquel sont confrontés beaucoup de professionnels actuellement.

Chacun est invité à se poser 4 questions :

Sur mon territoire, l'organisation actuelle du pilotage de la Politique de la ville, entre ville(s) et intercommunalité, est-elle...

> ... STABLE ?

= L'organisation a-t-elle été stabilisée durant les derniers mois ?

> ... ABOUTIE ?

= L'organisation actuelle a-t-elle vocation à s'inscrire dans la durée ?

> ... ADAPTÉE ?

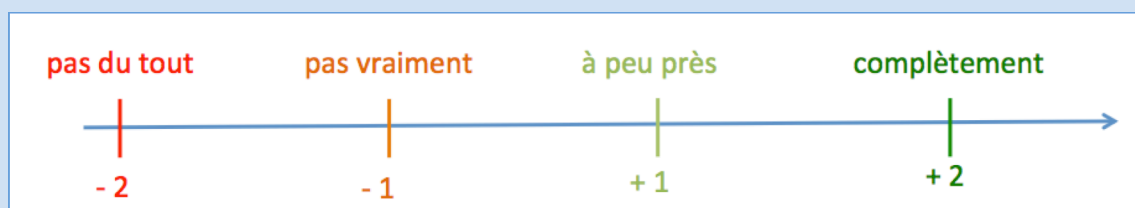
= De votre point de vue, l'organisation actuelle est-elle adaptée aux réalités de votre territoire ?

> ... LISIBLE ?

= De votre point de vue, l'organisation actuelle est-elle claire pour les équipes et les acteurs locaux ?

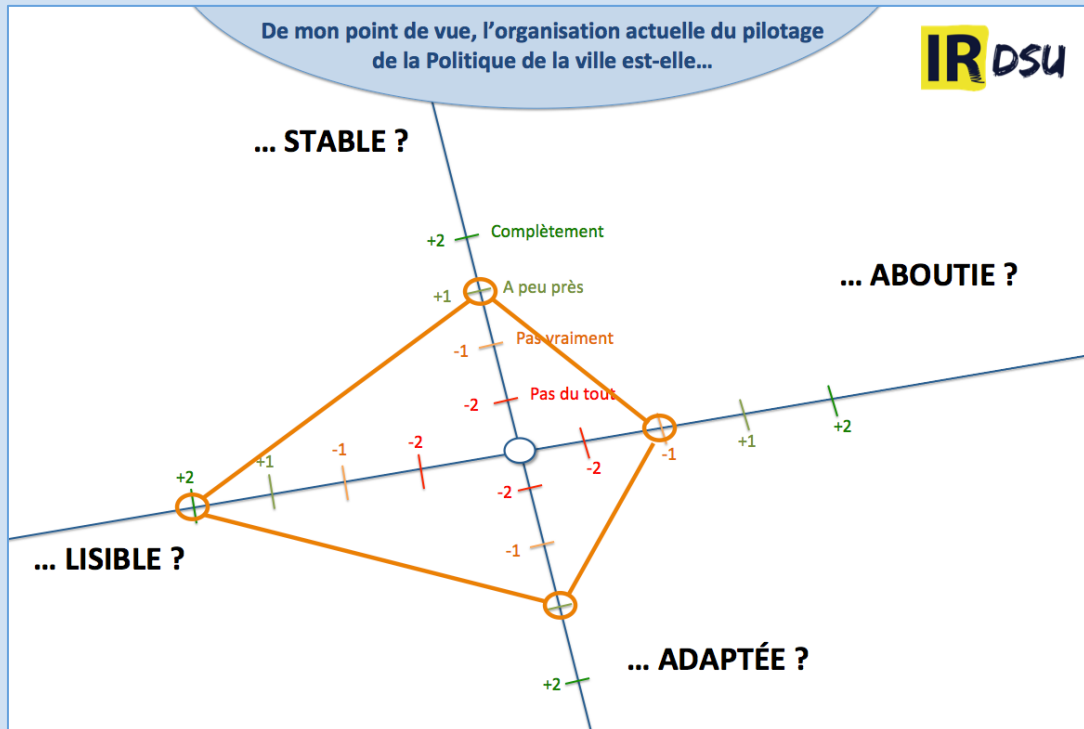


Et pour chaque question la réponse est graduée sur une échelle :



(...)

Et dans un 2^{ème} temps, on reporte sur un diagramme les 4 réponses :



L'atelier animé lors des Journées Nationales de Marseille, avec une trentaine de participants, venus de territoires divers, a permis de faire ressortir trois remarques :

- Un quart des équipes est à ce moment-là en grande difficulté sur ces sujets, avec un diagramme très resserré sur les quatre questions. Ils décrivent une situation qui n'est ni stable, ni aboutie, ni adaptée, ni lisible... Et ils précisent souvent qu'ils ne sont pas associés aux changements en cours.
- On note d'ailleurs globalement que ces quatre questions font « système » dans la grande majorité des cas. Les diagrammes sont généralement équilibrés. Au quart des équipes en grande difficulté, on peut ajouter la moitié des équipes qui sont en situation intermédiaire, dans des situations de transition (en cours mais pas abouties). Enfin, un quart des équipes déclare être dans une situation globalement stable, adaptée et lisible.
- Mais d'une manière générale, c'est le critère de l'aboutissement qui reste en retrait, dans quasiment toutes les situations, avec une forme d'inquiétude pour les mois à venir du fait des perturbations encore en cours. Sans compter la situation spécifique des intercommunalités d'Île-de-France qui sont confrontées à une forte incertitude sur les bouleversements.

Ces bouleversements s'accompagnent d'enjeux forts en termes de ressources humaines, liés aux changements de cadre institutionnel et d'échelle territoriale.

On observe en effet de nombreux « repositionnements » des équipes, de plus en plus associés à des transferts des communes vers l'intercommunalité. Cela pose bien sûr des questions assez classiques de posture professionnelle, de changements de hiérarchie et de redéfinitions des missions.

A cela s'ajoutent des risques de confusion caractéristiques des phases de mutation, notamment lorsque l'information aux équipes est insuffisante ou lorsque les choix stratégiques sont confus. On peut par exemple observer des situations où seule une partie des équipes est transférée au niveau intercommunal sans que les professionnels comprennent la logique des choix qui sont faits.

On peut observer pour certains également une difficulté à garder, à cette nouvelle échelle, la reconnaissance qu'ils avaient dans l'ancienne organisation par leur identification claire, la connaissance de leurs missions ou encore leur légitimité d'interpellation des autres services.

Mais ce qui marque surtout une partie importante des professionnels, principalement dans les cas d'extensions ou de fusions, c'est le changement d'échelle. Ces acteurs se retrouvent dans une administration plus grande liée à un

bassin de population plus large. Cela peut créer là aussi un effet de « dilution » quand l'équipe se retrouve « perdue » dans un organigramme nouveau et étendu. Les chaînes hiérarchiques ou de décision s'allongent, le lien au terrain peut se distendre. Et pour certains, la distance nouvelle entre la sphère de décision d'un côté et les acteurs de terrain de l'autre peut entraîner une perte de sens vis-à-vis de leur rôle fondamental de développement local.



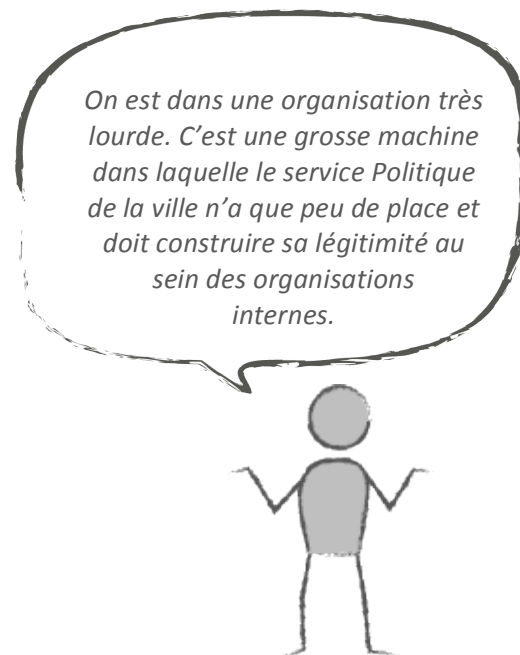
Depuis le passage à la métropole, j'ai le sentiment d'être un peu éloigné du terrain. Je dois me battre pour sortir du bureau.

Pour certains, cette question se traduit d'ailleurs très concrètement dans la localisation physique des équipes, en proximité des acteurs de terrain ou au contraire de l'administration générale. Sur cette question, les formules qui permettent d'alterner entre deux lieux de travail, dans un équipement de proximité et au siège de la collectivité, semblent intéressantes.

Bien sûr ces questionnements ne sont pas nouveaux et nourrissent les travaux de l'IRDSU sur l'ingénierie depuis plusieurs années, notamment autour des organigrammes et de

l'organisation des équipes-projet : Est-ce que les équipes sont intégrées aux mécanismes de décision ? Est-ce qu'elle ont un positionnement transversal qui leur permet de travailler avec tous les services ? Ont-elle un réel pouvoir d'interpellation ? etc.

Mais dans une situation de transformation rapide et profonde qui implique aussi des changements d'échelle, ces questions se reposent plus fortement. Et l'implication des équipes dans ces réflexions est déterminante.



OUTIL D'ANALYSE

« Mon Carnet-métier : petit guide pour contribuer à l'évolution du développement territorial »



Ce guide regroupe des outils au service des équipes en charge de la Politique de la ville, et plus largement des professionnels du développement territorial, pour analyser et comprendre les organisations locales et les postures professionnelles. Il peut être utilisé collectivement ou individuellement.

Il est le fruit du travail du groupe « Métiers/Ingénierie intégrée » de l'IRDSU. Il se veut interactif et évolutif.



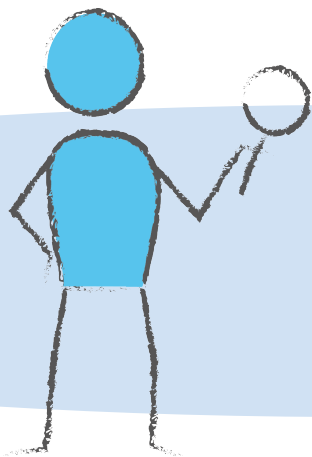
Notre environnement est complexe. Les tensions « inhérentes » à nos fonctions se font de plus en plus présentes, allant parfois jusqu'à une remise en cause de notre rôle de développeur. Par ailleurs, des leviers pertinents émergent et ouvrent de nouveaux horizons... participation citoyenne, mobilisation du droit commun, nouveaux partenaires...

Ce guide s'appuie pour l'essentiel sur un travail entre pair-e-s, contribuant ainsi à mettre à jour et à valoriser l'expertise de chacun.

Les outils peuvent être utilisés individuellement et/ou collectivement pour questionner nos fonctions mais également les collectifs au sein desquels nous travaillons.

-> [**COMMANDER EN LIGNE :**](#)

[**« Mon Carnet-métier : petit guide pour contribuer à l'évolution du développement territorial »**](#)



3^{ème} observation

Les nouvelles formes d'organisation

Dans un troisième temps, l'enquête s'est penchée sur les nouvelles formes d'organisation qui se mettent en place actuellement, sur le rôle nouveau que pouvait jouer l'intercommunalité dans l'animation de la Politique de la ville et sur l'impact de ces réorganisations pour les équipes-projet.

Le premier point qui ressort fortement, c'est que l'ensemble des professionnels valide aujourd'hui la plus-value de ce principe d'animation "à l'échelle intercommunale".

Ils mettent par exemple en avant la pertinence de l'échelle stratégique du bassin de population, notamment sur des questions comme le développement économique, le logement ou l'évaluation, et l'intérêt de trouver une cohérence entre le contrat de ville et les autres documents stratégiques du territoire (SCOT, PLH, etc.). Cette échelle doit également permettre de favoriser une vision transversale du territoire, nécessaire notamment pour ce qui concerne la mobilisation et l'évolution du droit commun. Ils pointent enfin l'opportunité à l'échelle

intercommunale de mutualiser des moyens, voire de les amplifier, pour développer des services, des fonctions appui/ressources ou, là encore, le dispositif d'évaluation.

Si on considère que la Politique de la ville est un élément structurant du développement des territoires permettant de mettre les quartiers dans des dynamiques positives, c'est incontestablement l'agglo qui est le bon niveau. Mais si on considère que c'est aussi du tissage d'immédiate proximité et solidarité, de stratégie à l'échelle d'un quartier... l'échelon intercommunal, c'est comme si on parlait chinois !

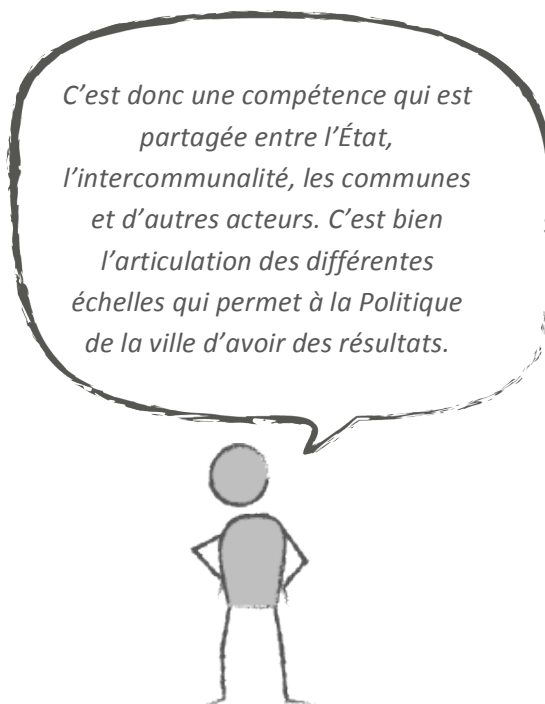


Certains professionnels témoignent des opportunités créées par ces changements pour apporter un « regard neuf », du nouveau, transformer ou redonner du sens à des pratiques installées en « bousculant les habitudes », par exemple en s'obligeant à sortir d'une approche parfois trop centrée sur les quartiers prioritaires.

Mais quelles que soient les plus-values repérées, les professionnels notent tous la nécessité d'une organisation adaptée, cohérente et stable. Ce qui nécessite une réflexion sur le rôle de l'intercommunalité et des équipes. Or, si le pilotage « partagé » entre les villes et l'intercommunalité se généralise il peut prendre des formes complexes et très différentes selon les territoires.

Par ailleurs, il est important de noter que la répartition des rôles ne peut jamais se réduire à une distinction entre la dimension stratégique, qui serait naturellement attribuée à l'intercommunalité, et la dimension opérationnelle, qui serait du ressort des communes. Car comme on l'a vu l'intégration intercommunale est à géométrie variable suivant les thèmes d'action, avec parfois une gestion opérationnelle intercommunale sur des sujets comme le développement économique ou la

rénovation urbaine. Et en parallèle les communes, et surtout les maires, jouent un rôle très souvent prépondérant dans la gouvernance locale.



Certains professionnels pointent à ce propos une confusion possible sur la question de la compétence. D'un côté la compétence, au sens de la responsabilité instituée par la loi, semble très claire sur le papier pour la Politique de la ville (même si les débats sont encore en cours autour des EPT et de la Métropole du Grand Paris). De l'autre, la compétence, au sens de la capacité à faire, dépend très largement des histoires locales et de ce pilotage partagé que l'on a pu observer.

OUTIL D'ANALYSE

Typologie :

Quel rôle pour l'équipe intercommunale dans le pilotage de la Politique de la ville ?

Pour travailler sur ces questions, nous avons élaboré lors de l'enquête une typologie « martyr ». Elle permet à chacun de décrire et d'analyser le positionnement réel de l'équipe intercommunale dans le pilotage de la Politique de la ville, son rôle et les interactions avec les équipes communales.

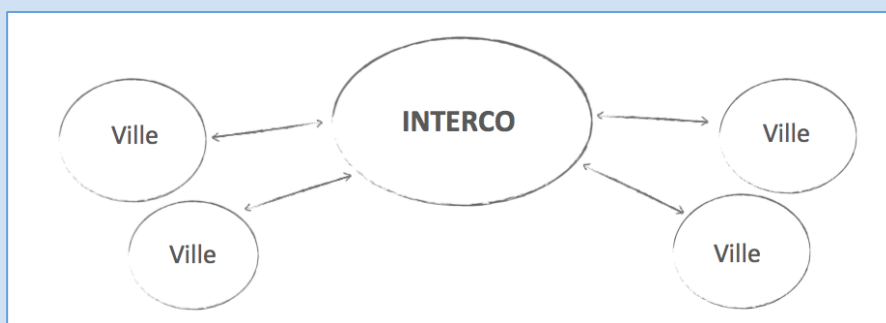
Nous avons pu distinguer dans les territoires qui ont été analysés quatre « profils types » selon le positionnement actuel de l'intercommunalité et le rôle joué par les équipes dans l'animation de la Politique de la ville.

○ « ADMINISTRATION »



L'intercommunalité joue un simple rôle de transfert d'information remontante et descendante, notamment avec les services de l'État, et centralise les éléments de pilotage administratif et financier. Ce profil est marqué par une très faible ingénierie consacrée à la Politique de la ville au niveau intercommunal et des budgets restreints.

○ « COORDINATION »

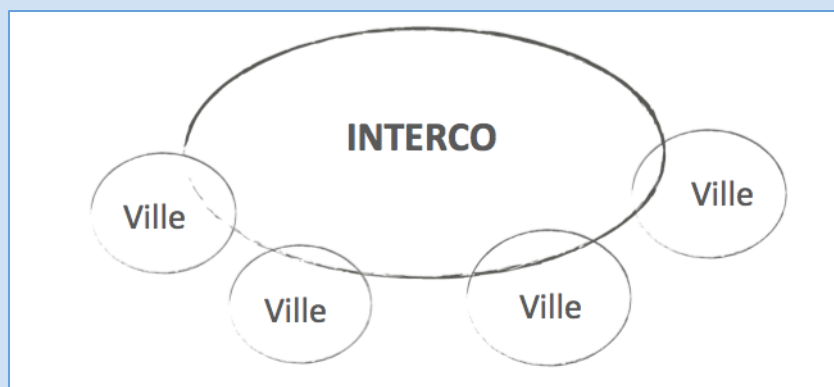


L'intercommunalité, s'appuyant sur une ingénierie qui reste moins importante que celle des communes, joue un rôle d'organisation globale et de mutualisation de moyens. Mais dans cette configuration on reste toujours dans un rapport de négociation ou de partenariat avec les communes.

(...)

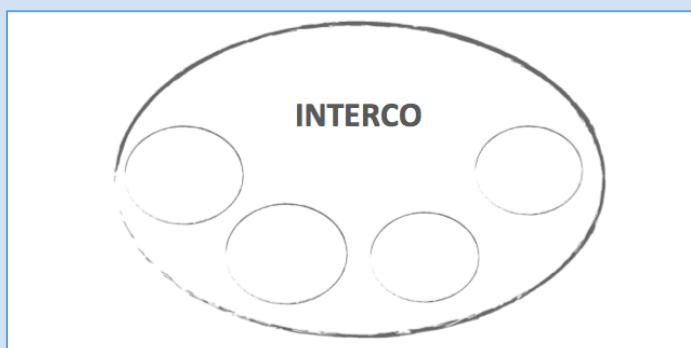


○ « PILOTAGE »



L'intercommunalité joue un rôle d'organisation globale et de mutualisation.
L'ingénierie est plus étoffée, avec une interaction directe par un croisement des équipes des villes et de l'intercommunalité avec des missions territorialisées sur tous les quartiers.

○ « INTÉGRATION »

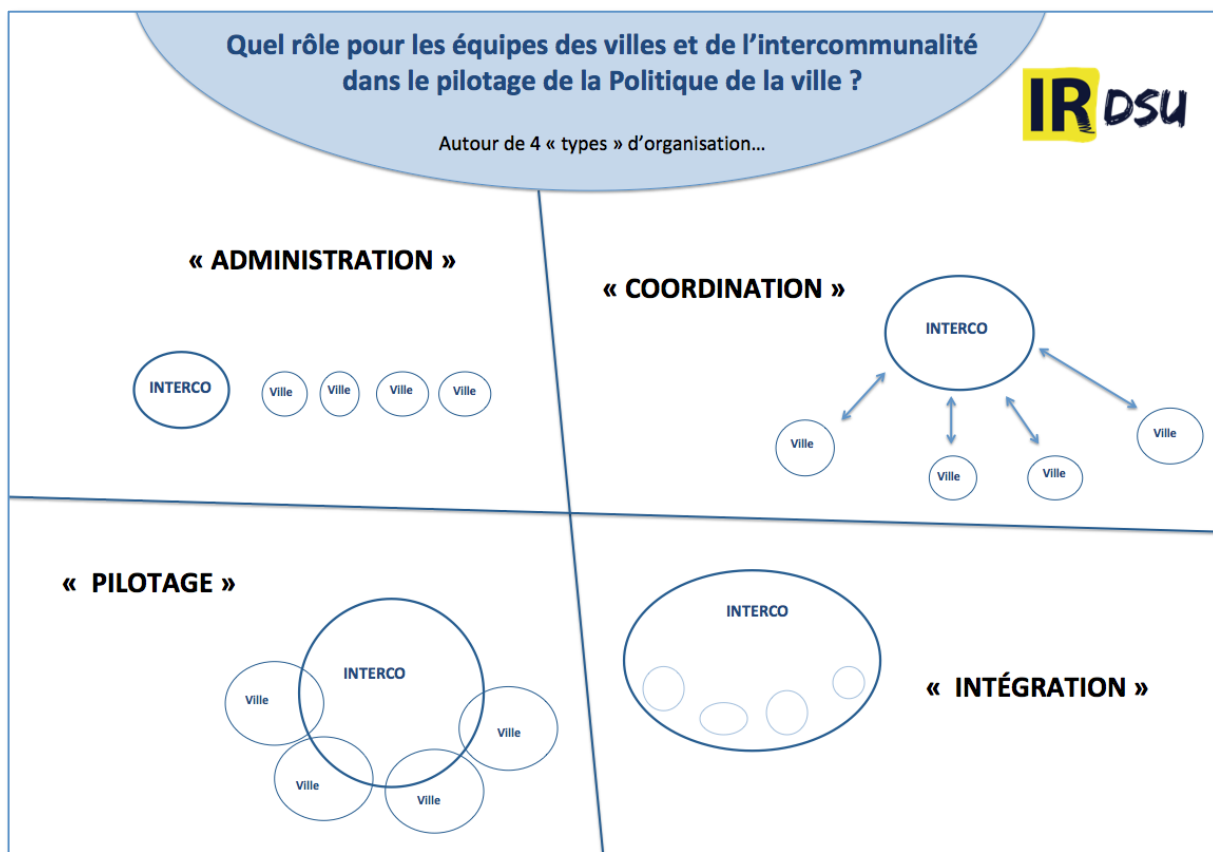


Les postes sont tous intercommunaux et/ou tous les agents ont été transférés.

Bien sûr, il ne s'agit pas d'une typologie définitive et figée, mais plutôt d'un support pour un travail individuel ou collectif qui permet d'aller plus finement dans la lecture d'une situation locale spécifique.

Ce dernier outil a été utilisé pour des échanges lors d'ateliers avec le Conseil d'Administration de l'IRDSU et lors des Journées Nationales de Marseille, avec une cinquantaine de professionnels en tout.

Chaque participant était invité à définir de quel profil il rapprochait le plus son territoire, comment celui-ci avait évolué dans les derniers mois et quels étaient, de son point de vue, les avantages et les inconvénients de ce modèle.



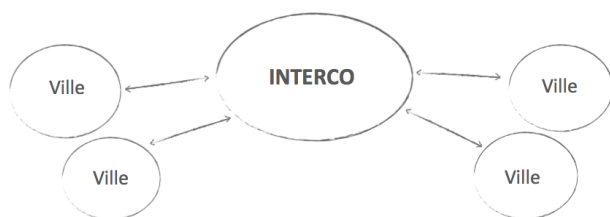
○ « ADMINISTRATION »



Ce modèle est en voie de disparition. Il peut correspondre à des intercommunalités très récentes liées au mouvement d'intégration des villes isolées en île-de-France, avec une intercommunalité qui est encore largement en construction.

On le retrouve aussi dans quelques intercommunalités qui ont plus d'ancienneté mais qui ont une ingénierie très réduite et conçoivent toujours la Politique de la ville dans une logique « d'intérêt communautaire » réduit à quelques thématiques. Le contrat de ville n'est alors que la juxtaposition des projets communaux

○ « COORDINATION »



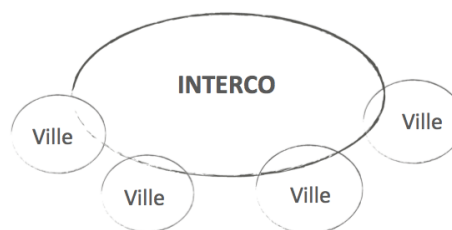
C'est le modèle qui semble s'imposer actuellement et que l'on retrouve dans la majorité des territoires.

L'intercommunalité a renforcé sa capacité d'intervention en intégrant une partie de l'ingénierie ou en créant des postes. Mais cette ingénierie a plutôt des missions de coordination ou de suivi thématique, tandis que la capacité de développement et d'accompagnement des acteurs locaux reste dans les communes. La séparation fonctionnelle entre les équipes est claire.

Le contrat de ville est la juxtaposition des projets communaux sous un « chapeau » commun qui définit la stratégie globale. La gouvernance s'appuie sur une négociation permanente entre les communes et l'intercommunalité, quasiment au même titre qu'avec les autres partenaires.

C'est la forme d'interaction qui permet sur un territoire de commencer progressivement à bénéficier de la plus-value de l'animation à l'échelle intercommunale sans bouleverser radicalement ou trop rapidement les organisations ou les « prés carrés » existants.

○ « PILOTAGE »



C'est un modèle moins fréquent. Il correspond souvent à une organisation déjà existante ou en ébauche avant même la réforme de la Politique de la ville et dans quelques cas à une nouvelle organisation qui a souhaité formaliser les liens entre l'équipe intercommunale et le réseau de professionnels présents dans les communes.

Le trait caractéristique est celui d'une équipe intercommunale étoffée qui est compétente sur la stratégie globale et sur les projets locaux. Cela se traduit souvent par des postes de chefs de projets intégrés à l'intercommunalité mais avec une compétence territorialisée sur un quartier ou une ville qui leur confère une légitimité auprès des équipes opérationnelles des communes ou auprès des acteurs locaux. L'équipe-projet intercommunale est clairement identifiée et reconnue comme « le cœur du réacteur ».

La gouvernance est bien intégrée, avec un rôle prépondérant pour les élus intercommunaux. Le contrat de ville est un contrat stratégique global avec des déclinaisons territoriales.

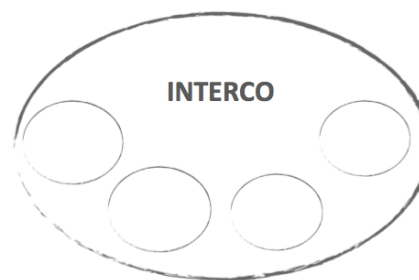
La plus-value de ce modèle semble claire en termes de réactivité et de portage des orientations stratégiques. Il peut également faciliter la mutualisation sur des sujets comme l'observation ou l'évaluation.

Mais ce modèle peut être délicat à mettre en œuvre, notamment en termes de gouvernance ou de ressources humaines puisqu'il présuppose une bonne cohésion politique et technique. Il est donc souvent l'aboutissement de tout un processus de positionnement et de construction du projet intercommunal particulièrement difficile à mener dans une période de mutation rapide et profonde, donc déstabilisatrice.

Si l'on ne considère pas l'intercommunalité comme une entité extérieure aux communes, mais comme une entité qui est constituée de l'ensemble de celles-ci, il n'y a pas d'utilité à les distinguer auprès des populations. L'intercommunalité, c'est nous !



○ « INTÉGRATION »



Ce modèle est apparemment bien moins fréquent, en tout cas dans le panel de notre enquête.

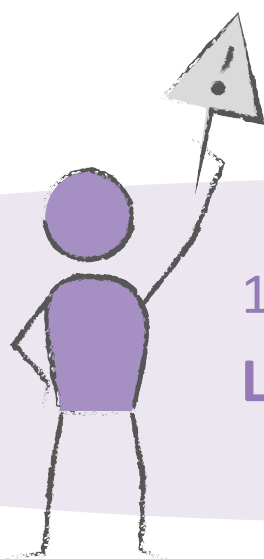
Il se caractérise par une volonté forte de transfert de l'ensemble, ou du maximum, des équipes de coordination comme d'intervention opérationnelle à l'intercommunalité.

Néanmoins il est souvent difficile à analyser. Il peut s'appuyer sur des réalités locales, par exemple quand la ville-centre pèse lourd en termes de population et concentre l'essentiel des quartiers prioritaires. Dans ces cas-là c'est de fait l'équipe-projet de la ville-centre qui devient l'équipe intercommunale. Parfois ces transferts relèvent d'une volonté politique ou économique de transfert des agents qui ne se traduit pas forcément par une évolution de l'organisation ou du projet.

Il ne semble donc pas être une garantie d'une meilleure intégration globale ou de l'élaboration d'un véritable projet de solidarité intercommunale. Mais nous manquons d'éléments dans cette enquête pour aller plus loin dans l'analyse.

2 - LES ENJEUX

En partant de ces observations et de ces témoignages nous avons dans un deuxième temps essayé d'identifier des enjeux structurants des mutations en cours. Nous nous sommes penchés en particulier, à partir des entretiens individuels, sur la manière dont la légitimité de l'intercommunalité à piloter la Politique de la ville était conçue, sur la mobilisation des acteurs autour de cette question et sur le rôle des équipes-projet dans la construction de cette légitimité.



1^{er} enjeu

La légitimité de l'intercommunalité

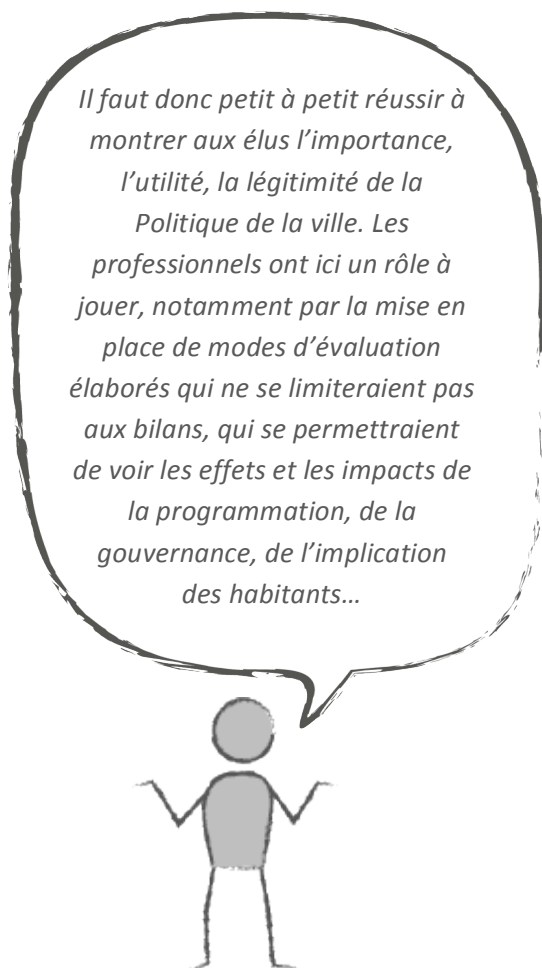
Si la légitimité de l'intercommunalité à animer et à coordonner le pilotage de la Politique de la ville est inscrite dans la loi et reconnue par les acteurs, elle est de fait largement en construction dans la plupart des territoires.

D'abord parce que, comme on a pu le voir dans les observations, le pilotage est toujours partagé et que derrière la « compétence » légale se cache un dispositif complexe, parfois mouvant ou

instable, de répartition des rôles entre les différentes institutions et acteurs du territoire.

La légitimité de l'intercommunalité comme « chef de file » et autorité organisatrice peut être pleine et entière. Elle se traduit alors par une cohérence du projet et par une cohésion politico-technique. Mais on observe alors que c'est l'aboutissement d'un processus long qui s'appuie sur une volonté affirmée, une cohésion politique

et une démarche construite de mutualisation. Généralement, ces choix passent également par la constitution d'une ingénierie "centrale" en mesure de jouer pleinement son rôle de pilotage et d'organisation.



Les entretiens ont permis d'identifier les conditions de réussite qui, dans une situation optimale, permettent d'engager ce processus de construction de la légitimité intercommunale :

- un accord entre les principaux acteurs politiques ;
- une conception partagée de l'intercommunalité et de son rôle ;
- un cadre institutionnel clair et stable ;
- une conception "solidaire" du territoire

qui prend en compte l'enjeu des quartiers prioritaires ;

- des moyens dédiés au développement du projet intercommunal ;
- une organisation et une gouvernance adaptée...

Sans oublier que cette légitimité, même si elle est pensée, portée et construite, n'a de sens que si elle reconnue par les acteurs : ensemble des élus, équipes-projet en charge de la Politique de la ville, autres services communaux et intercommunaux, acteurs de terrain, porteurs de projet et habitants.

Certaines équipes-projet se sont appuyées sur l'évaluation à mi-parcours pour engager cette mobilisation collective. Et dans ces cas-là, l'évaluation n'a pas été pensée comme une analyse figée de la période précédente sur laquelle les acteurs manquent souvent de recul, de données et de méthode. Elle a plutôt été pensée comme une démarche de suivi en continu et partagée à mettre en œuvre pour la période restante du contrat de ville¹.

¹ Voir sur ce sujet l'expérience très intéressante : [« Conseil citoyen de Saint-Nazaire agglomération – « L'évaluation participative du contrat de ville » »](#)



2^{ème} enjeu

La mobilisation des acteurs

Dès lors, on comprend bien que ce processus de construction de la légitimité intercommunale ne peut pas se réduire à une démarche technique et organisationnelle. Elle doit également s'appuyer sur un travail en direction des acteurs pour, a minima, clarifier, expliquer et convaincre.

Dans une période de mutation rapide et profonde comme celle-ci, cette démarche est nécessaire pour donner ou redonner du sens à ces transformations. D'autant plus lorsque l'élargissement du périmètre oblige à s'adresser à des élus ou des acteurs qui doivent s'approprier des problématiques nouvelles. Ou lorsque les changements progressifs, et parfois chaotiques, nécessitent d'adapter la communication en permanence.

Des équipes sont fortement mobilisées actuellement autour de la notion de projet de solidarité intercommunal pour donner un cadre partagé aux engagements en faveur des publics en difficulté et définir la place des quartiers prioritaires dans ces plans d'action. De même, certaines équipes ont saisi l'opportunité des

Pactes Financiers et Fiscaux de Solidarité pour conforter leur assise, faire valoir leur expertise et ne pas réduire les débats à des questions financières.

On remarque une baisse de la mobilisation des acteurs associatifs. C'est peut-être dû aux baisses de subventions. Mais aussi à l'accroissement du raisonnement trop administratif de l'intercommunalité qui n'a finalement pas beaucoup de sens pour des habitants qui cherchent simplement à changer leurs conditions de vie...



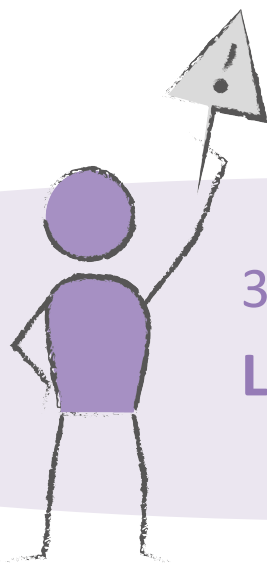
Le rôle des équipes-projet ne se limite plus alors à la gestion du dispositif mais également à un rôle de pédagogie. Or, le discours pour clarifier et

convaincre est souvent peu construit. Cela nécessite donc de donner aux équipes les informations claires et transparentes ainsi que les moyens de les partager.

Enfin, il paraît nécessaire aujourd'hui de ne pas penser cet effort de pédagogie que dans une logique descendante ou de transmission d'un savoir qui serait celui de l'institution. Il doit intégrer les efforts de partage de la connaissance, de construction d'une vision commune et de co-décision à l'image de ce qui est fait avec certains conseils citoyens qui travaillent aussi sur des questions de gouvernance ou d'organisation.

Là encore, l'évaluation à mi-parcours, et surtout le dispositif de suivi en continu qui peut être mis en place pour la suite, est une occasion d'impliquer pleinement les premiers concernés.





3^{ème} enjeu

La capacité d'expérimentation

Enfin, puisque ces mutations institutionnelles doivent s'accompagner de changements de méthodes, par exemple en termes de gouvernance, de ressources humaines ou de mobilisation des acteurs, il paraît difficile de ne pas les accompagner d'une réflexion sur les pratiques dans la mise en œuvre de la Politique de la ville.

L'enquête de 2015 sur les conseils citoyens avait par exemple bien montré la nécessité pour les équipes-projet de faire évoluer les postures et les méthodes pour intégrer à leur fonctionnement l'exigence de la co-construction. Nous avons également pointé les enjeux de compétences à apporter dans l'équipe par le recrutement ou la formation.

Lorsque les conseils citoyens sont opérationnels, ces questions restent toujours d'actualité, notamment autour du rôle d'interface avec les institutions et de garant de "l'esprit de la loi" qui doit être assuré par les équipes-projet, même quand une animation indépendante a été mise en place.

Mais l'enquête 2016 sur l'ingénierie dans la mise en œuvre des contrats de ville a montré que ces questions ont été très souvent mises de côté, et pas seulement sur la question de la participation. Le contexte d'incertitude et de fragilité budgétaire n'est pas propice à vraiment repenser les organisations locales et les investissements humains nécessaires.

Cela implique de mettre en place des espaces de rencontre inter-associatives à une nouvelle échelle, nécessitant un lourd travail d'acculturation, de coordination et d'animation.



De plus, les entretiens avec les équipes qui ont été repositionnées à une nouvelle échelle montrent bien qu'il ne suffit pas de transférer, voire même de renforcer, l'ingénierie. Le fait

pour une équipe, par exemple, de pouvoir à l'échelle intercommunale mieux travailler avec les services en charge du développement économique peut nécessiter un apport de compétences, la relocalisation physique d'un professionnel ou un changement très concret pour adapter le fonctionnement d'un service aux contraintes de coordination.

Il s'agit bien de passer d'une logique de « service dédié » à une logique d'équipes-projet élargies. Cela passe par une réflexion et un travail de structuration des interactions et des modalités de travail, non seulement avec les autres services de la collectivité, mais aussi avec les représentants des partenaires du contrat de ville et en premier lieu de l'État.

Dès lors, se repose de manière plus aigüe la question de la capacité des équipes-projet à innover, expérimenter ou proposer des transformations de l'institution.

Les professionnels de la Politique de la ville ont joué un rôle il y a trente ans pour insuffler dans les collectivités les logiques de projet, de contractualisation, de territorialisation et plus généralement de développement territorial. On peut aujourd'hui imaginer quel rôle actif ils peuvent jouer dans l'élaboration de ces nouveaux projets intercommunaux de solidarité qui donnent un cadre à la mise en œuvre locale de la Politique de la ville.

Si la Politique de la ville arrive à accompagner des territoires qui ne sont pas classés dans la géographie prioritaire, à mettre en place des dispositifs de développement, elle constituera la pierre angulaire d'une culture de solidarité sur le territoire. Et elle pourra s'en nourrir.



POUR ALLER PLUS LOIN ...



Ressources sur la Politique de la ville et l'intercommunalité

- L'atelier du club des agglomérations et métropoles de l'AdCF (juin 2017) :
[« Mettre en œuvre la Politique de la ville : les intercommunalités face à leurs responsabilités »](#)
- La note de l'IAU (janvier 2017) :
[« Politique de la ville : vers un pilotage stratégique intercommunal »](#)
- L'article de Localtis (avril 2017) :
[« Fusions de communautés : entre inquiétude et optimisme, le sentiment mitigé des agents »](#)
- Le numéro de la revue de l'AdCF Intercommunalités (décembre 2016) :
[« Politique de la ville : les intercos face à leurs responsabilités »](#)
- Le dossier dans la revue Intercommunalités (avril-mai 2017) :
[« Portrait de la nouvelle France intercommunale »](#)
- L'article de Localtis (mai 2016) :
[« Les agglomérations dans la mise en œuvre des contrats de ville »](#)
- Le guide méthodologique du CGET (mars 2017) :
[« Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité »](#)
- L'étude de l'École Urbaine de Sciences Po pour le CGET (2017) :
[« Etude de l'ingénierie locale de la Politique de la ville dans le contexte de la réforme Lamy »](#)

Ressources de l'IRDSU

- Le livret de l'IRDSU :
[« Mon Carnet-métier : petit guide pour contribuer à l'évolution du développement territorial »](#)
- L'article de la Gazette des communes suite aux Journées Nationales de Marseille (mai 2017) :
[« Politique de la ville : les professionnels jugent la nouvelle tutelle intercommunale »](#)
- Les actes de la Journée nationale du 23 mars 2012 :
[« Quelles équipes-projet pour les Politiques de la Ville de demain ? »](#)

Les précédentes enquêtes de l'IRDSU :

- [« Quelle ingénierie pour mettre en œuvre les contrats de ville ? »](#) (2016)
- [« Mise en œuvre des conseils citoyens : une démarche à inscrire dans la durée »](#) (2015)
- [« Organisation et équipes-projet : des enjeux pour les futurs contrats de ville »](#) (2013-14)
- [« Demain, quelles Politiques de la Ville pour quels territoires ? »](#) (2012)
- [« Dans des quartiers en crise, une Politique de la Ville qui cherche un second souffle ! »](#) (2011)
- [« L'évolution des quartiers, l'évolution des financements et les démarches de réflexion pour les futurs projets de territoire »](#) (2010)
- [« Les CUCS, la géographie prioritaire et l'impact de la crise »](#) (2009)
- [« La relation au droit commun et la mise en œuvre de l'évaluation »](#) (2008)

