



Julien BECKER

julien.becker@administrateur-inet.org



Peggy KANCAL

peggy.kancal@administrateur-inet.org



Frédéric MESNARD

frederic.mesnard@administrateur-inet.org



Harmony ROCHE

harmony.roche@administrateur-inet.org

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
CREILLOISE



**PROJET « GARE,
CŒUR D'AGGLO » :
COMMENT MOBILISER
LES RESSOURCES ET LES
MOYENS (2015-2020)**

Le responsable du projet

→ Agathe LUCIANI

Directrice générale des services

1

UNE NOUVELLE IMPULSION POUR LE PROJET GARE CŒUR D'AGGLO

La construction d'une nouvelle liaison ferroviaire entre l'aéroport Charles de Gaulle et la gare de Creil à l'horizon 2020 a été l'occasion pour la Communauté d'agglomération creilloise (CAC) de développer un important projet de rénovation urbaine autour de la gare de Creil, dénommé « Gare Cœur d'Agglomération » (GCA), l'objectif étant d'améliorer par cette nouvelle desserte l'attractivité économique du territoire creillois, tout en répondant aux besoins des habitants.

Initié en 2009 par le biais d'une convention partenariale entre les principaux acteurs, ce projet connaît un certain essoufflement, et le passage en phase opérationnelle a fait apparaître leurs divergences, jusqu'ici latentes. Elles portent notamment sur le périmètre du projet, le contenu et le phasage des opérations, la libération du foncier, le financement. Le pilotage intercommunal n'en est ainsi pas facilité. Aucune programmation financière de l'opération n'a jusqu'ici été abordée.

Le cœur de la commande ne porte pas tant sur la faisabilité technique de ce projet (infrastructures, mobilité, questions urbanistiques, habitat, économie...), que sur sa gouvernance.

Après **actualisation du diagnostic territorial**, les préconisations se concentreront sur :

- ➔ une **aide à la décision sur la gouvernance en phase opérationnelle**, introduisant des évolutions suite à l'officialisation du plan guide, après concertation des parties prenantes.
- ➔ une **analyse prospective financière**, étudiant les capacités de portage des opérations prioritaires par les maîtres d'ouvrage sur la période 2014-2020,

Les propositions doivent faciliter le passage en phase opérationnelle du projet, et procurer une visibilité financière à l'opération.

À court terme il s'agit aussi d'assurer la réussite du 1^{er} comité stratégique du 3 février 2015.

2 UN ENJEU DE GOUVERNANCE ET UN DÉFI FINANCIER

1. Méthode utilisée

Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés avec les acteurs du projet, complétés par l'analyse des documents disponibles. L'élaboration du rapport a donné lieu à des points d'étape réguliers (comité de pilotage intermédiaire, présentation devant les principaux acteurs) et à des séances de travail (directrice du projet, directeur financier) et enfin une restitution au Président de la CAC.

2. Analyse de la gouvernance

L'analyse du **système d'acteurs et des intérêts en présence** révèle la présence de mêmes acteurs à tous les échelons de la structure projet, ce qui interroge sur l'importance d'un risque de conflits d'intérêt au regard du contenu du projet.

On constate également un empilement des structures de gouvernance, qui pose la question de l'autorité en charge du projet et de la légitimité des décisions prises. De plus, les structures d'accompagnement se sont vues renforcées en cours de projet, ce qui a engagé des moyens importants, pour une efficacité perfectible.

D'autre part, la démarche apparaît centrée sur les seuls acteurs de l'agglomération, sans élargissement du périmètre (EPCI voisins), alors même que le territoire creillois est au centre d'une étoile ferroviaire rayonnant largement sur l'ensemble du sud de l'Oise.

Enfin, la présence de l'Etat en filigrane pose la question du rayonnement du projet à un niveau régional et même national, alors que la fusion entre Picardie et Nord-Pas-de-Calais est engagée.

Le processus décisionnel actuel a mis en évidence de nombreux points de blocage.

Les acteurs sont conscients de l'importance du projet pour développer l'attractivité du territoire. Cependant, on constate que la gouvernance va en se complexifiant, pour atteindre 6 niveaux regroupant une trentaine d'instances et 5 centres décisionnels. La multiplication des assistants à maîtrise d'ouvrage, dont les missions ont connu des évolutions, ne permet pas non plus d'en identifier clairement le rôle.

On a également observé une absence de prise de décision formalisée dans les différentes instances et on peut s'interroger sur l'organisation interne des collectivités dans le processus et les moyens apportés au projet.

Ce diagnostic a donné lieu aux constats suivants

Si l'organisation actuelle a permis d'avancer sur de nombreux points, elle n'a pas favorisé la résolution des points de désaccord en amont et pendant les comités de pilotage.

Le caractère non-opérationnel de certaines instances, ainsi que la multiplicité des acteurs sont des freins évidents à l'avancée du projet.

Ainsi, si ce processus de concertation était justifiable pour la phase préparatoire, il convient maintenant de le transformer afin de passer en phase opérationnelle.

4. Analyse financière

La CAC est une intercommunalité faiblement intégrée, dont la situation pourrait se dégrader dès 2015 à la suite des baisses de dotations et aux importants amortissements en cours. Ainsi, la section d'investissement se trouve déséquilibrée à moyen et long terme par un recours trop important à l'emprunt. Et la section de fonctionnement ne parvient pas à dégager un excédent suffisant pour abonder la section d'investissement.

On constate surtout une absence d'inscription du projet GCA dans le PPI, alors que d'autres projets y sont mentionnés.

On peut donc légitimement s'interroger sur la capacité qu'aura la CAC à mettre en œuvre le projet dans la situation financière actuelle.

Les situations des villes composant la CAC sont contrastées, certaines pouvant dégager des marges de manœuvre financières pour le projet GCA, d'autres pouvant mobiliser l'emprunt ou augmenter leurs bases fiscales, d'autres enfin n'ayant que très peu de marge de manœuvre. Cependant toutes doivent à ce stade impérativement prioriser l'opération GCA dans leurs investissements pour assurer sa réalisation.

Scenarii

SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
Projet intercommunal Maître d'ouvrage unique	Projets sectoriels Différents maîtres d'ouvrage	Scénario 2 (2015/2020) Puis Scénario 1

CARACTÉRISTIQUES

Pilotage par une Direction de projet intégrée, un GIP ou une SEM/SPL. Intérêt communautaire Intérêt général (déclaration de projet)	Maîtrise d'ouvrage par secteurs opérationnels Coordination de maîtrises d'ouvrages Gestion autonome par acteur	Mobilisation alternative des deux scénarios : Engagement préalable opérations villes et préparation éléments de conduite de projet intercommunal (2015/2020) Mise en œuvre PI 2020/2030
--	---	--

AVANTAGES

Cohérence et visibilité du projet Mutualisation des moyens Harmonisation des délais	Mise en œuvre souple Autonomie des maîtres d'ouvrage	Autonomie des maîtres d'ouvrage Maturation de l'idée de projet intercommunal Avantages cumulés des 2 scénarios Contraintes atténuées
--	--	--

CONTRAINTES

Traduction d'intérêts parfois divergents Pilotage lourd	Coût élevé – Articulations difficiles Saupoudrage, perte de cohérence	Inscription dans la durée Articuler les approches opérationnelles
---	--	--

CONTRAINTES

Mutualisation des moyens humains et financiers sur le projet, économies d'échelles. La situation financière de la CAC va nécessiter une participation financière des communes plus importante	Difficulté pour la commune de Nogent de financer le projet sur son territoire Subventions moindres	Risque que des opérations soient initiées sur Creil et Montataire, qui en ont les moyens, et qu'ensuite ces 2 communes contestent le bien fondé du financement par la CAC des projets situés sur Nogent
--	---	---

Nous recommandons de mettre en œuvre le scénario mixte, nonobstant les risques d'échecs du passage de la phase 1 (projets sectoriels) à la phase 2 (projet intercommunal), avec un basculement prévu, dans l'idéal, en 2020.

En effet, ce scénario mixte semble le plus réaliste. Les conditions ne paraissent pas remplies pour initier dès maintenant un projet intercommunal : blocages politiques, échéances électorales, désaccords techniques, faiblesse du portage financier). Des projets purement sectoriels ne seraient pas satisfaisants au regard de l'ampleur du projet.

5. Préconisations

- ➔ Mettre en place via une nouvelle mission d'AMO (remplaçant celle assumée jusqu'en avril 2015 par Algoé) un programme de prévention-gestion des risques sur la période 2015-2020.
- ➔ Organiser un séminaire de cohésion des décideurs de GCA, pour parvenir à un accord sur la gouvernance, et crédibiliser le projet lors des négociations auprès des partenaires et financeurs.
- ➔ Repositionner la CAC dans un rôle de coordination générale et d'appui, avec un nouvel organigramme décisionnel et des moyens confortés pour l'équipe projet CAC, afin de la légitimer dans son rôle de coordination auprès des villes.
- ➔ Simplifier la chaîne de décision, rationaliser les instances du projet (pilotage, animation, production) sur leur nombre et/ou l'évolution de leurs missions.
- ➔ Repenser l'allocation des ressources et des moyens dédiés au projet au sein de la CAC, en interne (organisation de l'équipe projet) et en externe (contenu des missions AMO).
- ➔ Réaliser une estimation précise du coût du projet GCA afin de l'intégrer dans le PPI. Il faut aussi augmenter l'excédent de fonctionnement, et conserver une dette saine et soutenable.

- ➔ Renforcer la participation financière des communes vers la CAC pour alimenter le projet.
- ➔ Encourager les mutualisations entre les services de la CAC et des villes.
- ➔ Concentrer les recherches de nouveaux fonds vers les prêteurs de long terme CDC/ BEI.
- ➔ Relancer le dialogue et la négociation avec la Direction Régionale CDC Picardie.
- ➔ Créer un groupe de travail Financement, pour développer la coopération financière entre villes et CAC et élaborer une maquette financière propre à guider les choix opérationnels du projet.

3 BILAN

La participation à la mise en œuvre du projet « Gare, cœur d'agglomération » a permis d'identifier plusieurs problématiques transversales venant irriguer l'ensemble des aspects théoriques et pratiques de la conduite opérationnelle dudit projet. Ces remarques peuvent être généralisées à de nombreux cas de conduite de projet et permettre d'établir des constantes utiles à la mise en œuvre de l'action publique.

Tout d'abord, il a été frappant de constater l'influence du degré d'intégration de la Communauté d'agglomération sur la conduite du projet.

En effet, la Communauté d'agglomération creilloise a connu une histoire singulière, marquée à la fois par la réalisation de projets de manière consensuelle et par une intégration demeurée à un stade peu avancé.

Alors que la collectivité ne dispose pas de la compétence urbanisme, ce constat permet d'expliquer certaines des difficultés auxquelles se heurte l'avancement du projet.

En effet, les quatre communes-membres connaissant des situations différentes (territoire concerné ou non par le périmètre du projet, situation financière, gouvernance interne...) et ne partageant pas systématiquement les mêmes points de vue ou intérêts sur le projet, l'absence d'une organisation de la gouvernance du projet vécue comme « naturelle » par les acteurs inhibe la capacité de la CAC à mener le projet dans des conditions optimales.

En outre, la réalisation du projet « Gare Cœur d'Agglomération » a connu des ralentissements imputables à l'absence d'une véritable logique coopérative de certains acteurs et d'une vision partagée de l'avenir du territoire sur le long terme. La CAC rencontre des obstacles dans sa volonté de fédérer les partenaires locaux autour du projet. Nous retiendrons que le mode de pilotage et le leadership sont déterminants sur les chances d'aboutissement de ce type de projet.

Enfin, il nous a semblé important de souligner la nécessité d'assurer, dans le cadre de tels projets, l'adéquation entre la capacité opérationnelle du porteur et les investissements consentis.

En l'espèce, la cohérence entre objectifs et moyens a été mise à mal par le recrutement d'un cabinet d'architectes reconnu, qui avait certes fait l'unanimité lors du dialogue compétitif mais dont l'intervention a pu sembler disproportionnée compte tenu de l'état de maturation du projet et des ralentissements constatés. De façon plus générale, les missions AMO auraient dû être définies pour une meilleure complémentarité, ciblée au regard des compétences et moyens de l'équipe projet CAC-villes ; cet état de fait a mené à la perduration d'un partenariat coûteux et à une exploitation sous-optimale des compétences des AMO (Algoé, ANMA, OLV, etc.).

4 TRANSFERT

L'ensemble des méthodes et outils sont présentés sous forme de synthèse, en phase de diagnostic comme en phase d'élaboration de scénarios et de recommandations.

Diagnostic

Types de méthodes & outils	Avantages	Inconvénients	Niveau de transférabilité
Entretiens (semi-directifs) + analyse qualitative	Immersion dans le projet Position de neutralité de notre groupe	Biais éventuels (RV manqués et manquants) Parti pris, non-dits	++ Parole des acteurs et parties prenantes toujours précieuse, irremplaçable pour former un diagnostic
AFOM	Vision panoramique et évolutive d'une situation Révision possible avant/après les entretiens	Rester objectif	++ Toujours utile pour un commanditaire pour poser un constat, le plus objectif, « neutre » possible
RACI	Efficace pour étudier un système d'acteurs Pertinent pour pointer les difficultés et blocages dans une organisation-projet	Nécessite des observations, commentaires pour en faciliter la lecture et l'appropriation par le commanditaire	+ Peut devenir très (trop) complexe à lire, selon la nature et l'ampleur des projets

Scénarios et recommandations

Types de méthodes & outils	Avantages	Inconvénients	Niveau de transférabilité
Méthodologies spécifiques sur l'analyse-la gestion de risques	Permet un focus sur les risques les plus aigus à anticiper (coûts, délais)	Nécessite des compétences spécifiques (recours AMO spécialisée)	+ Doit être une plus-value pour l'équipe projet, pas un volet redondant ou lourd
Méthodologies propres à l'animation de projets collaboratifs (séminaire de cohésion)	Peut favoriser la résolution de conflits, hors des instances officielles et des enjeux de prise de décision	Nécessite la volonté politique pour initier une telle action Nécessite la motivation des acteurs participants	+ Contexte (élections, historique du territoire et relations) pas toujours propice
Scénarisation / aide à la décision	Clarification de la proposition Engagement sur la recommandation d'un des scénarios	Implique de travailler sur les conditions de réussite/échecs de chaque scénario	++ Lisibilité pour le commanditaire Clarté de l'aide à la décision