

7<sup>ème</sup> Journée nationale des professionnels  
 du Développement Social Urbain

## Quelles équipes-projets pour les Politiques de la Ville de demain ?

Vendredi 23 mars 2012 - CNFPT d'Alsace-Moselle

# LES ACTES

**Actes de la 7<sup>ème</sup> Journée nationale des professionnels du Développement Social Urbain**  
CNFPT d'Alsace-Moselle - Metz - 23 mars 2012

*Une journée co-organisée par :*

- *l'Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain,*
- *l'UNADEL - "Plate-forme des métiers du développement territorial"*
- *La Gazette des Communes*

*en partenariat avec :*

- *l'association AMADEUS,*
- *le Carrefour des Pays Lorrains,*
- *le Centre de Ressources Politique de la Ville en Lorraine (CPL-ORIV)*
- *la Fédération départementale des Centres Sociaux de Moselle*

*avec le soutien :*

- *du Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV),*
- *de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSé)*
- *de la Ville de Metz.*

***Ces actes ont été réalisés à partir d'enregistrements audio et vidéo de la journée***

***Responsable de la publication :***

*Sylvie Rebière-Pouyade – présidente de l'IRDSU*

***Coordination et rédaction des actes :***

*Marie-Claire Barré pour CAPACITÉ Ingénierie de projet - [capacite@caramail.com](mailto:capacite@caramail.com)*

*IRDSU – 3 place du bon pasteur – 44000 Nantes – 02 40 89 10 18 – [contact@irdsu.net](mailto:contact@irdsu.net)*

*Mai 2012*

# Sommaire

---

<b>AVANT-PROPOS - « Quelles équipes-projet pour les Politiques de la Ville de demain ? »</b>	<b>4</b>
<b>1 - OUVERTURE de la journée</b>	<b>5</b>
<b>2 - TABLE RONDE - « Où en sont les métiers du Développement Social Urbain ? »</b>	<b>8</b>
<b>3 - REGARDS D'EXPERTS 1 - « Quelles évolutions du rôle, des activités et des compétences des professionnels du DSU ? »</b>	<b>18</b>
<b>4 - REGARDS D'EXPERTS 2 - « Comment progresser vers des modes de travail plus coopératifs et créer les conditions de l'innovation ? »</b>	<b>29</b>
<b>5 - Echanges de pratiques</b>	<b>40</b>
ATELIER 1 - « Equipes intégrées / équipes segmentées... Comment s'organiser pour articuler toutes les dimensions du projet ? »	40
Atelier 2 - « Développer le pouvoir d'agir des habitants... oui, mais comment ? Le changement de posture des professionnels et des bénévoles pour accompagner les habitants »	48
Atelier 3 - « Observation, évaluation... des compétences à développer, de nouvelles organisations à construire »	51
Atelier 4 - « Regards croisés sur les approches professionnelles de la Politique de la Ville en France et en Allemagne »	54
<b>6 - Allocutions de clôture</b>	<b>57</b>
 Annexe 1 - Contribution de l'ACSé à la Journée nationale IRDSU du 23 mars 2012	 59
Annexe 2 - Note IRDSU : « Pour améliorer la mise en œuvre de la Politique de la Ville : l'enjeu d'une ingénierie locale adaptée »	61
Annexe 3 - Eléments biblio-historiques de la « Plate-forme Métiers »	64

# AVANT-PROPOS - « Quelles équipes-projet pour les Politiques de la Ville de demain ? »

Les trois prochaines années seront stratégiques pour la Politique de la Ville. Entre les élections nationales de cette année et les élections locales de 2014 elle sera repensée.

Et parce qu'il n'y a pas de Projet de Territoire de qualité sans "équipe-projet" de qualité, la question de l'ingénierie et des métiers du développement local doit être aussi au cœur de ces débats.

Or, de même que la "Politique de la Ville et de développement social urbain" a changé depuis son apparition dans les années 80, les équipes qui la mettent en œuvre ont évolué. Les formations se sont structurées, la reconnaissance de ces métiers s'est affirmée et les profils même des professionnels ont changé au fur et à mesure que leurs principes et leurs méthodes faisaient évoluer les politiques territoriales.

Cette ingénierie s'est également étoffée pour s'adapter aux développements DES Politiques de la Ville. La figure historique du chef de projet généraliste, responsable de la "Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale", laisse progressivement place à des "équipes-projet" pluridisciplinaires, parfois inter-institutionnelles. Elles réunissent des agents de développement de quartier comme des directeurs territoriaux, des chefs de projet généralistes comme des spécialistes (développement social, rénovation urbaine, éducation, santé, prévention, lutte contre les discriminations, économie,...).

Et c'est en prenant en compte cette diversité qui apporte de nouvelles dimensions au développement social urbain qu'il faut maintenant poser la question de l'ingénierie.

Mais ce développement est également marqué par des inégalités entre territoires : par manque de moyens ou de volonté, certaines villes sont démunies et n'ont pas les équipes nécessaires. Elles ont donc besoin d'incitations, de solidarités locales et d'un soutien renforcé de l'État pour développer leur ingénierie.

La 7<sup>ème</sup> "Journée nationale des professionnels du DSU" a été l'occasion d'ouvrir ce débat..

Les échanges ont permis de faire le point avec des experts, mais surtout avec les professionnels eux-mêmes, sur l'évolution de leurs missions et de leur organisation pour mieux articuler les différentes dimensions du Projet de Territoire. Mais aussi sur les moyens d'ingénierie à mettre en œuvre, sur le renouvellement de nos pratiques participatives avec les habitants et sur le développement de nos coopérations avec les autres acteurs de la Politique de la Ville.

Cette journée a donc permis de réfléchir individuellement et collectivement pour construire une ingénierie de développement local plus à la hauteur des enjeux de nos territoires et au service des habitants.

# 1 - OUVERTURE de la journée

**Isabelle Kaucic** - Adjointe au Maire de Metz en charge de la Politique de la Ville

**Sylvie Rebière-Pouyade** - Présidente de l'IRDSU, directrice du GIP-DSU de l'agglomération bayonnaise

**Cécile de Blic** - Secrétaire de l'UNADEL, directrice du Carrefour des Pays Lorrains

5

## Isabelle KAUCIC - Adjointe au maire de Metz en charge de la Politique de la Ville

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, bienvenue à Metz. Je suis particulièrement heureuse d'accueillir la Journée Nationale de l'Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain.

Et je voulais vous dire, au nom de la Municipalité, que nous vous remercions, et ce pour deux raisons. Tout d'abord parce que cela permet sûrement à un certain nombre d'entre vous de découvrir la ville et d'y revenir plus tard, n'ayant plus en tête cette image souvent caricaturée de ville grise de garnison. Nous avons même réussi à faire en sorte que cette ville soit ensoleillée ! C'est ça finalement, le pouvoir d'agir... La deuxième raison est le sujet que vous allez traiter aujourd'hui. **Sujet particulièrement important pour la ville de Metz, comme pour l'ensemble des territoires urbains qui connaissent aujourd'hui un certain nombre de difficultés.** Je suis en charge de la Politique de la Ville depuis 2008, également en charge de la rénovation urbaine. Nous avons intégré l'équipe rénovation urbaine depuis 2011, ce qui permet d'avoir une action concertée sur la question de l'urbain et de la cohésion sociale.

Vous savez bien sûr - car ce n'est pas à vous que je vais l'apprendre - que la Politique de la Ville connaît, sinon une difficulté, en tout cas de gros questionnements. **Nous sommes dans des moments extrêmement stratégiques. Des échéances électorales arrivent, bien sûr, mais aussi parce que l'on nous promet depuis plusieurs années la révision de la géographie prioritaire et parce que sur de nombreux territoires, les moyens**

**de l'Etat sont en diminution. Face à ces questionnements et à ces incertitudes, les habitants ont encore davantage besoin d'ingénierie et de qualité.** Et c'est pourquoi des organisations comme les vôtres sont tout à fait indispensables. Vous avez construit pendant des années des moyens en termes de professionnalisation et de formation. **Et aujourd'hui nous savons tous que pour ces territoires, au-delà de la gestion des dispositifs qui sont bien sûr importants pour les habitants, il est aussi important de construire sur le long terme des investissements qui vont durer.**

C'est tout l'enjeu de la gestion urbaine de proximité, qui est avant tout une gestion des investissements sur les objets urbains, mais qui est aussi un enjeu de capacité à accompagner les acteurs qui sont en première ligne sur les quartiers, c'est-à-dire les associations. Je crois que là-aussi, il y a des attentes fortes par rapport aux élus et aux pouvoirs publics de manière générale. Mais aussi par rapport aux acteurs que vous êtes, en prise directe, et qui sont finalement les relais entre ces structures qui agissent auprès des habitants et les pouvoirs publics.

**Pour toutes ces raisons, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, encore une fois je vous encourage. Je pense que beaucoup d'élus sont à vos côtés parce que nous savons que sur des questions aussi complexes que les territoires en difficultés, une des réponses est bien sûr à la fois l'intelligence et la proximité.**

Je vous remercie.



## Sylvie REBIERE-POUYADE - Présidente de l'IRDSU

Bonjour à tous et merci d'être venus si nombreux.

Avec l'Inter Réseaux DSU, nous en sommes à notre 7ème journée nationale. Celles et ceux qui ont suivi la vie de l'association qui existe depuis la fin des années 90 savent que nous arrivons maintenant à un point d'inflexion. Nous l'avons évoqué hier lors de notre Assemblée Générale : nous sommes en train de redéfinir notre projet associatif pour les années 2013-2015 et il y aura certainement des évolutions, évolutions statutaires bien évidemment, mais également des évolutions portant sur le fond de notre projet et sur nos perspectives de développement.

**Notre enjeu majeur est de nous ouvrir à la communauté professionnelle encore plus largement, dans toute sa diversité et de répondre encore mieux aux professionnels que nous représentons.** Pour mémoire, l'Inter-Réseaux c'est environ 7800 professionnels qui sont touchés aujourd'hui et nous avons eu, ces dix dernières années, une montée en puissance qui nous permet de nous inscrire dans le paysage de la Politique de la Ville et du DSU.

Notre journée nationale porte sur les équipes-projet : « quelles équipes-projet pour quelles politiques de la ville ». **On peut être surpris de voir la Politique de la Ville au pluriel, mais c'est parce que les évolutions récentes nous obligent à réfléchir sur les mutations en cours qui traversent le DSU et qui font que l'on ne peut pas rester sur des représentations et schémas d'ingénierie tels que l'on pouvait encore les avoir il y a encore quelques années.**

Je voudrais remercier la ville de Metz pour son accueil et notamment Madame KAUCIC qui nous a rappelé que les réseaux de professionnels étaient importants pour les élus. D'ailleurs, l'IRDSU travaille en lien avec les élus, notamment avec l'association

des Maires de Ville et Banlieue. Je voulais aussi remercier Alexis Lambert et Emmanuel Bertin, respectivement chef de projet CUCS et Directeur Politique de la Ville, qui nous permettent d'être ici et qui ont dû, en amont, fournir un gros travail de préparation pour cet événement.

Je remercie aussi la Gazette des Communes et notamment Hervé JOUANNEAU pour son partenariat parce que je pense que cela montre que l'on a su, ces dernières années, délivrer des messages clairs, intéressants, pertinents et qui pouvaient compter. Les actes de cette journée feront l'objet d'une publication dans la Gazette. Cela pourra servir dans le futur puisque la Politique de la Ville est appelée à muter, quoiqu'il en soit, et nous devons apporter nos contributions en la matière.

Je vais laisser la parole à l'UNADEL avec qui nous travaillons depuis déjà très longtemps sur la question des métiers et notamment avec laquelle nous avons construit le référentiel métier qui est maintenant reconnu et opérationnel.

Je nous souhaite de passer une journée où l'on va pouvoir échanger, apprendre les uns des autres et surtout produire des connaissances et des orientations qui seront utiles quand il s'agira de contribuer à l'élaboration des futures politiques publiques. **Le fil rouge de nos contributions sera de dire, je pense, que l'ingénierie est bien évidemment importante mais aussi que les politiques publiques ne peuvent se réduire à de simples programmes. Il ne faut pas confondre, quand on fait de la politique et qu'on a en charge la vie des habitants des quartiers les plus en difficulté, les réalisations qui sont visibles (bâtiment, aménagement, etc...) et les résultats attendus qui visent l'amélioration des conditions de vie des habitants.**

## Cécile de BLIC - Secrétaire de l'UNADEL

Bonjour. Quelques mots pour vous saluer au nom de l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des Structures du Développement Local) et aussi au nom de la Lorraine.

L'UNADEL - que je vais vous présenter sous l'angle des convictions plutôt que de vous faire une présentation de cette association - est un OVNI ; un réseau d'acteurs du développement local qui a 20 ans et qui est basé sur une triple conviction. La

**première est que le développement local tient davantage du « faire avec » que du « faire pour ». C'est sans doute un des principaux fils rouges de cette association.** Je signale d'ailleurs que l'UNADEL, avec un certain nombre d'acteurs comme l'ADEL (qui malheureusement a disparu dans sa forme actuelle) et tout un tissu associatif, a travaillé à l'élaboration d'un Livre Blanc de la décentralisation, « Décentralisons autrement », pour essayer de redonner de la voix aux acteurs dans les politiques publiques. **La deuxième conviction est que l'action doit être développée sur un territoire cohérent, certes, mais aussi volontaire, c'est-à-dire où les gens ont envie de travailler ensemble. La troisième conviction est que l'action ne doit pas être sectorielle.** Elle ne doit pas simplement se référer aux lignes budgétaires, mais elle doit être transversale. Cela fait écho aux propos qui vont être tenus dans cette journée et qui ont déjà commencé hier lors de l'Assemblée Générale de l'IRDSU. La manière dont vous travaillez est sans doute imprégnée de tout cela.

A cette triple conviction, s'en ajoute une autre : celle de la place du professionnel. **La matière grise, l'ingénierie, les professionnels, ce n'est pas du fonctionnement, ce n'est pas une charge ; c'est un investissement pour l'avenir.** Je remercie beaucoup Isabelle KAUCIC pour la Ville de Metz d'insister sur ce point. Ce n'est pas toujours aussi clair dans le discours de nos élus ! C'est pourtant important que l'on se le rappelle. Tout s'apparente à des défis qui vont être abordés au cours de cette journée, par exemple, sur le fait de travailler en transversalité, sur le fait de décloisonner, sur la reconnaissance des métiers, etc. Et c'est sans doute pour cela que, depuis 2001, l'UNADEL anime une Plate-forme inter-institutionnelle. L'UNADEL, c'est tout petit. Mais sa grande force est de savoir travailler avec les autres, en s'appuyant notamment sur l'IRDSU, très actif dans cette Plate-forme ; merci à eux. Merci aussi à tous les partenaires qui gravitent autour de cette Plate-forme des Métiers.

Je voudrais maintenant vous saluer en tant qu'une des « locales de l'étape », et en particulier en tant

que Directrice du Carrefour des Pays Lorrains. C'est un autre OVNI. Le Carrefour des Pays Lorrains est né avec la décentralisation. Il fête donc ses trente ans. Il fédère en son sein des élus, plutôt d'intercommunalités que des communes, des professionnels, qui ont leur propre collège au sein de notre association, et les réseaux associatifs (Fédérations des centres sociaux, Fédération des MJC, Fédération des familles rurales, Foyers ruraux, etc....), les Chambres consulaires et des personnes à titre personnel. **Tous estiment qu'il est important de travailler à plus de mutualisation, à se doter d'outils de formation, de sensibilisation et de réflexion pour pouvoir être force de proposition.** C'est une sorte d'auberge espagnole ! Cette auberge espagnole a beaucoup produit. Elle a notamment dit qu'il ne fallait pas ghettoïser les espaces. Ainsi, comme vous pouvez l'entendre dans son nom, le Carrefour des Pays Lorrains, est plutôt né d'une démarche qui venait des acteurs du milieu rural - ceux qui ont commencé à souffrir les premiers et qui se sont dit qu'il fallait retrousser les manches et agir. **Mais il y a eu une rencontre à la fin des années 90, avec ceux qui souffrent dans les villes, dans les quartiers et qui se sont aussi dit qu'ils devaient se prendre en main.** Et c'est ainsi que les professionnels lorrains du développement social urbain sont venus interpellier le Carrefour en lui disant « vous mettez déjà en lien les professionnels du développement local, alors ce serait intéressant si vous nous aidiez à nous mettre également en réseau ». Plus récemment, nous avons souhaité faire le lien entre le réseau des professionnels et l'ensemble des acteurs de la Politique de la Ville, ce qui fait qu'avec l'ORIV, nous portons ensemble le tout jeune Centre de Ressources Politique de la Ville en Lorraine depuis deux ans.

Je vous souhaite de bons travaux, auxquels bien sûr nous allons participer. Je souhaite vous dire de manière forte de ne pas garder votre mouchoir dans votre poche. Je le dis avec d'autant plus de facilité que je sais que l'Inter-Réseaux sait dire haut et fort ses convictions et sa manière de voir pour faire avancer les choses. Je vous remercie.



#### POUR ALLER PLUS LOIN

- Le site de l'IRDSU : [www.irdsu.net](http://www.irdsu.net)
- Le site de l'UNADEL : [www.unadel.asso.fr/](http://www.unadel.asso.fr/)
- Le site du Carrefour des Pays Lorrains : [cpl.asso.fr/](http://cpl.asso.fr/)
- Le site de la Ville de Metz : [www.mairie-metz.fr/](http://www.mairie-metz.fr/)

## 2 - TABLE RONDE - « Où en sont les métiers du Développement Social Urbain ? »

**Gilles JEANNOT** - Chercheur, professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

**Anne SAUVAYRE** - Directrice d'études au cabinet FORS, responsable de l'étude menée pour l'ACSé sur « l'ingénierie locale de la Politique de la Ville »

**Emmanuelle THIOLLIER** - Chef de projet à Ville de Paris, membre du CA de l'IRDSU et de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »

**Philippe CARBASSE** - Chef de projet DSU adjoint à Perpignan, membre du CA de l'IRDSU et doctorant à l'Université de Perpignan

Table ronde animée par **Hervé JOUANNEAU** - Journaliste à La Gazette des Communes

### L'ESSENTIEL de la TABLE RONDE

#### *La problématique*

*Les pratiques du développement social urbain se sont pour l'essentiel forgées dans les années 80 au travers d'expérimentations dans lesquelles des élus et des professionnels engagés ont permis de formaliser de nouveaux modes d'intervention, d'éprouver des méthodes et des concepts. Durant cette phase, les fonctions spécifiques des professionnels du DSU se sont progressivement dessinées : expertise dans l'analyse et la compréhension du territoire, interface entre élus, partenaires et habitants, aide à la décision, médiation complexe, animation de collectifs, accompagnement des acteurs, approche globale de projet... Ces références « fondatrices » sont toujours vivantes « malgré » une forte extension et une institutionnalisation de cette politique.*

*L'IRDSU a contribué, avec d'autres, à la construction et à la reconnaissance des métiers du développement territorial, notamment dans le cadre de la Plate-forme nationale des métiers animée par l'UNADEL.*

*Une définition globale a été élaborée : « Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique aux élus. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Il participe à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de dynamisation d'un territoire en intégrant des préoccupations d'ordre économique, touristique, social, culturel, agricole, environnemental, d'aménagement et d'urbanisme. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses. C'est un métier dont la partie animation doit être prédominante sur la partie administrative. » (« Référentiel de compétences Cœur des métiers » 2005 ; p. 6).*

*Les finalités du développement ont également été réaffirmées : « une transformation (sociale du territoire) vers un mieux-être global, au moyen de démarches de projet, avec valorisation des ressources locales dans une vision de long terme ».*



Nous avons cependant conscience **que ce modèle est fortement mis en tension**. En effet, d'une part, la tradition « française » d'intervention publique « bureaucratique et descendante », a été accentuée ces dernières années par le déploiement des méthodes du management public et d'autre part, l'approche « pathogène » des publics et des territoires domine, par les carences et les « écarts de développement », rendant plus problématique la mobilisation des potentialités des populations de ces territoires.

Ceci illustre parfaitement une des caractéristiques principales du DSU, **un champ d'intervention extrêmement sensible aux évolutions politiques, institutionnelles et aux contextes locaux** de mise en œuvre. De plus, ces évolutions sont complexes à appréhender tant elles s'accompagnent d'une forme de reconnaissance, de diffusion de la culture du développement (approche projet, transversalité...) et de discours contradictoires. Enfin, nous œuvrons dans un contexte nous plongeant au cœur des enjeux sociétaux de (ré)construction du vivre ensemble. Les professionnels du DSU ne peuvent être seulement des exécutants. Ils contribuent, en effet, à la diffusion d'une certaine conception de l'action publique tout en adaptant en continu leurs pratiques au regard des évolutions de l'environnement et en veillant notamment aux équilibres entre des notions en tension permanente: urbain/social, national/local, structuration de services/appui aux initiatives citoyennes, expérimentation/institutionnalisation...

A cela s'ajoute la grande diversification de la communauté professionnelle en termes d'expertises spécialisées qui contribuent à la mise en œuvre des différentes dimensions des projets. En conséquence, plus que de métier ou de profession, nous parlons de professionnalité c'est-à-dire d'un mouvement continu de construction de pratiques dans lequel nous sommes un des acteurs collectifs.

## Les principaux apports

Grâce aux interventions des quatre témoins chercheurs ou professionnels engagés, nous pouvons affirmer notamment que la figure originelle du professionnel de la Politique de la Ville n'existe plus. Elle a été remplacée par une myriade de situations et de profils qui se dessinent au gré des générations et des contextes d'exercice.

En souhaitant répondre aux questionnements de l'ACSé sur « qui sont les chefs de projets généralistes » et « quelle est leur capacité d'agir ? », le cabinet FORS-études sociales a redessiné les contours de ces professionnels. Parmi l'extraordinaire hétérogénéité de situations quelques traits saillants dominent. Ces professionnels sont plus jeunes, largement féminisés, de plus en plus diplômés, non débutants dans la vie professionnelle mais souvent « nouvellement » arrivés dans la Politique de la Ville. Parmi les déterminants de la capacité à agir, FORS a mis en lumière les enjeux de positionnement dans l'organisation selon la tension « pouvoir » / « terrain ». Ainsi, la marge de manœuvre d'un professionnel est plus grande s'il cumule à la fois la proximité des lieux de décisions (proximité du Maire ou d'un élu fort) avec la proximité des acteurs de terrain (connaissance des habitants, associations, professionnels de terrain...).

Cette « normalisation » de la profession, avec notamment une montée en puissance du nombre de fonctionnaires occupant ces fonctions, est considérée comme rassurante car la profession est quelque peu stabilisée. Mais la typologie des « 4 figures du chef de projet généraliste », elle, n'est pas indépendante du contexte d'exercice. On pourrait également être tentés de faire une typologie des contextes. Là où la Politique de la Ville est devenue une politique transversale, en dialogue avec toutes les autres politiques publiques, le pari est réussi. A contrario, dans les cas où la bureaucratisation et la gestion des dispositifs a pris le pas, la Politique de la Ville n'apporte plus que peu de choses.

Face à tous ces changements, la Plate-forme nationale des Métiers du Développement territorial (PFMET) poursuit son action et cherche, avec des professionnels et des universitaires, à analyser comment l'évolution du contexte influe sur les pratiques et impacte les valeurs fondatrices de la Politique de la Ville. L'institutionnalisation, la spécialisation en programmes, l'alourdissement d'une gestion administrative toujours plus prégnante changent considérablement la donne. L'objectif de la Plate-forme est donc de déterminer quelle culture professionnelle faire perdurer et de savoir comment s'adapter au contexte. C'est toute la question du sens que l'on donne à son travail. C'est la question de vouloir (et de pouvoir) être acteur d'une profession et défenseur d'une déontologie.

**Hervé JOUANNEAU - Journaliste à La Gazette des communes**

*Nous allons donc parler « métiers » aujourd'hui. Précisément, nous allons nous pencher sur ces métiers du développement local, de l'ingénierie locale qui, parallèlement à l'évolution de la Politique de la Ville, ont connu des transformations importantes.*

*C'est d'ailleurs le principal enseignement d'une enquête menée par le bureau d'études FORS-Recherche sociale qui a été réalisée au printemps 2011 et dont vous avez peut-être entendu parler.*

*Bonjour à tous les 4 et merci infiniment pour votre présence.*

*J'évoquais, il y a quelques instants, cette enquête réalisée par le bureau d'études FORS-recherche sociale. Anne SAUVAYRE, vous en êtes la co-auteure. Il nous a semblé indispensable, pour entamer notre débat, de planter le décor. **Pouvez-vous nous rappeler les principaux enseignements de votre enquête ?***

## **> L'étude FORS sur les « chefs de projet généralistes » pour l'ACSé**

**Anne SAUVAYRE – Directrice d'études au Cabinet FORS - Recherche sociale**

Avant de vous donner les principaux enseignements de l'enquête, j'aimerais juste refaire un point pour vous rappeler quelle a été la commande.

**L'étude nous a été commandée par l'ACSé, qui demandait de nous intéresser à une figure professionnelle que le cahier des charges appelait « les généralistes de la Politique de la Ville ». Et cette figure, il fallait la trouver dans l'évolution de la figure historique du « chef de projet Politique de la Ville », telle qu'on avait pu la connaître à la fin des années 80 et début 90.**

La définition des chefs de projet que nous avons à étudier était celle de professionnels qui, aujourd'hui, dans un univers où la Politique de la Ville s'est beaucoup spécialisée et segmentée en thématiques, n'étaient pas dédiés à une thématique particulière ou à un dispositif particulier ; qui sont les référents pour leur ville de la Politique de la Ville.

Ce que l'ACSé voulait, c'était d'abord savoir qui sont ces professionnels, pour aller au-delà des hypothèses de rajeunissement et de féminisation.

Je vais donc vous dire juste **un petit mot de la méthode**, car la façon dont nous avons travaillé nous a immédiatement amenés à nous poser des questions sur les métiers et sur cette figure.

L'ACSé nous avait demandé de faire une enquête par questionnaire pour réussir à cerner justement tous ces professionnels. Qui sont-ils ? Quel âge ont-ils ? Quelles formations ? Quelles fonctions ? etc. Mais pour faire ce questionnaire, il fallait d'abord repérer les gens, puisqu'il fallait le leur envoyer. Nous avons donc dû constituer un répertoire. Et pour le constituer, nous avons consulté les Préfectures, les Centres de ressources Politique de la Ville avec cette définition : « qui sont pour vous les référents CUCS et Politique de la Ville qui ne sont pas dédiés à une thématique ou à un dispositif particulier ? ».

**L'exercice de constitution du répertoire nous a immédiatement plongés dans l'hétérogénéité des situations occupées par les professionnels aujourd'hui. Quand on parle de la figure originelle - souvent un homme, caractérisé par une position très particulière dans les organigrammes ou hors de l'organigramme - mais en lien direct avec un élu fort ou un Maire, eh bien... tout ceci n'existe plus.**

Nous nous sommes donc retrouvés, à certains endroits, avec par exemple deux personnes, un chef de service et quelqu'un qui s'appelait « chef de projet CUCS » ; et d'autres qui pouvaient être des chefs de projet Politique de la Ville de quartier sur le même site.

Il était important pour nous de garder cette diversité de situations pour chercher à comprendre l'existant et de s'intéresser à ces intitulés et à ces fonctions diverses. Nous avons ensuite envoyé ces questionnaires. 543 professionnels ont répondu à notre enquête et nous les en remercions. Et ensuite, 36 d'entre eux nous ont accueillis pour une phase qualitative à l'occasion de très longs entretiens. Voilà pour un petit détour par la méthode.

**Car avant d'en venir aux enjeux et aux résultats, je voulais simplement dire que cette figure historique s'est véritablement éclatée en une importante diversité de situations particulières. Ce qui est un des premiers enseignements de cette étude.**

## > Les enseignements de l'étude FORS

Hervé JOUANNEAU

*Vous l'avez déjà évoqué, un des premiers enjeux de cette étude était de dresser un portrait robot de ces professionnels généralistes. Alors, qu'est-ce qui en ressort ?*

Anne SAUVAYRE

Le portrait robot, à grands traits, ce sont effectivement des professionnels qui se sont féminisés. Un peu plus de la moitié des professionnels sont des femmes aujourd'hui. Ils ont aussi rajeuni, 40 ans en moyenne. Seuls 13% avaient moins de 30 ans et étaient donc vraiment de « jeunes professionnels ». Et un seul était dans sa première expérience professionnelle. Une de nos hypothèses de travail était que ce type de fonction, comme c'est le cas avec des professionnels du travail social qui sortent tout juste de leurs Master et qu'il faut beaucoup accompagner, était occupé par ce même type de profil de très jeunes professionnels débutants. Et là, non. Les collectivités choisissent surtout des professionnels qui ont déjà une certaine expérience et qui sont en capacité d'exercer l'intégralité des missions qui leur sont confiées. On retrouve plutôt les très jeunes dans les dispositifs sectoriels, par exemple dans les PRE (Programmes de Réussite Educative). **Donc, premier enseignement, ces professionnels généralistes sont plus jeunes que dans les portraits des « figures historiques » mais pas tant que cela.**

Deuxième enseignement - nous ne nous y attendions pas du tout - c'est que ces personnes étaient arrivées assez récemment dans la Politique de la Ville. La moitié des personnes interrogées occupait leur poste depuis moins de cinq ans, en fait depuis la signature des CUCS. **Cela veut dire qu'il y a eu un renouvellement très important de la population.** Il n'y avait, au moment de l'étude, que 7% des gens qui travaillaient depuis 2000 dans la Politique de la Ville. Et la moitié de l'échantillon était constituée de personnes qui n'étaient pas débutantes professionnellement, mais dont c'était là le premier poste dans le domaine de la Politique de la Ville.

Outre ce renouvellement, et le rajeunissement dont nous avons déjà parlé, **on se trouve face à des professionnels également de plus en plus diplômés, ce qui constitue le troisième enseignement.** Parmi les jeunes, il s'agit pour

presque tous de Bac +5 et plus. Les formations, selon les générations, changeaient beaucoup. On a quatre type de formation : en Master 2, pour les moins de 35 ans. Développement social et urbanisme pour l'essentiel, mais aussi sociologie et sciences politiques. Et quand on avance en âge, auprès des quarantenaires et cinquantenaires, on a davantage de formations autour des sciences de l'éducation et du travail social. Ce sont des formations initiales qui disparaissent totalement chez les jeunes générations.

**Donc on a une évolution des formations initiales, un renouvellement des générations et un renouvellement des compétences et des façons d'aborder le métier.**

## > La typologie des professionnels

Hervé JOUANNEAU

*Alors, dans votre étude, vous vous êtes aussi efforcés de dresser une typologie des professionnels selon leur rapport au terrain et selon leur rapport à l'autorité municipale. Pouvez-vous nous en dire davantage ?*

Anne SAUVAYRE

Oui, en effet. Nous avons cherché à répondre à la question que nous posait l'ACSé non seulement sur « qui sont-ils ? », **mais aussi sur « quelle est leur capacité d'action ?** Mais à chaque fois que la question nous était posée, avec des déclinaisons précises, nous avons envie de répondre : « ça dépend... ». Car ça dépend en effet de plein de choses et notamment du contexte. Donc, en plus de l'enquête par questionnaire, nous avons réalisé des entretiens qualitatifs très longs avec 36 professionnels, mais aussi avec leurs élus et leurs responsables hiérarchiques. **Nous nous sommes donc attachés à comprendre quels étaient les déterminants de cette capacité d'action. Nous avons testé beaucoup de choses et nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y avait deux déterminants très forts.** On n'a pas la même posture professionnelle, on ne peut pas réaliser le même genre d'action, selon que l'on est plus ou moins proche du niveau politique et plus ou moins proche du terrain.

**Quand on arrive à avoir les deux, c'est-à-dire quand on est très proche d'un élu fort ou du Maire – et donc capable de peser sur la stratégie – et en**

même temps que l'on a un grand niveau de proximité avec le terrain, c'est-à-dire un relationnel très fort avec les acteurs de terrain, ça donne une position forte. Quand on n'a ni l'un ni l'autre, c'est-à-dire quand on est assez éloigné du politique par sa position dans l'organigramme ou que l'on travaille tellement dans l'ingénierie et la gestion de dispositifs que l'on n'est plus tellement proche du réseau d'acteurs sur le terrain, on perd considérablement de capacité d'action.

#### Hervé JOUANNEAU

*Peut-être peut-on passer en revue cette typologie ? Il y a les superviseurs à distance, les chefs d'orchestre, les ingénieurs, les animateurs de territoires...*

#### Anne SAUVAYRE

Oui. Nous leur avons donné des noms. On a appelé les « chefs d'orchestre » ceux qui ont la chance d'avoir un positionnement stratégique fort, c'est-à-dire ceux qui ont à la fois une proximité politique forte d'un côté et un relationnel et une capacité à maintenir des liens avec le terrain de l'autre. Ce positionnement s'accompagne généralement d'une position dans l'organigramme assez haute parmi la population étudiée.

Nous avons appelé « ingénieurs » ceux qui étaient à la fois les plus éloignés du niveau politique et du terrain, parce qu'ils se consacrent surtout à de la gestion de dispositifs et à des fonctions du type observation, diagnostic, évaluation.

Nous avons appelé « animateurs de territoire » ceux qui travaillent à l'animation des acteurs et partenaires d'un territoire. Ils sont chefs de projet sur un ou deux quartiers, assez loin du niveau politique.

Enfin, les « superviseurs à distance » - qui ne sont pas du tout chefs de projet - sont des gens qui, dans des petites communes, sont souvent Directeurs Généraux de Services ou Directeurs Généraux Adjointes, qui se sont vus octroyer la responsabilité de la Politique de la Ville lorsque leur commune a signé un CUCS. Ce ne sont donc pas des professionnels de la Politique de la Ville ; ils la supervisent. Nous les avons donc appelés les « superviseurs ».

## > Quelles capacités d'agir pour ces professionnels ?

#### Hervé JOUANNEAU

*Très bien. Alors, chacun pourra aller voir dans l'étude les réflexions que vous avez menées, mais peut-être en un mot, pouvez-vous nous dire comment ces différentes figures de professionnels s'emparent de leurs missions et ont des capacités d'agir différentes, puis, nous dire quelles réflexions cela vous inspire.*

#### Anne SAUVAYRE

Tout d'abord, les figures telles que nous les avons présentées sont des archétypes. Et même si certaines personnalités nous ont inspiré ces figures, les professionnels cumulent souvent des caractéristiques d'une ou deux figures, ou se déplacent sur cette échelle. Cela nous aide surtout à réfléchir. Et pour moi, un des enseignements est l'importance du lien au politique et du portage politique dans ces métiers, encore aujourd'hui.

Nous sommes sur des métiers stratégiques parce qu'il s'agit de l'avenir d'un territoire, de réfléchir à la fonction d'un territoire en difficulté dans une commune, dans une ville, dans une agglomération et d'aider les politiques dans cette réflexion. Et les professionnels qui, par leurs collectivités, sont orientés à ne faire que de la gestion de dispositifs ont beaucoup de mal à atteindre ce positionnement stratégique. On voit donc bien que la question des positionnements va considérablement peser sur la capacité d'action, la capacité de développement des professionnels.

## > La relation avec l'Etat

#### Hervé JOUANNEAU

*Il y a, me semble-t-il, également un point très important, celui de la relation avec l'Etat. Dans une période de recomposition et d'incertitude, vous pointez des relations distendues entre les professionnels et l'Etat.*



## Anne SAUVAYRE

Les entretiens ont été réalisés en novembre et décembre 2010. Et **2010 était une période très difficile pour les services déconcentrés de l'Etat, puisque l'on était en pleine période de mise en œuvre de la RGPP** (Révision Générale des Politiques Publiques). **Mais c'était également une période très difficile pour la Politique de la Ville puisqu'on ne savait pas si les CUCS allaient être renouvelés.** Nous étions donc non seulement dans une période d'incertitude, mais aussi dans une période de recomposition des équipes au niveau de l'Etat, avec ces nouvelles directions que sont les DDPS (Directions Départementales de la Cohésion Sociale).

C'était donc très frappant : **nous avons fait le constat que les représentants de l'Etat local et les professionnels des collectivités locales ne parlaient plus la même langue.** On avait des professionnels qui, en fonction de leurs possibilités, essayaient de promouvoir du projet et du développement, ce qui reste le cœur de leur travail. Et on avait en face des agents de l'Etat qui ne connaissaient pas beaucoup la Politique de la Ville parce qu'ils venaient d'arriver, qui eux passaient leur vie à gérer des dispositifs et à demander des dossiers et des indicateurs et connaissaient très peu les agents des collectivités. **Et il y avait donc à ce moment-là comme deux définitions de la Politique de la Ville - d'un côté la gestion de programmes et de l'autre la stratégie de territoire - qui avaient beaucoup de mal à se parler...**

Et du côté des agents de l'Etat, cela cachait une **certaine détresse**, ce que nous avons souligné auprès de l'ACSé. Parmi ces agents que nous avons rencontrés, qui étaient mis en demeure de faire de l'évaluation alors qu'ils savaient à peine ce qu'était l'évaluation, qui étaient soumis à beaucoup d'obligations dont ils s'acquittaient comme ils le pouvaient, **on voyait bien qu'il y avait une demande d'être accompagnés dans la compréhension de ce qu'était cette chose mystérieuse qu'est la Politique de la Ville.** Avec cette nouvelle génération d'agents de l'Etat qui viennent d'arriver, il y a donc absence de dialogue. Ou dialogue entre deux mondes distincts.

La chose qui me frappe le plus était **la tension entre l'objectif de développement et la gestion de dispositifs.** Ainsi, ceux que l'on a appelés « ingénieurs », ce sont des gens qui, de manière caricaturale, ne peuvent faire que de la gestion de CUCS, de VVV (Opérations Villes Vie Vacances), ... parce qu'il n'y a pas de projet politique ni de

réflexion politique sur les territoires. **Ce sont des professionnels très malheureux - et c'est important de le dire - car ce sont des professionnels qui se sentent empêchés dans le cœur de leur métier qui est de faire du développement et de produire du changement au sein de leur collectivité, du changement sur les territoires dont ils s'occupent.** Cette tension existe donc en permanence. Il y a une **tentation de techniciser au lieu de faire des politiques de développement, ce qui est un enjeu à dépasser.**

## > Les mutations de la communauté professionnelle

### Hervé JOUANNEAU

*Merci, Anne SAUVAYRE pour votre présentation. Vous versez des éléments qui seront repris au cours du débat et également dans l'Atelier suivant auquel vous participerez avec Emmanuelle THIOLLIER, pour approfondir.*

*Je me tourne vers vous, Gilles JEANNOT. Vous êtes professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Merci beaucoup d'être avec nous. **Vous travaillez de longue date sur cette question des métiers de l'ingénierie territoriale, que vous qualifiez il y a quelques années de « métiers flous ».** L'enquête du cabinet FORS, que nous venons d'entendre, met l'accent sur un champ professionnel en pleine mutation. **Quelle lecture faites-vous de cette enquête, et plus largement, de la transformation de ces métiers ?** Qu'est-ce que cela vous inspire ?*

### Gilles JEANNOT - Chercheur, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Ce qui est décrit dans le volet quantitatif de l'enquête s'inscrit **dans une logique d'évolution continue de long terme.** En 2008 j'avais eu l'occasion de traiter les données d'une enquête menées par l'ANRU auprès de ses correspondants professionnels dans les villes et les intercommunalités. La population n'était pas tout à fait la même que pour l'étude FORS mais les mêmes tendances se dessinaient. Par exemple **ces DGS qui sont présents parce qu'il y a un dossier à traiter mais qui ne se sentent pas « professionnels de la Politique de la Ville ».** En revanche certains aspects que j'avais notés alors sont moins présents dans cette enquête plus récente. Les GIP semblent moins



présents ; ils étaient cependant importants car même s'ils étaient en nombre limité ils concentraient d'importants budgets. La question de l'obligation de transfert aux EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) pose aussi problème car selon les configurations ce n'est pas toujours le meilleur niveau de traitement de cette politique.

Ce qui ressort alors de l'enquête c'est **une relative normalisation de ces métiers**. Avec des bonnes nouvelles. Par exemple le fait qu'il y a de plus en plus de fonctionnaires et donc des gens qui ne courent plus après le contrat, ce qui n'est pas négligeable. On observe aussi la présence d'un **grand nombre de jeunes femmes professionnelles à hauts niveaux de qualification dans des positions subalternes**. Le sociologue - à peine narquois - vous dira que cela est un très bon signe car cela montre que tout ceci s'est normalisé et que c'est donc devenu comme partout ailleurs.

On note toutefois que **cette normalisation n'a pas suivi le modèle de la profession**. Cela fait tout de même quelques années que je viens parler devant vos instances et que je me montre sceptique devant l'idéal de la « profession » indépendante qui aurait une autonomie, une éthique, etc.... Ce modèle semble définitivement enterré. Au passage, les liens avec le groupe des travailleurs sociaux, organisé lui selon un modèle de quasi profession, ne semblent pas non plus s'être renforcés. Je vous rappelle que la moitié du rapport BREVAN-PICARD - vous ne le relisez peut-être pas comme moi tous les matins - disait : « nous avons raté le lien avec les travailleurs sociaux et c'est là la prochaine étape à venir ». Dans l'étude FORS, vous nous dites que les seuls travailleurs sociaux que vous avez rencontrés sont à deux doigts de partir à la retraite et que l'on ne voit pas apparaître la nouvelle garde que nous proposait le rapport BREVAN-PICARD...

## > Dans des contextes hétérogènes

Les résultats de l'enquête qualitative sont en revanche plus inquiétants. On voit en effet se dessiner de fortes différences selon les contextes de prise en charge locale de la Politique de la Ville. Dans les villes où la « Politique de la Ville » est devenue « la politique » de la ville - au sens « politique de la municipalité » - on voit bien que l'on a un accomplissement du discours officiel de la Politique de la Ville. Elle est vraiment une

politique transversale qui est en dialogue structurel avec toutes les autres. Mais lorsque il n'y a pas une telle prise en charge par la municipalité, les nouvelles ne sont pas extraordinaires : la tendance est à la bureaucratisation. Les professionnels instruisent de manière routinière des dossiers de subvention ; ils ont du mal à coopérer ; ils sont isolés. Et là, cela ne semble pas beaucoup évoluer.

Cette dualité de contexte interroge sur le maintien du même discours sur la Politique de la Ville depuis 30 ans. Peut-on tenir indéfiniment le même discours face à des situations si différentes ?

## > Quelle culture professionnelle défendre face à ces mutations ?

Hervé JOUANNEAU

*Merci à vous Monsieur JEANNOT. Je reviens vers vous dans un instant. Mais je voudrais également recueillir la réaction de Philippe CARBASSE, au titre de l'IRDSU. Je précise, que vous avez deux casquettes : vous êtes chef de projet adjoint à Perpignan et vous êtes également doctorant. Je crois savoir que vous préparez une thèse de doctorat sur cette question des métiers. Quel regard portez-vous sur cette transformation des métiers du développement local, dont la mission initiale était l'animation de projet et qui aujourd'hui tendent à remplir des tâches plus techniques, plus de gestion ?*

**Philippe CARBASSE - Chef de projet DSU adjoint à Perpignan, membre du CA de l'IRDSU et doctorant à l'Université de Perpignan**

Comme il est difficile d'y répondre en quelques secondes... Je vais d'abord faire un préambule et saluer les « figures historiques » qui sont dans cette salle car ils existent encore et que l'on en croise régulièrement ! Je souhaite vous dire aussi que dans cet espace partagé avec l'UNADEL qui est la Plate-forme des Métiers, nous essayons entre professionnels et avec des universitaires d'analyser comment cette évolution du contexte influe sur nos pratiques et comment cette institutionnalisation - qui génère cet éclatement, cette spécialisation en programmes, cet alourdissement de la gestion administrative - impacte notre action.

Je nuancerais assez volontiers ce que dit Gilles JEANNOT sur le fait d'essayer de faire perdurer la figure du professionnel indépendant. **Notre questionnement est plutôt d'arriver à savoir quelle culture professionnelle nous souhaitons essayer d'entretenir et comment s'adapter aux contextes.** Que l'on ait été forgé dans un contexte d'expérimentation des années 80 ou que l'on soit plutôt dans un contexte plus institutionnel et plus normé la question reste de savoir à quelle culture professionnelle on se raccroche, quel sens on donne à son travail, qu'est-ce que l'on met derrière le terme de « développement territorial ». **À cela s'ajoute, quelle que soit sa position proche du terrain ou pas, proche des élus ou pas, et quelle que soit la masse administrative que l'on a à gérer, la question de savoir comment on arrive à faire vivre les valeurs, les méthodologies du développement territorial.**

Je suis donc dans cette position-là : **malgré les difficultés, essayons d'être acteur, essayons de ne pas subir, essayons de faire vivre une déontologie et une culture professionnelle** dans un contexte qui a bien sûr fortement évolué.

## ... et face à la mutation des politiques publiques ?

**Hervé JOUANNEAU**

*Il y a en effet un contexte nouveau, qui est celui de la RGPP, la révision générale des politiques publiques. Cette politique qui, depuis 2007, a mis les effectifs de l'Etat à la diète (la RGPP, c'est le non remplacement d'un fonctionnaire sur 2 à la retraite) permet-elle de faire du développement territorial ?*

**Philippe CARBASSE**

Tout d'abord, il faut dire que **la RGPP, ce n'est pas uniquement le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite. C'est aussi toute une philosophie de mise en œuvre de l'action publique.** Certains chercheurs comme Renaud EPSTEIN ont bien saisi le phénomène en parlant de « pilotage à distance » et d'un nouveau mode de fonctionnement où l'on met les territoires en concurrence (ce sont les appels à projets) et où l'Etat animateur n'existe plus. La RGPP c'est tout cela. C'est une philosophie de l'action publique. Deuxième élément à souligner, c'est que **cette philosophie là n'est pas spécifique à l'Etat, elle est**

**aussi présente dans un certain nombre de collectivités territoriales.** Là, on est dans une double contrainte...

**Donc cette philosophie d'action, où l'on est de moins en moins dans une relation contractuelle, rend plus difficile la mise en place de logiques de développement territorial.**

**Hervé JOUANNEAU**

*Partagez-vous cet avis, Gilles JEANNOT ?*

**Gilles JEANNOT**

Oui. Pour le dire de manière peut-être un peu abstraite et simplifiée, on est passé d'une situation où la bureaucratie était opposée au partenariat à une situation où elle se trouve désormais opposée au New public management. **Le débat de ces vingt dernières années opposait la démarche bureaucratique de découpage des fonctions et des attributions de moyens à la démarche partenariale, transversale, projet.** C'est ce qu'un très beau rapport avait exprimé avec les images des « Tranches de cake et du mille-feuilles ». Toute votre histoire professionnelle est l'histoire du combat entre ces deux manières de découper l'intervention administrative. **Or, on est en train de vivre un autre combat qui pour l'instant se joue plutôt ailleurs, entre la logique bureaucratique et la logique du « new public management ».** Et d'ailleurs, Anne SAUVAYRE a utilisé tout à l'heure le terme d'« indicateur » qui en est une figure émergente. Il y a plusieurs symptômes de ce nouveau modèle. Premièrement la logique de mise en concurrence des territoires, ce que Renaud EPSTEIN a très bien cerné avec l'ANRU mais aussi au-delà avec les « Plans Universités ». Deuxièmement, il y a **la Loi d'Orientation sur les Lois de Finance, la LOLF, et justement la nécessité de produire des indicateurs.** Le budget de l'Etat suit aussi ces règles. Troisièmement on observe **des formes de contrôle de l'activité** et de mise au travail des agents publics à travers des nouveaux outils de gestion informatisés.

J'observe ce phénomène actuellement à travers une enquête qui est menée par le Centre d'Etude de l'Emploi et qui permet d'apprécier l'usage de ces instruments de gestion. **On voit émerger un modèle de gestion qui est un modèle de mise au travail très opérationnel et très direct des fonctionnaires avec des engagements sur des objectifs très précis, partiellement validés par un retour sur salaire.** Cette enquête montre que le Ministère des Finances aujourd'hui est plus engagé

sur cette voie que les autres ministères et même que la moyenne des entreprises privées dans le domaine des services ou de la banque. Tout cela va dans le même sens. Nous sommes donc face à une nouvelle logique. Et c'est assez drôle car on rejoue un peu la même histoire de manière décalée ; c'est l'attaque du vieux modèle bureaucratique, non plus au nom du partenariat, mais au nom des nouveaux impératifs : « clarifier des objectifs, les finaliser, les mesurer, les sanctionner ».

De manière plus prospective, se dessine **une nouvelle opposition entre le modèle du new public management et celui du partenariat. C'est ce qui se passe déjà dans des pays qui ont 10 à 15 ans d'avance sur ces pratiques de new public management, comme la Grande Bretagne ou les pays d'Europe du Nord.** Les travaillistes de Grande Bretagne ont répondu au gouvernement Thatcher sans remettre en cause la tendance new public management et ses indicateurs mais en disant qu'il existe aussi des « wicked issues » des problèmes compliqués, des problèmes transversaux et partenariaux que la logique d'indicateurs ne peut pas saisir. Cela appelle donc du « joined up governments », du gouvernement conjoint ou partenarial. Ce que l'on observe (je suis allé il y a quelques temps faire des enquêtes autour de Sheffield), c'est que cette nouvelle tension concerne directement les professionnels de la Politique de la Ville. **Ils sont censés en même temps produire de l'action partenariale et montrer qu'ils répondent aux indicateurs de productivité de l'action publique. Cette tension me semble devoir devenir rapidement le pain quotidien des professionnels de la Politique de la Ville en France.**

### Hervé JOUANNEAU

*Merci Gilles JEANNOT pour cet exposé de la nouvelle composition du paysage et des enjeux.*

*Je reviens vers vous, Philippe CARBASSE. Vous participez, au titre de l'IRDSU, à la Plate-forme des métiers animée par l'UNADEL. Nous y reviendrons dans un instant avec Emmanuelle THIOLLIER qui nous donnera tous les détails. **Cette réflexion sur les métiers, c'est une réflexion qui est menée au sein de cette Plate-forme ?***

## > La « Plate-forme des métiers du développement territorial »

### Philippe CARBASSE

**Actuellement, nous sommes plutôt dans une période de réflexion sur les impacts des changements de contexte sur nos pratiques,** qui nous met en tension, nous bouscule, voire génère des situations de souffrance.

Nous cherchons à savoir comment on prend du recul par rapport à cette situation-là et **on essaie de voir du côté de la formation initiale et des nombreux Masters qui fleurissent comment cette évolution est prise en compte,** c'est-à-dire comment les formations s'adaptent et permettent de préparer des nouveaux professionnels à savoir gérer ce type de tension entre gestion et dynamique de changement.

### Hervé JOUANNEAU

*Je vous propose de donner la parole maintenant à Emmanuelle THIOLLIER, qui est également une professionnelle de terrain membre de l'IRDSU. Madame THIOLLIER, merci d'être avec nous. Vous êtes chef de projet à Paris dans le quartier Belleville-Amandiers. Vous êtes également pilote du chantier « métiers » à l'IRDSU. Nous souhaitons évoquer avec vous la « Plate-forme des métiers » de l'UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures du développement local) à laquelle participe l'Inter-Réseaux.*

**Les questions évoquées dans notre débat sont au cœur de la réflexion portée par l'UNADEL. Pouvez-vous nous rappeler en quelques mots l'organisation et le fonctionnement de cette Plate-forme métiers ?**

### Emmanuelle THIOLLIER - Chef de projet à la Ville de Paris, membre du CA de l'IRDSU et de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »

Cette Plate-forme des métiers est née à l'initiative de l'UNADEL qui avait conclu dans les années 2000 **qu'il y avait probablement une nécessité à réfléchir collectivement autour des métiers du développement territorial.**

Elle s'est donc constituée en 2000 et elle associe des partenaires institutionnels, des associations de développement local, des associations de

professionnels et les milieux de la formation et de la recherche. Elle regroupe donc des milieux différents qui travaillent sur un même objet.

À l'IRDSU nous avons très vite vu la nécessité de rejoindre cette réflexion collective sur les métiers du développement territorial.

C'est un travail bénévole. La Plate-forme a de petits moyens et bénéficie de subventions attribuées par la DATAR ou le SGCIV par exemple, mais l'essentiel repose sur ce que chacun apporte au « pot commun ». Notre principe de fonctionnement est d'une journée tous les deux mois en Plénière, et puis nous avons des groupes de travail intermédiaires qui produisent. Et nous avons différents groupes de travail de manière à travailler à l'échelle régionale.

### Hervé JOUANNEAU

*C'est bien la Plate-forme des métiers qui a produit le référentiel « cœur de métier » du développement territorial ?*

### Emmanuelle THIOLLIER, IRDSU

Tout à fait. Il y a des productions propres et il y a eu des commandes. Typiquement ce Référentiel « cœur de métier » était une commande de la DATAR. **L'idée était de regarder, parmi tous les professionnels du développement territorial, si une « grande famille » du développement territorial existait et quelles en étaient les compétences communes.** Nous y avons travaillé en 2003, 2004 et 2005 de manière très participative puisqu'il y a eu une bonne soixantaine de professionnels qui y ont contribué, avec des groupes de travail dans différentes régions et le concours d'une consultante qui nous a aidés à élaborer ce travail.

C'est un référentiel généraliste, c'est aussi ce que l'on peut lui reprocher, c'est-à-dire qu'il se centre sur les compétences « cœur de métier ». Nous avons isolé **des macro-compétences. Elles sont au nombre de 5, plus une 6<sup>ème</sup> au statut un peu particulier : aide à la décision, animation, ingénierie, conduite de projet, production de connaissances sur les territoires et la 6<sup>ème</sup> qui est la capacité à apprendre en continu.**



### POUR ALLER PLUS LOIN

- L'étude FORS pour l'ACSé sur l'ingénierie locale de la Politique de la Ville : [www.lacse.fr/ressources/files/les\\_etudes\\_de\\_l\\_acse/Ingenierie.zip](http://www.lacse.fr/ressources/files/les_etudes_de_l_acse/Ingenierie.zip)

- Le référentiel « cœur de métier » du développement territorial : [www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14](http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14)

- Le rapport BREVAN-PICARD « Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers » : <http://i.ville.gouv.fr/reference/396/une->

- La note de l'IRDSU, « Pour améliorer la mise en œuvre de la Politique de la Ville : l'enjeu d'une ingénierie locale adaptée » : [www.irdsu.net/Pour-ameliorer-la-mise-en-oeuvre](http://www.irdsu.net/Pour-ameliorer-la-mise-en-oeuvre)

### 3 - REGARDS D'EXPERTS 1 - « Quelles évolutions du rôle, des activités et des compétences des professionnels du DSU ? »

**Anne SAUVAYRE** - Directrice d'études au cabinet FORS

**Philippe CARBASSE** - Chef de projet DSU adjoint à Perpignan, membre du CA de l'IRDSU et doctorant à l'Université de Montpellier

**Pierre-Jean ANDRIEU** - Laboratoire du changement social Paris 7, membre actif de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »

**Atelier animé par Emmanuelle THIOLLIER** - Chef de projet à la ville de Paris, membre du CA de l'IRDSU et de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »

#### L'ESSENTIEL de l'atelier

##### *La problématique*

*Cette séquence, qui a permis de prolonger les échanges de la table-ronde, a été composée autour de l'étude menée par le cabinet FORS pour l'ACSé sur « L'ingénierie locale de la Politique de la Ville » et des travaux de la « Plate-forme des métiers du développement territorial ».*

*L'étude FORS pour l'ACSé sur « L'ingénierie locale de la Politique de la Ville » (2011) porte principalement sur les « chefs de projet ». Elle fait état d'un rajeunissement et d'un renforcement de la qualification initiale des professionnels. Elle note également une tension quotidienne grandissante entre gestion administrative et gestion de projet, une diversification des approches locales de la Politique de la Ville qui induit des postures différentes des professionnels et une généralisation du travail en équipe.*

*Face à ces évolutions, Philippe CARBASSE, dans le cadre de son travail de thèse et de son implication dans les travaux de la « Plate-forme des métiers du développement territorial », a proposé d'éclairer les questions suivantes :*

- *les professionnels sont-ils des acteurs stratégiques des politiques publiques sur le territoire ?*
- *comment renforcer leur marge de manœuvre pour prendre en compte les nouveaux défis d'aujourd'hui ?*
- *quelles postures leur permettent de développer le pouvoir d'agir des habitants, partenaires et élus ?*
- *quels sont leurs besoins de ressourcement et de qualification en continu ?*

##### *Les principaux apports*

*La construction de l'étude menée par FORS a montré l'importance de l'hétérogénéité des situations. Mais elle a aussi montré quelles sont aujourd'hui les deux sources de légitimité d'action : le politique et le terrain. Cette mise en lumière a permis de donner du sens à ce qui pouvait apparaître comme de l'éclatement ou du foisonnement difficilement explicable. Ainsi, les marges de manœuvre s'accroissent à mesure que le*



professionnel est dans une situation à la fois proche du pouvoir politique et proche des acteurs de terrain (c'est la figure dite du « chef d'orchestre »).

**Dans le même temps, l'étude a également permis de montrer des besoins continus en formation autour de la connaissance des politiques publiques, de la conduite du changement, de l'évaluation et du management. Mais la question prégnante des plus jeunes des professionnels généralistes reste celle de la relation aux élus (modalités de reporting, faire comprendre l'action, donner ou prendre du sens à l'action...).**

**La question du sens de l'action et du sens même de la notion de « développement » est également au cœur de cette session. Qualifiées de « métiers flous », les fonctions de chefs de projets (ou quelle que soit l'appellation utilisée) ont à voir avec la complexité : interfaces, partenariats, dynamiques collaboratives... D'où la nécessité d'avoir un véritable regard sur la pratique contextualisée. C'est le concept de « réflexivité » (inventé lors du programme de recherche IngéTerr en région Rhône-Alpes) qui permet d'avancer sur ce sujet. Il permet d'aborder une réflexion et d'explorer la capacité des acteurs, professionnels en situation, à prendre conscience de leurs rôles, de leurs pratiques, de leurs places dans l'organisation, et d'envisager les transformations possibles et souhaitables. Ainsi, l'idée de travailler sur un « référentiel », non pas au sens « catalogue de compétences » mais bien au sens de « philosophie d'action » prend tout son sens.**

**Ces changements de postures, ces affirmations de valeurs, ces réflexions sur la pratique et l'action doivent s'envisager dans une appréhension globale d'accompagnement au changement. Cela inclut de bien cerner les changements de la société elle-même. Société dans laquelle nous vivons et sur laquelle nous cherchons à agir. Le développement communautaire, le « pouvoir d'agir », « l'empowerment » peuvent être de ces pistes d'évolution. En termes d'implication professionnelle, cela se traduit par un besoin d'éclaircissement des futurs possibles, d'où le travail de prospective exploratoire dans lequel la Plate-forme des Métiers s'est lancée.**

**Emmanuelle THIOLLIER – Chef de Projet Ville de Paris, membre du CA de l'IRDSU et de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »**

*L'idée de cet Atelier est de réfléchir aux métiers, à l'adaptation, à la marge de manœuvre des professionnels, à leur capacité d'action, à la conduite du changement.*

## **> Les 4 « figures » de l'étude FORS sur les « chefs de projet généralistes »**

**Anne SAUVAYRE – Directrice d'études, FORS-Recherche sociale**

On m'a beaucoup interrogée sur les fameuses « figures » que nous avons fabriquées. J'aimerais revenir dessus. J'aborderai ensuite ce que l'étude nous a appris sur les besoins en formation, car ils rejoignent la problématique de la capacité d'agir ou d'action.

Sur ces quatre « figures » que nous avons repérées, tout d'abord, pourquoi les avoir faites ? En fait, cela correspond à une question générale que nous posait l'ACSé, à savoir : « Que peuvent faire ces professionnels ? Peuvent-ils réellement

**monter du projet ? Peuvent-ils vraiment s'inscrire comme les bons relais pour les orientations nationales de la Politique de la Ville ? ».**

A cela s'ajoutait une foultitude de sous-questions extrêmement précises mais pour lesquelles nous étions dans l'incapacité évidente de répondre et cela pour plusieurs excellentes raisons. Tout d'abord, parce que nous avons affaire à des professionnels extrêmement différents, dans des contextes également différents. Et même s'ils font le même métier, la situation n'est pas la même :

- si on œuvre dans une ville où tous les territoires sont classés prioritaires et où les enjeux sociaux et urbains sont prégnants ;
- si l'on est dans ces très nombreuses petites villes ou villes moyennes où un quartier peut poser problème à la gestion municipale et où la Politique de la Ville va donner quelques moyens supplémentaires pour gérer ce quartier et amener un peu d'accompagnement.

De plus, certains de ces professionnels travaillent au sein de municipalités, d'autres en intercommunalités, ils ne sont pas positionnés de la même façon. C'est pour cela que nous avons réfléchi à identifier des facteurs aidants pour l'action. Et pour construire « l'axe » sur lequel nous positionnons les quatre figures, nous nous sommes livrés à un exercice qui consistait à chercher à identifier tous les déterminants que l'on

pouvait trouver comme : EPCI / commune, taille de la commune, grande aggro / petite aggro, intensité des difficultés, etc. Et ensuite à faire jouer tous ces déterminants sur l'axe pour voir si tous les professionnels rencontrés pouvaient s'y inscrire.

**Et à un moment deux déterminants nous ont permis d'expliquer beaucoup de choses et de donner du sens à nos constatations. Ce qui nous a semblé éclairant pouvait s'inscrire dans la question de la plus ou moins grande proximité avec le niveau politique et avec le terrain.**

Cela nous a permis de comprendre beaucoup de choses. Et notamment de comprendre pourquoi certains travaillent beaucoup avec des associations alors que d'autres regardent beaucoup les programmes mais pas vraiment les gens ; pourquoi certains font du reporting aux agents de l'Etat ou aux élus et d'autres ne les voient quasiment jamais ; pourquoi certains étaient dans le management, alors que d'autres faisaient partie d'une équipe.

Cette réflexion sur le positionnement nous a permis de **donner du sens à ce qui pouvait apparaître à première vue comme de l'éclatement ou un foisonnement difficilement explicable**. Et surtout, nous ne souhaitons pas nous laisser enfermer dans la seule question des capacités et des compétences personnelles et individuelles des gens. Evidemment, ça joue, et nous y reviendrons ; ce n'est pas neutre du tout.

Mais en revanche, il nous a semblé que - quelles que soient les formations initiales des personnes que nous rencontrions et leur volonté de faire, d'exercer leur métier dans l'adéquation plus ou moins forte de ce qu'ils souhaitaient faire et de ce qu'ils parvenaient à faire - nous étions là dans quelque chose qui dépassait la simple question des compétences d'une personne ou de sa personnalité, de sa capacité à entraîner avec lui ou pas les services, les élus, etc. Il y a évidemment de ça, c'est important, mais il y a également quelque chose d'autre, qui pèse et qui est cet effet de contexte dans les organisations.

C'est pour cela que nous avons construit ces figures, pour **montrer que l'on ne peut pas penser la figure des professionnels du développement social sans prendre en compte la façon dont ils sont positionnés dans un organigramme et sans penser la façon dont ils arrivent à s'inscrire dans une stratégie politique plus ou moins claire dans l'esprit des décideurs.**

## > Deux sources de légitimité : le politique et le terrain

Quand on a défini la **figure du chef d'orchestre** - qui n'est pas la figure historique du professionnel en lien direct avec le Maire - nous avons en tête la figure du DGA, avec des équipes qui très souvent ont plusieurs politiques publiques dans leurs domaines de compétences. **Si nous les avons appelés « chefs d'orchestre », c'est parce qu'ils arrivent, du fait de leur grande expérience, de leurs équipes... à avoir un véritable lien avec les deux sources de légitimité : celle qui vient du haut et celle qui vient du bas.** Quand il en manque une, il nous a semblé que les professionnels manquaient de « place » pour travailler.

**Je reprends l'exemple des « animateurs de territoires », qui travaillent dans l'hyper proximité avec le territoire, qui y développent des choses très intéressantes et qui tirent leur légitimité du fait qu'ils connaissent le quartier ; ils connaissent les habitants, ils connaissent les associations. Ils sont sources de connaissance sur le territoire et sur les enjeux du territoire.**

En revanche, quand on les interroge en tant que professionnels du développement social, pour savoir comment ils pèsent sur le projet social de territoire et sur la réflexion au niveau de la commune, ils se sentent généralement plus faibles, beaucoup moins bien positionnés et moins légitimes parce que, en fait, on leur pose beaucoup moins la question et ils ne participent pas beaucoup à ces réflexions-là.

Ils sont là au jour le jour, ils règlent les problèmes, ils gèrent des questions avec les associations, ils sont dans « autre chose », qui leur donne une très forte légitimité. Mais ils n'ont pas l'impression de participer très fortement à une stratégie pour leur ville et pour leur collectivité.

**Ce qui est très fort comme contexte, c'est donc d'arriver à avoir les deux sources de légitimité.**

## > La formation et les besoins de formation

Emmanuelle THIOLLIER

*Et en termes d'évolutions, de compétences, d'adaptation aux postes, de formation ...*

Anne SAUVAYRE

Nous avons dans l'enquête **une partie sur les formations et les besoins en formation** qui donne des résultats bruts. En gros, nous avons **des gens de plus en plus compétents, de plus en plus formés**, avec des formations de plus en plus pointues, c'est-à-dire formés sur le « développement social ». Ça, c'est un premier point.

Un deuxième point très important, c'est que, sur nos 543 répondants, **80% d'entre eux avaient suivi au moins une formation ou un espace de qualification l'année précédant l'enquête**. Donc, ce sont des gens qualifiés et qui éprouvent le besoin de se qualifier en permanence. Par exemple, en 2010, au moment de l'évaluation des CUCS, ils avaient tous fait des formations à l'évaluation. Ce qui est intéressant, c'est de constater ce mouvement permanent, ce besoin de toujours se former et en savoir plus.

Aux questions qui étaient posées sur **leurs besoins spécifiques**, les réponses ont été assez nettes. Il y avait quatre champs cités de façon majoritaire. D'abord, il y avait tout ce qui touche à la connaissance des politiques de droit commun. Ce qui est normal parce qu'on interroge des généralistes à qui on demande en permanence de faire le lien avec le droit commun. Donc, il y a **la connaissance des politiques publiques, mais aussi la conduite du changement, l'évaluation et le management**, cités comme besoins prioritaires.

Mais des différences de réponses apparaissent selon les âges. **Les jeunes professionnels répondaient toujours qu'ils avaient des besoins dans la conduite de projet**. Dans les entretiens qualitatifs, on voyait bien qu'ils étaient très bien outillés pour faire de la gestion administrative, financière et donc de l'ingénierie. En revanche, ce qui les interroge, c'est leur capacité à mobiliser et faire vivre des partenariats, à animer, à accompagner des opérateurs sur l'adaptation des actions, etc. Donc, on n'est pas uniquement sur une technique de gestion de dispositifs, mais sur une technique de gestion des gens et des projets

sur un territoire. Et c'est ce sur quoi portaient principalement leurs demandes. Et parce que c'étaient de jeunes professionnels, ce qui apparaissait en sous-thème, c'était comment parle-t-on avec les élus, comment on fait du reporting aux élus, comment on fait comprendre ce que l'on fait ? **Ce qui est revenu dans les entretiens avec les 36 professionnels, c'est une sorte de « faiblesse originelle » de la Politique de la Ville, qui est comment rendre compte et comment donner sens à ce que l'on fait**. Il y a là une demande d'être davantage outillés pour avoir un discours clair sur ce que l'on produit et être compris dans ce que l'on fait, y compris par des gens qui sont les plus proches de nous.

### REACTIONS de la salle

Marion PLAINE – Vice-présidente du réseau Bas-Normand des professionnels du Développement Social Local et chargée de mission renouvellement urbain – CU de Cherbourg (50)

*Je note une difficulté sur le positionnement interne. J'ai le sentiment qu'il y a un besoin d'accompagnement sur le positionnement interne par rapport aux services classiques. Et pas simplement par rapport aux élus sur le versant « rendre compte, rendre visible ». Plus directement, pour savoir se positionner et être efficace par rapport aux services généraux ou techniques par exemples qui ne savent pas toujours comment travailler avec les services de la Politique de la Ville. Et je parle également des services financiers. Cette difficulté est aujourd'hui récurrente dans différents sites et il y aurait vraiment besoin d'une analyse de contexte pour réellement aider les personnes et dépasser cela ? Est-ce que vous aussi vous avez eu ce type de retours-là dans votre enquête ?*

Khalid IDA-ALI - Chef de projet DSU - Vitry-le-François (51)

*Je suis directeur du DSU, mais en fait, cela dépend de comment on me présente et qui me présente. Cela dépend de comment les élus me présentent ; cela dépend de ce qu'il y a écrit sur ma fiche de paie ; cela dépend des missions pour lesquelles on m'a recruté et cela dépend de qui sont les acteurs qui sont en face de moi. Par exemple, pour les acteurs associatifs, je suis le chef de projet, pour le Directeur Général des Services, je suis le Directeur du service Développement Social Urbain, et moi,*

*pour expliquer ce que je fais exactement aux non initiés, et bien j'avoue que ce n'est pas simple...*

*Alors, c'est vrai que la question est intéressante et depuis que je vous écoute ce matin, je me rends compte que notre profession est au cœur, au carrefour d'une multitude de tensions. Nous sommes tiraillés d'une part entre collectivités locales et Etat, entre être un acteur très proche du terrain ou très proche des décideurs, entre être plutôt généraliste et donner du sens ou plutôt thématique et être pointu. Et je pense que ces tensions sont le reflet des demandes de formations qui s'expriment, de ces questionnements perpétuels. Nous avons donc besoin de clarifier d'où on parle, qu'est-ce que l'on fait exactement et comment on doit se positionner.*

*Ce que j'identifie, ce sont ces permanentes évolutions des politiques publiques et leurs allers et retours. Mais ce que je n'identifie pas c'est « ce qui tient de la poule et ce qui tient de l'œuf ». Nous sommes dans un processus de thématisation (éducation, sécurité, lutte contre les discriminations, santé etc.) que l'on questionne encore puisque l'on demande aux techniciens et décideurs de parler de « projet de territoire » pour donner de la perspective et du sens. Mais dans la réalité, à partir du moment où l'ACSé finance des programmes comme la réussite éducative par exemple, on est obligé de thématiser, de facto, notre organisation locale. Plus on thématise, plus on complexifie. On demande aux personnes d'être de plus en plus pointues dans leurs demandes de subventions et leur compréhension de l'architecture globale.*

*Mais cette technicité, chronophage, nous fait perdre un petit peu plus de proximité avec le terrain. Alors que, parallèlement, les mêmes interlocuteurs nous demandent d'être très proches du terrain pour ne pas être déconnecté... C'est vrai que ce n'est pas simple. Et je me demande, en tant que chef de projet - puisque l'on est en situation de donner du sens ou en tout cas de « pousser à » - quel est le discours que l'on doit tenir ? Thématisation ou pas ? Transversalité mais comment ?*

#### **Aminata Diawara - Chef de projet Politique de la Ville - CA du Val d'Orge (91)**

*Je suis, sur ma fiche de poste, « chargée de mission Politique de la Ville » à la CA du val d'Orge, « chef de projet Politique de la Ville » de la commune de St-Michel-sur-Orge et « référente communautaire » sur la thématique Santé... J'avais une question sur la typologie que vous avez présentée. J'aimerais*

*savoir si, sur les critères et les sources de légitimité, dans le questionnaire, il y avait une partie renvoyant au profil psychologique des interviewés. Autrement dit, d'où vient le chef de projet, quel est son parcours personnel. D'où lui vient son intérêt pour travailler sur la Politique de la Ville ?*

*Par exemple, pour ma part, j'ai joint l'utile à l'agréable parce que je suis issue de quartier prioritaire - sans savoir à l'époque que j'en faisais partie... Et donc, face à la manière de me présenter et cette dichotomie dont vous parlez entre le terrain et l' élu, j'ai souvent l'impression d'être un peu schizophrène. J'ai donc la possibilité de pouvoir me placer tant du point de vue du terrain que du point de vue de ma formation professionnelle universitaire.*

*Et ma deuxième question porte sur les 4 profils types établis en fonction de la structure de rattachement . Qu'en est-il lorsqu'on est à 50% sur la Ville et à 50% sur l'Agglo ?*

#### **Hervé FUCHSMANN - Chef de projet Politique de la Ville - Romainville (93)**

*On parle beaucoup du territoire, mais je crois utile de préciser de quoi on parle. Car la plupart des collectivités pour lesquelles nous travaillons sont essentiellement membres d'établissements publics de coopération intercommunale.*

*Aujourd'hui, « territoires », « projet de territoire », à quelle échelle cela se joue-t-il ? Comment les « Projets de territoires » pour lesquels nos collectivités peuvent puiser des ressources supplémentaires se décident-ils et comment nous pouvons être considérés comme des ressources pour dépasser certains hiatus ? On parle beaucoup de l'évolution des métiers, mais je pense qu'il est intéressant de regarder les évolutions en cours quant aux territoires. Qu'est ce que cela implique ? Quelles sont les incidences sur notre travail et nos rapports avec les différents niveaux d'organisations ?*

#### **Anne SAUVAYRE**

La première question portait sur **les relations avec les services et le positionnement interne**. Ce qui est un peu la question « serpent de mer » de la Politique de la Ville. Et c'est pour cela que l'on a eu recours à ces figures pour répondre à l'ACSé et leur dire que on est d'autant plus outillé pour faire de la transversalité que l'on a de la légitimité et de l'espace. C'est pour cela que quand les professionnels sont « chefs d'orchestre », ils ont



généralement tous les dispositifs politiques de la ville à leur disposition. A part le PRU, bien sûr ! **On a des effets d'organisation où l'on voit bien que si la collectivité a un objectif politique fort, elle va outiller les professionnels, leur donner cette fonction de chef d'orchestre qui va leur faciliter le fait de pouvoir solliciter d'autres services, en interne mais aussi à l'extérieur.**

**Et si on n'a pas cette légitimité en interne, on rame !** Nous avons rencontré des professionnels qui font des diagnostics très intéressants, mais qui n'arrivent jamais à ce que ce soit lu, partagé... Et qui nous disent : « je fais un boulot passionnant mais ça ne sert à rien ».

Il faut que la compréhension du métier de développement soit partagée au niveau de la collectivité. **Si celle-ci ne comprend pas ce que cela peut apporter, elle va réduire les professionnels à des gestionnaires de dispositifs.** Et on entend : « Le CUCS, c'est 80 000 euros ; le PRU, c'est 140 millions ». Et puis c'est tout ! Mais avec ça, on arrête un peu de penser. Évidemment, cela n'aide pas les professionnels ni la Politique de la Ville. **Il faut donc être particulièrement outillé dans ses compétences professionnelles pour arriver à faire comprendre ce que l'on fait et ce que l'on peut proposer.** Et quand je vous dis que les jeunes professionnels nous disent qu'ils ont besoin de savoir comment parler aux élus, animer un partenariat..., c'est parce qu'ils savent bien que pour progresser, il va falloir pouvoir disposer de tout cela.

Quant à la question sur la segmentation permanente, nous l'avons abordée en disant que **ceux qui souffrent le moins de cette segmentation étaient ceux qui gèrent les équipes-projet** (où chacun fait son boulot) et où le chef d'orchestre gère l'ensemble.

La question sur les motivations des chefs de projets, nous ne l'avons pas posée. Je n'y répondrai donc pas.

Quant à la question des métiers, des EPCI et des communes... elle est intéressante. Bien que nous n'ayons pas tout vu en une vingtaine de sites, **nous n'avons guère vu de « chef d'orchestre » au niveau des EPCI.** A une exception près, avec un DGA qui portait tout, y compris l'insertion par l'économique, la rénovation urbaine, la GUP, etc., avec des déclinaisons dans toutes les villes. C'est un positionnement que l'on retrouve peu. Les gestionnaires sont plus dans les agglomérations ; ils sont davantage positionnés sur de l'évaluation, de l'observation. **Lorsqu'il y a des logiques de concurrence entre villes et agglomérations, et pas**

**seulement des logiques de complémentarité, il y a aussi des frustrations professionnelles.**

La question de l'harmonisation de ces différentes compétences entre communes et agglomérations est encore pour nous un point aveugle et à réfléchir, parce que les différents niveaux ne peuvent pas faire la même chose.

## > Des métiers en plein évolution

**Pierre-Jean ANDRIEU - Laboratoire du changement social Paris 7, membre actif de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »**

J'aimerais simplement dire un mot sur cette étude, ce qu'elle apporte, les évolutions dont elle témoigne, les questions qu'elle suscite. **Le premier enseignement des travaux d'Anne SAUVAYRE c'est la mise au jour – ou plutôt la confirmation – de la transformation des métiers du développement territorial.**

A travers l'identification de quatre figures différentes du professionnel généraliste (chef d'orchestre, ingénieur, superviseur à distance, animateur de terrain) l'étude confirme une diversification du métier de chef de projet. **La figure « héroïque » du chef de projet, homme orchestre, commandité par l'Etat et la collectivité territoriale, militant de terrain, animateur, stratège interinstitutionnel n'est plus très présente.** La qualité de l'étude c'est qu'elle ne se contente pas de mettre au jour le constat, elle propose une lecture du processus de diversification. Elle montre ainsi que la présence de telle ou telle figure dépend très largement de la stratégie et des choix organisationnels de chaque collectivité en matière de Politique de la Ville.

Un autre apport important de l'étude est de donner à travers la présentation des caractéristiques des professionnels généralistes, en termes d'âge, de qualification, d'ancienneté dans les fonctions, **un aperçu de la dynamique de renouvellement des générations dans le métier.** **Ce renouvellement des générations est en soi une bonne nouvelle,** il témoigne de la dynamique du développement social urbain à un moment où nombre de professionnels s'interrogent sur le devenir de l'engagement de l'Etat dans la Politique de la Ville.

On peut toutefois regretter que cette étude ait été trop exclusivement ciblée, initialement, sur les professionnels eux-mêmes et n'ait pas porté aussi,



malgré ce que pourrait laisser penser son titre, sur l'ingénierie de la Politique de la Ville. **Il aurait été intéressant de pouvoir analyser les processus de fabrication et de mise en œuvre de la Politique de la Ville qui sont portés aujourd'hui très souvent par des organisations « complexes », faisant une large place à des formes plurielles de division du travail.**

Quoi qu'il en soit sur ce point, **ces travaux, réalisés à la demande de l'ACSé, sont particulièrement utiles pour les travaux de la « Plate-forme métiers »** qui s'est donné pour objectif dans son programme 2010-2012 de **faire une prospective des métiers du développement territorial et de formuler des propositions visant à améliorer les formations initiales et continues à ces métiers.**

## > La question du sens, la notion de développement

**Philippe CARBASSE - Chef de projet DSU adjoint à Perpignan, membre du CA de l'IRDSU et doctorant à l'Université de Perpignan**

Le fil de mon raisonnement est le suivant : **étant donné que nous sommes en situation de tension, je m'intéresse à la question du sens, notamment le fondement de la notion de développement dans les politiques publiques.** Deuxième questionnement : celui de **la fonction spécifique des chefs de projets, qualifiée de « métiers flous » avec des éléments assez complexes d'interface entre partenaires, de dynamiques collaboratives, de capacité à observer les territoires...** Des fonctions spécifiques et complexes avec des situations d'exercice très disparates selon les positionnements, et selon que l'on se trouve au sein d'un EPCI ou d'une commune. Ce que je travaille actuellement - notamment au sein de la Plate-forme - c'est le besoin de refonder un référentiel. Mais **par « référentiel » je n'entends pas simplement une liste de compétences mais bien une cohérence entre le sens que l'on veut mettre en œuvre, la philosophie politique de notre action et des pratiques.** Reposons un peu nos bases. Quel est donc ce référentiel, notre déontologie de travail au regard du contexte actuel ?

**Le développement territorial, « un concept ambigu en constante évolution », c'est un concept qui apparaît avec la seconde guerre mondiale et l'apparition de la notion de « pays sous développés ».** L'approche est alors avant tout

centrée sur l'économie et la technique comme vecteurs du bien-être des populations. Cette approche évolue rapidement au profit d'une approche plus globale qui tient compte de la culture des territoires et des capacités des gens à agir sur leur territoire, dans des enjeux démocratiques. La définition du Référentiel « cœur de métiers » est : « Une transformation sociale des territoires vers un mieux-être global », avec valorisation des ressources locales. Cette définition n'est pas encore assez claire pour moi, notamment quant aux finalités. Qu'est-ce que ça veut dire « transformations sociales » ?

**Mon hypothèse de travail est donc que ce qui est central est la question de la démocratie ; démocratiser l'action publique, c'est-à-dire où l'on puisse tenir compte à la fois des savoirs techniques, des ressources d'usages et de la connaissance du territoire d'une multitude d'acteurs...** Cet enjeu démocratique est central pour moi, dans une vision du développement territorial. Par rapport au rôle des professionnels, on peut dire que nous sommes dans un champ particulièrement sensible aux évolutions politiques, institutionnelles et aux contextes locaux. Les situations de travail sont vraiment très différentes. **Et il y a cette tension entre animateur de projet et le contexte d'exercice, où dominent une tradition administrative, très cloisonnée, centralisée, technocratique et surtout un système d'action publique très éclaté.** Ainsi, pour mettre en place un projet de territoire, il faut pouvoir faire avec toutes ces contraintes qui sont relativement fortes.

J'insiste un peu sur la notion de technocratie, bien analysée par Renaud EPSTEIN notamment, qui renvoie à cette tradition en France d'une élite qui « pense pour nous ». **Cette idée qu'il y a une administration qui produit des solutions. C'est très prégnant dans la manière de mettre en œuvre les politiques publiques.** Cela est tout à fait antinomique avec l'idée de développement territorial qui est plutôt la mise en relation des différentes expertises, et pas la domination d'une expertise sur les autres.

## > Des pratiques qui se généralisent ?

Autre élément de complexité et de difficulté, c'est le brouillage du référentiel. **C'est-à-dire que l'on est dans une période où tout ce qui est méthodologie de projet est devenu très courant, très répandu dans toutes les sphères.** On parle beaucoup et partout de démarches partenariales,

de diagnostic partagé, d'évaluation, de programme,... on a le sentiment toutefois que nos méthodologies et façons de faire se diffusent, progressent. **Mais il n'empêche que, au quotidien, et vous l'avez tous dit, on se confronte au cloisonnement, aux difficultés de travailler ensemble.** On est donc dans la situation un peu brouillée où on a le sentiment que tout le monde, partout, fait du projet, mais dans la réalité quotidienne, il est toujours aussi difficile d'en faire.

Notre rôle, dans ce contexte-là peut être ce que Claude JACQUIER appelait « les conspirateurs de réformes », c'est-à-dire la manière de développer des stratégies qui fassent que malgré les contextes très difficiles – nous faisons avancer une conception du développement.

Je fais un petit détour sur la formation. **Une des difficultés, qui explique qu'il n'est pas toujours facile de faire travailler ensemble un coordonateur PRE, un chargé de projet PRU, c'est que la question du développement n'est pas constitué comme une discipline** (tout comme le travail social). Il y a plusieurs Ecoles..

**Le système de formation français est fait de telle manière que l'on est formé avec une entrée privilégiée :** la géographie, le droit, la sociologie, sciences politiques ou économie... Je sais que cela évolue et qu'il y a des Universités qui essaient de plus en plus de structurer une approche pluridisciplinaire et de croiser les différentes dimensions.

**Mais malgré tout l'approche disciplinaire reste très structurante. Et on note également une demande centrée sur l'expertise technique.** Un responsable de Master d'Aménagement du Territoire me disait récemment qu'il avait beaucoup de mal à faire évoluer non seulement ses enseignants et ses étudiants - mais aussi les politiques avec lesquels il travaille - sur la question de savoir quelles sont les compétences que l'on demande aux professionnels. La question de la « maîtrise des savoirs techniques » prédomine. Il est important, en effet, de savoir réaliser un Plan Local de l'Urbanisme. C'est de la technique, de la procédure. Les élus le réclament, les enseignants l'enseignent, les étudiants le demandent. **Mais dès lors que l'on essaie d'introduire un peu de complexité dans ce jeu, de poser les enjeux démocratiques, d'urbanisme ou d'évolution des modes de vie, c'est très difficile.**

## > Se pencher sur nos compétences et sur notre rôle

Je vous propose **deux axes de réflexion** par rapport à nos compétences, nos formations, nos pratiques. **D'abord, la question de la « réflexivité ».** C'est un concept un peu à la mode. On parle aussi de « professionnalité ». Ce concept est apparu pour la première fois dans un Référentiel issu de la démarche IngéTerr. **Il s'agit de savoir comment on prend conscience de ses pratiques, de son rôle, de sa place dans une organisation ;** comment on repère les évolutions et les transformations de son institution, de son environnement ? La problématique consiste à savoir comment les professionnels sont formés pour cela. Comment savoir agir lorsque l'on est dans une situation avec peu de portage politique et qu'il nous faut trouver d'autres ressorts ? Quelles fonctions spécifiques on va jouer ? Plutôt avec des relais à l'extérieur ? Plutôt en diffusion de l'innovation ? Plutôt en lien avec des associations qui, elles, ont le lien avec les populations ? La question est de savoir penser quelle est notre place, notre rôle, nos pratiques par rapport à un contexte et comment nous sommes formés à cela.

**Le deuxième axe de réflexion** - si on se projette dans un objectif de démocratisation de l'action publique - **est de savoir ce que deviennent notre place, notre rôle et nos pratiques.** Beaucoup de mouvements théoriques, qui ont aussi expérimenté des interventions pratiques, se situent à la fois dans des démarches cognitives et psychosociologiques. Je m'explique. Par démarche cognitive, j'entends, et on l'a déjà beaucoup questionné ce matin, que l'on a tous une pluralité de savoirs et des savoirs différents.

**Il s'agit de savoir comment on arrive à faire en sorte que ces savoirs s'enrichissent les uns les autres au lieu d'être dans une situation de blocage et de domination ainsi que de parvenir à apprendre collectivement.** Cela renvoie aux termes « d'intelligence collective » ou de « territoire apprenant » qui commencent à émerger.

Il y a un autre questionnement, totalement lié au premier. **Car il ne faut pas naïvement croire qu'il suffit de mettre ces différents acteurs autour d'une table et d'animer la rencontre de la meilleure des façons pour que l'on arrive à faire travailler ensemble facilement un professionnel avec un habitant, ou un professionnel qui a un statut très valorisé comme l'urbaniste avec un**

**professionnel qui a un statut moins valorisé socialement.** Il se joue des rapports de forces, des représentations sociales, des relations entre individus qui nécessitent d'avoir quelques clefs de lecture psychosociales sans lesquelles on se noie. Il y a différentes disciplines, la thérapie sociale, la socio-psychanalyse, qui, au-delà de théories bien éclairantes, ont expérimenté des pratiques d'intervention qui répondaient aux deux principes posés précédemment.

Pour conclure, je souhaitais préciser que je suis assez encouragé dans mes travaux car ils trouvent beaucoup d'écho auprès de professionnels et auprès d'universitaires. **Ainsi, l'idée de refonder un référentiel qui ne soit pas simplement basé sur des « bonnes pratiques », mais bien une philosophie d'action présente dans des pratiques menées en cohérence est quelque chose d'essentiel.** Avoir des espaces de professionnalité, tels l'IRDSU ou les Centres de ressources Politique de la Ville, où il faut que l'on soit entre nous mais aussi en lien avec des chercheurs, cultive notre « réflexivité », notre rôle spécifique, notre culture professionnelle.

**Et sur la question des équipes intégrées,** thème central de la journée, je pense qu'il y a **deux dimensions.** Il est tout d'abord nécessaire d'avoir une culture du développement, une culture commune. Mais il faut également une dimension interdisciplinaire, car on ne peut pas être spécialiste de tout (développement économique, réussite éducative...).

## REACTIONS de la salle

**José DHERS - membre du CA de l'IRDSU et de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »**

*Sans vouloir refonder le Référentiel cœur de Métiers de la Plate-forme - qui est totalement « has been » puisqu'il a 7 ans, mais que tout le monde devrait avoir - je m'interroge sur son actualité. Par exemple, parmi les compétences du cœur de métiers, et il y en a 21 qui sont citées, les 7 premières sont dites les « 7 essentielles ». 50% des 60 personnes interrogées disent ne les avoir acquises ni en formation initiale, ni en formation continue, ni en réseau mais seulement par l'expérience. Donc, je voulais savoir, au jour d'aujourd'hui, si malgré ces pléthores de master, de Bac +5, de Bac +10 (!), n'en sommes-nous pas toujours au même point quant à ces compétences essentielles qui sont, je vous les rappelle :*

*animation de réunion et de réseau ; conseil et aide à la décision ; savoir faire et éthique ; négociation ; médiation ; communication ; stratégie. Ces compétences étaient considérées comme essentielles par les personnes ayant répondu à ces questions. Alors je m'interroge doublement : sont-elles toujours essentielles ? Sont-elles toujours absentes des formations ?*

**Aminata DIAWARA - Chef de projet Politique de la Ville - CA du Val d'Orge (91)**

*Je suis chef de projet depuis un an. J'ai un Master pro en développement social urbain et je dois dire que je retrouve ici exactement tout ce qui nous a été dit en formation. À savoir que les métiers de la Politique de la Ville sont en train de changer, que lorsque l'on irait chercher du travail, on allait nous objecter notre manque d'expérience professionnelle : "vous n'avez pas d'expérience de terrain..." "Donc en sortant avec un Bac +5, j'avais tellement peur de la situation que j'ai postulé à des postes de niveau Bac ou Bac +2. Et là, on me disait, « mais pourquoi ? ». Et je rétorquais que j'avais besoin d'expériences parce que mon diplôme prévoit que je sois chef de projet, mais visiblement, mon manque d'expérience de terrain faisait problème. Je me suis confrontée à certains chefs de projets, plus âgés, qui me l'ont clairement exprimé.*

*Donc, et pour parler au nom de ma promo, on ne retrouvait pas en pratique le métier qu'on nous avait « présenté » en formation : ingénierie de projet, gestion de dispositifs, prise de distance d'avec les publics, la prise de recul, la relation aux professionnels et aux élus, etc... Et là, je ne suis pas d'accord. Parce que quand on parle de sources de légitimité, je pense qu'il faut un peu des deux. Je pense qu'on peut être autant légitime lorsqu'on sort de la fac avec une formation d'ingénierie. J'ai eu une formation avec l'aspect théorique et l'aspect professionnel auprès d'anciens chefs de projets qui nous disaient « voici ce qui nous manque ». On a autant besoin de l'expérience et de l'expertise de gens de terrain formés via l'éducation populaire et le travail social que de jeunes professionnels qui vont avoir une autre approche, peut-être proche du principe de « réflexivité » que je découvre aujourd'hui.*

**Sylvie REBIERE-POUYADE - Présidente de l'IRDSU**

*Pour revenir sur les deux dernières interventions, je crois qu'à l'Inter-Réseaux il peut y avoir la rencontre de ces différents points de vue, y compris autour de valeurs communes. Il y a beaucoup de*

choses que l'on peut travailler en commun. Cela nous interpelle, en tant que professionnels.

*Je crois que l'étude FORs menée à la demande de l'ACSé, les travaux réalisés par la Plate-forme des Métiers, les travaux des uns et des autres nous interpellent aussi. Différentes sources nous mettent en mouvement. Je suis désolée de l'opposition de certains chefs de projets en place vis-à-vis des jeunes générations. Je pense qu'il y a beaucoup à apprendre et à partager au contact de la jeune génération. Et j'espère que l'Inter-Réseaux pourra jouer un rôle là-dessus. Je pense que nous l'inclurons dans le projet associatif 2013-2015.*

**Etienne VARAUT - Vice-président de l'IRDSU et membre de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »**

*Je voulais intervenir sur la question de la qualification. Bien au-delà des seules formations initiales l'enjeu de la formation tout au long de la vie est important. Comment se qualifier en tant que pro ? On peut apprendre aussi énormément de choses avec les Réseaux. Par exemple j'apprends énormément de choses sur le développement local en étant militant du développement durable. Etre dans différents réseaux est important. Savoir, savoir-faire, savoir-être, doivent se transmettre entre professionnels grâce à une solidarité intergénérationnelle. Il y a une responsabilité des plus anciens.*

*Par ailleurs, je pense qu'on est dans une situation de « crise de sens » professionnelle globale au niveau de la Politique de la Ville et du DSU. Crise due à l'Etat, mais aussi due aux élus locaux, sur certaines villes. Il y a aussi de très grandes inégalités en ingénierie. Il est possible de retrouver des marges de manœuvre notamment par la promotion, dans sa collectivité, de l'organisation en « équipes-projets » qui, même si elles ne sont pas demandées par le Maire ou le DGS, permettent de défendre - ensemble - certaines valeurs, pratiques et méthodologies du développement local.*

**Gilbert DARROUX - Directeur de la cohésion sociale et urbaine - Autun (71)**

*Je voudrais revenir sur la question de la légitimité et de la génération. Elle s'acquiert au fur et à mesure du projet par les actions menées et les résultats obtenus. Que l'on soit jeune ou vieux, le problème est le même. Quand on arrive sur un projet, si on n'est pas performant, la légitimité, on ne l'aura jamais. Et quand on est jeune et qu'on est efficace, la légitimité viendra aussi bien que*

*quelqu'un de plus âgé. Cela vient tout seul. Ce n'est pas une vraie question.*

**Pierre-Jean ANDRIEU**

Les travaux que conduit Philippe CARBASSE comme les diverses interventions qui ont suivi témoignent **des nombreuses interrogations que suscite l'ampleur des transformations de la société** comme les évolutions des politiques publiques. La dégradation des situations sociales dans nombre de quartiers, une certaine « recentralisation » des dispositifs de la Politique de la Ville, la RGPP et les appels d'offre, une division du travail plus poussée, la prégnance des procédures, enfin l'émergence de nouveaux enjeux... tout cela amène légitimement nombre de professionnels du développement social urbain à s'interroger sur l'évolution de leur métier.

## **> Faire évoluer le référentiel, faire évoluer la formation**

Si on ne peut sans doute pas parler de véritable « crise d'identité professionnelle », on ne peut ignorer les nombreuses démarches collectives engagées pour reformuler le sens de l'action, pour faire évoluer les méthodologies et les pratiques du développement territorial et de l'intervention sociale. **Le développement communautaire, « l'empowerment », apparaît comme l'une des voies possibles de renouvellement des pratiques.** Cette voie n'est pas étrangère à l'histoire même de la Politique de la Ville fondée à son origine sur le parti pris d'appuyer les dynamiques sociales existantes dans les quartiers. Elle est réactivée à travers de nombreux colloques, comme un moyen de redonner place dans l'espace public à des personnes et à des groupes précarisés, et souvent stigmatisés, et comme un outil d'approfondissement de la démocratie participative.

Les travaux qui sont conduits au sein de la plateforme des métiers du développement territorial confirment l'intérêt que portent les professionnels à cette voie. Ils montrent que **son développement implique une volonté politique en la matière, et supposera une évolution des compétences professionnelles et de l'offre de formation.**

Aujourd'hui la plupart des collectivités territoriales sont engagées dans des démarches de démocratie participative à travers notamment la mise en place d'instances et de procédures de consultation.

Enrichir ces démarches dans la voie de l'« empowerment » constituera pour nombre d'entre elles une étape nouvelle, parfois une véritable révolution: reconnaître que des habitants, perçus essentiellement à travers leurs difficultés, ont des ressources / compétences et peuvent prendre place dans l'espace public.

**Si nombre de professionnels du DSU – et de l'intervention sociale – sont conscients des enjeux de l'« empowerment » et attachés à s'engager plus avant dans cette voie, les échanges qui ont lieu dans le cadre de la Plate-forme des métiers amènent à formuler, au moins à titre d'hypothèse, que les diverses méthodes sont loin d'être connues et maîtrisées par tous.** Cette hypothèse fait d'ailleurs écho au constat fait par FORS dans le cadre de son étude : un des besoins prioritaires de formation ressentis par les professionnels concerne « l'animation ».

**Dans le cadre de ses travaux la Plate-forme a engagé une analyse systématique du contenu – et des méthodes pédagogiques – d'une quarantaine de formation supérieure de développement territorial.** L'objectif est notamment de vérifier si, comme l'avancent des professionnels et des universitaires, l'explosion de l'offre de formation au développement territorial, dans le cadre de la mise en place des Master, ne s'est pas traduite par une priorité donnée à des enseignements portant sur les méthodologies de projet, de projet de territoire et sur le contenu des politiques publiques et les procédures au détriment d'enseignements portant sur le changement, les processus de changement et l'animation. **Ces investigations s'attachent par ailleurs à identifier le contenu des enseignements et des démarches pédagogiques visant à préparer les futurs agents de développement à gérer leur implication dans leur activité professionnelle.**



## POUR ALLER PLUS LOIN

- Le site de la « Plate-forme des métiers du développement territorial » : [www.Plate-forme-metiers-dvt.org/](http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/)

- L'étude FORS pour l'ACSé sur l'ingénierie locale de la Politique de la Ville : [www.lacse.fr/ressources/files/les\\_etudes\\_de\\_l\\_acse/Ingenierie.zip](http://www.lacse.fr/ressources/files/les_etudes_de_l_acse/Ingenierie.zip)

- Le référentiel « cœur de métiers » du développement territorial : [www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14](http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14)

- « Quels enjeux pour les professionnels du développement local face à la réorganisation de l'Etat », l'intervention de Renaud Epstein à l'AG 2008 de l'IRDSU : [www.irdsu.net/Nouvel-article,2945](http://www.irdsu.net/Nouvel-article,2945)

- La note de l'IRDSU, « Pour améliorer la mise en œuvre de la Politique de la Ville : l'enjeu d'une ingénierie locale adaptée » : [www.irdsu.net/Pour-ameliorer-la-mise-en-oeuvre](http://www.irdsu.net/Pour-ameliorer-la-mise-en-oeuvre)



## 4 - REGARDS D'EXPERTS 2 - « Comment progresser vers des modes de travail plus coopératifs et créer les conditions de l'innovation ? »

**Pascale VINCENT** - Maître de conférence, chargée de mission, de formation et de recherche au CIEDEL (Centre International d'Etudes pour le Développement Local) à Lyon

**Ute CORNEC** - Professeur associée à l'Université de Münster (Allemagne), consultante à Nantes sur les conditions de l'innovation à la lumière de son travail de recherche sur 18 projets urbains en France et en Allemagne

**Romain BRIOT** - responsable de la Mission Europe Urbain en France à l'Agence de Services et de Paiement, en charge des « Projets Urbains Intégrés »

**Atelier animé par Sonja KELLENBERGER** - Chargée de mission à l'UNADEL, animatrice de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »

### L'ESSENTIEL de l'atelier

#### *La problématique*

*Cette séquence est composée autour des travaux du CIEDEL et d'une chercheuse de l'Université de Münster sur l'organisation des équipes-projets et du témoignage de la Mission Europe Urbain.*

*Pascale VINCENT, du CIEDEL (structure d'appui aux acteurs du développement local et membre active de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »), explique notamment en quoi l'évolution du contexte rend plus difficiles les démarches de développement aujourd'hui et en quoi elle façonne une tendance à l'exclusion des « petits territoires ». Il en résulte une perte de sens de l'action des collectivités territoriales et de celle des professionnels du développement. Comment rester dans la course ? Comment retrouver les fondamentaux du développement ? Pourquoi la fonction d'innovation doit-elle rester vivante ? Quel est donc ce rôle essentiel des acteurs et des organisations d'interface ? Quels sont les compétences-clefs pour penser l'ingénierie territoriale de demain ? Et comment les développer sur les territoires ?*

#### *Les principaux apports*

*Avec l'avènement des principes et outils liés au New Public Management et sa culture du chiffre et du résultat, les trois piliers fondateurs du développement local et territorial que sont le projet de territoire, la gouvernance et le partenariat sont mis à mal. En corollaire immédiat se trouvent la concurrence entre territoires et la standardisation des actions menées, soit l'exact opposé de la coopération et de l'innovation recherchée. Dans ces conditions, de quels moyens dispose-t-on pour repenser l'innovation territoriale ? Quelques idées-clefs nourrissent la réflexion et définissent progressivement un nouveau paradigme d'action. **En premier lieu, il faut admettre que l'innovation provient de la rencontre avec ce qui nous est inconnu, ce qui***

*est différent, voire, ce qui heurte à première vue. Faire entrer la diversité dans le processus de réflexion, accepter qu'elle ne soit pas forcément un obstacle mais un élément important du changement est une étape importante. Puis, c'est sur la notion-même de construction et de coopération qu'il convient de s'arrêter, car il s'agit là de processus particuliers et volontaires qui nécessitent du temps, de l'écoute, de la coordination... bref, cela est affaire d'apprentissage. « Apprenance territoriale », dit-on...*

**Apprendre à innover par la coopération est fondamental dans le transfert d'expériences internationales.** L'approche interculturelle y a bien sûr toute sa place, même si elle comporte des écueils et nécessite un accompagnement afin de décoder les situations et d'éviter les malentendus et les approches contre-intuitives. Mais si confronter les territoires pour enrichir les expériences et s'engager dans l'innovation était d'une telle évidence, nous verrions ces processus fleurir un peu partout. Or, ce n'est encore pas le cas. Pourquoi ? **Parce qu'il semble encore, à l'heure actuelle que le fait de travailler ensemble, de « co-opérer », de « co-élaborer », ne soit pas chose si facile dans un contexte fait de valeurs d'excellence et de concurrence.** Cela nécessite un bon niveau d'interconnaissance, un timing concordant, des décideurs politiques prêts à pousser la démarche au risque de jouer leurs potentielles réélections, un haut niveau de conseil technique multi-facette, mais aussi un véritable rôle dévolu aux usagers / citoyens. Telles sont les conditions d'émergence de l'innovation. Il nous appartient d'en créer les opportunités.

**Les « projets urbains intégrés » (PUI) apparaissent comme des opportunités non négligeables. Outils de la politique de cohésion sociale européenne, ils représentent le moyen de penser et d'organiser une politique territoriale transversale où il peut être aussi bien question d'économique, de social, d'environnemental ou de culturel, ou même mieux : de tous ces éléments à la fois.** Soixante-et-un Projets Urbains Intégrés (PUI) ont été signés sur la période 2007-2013. Mais dès 2014, une nouvelle génération de PUI verra le jour et appuiera les démarches innovantes de décloisonnement thématique jusqu'en 2020. **Cette approche permet d'aller plus loin dans l'intégration des différentes dimensions d'un développement équilibré des territoires urbains.**

**Sonja KELLENBERGER - Chargée de mission à l'UNADEL, animatrice de la « Plate-forme des métiers du développement territorial »**

*Nous avons organisé cet atelier en deux temps. Un premier temps, tout d'abord, pour revenir sur ce qu'est l'innovation, pour identifier le contexte qui la rend difficile et tout à la fois nécessaire. Dans un deuxième temps, nous nous centrerons sur les agents eux-mêmes et sur les compétences qui peuvent leur permettre d'accompagner le changement.*

*Nous allons donc tout de suite ouvrir la séance avec l'intervention de Pascale VINCENT qui va nous donner les éléments de problématique générale.*

**Pascale VINCENT - Maître de conférence, chargée de mission, de formation et de recherche au CIEDEL (Centre International d'Etudes pour le Développement Local) à Lyon**

**On m'a demandé d'éclairer les conditions d'émergence de l'innovation.** Je vais donc commencer par planter certains éléments de décor qui feront écho à ce que Gilles JEANNOT a développé ce matin.

## **> Le développement du New Public Management**

Dans les 20 dernières années, **trois notions piliers se sont inscrites dans le domaine du développement local et territorial : le projet de territoire, la gouvernance, le partenariat.** Ces trois piliers sont remis en cause avec l'application du concept de New Public Management. Les éléments marquants de ce concept sont triples.

Il y a d'une part **la valorisation du critère de performance**, au profit d'objectifs de court terme où la notion de « résultat » et le rôle des « indicateurs » prennent une importance de plus en plus forte.

L'autre fait marquant et caractéristique est **la mise en concurrence des territoires**, avec la logique d'appels à projet, induisant le recours à une expertise de plus en plus spécialisée. Il s'agit d'être capable de monter et gérer des dossiers de financement, de repérer les dispositifs de financement, de monter des partenariats,...

Et il y a enfin **la recherche de l'externalisation des fonctions opérationnelles**, opérant une séparation

entre sphère de la décision et sphère de la mise en œuvre. Il y a clairement une possibilité de déconnexion entre la décision et l'action, ce qui se traduit aussi par une action de plus en plus externalisée et le recours à de l'expertise externe. **Ce nouveau tableau a des conséquences telles que les procédures occupent désormais une place énorme dans les activités quotidiennes des développeurs**, au détriment des activités liées à l'accompagnement du développement, ceci induisant également une modification des profils professionnels recherchés. Cela constitue une première dérive de la situation.

**Mais il y en a une autre qui est la standardisation des réalisations.** Car la manière de faire est de traduire le projet pour qu'il rentre « dans les cases » pour être accepté. Cela induit une nouvelle forme d'expertise particulière, de plus en plus pointue, qui finalement s'empare de la décision puisqu'elle façonne le projet et prend le pas sur les maîtres d'ouvrage.

## > Les conséquences de la mise en concurrence et de la standardisation

Ces deux dérives particulièrement dangereuses ont d'autres conséquences.

**On constate l'exclusion des petites structures, qui ont des difficultés de disponibilité des moyens de développement, du fait de l'absence de ressources techniques et financières notamment.**

D'où des injonctions à regroupement par exemple. Ce qui pose d'autres problèmes car nous ne sommes plus dans la bonne temporalité du projet. Il faut du temps pour bâtir ensemble un projet commun... En fait, seules les grosses structures arrivant à se garantir des ressources techniques sont capables de connaître, de comprendre et d'utiliser les procédures.

**On trouve aussi une simplification des démarches de montage des projets de territoires**, dans lesquelles le temps consacré à la compréhension du contexte et des problématiques est de plus en plus réduit, voire inexistant. **Tout ceci conduit à une perte de sens des actions menées pour les élus et les professionnels, et au final à une perte de sens du rôle des territoires et de l'ingénierie territoriale.**

Lorsque l'on ajoute à cela **les procédés** - qui sont en fait des filtres - **qui standardisent les initiatives et standardisent les projets, on est dans une**

**configuration où la diversité a de moins en moins de place.** La question de l'innovation territoriale est donc très malmenée dans ce type de situation...

**Or, nous sommes aussi, depuis quelques années, dans une période où l'innovation territoriale est au cœur des discours, des politiques... Il y a beaucoup d'injonctions à l'innovation, territoriale et autre.**

**On peut interpréter les choses de deux manières. D'une part, cela peut être perçu comme le moyen de permettre aux organisations territoriales et aux territoires de continuer à exister, de rester dans la course. Il faut donc innover pour alimenter le système. Mais il y a aussi une autre façon de questionner l'innovation : c'est changer, penser autrement, s'organiser autrement, faire autrement, parce que finalement, on voit bien que l'on atteint les limites de cette organisation.**

Ces injonctions à l'innovation territoriale se situent donc bien dans ces problématiques, où il faut absolument continuer à exister - et donc à innover. Et en même temps il faut continuer à changer.

## > Repenser l'innovation territoriale

Devant cette situation et ces enjeux, plusieurs réseaux d'acteurs se sont mobilisés depuis quelques années pour comprendre ce qui se passe et proposer des pistes de réponses. Parmi eux, les chercheurs et universitaires, en collaboration avec des professionnels, dont l'UNADEL et l'IRDSU en font partie.

**Les résultats des travaux menés par les réseaux de recherche spécialisés dans le développement territorial et l'ingénierie territoriale convergent autour de la remise en question des approches de développement jusqu'ici utilisées et autour de l'émergence d'un nouveau paradigme : penser autrement le territoire et son développement. Ce nouveau paradigme est lié à la notion d'innovation territoriale et repose sur plusieurs idées qui en elles-mêmes ne sont pas nouvelles mais qui, lorsqu'elles sont mises en avant, éclairent différemment les notions d'innovation, de territoire et de développement.**

Quelques idées-clefs nourrissent et définissent ce nouveau paradigme et, parmi elles, il y a **l'idée que l'innovation vient de la rencontre avec ce qui nous est inconnu, avec ce qui est différent de nous, et de ce que nous connaissons.** Il est important de resituer que l'innovation vient de la

rencontre avec l'extérieur ; extérieur à notre environnement et à nous-mêmes, car nous sommes facilement dans des routines qui nous enferment.

Donc l'innovation vient de la rencontre avec la différence. Deuxième chose, c'est que la différence se nourrit de la diversité. La rencontre avec l'extérieur vient de la rencontre des cultures : cultures professionnelles, cultures géographiques, cultures sociales... Cette diversité - si elle peut parfois apparaître comme un obstacle - répond à des processus communs. Chaque être humain se construit, chemine et change dans un processus identitaire. Les leviers de ce processus sont communs à tous les être humains, et c'est ce qui leur permet de se rencontrer et d'entrer en relation.

**La notion de territoire apparaît également comme un processus. « Faire territoire », c'est construire un projet commun, c'est prendre le temps de construire un socle commun. Ce qui suppose en amont d'être capable de s'écouter, de se parler, de se comprendre.** Il faut donc avoir un travail d'animation à la coopération, d'animation à l'écoute, de traduction, de coordination, de mise en relation... Toutes ces questions sont fondamentales pour l'innovation.

Cela nécessite un exercice tout à fait particulier parce que la rencontre n'est pas un phénomène spontané. Ce n'est pas si simple que ça. **Il faut distinguer la volonté de coopérer des capacités à coopérer.** Notre réaction spontanée, c'est le choc culturel. La coopération est un processus en soi difficile et non automatique, car nous sommes à la fois spontanément méfiants vis-à-vis de l'Autre, et enfermés dans nos manières de voir, de dire et de faire, ce qui nous empêche de comprendre l'Autre et de nous le faire comprendre. Nous avons tendance à ré/raisonner en fonction de nos propres filtres. Il faut trouver le moyen de dépasser cela. **Et faire en sorte que les référentiels des uns deviennent les référentiels des autres - et réciproquement - de manière à construire quelque chose de commun.** D'où l'importance des compétences de médiation pour ce faire.

Cela interpelle le rôle essentiel de tous les acteurs qui sont en interface et qui gèrent ces espaces - apparemment « vides » mais si « pleins » de méconnaissances, de non reconnaissance, de conflits - qui sont des espaces de construction territoriale. Ils sont les lieux où réside le potentiel d'innovation qu'il va falloir révéler et travailler. **Là, on a une vision des choses qui interpelle l'ingénierie comme capacité à faire du lien.**

## > L'approche inter-culturelle et le transfert d'expériences

Sonja KELLENBERGER

*Merci Pascale VINCENT pour ces premiers éléments. Je vais tout de suite passer la parole à Ute CORNEC qui va nous donner **un exemple concret où cette innovation a été une injonction souhaitée des instances politiques.***

Ute CORNEC - Professeur associée à l'Université de Münster, consultante à Nantes

**Je reprends le flambeau là où Pascale VINCENT l'a laissé : sur l'interculturel.** Parce que c'est un peu la raison de ma présence ici : je suis interculturelle entre la France et l'Allemagne ; inter-professionnelle comme sociologue et ingénieure ; j'ai travaillé à la fois dans l'administration où j'ai mis en place une politique de subvention « éco-innovante » et du côté du terrain puisque j'ai travaillé en tant que concepteur et expert auprès des équipes et des élus.

Je voudrais vous présenter **un aspect spécifique : « l'innovation par transfert d'expériences ».** C'est ce qui m'a occupée pendant les 6 dernières années de ma vie. J'ai d'abord regardé **si c'était possible et, dans l'affirmative, quelles sont les conditions favorables et quels sont les freins.** Ensuite, sur les **compétences, le noyau dur de l'innovation, il s'agit de voir comment ça a marché dans les projets innovants que j'ai analysés.**

On peut se demander **pourquoi cet aspect de transfert d'expériences est intéressant en termes d'innovation.** Cela tient en plusieurs aspects. Premièrement, cela fait gagner du temps : on ne fait pas les mêmes erreurs que ceux qui ont déjà expérimenté. On peut également économiser de l'argent en évitant de refaire des expérimentations réalisées ailleurs, etc. On s'épargne les mauvaises pistes. Et si on n'invente pas la poudre que nos voisins ont déjà inventée, on peut se concentrer sur des nouvelles choses, ce qui représente un grand intérêt.

**Mais si c'est si facile, alors pourquoi est-ce que cela ne se pratique pas partout et dans toutes les circonstances ?** On en a déjà un peu parlé avec Pascale VINCENT : lorsque je me rapproche de l'Autre, est-ce que j'apprends de lui ou est-ce que je lui donne seulement des informations ? Ce n'est pas neutre dans un système où l'on se sent en concurrence. Mais ça, c'est un préjugé. Dans

certaines situations, on est peut-être « gagnant / gagnant ». Ce qui n'est peut-être pas visible tout de suite. On commence avec l'incompréhension. L'incompréhension dans les termes, dans ce dont on parle, dans les objectifs de l'un et de l'autre, dans les logiques et les réseaux d'acteurs aussi. Mais dans des circonstances où on est obligé d'innover (les méthodes d'aujourd'hui ne marchent plus) on découvre les démarches, la marge de manœuvre et la bonne volonté de l'un et de l'autre. Bien sûr on reste dans un système de concurrence, y compris au sens de la mondialisation, mais au niveau local, les échanges sont tout à fait fructueux.

**En comparant une région allemande et une région française, où chacun est clairement le concurrent de l'autre, a-t-on un intérêt à rester en concurrence ou a-t-on un intérêt à travailler ensemble ?**

On peut se dire : Oui, ces transferts d'expériences peuvent fonctionner, parce que dans la mondialisation et la proximité européenne - notamment franco-allemande - cela veut dire que les mêmes problèmes peuvent être résolus avec des démarches semblables ou avec des moyens semblables. Mais on peut aussi se dire : Non, la différence des cultures d'aménagement, l'application des lois, le système d'acteurs, tout est tellement différent qu'il n'est pas possible de transférer des expériences. Mais comme nous ne sommes jamais totalement dans le « noir ou blanc » mais plutôt dans le « gris », on peut se dire aussi que les choses peuvent se faire partiellement et selon des conditions identifiables.

## > Expérimentation et changement de méthode

J'ai été amenée à me poser cette question parce que j'ai été dans la situation d'être embauchée par **une collectivité qui voulait réviser sa politique publique de subventionnement vers un urbanisme durable**. Et ils se sont dit : « en embauchant une allemande, on aura le savoir, et ensuite, ça va changer tout seul ». Et bien cela n'a pas été le cas parce que les mentalités n'évoluent pas si vite que cela.

**Je me suis posé alors la question de savoir si, avec une culture différente, il était possible de réaliser un transfert d'expériences.** Et je me suis attelée à six ans de recherche - 250 interviews avec des acteurs - qui ont donné lieu à une thèse européenne de géographie que je viens de défendre. **Elle porte sur l'exemple de seize projets**

**innovants en qualité urbaine durable et prospective paysagère** (qui sont les deux entrées de l'urbanisme durable) **avec dans « durable » les trois aspects : économique, social et environnemental**. Et aujourd'hui, je vous montre uniquement deux projets, le « couple » que j'avais choisi pour le renouvellement urbain, Nantes Malakoff et Greifswald-Ostseevierviertel. Mon voisin parlera plus tard des « projets urbains intégrés » mais, par exemple à Greifswald, cela existe déjà depuis quinze ans et il est très intéressant de voir ce que l'on peut apprendre d'eux et ce qui est éventuellement transférable pour Nantes. Alors je ne vais pas insister sur ce qui a marché, ce qui n'a pas marché. **Je voulais insister sur le système d'acteurs et sur toutes les suppositions sur « comment on travaille »**. Sur cette image, je vous montre les systèmes d'acteurs de Nantes et de Greifswald. On voit très bien que ce rouge ce sont les rapports conflictuels entre acteurs et que le vert ce sont plutôt des synergies.

**Le système d'acteurs français, tous ses échelons et l'historique entre acteurs, est plutôt conflictuel. Cela n'empêche pas que cela soit un projet innovant, mais dans des conditions beaucoup moins favorables qu'à Greifswald**, avec des groupes de travail où tous les acteurs (décideurs, bailleurs, habitants, acteurs économiques) sont réunis toutes les deux semaines autour d'une table selon une démarche intégrée de développement urbain.

## > Travailler ensemble : « co-élaborer » ?

Ensuite, il y a la question de **savoir parler de la même chose, de faire un glossaire en commun**. Mais je voudrais surtout insister sur la culture de « travailler ensemble ». **Dire « co-élaborer » signifie vraiment « travailler ensemble » et non pas se mettre dans la situation où l'on dit « tu fais »**. Non, ce n'est pas cela. Mais la notion même de savoir ce que l'on attend d'un travail en équipe est très différente en France et en Allemagne.

**Si l'on ne se met pas d'accord très vite sur ce que l'on attend et les objectifs communs, on peut parler très longtemps l'un à côté de l'autre. Mais cela ne fait pas du véritable échange ni de la co-élaboration.** Et cela se retrouve dans les systèmes d'acteurs ou dans les cultures professionnelles que vous représentez. C'est un fait dont il faut tenir compte.



J'ai parlé de transfert d'expériences mais c'est un terme ambigu, notamment pour l'innovation car on peut être amené à se dire que cela s'apparente à la colonisation. Prendre quelque chose, le planter chez quelqu'un d'autre et lui dire : « vas-y, fais avec ! ». Ce n'est pas cette notion-là qui m'intéresse dans le terme, pas plus que l'exportation de savoir-faire. Il ne s'agit pas d'acheter des brevets techniques et de les appliquer chez soi. Ce n'est pas purement « technique ». **Il s'agit de développement durable et tous les acteurs d'un territoire doivent porter ce projet-là.**

**C'est dans ce sens que le transfert d'expériences peut se faire : adaptation des innovations (pour s'en inspirer), ou la recherche de solutions face à un problème commun (où chacun met dans le pot ce qu'il a trouvé), ou le lancement dans le co-développement d'une solution ensemble (trouver une toute nouvelle solution ensemble).** Le niveau d'acceptation de l'innovation sur le terrain est d'ailleurs beaucoup plus important si l'innovation vient de ce sens-là.

**Sonja KELLENBERGER**

*Bien, merci beaucoup. Nous allons maintenant passer la parole à Romain BRIOT pour qu'il nous dise ce qu'il a pu observer dans les « projets urbains intégrés ».*

**Romain BRIOT, responsable de la Mission Europe Urbain en France**

Beaucoup de choses ont déjà été dites alors je vais être rapide pour laisser la place aux échanges. J'aimerais simplement revenir sur la table ronde d'ouverture de ce matin car j'ai trouvé qu'il y avait un certain pessimisme ambiant que je ne comprends pas trop et qu'en tout cas je ne partage pas. **Pour moi, il y a une opportunité incroyable qui arrive en 2014 : à la fois la nouvelle période de la politique européenne de cohésion 2014-2020 et la nouvelle géographie prioritaire.** Ça, c'est pour le tempo. Mais il y a aussi cette richesse extraordinaire, car vous êtes d'une richesse extraordinaire vous, les professionnels du développement social urbain. **Et il suffirait de mettre un petit peu d'innovation, peut-être un petit peu d'amour, pour que les projets de territoires soient un peu plus efficaces et pertinents.**

Je suis persuadé que l'on peut y arriver, que l'on peut avoir des stratégies de territoires qui soient, en effet, mieux partagées. Vous êtes au cœur de cette possibilité-là. Je suis donc plutôt optimiste,

même si - Pascale VINCENT l'a bien souligné - les procédures sont lourdes et ont tendance parfois à prendre le pas sur le politique, la stratégie, ou l'intellectuel. Mais là - et comme je vais aussi un peu parler d'Europe - l'Europe a une idée, une « innovation », à proposer, une ambition à défendre.

**C'est cette notion « d'approche urbaine intégrée », notion que vous connaissez puisqu'elle fait partie des fondements de la Politique de la Ville. Il est d'ailleurs fort probable que la France ait inspiré l'Europe et sa politique de cohésion au milieu des années 90.**

## **> L'approche urbaine intégrée : une opportunité**

Cela donne comme résultats en France, sur la période 2007-2013, la création de 61 « projets urbains intégrés », dont 2 ici en Lorraine, à Metz et Nancy. Un projet urbain intégré est porté par une ville ou par une agglomération et a pour cadre une programmation européenne de sept ans. Chaque projet urbain intégré a donc une enveloppe de fonds européens réservée pour sept ans. **Charge à lui de présenter une politique non pas sectorielle mais transversale. On parle à la fois de l'économique, du social, de l'environnemental, du culturel.** Mais surtout - et c'est là sans doute la plus grande innovation des projets urbains intégrés - **c'est le changement d'échelle.** On ne se focalise plus sur le quartier mais on passe directement à l'échelle de l'agglomération avec toujours, au cœur de la réflexion, les habitants des quartiers en difficulté.

**Donc il y a un changement d'échelle, un changement de réflexion puisqu'on est sur du transversal, et il y a un changement de gouvernance car tous les techniciens - gestionnaires des fonds européens comme chefs de projets Politique de la Ville, rénovation urbaine, développement durable, développement économique... - sont « obligés » de se réunir autour d'une même table et de travailler ensemble.** C'est la même chose pour les élus. Et puis il y a aussi cette recherche permanente du partenariat le plus large, avec les habitants - même si ce n'est pas l'aspect le plus totalement réussi - les associations et puis, parmi les partenaires les plus importants, le monde économique. C'est quelque chose qu'il faudra améliorer pour la période 2014-2020.

Certes le risque est grand de voir perdurer ce cloisonnement entre les équipes, entre les dispositifs avec comme conséquence ce dont a parlé Pascale VINCENT au sujet de la standardisation des démarches et de la perte de sens des actions. Ute, vous avez cité l'exemple d'une coopération entre Nantes et une ville allemande, en soulignant « en rouge » les points à améliorer dans la gouvernance du projet urbain de Nantes. Je partage votre analyse ! **Certaines collectivités auraient tout à gagner à favoriser le dialogue et la coopération entre ses services, pour un projet de territoire réellement partagé, co-élaboré et non une juxtaposition de réponses à appels à projet.** Avant d'imaginer une coopération avec d'autres territoires européens – indispensable pour s'ouvrir à d'autres horizons, d'autres idées – l'innovation doit d'abord venir des forces présentes en interne à la collectivité !

**L'innovation, pour l'Europe, c'est cette notion de démarche urbaine intégrée.** Même si la politique européenne de cohésion n'est pas très connue avec pourtant ces 530 millions d'euros de fonds européens FEDER dédiés aux habitants des quartiers en difficulté, plus le FSE, plus les contreparties nationales (ce qui représentera plus d'1 milliard d'euros sur sept ans ; ce qui n'est pas négligeable en ces temps), il y a surtout cette volonté de faire travailler ensemble, de décroisonner et de balayer l'ensemble du champ de compétence d'une ville ou d'une agglomération pour les quartiers.

#### Sonja KELLENBERGER

*Est-ce qu'il serait possible de donner peut-être en deux mots un exemple de réussite, parmi ces projets, en termes d'innovation et de prise en compte des problématiques locales ?*

#### Romain BRIOT

Même s'il y a 61 projets urbains intégrés, il n'y a évidemment pas 61 réussites et il est toujours difficile de pointer du doigt une réussite ou un échec. Mais il me semble que l'exemple de l'agglomération de Saint-Nazaire, la CARENE (Communauté d'Agglomération de la région nazairienne) est intéressant à étudier. **Quand une ville accepte de casser les cloisons entre ses services et propose des temps d'échanges et de rencontres - non seulement avec elle-même mais aussi avec le Département, la Région, les services de l'Etat au niveau régional - cela donne clairement sur le terrain des projets qui vont plus loin, avec une place laissée aux expérimentations, à de nouveaux projets, peut-être un peu plus**

**innovants et qui parfois ne fonctionnent pas tout à fait (mais cela n'a rien de grave ; « on aura essayé... »).** Cela permet d'aller plus loin que dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale, en explorant les questions environnementales ou de développement économique par exemple... Cela permet surtout de faire converger autour d'un même projet de territoire l'ensemble des dispositifs, politiques et financements concernés.

## REACTIONS DE LA SALLE

### François ROUSSEAU - Consultant

*Il me semble que l'innovation en Politique de la Ville, ce n'est pas une injonction. Je pense que c'est consubstantiel de la Politique de la Ville qui est là pour créer des changements dans les représentations, dans les pratiques et dans les politiques publiques. Donc sans douter que ces nouveaux facteurs de contexte liés au management ou au positionnement de l'Etat puissent ne pas favoriser l'innovation, il me semble qu'il est nécessaire de parvenir à réfléchir ensemble sur les conditions à réunir, en matière d'ingénierie, pour qu'il puisse y avoir de l'innovation. Et il y a des ingrédients indispensables.*

*Certes, il faut qu'il y ait du travail d'équipe (comme dans tout projet), certes, il faut qu'il y ait une culture partagée (parce que l'on sait que l'innovation vient du croisement et de la combinaison des savoirs), mais il y a un facteur qui, pour moi, doit être mis en avant, c'est la posture d'apprentissage. Car on n'innove pas si on ne cherche pas à apprendre. On n'innove pas si l'on n'est pas dans une organisation que j'aime appeler « poreuse » ou si le territoire n'est pas lui-même « poreux ». Il faut que le territoire se donne les moyens d'apprendre et en particulier, qu'il pratique l'innovation sociale ou plutôt qu'il conduise une expérimentation sociale. Donc, derrière toutes les questions qui apparaissent ici, je crois qu'il y a la question des méthodes qui permettent de mener l'expérimentation sociale en Politique de la Ville.*

*Et puis, autre point qui me semble important, et qui est un acquis de la Politique de la Ville depuis 20 ans et un acquis des sciences régionales qui ressortent particulièrement dans certains projets européens, notamment dans les FEDER urbains, c'est qu'il faut apprendre à gérer la complexité. Parce que le problème, ce n'est pas seulement de réussir à travailler ensemble, le problème, c'est de réussir à agir sur un territoire où, par définition, les choses ne sont pas cloisonnées. Donc, ce sont*

toutes les méthodes de gestion coopérative de la complexité qu'il va falloir solliciter.

**Virginie DANNEYROLLE - Chef de projet - Ville de Nantes (44)**

*Je ne connaissais pas la lecture d'Ute CORNEC de ce quartier. Je ne sais pas d'ailleurs de quand elle date et j'espère que depuis cela a changé ! En tout cas, je n'ai pas le sentiment de vivre ce schéma « de rouge » où l'on vit dans le conflit perpétuel. Pour autant, je ne suis pas sûre que, au-delà du projet urbain intégré, nous n'ayons pas déjà des démarches de collaboration qui soient positives, constructives, et qui permettent l'innovation et l'expérimentation.*

*Pour vivre au quotidien des partenariats avec une Direction de projet qui se trouve à l'Agglomération et moi qui suis sur une dimension de développement social urbain à la Ville de Nantes, aujourd'hui, nous avons une véritable démarche d'articulation entre l'urbain et le social. Je pense que nous pouvons en effet bousculer les organisations, les décroiser, les réinterroger pour continuer à avancer.*

**Bénédicte TILLIARD - Chargée de mission - Communauté Urbaine de Dunkerque (59)**

*Ce n'est pas non plus une question, mais une réflexion par rapport à ce qui est dit dans l'atelier. Pour moi, l'innovation, c'est d'abord la transgression. Un cadre préexiste, avec des procédures, mais si l'on veut être proche du terrain et mettre en place des actions qui correspondent aux réalités, la première démarche est de se mettre dans la transgression par rapport aux appels à projet. Mais tout ceci est contraignant, parce qu'il nous faut aussi sécuriser nos dossiers. C'est difficile de continuer à monter des dossiers qui ne reçoivent pas de financement. Mais ne pas les monter serait faire croire aux élus que sur ce type de questions il n'existe pas de réponse.*

*Et puis en plus de la notion de transgression il y a la notion de résistance. Dans toute cette logique d'obligation de résultat et de performance, qui coule de source d'une certaine manière, il y a tout de même de sacrés effets pervers tels qu'ils ont été traduits dans la LOLF. Il faut donc pouvoir les décrypter et les donner à lire à nos élus. Car comment monter une politique du développement social avec uniquement une culture du « résultat » ? Quand il s'agit de créer des indicateurs, sont-ils forcément quantitatifs ? Comment intégrer plus de qualitatif avec davantage de sociologie ? Mais là, nous sommes*

*dans quelque chose de beaucoup plus fin qui entre moins bien dans des tableaux...*

**Gaëlle DANIEL – Responsable solidarités urbaines et emploi – CA de la région nazairienne (44)**

*Sans revenir sur la méthodologie qui a été développée sur l'Agglomération et les Projets Urbains Intégrés, je voudrais simplement revenir sur quelque chose qui a été dit dans l'exposé par Pascale VINCENT et qui était que l'innovation c'était aussi la gestion du vide. Pour moi, l'innovation ne se situe pas exclusivement là, mais au contraire dans la complexité de la gestion des dispositifs avec lesquels nous sommes amenés à jouer, à les transcender pour les mettre au service du projet de territoire. Je pense que c'est là un des points essentiels des démarches intégrées car en travaillant le lien gestion / projet de territoire, c'est une manière de travailler la coopération entre les différentes cultures de métiers, coopération nécessaire aujourd'hui pour gérer la complexité du développement territorial.*

**Djimmy BEDJOUJOU - Responsable développement social - BATIGERE, Ile-de-France**

*Je voulais d'abord témoigner d'une certaine surprise quant aux échanges de ce matin qui font un constat un peu amer de la situation actuelle et de l'ambiance générale. Je vois qu'il est difficile d'y mettre une petite pointe d'optimisme. Mais là n'est pas l'essentiel de mon propos.*

*Nous sommes, certes, face à des objectifs de rentabilité économique. Mais reste encore l'idée de vouloir avoir un impact social sur les quartiers. Au titre de la proximité, nous sommes aussi confrontés aux problématiques de terrain. Les bailleurs sociaux essaient donc d'être également un acteur, avec d'autres acteurs institutionnels et sociaux, pour mener des actions qui s'inscrivent dans le champ de l'innovation, de l'amélioration du cadre de vie, du vivre ensemble. Je trouve que l'on est assez déconnectés. On voit bien les réflexions en cours sur le besoin d'ingénierie ou comment mettre en place l'ingénierie territoriale. Mais nous sommes vraiment confrontés à des enjeux forts de terrain. Quant à l'innovation, je pense qu'il est important de réfléchir autour de trois grandes dimensions. Car s'il n'y a pas de créativité, de valeurs partagées, ni d'accompagnement du projet je pense que l'on sera forcément à côté de la cible.*

*Les bailleurs se sont aujourd'hui regroupés pour créer un fonds de l'innovation sociale qui vise à*

*soutenir les actions innovantes et les expérimentations menées par exemple par des associations. Il me semble donc intéressant qu'ensemble et sur un mode coopératif nous puissions partager ces travaux et que nous puissions, au-delà des constats, partager aussi les solutions qui pourront répondre aux enjeux de demain.*

### Sonja KELLENBERGER

Merci pour toutes ces interventions. Nous allons donc passer à la deuxième partie de notre Atelier, et aborder maintenant les questions liées aux compétences. **La question est donc « quelles compétences pour les agents, pour faire face à ces nouveaux enjeux ? ».** Je vais donner de nouveau la parole à Pascale VINCENT du CIEDEL pour la deuxième partie de son exposé.

## > Apprentissage et compétences

### Pascale VINCENT

Je vais faire une transition en reprenant la remarque qui a été faite sur la question de « la gestion du vide ». Ce dont je voulais parler, c'est bien la question de « la gestion des entre-deux ». Quand il n'y a pas de lien, quand il n'y a pas d'habitude commune, quand il n'y a pas d'habitude d'être et de travailler ensemble, on peut facilement penser qu'il y a du « vide ». Mais en fait il y a deux entités (distinctes) et une relation à construire, qui n'existe pas encore mais qui est riche de beaucoup de potentiels.

Pour faire le lien avec la question de l'ingénierie, **il y a des notions aujourd'hui qui prennent un sens fort, notamment la notion d'apprentissage. D'apprentissage par proximité.** Il s'agit de pouvoir construire une culture commune et des habitudes communes autour de nouvelles connaissances partagées, autour d'une nouvelle organisation, autour d'une nouvelle posture et de nouveaux comportements. Tout ceci est en lien avec la question du changement social. Il y a trois notions nouvelles, qui ne sont pas investiguées, mais qui sont en train d'être questionnées. Il y a la place du territoire dans l'apprentissage, ce que l'on peut appeler « l'écosystème territorial d'apprentissage », c'est-à-dire les caractéristiques d'un territoire qui permettent de favoriser ou non, de prédisposer ou non d'aller vers l'Autre, de partager des connaissances, de tenter des expériences. **C'est donc un écosystème, un**

**environnement qui va mettre en disposition les habitants, les acteurs en situation d'apprentissage.** Ça, c'est une première notion en cours d'émergence.

Mais il y a aussi la notion « **d'apprenance territoriale** ». Là, il s'agit de **la capacité d'un territoire à produire et à diffuser en continu des connaissances utiles à tous pour aller chercher de nouvelles ressources et se mettre en développement.** C'est une notion qui prend de l'importance. Et puis il y a aussi une troisième notion qui est celle de « **l'identité relationnelle** ». Cela a à voir avec le fait que la relation aux Autres est préfigurée dans une culture. A-t-on spontanément une culture de coopération, de rapport de force, de conflit ? De ce point de vue, toutes les cultures, toutes les sociétés ne sont pas les mêmes et n'ont pas du tout la même culture de la relation aux Autres. Il est donc primordial de savoir d'où partent les gens pour savoir s'ils sont dans une posture a priori favorable à la coopération. Quand on parle de projet partagé, de création d'un socle commun... il faut comprendre quelles sont les ressources qu'offre le territoire.

Sur la question des compétences, pour appréhender cette complexité, il apparaît nécessaire d'être formé à la systémique. Cela permet d'absorber toutes ces questions.

Ensuite, il y a bien sûr l'analyse stratégique pour comprendre le territoire, les acteurs, les enjeux, les intérêts, les postures.

Et il y a les autres compétences, du type « conduite de projet », avec des zooms sur le diagnostic territorial versus apprenance, apprentissage, coopération. Et puis le suivi et l'évaluation, non pas seulement dans une optique de quantification et d'obligation de rendre des comptes en fonction d'indicateurs très spécifiques et centrés sur les résultats, mais également couplés à des indicateurs d'effets. **Cela de manière à se servir des outils de suivi-évaluation comme des outils d'aide à la décision et de pilotage.**

## > Le « noyau dur » de l'innovation et les conditions de réussite

### Ute CORNEC

Je voudrais juste vous présenter le noyau dur de l'innovation que j'ai détecté dans l'ensemble des 16 projets que j'ai étudiés.



**Il y a trois acteurs indispensables** et qui doivent jouer d'une certaine manière ensemble pour que l'innovation puisse voir le jour.

**Il faut un décideur politique prêt à jouer un rôle de précurseur**, quitte à ne pas être réélu - car cela peut aller jusque là de tenir jusqu'au bout à son idée. **Il faut aussi un concepteur** aux dimensions techniques, financières, pédagogiques (il y a là un savoir qui existe rarement et qui doit pleinement son rôle). Et puis **il y a aussi le troisième acteur qui est l'utilisateur / citoyen**. C'est cette démarche « bottom up » qui est vraiment extrêmement importante. **Car pour qu'il y ait un projet sur-mesure, innovant, qui corresponde aux besoins du territoire, il faut vraiment que tout le territoire soit moteur**. Ce n'est même pas une question d'argent. On peut faire de l'urbanisme à zéro euro comme solution innovante à des problèmes d'usage. Ce n'est pas une question de moyens, mais une question de volonté et que chacun joue son rôle.

C'est ce constat qui marque les conditions de l'innovation.

Donc les conditions de réussite d'un projet innovant comportent plusieurs volets. **Il faut une volonté politique sans faille, un travail en réseau sur-mesure et à la carte (car on n'est pas tous intéressés aux mêmes moments par les mêmes avancées du projet ; il faut que cela corresponde à ses propres besoins et être demandeurs), un bon timing technique et politique, une évaluation systématique.**

**Mais l'évaluation comporte souvent le risque de formatage et de standardisation.** Lorsque les élus souhaitent lancer un appel à projet, ils n'ont pas la conscience que cet appel à projet c'est de la standardisation qui exclut l'innovation. C'est ambigu. Ils veulent l'innovation et en même temps, ils veulent l'augmentation de la qualité de base. Ce ne sont pourtant pas des objectifs identiques.

**Avec l'innovation, il faut être le plus ouvert possible, tandis qu'avec la généralisation, on cherche à multiplier la réalisation, donc on passe par l'évaluation, les indicateurs chiffrés, etc. Et là, il y a le rôle du technicien qui va pouvoir dire à l' élu : « quelle est d'abord votre priorité ? L'innovation ou la généralisation (c'est-à-dire monter la qualité moyenne d'un cran partout) ? ».** Ce ne sont pas les mêmes approches.

Et puis il y a aussi **le rôle de l'animation (centralisateur, facilitateur...), cette capacité de certaines « personnes-clés » à être le chef**

**d'orchestre qui sait où le savoir se trouve et qui sait comment mettre les gens en situation de travailler ensemble.** Cette capacité-là se trouve généralement du côté des décideurs mais elle peut également se situer dans l'expert, dans l'œil extérieur qui peut prendre un rôle décisif.

**Quant aux freins, que l'on croise tout le temps, il y a la logique « top down », c'est-à-dire la posture de dire « on décide en haut et on exécute en bas », la formation des acteurs (diplôme initial prédominant ou conscience du besoin de formation tout au long de la vie...), le cloisonnement (la rétention d'information, les jeux de pouvoir), la logique de concurrence.**

## > Un exemple de formation « inter-acteurs » innovante

Romain BRIOT

Un dernier mot pour dire sans être trop naïf que les notions de « transgression » et de « résistance » - qui ont été évoquées dans une question - auront leur place dans la prochaine génération de Projets Urbains Intégrés 2014-2020. Je vous conseille vivement de vous intéresser à eux, au prochain volet urbain de la politique européenne de cohésion et de vous y préparer. Cela va arriver vite d'autant qu'il faut du temps pour préparer un réel projet de territoire.

Concernant la formation des acteurs – condition de la réussite – la Mission Europe Urbain a justement une offre à faire au CNFPT, aux Centres de Ressources Politique de la Ville partout en France et à vous toutes et tous. **À travers un groupe de travail auquel a participé un grand nombre d'acteurs de terrain provenant de l'ensemble de la France, nous avons élaboré une formation innovante intitulée « session ressources Europe et Politique de la Ville ».** Nous l'avons testée à St Nazaire en décembre 2011. L'idée est de former, d'informer et de décroïsonner. Et pour cela, nous invitons tous les acteurs du développement social urbain d'une ou de deux régions, qu'ils soient des services de l'Etat, des collectivités territoriales, qu'ils travaillent sur des projets européens, sur des projets CUCS, ANRU, Agenda 21,... Pendant deux jours et demi nous travaillons autour d'un projet de territoire (en décembre celui de Saint-Nazaire), nous étudions son contexte socio-économique (à travers des visites de terrain notamment), son projet urbain, nous dressons le bilan de tout ce qui existe en termes de financements et de dispositifs présents sur le territoire-test, pour bien



comprendre comment arriver à articuler l'ensemble et obtenir un projet global et non-sectoriel ! La session se termine par un temps d'échanges et de débat avec les élus et décideurs. Cette session ressources alterne apports théoriques, visites de terrain, tables rondes, travail en ateliers et de nombreux temps d'échanges.

**Nous avons organisé ce pilote à St Nazaire puis nous l'avons modélisé pour le diffuser au public le**

**plus large possible.** Si vous connaissez des préfectures de région, des SGAR qui peuvent être intéressés, n'hésitez pas à leur faire savoir que cet outil est à disposition et que vous pouvez y participer notamment pour se préparer à la période 2014-2020. Les documents utiles et le film de la session pilote sont disponibles sur le site web de la mission Europe Urbain, ainsi que bien d'autres renseignements sur les projets urbains intégrés et la politique européenne de cohésion.

---

## POUR ALLER PLUS LOIN

- Le site du CIEDEL : [www.ciedel.org/](http://www.ciedel.org/)
- Le site de la Mission Europe urbain : [www.europe-urbain.org/](http://www.europe-urbain.org/)
- La formation expérimentale de Saint-Nazaire « Comment articuler Projets Urbains Intégrés et politiques de développement social urbain ? » : [www.resovilles.com/pages/nos-rendez-vous/les-  
formations/projets-urbains-integres.php](http://www.resovilles.com/pages/nos-rendez-vous/les-formations/projets-urbains-integres.php)
- La thèse de doctorat européenne de Ute Cornec , « Urbanisme durable et potentialités de transferts d'expériences interculturelles entre Régions européennes : comparaison des démarches en Bretagne (France) et en Mecklenburg-Vorpommern (Allemagne) au croisement de la qualité urbaine durable et de la prospective paysagère » en ligne :  
<http://these.scdbases.uhb.fr:8000/2011theseBaldermannCornecU.pdf>
- Un article de Ute Cornec, « Mettre en œuvre le renouvellement urbain. De Nantes à Greifswald » :  
<http://www.etudesfoncieres.fr/tag/ute-cornec>

## 5 - Echanges de pratiques

---

### ATELIER 1 - « Equipes intégrées / équipes segmentées... Comment s'organiser pour articuler toutes les dimensions du projet ? »

La perspective proposée pour cet atelier est de faire progresser l'intégration des différentes dimensions du projet. Comment les professionnels réussissent (ou pas) à faire évoluer leurs organisations dans un sens plus propice au projet global ? Comment réussissent-ils à renforcer une proximité d'intervention sur les quartiers prioritaires tout en impliquant plus fortement les services de « droit commun » dans le projet ? Quels sont les outils qui permettent de faire du lien et construisent de l'appartenance au projet ? Quelles sont les fonctions stratégiques à réaffirmer pour les équipes projet ? Comment organiser la fonction de représentation des élus sur les territoires ?

Les participants proposent des pistes pour l'avenir : Quels sont les cadres d'organisation à construire pour des équipes plus intégrées ? La démarche des Plans Stratégiques Locaux proposée par l'ANRU et l'ACSé ? La perspective de refonder la Politique de la Ville au profit de nouveaux projets de cohésion sociale, pouvant s'inscrire dans les démarches Développement Durable ?

**Atelier basé sur les témoignages des Villes et Agglomérations d'Autun, Brest, Dunkerque, Metz, Mulhouse et Saint-Nazaire - en partenariat avec l'association AMADEUS.**

**Animateur : Bruno COUTURIER** - Directeur de mission La Duchère - Ville de Lyon

**Rapporteur : Julien PIQUAND** - Chef de projet - Ville de Malzeville (54)

---

#### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES INTERVENTIONS

**Christine EDEL - Directrice-adjointe du service action territoriale - Ville de Mulhouse**

**Anne MOLDO - Chef de projet Politique de la Ville - Ville et Agglomération de Mulhouse**

Mulhouse-Alsace Agglomération (M2A) compte 252 000 habitants. Mulhouse, ville-centre financièrement plutôt pauvre et qui concentre les populations les plus fragiles de l'agglomération, en compte 110 500. Ville et Agglomération ont un fonctionnement mutualisé. Sept quartiers

comportent des CUCS (sur six Zones Urbaines Sensibles (ZUS)) à Mulhouse.

Anne MOLDO est chef de projet Politique de la Ville (M2A et Mulhouse, poste mutualisé) au sein du Service action territoriale. On compte deux chefs de projet pour l'agglomération (et quelques chefs de projet dans les communes partenaires). Au niveau de l'agglomération, les missions des chefs de projets sont orientées sur la coordination du CUCS, l'organisation et l'instruction des programmations, le suivi de l'observatoire des quartiers en CUCS, la réalisation de l'évaluation 2007-2009 du CUCS, l'aide à la décision, le portage d'un ou deux projets par an construits avec les acteurs de terrain.

Christine EDEL est Directrice adjointe du Service action territoriale, au sein de la direction « solidarité, proximité, qualité du bâti » de la Ville de Mulhouse où elle dirige une équipe de 11 chargés de missions territoriales (CMT) et correspondants de proximité qui interviennent sur l'ensemble des quartiers mulhousiens, dont les quartiers en CUCS. Il y a peu de liens avec les chefs de projets « Politique de la Ville ».

**Il existe pourtant sur le terrain une ébauche d'équipe-projet avec des moyens humains importants dédiés aux territoires de la ville mais avec une couverture de l'ensemble de la ville et une approche qui privilégie l'entrée thématique et le droit commun.**

Ces moyens se déclinent de la manière suivante :

- une équipe de 11 agents qui par binômes sont présents sur les 5 secteurs de la ville et qui, au titre de la proximité et de la Démocratie locale sont en charge de la GUP, des démarches de concertations et du soutien aux initiatives d'habitants et d'acteurs ;
- une équipe en charge du PRU, en partie territorialisée et mutualisée avec l'équipe de la proximité ;
- une équipe de 9 personnes également territorialisée sur les secteurs et qui traite des questions de prévention et citoyenneté ;
- une équipe en charge des projets de santé communautaire et qui est également présente sur les territoires.

L'ensemble de ces agents, par une pratique quotidienne d'échange d'information, de construction commune de projets et de présence dans des instances communes, font progressivement équipe. Cela produit des interventions coordonnées, une expertise territoriale plus riche, un fonctionnement au quotidien qui évite l'isolement et crée de la synergie de compétence. Mais cela ne suffit pas à la mise en place d'un projet de territoire.

Au niveau de l'agglomération, à l'inverse, en dehors des périodes de programmation, il y a peu de partenariat inter-services et au sein du service, peu de relations avec les élus et les associations. La dynamique et l'émulation produites lors de la préparation du CUCS (qui a conduit à des projets de territoires par quartier) se sont perdues faute de temps, de priorités communes et de portage politique. Les chefs de projets sont assez isolés, et leur vision territoriale globale est peu portée. D'où un positionnement de type « ingénieur » (pour reprendre la typologie du cabinet FORIS).

Cependant, à l'occasion du travail d'évaluation, une nouvelle dynamique s'instaure depuis six mois. Ainsi, un diagnostic partagé a été réalisé, la préparation d'un guide pour les professionnels sur l'ensemble des actions du quartier est en cours d'élaboration et des déjeuners-débats sur des problématiques sont en préparation. Cela a pour conséquences une confiance retrouvée et la volonté de progresser ensemble pour résoudre des problématiques complexes. **Les conditions de la réussite** : pas d'attente à court terme, pas de politique impliquée directement et du temps, des remontées au maire régulières sur l'ambiance du quartier et les difficultés des acteurs de terrain. Et à terme peut-être une nouvelle action ou du remodelage d'actions existantes.

**Autre expérimentation, la coresponsabilité.** Depuis 2005, la ville expérimente cette méthode particulière de diagnostic et de construction d'actions avec le concours du Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, dix expérimentations ont été réalisées ou sont en cours - dont une dans une ZUS. Exemple du quartier Drouot : 200 habitants mobilisés, 150 pour l'évaluation de la situation, 80 actions proposées, dont 50 % déjà existantes. Ce dispositif a eu l'intérêt d'alimenter le projet du centre social et a montré un défaut de communication et/ou d'adaptabilité pour les actions en place.

En conclusion, **il est nécessaire de réaffirmer l'importance du portage politique. La Politique de la Ville comme la coresponsabilité sont, pour l'instant, insuffisamment portées politiquement.** Cela fragilise les actions qui sont réalisées, ainsi que les postes qui y sont liés, lorsque des réductions budgétaires sont évoquées. Des démarches innovantes comme la coresponsabilité interrogent les postures professionnelles (faire avec et non pas pour) et nécessitent de la formation, dans l'idéal partagée entre élus, professionnels et habitants. Ces démarches posent des questions en termes de compatibilité avec des commandes politiques souvent assez précises et qui ont du mal à intégrer des initiatives venant du terrain, peu formatées. **La condition de réussite de ces démarches est une équipe de coordination locale qui intègre dès le départ de la démarche des habitants et qui fonctionne dans la durée.**

**Gilbert DARROUX - Directeur de la cohésion sociale et urbaine - Ville d'Autun**

**La Ville d'Autun s'est inscrite dans la Politique de la Ville en 2007.** Avec un PRU et deux CUCS (en

priorité 1 et 3), la Ville a réalisé un diagnostic réel et effectif au démarrage du projet. Un projet de service a été validé et partagé. Un recours à un regard extérieur en assistance à maîtrise d'ouvrage a permis d'évaluer et de réorienter le projet. **Une équipe motivée, fortement impliquée dans le projet et très complémentaire s'appuie sur des élus présents. Cela constitue un appui politique réel à la démarche en contact direct avec la population.**

Parmi les points importants à souligner, **la volonté politique et le positionnement des adjoints est en bonne place.** La localisation de l'ensemble de la direction en un même lieu est elle aussi de grande importance, car la réussite de l'action repose pour beaucoup sur le relationnel tant en interne qu'en externe (institutions et associations). Il est donc nécessaire d'avoir des moyens humains adaptés aux ambitions.

### **Emmanuel BERTIN - Directeur de la Politique de la Ville - Ville de Metz**

Mise en place, depuis 2011, une équipe intégrée « Politique de la Ville » assure le pilotage et la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs, dont le programme de rénovation urbaine.

**La nouvelle municipalité de Metz, élue en 2008, a pris des engagements de mandat remettant au cœur de l'action publique les quartiers en général et ceux faisant l'objet d'une inscription « Politique de la Ville » en particulier.** Ses angles d'implication sont nombreux :

- la ville solidaire impose une action de lutte contre toutes les formes de discrimination et une place pour chacun dans la solidarité et la sécurité ;
- la ville pratique et conviviale vise à rendre l'urbanisme convivial et à favoriser une architecture variée qui favorise la sécurité, la mixité sociale et des générations ;
- la ville riche de ses quartiers entend réintégrer les zones urbaines sensibles dans l'espace urbain et renforcer l'accompagnement social dans le quartier rénové (Metz Borny) ;
- la ville référence se dote de transports en commun en site propre, favorise l'animation culturelle, sociale, d'orientation et d'insertion, ainsi que l'autonomie de la jeunesse, l'écologie urbaine et la démocratie participative.

Pour placer au cœur de l'action municipale les enjeux propres à la Politique de la Ville, **l'exécutif a souhaité placer sous la même responsabilité politique « l'urbain et l'humain » et créer une direction dotée de 18 agents, lesquels étaient**

**antérieurement répartis au sein des services municipaux et dans un GIP dédié à la rénovation urbaine du quartier de Metz-Borny.** Si la compétence territoriale de cette direction est limitée à cinq zones urbaines sensibles et un quartier de priorité 1, elle n'en pose pas moins la question d'une action spécifique et renforcée sur environ 30% de la population municipale. La question n'est donc pas marginale et limitée à la gestion de dispositifs, mais appelle bien la capacité à produire de la transformation sociale et urbaine sur une part importante du territoire où se concentrent les principales difficultés, mais aussi les enjeux les plus forts. **Mais puisque la Politique de la Ville demeure essentiellement régie par des dispositifs complémentaires au droit commun, il est important de les prendre en considération en qualité d'outils plus que comme des finalités.** **A l'échelle de la ville,** la direction met en œuvre le plan de prévention et de lutte contre les discriminations, pilote le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et assure la gestion de plus de 500 jardins familiaux, ainsi que du point d'accès aux droits. **A l'échelle des ZUS,** le Contrat Urbain de Cohésion Sociale reste l'outil structurant, qui se complète d'un Programme de Réussite Educative, d'un Atelier Santé Ville et de la mise en place d'opérations ville-vie-vacances et d'ateliers jeunes. Enfin, **à l'échelle des quartiers en rénovation,** le programme de rénovation urbaine de Borny et le grand projet urbain de Metz Nord Patrotte appellent un pilotage en propre et la déclinaison en mode-action de la gestion urbaine de proximité et des clauses d'insertion.

Notons qu'en face de ce catalogue bien rempli et qui appelle des logiques endogènes de financement et d'animation, la ville souhaite structurer un « pôle solidarité » et mettre en œuvre un bouclier social pour les personnes les plus fragiles, passer en « mode-projet » sur l'ensemble des quartiers et construire son projet prospectif à horizon 2030. Du côté de la Politique de la Ville au sens strict, les enjeux de recontractualisation 2014 appellent une réflexion et un engagement qui part du micro (un plan stratégique local à Metz Borny conçu en lien fort avec l'ACSé et l'ANRU) pour agir sur le macro (la définition d'une Politique de la Ville d'intérêt communautaire à l'échelle de l'agglomération).

Trois points de conclusion :

- Premièrement, **d'un point de vue managérial, il semble important de ne pas cantonner les professionnels dans une technicité limitée à un dispositif ou à un territoire, mais de construire un projet d'équipe largement transversal qui construit en commun et qui optimise les**

**dispositifs**, tout en réussissant à dépasser leurs frontières étroites pour s'adapter aux vrais besoins des quartiers.

- Deuxièmement, **du point de vue du positionnement des équipes, il importe de « naviguer étroit » entre une légitimité qui demeure essentiellement attendue sur la gestion des quartiers**, dans un environnement qui reste marqué par la verticalité institutionnelle et politique, ainsi que par la multiplicité, la complexité et l'indigence de nombreux dispositifs publics. Autrement dit, ne pas en faire des obstacles insurmontables, mais une donne à faire évoluer sur le moyen et le long terme.

- Troisièmement, **positionner la Politique de la Ville non comme un problème de plus, mais comme une manière de répondre à tous les autres problèmes** : en modélisant ses acquis et ses méthodes (exemple : la GUP comme mode d'organisation des services et de relation aux habitants) ; en jouant de ses effets d'entraînement (exemple : la prévention et la lutte contre les discriminations qui nécessitent une mobilisation de l'ensemble des élus et des services) ; en se positionnant dans la résolution de problèmes (exemple : faciliter la transversalité dans des projets innovants de droit commun, comme à Metz la conception d'un lieu hybride médiathèque / centre socioculturel) ; en préservant et valorisant ses capacités d'expérimentation et d'innovation (exemple : le PRE qui entraîne une réflexion sur un programme éducatif local ou les subventions allouées dans le cadre du CUCS susceptibles de déboucher sur un droit commun de l'innovation sociale en lien avec le CCAS ; en s'adaptant en permanence (exemple : intégration du directeur de l'urbanisme dans l'équipe projet PRU pour répondre à certaines exigences spécifiques de l'ANRU).

### **Bénédicte TILLARD - Chef de projet Politique de la Ville - Communauté Urbaine de Dunkerque**

Le Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) totalise 200 000 habitants. Elle comprend une commune associée. Pour faire face à l'ampleur des difficultés sociales et économiques des populations de l'agglomération dunkerquoise, le territoire s'est inscrit dès leur création dans les différents dispositifs de la Politique de la Ville : Développement Social des Quartiers (DSQ), contrat de ville, Grand Projet de Ville (GPV)... et aujourd'hui CUCS et programmes ANRU.

Signé le 29 mars 2007 par l'Etat, la CAF, les cinq villes ayant des territoires prioritaires (Dunkerque,

Grande-Synthe, Saint-Pol-sur-Mer, Tétéghem et Coudekerque-Branche) et la CUD, le CUCS précise les grands objectifs visés par les partenaires en matière : d'habitat et de cadre de vie ; d'emploi, d'insertion et de développement économique ; de politique éducative et d'action en direction de la jeunesse ; de promotion de la santé et d'accès aux soins ; de prévention de la délinquance ; de développement culturel. **Ce CUCS fait l'objet d'une déclinaison pour chaque commune signataire, qui fait l'objet d'un système de pilotage propre, le pilotage « agglomération » permettant d'assurer la cohérence globale du dispositif.** Par ailleurs, deux des communes du CUCS font l'objet de projets de rénovation urbaine : la commune de Dunkerque et celle de Grande-Synthe. L'articulation PRU-CUCS (en tant que volets social et urbain d'un même projet de cohésion) est un enjeu-clé de l'efficacité de ces dispositifs.

**En termes d'organisation, le chef de projet « projet urbain de cohésion sociale » de la CUD est chargé d'animer l'ensemble du dispositif en s'appuyant sur les référents thématiques de la CUD.** Le dispositif d'animation est composé de différentes instances de travail. Un Atelier intersite des élus est animé par le vice-président chargé de la Politique de la Ville à la Communauté Urbaine de Dunkerque et composé des maires des villes concernées ou de leur représentant. Un Atelier intersite technique est animé par le chef de projet « Politique de la Ville » à la CUD et composé des représentants Etat, Région et Département, des chefs de projets des villes ainsi que des services communautaires concernés. Enfin, des groupes d'appui thématiques, animés conjointement par le référent thématique de la CUD et un représentant de l'Etat et/ou des principaux partenaires impliqués (Région ou Département), complètent le dispositif. Ils ont pour fonction l'animation et le suivi de la thématique pendant la durée du Contrat ; le débat, l'échange d'informations, la valorisation d'expériences innovantes ; la concertation avec les partenaires concernés ; l'élaboration d'un rapport d'étape annuel sur la mise en œuvre du CUCS pour la thématique concernée, au comité de pilotage politique.

**Le CUCS de Dunkerque se fixe ainsi sur une triple ambition : le découplage des politiques sectorielles, la mise en synergie des leviers d'intervention aux échelles les plus pertinentes, et le dépassement de la seule logique réparatrice.** Cela se traduit par un système de pilotage intégré. Car pour porter cette ambition, **le CUCS prévoit la mise en place d'un système de pilotage visant à garantir la complémentarité et l'harmonisation des interventions** entre :



- **l'échelon communal**, maître d'ouvrage des politiques de proximité (démocratie locale, éducation, logement, action sociale, soutien aux associations...) et porteur de l'ingénierie MOUS ;
- **et l'échelon intercommunal**, en sa triple qualité de maître d'ouvrage des politiques structurantes d'agglomération (développement économique, aménagement, logement, transports...); d'outil d'animation des politiques locales; d'interface entre les acteurs du territoire communautaire et les partenaires extérieurs (Etat, Région, Département, CAF...).

En cherchant à garantir, aux niveaux technique et politique, les conditions nécessaires pour assurer les croisements entre les politiques sectorielles (les échelles communautaire, communale et de quartier; et les politiques de « droit commun » et celles développées au titre de la Politique de la Ville et de la rénovation urbaine) ce système de pilotage a vocation à rendre pleinement opérante l'ambition du CUCS en matière de décloisonnement des politiques et d'articulation des échelles.

**Alors que la logique d'appels à projet a tendance à mettre les communes « en concurrence » et à fragiliser l'échelon communautaire, le renforcement de la fonction d'animation et de pilotage de la CUD constitue à notre sens un enjeu central de la conduite des politiques de cohésion sociale sur le territoire.**

L'organisation définie par la CUD vis-à-vis des villes, tant sur un plan technique que politique, vise donc avant tout à se mettre au service du projet de cohésion sociale. La stratégie mise en œuvre comprend en outre une ouverture internationale transfrontalière menée en étroite collaboration avec la Région ainsi qu'avec le Medway Council (Grande Bretagne). Un important travail de lobbying est mené sur l'importance du volet social, urbain et économique, à mener de manière croisée pour les projets territoriaux.

Enfin, la Région est historiquement très impliquée dans la Politique de la Ville. Un important travail est en cours car elle se questionne sur la façon dont elle va modifier ses interventions sur les territoires de manière à croiser au mieux leurs propres politiques et le projet de la Communauté Urbaine.

## Béatrice PRIEUR - Directrice de la mission DSU - Brest Métropole Océane

Brest Métropole Océane est une des plus anciennes communautés urbaines de France. Elle comporte huit communes, 240 00 habitants dont 140 000 sur la ville centre.

**Ce territoire bénéficie d'une Politique de la Ville ancienne et comporte un projet sur l'agglomération avec toutefois des dimensions intercommunales réelles mais peu lisibles actuellement dans leurs relations à ce projet.** La géographie prioritaire est concentrée sur la ville centre. **L'organisation des services est complètement intégrée entre la ville-centre et la communauté urbaine.** Ce processus est ancien; il a été achevé en 2001 avec la mission DSU, une petite équipe de huit personnes rattachée au pôle Solidarité-proximité-citoyenneté. En tant que directrice de la mission, sur un poste qui a évolué, je fais partie des 7% d'ancien(nes) sur leur poste ou leur mission.

Le schéma d'organisation du CUCS actuel est issu de la continuité et de l'évolution de la « Politique de la Ville », assumé et voulu par les signataires, sans doute proche de ce que l'on peut trouver ailleurs. **Cette organisation est structurée par les thématiques du projet, la volonté de portage par les politiques dites de « droit commun » et donc les dispositifs ad hoc propres à chaque volet.** En contrepartie, cela implique un certain éclatement et une notion d'équipe qui inquiète (trop de temps, concurrence / services...), et qui n'est pas attendue de la même manière dans les différents champs professionnels.

A cela répond une action en propre de **la mission DSU qu'il a fallu et faut encore construire au quotidien dans un contexte d'engagement politique réel, mais tout de même d'absence de commande véritable**: perte de sens, crise de la Politique de la Ville, tension entre les approches locales et les orientations nationales de l'Etat...

En termes d'organisation, trois éléments sont structurants :

- Elle est tout d'abord fondée sur **l'affirmation de fonctions diverses au sein de la mission DSU** : ensemblier de terrain sur les quartiers prioritaires; ensemblier plus stratégique avec le projet global; observation et évaluation; des compétences d'impulsion sur des chantiers particuliers (jeunesse, éducation, discrimination, participation des habitants.....). Cette posture a une traduction directe dans les missions et profils de poste de chaque membre de l'équipe, et pose également

quelques questions : quelle démarche nouvelle de management ? Et, quels objectifs et travail en commun dans ce paysage éclaté ?

- Deuxième élément structurant, **la participation des membres du DSU au maximum d'équipes sur les quartiers ou au niveau de l'agglomération.**

- Troisième élément structurant, comme l'animation des instances politiques du contrat sont peu porteuses, **il existe un autre niveau d'animation d'équipes transversales sur les quartiers prioritaires et au niveau global du contrat.** Ces niveaux d'équipes sont davantage construits sur une base d'auto-saisine que de « commande ». Ce contexte est particulièrement vrai pour les équipes partenariales de développement social sur les quartiers prioritaires, en relation avec la direction de la proximité.

A ce jour, la mission DSU a quatre rôles principaux, à différents degrés de mise en œuvre. En s'appuyant sur le projet écrit en 2007, **il s'agit de maintenir et de construire la lisibilité globale et le partage de ce projet dans sa dimension opérationnelle, dans ses résultats, dans la détermination des orientations annuelles.** Cela se traduit par une démarche d'élaboration de tableaux de bords de suivi entamée en 2008 suite à une expérience d'évaluation mais aussi de la mise en place des outils d'observation. **Une fonction « d'innovation » ou « d'accompagnement de changements » incombe également à la Mission.** Elle a une traduction opérationnelle, aux côtés et avec les thématiques, sur des chantiers particuliers tels que « avec les parents tous les enfants peuvent réussir », la construction d'une action d'auto-réhabilitation sur Brest avec les Compagnons bâtisseurs, formation action sur les dérives sectaires, le décrochage des jeunes, volet accompagnement des habitants en OPAH-RU, co-animation d'un groupe des agents de développement de proximité dans les démarches participatives... **La Mission DSU tient également un rôle fort dans la réflexion et la vision prospective** en relation avec le projet de développement de la collectivité vers un projet de cohésion sociale : réflexion engagée avec un groupe d'élus et ayant contribué à intégrer cette approche dans le projet métropolitain, invitation à participer aux démarches de projet de la collectivité avec recherche d'apport utile (agenda 21, PLU, PDU,...). Elle porte également une mission nouvelle et hors Contrat : l'égalité entre les femmes et les hommes.

En quelques mots pour conclure, **il est important de considérer le portage et l'intelligence politique locale comme un point fort indispensable et aidant dans le contexte actuel. Mais l'absence de**

**véritable commande, l'auto-saisine permanente, la perte de sens, amènent difficultés récurrentes et fatigue.** Cela pose également la question d'une tension à résoudre en continuité (prise en compte utile de l'histoire et du temps long) et nécessité de renouveler les approches et les organisations.

### Gaëlle DANIEL - Responsable solidarités urbaines et emploi - CA de la région Nazairienne

Saint-Nazaire Agglomération (La CARENE) est une agglomération de 115 000 habitants. Forte d'une expérience éprouvée en matière de développement social urbain, l'agglomération et les trois villes ayant des territoires prioritaires se sont engagées dans un Contrat Urbain de Cohésion Sociale et un projet de rénovation urbaine en 2007. **L'ambition de ces deux contrats est de contribuer à la réduction des écarts de développement entre les quartiers. Au moment de la définition des projets sous-tendus par ces contrats, les collectivités ont souhaité défendre un projet global de développement qui dépasse les frontières des quartiers.**

Ce projet global de développement a notamment été présenté valorisé dans le cadre de la réponse à un appel à projets Feder – Axe 4, projet dénommé Projet Urbain Intégré « PUI ». Au sein de l'agglomération, un pôle solidarités urbaines et emploi positionné en transversalité entre les directions du développement économique et de l'aménagement a été créé en 2007. **Porteur de la démarche PUI, ce positionnement constitue une force pour appréhender et ajuster le cas échéant, les projets en vue de répondre aux enjeux de solidarité. Ce pôle assure l'animation directe de différents dispositifs (CUCS, PRU, PLIE) ; ce qui facilite la mise en cohérence des actions.**

**Le PUI est le projet de territoire de l'agglomération qui vise à contribuer à la réduction des inégalités sociales et territoriales de l'agglomération.** Au regard de son objet, il puise son action dans le CUCS et le PRU, mais pas uniquement. Il veille à développer, dans des lieux et des thèmes porteurs de développement et d'attractivité, des actions visant à contribuer à la solidarité entre les territoires et leurs habitants. **L'une des forces de cette démarche est le sens porté par le projet d'ensemble dans le sens où il décroïsonne les approches pour faire en sorte que les actions portées par le PUI répondent bien à la fois aux enjeux d'attractivité et de solidarité.** Ainsi, la création d'un théâtre en centre-ville est développée en veillant à ce qu'il réponde à la fois à

l'attractivité du pôle de centralité auquel il appartient, et également en veillant à créer des liens avec des territoires et les habitants en difficultés. Les équipes dédiées à la programmation et à la médiation du lieu travaillent ainsi sur la mise en place d'un projet « intégrateur ». A l'inverse, les actions en territoire prioritaires visent à répondre aux besoins des populations résidentes en toute proximité mais également propose une offre de services pouvant également concerner les habitants de la Ville.

**La mise en œuvre de ce projet ne saurait être pertinente sans avoir une mobilisation des acteurs de terrains et l'appropriation des enjeux de développement.** Le parti pris en matière de gouvernance pour la mise en place du PUI est de privilégier le « bottom-up », c'est-à-dire s'appuyer sur les actions développées localement à l'échelle infra-communale et les valoriser, voire les consolider, si nécessaire, dans le cadre du PUI. Le PUI s'est également appuyé sur des actions structurantes à l'échelle de l'agglomération : ainsi la refonte du transport en commun a été travaillée dans un objectif de renforcement des centralités, mais également de désenclavement des quartiers. **La mobilisation des acteurs institutionnels a aussi été essentielle.** Ainsi, les partenaires Etat et Région notamment ont accompagné l'agglomération dès 2007 pour sortir d'une logique des périmètres stricts de la politique de la ville en soutenant à travers par le FEDER des projets se situant en dehors des périmètres. Sans leur adhésion à cette approche « intégrée », le PUI n'aurait pu avoir cette dimension.

**A ce jour, à la CARENE, on porte le regard suivant sur les pistes d'actions à poursuivre :**

- **L'approche intégrée nécessite un décloisonnement des territoires et des**

**thématiques.** Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur les actions développées localement et les mettre en résonance avec les enjeux d'attractivité et de solidarité. Cette mise en résonance se met en place par l'appropriation des acteurs du projet d'ensemble. D'où un enjeu d'animation et de développement qu'il est nécessaire de mettre en avant.

- **Le partenariat institutionnel constitue également une dimension incontournable pour réussir le projet.** Leur adhésion permet de faire reconnaître et valoriser les actions locales. Leur soutien traduit également l'ambition de leur propre politique publique en matière de solidarité urbaine. **L'une des perspectives en termes de gouvernance est de proposer un projet intégré en local qui serait le support des démarche de contractualisation avec les partenaires institutionnels ; et non, comme il est d'usage à ce jour, de « contorsionner le projet » pour que celui-ci rentre dans un dispositif dédié.**

- **L'organisation de l'agglomération doit être adaptée au contexte local pour répondre aux enjeux de décloisonnement et de transversalité.** Des dispositifs doivent être gérés en propre par l'organisation dédiée au PUI, notamment les dispositifs liés à la politique de la Ville, mais on doit également veiller à s'appuyer sur les projets thématiques spécifiques afin qu'ils répondent bien aux enjeux de solidarités urbaines.

**Pour le projet PUI, la volonté de l'agglomération est de renforcer le lien entre la démarche agenda 21 et le projet urbain intégré ; le PUI constituant l'un des piliers au côté des enjeux de préservation des ressources, du développement économique durable et de la lutte contre le changement climatique.**

## CE QUI RESSORT DES ECHANGES

Sur la base de ces nombreux exposés et face à la diversité des situations, certaines questions ont vu le jour. Parmi celles-ci, nous noterons : « quels sont les types de contrats de travail et les modes de financement principaux de ces postes ? », « quelle est la place des conseils de quartiers par rapport à ces différents organigrammes ? », « quels enjeux identifie-t-on sur la question des PSL (Plans Stratégiques Locaux) ? Quid de leur financement à moyen terme ? Quel devenir de territoires qui seront alors « sortis » de la Politique de la Ville ? », « Quel lien fait-on, dans ces équipes Politique de la Ville, avec le développement durable ou les agendas 21 ? ».

Cette moisson de questions montre non seulement la complexité du sujet mais également son niveau de diversité.

**Parmi les enseignements de cet Atelier figure une certitude : il n'y pas de modèle unique. L'organisation à l'œuvre peut varier du tout au tout en fonction de l'échelle d'intervention, des moyens disponibles, de l'histoire locale des acteurs en présence...** Le PRU apparaît souvent comme un moteur de l'animation des équipes et de l'ingénierie au sens « équipe projet ». Mais, paradoxalement, ce moteur ne fonctionne qu'avec difficulté en articulation avec le côté DSU (malgré la concertation, le soutien aux habitants, le travail en proximité, la GUP... initié ou rattaché au PRU).

**Autre enseignement, l'importance primordiale du portage politique pour le (bon) fonctionnement de l'équipe intégrée.** Au vu des exemples, il semble indispensable que les équipes soient intégrées au niveau des professionnels mais aussi des élus ! Cela supprime même sans doute toutes les questions fines d'organisation. C'en est la clef de voute, la condition sine qua non, l'élément nécessaire et (presque) suffisant.

**D'une relation technique / politique forte peut naître la réponse aux vicissitudes de la vie tumultueuse de la conduite du changement, à commencer par la « bonne » gestion des dispositifs.** Car il ne faut pas se faire submerger par les dispositifs. Il faut les utiliser dans le cadre d'un projet construit, s'ils permettent des apports au projet (sinon, s'en passer). Il peut également être important de savoir valoriser ce qui a été fait par la Politique de la Ville. Avoir une action de lobbying (auprès de l'Europe ? d'abord au niveau de l'Etat membre ?) sur la notion de cohésion sociale, qui comprenne bien une démarche intégrée urbain + social + environnement + économie, peut avoir un « effet retour » intéressant localement.

Mais le plus évident est sans doute de **pouvoir donner du sens à l'action menée, au projet, et donc aux organisations qui sont au service du projet et qui le mettent en œuvre, à partir de (ou pour aller vers) un projet de cohésion aggro renouvelé.** Il s'agit là de savoir renouveler les relations aux habitants pour pouvoir renouveler les projets possibles. Pour cela **il semble également important d'ouvrir cette réflexion sur les équipes-projets Politique de la Ville à d'autres professionnels du développement** (collègues des services environnement, bailleurs...) afin d'éviter un certain autisme et engager des liens féconds notamment sur l'approche « intégrée » du développement durable. A ce point de l'Atelier, il est question de faire un lien entre ces réflexions et le Chantier « Développement durable » de l'IRDSU...

Deux autres thématiques sont apparues au cours des échanges. De nombreux échanges ont ainsi eu lieu autour de **la question de la « sortie de la Politique de la Ville » avec les PSL (Plans Stratégiques Locaux) et autour de la question de la place et du rôle des habitants dans cette action à l'avenir.**

**Sur les PSL, le Groupe en a d'abord eu une vision contrainte : une nouvelle injonction de faire aux territoires. Puis, la discussion s'est orientée vers une autre vision : celle d'une nouvelle opportunité pour appréhender le projet de territoire en reliant les aspects urbains et sociaux avec l'ensemble des acteurs concernés** (tous les services de l'Etat et de la Ville ou de l'agglomération réunis autour d'une même table, tel que cela ne se voit plus depuis fort longtemps...). Les PSL peuvent même apparaître comme de nouveaux moyens pour penser-programmer-projeter les besoins de rénovation d'autres quartiers que ceux qui sont actuellement en « rénovation urbaine », et pour reconnecter le PRU avec le DSU...

**Sur la place des habitants, il apparaît urgent de parvenir à repenser et à changer la posture des professionnels à l'égard des habitants.** Mais pourquoi arriverait-on aujourd'hui à faire, sans moyens financiers ce que l'on n'a pas mis en place il y a 20 ans avec les moyens à disposition ? Parce qu'on est au pied du mur, et qu'il va falloir intégrer cette dimension « pouvoir d'agir » comme constituante de l'évolution des équipes-projets...

## Atelier 2 - « Développer le pouvoir d'agir des habitants... oui, mais comment ? Le changement de posture des professionnels et des bénévoles pour accompagner les habitants »

La perspective de cet atelier est de considérer que la pertinence et l'efficacité des certaines actions passe par une capacité de l'action publique à la co-élaboration. Quelles sont les conditions d'un travail ensemble entre habitants, parents et professionnels ? Comment peut se construire un dialogue moins déséquilibré entre habitants et professionnels ? Comment accompagner justement des dynamiques d'habitants qui veulent transformer leurs réalités ?

**Atelier basé sur les témoignages d'un Centre Socioculturel de Metz et d'une association strasbourgeoise - en partenariat avec la Fédération départementale des Centres Sociaux de Moselle.**

**Animateurs : Martine GERVILLE** - Déléguée de la Fédération Départementale des Centres Sociaux de Moselle - **José DHERS** - Administrateur IRDSU

**Rapporteur : Sonja KELLENBERGER** - Chargée de mission à l'UNADEL

### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES INTERVENTIONS

#### Maurice KUENTZ - Directeur du Centre social de la Grange aux Bois à Metz

Le Centre socioculturel est une association socio-éducative qui propose des activités culturelles et de loisirs sur le territoire de la Grange aux Bois, quartier périphérique de Metz non classé en ZUS.

Les membres du bureau de l'association, habitants du quartier, ont depuis plusieurs années la volonté de développer sur le quartier une structure qui permettrait de créer du lien entre les habitants des différents quartiers du territoire et qui permettrait d'animer le territoire par des propositions d'actions nouvelles et ajustées aux besoins repérés. Ils ont travaillé plusieurs années et ont démarché les institutions pour imaginer et réaliser le recrutement d'un directeur de centre social.

A son arrivée en novembre 2011, le directeur du centre social trouve un projet déjà très « mature », totalement porté par les habitants, qui lui demandent un accompagnement pour la dernière étape, à savoir : demander l'agrément centre social à la CAF. Un questionnaire en appui

au projet (sur la représentation des besoins du quartier par la population) a été élaboré par les habitants, qui l'ont aussi largement diffusé (y compris dans la rue, sortie des écoles, etc.), avec un taux de retour très important. Ce questionnaire a été élaboré suite à un diagnostic DLA (Dispositif Local d'Accompagnement) qui a constaté les trois manques suivants dans le quartier : lien social, lien intergénérationnel et cloisonnement socio-spatial en 3 sous-quartiers. Les habitants ont eux-mêmes mobilisé des fonds pour le financement d'un poste de fonctionnement.

Le pari est donc réussi. Mais cela pose encore deux questions : celle du risque d'institutionnalisation et de perte de la dynamique par la présence d'un professionnel, et celle de la représentativité des membres de l'association au regard du territoire.



**Marie-Christine CARAYOL- Directrice de l'association « ParEnchantement » - Strasbourg**  
**accompagnée de 4 personnes bénévoles et salariés de l'association**

**Dans le quartier il n'y avait pas de structure petite enfance ni d'insertion. Le projet de l'association est donc, à la base, de proposer des services petite enfance (crèche et soutien scolaire).**

Le quartier comporte 13 bailleurs sociaux, un urbanisme sans lieu central, beaucoup d'isolement et un manque de services, qui n'ont pas été pensés de façon concomitante.

Le projet a été mené avec beaucoup d'implication des habitants en amont, ce qui a mobilisé plus de participants. Un partenariat s'est constitué avec la Politique de la Ville, le CUCS, plusieurs Fondations, la Caf, plusieurs aides de l'Etat, et beaucoup de contrats aidés.

L'association soutient l'engagement parental et citoyen à travers différentes rencontres et activités où participent parents et/ou enfants. **Les principes forts du projet associatif sont l'accueil et l'ouverture, la participation, le soutien et la responsabilité, ainsi que l'accompagnement.** Ce sont les habitants qui proposent des projets pour améliorer la vie dans le quartier et participent à leur réalisation avec l'aide de l'équipe salariée.

## CE QUI RESSORT DES ECHANGES

Ces deux présentations ont suscité un dialogue très nourri. Parmi les questions posées sur l'un ou l'autre des témoignages ont figuré différentes préoccupations.

**La question de la légitimité d'instances de représentation (typiquement le comité de gestion des associations du Centre) a été posée.** Elle témoigne de l'importance accordée au principe de l'intérêt général. Mais ce principe, bien que fondateur et fondamental n'est pas toujours servi par une situation idéale. Ainsi, même si la représentativité n'est pas acquise, il s'agit de valoriser cette importante participation, très mobilisatrice, et qui peut avoir des effets d'entraînement. **Et finalement, ce qui compte, c'est de dégager une dynamique positive pour sortir des habitudes et faire changer de modèle de vie aux habitants, pris dans des situations très problématiques.**

**La question de la pérennité de la démarche participative a également été questionnée.** À cela, il convient de dire que sur le temps long, il convient de mobiliser les moyens de droit commun. **Mais c'est aussi toute la question de savoir comment passer de la dynamique et de l'action collective qui existe sur un quartier à une autre forme d'organisation plus institutionnelle tout en gardant la force de l'action collective.** Là, tout est affaire de posture professionnelle. Il s'agit de savoir « accompagner » une démarche et des habitants.

D'autres questions structurent le débat, parmi lesquelles figure **la question des services.** Est-ce une « bonne » motivation à l'adresse des habitants ? Est-ce là une « bonne » clé d'entrée pour la participation ? Les projets petite enfance / parentalité offrent-ils une meilleure accroche, plus de facilité en termes d'implication ? Le travail avec les habitants sur le cadre de vie offre plus de facilité ?

Cette thématique est complexe et nourrit de nombreux développements. Ainsi, **même si la question des services et des besoins est réelle, il semble que s'engager dans un projet d'abord par plaisir, plaisir d'être ensemble, peut être un levier suffisamment puissant pour mobiliser dans la durée.** Sentir que l'on est en capacité d'apporter « quelque chose » dans un groupe, dans une démarche, est un élément décisif. Dans les services rendus autour de l'enfance et de la parentalité il y a beaucoup d'enjeux. L'enfance - élever ses enfants - est un domaine où tout le monde a un pouvoir ou une responsabilité, où on maîtrise quelque chose, où chacun a sa place.

**Les formes de participation « empowerment » actuelles suggèrent de ne pas partir des besoins et désir des gens, mais de leurs capacités.** Il y a une tension entre le développement communautaire, sa méthodologie de travail et la méthodologie projet de territoire (développement local/territorial) qui suppose que tout s'organise à partir d'une analyse des besoins pour ensuite dérouler une méthodologie. Il s'agira de tenir les deux. Le projet de territoire offre un cadre avec une certaine liberté.

Le professionnel DSU fait de nombreux métiers. En plus, de son « cœur de métier » de développement social urbain, il exerce celui de médiateur, de facilitateur, celui qui travaille les complémentarités. Il permet de faire le lien avec les élus en montrant la spécificité, l'intérêt d'un projet.

## Atelier 3 - « Observation, évaluation... des compétences à développer, de nouvelles organisations à construire »

Les démarches d'observation et d'évaluation sont stratégiques pour qualifier les projets. Mais les professionnels ne sont pas toujours bien équipés en ressources dans ce domaine. Comment peuvent-ils s'organiser pour mettre en place ces fonctions et à partir de quelles opportunités ? Comment l'IRDSU, avec ses partenaires (SG-CIV et Centres de Ressources Politique de la Ville) peut aider la communauté professionnelle à s'outiller, en faisant l'économie de la mobilisation et de l'exploitation des données ? Quelle est la disponibilité des sources utiles ? Comment mettre la priorité sur le partage de l'information, sa qualification par les acteurs locaux et le partage qui seul produit du sens ? Comment mobiliser les ressources universitaires pour accompagner et qualifier les démarches de projet ?

**Atelier basé sur les témoignages d'Epinal, de Romans et de Metz - en partenariat avec le CRPV Lorraine**

**Animatrice : Murielle MAFFESSOLI** - Co-directrice du CRPV Lorraine

**Rapporteur : Arthur RICHARD** - CIEDEL

51

### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES INTERVENTIONS

**Jean-Pierre ROGER - Administrateur  
IRDSU - Chargé de mission prospective -  
CA de Bourges**

À la demande du SG-CIV (Secrétariat Général du Comité Interministériel à la Ville) et de l'ONZUS (Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles) un cadre national de référence a été construit afin de soutenir les demandes d'observation locale.

**L'IRDSU a été associé à un groupe de travail avec l'appui de COMPAS (bureau d'étude). L'enjeu est de fournir à l'ONZUS une liste de soixante indicateurs « de base » et d'indicateurs problématisés (issus de croisements).**

Cela permettra d'avoir une analyse la plus fine possible et de proposer une formation à l'utilisation de ces indicateurs.

**Le travail à venir consistera à parfaire le socle de ces soixante indicateurs de base ainsi que le panier d'indicateurs problématisés. La finalisation du guide d'utilisation et la réflexion autour des modalités de formation seront aussi à l'ordre du jour.**

**Simon LEYENDECKER - Chargé d'études -  
Cabinet COMPAS**

Le groupe de travail se donne 4 objectifs :

- définir un socle commun d'indicateurs ;
- recenser les besoins locaux en termes d'indicateurs ;
- définir une stratégie pour la production nationale d'indicateurs manquants ;
- définir les grands axes de formation pour les acteurs locaux.

**A ce stade de la démarche, l'IRDSU et le COMPAS ont proposé une batterie de 60 indicateurs incontournables choisis en fonction de leur pertinence et de leurs plus-values dans la gouvernance locale.**

Le choix de ces indicateurs a été guidé également par le fait qu'ils soient facilement mobilisables ; le principe étant qu'ils soient disponibles pour l'ensemble du territoire national à une échelle fine infra-communale qui est l'IRIS. Ces indicateurs-clés permettent de disposer d'éléments de connaissances dynamiques sur des thèmes-clés (démographie, niveaux de ressources, activité, formation, logement, équipements de proximité). Ils permettent une comparaison entre les territoires afin de dégager leurs spécificités.

## Alexis LAMBERT - Chef de projet CUCS - Ville de Metz

À Metz, il s'agit de la mise en place d'un observatoire des quartiers avec un groupe de pilotage composé de l'Etat, du Conseil Général de Moselle, de l'agence d'urbanisme, de la Ville de Metz, de la CAF et du CCAS.

La démarche a d'abord consisté à identifier les territoires de référence (ZUS ? CUCS ? Zonage IRIS ? Autres ?) et à déterminer des indicateurs pertinents. Puis, s'est engagée une confrontation avec les partenaires associatifs afin d'avoir un retour sur la réalité de terrain. **Cette démarche de co-construction a permis d'enclencher une coopération inter-associative qui n'existait pas auparavant.**

## Isabelle BAUMEISTER - CHEF DE PROJET du Syndicat Intercommunal de Gestion du CUCS Communauté d'Agglomération Epinal-Golbey et commune de Chantraine

En 2010 est apparue la nécessité, tant pour le territoire que pour les quartiers, de construire une base de ressources exploitables tant au niveau quantitatif que qualitatif.

Pour mettre en place cet observatoire, la constitution d'un groupe de travail a permis de déterminer les attentes de chacun. Un travail s'est engagé avec un certain nombre d'acteurs locaux et institutionnels mobilisant différentes sources :

équipe CUCS, avec l'appui de l'Observatoire des mutations socio-économiques porté par la Maison de l'Emploi et des Services Publics, Pôle Emploi sur les recueils de données qualitatifs, Centres Sociaux / CAF, Police Municipale, Etat / Déléguée du Préfet, Association Prévention Spécialisée, Mission Locale, Education Nationale... **Le besoin identifié est celui d'un observatoire multithématique : emploi, démographie, vie de quartier...** L'élargissement du partenariat pouvant permettre d'élargir la réflexion, le volet « emploi » du CUCS correspondant à une volonté de l'Etat.

## Philippe POURTIER - Directeur de la cohésion sociale et de la tranquillité publique - Ville de Romans-sur-Isère

L'évaluation du PRU de Romans-sur-Isère s'inscrit dans la suite logique du travail réalisé dans le cadre de l'évaluation du DRE et du CUCS et de l'observatoire de la Politique de la Ville.

Suite à la diffusion d'un appel à projet auprès des universités et des centres de recherche, une convention signée avec le CIEDEL a permis la mise en place d'une démarche de suivi-évaluation d'impact sur un temps long (entre 18 et 24 mois). **Le temps de l'évaluation permet une immersion dans le territoire et dans les équipes ainsi qu'une observation des évolutions. Par ailleurs, la grille de lecture est co-élaborée dans le temps. De ce fait, l'observation revêt un caractère dynamique par opposition à un travail exclusivement centré sur les données statistiques et les études antérieures.**

## CE QUI RESSORT DES ECHANGES

La présentation de ces témoignages a suscité de nombreuses réactions et a conduit à de nombreux échanges avec les participants de la salle. **Différentes thématiques ont ainsi été abordées via des interrogations nourries :**

- Comment recouper l'information et construire des indicateurs lorsque les dates ne coïncident pas ?
- Comment procéder pour ne pas manquer d'intégrer au « socle d'indicateurs » des indicateurs locaux liés à l'activité économique ou au commerce dans les quartiers prioritaires ?
- Comment engager une réflexion sur la construction d'indicateurs qualitatifs sur la cohésion sociale et la mixité sociale ?
- L'approche « stocks / flux », notamment quant au parcours résidentiel est indispensable. Elle change la manière de voir les phénomènes et conditionne le pilotage stratégique des CUCS et du PRU. Comment conduire ce type d'observation ?
- L'INSEE a fait un important travail de territorialisation des données qui favorise l'observation. Comment le rendre accessible ?

- L'observation, moyen d'alimenter la réflexion des élus, doit-elle être déléguée à un tiers ou vaut-il mieux outiller l'équipe-projet ?

Il est encore vrai que **peu d'équipes-projet disposent de ressources en matières d'observation, notamment les petites villes et villes moyennes et/ou intercommunalités**. Les productions issues de la statistique nationale existantes (INSEE, SIG Ville) sont encore méconnues et nécessitent une diffusion plus large et une meilleure appropriation à la fois par les équipes-projets mais aussi par les décideurs. **Il s'agit en termes d'enjeux d'arriver à produire à la fois des outils matériels de diffusion mais aussi de qualification à l'observation.**

En parallèle à la définition d'indicateurs descriptifs de contexte, **il s'agit de déterminer des indicateurs « problématisés » à partir de l'exploitation des « fichiers détails » mis à disposition par l'INSEE**. Ils s'agit de montrer en quoi le chiffre permet d'interroger et de faire émerger des problématiques et répondre à des questions que se posent les acteurs de terrain. (Exemple de l'isolement résidentiel des hommes de 30 à 54 ans dans les quartiers politiques de la ville de Nantes Métropole)

**La mise en place d'un socle commun d'indicateurs et de données est très pertinente mais la réalité des territoires est compliquée. Les outils doivent donc être visibles et faciles d'accès aussi bien pour les techniciens que pour les élus.** Cela permet aux professionnels de gagner du temps et de l'énergie. Mais l'approche quantitative de l'observation (indicateurs) ne permet d'analyser qu'une partie des choses. Le fait de solliciter les universités pour une approche plus qualitative (autour des questions de la mixité ou de la cohésion sociale) peut être une solution.

**Les centres de ressources permettent par ailleurs de qualifier les professionnels.** La formation aux outils et la capacité d'analyse des différents indicateurs sont primordiales. La formation pourra être adaptée aux attentes des différents chefs de projet. Pour ce faire, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur les Centres de ressources et le CNFPT. Mais comme l'enjeu est d'arriver à une couverture nationale pour pouvoir faire de l'inter-comparaison, les territoires n'ayant pas de centre de ressources pourront peut-être s'appuyer sur les centres des régions voisines...

**En conclusion, il apparaît très nettement que, en observation comme en évaluation, ces outils n'ont de véritables sens que s'ils sont saisis comme des outils de pilotage du projet.** Il est utile et efficace de réfléchir en termes de pro-activité. **Lorsqu'elle est ainsi menée, l'évaluation peut s'avérer être un formidable levier de construction de sens et de valorisation de l'action publique pour les habitants, les élus et les professionnels.**

**La dynamique, le temps long, l'intégration de l'équipe, la co-construction des outils font partie du processus d'appropriation.** Cela en facilite l'utilisation. Un partenariat innovant entre collectivités locales, centre de recherche et étudiants est une des clés d'entrée sur ces thématiques passionnantes.



## Atelier 4 - « Regards croisés sur les approches professionnelles de la Politique de la Ville en France et en Allemagne »

Pour éviter toute redondance dans l'air du temps, nous n'évoquerons pas ici un « pseudo modèle allemand », mais simplement nos voisins étrangers, si proches, tellement pareils, et néanmoins si différents.

Le réseau lorrain DSU profite de sa situation géographique pour proposer un échange des plus fructueux avec d'autres professionnels autour de deux problématiques qui nous sont chères, à savoir : le DUI (Développement Urbain Intégré) ou comment agir en cohérence avec les multiples facettes et les nombreux acteurs de la Politique de la Ville ; et la participation des habitants au devenir de leur propre environnement. Entre l'émergence même d'une idée et sa réalisation, quelles pratiques et organisations permettent que les habitants trouvent leur place, pleine, entière... et décisive ?

Mieux cerner ces différentes approches, leurs conditions de réussite, leurs arrière-plans culturels, et leur caractère potentiellement transférable d'un territoire à l'autre sont au cœur de cet Atelier.

**Atelier basé sur les témoignages de Franck FRIED, de la ville de Sarrebruck, d'Hervé FUCHSMANN, de la ville de Romainville, et de Ute CORNEC, professeure associée à l'Université de Münster - en partenariat avec le Réseau des professionnels du DSU de Lorraine - CPL**

**Animateur : Johan CHANAL** - Chargé de mission - Carrefour des Pays Lorrains.

**Rapporteur : Dimitri THIRION** - Carrefour des Pays Lorrains

### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES INTERVENTIONS

Du fait de la présence d'un intervenant allemand francophone, Franck FRIED, de Sarrebruck, cet atelier a pu s'organiser sur un mode très interactif. Ainsi, il s'est ouvert par un tour de table centré sur les représentations des participants autour de la question : « pour vous, une des caractéristiques de la Politique de la Ville en France, c'est ... . En quoi cela vous semble-t-il différent des pratiques en Allemagne ou en quoi s'apparente-t-il aux pratiques en Allemagne ? ». L'ensemble des points énoncés (nature et intensité du partenariat, rôle de l'Eglise, fonctionnement « communautaire ») a permis un premier niveau d'échange.

#### **Franck FRIED - Chargé de mission - Ville de Sarrebruck, Allemagne**

Même s'il n'est pas un spécialiste de l'urbanisme car en charge de dossiers économiques et de financements européens, il est néanmoins en

mesure de donner des informations sur la manière dont les projets d'urbanisme sont structurés au sein de la Ville. Sarrebruck est située à 5 km de Forbach, et à 60 km de Metz. Elle est la ville-centre du Land de la Sarre.

**La présentation montre de nombreuses différences par rapport à la France entre les statuts du Maire, des Adjoints, du Conseil Municipal. Elle pointe également qu'il n'existe pas spécifiquement de « Politique de la Ville ». Il n'y a d'ailleurs pas de bailleurs spécifiquement sociaux (ainsi, pas de quartiers spécifiquement constitués de logements sociaux).**

Au niveau de l'organisation de la commune, on compte un « Pôle central Mairie » ainsi que cinq autres pôles thématiques. Afin de gérer les questions urbaines, un groupe de travail interdisciplinaire a été organisé avec un co-pilotage de deux personnes. **Il a pour objectif de traiter le**

**développement stratégique de manière inter-services et de travailler de manière inter-thématiques au développement des quartiers.** Avec une fréquence d'une réunion mensuelle, cela permet de repérer notamment des besoins spécifiques pour des quartiers plus sensibles. **Des groupes de travail sont alors organisés afin de privilégier une action de proximité.** Des acteurs locaux (telles que les paroisses des Eglises) sont également associés à ces groupes de travail locaux de manière à organiser la participation des citoyens. Cela peut comporter de manière régulière une quinzaine de personnes, et de manière plus ponctuelle une centaine de personnes lors de « conférences de quartiers ».

Autre type d'approche : le projet de « Grande région » Sarre / Belgique / Rhénanie-Palatinat. A cette échelle, il est question de créer une région polycentrique métropolitaine transfrontalière. C'est une nouvelle idée qui pourra avoir d'importantes répercussions dans les années à venir. Mais dans l'immédiat, et de manière transfrontalière, est déjà développé le projet d'Eurodistrict (sur une zone où transitent 10 000 frontaliers par jour pour des déplacements domicile / travail). Cela inclut notamment, dans une situation « d'après – mines », des projets en matière de santé, une reconnaissance des diplômes et une approche des quartiers sensibles de Sarrebruck et de Forbach. Cela fait également écho avec le projet de prolongement d'un tramway existant sur une ligne plus importante transfrontalière par un tram-train.

### **Hervé FUCHSMANN - Chef de projet Politique de la Ville et des politiques contractuelles - Ville de Romainville**

Romainville, en Seine-Saint-Denis, est une ville en pleine mutation et croissance démographique aux

portes de Paris. Elle est géographiquement située au centre de la toute nouvelle intercommunalité « Est Ensemble » de 9 communes et 400 000 habitants, la plus importante d'Ile-de-France. Cet apport de population nouvelle et de « classe moyenne » change le profil sociologique d'une population jusqu'ici essentiellement ouvrière. Les questions de « vivre ensemble » prennent donc tout leur sens.

Les premiers contrats de Politique de la Ville sont récents puisqu'ils datent de 2000. Au départ, la ville est allée sur la Politique de la Ville par effet d'aubaine liée aux subventions. **Au fur et à mesure, la ville est entrée réellement dans une dynamique de projet. Avant, le chef de projet était donc gestionnaire de crédits, aujourd'hui, il est rattaché à la direction générale, référent du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi... La fonction a donc évolué de la gestion de dispositifs à la participation à la réflexion stratégique sur le développement de la ville.** Il y a d'abord la question de l'accès à la connaissance, à l'information, ce qui est fondamental.

Sur la question de l'évolution de la relation aux habitants, les choses ont également évolué. **Depuis 2001, des Conseils de quartiers, avec des moyens financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, présidés par des habitants élus, ont été mis en place. Depuis, face à certaines difficultés de fonctionnement, il a été fait marche arrière. Il est encore difficile de faire de la co-production. Et lorsqu'un projet est mis sur le versant de la participation, c'est surtout pour tenter de faire participer des habitants à un projet piloté de manière descendante.** Il est également difficile, pour des populations qui vivent souvent dans une certaine urgence, de s'investir sur des projets inscrits dans une échelle de temps relativement longue, tel que c'est forcément le cas en matière de projet urbain.

## **CE QUI RESSORT DES ECHANGES**

Les échanges et débats qui ont animé cet Atelier peuvent se rassembler en quelques points thématiques. **Tout d'abord, c'est la question de la sollicitation de l'avis des habitants qui s'est posée.** En France, on y oppose souvent la « légitimité des urnes » à « l'expertise d'usage » des habitants. La question ne semble pas se poser de la même manière en Allemagne où les citoyens se sentiraient déjà légitimes à intervenir, à se mêler des affaires publiques, obligeant ainsi les édiles à les prendre réellement en considération. Les citoyens sont légitimes pour prendre des initiatives, et la Ville de Sarrebruck essaie de les intégrer.

En revanche, en Allemagne comme en France, il semble que toutes les catégories sociologiques se retrouvent inégalement dans ces formes de mobilisation (retraités, formés, classes moyennes...). Des formations d'usagers experts sont mises en œuvre à Sarrebruck.

Sur le caractère transfrontalier, de nombreuses remarques ont vu jour. **Il existe en effet des échanges, des initiatives, telles que l'Eurodistrict, une sorte d'EPCI européen dynamisé par Forbach et Sarrebrück. Mais il n'y a pas spécifiquement d'échanges autour de la Politique de la Ville.** Le problème de la langue reste crucial, voire s'amplifie par le fait que de moins en moins d'élèves français choisissent cette langue. Or, dans l'Eurodistrict, la langue officielle est l'Allemand.

**Présent en France, l'esprit de propriété se différencie de l'esprit de mobilité en Allemagne (où la location est privilégiée).** Cela n'est pas sans conséquence pour les projets. Cela marque aussi l'histoire et la constitution même du logement social. **Et alors qu'en France, le « risque communautaire » apparaît comme une lubie permanente et largement partagée, Frank FRIED explique qu'en Allemagne, le regroupement communautaire n'apparaît pas comme une source a priori de difficultés, de problèmes sociaux.** Autrement dit, à Sarrebrück, il ne leur vient pas à l'esprit de lutter contre le regroupement communautaire. Les populations étrangères essentiellement turques et italiennes, sont donc plutôt bien connues.

**Ute CORNEC nous explique que dans son travail comparatif, il ressort que des démarches positives sont à considérer en Allemagne (tel le développement durable, par exemple), mais que d'autres le sont en France (par exemple, l'innovation sociale qui est poussée à une grande réactivité des territoires, et ce malgré le poids ou même du fait du poids des injonctions nationales.)**

Est également apparu un consensus sur l'idée que les territoires, leurs réalités, leurs histoires, le vécu et le ressenti des citoyens sont différents et justifient d'évoquer LES politiques de la ville plutôt que LA Politique de la Ville (entre le bassin houiller ici, ou Paris, ou les ZUS en centre ville dégradé), tant les situations sont en fait différentes.

## 6 - Allocutions de clôture

Gilles JEANNOT - Chercheur, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Sylvie REBIERE-POUYADE - Présidente de l'IRDSU

57

### Gilles JEANNOT - Chercheur, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Mon point de vue sur ces journées est partiel car je n'ai pu assister qu'à deux groupes ; l'un sur l'innovation et l'autre sur les « équipes intégrées ». Quelques remarques toutefois.

Dans le premier groupe sur l'innovation, une collègue allemande a présenté un schéma tout à fait suggestif. On y voyait « en vert » les relations harmonieuses et « en rouge » les relations de conflit. En Allemagne, tout était vert et tout était rouge en France (je caricature à peine). D'un autre côté on nous a présenté des méthodes facilitant la coordination et l'innovation partagée dans des univers qui semblaient au contraire a priori pacifiés. **Ne pourrions-nous pas assumer le fait que nous sommes dans des espaces conflictuels ?** Cela me fait penser à un auteur, psychanalyste, Georges DEVEREUX, qui avait écrit un livre intitulé « de l'angoisse à la méthode » et qui, s'adressant aux scientifiques, disait que la méthode ne sert pas à être rigoureux et à bien travailler mais qu'elle sert d'abord à nous protéger de l'angoisse. J'ai toujours cette l'impression quand je vois de beaux power-point, des référentiels métiers, des guides, ...

**Dans le deuxième Groupe, celui portant sur les « équipes intégrées », il a été demandé aux participants de se classer dans la typologie. Et c'était un groupe dans lequel il y avait beaucoup de « chefs d'orchestre ».** Beaucoup de grandes villes autour de la table. Des politiques structurées avec beaucoup d'acteurs. Il me semble que toute la question était alors comment peut-on intégrer dans l'organigramme les injonctions liées aux différents dispositifs de la Politique de la Ville.

**Le régional de l'étape, représentant de Metz, nous a expliqué que des élus qui ont une vision claire peuvent permettre de digérer les différents dispositifs, se les réapproprier dans leurs propres politiques. Il a reconnu cependant qu'il y avait des morceaux plus gros et difficile à digérer, tels que les PRU et différents avatars tels que les Plans Stratégiques Locaux.**

**A Brest, c'est la banalisation qui prime et les dispositifs sont mis dans chaque service, traités de manière routinière au risque toutefois de perdre l'esprit de la Politique de la Ville.** Pour contrer ce risque, une équipe transversale participe à toutes les réunions pour garder les dispositifs dans l'esprit de la Politique de la Ville. Une manière de garder la pureté de la ligne en ne mettant pas trop les mains dans le cambouis ?

D'autres réaffirment l'intérêt de dispositifs transversaux dans l'esprit des origines de la Politique de la Ville. On peut noter que ce sont de jeunes professionnels engagés dans des projets à forts financements européens. Un retour aux sources à la sauce des méga-dispositifs ? **Dans beaucoup de situations cependant, comme Mulhouse, Dunkerque ou Autun, il semble qu'il y a encore beaucoup de bricolages, d'ajustements, de tentatives de faire au mieux en tirant parti de la culture, de la présence des élus, des éléments de contexte ; pour faire tenir l'ensemble.**

J'ai trouvé cet atelier tout à fait passionnant. **On est là dans ce qui fonctionne lorsque l'organisation municipale est mobilisée. Cela ne veut pas dire que les choses marchent d'elles-mêmes, mais les questions essentielles d'organisation sont prises à bras-le-corps.**

## Sylvie REBIERE-POUYADE - Présidente de l'IRDSU

Je ne vais pas faire une grande conclusion. Je pense que nous avons tous découvert et appris des choses aujourd'hui et les actes seront publiés très prochainement.

**Je pense que du point de vue des professionnels et de l'Inter-Réseaux l'enjeu est maintenant d'être en capacité de produire des points de vue qui vont pouvoir infléchir les choix qui vont être faits sur ce que seront les futures politiques de la ville.** Je ne suis pas pessimiste. Bien sûr je pense qu'il y a des choses sur lesquelles nous ne pourrons pas revenir. **Mais je pense aussi que nous, professionnels, nous avons intérêt à être présents pour peser sur ce débat public au moment où les décisions vont se construire.**

En tous cas nous continuerons à vous proposer des temps de travail comme celui-ci - et comme notre Assemblée Générale du 22 mars - qui permettent d'échanger, de se confronter à des regards d'experts et de construire nos points de vue dans la convivialité. Vous pouvez également retrouver des espaces d'échange dans nos réseaux régionaux où vous serez les bienvenus.

Merci encore à vous tous, à l'UNADEL, à la Gazette des communes et à la Ville de Metz. Et à bientôt.

---



# Annexe 1 - Contribution de l'ACSé à la Journée nationale IRDSU du 23 mars 2012

*En 2010, l'ACSé confie au cabinet FORS la réalisation de l'étude sur l'ingénierie locale de la Politique de la Ville dont les résultats sont présentés au cours de la journée nationale de l'IRDSU du 23 mars 2012.*

*L'ACSé souhaite apporter aux participants un éclairage sur le contexte dans lequel elle a commandité ces travaux et les enseignements qu'elle en a tirés au profit de sa mission d'animation de réseau.*

## Le contexte :

Depuis 2010, l'ACSé a souhaité renforcer sa stratégie d'animation et de qualification de réseau, partant du simple constat que la qualité des actions proposées aux habitants des quartiers dépend pour partie de la qualification de l'ensemble des professionnels associés, de la sélection des projets à la réalisation de l'action.

Dans le contexte où elle conduit son action depuis 2 ans (changements importants induits par la RGPP, prolongation des CUCS jusqu'en 2014 dans le cadre de la géographie prioritaire existante) l'ACSé se dote d'un programme d'animation et de qualification défini comme un ensemble coordonné d'actions et d'outils visant à ce que chacun des acteurs concernés dispose des connaissances et des compétences nécessaires à la réalisation des tâches qui lui incombent, pour contribuer à la mise en œuvre des missions de l'ACSé. Les professionnels visés par ce programme le sont à différents titres : services de l'Etat directement chargés de la mise en œuvre des missions de l'Agence, professionnels généralistes ou spécialistes de la Politique de la Ville et de ses programmes, dont les postes peuvent être financés pour tout ou partie par l'ACSé, acteurs intervenant dans les champs thématiques de l'Agence.

Dans ce cadre, l'ACSé a engagé un important plan de formation des nouveaux services déconcentrés de l'Etat en charge de la mise en œuvre de ses missions (DRJSCS et DDCS/PP). Parallèlement, elle a développé des actions spécifiques en direction de professionnels spécialisés dans la mise en œuvre de certains de ses programmes : étude sur les professionnels salariés du dispositif de réussite éducative, dispositif de formation des acteurs du volet santé de la Politique de la Ville et de formation inter-acteurs de la prévention de la délinquance réalisés en partenariat avec le CNFPT, formation des acteurs de la GUP.

Enfin, c'est dans ce contexte que l'ACSé porte son attention sur les professionnels « généralistes » en charge de la Politique de la Ville par le biais d'une étude sur l'ingénierie locale de la Politique de la Ville confiée au cabinet FORS.

## L'étude :

Consciente des transformations ayant affecté les professionnels regroupés sous l'appellation « chef de projet » et de leur rôle dans la mise en œuvre de la Politique de la Ville sur les territoires, l'ACSé qui, en 2009, consacrait 12 M€ au financement de ces postes, leur porte une attention accrue. L'Agence souhaite contribuer à une actualisation des connaissances sur la réalité de leurs métiers et de leurs conditions d'emploi, sur le fonctionnement local de la Politique de la Ville et les besoins de formation et d'animation de ces « généralistes » de la Politique de la Ville. Les résultats de ces travaux, réalisés en grande partie en 2010, ont été diffusés en avril 2011. Pour la réalisation de cette étude, un questionnaire a été adressé à 936 professionnels, dont 56 % ont répondu.

Pour l'ACSé, les enseignements majeurs issus de cette étude sont les suivants :

- l'incidence des contextes national et local de la Politique de la Ville sur les choix d'organisation au sein des collectivités locales, et les conséquences de ces choix sur le périmètre des missions du professionnel généraliste (aboutissant aux quatre figures de professionnels définies par l'étude).
- les améliorations souhaitables dans les relations avec l'Etat, en raison notamment de la perturbation apportée de manière transitoire, dans le contexte particulier de l'année 2010 (première année de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat), par les mouvements de personnels importants dans les services de l'Etat, mais aussi, à plus long terme, par les choix organisationnels de l'Etat local.

L'étude a également confirmé l'obsolescence de la notion de Co mandatement, et la faible incidence du cofinancement des postes sur la qualité des relations des collectivités avec l'Etat et l'ACSé.

- la conciliation, parfois perçue comme difficile par les généralistes de la Politique de la Ville, entre le travail conduit localement sur le projet de territoire et les dispositifs et programmes nationaux de la Politique de la Ville.

## Les suites données à l'étude :

Les résultats de cette étude ont permis à l'ACSé de définir ses priorités immédiates, notamment en termes de formation et d'animation de son réseau Etat. Ces enseignements restent utiles pour mesurer le chemin à parcourir, de part et d'autre, pour répondre aux enjeux actuels et futurs de la Politique de la Ville, tels que les dessinent les expérimentations en cours sur les PSL (sorties de rénovation urbaine) et les CUCS expérimentaux : l'Etat et les collectivités devraient de plus en plus être amenés à travailler ensemble sur des logiques de projets intégrés.

Dans cette perspective l'action de l'ACSé en matière d'animation et de qualification de réseaux s'articule autour de trois objectifs :

### **1- Faire monter en compétence son réseau territorial**

De 2010 à 2011, l'ACSé a dispensé à son réseau 2 770 journées de formation « métier ». Ce programme de formation se poursuit et se diversifie en 2012 et s'accompagne d'un programme d'animation renforcé centré sur les échanges de pratiques, la réflexion sur les processus de travail et le partage de connaissance.

### **2- Consolider et outiller les processus de travail communs**

Aujourd'hui, le travail sur la programmation des CUCS est au cœur de la relation de travail entre les services de l'Etat et les collectivités. Il était donc nécessaire pour l'Agence d'intégrer cette dimension dans ses systèmes d'information et de mettre à disposition des professionnels qui en sont les acteurs un outil qui formalise et facilite ce processus : c'est le projet A.P.P.E.L (Application de Programmation des Projets en Ligne), qui verra le jour en 2012.

### **3- Renforcer la culture commune et le dialogue entre les professionnels de l'Etat et des collectivités**

L'atteinte de cet objectif mobilise au-delà des seules compétences de l'ACSé, et implique donc qu'il soit partagé. C'est l'orientation donnée par l'Agence à l'animation de ses partenariats nationaux et de leurs relais locaux. La refonte de la convention pluriannuelle d'objectifs de l'IRDSU, la renégociation de l'accord cadre ACSé-CNFPT et les directives données aux DRJSCS sur les financements des centres de ressources contribuent de ce point de vue à la mise en œuvre d'une ingénierie plus efficace et prospective.

Dans le même temps, afin de favoriser concrètement ce rapprochement, l'ACSé se dote d'un nouvel Extranet, ouvert aux agents de l'Etat depuis janvier 2012 et ultérieurement aux chefs de projets.

Enfin, afin de soutenir cette dynamique, l'ACSé envisage de proposer, à partir du second semestre 2012, des temps d'échanges et de réflexion communs, sous forme de rencontres régionales ou interrégionales, qui auront vocation à se poursuivre en 2013.

# Annexe 2 - Note IRDSU : « Pour améliorer la mise en œuvre de la Politique de la Ville : l'enjeu d'une ingénierie locale adaptée »

## Pour améliorer la mise en œuvre de la Politique de la ville : l'enjeu d'une ingénierie locale adaptée

juillet 2010

61

### 1- Un constat

> Les professionnels du Développement Social Urbain sont apparus dans le paysage des « grands ensembles », il y a 35 ans, avec la mise en œuvre des politiques sociales et urbaines. **Ces métiers se sont développés autour des valeurs du développement local et se sont appuyés sur les méthodes de l'ingénierie de projet.**

**Ces professionnels travaillent à l'échelle des quartiers, des villes et des agglomérations.** Ils abordent les différents aspects de la vie en ville que sont **le social, l'urbain, le développement économique, l'emploi, la citoyenneté, la lutte contre les discriminations, la prévention, la sécurité et l'ingénierie administrative et financière.**

Aujourd'hui ils sont chefs de projet, directeurs de projet, agents de développement, chargés de mission, directeurs territoriaux, directeurs généraux adjoints ..., **généralistes ou spécialistes.**

Le contexte d'exercice de ces métiers de la Politique de la Ville et du Développement Social Urbain se transforme dans un contexte social, économique et environnemental tendu et dans un paysage institutionnel de plus en plus éclaté et décentralisé, avec l'émergence de nouveaux enjeux autour du développement durable.

> **Une logique de spécialisation thématique et de programmes est en cours**, de nouveaux dispositifs se mettent en place qui génèrent de nouvelles spécialités (chefs de projet renouvellement urbain, coordonnateurs Ateliers Santé Ville ...) et renforce **le besoin de développeurs généralistes pour conforter les approches « intégrées » du développement local**, gage d'efficacité de l'action publique (par exemple le lien social/urbain/économique sur les quartiers en rénovation urbaine).

Il est essentiel d'approfondir les modalités de coopération entre les généralistes et les spécialistes, de viser aux découloissements. **L'enjeu est de renforcer l'efficacité de chacun et la performance collective. Les professionnels doivent pouvoir œuvrer ensemble dans une démarche intégrée de « projets de territoire solidaires et durables ».** Le rôle des employeurs/décideurs est primordial pour y arriver.

> Suite à une enquête réalisée par l'IRDSU auprès de 210 équipes projet en 2007, il ressort **quelques éléments de tendance :**

- **La maîtrise d'ouvrage est plutôt centrée sur les procédures.** Les instances communes de pilotage sont rares et s'organisent plutôt sur des pilotages spécifiques, autour des CUCS, des PRU ou encore des CLSPD et CLS.

- La maîtrise d'œuvre semble s'affranchir des frontières entre procédures et programmes et se centre plus sur le Projet. Les villes restent majoritaires dans le portage des équipes de projet, le portage intercommunal restant encore peu important.
- L'implication des élus, extrêmement déterminante dans la conception et la mise en œuvre du Projet est plutôt jugée en progression par les professionnels interrogés (54%).

Des faiblesses importantes dans la mise en œuvre des projets demeurent:

- La difficulté à mobiliser les services de droit commun de l'Etat et des collectivités locales,
- L'insuffisance des outils d'accompagnement et de qualification de l'ingénierie de projet au niveau local et national,
- Des démarches d'implication des habitants et de démocratie participative encore très relatives.

Autant d'enjeux à saisir pour mieux répondre aux besoins et aux nécessaires évolutions en cours.

## 2- Des propositions

Proposition N°1 :

### **UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES METIERS DE L'INGENIERIE SOCIALE ET URBAINE ET LEUR PROFESSIONNALISATION**

- Organiser des « Assises des professionnels de la Politique de la Ville et du DSU » pour relancer la mise en œuvre des recommandations prioritaires du rapport Brévan-Picard de 2000 sur cette partie des « Métiers de la ville ».
- Renforcer la « Plate-forme nationale des métiers du développement territorial » animée par l'UNADEL avec l'appui de l'Etat, des associations d'élus, des partenaires sociaux, des chercheurs et d'autres associations de développeurs territoriaux. (Cette plate-forme a produit des travaux qui sont référence depuis 2001 : référentiel de compétences de développeur généraliste en 2005, coproduction des fiches métiers de la famille développement du CNFPT et des fiches ROME de Pôle Emploi, guides, travaux d'études...)
- Renforcer la formation et la qualification des équipes : amélioration de l'offre de formation initiale et continue des universités et organismes de formation, développement des réseaux professionnels et des centres ressources. Renforcer les coopérations entre eux sous l'impulsion du Ministère de la ville.
- Développer les formations à la prise de poste pour les nouveaux professionnels au niveau régional et national.
- Coproduire des guides de l'ingénierie locale de la Politique de la Ville qui fassent davantage référence : observation locale (quantitative et qualitative), évaluation locale, élaboration/mise en œuvre et suivi d'un Projet de Territoire et d'un Contrat, accompagnement au changement...

Proposition N°2 :

### **DES COMPENSATIONS EN MATIERE D'INGENIERIE LOCALE**

- Soutenir les villes en difficulté d'ingénierie (dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur observatoire, de leur Projet de Territoire, de leur contrat, et de leur évaluation ...), par la création d'une « mission d'appui nationale » : missions d'appui méthodologique et formatif individuelles et collectives, cofinancement de postes, aide au recrutement, coaching, mise à disposition de données d'observation, mise à disposition d'une ingénierie externe
- Négocier avec l'Etat, les conseils régionaux et généraux le cofinancement de l'ingénierie locale sur les sites où elle est la plus faible.

**Proposition N°3 :**

**UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ET UNE MEILLEURE INGENIERIE LOCALE**

- **Renforcer la mobilisation partenariale** et instituer des organisations sur un mode projet.
- **Qualifier la maîtrise d'ouvrage locale** par une approche plus stratégique, prospective et évaluative.
- **Intégrer toutes les dimensions du développement durable** dans le « Projet de Territoire ».
- **Améliorer la performance de l'observation locale et de l'évaluation.**
- **Favoriser les modalités de portage et de partage politique et technique** du projet (comité de pilotage stratégique, GIP, multi mandatement ...).
- **Mettre en cohérence les dispositifs**, mieux articuler les procédures au service du Projet de Territoire.
- **Rattacher les chefs de projets au plus haut niveau des organisations** (maire ou président d'EPCI, directions générales).
- **Articuler les spécialistes et les généralistes** dans une perspective d'ingénierie « intégrée » liée au développement local durable des villes.
- **Développer des formations actions « in situ »** autour du Projet de Territoire, mobilisant l'ensemble des acteurs impliqués, permettant de décroïsonner les cultures professionnelles ainsi que le rapport entre sphères politique, technique et participative.
- **Développer et qualifier les prestations d'accompagnement externe** : de l'élaboration des cahiers des charges à l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

**Proposition N°4**

**UN DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS, USAGERS ET CITOYENS**

- **Mutualiser, développer et étendre les méthodes de concertation** mises en œuvre dans les projets. Développer la démocratie participative.
- **Intégrer la place des habitants dans les projets de manière à toujours développer leur « pouvoir d'agir ».**
- **Mettre en place des Assises annuelles des acteurs locaux** sur chaque site.



## Annexe 3 - Éléments biblio-historiques de la « Plate-forme Métiers »

*La « Plate-forme nationale des métiers du développement territorial », animée par l'UNADEL, est une Plate-forme partenariale créée en 2001. Elle a capitalisé plusieurs travaux sur les différentes familles de métiers (développements territorial, local, social urbain, économique, etc.). Elle a d'abord mené des travaux sur les compétences transversales et questionne aujourd'hui davantage leurs évolutions.*

### I/ D'où parlons nous ? : histoire de la Plate-forme et évolution récente

- La décentralisation en France et la création de l'UNADEL
- La Plate-forme des métiers du développement territoriale : une structure partenariale
- Deux chantiers en cours sur l'évolution des métiers et sur la relation emploi-formation

**1. La dynamique décentralisatrice instaurée à partir de 1982 en France est exclusivement conduite par l'État central.** C'est pour soutenir la prise en compte de la créativité des territoires, pour encourager la mobilisation des ressources locales, humaines, matérielles et financières que l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local) a été créée, dans la filiation du mouvement du développement local (États généraux de Mâcon en 82, programme européen Leader en 1991, reconnaissance des structures de Pays et simplification de la coopération intercommunale en 95 et 99,...). L'UNADEL est un réseau qui associe depuis 1992 des élus, des militants associatifs et des professionnels mobilisés autour d'un objet commun : la promotion et la reconnaissance des territoires de projets comme creuset du développement local. Elle fonde son objet sur la promotion de la dimension partenariale et participative du développement local et se veut un espace de ressources, de productions et d'échanges autour du développement local, de l'ingénierie territoriale et des territoires de projet.

#### Références :

- Décentralisons autrement – le livre blanc du développement local et de la décentralisation, éd. ADELS-UNADEL, 2012
- « Un livre citoyen pour une autre décentralisation », Dossier de la revue Transrural Initiatives, n° 413, février 2012
- [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr)

**2. La plate-forme nationale des métiers du développement territorial a été créée en 2001 et est animée depuis par l'UNADEL.** Il s'agit d'une structure partenariale unique, au croisement de travaux de recherche universitaires, de travaux d'études divers (centre de ressources, etc.), de collaborations avec le Pôle emploi et le CNFPT, d'implications de professionnels du développement. Elle a notamment participé à l'élaboration des fiches métiers de Pôle Emploi et du CNFPT, elle a coréalisé avec ETD (Entreprises, Territoires et Développement) un guide de formation en 2003, et réalisé un référentiel de compétences « cœur des métiers » du développement territorial en 2005, etc. Elle se veut un lieu de réflexion, de production et de capitalisation de documents et d'outils divers pour porter un éclairage sur l'évolution des métiers du développement territorial, qualifier les professionnels, mieux cerner les articulations entre formation et emploi, favoriser la mobilité professionnelle.

- Plaquette de la Plate-forme des métiers du développement territorial (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?rubrique5>)
- Fiches métiers (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article84>)
- Référentiel de compétences « Cœur des métiers » (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14>)

**3. Actuellement, elle mène deux chantiers majeurs et complémentaires sur l'évolution des métiers et de la relation emploi-formation :** une réflexion prospective des métiers du développement territorial qui démarrera sous peu et une étude des relations qu'entretiennent la sphère des « professionnels du développement territorial » et celle des « formations au développement territorial » à l'aune de 7 Groupes régionaux en cours (Rhône-Alpes, Auvergne, Ile de France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine en France, et l'Estrie au Québec, Canada). Ces deux chantiers ont permis d'accumuler beaucoup de travaux récents répondant à la question de l'évolution des métiers, dont la plupart se trouvent déjà en ligne dans le « Portail ressource » de la Plate-forme (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?rubrique8>) et classé selon le type de support (article, thèse, enquête métiers, etc.).

La Plate-forme avec ses partenaires est impliquée à différents niveaux dans les questions posées par les évolutions des métiers : professionnels, employeurs, formation, structures d'appui aux professionnels (réseaux, centres de ressources), institutions. A ce titre, la Plate-forme est elle-même un lieu d'observation privilégié du changement d'identité de la profession et des enjeux liés aux transformations qui touchent ces métiers.

- Divers documents de présentation des chantiers (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article80>)

## II/ Évolutions historiques et transformation des métiers

- Premier constat : ce sont des « métiers flous »
- Deux figures historiques
- Histoire de définitions
- Une lente transformation des métiers

### 1. Ce sont des métiers flous

Ces métiers posent des problèmes de repérage aux chercheurs et les professionnels eux-mêmes éprouvent des « difficultés à expliquer leur métier à leur belle-sœur ». Les « métiers flous » est le titre du livre de Gilles Jeannot, publié en 2005 et basé sur plusieurs enquêtes de terrain depuis la 2<sup>e</sup> moitié des années 90, théorisant ces métiers qui doivent en permanence adapter, et parfois même réinventer, des fonctionnaires appelés à agir dans des domaines aux contours assez mal définis. D'autres études, dans le domaine rural comme urbain, font ce même constat d'être face à des métiers difficile à identifier car renvoyant à la « multiplicité des termes pour les nommer et à la diversité des structures qui emploient ces agents. Ils découlent aussi du flou du métier, de la diversité des profils et de la diversité des statuts juridiques. » (L. Barthe-Baldellon et alii., 2004)

D'autre part, les agents eux-mêmes expriment ce problème d'identification du métier en s'auto-désignant d'« agent-de-développement-animateur-chargé-de-mission-chef-de-projet » (ADELIM - Association des agents du développement local du limousin – Note de cadrage pour le séminaire de re-lancement de leur association en juillet 2011)

- Gilles Jeannot, « Les métiers flous du développement rural » dans *Sociologie du travail*, vol 47, n° 1, 2005, p. 1-19 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article89>)
- Gilles Jeannot, *Les métiers flous – Travail et action publique*, Ed Octarès, 2005
- Laurence Barthe-Baldellon et alii., *Enquête sur les employeurs des agents de développement local de la région midi-pyrénées*, Laboratoire Dynamique Rurale, 2004 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article41>)

- Vanessa Girard, Note bibliographique sur les métiers de la ville, 2010 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article44>)
- Martine Theveniaut, Stéphane Michun, *Vers un dénombrement des professionnels du développement territorial : enquête exploratoire en Languedoc-Roussillon*, UNADEL, DIDERIS, 2008 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article48>)

## 2. Deux figures historiques

Ces métiers trouvent leur origine dans les premières expériences de développement local, apparues dans les territoires ruraux à la fin des années 60 et dans les territoires urbains à la fin des années 70. Jusqu'à la fin des années 80, ils sont marqués par une « forte expérimentation dans le domaine de l'accompagnement de projet local, où le militantisme et l'engagement de nouveaux professionnels aux côtés des acteurs locaux caractérisent fortement les pratiques de conduite de projet. Dans un contexte où les territoires sont bousculés, parfois même désarticulés par des situations de crises sociale, économique et démographique, où apparaissent les premières procédures d'appui à des projets territorialisés (parcs naturels régionaux, plans d'aménagement rural, Politique de la Ville, etc.) et où la décentralisation libère les initiatives des collectivités locales, ces métiers ont pour finalité première l'accompagnement transversal de toutes les formes d'initiatives prises par les acteurs dans les territoires.

Le fil conducteur de ces pratiques repose sur l'animation : il s'agit de tisser des liens entre des secteurs d'activité, des acteurs qui ne se connaissent pas, d'établir les bases d'un dialogue territorial pour inventer des actions adaptées aux problèmes des habitants. Une nouvelle figure professionnelle émerge : **l'agent de développement généraliste**, souvent qualifié **d'animateur de territoire dans les espaces ruraux et de chef de projet dans les espaces urbains**. Parfois accompagné par les services de l'Etat (directions départementales de l'agriculture ou de l'équipement, par exemple), il apparaît comme le chef d'orchestre des premiers projets de développement local, certains agents se définissant eux-mêmes comme « les couteaux suisses » du territoire. [...] Ils se positionnent dans une logique d'interface entre les habitants, les élus et les services de l'État. » (L. Barthe, 2010 ; p. 33)

- Laurence Barthe, « Transformation et défis de l'ingénierie territoriale » dans la revue Territoires, n° 511, octobre 2010. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article53>)
- Les actes de la première « Université d'été du développement local », organisée par l'UNADEL et l'Université Toulouse le Mirail en septembre 2011. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article30>)
- Claude Jacquier et Dominique Mansanti, avec la collaboration de Jean-Marc Berthet, Francie Mégevand, Marilyne Mougél et Marie-Agnès Roux, *Le développement social local. Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2, dossier d'étude n° 70*, CNAF, juillet 2005

## 3. Histoire de définitions

Les définitions des métiers du développement territorial sont elles-mêmes en évolution et des **glissements sémantiques** témoignent des transformations des métiers en cours : développement local – développement territorial – ingénierie territoriale. Une vision aménagiste du territoire comme espace national, aux logiques descendantes, prévaut dans les années 50. Une autre vision de l'activité et de la vie économique se développe, produite par les mouvements sociaux lors des années 60/70 : un postulat ascendant, endogène. Avec la décentralisation et l'institutionnalisation de ce mouvement ascendant - la loi Voynet en 1999, la reconnaissance du « développement » comme compétence des structures intercommunales -, la démarche transversale apparaît. Celle-ci vise la prise en compte des logiques ascendantes et descendantes et se traduit par l'instauration du « **développement du territoire** » (projet IngeTerr « Cadres, concepts et pratique de l'ingénierie territoriale », projet de recherche PSDR, Auvergne, 2010).

La définition suivante est issue d'une collaboration autour du référentiel de compétences cœur des métiers de la Plate-forme des métiers, entre professionnels travaillant dans divers domaines (économique, social, urbain, rural, ...), généralistes ou thématiques. Il s'agit alors d'une définition élaborée à partir des pratiques et par les professionnels eux-mêmes, pointant leur référentiel d'intervention, à la fois idéal et pointant le cœur des métiers.

### *Définitions des métiers du développement territorial (DT)*

Le DT c'est « une transformation (sociale, du territoire...) vers un mieux-être global, au moyen de démarches de projet, avec valorisation des ressources locales dans une vision à long terme ».

Ce développement a besoin de professionnels compétents, dont les missions consistent à « impulser, concevoir, animer et créer les conditions de projets en partenariat s'inscrivant dans une politique territoriale de développement durable, d'anticipation des mutations et dans une démarche de démocratie participative ».

« Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique aux élus. Ses missions peuvent être assimilées à de l'ingénierie territoriale. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme.

Il participe à la conception et la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de dynamisation d'un territoire en intégrant des préoccupations d'ordre économique, touristique, social, culturel, agricole, environnemental, d'aménagement et d'urbanisme. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses.

C'est un métier dont la partie animation doit être prédominante sur la partie administrative. Animation, médiation, négociation, conseils... » (PFMET « Référentiel de compétences 'Cœur des métiers' », 2005 ; p. 6)

#### *Ingénierie territoriale (IT)*

L'IT désigne « l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement. [...] sont impliqués tout autant les prescripteurs que les centres de ressources, les bureaux d'études et consultants que les services techniques de l'Etat et des collectivités territoriales, les chercheurs et les formateurs ». (Lardon et Pin, 2007)

- Glossaire de la Plate-forme des métiers pour le travail de prospective et de recherche-action ([http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/IMG/pdf/GlossairePF\\_AOUT.pdf](http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/IMG/pdf/GlossairePF_AOUT.pdf))
- Janin C, Grasset E., *Ingénierie, intelligence et culture territoriales : interrelations dans la construction des territoires*, Communication au XLVI<sup>e</sup> Colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, du 6-8 juillet 2009 à Clermont Ferrand (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article45>)
- Janin Claude, Grasset Eric, Lapostolle Dany, Turquin Elise *L'ingénierie, signe de l'intelligence territoriale ?*, aux Editions Economica, 2011, 142 p.

#### **4. Une lente transformation des métiers**

Ces métiers se professionnalisent (formation dédiée, structuration de la profession – associations, réseaux de professionnels, reconnaissance par Pôle Emploi, CNFPT, élaboration de référentiels métiers), se technicisent (renforcement du séquençage de l'action autour de dispositifs de pilotage du projet), les pratiques et les appellations se diversifient. On observe une institutionnalisation progressive des pratiques et métiers liée aux politiques publiques de ces dernières années (relance des politiques d'aménagement du territoire, essor des politiques contractuelles - Pays, programme Leader, contrats de ville -, engagement des collectivités territoriales (départements et régions) dans le financement de l'animation des projets de territoire, généralisation de la politique par projet).

La période qui s'ouvre à partir de 2003 est qualifiée par L. Barthe comme une « période de paradoxes, caractérisée par un renforcement de la spécialisation et de la sectorisation des métiers, avec un renforcement de l'expertise technique opérationnelle, mais aussi par l'expression d'une volonté de retour aux fondamentaux de l'animation de la part des professionnels. On voit surgir de nouveaux référentiels, comme la compétitivité, l'excellence et le développement durable, qui paraissent très simples dans l'énoncé, mais qui sont très complexes à mettre en œuvre. De nouveaux mécanismes de conduite de l'action publique (ex : les appels à projets) se généralisent. On note également une rétraction des fonctions d'appuis des services de l'état et un essor de l'expertise privée. »

- Laurence Barthe, « Transformation et défis de l'ingénierie territoriale » dans la revue Territoires, n° 511, octobre 2010. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article53>)
- Les actes de la première « Université d'été du développement local », organisée par l'UNADEL et l'Université Toulouse le Mirail en septembre 2011 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article30>)

### III/ Un socle d'activités et de compétences partagées et une division du travail accrue

- Un socle d'activités communes en milieu urbain, rural et internationale  
Des macro-compétences partagées : référentiel des compétences « cœur des métiers » de la Plate-forme
- Vers une division du travail accrue et un travail en équipe  
Quelques résultats d'enquêtes : profils types des professionnels

#### 1. Un socle d'activités communes en milieu urbain, rural et international

Le référentiel de compétences « Cœur des métiers » a réuni 60 professionnels d'horizons variés (secteurs et familles professionnelles divers) et quelques employeurs et recruteurs au cours de 5 réunions de travail dans 5 régions. Ces professionnels décrivent via 5 macro-compétences (compétence de large maille enveloppant toute une série d'actions intervenant dans la durée) le cœur de métier commun aux métiers du développement territorial. Contribuer au développement territorial demande de mobiliser les cinq macro-compétences de façon interdépendante. Ce sont : l'aide à la décision, l'ingénierie et la conduite de projet, l'animation, la stratégie, la production de connaissance sur le territoire.

- Le référentiel de compétences « cœur de métiers » du développement territorial, PFMET, A. Killi (Cabinet Ingeniors), 2005 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article14>)

#### 2. Vers une division du travail accrue et la notion de compétence collective

Le mouvement du développement local s'est construit autour d'un modèle idéal-typique. Le métier qui y correspond s'est institutionnalisé : ce n'est plus un acteur central qui est investi (par exemple les chefs de projet comme hommes-orchestres avec une légitimité forte, co-mandaté par l'état et la région), ce sont les intercommunalités, les communes qui s'organisent. Il s'ensuit une division du travail accrue : les chefs de projet sont sur de la procédure ; des agents de développement de terrain sont sur la relation avec les habitants, les associations. En milieu rural, c'est un peu plus complexe, mais avec des phénomènes similaires. Ce n'est plus le chef de projet tout seul qui se revendique du développement, il y a plein de gens autour qui ont des compétences et qui les font valoir en matière de développement. Cela met en question les figures premières de ces métiers et les diversifie. (Hypothèse de travail de la Plate-forme, compte-rendu de la plénière de mai 2011)

Diverses études attestent ces hypothèses d'évolution.

L'étude sur les rôles et missions des professionnels généralistes Politique de la Ville, commanditée par l'ACSé et réalisée par FORS (2010) a élaboré 4 idéal-types plus ou moins proche du terrain/du pilotage stratégique de la Politique de la Ville : Les chefs d'orchestre, les superviseurs à distance, les ingénieurs, les animateurs de territoire. Elle montre qu'il n'y a plus qu'un quart des chefs de projet considéré comme généraliste et figure du chef d'orchestre/stratège et acteur de terrain.

En milieu rural, une étude réalisée par le CRDR (centre régional de ressources du développement rural) sur les agents de développement en milieu rural compare les résultats d'une enquête sur les parcours professionnels, les compétences et les activités conduite en 2009 avec les données recueillies en 1999.

Elle met notamment en évidence :

- Le poids des procédures territoriales : 54,6% des agents déclarent être, en partie ou en totalité, animateur d'un dispositif territorial.
- Le temps de travail consacré à l'administratif et au financier : 45% y consacrent entre 25 et 50%. 14% y consacrent plus de 50%.
- 80% travaillent en équipe et ce fréquemment pour 77% d'entre eux. Une grande majorité travaille avant tout en équipe mixte, collaboration interne et externe pour 70% => vers la notion de compétence collective.

Etude FORS pour l'ACSé sur l'ingénierie locale de la Politique de la Ville » ( <http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article78> )

- Agents de développement rural en Rhône-Alpes : votre métier évolue !, Résultats d'une enquête menée par le CRDR et IngéTerr sur les agents du développement local et l'évolution du métier en Rhône alpes, janvier 2010. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article31>)



- Focus Idéaltipe, profils et parcours des acteurs de l'ingénierie territoriale, programme de recherche PSDR (Pour et Sur le Développement Régional), IngéTerr (Cadres, concepts et pratiques en ingénierie territoriale), Auvergne. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article86>)
- Autres travaux sur l'évolution du métier du développeur économique : prospective
- Facteurs d'évolutions et pistes d'actions pour le développeur suite aux réformes en cours, ARADEL, 2011.

## IV/ Évolution des formations et des qualifications et complémentarité des types de formation

- Une forte augmentation des qualifications et une tendance à la spécialisation des formations
- La complémentarité des différents types de formation

### 1. Une forte augmentation des qualifications et une tendance à la spécialisation des formations

Toutes les enquêtes sur les agents de développement local (ADL) se rejoignent dans l'observation d'une forte augmentation des qualifications. Minimum Bac + 3 selon pôle emploi (ce qui est élevé selon leur critère). Un niveau Bac + 5 est souvent requis dans les collectivités ou les enquêtes montrent que les agents sont dotés de ce niveau (CRDR 2010, Dynamique rurale 2004)

Idem en milieu urbain : « des professionnels de plus en plus qualifiés dont les formations initiales se spécialisent » (plus de la moitié des professionnels a un diplôme équivalent à bac+5) ACSE FORS

Les filières de formation sont aussi très variées suite à une diffusion du développement local dans différentes formations. Des formations dominantes peuvent cependant être repérées selon différentes filières :

- ADL (milieu rural) : « géographie et aménagement local » (CRDR Rhône alpes). Une orientation plus forte vers l'aménagement (47% des agents ont une formation en lien avec l'aménagement et le développement, contre 36% en 1999) ; il y a aussi davantage de formations en lien avec l'environnement ;
- En milieu urbain : formation en développement local et/ou en sciences humaines. Développement local, urbanisme, sociologie, sciences politiques/ sciences éducatives et travail social (ACSE)

### 2. La complémentarité des différents types de formation (initiale, continue, échange de pratique, etc.)

Les travaux de la Plate-forme autour du référentiel ont notamment mis en évidence que les compétences cœur de métier requis pour l'exercice de ce métier s'acquièrent à 50% à travers l'expérience. D'où une attention plus importante attachée dans les travaux actuels aux formes informelles (hors dispositif de formation) et non formelles (acquis à travers l'expérience) : espace de confort professionnel (pour reprendre une expression de Philippe Carbasse), divers dispositifs d'accompagnement (centres de ressources, offres de formation associatives, etc.).

Avec nos partenaires du Québec, nous pourrions formuler les questions liées à la formation de la manière suivante : « L'enjeu majeur de la formation de base et continue nous confronte tous. Doit-on espérer une formation professionnelle initiale intégrée qui prépare complètement à l'ensemble des compétences exigées ? Où des formations disciplinaires de base « compatibles » à l'entrée en fonction avec des formations complémentaires sur mesure en cours d'emploi et des modes d'encadrement de partage des savoirs entre praticiens et de croisement des savoirs entre universitaires et praticiens ? »

- Ph. Carbasse, « Logique institutionnelle et espace public : quelles ressources pour des professionnels impliqués ? » in *Intervention sociale et implication. Chercheurs, praticiens et usagers : déconstructions, co-constructions et réciprocity*, sous la direction d'Yves Gilbert et Brigitte Baldelli, Presses Universitaires de Perpignan, Mars 2011. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article43>)
- C. Mercier, Synthèse *Atelier international sur les métiers et les pratiques du développement territorial intégré* à l'Université du Québec en Outaouais à Gatineau (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article91>)
- *Focus Compétences et référentiel de compétences en ingénierie territoriale*, programme de recherche PSDR (Pour et Sur le Développement régional), IngéTerr (Cadres, concepts et pratiques en ingénierie territoriale), Auvergne. (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article85>)

- Pascale Vincent, *La collaboration Université(s) – Territoire(s) : quels possibles ?*, programme "PRATIC (Partenariats de Recherche-Action pour des Territoires Innovants et Créatifs), CIEDEL (Centre International d'Etudes pour le Développement Local), Novembre 2011 (<http://www.Plate-forme-metiers-dvt.org/spip.php?article90>).
  - Site de valorisation de la rencontre "Penser les interfaces Université(s)-Territoire(s) dans le champ du développement territorial" du 17 octobre 2011 sur l'Ecosite de Biovallée à Eurre.  
<http://uniter.rhonealpes.fr/spip.php?rubrique63>
-