



L'ACSÉ
**Agence nationale pour la cohésion sociale
et l'égalité des chances**

ÉTUDE SUR L'INGENIERIE LOCALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE
ROLES ET MISSIONS DES PROFESSIONNELS "GENERALISTES"

Tome I

Rapport d'étude

*Juliette BARONNET
Florence BRUNET
Pauline KERTUDO
Anne SAUVAYRE*

FORS - Recherche Sociale
47 rue de Chabrol, 75010 Paris

Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00
Fax : 33 (0) 1 48 24 79 01

e-mail : fors@fors-rs.com
www.fors-rs.com

SOMMAIRE

PRESENTATION DES ENJEUX DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE	6
1 - Pourquoi une étude sur les chefs de projet généralistes ?	6
2 - Les objectifs donnés à la mission	7
3 - Méthodologie.....	8
a) Un questionnaire quantitatif pour réaliser une photographie des profils des professionnels et des missions qu'ils exercent.....	9
b) Une série d'entretiens qualitatifs pour approfondir la réflexion sur la fonction de généraliste et le positionnement de ces professionnels	10
4 - Contenu du rapport	13

PARTIE 1 : PRESENTATION DES PROFILS ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	14
---	-----------

I – QUI SONT LES PROFESSIONNELS GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?.....	15
--	-----------

1 - Une majorité de femmes et des professionnels dont la moyenne d'âge est de 40 ans.....	15
---	----

2 - Des professionnels qui, pour moitié, occupent leur premier poste dans la politique de la ville	16
- Une assez faible ancienneté dans le poste en moyenne... ..	16
... et dans la politique de la ville pour la moitié des professionnels	17
- Un parcours professionnel dans la politique de la ville, pour l'autre moitié de l'échantillon.....	17
- Expériences professionnelles préalables	19

3 - Des professionnels de plus en plus qualifiés dont les formations initiales se spécialisent	19
- Plus de la moitié des professionnels a un diplôme équivalent à bac+5.....	19
- Prédominance des formations en développement local ou sciences humaines.....	19

4 - Deux figures dominantes, les chefs de projet et directeurs de service	20
- Des fonctions de direction pour les professionnels les plus âgés	21
- La nature de la fonction varie selon le nombre d'agents de la collectivité et ses moyens en ingénierie	21
- L'origine de la formation influe peu sur le statut professionnel	21

5 - Des professionnels qui se partagent entre fonctionnaires territoriaux et contractuels	22
- La moitié des professionnels interrogés (51%) est fonctionnaire.....	22
- Cadre d'emploi des fonctionnaires	22
- Conditions d'emploi des contractuels	22

6 - Un peu plus de la moitié des postes des répondants sont co-financés par l'Etat.	23
--	----

7 - Zoom sur les professionnels jeunes (moins de 30 ans) et/ou débutants.....	23
- Des jeunes professionnels globalement répartis sur l'ensemble du territoire	23

- Zoom sur une catégorie spécifique : les jeunes professionnels occupant leur premier poste dans la politique de la ville (les « débutants »)	25
II. L'HETEROGENEITE DES CONTEXTES D'INTERVENTION ET DES MODES D'ORGANISATION LOCAUX	26
1 - Des sites aux difficultés sociales et urbaines d'ampleur inégale, et un ancrage historique dans la politique de la ville plus ou moins fort.....	26
2 - Un environnement professionnel et des échelles d'intervention a géometrie variable.....	27
3 - Quatre types d'inscription possibles dans l'organigramme de la collectivité / EPCI d'appartenance.....	31
4 - Des professionnels qui, dans leur majorité (66%), encadrent hiérarchiquement une équipe	33
5 - Caractéristiques partagées et spécificités des fonctions des généralistes au terme de l'enquête quantitative	34
PARTIE 2 - ANALYSE DES POSITIONNEMENTS PROFESSIONNELS	39
I. CONTENU DES MISSIONS ET POSITIONNEMENTS PROFESSIONNELS DES GENERALISTES	40
1 - Contenu des missions : d'un socle de tâches partagées.....	41
a) Des professionnels multi-tâches.....	41
b) Un socle de tâches communes... ..	42
2 - ... A des espaces métiers distincts	44
Espace métier 1 : les généralistes à la fois proches du terrain et du maire / président d'EPCI....	45
Espace métier 2 : les généralistes proches du terrain mais à distance du maire / président d'EPCI	47
Espace métier 3 : les généralistes éloignés du terrain et à distance du maire / président d'EPCI	49
Espace métier 4 : les généralistes éloignés du terrain mais proches du maire / président d'EPCI	50
3 - Un investissement des espaces métiers lié avant tout au contexte d'intervention	51
a) La répartition des compétences et des missions entre professionnels opérant à des niveaux différents sur un même territoire.....	52
b) Le positionnement au regard des différents dispositifs politique de la ville	57
c) L'histoire, les « intentions » et l'investissement politique local dans la politique de la ville.....	59
II. L'IDENTIFICATION DE QUATRE GRANDES FIGURES DU GENERALISTE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	65
1. Quatre déclinaisons possibles de la figure du « généraliste de la politique de la ville »	65
a) Les « chefs d'orchestre »	67
b) Les « animateurs de territoire »	72
c) Les « ingénieurs »	75
d) Les « superviseurs »	78

2 – Des vécus professionnels différenciés	81
a) Les chefs d'orchestre : un sentiment d'adéquation entre leurs représentations de leur mission, les objectifs donnés et leurs moyens d'action	81
b) Un vécu professionnel plus mitigé pour les autres « figures »	82
3 - Des figures professionnelles qui s'inscrivent dans des stratégies différentes des collectivités au regard de la politique de la ville	86

III. QUELLE CAPACITE D'ACTION POUR LES GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

1 - Quelle capacité à faire du diagnostic un outil dynamique de développement du territoire ?	90
a) Un outil différemment investi et mobilisé	90
b) La difficulté de passer d'une connaissance du territoire à la définition d'enjeux stratégiques..	92
2 - Quelle capacité à exercer une fonction de développement ?	94
a) Des professionnels qui s'efforcent de répondre simultanément aux priorités locales et aux orientations nationales.....	94
b) Auprès des collectivités : des positionnements « forts » ou « faibles » qui impactent sur la capacité de développement.....	96
c) Un positionnement variable vis-à-vis des associations	98
d) Des difficultés transversales : des opérateurs en difficulté et une place importante laissée à la reconduction des actions	100
3 - Des professionnels qui n'ont pas les mêmes capacités d'action sur l'ensemble des thématiques	103
a) Une part importante du temps de travail consacrée à la thématique du Lien social.....	103
b) Des capacités variables selon les compétences prises par la collectivité / l'EPCI de rattachement en matière de politique de la ville	105
d) Des capacités qui varient selon les thématiques sur lesquelles est positionné le service dont fait partie le généraliste au sein de sa collectivité / son EPCI	107
e) Une capacité à développer des projets transversaux qui varie selon l'intégration plus ou moins forte de certains dispositifs de la politique de la ville.....	109
f) La capacité d'action et de développement au regard des modèles organisationnels de la collectivité	110
4 - Quelle capacité à évaluer l'impact des actions menées ?	116
a) Une évaluation des actions financées par la politique de la ville dont le sens reste interrogé	117
b) Des difficultés reconnues à monter une démarche d'évaluation dans son ensemble	118
c) Qu'est-il demandé aux opérateurs ? Du suivi des actions à l'évaluation de la programmation	120
d) La question de l'impact des actions sur les bénéficiaires	123
e) Des professionnels très diversement outillés en matière de méthodologie de suivi et d'évaluation.....	125
f) Des évaluations locales à une évaluation nationale.....	128

IV. DES RELATIONS AVEC L'ETAT LOCAL QUI SE DISTENDENT	130
1 - Un contexte de réorganisation qui fait bouger les relations entre généralistes et représentants de l'état local	130
a) Des types de relations différenciés selon les interlocuteurs Etat	130
b) Des représentants de l'Etat qui s'interrogent sur leurs missions de suivi et de copilotage de la politique de la ville	134
2 - Le cofinancement des postes : un critère peu déterminant de la qualité des relations entre les agents des collectivités et de l'Etat local	136
a) Des modalités de cofinancement de l'ingénierie relativement déconnectées d'une stratégie locale de l'Etat en matière de politique de la ville.....	136
b) Une qualité des relations entre professionnels et Etat local peu influencée par le niveau de cofinancement	139
c) Le constat partagé d'une obsolescence de la notion de comandatement	140
3 - Des collaborations majoritairement technico-administratives, en l'absence d'une entente sur le sens actuel de la politique de la ville	142
a) Des espaces de collaboration construits par les personnes qui résistent aux changements en cours	142
b) Un copilotage recentré sur le suivi technique et administratif de la programmation	144
c) Deux conceptions de la politique de la ville qui ont du mal à cohabiter et faire sens	147
V - DES ENJEUX EN TERMES DE QUALIFICATION ET D'ANIMATION	151
1 - Une adaptation en continu aux évolutions du métier : un recours régulier à la formation	152
2. Des avis globalement partagés sur les besoins en formation, mais qui varient selon l'âge et l'expérience	153
a) Passer de la théorie à la pratique	155
b) Le reporting et la communication, des points faibles de la politique de la ville	156
3 - Une offre de qualification et d'animation par l'Etat qui reste à structurer	158
a) En termes d'animation, voire de qualification, un rôle important des centres de ressources .	158
b) Quel rôle de l'Etat dans l'animation locale de la politique de la ville ?	159
c) Quelle pertinence d'une animation nationale des généralistes de la politique de la ville ?.....	160
CONCLUSION	164
ANNEXES.....	168
1 - Questionnaire sur les chefs de projet et les professionnels « généralistes » de la politique de la ville	169
2 – Présentation de l'échantillon quantitatif	182
3 - Les guides d'entretien.....	184
4 - Tableaux détaillés des résultats de l'enquête par questionnaire	195

PRESENTATION DES ENJEUX DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE

L'étude commandée par l'Acsé intitulée « *ingénierie locale de la politique de la ville* » prend comme objet central « *les professionnels généralistes en charge de cette politique au niveau local* » : ainsi que le précise le cahier des charges, ces professionnels sont ciblés en tant qu'ils sont « *considérés comme les correspondants actuels de la figure initiale du chef de projet politique de la ville* ».

Prenant acte de l'éclatement des statuts et fonctions de ces professionnels « *regroupés historiquement sous l'appellation générique de "chefs de projet"* », l'Acsé désignait ainsi les professionnels non dédiés à la gestion de dispositifs sectoriels ou à une thématique spécifique, et référents, pour leur collectivité, de la politique de la ville et notamment du Contrat Urbain de Cohésion sociale (CUCS).

1 - POURQUOI UNE ETUDE SUR LES CHEFS DE PROJET GENERALISTES ?

La mission s'inscrit dans la perspective d'un travail de rapprochement entre l'Acsé et le réseau des professionnels généralistes de la politique de la ville. En effet, l'Acsé est financeur d'une partie de l'ingénierie au titre de la politique de la ville, tout en étant très éloignée de ces professionnels et connaissant mal les contenus actuels de leur fonction, ainsi que les conditions de mise en œuvre locale de la politique de la ville. Dans ce cadre, l'étude doit à la fois permettre de mieux connaître les généralistes, de cerner leurs éventuels besoins en formation et enfin d'identifier des pistes possibles à explorer par l'Acsé en matière d'animation de réseau.

Rappelons que le métier de chef de projet a évolué ces dernières années sous l'effet de deux principales dimensions :

- **une intégration dans les organigrammes des communes et EPCI.** Cette intégration s'est traduite à la fois par une certaine montée en hiérarchie, avec des chefs de projet devenus chefs de service voire directeurs, et par un élargissement des équipes consacrées à la politique de la ville, avec l'arrivée de chargés de mission, médiateurs, animateurs, agents de développement... Elle se traduit également par une plus grande diversité du positionnement territorial des chefs de projet, dont l'échelle d'intervention peut se situer au niveau de l'agglomération, de la commune, ou encore du quartier. **Cette intégration dans les administrations territoriales s'accompagne aujourd'hui d'une réorganisation de la présence de l'Etat local.** De fait, la relation entre l'Etat local et le chef de projet est réinterrogée, notamment au travers du dispositif des délégués du préfet.
- **une segmentation thématique du métier de chef de projet, qui a été affirmée d'abord avec la création de l'ANRU**, marquant la séparation, dans la quasi-totalité des sites, entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville. Les dispositifs relevant de l'éducation (Programme de Réussite Educative) et de la santé (Atelier Santé

Ville) peuvent avoir tendance à s'autonomiser également du chef de projet généraliste, en fonction des choix organisationnels des collectivités. Quant à l'aspect économique, il est localement davantage porté par des spécialistes de l'emploi et de l'insertion, au travers de dispositifs dédiés (Plan Local d'Insertion par l'Economique, Maison de l'Emploi...). Dans ce contexte, le métier même de chef de projet généraliste a évolué, par nécessaire adaptation à ces contraintes institutionnelles. En revanche, il semble que sa fonction n'ait pas, dans cet exercice, gagné en lisibilité. Certes, la difficulté à identifier clairement les missions et fonctions des chefs de projet a toujours fait partie des caractéristiques du métier, même dans sa figure « héroïque ». Cependant, la multiplication de chefs de projet thématiques et la force de leur positionnement au sein des collectivités complexifient le positionnement des chefs de projet généralistes.

Cette étude s'inscrit ainsi dans un contexte de transformations importantes des modes de gestion de la politique de la ville et d'incertitudes quant à l'avenir même de cette dernière.

La figure du « chef de projet généraliste » de la politique de la ville peut alors être considérée **comme un fil rouge pour interroger les différents enjeux et questionnements liés au sens et à l'avenir de la politique de la ville en tant que politique publique co-mandatée et co-financée par l'Etat et les collectivités.**

2 - LES OBJECTIFS DONNES A LA MISSION

Trois principaux objectifs étaient indiqués dans le cahier des charges :

- **Définir et décrire les métiers, profils et conditions d'emploi des chefs de projet politique de la ville généralistes**, c'est-à-dire non dédiés à la gestion de dispositifs sectoriels¹ ou non dédiés à une thématique spécifique, qu'ils œuvrent à l'échelle de l'intercommunalité, de la commune ou du quartier ;
- **Analyser le fonctionnement local de la politique de la ville en tant que politique co-mandatée et co-pilotée par l'Etat et la collectivité**, politique intégrée dans les intercommunalités et collectivités, politique territorialisée sur des quartiers prioritaires...
- **Apprécier d'éventuels besoins en formation et animation de ces professionnels** pour remplir leurs missions, et faire des préconisations en la matière à l'Acsé.

Ainsi, l'objectif de la mission était en premier lieu de réaliser une « photographie » des professionnels généralistes. Plus précisément, le travail devait permettre d'actualiser la connaissance de leur profil (formation, âge, sexe, ancienneté...), d'éclairer le contenu de leurs missions et des tâches réalisées, leurs positionnements au sein des organigrammes des collectivités ou EPCI, et de poser les bases d'une réflexion sur l'adéquation entre la

¹ Ces dispositifs sectoriels étant les suivants : PRU, PRE, ASV, GUP, CLSPD.

formation initiale et les offres de formation existantes et les besoins ressentis par les professionnels.

Dans une perspective dynamique, il s'agissait également d'analyser la place du chef de projet dans le système local de la politique de la ville et de questionner plus particulièrement :

- la place du généraliste au sein des équipes municipales et communautaires, avec, au-delà d'un décryptage des positionnements institutionnels, des questionnements sur le sens de l'action, la relation aux élus, la capacité à peser dans les projets sociaux et territoriaux des collectivités ;
- la place du généraliste au sein de l'ensemble des dispositifs sectoriels de la politique de la ville ;
- les relations entre les chefs de projet généralistes et les représentants de l'Etat local. L'Etat local ayant connu de profondes transformations ces dernières années, dont certaines sont encore très récentes : création des Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS)/ Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP), l'introduction d'une nouvelle figure de la politique de la ville avec les délégués du préfet ... ;
- les besoins en formation et animation, au niveau local comme national.

L'objectif poursuivi était de mettre en évidence la diversité des postures et missions professionnelles selon les configurations institutionnelles locales, en particulier en fonction des approches de la territorialisation en vigueur dans les collectivités.

Par ailleurs, l'analyse des relations entre généralistes et représentants de l'Etat, prenant en compte les transformations récentes de l'Etat local, devait explorer le contenu actuel des deux principes qui ont, à l'origine, organisé la politique de la ville : le co-mandatement et le co-financement. Quel peut être le sens, aujourd'hui, du co-mandatement ? Que peut-on en attendre ? Par ailleurs, l'arrivée des délégués du préfet est-elle le signe d'un changement important pour les professionnels généralistes dans leur relation à l'Etat ? Comment les perçoivent-ils ? Inversement, comment les représentants locaux de l'Etat perçoivent-ils l'action des chefs de projet ?

3 - METHODOLOGIE

Pour répondre à ces objectifs, la mission a été réalisée en deux phases distinctes, l'une portant plus précisément sur la connaissance de ces professionnels, l'autre ayant vocation à développer une analyse sur leur positionnement stratégique et leur place dans l'ingénierie locale de la politique de la ville.

a) Un questionnaire quantitatif pour réaliser une photographie des profils des professionnels et des missions qu'ils exercent.

- *Constitution d'un répertoire de professionnels*

Le répertoire des professionnels généralistes de la politique de la ville, comprenant le nom, la fonction, le numéro de téléphone et une adresse e-mail de chaque professionnel, a été constitué via les préfectures – avec l'assistance des collectivités et des centres de ressources dans certains cas. Un travail important de « nettoyage » et de complément de la base a été mené avant la passation du questionnaire, mais aussi pendant, afin d'identifier le plus précisément possible quels étaient les professionnels généralistes à qui serait envoyé le questionnaire, sur la base des intitulés de poste tels qu'ils nous avaient été communiqués par les préfectures.

Ainsi, les coordonnées des « agents de développement » ou des « chargés de mission » thématiques, ont été retirées du répertoire dès lors que d'autres professionnels étaient déjà affectés au même CUCS. Inversement, pour les CUCS d'agglomération les plus importants, il a été vérifié l'existence de professionnels à chaque échelle territoriale : quartier, commune, agglomération. Cette dernière vérification n'a cependant pas été systématique, essentiellement pour des questions de temps, ce qui explique une certaine sous-représentation dans notre échantillon des professionnels « chefs de projet de quartier », que les préfectures identifient moins facilement.

Le répertoire de base, tel qu'envoyé par les préfectures, est ainsi passé de plus de 1010 à 936 professionnels auxquels le questionnaire a effectivement été adressé.

- *Élaboration et passation du questionnaire*

Le questionnaire² a été élaboré en lien avec le comité de pilotage³ de l'étude et testé auprès de quelques chefs de projet afin d'en parfaire le contenu et les modalités de réponses. Il contient 92 questions détaillées portant sur les sujets suivants :

- Le parcours professionnel,
- L'environnement professionnel,
- Le contenu du travail,
- Les relations avec les services de l'Etat,
- La formation,
- L'animation.

² Le questionnaire est proposé en annexe.

³ Outre l'Acsé, étaient représentés au comité de pilotage : le SGCIV, l'ANRU, l'IRDSU, AMADEUS, les centres de ressources et l'UNADEL.

- *Un taux de réponse élevé : près de 6 professionnels sur 10 contactés ont répondu*

Grâce aux relances et à la mobilisation des réseaux de professionnels, 548 professionnels ont répondu, sur les 936 auxquels le questionnaire a été adressé, soit 59% du panel constitué. En outre, et malgré la longueur du questionnaire et la complexité de certaines questions (près d'une heure était nécessaire pour y répondre entièrement), les taux de réponse par question sont dans l'ensemble tous proches de 100%⁴.

- *Exploitation et présentation des résultats*

Une première exploitation du questionnaire a été proposée au comité de pilotage mi septembre 2010. Les nombreuses réactions ont poussé l'Acsé et nous-mêmes à renforcer l'exploitation : les réponses aux questions ont fait l'objet de multiples croisements systématiques avec notamment le profil des professionnels (âge, nature de la fonction, qualification et expérience professionnelle) et le contexte de travail, notamment une typologie des CUCS selon leurs caractéristiques démographiques produite par l'Acsé⁵.

Cette exploitation est présentée dans un rapport d'analyse quantitative, qui constitue le tome II du présent rapport, et propose une lecture exhaustive du questionnaire et des réponses, ainsi que des analyses croisées effectuées.

Un certain nombre de données de l'exploitation quantitative ont cependant été conservés dans ce document final, afin d'en présenter les principaux résultats, mais aussi pour étayer la description et l'analyse qualitatives sur les positionnements et missions des professionnels généralistes de la politique de la ville.

b) Une série d'entretiens qualitatifs pour approfondir la réflexion sur la fonction de généraliste et le positionnement de ces professionnels

- *Construction d'un échantillon de sites et élaboration des guides d'entretien*

Conformément au cahier des charges, des entretiens qualitatifs ont été réalisés entre novembre et décembre 2010 auprès d'un échantillon de professionnels généralistes (soit 36 entretiens réalisés). Ces entretiens ont été complétés, sur l'ensemble des sites, par des entretiens avec les représentants de l'Etat local, dans les Directions départementales de la Cohésion sociale (DDCS/ DDCSPP) ou les préfectures. Sur la plupart des sites, ont été également rencontrés en entretien individuel les supérieurs hiérarchiques de ces professionnels généralistes, ainsi que quelques élus.

La sélection des professionnels rencontrés a été réalisée en croisant les critères suivants :

⁴ Les taux de réponse sont un peu plus faibles vers la fin du questionnaire concernant les besoins en formation et en animation, ce qui peut s'expliquer davantage par la longueur du questionnaire que par le thème des questions.

⁵ Une présentation de l'échantillon des répondants au questionnaire est proposée en annexe de ce rapport.

- présence des 5 régions les plus représentées dans l'échantillon quantitatif : Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Alsace ;
- représentativité d'au moins 10 départements (commande du cahier des charges) ;
- diversité des sites d'intervention : petites et moyennes villes, importantes agglomérations ou communautés urbaines ;
- présence de professionnels intervenant au niveau d'une ville, d'une agglomération, d'un quartier ;
- attention à la diversité des âges, des sexes et des fonctions ;
- professionnels ayant laissé leurs coordonnées sur le questionnaire, et ayant donné leur accord pour être sollicités pour cette seconde phase (soit 272 répondants) ;
- possibilité de rencontrer, sur les sites où l'EPCI est signataire du CUCS, des professionnels intervenant à plusieurs échelons territoriaux (EPCI, villes, quartiers si l'échelon est couvert par des chefs de projet).

Le croisement de l'ensemble de ces données nous a conduit dans 16 départements et sur les sites de 20 CUCS différents.

Présentation de l'échantillon qualitatif – les sites

Département	Collectivités dans lesquelles des généralistes ont été interrogés
8 / Ardennes	Charleville-Mézières (C.A. Cœur d'Ardenne)
37 / Indre-et-Loire	Agglomération Tours Plus Tours, Joué-lès-Tours, La Riche Amboise
38 / Isère	Grenoble Alpes Métropole Grenoble (commune)
41 / Loir-et-Cher	Blois
44 / Loire-Atlantique	Nantes Métropole Nantes (commune)
51 / Marne	Reims Epernay
59 / Nord	Tourcoing
66 / Pyrénées Orientales	Perpignan
68 / Bas-Rhin	Mulhouse Alsace Agglomération
69 / Rhône	Grand Lyon
76 / Seine-Maritime	Le Havre Harfleur
78 / Yvelines	C.A. de Saint-Quentin-en-Yvelines La Verrière Magny-les-Hameaux Chanteloup-les-Vignes
83 / Var	Toulon
92 / Hauts-de-Seine	Antony
93 / Seine-Saint-Denis	Montreuil
94 / Val de Marne	Joinville

Au total, 67 entretiens ont été réalisés avec :

- 36 généralistes,
- 20 représentants des services de l'Etat (responsables des Missions Ville ou bureau Cohésion sociale des DDCS et préfecture, délégués du préfet, préfet délégué à l'égalité des chances),
- 8 supérieurs hiérarchiques
- 3 élus.

- *Objectif des entretiens*

Le cœur **des entretiens avec les généralistes a porté sur le contenu de la fonction du généraliste**, avec une approche qualitative d'un certain nombre d'items du questionnaire⁶ :

- les missions et fonctions exercées, les dispositifs et politiques publiques en charge, la composition de l'équipe lorsqu'elle existe, les types d'articulation avec les dispositifs thématiques de la politique de la ville ;
- les moyens d'ingénierie disponibles : les domaines dans lesquels le professionnel a une capacité de développement et ses moyens (diagnostics, équipes...), les modalités de suivi et d'évaluation mis en place, les types de reporting aux élus et financeurs ;
- les relations avec l'Etat local : modalités concrètes de travail partenarial, sens et contenu des notions de co-mandatement et co-pilotage.

Les entretiens ont également permis de replacer les missions du généralistes dans le dispositif global de politique de la ville présent dans son territoire d'intervention : clarification des compétences agglomération / communes, répartition des dispositifs de la politique de la ville au sein des services...

Les entretiens avec les supérieurs hiérarchiques et les élus tournaient essentiellement autour de leur lecture de la fonction du « chef de projet » politique de la ville et des attentes de la collectivité / EPCI sur ce(s) poste(s).

Les entretiens avec les représentants de l'Etat étaient plus particulièrement centrés sur deux points : la stratégie de financement de l'ingénierie dans le département et les relations avec les généralistes des collectivités rencontrés.

⁶ Les guides d'entretien figurent en annexe.

4 - CONTENU DU RAPPORT

Le présent document propose une synthèse de l'ensemble des investigations menées au cours de la mission. Il convoque aussi bien les résultats de l'enquête quantitative que le contenu des entretiens réalisés.

Ce rapport d'étude s'organise en deux volets :

- Un premier volet est consacré à la **présentation des profils et des principales caractéristiques des généralistes de la politique de la ville.**

S'appuyant essentiellement sur les données issues de l'enquête quantitative, il apporte, dans une première partie, des éléments d'informations concernant les profils de ces professionnels (âges, niveaux de qualification...), leurs conditions d'emploi et les modalités de cofinancement de leurs postes. Une seconde partie est consacrée à l'analyse de leur environnement professionnel, dont elle met en exergue la grande hétérogénéité, notamment au plan des situations socioéconomiques locales, de l'échelle d'intervention des généralistes et de leur inscription dans l'organigramme de leur collectivité de rattachement.

- Un second volet est consacré à **l'analyse des positionnements professionnels des généralistes de la politique de la ville.**

L'exploitation des données qualitatives et quantitatives nous permet, dans une première partie, d'explicitier le contenu des missions et des tâches réalisées. L'analyse des entretiens nous amène ensuite à identifier 4 grandes figures professionnelles derrière la dénomination de « généralistes de la politique de la ville », figures qui, à notre sens, sont de nature à éclairer la capacité d'action différenciée qui caractérise ces professionnels.

L'analyse de cette capacité d'action fait l'objet d'une partie suivante, dans laquelle est plus spécifiquement examinée la façon dont ils sont en mesure de produire du développement ou de générer de la commande publique sur un territoire, au travers de 3 fonctions complémentaires : leur capacité à produire du diagnostic, à favoriser l'émergence des projets et à évaluer l'impact des actions menées.

Ce sont ensuite les relations que les professionnels généralistes entretiennent avec les services de l'Etat local qui sont analysées, au travers notamment une interrogation sur l'actualité des notions de et de comandatement.

Enfin, à la lumière des constats recueillis dans les deux phases de l'étude, est présentée la question des besoins en formation et animation des professionnels généralistes de la politique de la ville.

PARTIE 1 :

Présentation des profils et principales caractéristiques des généralistes de la politique de la ville

I – QUI SONT LES PROFESSIONNELS GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

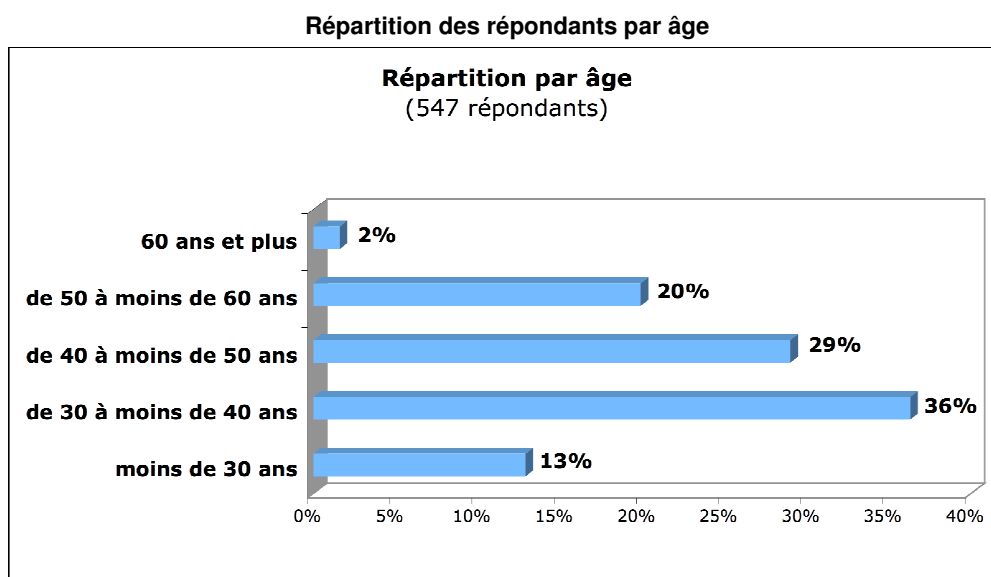
Cette première partie s'attache à présenter de grandes caractéristiques permettant de décrire « à plat » un corps de professionnels : éléments d'identité personnelle (âge, sexe), de parcours professionnel (formation puis type d'expérience professionnelle), et fonctions actuellement remplies au titre de chef de projet « généraliste » de la politique de la ville.

L'ensemble des informations exploitées dans cette partie est issu de l'enquête par questionnaire. Afin d'alléger la lecture du document, les tableaux présentant les données détaillées sont reportés en annexe.

1 - UNE MAJORITE DE FEMMES ET DES PROFESSIONNELS DONT LA MOYENNE D'AGE EST DE 40 ANS

Les professionnels répondants à l'enquête sont majoritairement des femmes (55%).

L'âge des répondants s'étend de 22 à 65 ans, et leur moyenne d'âge, qui se situe à 40,6 ans, est proche de celle calculée lors d'une autre étude en 1995⁷. En revanche, la répartition par âge est aujourd'hui un peu moins resserrée autour des 30-50 ans qu'il y a quinze ans : s'ils restent très majoritaires, ils ne représentent « plus » que 65% des répondants (contre 83% en 1995).



⁷ En 1995, selon une étude menée par Territoires, les professionnels de la politique de la ville étaient alors des hommes (57%), d'une quarantaine d'années en moyenne (83% entre 30 et 50 ans).

Plus d'un tiers d'entre eux (36%) appartient à la tranche d'âge des 30 à 40 ans, ce qui en fait la tranche d'âge la plus représentée.

Les hommes sont plutôt plus âgés que les femmes : 56% des hommes ont plus de 40 ans contre seulement 46% des femmes. Celles-ci sont en revanche surreprésentées dans la classe d'âge la plus jeune – 17% des femmes ont moins de 30 ans contre 8% des hommes – confirmant ainsi le mouvement de féminisation du métier.

Le graphique précédent fait apparaître d'un côté un vieillissement d'une partie des professionnels (22% ont plus de 50 ans) ; et d'un autre côté mais dans une moindre mesure, un rajeunissement avec 13% de moins de 30 ans. Le rajeunissement des professionnels de la politique de la ville, constaté dans les années 2000 lors de différentes enquêtes, se confirme ici. En revanche, si on compare le corpus de professionnels de cette enquête à l'échantillon d'une enquête de 2007 portant sur 207 professionnels politique de la ville (généralistes + thématiques)⁸, les généralistes semblent moins jeunes : 16,9% des professionnels répondants en 2007 avaient moins de 30 ans.

De fait, les professionnels généralistes ne sont presque jamais des débutants, au sens où il est exceptionnel qu'ils vivent dans ce poste leur première expérience professionnelle (cela semble plus souvent le cas en ce qui concerne les postes de coordinateurs de certains dispositifs thématiques, comme le PRE, l'ASV ou le CLS, ou ceux des chargés de mission thématiques au sein des équipes projet des collectivités) : dans leur très grande majorité, il s'agit plutôt de personnes ayant plusieurs années d'expérience professionnelle. Pour autant, la moitié de ces professionnels occupe son premier poste dans la politique de la ville.

2 - DES PROFESSIONNELS QUI, POUR MOITIE, OCCUPENT LEUR PREMIER POSTE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

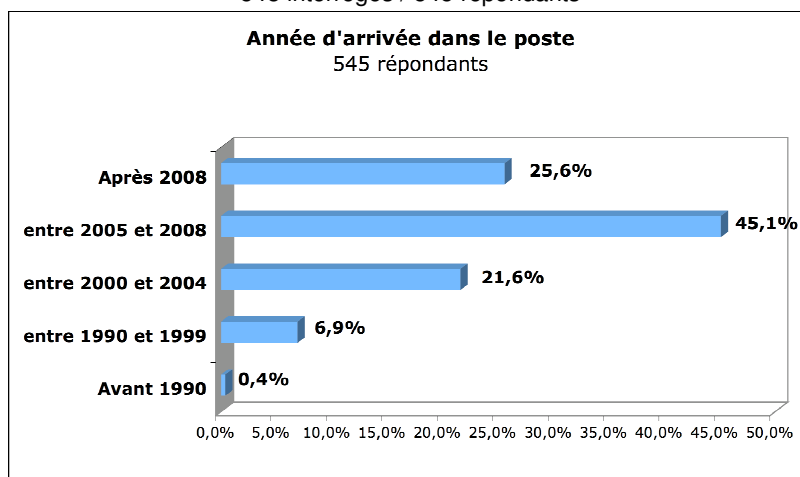
- Une assez faible ancienneté dans le poste en moyenne...

Ces professionnels se caractérisent par une ancienneté relativement faible dans leur poste : **la grande majorité des professionnels interrogés (71%) occupe son poste actuel depuis moins de 5 ans**. Un quart l'occupe depuis moins de deux ans. Seuls 7% d'entre eux ont pris leur poste avant 2000.

⁸ Enquête sur l'ingénierie de la politique de la ville, IR DSU avec le soutien de la DIV, juillet 2007.

Quels sont le mois et l'année de votre arrivée à ce poste ?

548 interrogés / 545 répondants



... et dans la politique de la ville pour la moitié des professionnels

Pour une petite majorité (51%), ce poste est le premier dans le domaine de la politique de la ville⁹.

Cela concerne surtout des professionnels ayant le titre de chargés de mission ou de coordonnateurs, qui sont les plus jeunes de l'échantillon ; mais aussi des DGS ou DGA qui ont eu un parcours professionnel dans un autre domaine que la politique de la ville avant de se voir attribuer cette mission. Parmi ces professionnels, 23% occupent leur poste depuis moins de deux ans et 11% depuis plus de 10 ans.

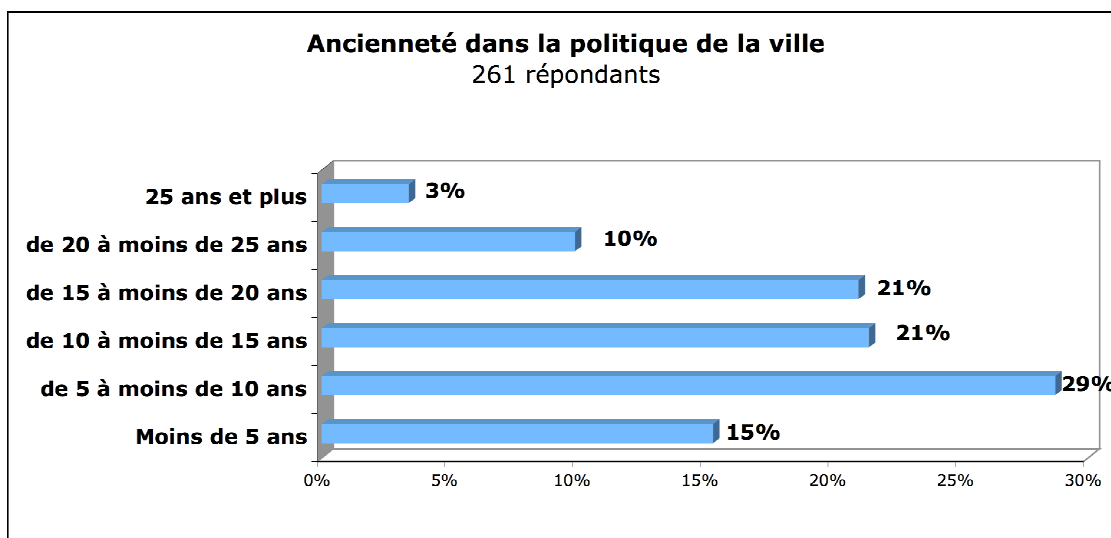
- Un parcours professionnel dans la politique de la ville, pour l'autre moitié de l'échantillon

Les 49% restants exercent dans le domaine de la politique de la ville depuis 11 ans en moyenne. Comme le montre le graphique ci-après, un tiers d'entre eux (34%) y ont une ancienneté supérieure à 15 ans (dont 3%, qui travaillent depuis le début des années 1980 dans le domaine).

⁹ Est-ce votre premier poste dans le domaine de la politique de la ville ? (548 interrogés / 540 répondants).

Si ce n'est pas votre premier poste dans la politique de la ville, depuis combien d'années travaillez-vous dans ce domaine ?

274 interrogés / 261 répondants



Avant leur poste actuel, ces professionnels expérimentés de la politique de la ville ont, dans leur ensemble, occupé les différentes fonctions de la « carrière type » d'un chef de projet¹⁰. Ils ont :

- déjà exercé les fonctions de chef de projet (29,5%), de chargés de mission (25,7%), de coordonnateur (14%) ;
- travaillé sur un CUCS ou un contrat de ville (84%), voire connu les premiers dispositifs de la politique de la ville (Habitat et Vie Sociale et/ou Développement Social des Quartiers) (3%).
- travaillé sur des dispositifs thématiques de la politique de la ville – prévention de la délinquance, projets de renouvellement urbain, programmes de réussite éducative pour l'essentiel.

Les professionnels « expérimentés » sont aussi nombreux à avoir occupé au moins un autre poste en politique de la ville dans la même collectivité que dans une autre collectivité (respectivement 40% et 38%) : ils sont donc inscrits dans une carrière au sein des collectivités territoriales.

¹⁰ Si vous avez exercé une ou plusieurs autre(s) fonction(s) dans ce domaine, quelles sont-elles (plusieurs réponses possibles) ? 266 interrogés / 264 répondants / 420 réponses.

- Expériences professionnelles préalables

Enfin, pris globalement, les professionnels répondants ont travaillé au cours de leur carrière, pour **la moitié d'entre eux (52%) au sein d'une association**. 28% ont exercé dans un équipement socio-culturel ou sportif et 18% dans un service de l'Etat.

Les chefs de projet ont plus fréquemment travaillé au sein d'une association que les directeurs de service et les DGA / DGS (58% contre respectivement 47% et 36%).

3 - DES PROFESSIONNELS DE PLUS EN PLUS QUALIFIES DONT LES FORMATIONS INITIALES SE SPECIALISENT

Les réponses aux questions sur la formation initiale confirment des évolutions déjà connues : les professionnels de la politique de la ville sont de plus en plus formés aux métiers du développement social. Les formations de travailleur social ou en sciences de l'éducation sont plutôt l'apanage des plus anciens, tandis que les plus jeunes ont profité d'une offre de formation plus directement en lien avec le métier exercé (master de développement local, d'urbanisme...).

- Plus de la moitié des professionnels a un diplôme équivalent à bac+5

La très grande majorité des professionnels (**87%**) dispose d'un diplôme équivalent ou égal à **bac +3**, et plus de la moitié (**56%**) a un niveau d'études équivalent ou supérieur à **bac +5**.

Les professionnels **les plus jeunes sont aussi les plus diplômés** : 84% des moins de 30 ans et 67% des 30-40 ans ont un bac+5 ou plus.

- Prédominance des formations en développement local ou sciences humaines

Des domaines de formations très divers sont représentés, avec une nette prédominance des domaines du développement local et/ou des sciences humaines et sociales. Les dominantes de formation initiale évoluent avec les tranches d'âge :

- les bac +5 et les moins de 30 ans sont plus fréquemment formés en développement local, urbanisme, sociologie et sciences politiques – la formation en développement local pouvant venir compléter certains cursus, notamment de sociologie ;
- les bac +3 ou 4 ont plus souvent un domaine de formation initiale qui relève des sciences éducatives (les 40-50 ans) et du travail social (pour les 50-60 ans en particulier).

4 - DEUX FIGURES DOMINANTES, LES CHEFS DE PROJET ET DIRECTEURS DE SERVICE

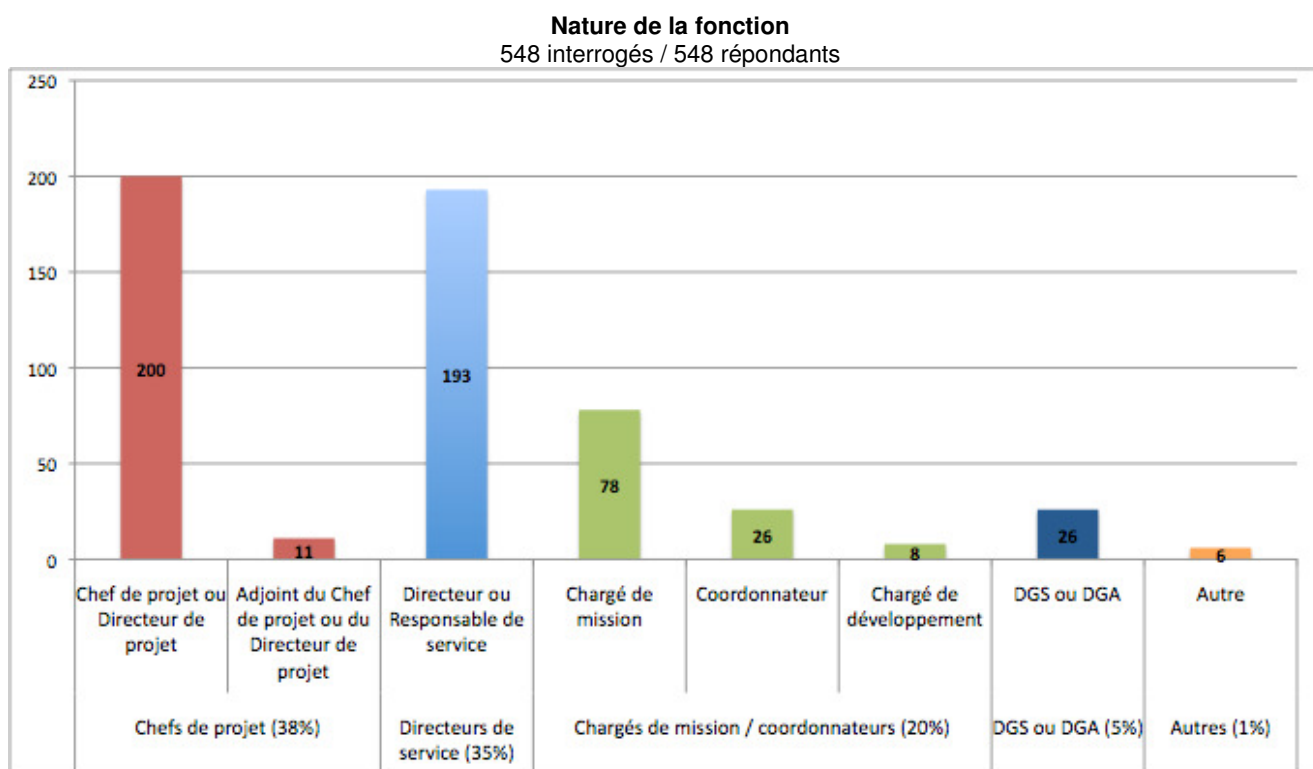
Notre panel est composé **aux trois quarts (73%) de professionnels qui assurent une fonction de chef de projet (et marginalement adjoint au chef de projet) ou de responsable de service** :

- **un peu plus d'un tiers du panel (36%) est constitué des chefs de projet ou directeurs de projet**, ce chiffre passant à 38% si l'on prend également en compte leurs adjoints ; quantitativement, cela concerne **200 personnes** (211 en intégrant les adjoints).
- un autre gros tiers (35%) est constitué des **directeurs ou responsables de service** (dont les directeurs de GIP), soit **193 répondants** au questionnaire.

Deux « sous-populations » ou deux « variantes » sont présentes dans l'échantillon des référents généralistes de la politique de la ville :

- **112 chargés de mission / coordonnateurs / chargés de développement** (respectivement 78, 26 et 8 professionnels), qui ont été regroupés dans l'exploitation du questionnaire, du fait d'un nombre important de caractéristiques communes (âge, sexe, type d'activités prises en charge...).
- les DGS/DGA (respectivement 9 et 17 professionnels).

6 personnes ont répondu « autre » : deux directeurs de cabinet, un assistant socio-éducatif, un directeur de GIP, un directeur de centre social et culturel et un chargé des dispositifs contractuels.



- Des fonctions de direction pour les professionnels les plus âgés

Sans surprise, les moins de 30 ans sont davantage chargés de mission ; les plus âgés occupent plus fréquemment des postes de direction.

Les hommes, plus âgés, sont ainsi plus fréquemment directeurs ou responsables de service : 39% des hommes contre 31% des femmes. Les femmes, plus jeunes, sont plus souvent chargées de mission : 19,5% des femmes contre 8% des hommes.

- La nature de la fonction varie selon le nombre d'agents de la collectivité et ses moyens en ingénierie

La nature de la fonction apparaît très liée à la taille de la collectivité : les chefs de projet travaillent ainsi dans les collectivités les plus importantes (plus de 1500 agents y sont employés en moyenne), tandis que les directeurs ou responsables de service en charge de la politique de la ville travaillent dans des collectivités de moindre importance (presque 2 fois moins d'agents en moyenne).

C'est encore plus vrai pour les DGA ou DGS repérés (et qui se reconnaissent) comme « le référent généraliste politique de la ville » pour leur collectivité. Ces collectivités, petites ou moyennes pour la plupart d'entre elles, ont généralement des moyens en ingénierie limités, et l'intensité des difficultés sociales n'y nécessite pas toujours un poste dédié.

Le croisement entre la nature de la fonction et la typologie des CUCS élaborée par l'Acsé¹¹ confirme ce constat. Les DGA et DGS de notre échantillon sont ainsi surreprésentés dans les « très petits CUCS » : 22% travaillent au sein de très petits CUCS contre 8% de l'ensemble des professionnels interrogés.

- L'origine de la formation influe peu sur le statut professionnel

Les formations en développement local, sciences humaines et urbanisme constituent toujours les trois principaux domaines de formation initiale, que l'on soit directeur, chef de projet ou chargé de mission.

Les sciences éducatives sont le plus représentées chez les directeurs de service, tandis que les chefs de projet ont un peu plus souvent suivi une formation en urbanisme.

¹¹ Voir pages 23/24 une présentation succincte de cette typologie.

Enfin, les DGA/DGS présentent un profil de formation initiale un peu différent : y sont surreprésentées les études de droit ainsi que de sciences politiques. C'est aussi parmi eux que l'on retrouve le moins de formation initiale en travail social / sciences éducatives.

5 - DES PROFESSIONNELS QUI SE PARTAGENT ENTRE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX ET CONTRACTUELS

L'intégration des chefs de projet politique de la ville dans les appareils des collectivités territoriales – et aujourd'hui des EPCI – est un élément fondamental de l'évolution historique des métiers de la ville – à l'origine portés principalement par des contractuels, positionnés plutôt en marge des organigrammes des collectivités. Ce mouvement d'intégration s'est accompagné d'une évolution des statuts – la moitié de notre panel de répondants fait aujourd'hui partie de la fonction publique territoriale.

- La moitié des professionnels interrogés (51%) est fonctionnaire.

Les professionnels fonctionnaires représentent 51% des professionnels généralistes de la politique de la ville, témoignant de l'internalisation de ces métiers par les collectivités.

Le statut varie également fortement selon la nature de la fonction. **Les directeurs de service sont très majoritairement fonctionnaires (63%), tandis que les chefs de projet sont davantage contractuels (55%).** Les DGS et DGA sont, pour la quasi-totalité d'entre eux, fonctionnaires.

- Cadre d'emploi des fonctionnaires

Parmi les fonctionnaires, seuls deux professionnels font partie de la fonction publique d'Etat, les autres relevant de la fonction publique territoriale. 78% d'entre eux sont des **cadres A de la fonction publique territoriale** : la majorité est **attaché territorial** (68%).

- Conditions d'emploi des contractuels

Près des trois quarts des professionnels contractuels (73%) sont en CDD, majoritairement pour une durée de 3 ans. Cependant, un tiers des CDD ont une durée allant de 6 mois à 1 an. Cela concerne le plus souvent de jeunes professionnels pour qui c'est le premier poste dans la politique de la ville.

Notons par ailleurs que les professionnels contractuels sont plutôt plus jeunes que les fonctionnaires : leur âge moyen est de 38,5 ans contre 42,5 ans pour les fonctionnaires.

6 - UN PEU PLUS DE LA MOITIÉ DES POSTES DES REPONDANTS SONT CO-FINANCES PAR L'ÉTAT.

Dans les questionnaires, plus de la moitié des professionnels **(52,6%)¹² déclarent que leur poste est cofinancé par l'Etat en 2009**. Cette proportion atteint 80% pour les professionnels estimant être co-mandatés.

Les chefs de projets sont les plus nombreux à déclarer que leur poste est cofinancé (67%). Viennent ensuite les chargés de mission et coordonnateurs (56%) et les directeurs de service (41%).

Signalons que ces déclarations ne recouvrent pas nécessairement la réalité des crédits effectivement versés par l'Acsé en 2009 au titre du financement des équipes « politique de la ville ». Ainsi 41 professionnels annoncent que leur poste est cofinancé alors qu'aucun crédit Acsé n'apparaît sur de l'ingénierie pour leur CUCS en 2009.

7 - ZOOM SUR LES PROFESSIONNELS JEUNES (MOINS DE 30 ANS) ET/OU DEBUTANTS

- Des jeunes professionnels globalement répartis sur l'ensemble du territoire

Le rajeunissement des professionnels de la politique de la ville, constaté maintenant depuis plusieurs années, ne semble pas s'être accentué, en tout cas en ce qui concerne les professionnels généralistes. Par ailleurs, les données recueillies¹³ indiquent qu'il ne semble pas y avoir de logique territoriale à l'œuvre dans la répartition des âges – en tout cas si l'on se contente d'une approche régionale : par exemple, dans les régions plus rurales, certaines, comme la Corse et l'Auvergne, présentent les moyennes d'âge les plus élevées, et d'autres, comme le Limousin ou la Basse-Normandie les moyennes d'âge les plus basses.

En revanche, il semblait intéressant d'identifier plus précisément le type de sites dans lesquels les professionnels les plus jeunes exerçaient. Nous avons pour cela utilisé la typologie créée par l'Acsé¹⁴, qui définit quatre grands types de CUCS¹⁵, en lien avec les caractéristiques du territoire. Cette typologie identifie ainsi :

- de « très grand CUCS ». Dans les faits, cette typologie ne concerne que trois sites, le Grand Lyon, Marseille et Paris.

¹² Selon les données de l'Acsé, 53% des CUCS avaient obtenu des financements au titre de l'ingénierie en 2009.

¹³ Cf. tableau en annexe page 198.

¹⁴ « Proposition de typologie des Contrats urbains de cohésion sociale », note d'analyse, janvier 2010, Acsé, Département Etudes Evaluation et Documentation.

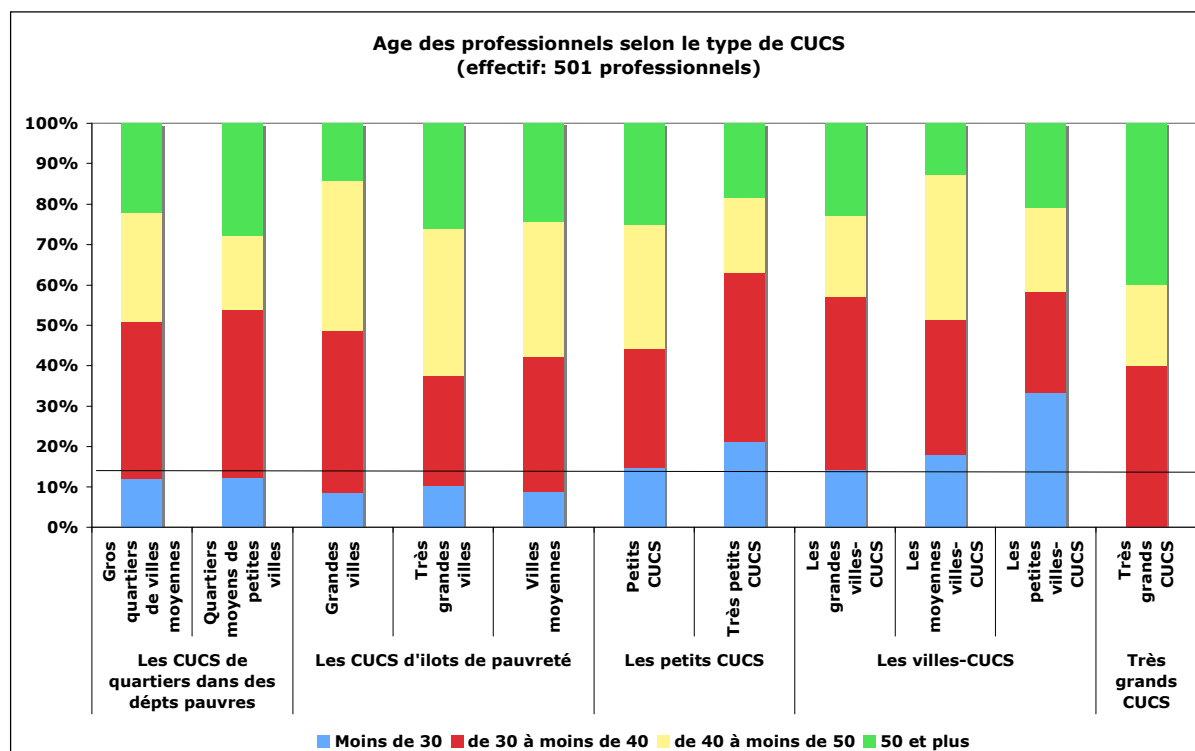
¹⁵ Chacun des types décrits ci-dessous comprend des sous-types.

- les « villes-CUCS » où tout le territoire ou presque est couvert par les quartiers prioritaires.
- les « CUCS de quartier », où les difficultés sociales et urbaines sont circonscrites à un ou des quartiers bien délimités.
- les « petits CUCS », définis ainsi au regard de la taille de la collectivité et de l'investissement de l'Acsé.

En croisant l'âge des professionnels avec les crédits attribués en 2009 et la typologie de l'Acsé (voir graphique ci-dessous), il apparaît ainsi que les professionnels de moins de 30 ans :

- **sont surreprésentés dans les très petits CUCS et les petites « villes CUCS »**, qui accueillent respectivement 21% et 33% de professionnels de moins de 30 ans contre 13% en moyenne dans notre échantillon.
- **sont également surreprésentés dans les CUCS les moins importants en termes financiers**. 17% travaillent au sein de CUCS engageant moins de 100 000 € de crédits Acsé en 2009 contre 11% pour l'ensemble de l'échantillon.

A contrario, les professionnels les plus âgés (plus de 40 ans) et/ou les plus expérimentés se trouvent plus souvent dans les « CUCS îlots de pauvreté »¹⁶ qui se trouvent plutôt dans de grandes et très grandes villes.



¹⁶ Dans la typologie de l'Acsé, il s'agit d'un sous-type des « CUCS de quartier », qui comprend les « CUCS de quartier dans des départements riches ».

- Zoom sur une catégorie spécifique : les jeunes professionnels occupant leur premier poste dans la politique de la ville (les « débutants »)

Nous avons souhaité construire une sous-population de professionnels dits « débutants » afin d'étudier plus précisément dans quelle mesure ils se distinguaient en termes de conditions d'emploi, de contenu du travail et de relation avec l'environnement.

Cette sous-population a été construite sur la base de 3 critères. Il s'agit de professionnels dont c'est le premier poste dans la politique de la ville, qui occupent leur poste depuis moins de 3 ans et âgés de moins de 35 ans.

68 professionnels répondent à ces trois critères, soit 12,4% de notre échantillon. On les retrouve indistinctement sur l'ensemble des régions.

Des conditions d'emploi plus précaires et des responsabilités plus réduites

- 74% des professionnels débutants sont contractuels contre 49% de l'ensemble de notre échantillon.
- La totalité des professionnels débutants contractuels est en CDD, dont 43% pour une durée de 6 mois à 1 an (contre 33% pour l'ensemble des contractuels en CDD).
- Ces professionnels sont davantage chargés de mission (29% contre 14%).
- Ils ont en moyenne moins d'agents sous leur responsabilité hiérarchique (6,8 contre 12,5) et/ou fonctionnelle (2,8 contre 7,4).
- Seuls 41% (contre 55% de l'échantillon) ont en charge d'autres politiques en plus de la politique de la ville.

Des professionnels « débutants » surreprésentés dans les petits CUCS

- Les professionnels débutants sont surreprésentés dans les petites et moyennes villes CUCS et sous-représentés dans les « îlots de pauvreté » des très grandes villes.
- Ils travaillent plus fréquemment à l'échelle d'un seul quartier prioritaire (19%) ou de plusieurs quartiers prioritaires (49%) plutôt qu'à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité.

En revanche, ils décrivent une répartition de leurs tâches équivalente aux autres professionnels, à l'exception des tâches d'encadrement (8% contre 15,4%)

Des modes de relations avec l'Etat local qui paraissent similaires à ceux de l'ensemble des professionnels

Moins expérimentés, les professionnels débutants auraient pu compenser leur moindre expérience en renforçant leurs relations et leurs contacts avec les représentants locaux de l'Etat. Les croisements effectués sur l'intensité des contacts ne font pas apparaître ces liens.

Par ailleurs, s'ils sont plus nombreux à déclarer que leur poste est cofinancé par l'Etat (74% contre 52,6% de l'ensemble des répondants), cela ne se traduit pas nécessairement, pour eux, par le sentiment que ce poste relève d'un co-mandatement (21% contre 27% de l'ensemble des répondants).

Des besoins de formation spécifiques

Les professionnels débutants font davantage remonter des besoins concernant :

- la connaissance des politiques de droit commun
- la gestion de budget
- l'évaluation.

II. L'HETEROGENEITE DES CONTEXTES D'INTERVENTION ET DES MODES D'ORGANISATION LOCAUX

L'importance du contexte dans l'analyse de l'activité des généralistes de la politique de la ville a toujours été soulignée. Les évolutions dues à la décentralisation, à la montée en puissance des collectivités et de leurs groupements n'ont cessé, depuis plus de dix ans, de conforter ce constat. En 2002, un rapport pour la DIV rappelait que le « *chef de projet se doit alors d'être à la fois le catalyseur de la demande sociale, le coordinateur des acteurs et le modernisateur des institutions* » et ajoutait : « *Le cadre de l'activité devient alors déterminant dans le métier de chef de projet politique de la ville. Sur des sites aux caractéristiques sociales et politiques particulières, il va devoir composer avec les attentes des différentes tutelles.* »¹⁷

L'analyse produite dans le cadre de cette mission s'inscrit dans la continuité de ces constats. Dès lors, il apparaît important de revenir sur le cadre d'exercice du métier de généraliste de la politique de la ville, avant d'aborder l'analyse du contenu des missions et des tâches endossées par les professionnels interrogés. Plus particulièrement, il importe de mettre en relief les principaux éléments d'hétérogénéité du contexte dans lequel les généralistes travaillent, qu'il s'agisse des caractéristiques des sites sur lesquels ils interviennent (ampleur du zonage prioritaire, antériorité de l'inscription dans la politique de la ville...) et des modalités spécifiques de répartition de compétences qui y sont à l'œuvre (type de répartition entre EPCI et communes), de leur échelle d'intervention, ou encore de leur mode d'inscription dans l'organigramme de leur collectivité ou EPCI d'appartenance.

1 - DES SITES AUX DIFFICULTES SOCIALES ET URBAINES D'AMPLEUR INEGALE, ET UN ANCRAGE HISTORIQUE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE PLUS OU MOINS FORT

Les territoires d'intervention de la politique de la ville sont loin d'être homogènes, tant du point de vue de la taille des collectivités, de la taille et du nombre de territoires qui y sont déclarés prioritaires que des caractéristiques socio-économiques de ces zones. Les professionnels généralistes œuvrent aussi bien dans des collectivités petites, moyennes, ou grandes, plus ou moins marquées par les difficultés sociales, et dans lesquelles la précarité peut être étendue, généralisée ou au contraire concentrée dans des « îlots » de pauvreté.

Au-delà de la plus ou moins grande ampleur du zonage prioritaire et de l'intensité des difficultés sociales à traiter, les professionnels composent avec l'histoire locale de la politique de la ville – puisqu'ils peuvent aussi bien exercer dans des collectivités inscrites dans la politique de la ville depuis les premières procédures HVS ou DSQ que dans des collectivités - les moins précarisées – qui ont pu entrer beaucoup plus tardivement en politique de la ville, par exemple au moment du passage des contrats de ville aux CUCS.

¹⁷ M. Blanc, G. Grandjean, J-F Sipp, G. Vautrin, « Référentiel de compétences des métiers du développement », DIV, mars 2002.

L'histoire locale de la politique de la ville n'est pas seulement celle des dispositifs : elle est aussi à mettre en lien avec un niveau d'investissement politique, qui n'est pas toujours complètement lié à un degré « réel » de difficultés sociales : au-delà de leurs difficultés concrètes, les sites ont toujours bénéficié d'un inégal investissement dans leur prise en charge par les élus locaux. A ce titre, la stabilité politique sur plusieurs mandats successifs est un élément facilitant une certaine forme de continuité dans le portage de la politique de la ville. Notons enfin, toujours au titre de la diversification des contextes d'intervention, le rôle joué par la nature du tissu associatif (plus ou moins grande intensité de la vie associative, plus ou moins grande professionnalisation des acteurs présents...), ainsi que la plus ou moins grande mobilisation des habitants.

Facteurs géographiques, socio-économiques et historiques se combinent donc pour contribuer à poser, pour chaque professionnel de la politique de la ville, un cadre d'intervention différent. Ces éléments vont également influencer sur le nombre de dispositifs thématiques de la politique de la ville (ASV, PRE, GUP, CLPSD....) présents au sein de la collectivité d'appartenance du généraliste et favoriser ou non leur intégration (ou au contraire une tendance à l'éclatement). Un territoire très en difficulté, inscrit de longue date dans la politique de la ville, aura tendance à s'être davantage doté en dispositifs sectoriels, offrant ainsi aux généralistes un cadre d'intervention particulier, distinct de celui pouvant exister dans les sites où le CUCS constitue l'outil majeur, voire unique, de la politique de la ville.

2 - UN ENVIRONNEMENT PROFESSIONNEL ET DES ECHELLES D'INTERVENTION A GEOMETRIE VARIABLE

Les professionnels de la politique de la ville sont employés par des communes ou leurs groupements (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes, syndicat intercommunal). **L'enquête quantitative a fait apparaître que la mairie reste le principal employeur, même si les EPCI intègrent dans leurs équipes 23% des répondants.** Les formes de type GIP restent marginales, et le portage associatif est devenu résiduel¹⁸.

Votre employeur actuel est-il ? 548 répondants / 548 interrogés				
Employeur	Effectifs	Fréquence	dont contractuels	dont cofinancés
Communauté urbaine	29	5%	48%	48%
Communauté d'agglomération	87	16%	50%	53%
Communauté de communes	7	1%	57%	29%
Syndicat intercommunal	7	1%	83%	100%
Mairie	388	71%	46%	50%
GIP	13	2%	77%	85%
Association	12	2%	100%	82%
Autre	5	1%	45%	57%
Total	548	100%	49%	53%

¹⁸ Les employeurs « autres » sont : un bureau d'études, une CCI, deux SEM et un établissement public.

La généralisation des EPCI favorise ainsi des configurations diversifiées, les dynamiques communautaires en matière de politique de la ville générant des organisations et articulations différentes entre les niveaux communaux et intercommunaux, qui reflètent des choix politiques et techniques. La compétence politique de la ville est une compétence partagée entre les communes et les EPCI, mais la répartition des compétences s'effectue selon des modalités spécifiques à chacun des sites.

Même s'il s'agit d'une compétence obligatoire des EPCI, ceux-ci se situent à des niveaux très différents en termes d'intégration des compétences politique de la ville – généralement fonction de l'ancienneté de la vie communautaire. Dans notre panel qualitatif :

- **plusieurs EPCI n'ont pas vraiment défini leur périmètre de compétence en la matière, ou s'inscrivent de manière très restreinte sur le champ de la politique de la ville** (généralement sur une compétence, la plupart du temps l'insertion économique). **La mise en œuvre de la politique de la ville relève alors du seul ressort des communes** : les « généralistes Ville » n'ont pas vraiment à se poser la question de l'articulation de leur travail avec celui de l'équipe œuvrant pour l'agglomération.

Sur les sites étudiés dans la phase qualitative, c'est le cas de :

- deux communes appartenant à des communautés de communes : Amboise (37) et Epernay (51)
- cinq communes intégrées à des communautés d'agglomération : Blois (41), Chanteloup-les-Vignes (78), Toulon (83), Antony (92), Montreuil (93) où la CA Est Ensemble s'est créée en janvier 2010.

Lorsque l'EPCI a développé et organisé son champ de compétence sur la politique de la ville **l'articulation des champs d'intervention entre communes et EPCI** est variable d'un site à l'autre, dessinant des cadres de travail potentiellement différents pour les généralistes de la politique de la ville. Deux types de configurations sont globalement possibles :

- **les compétences politique de la ville peuvent être réparties de façon thématique, entre l'EPCI et les communes. Les EPCI prennent alors en charge les champs d'intervention du CUCS relevant de leurs compétences obligatoires (emploi, habitat et cadre de vie)** et les communes conservent la main sur les autres volets du CUCS tels que la santé, la prévention ou l'éducation. Des thématiques transversales (lutte contre les discriminations, notamment) peuvent être aussi pilotées au niveau de l'agglomération, dès lors que le territoire communautaire apparaît comme plus pertinent pour le traitement de cette problématique.

Sur les sites étudiés lors de l'enquête qualitative, c'est le cas de :

- deux communautés d'agglomération : Saint-Quentin-en-Yvelines, et Tours Plus ;
- une communauté urbaine : Nantes Métropole.

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (CASQY) : une répartition thématique des compétences

En matière de politique de la ville, les actions relevant de l'intercommunalité et celles relevant des communes ont été précisément définies. Les 5 communes disposant de quartiers prioritaires ont chacune rédigé un CUCS spécifique, intégré au CUCS d'agglomération.

- La CASQY a 4 principaux axes d'action : la lutte contre les discriminations (Plan de lutte), la santé publique (ASV), l'accès à l'emploi pour les publics en difficulté et le développement économique (PLIE, Maison de l'Emploi). Elle intervient dans le champ de la prévention et dans le cadre de la promotion de la citoyenneté à partir de la Maison de Justice et du Droit.

Les communes sont en charge prioritairement de la réussite éducative (PRE) et de la prévention de la délinquance avec les Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD).

La thématique de l'habitat et du cadre de vie est une compétence partagée. La mise en place du PLHI est coordonnée par la CASQY, tandis que les actions relevant des politiques de peuplement ou de la gestion urbaine de proximité sont gérées par les communes.

- **L'EPCI a pris en charge l'ensemble de la politique de la ville et tout ou partie de ses dispositifs thématiques.** Le « CUCS d'agglomération », signé par la communauté urbaine ou la communauté d'agglomération au nom des communes qui la composent, est le lieu unique / principal de gestion et de pilotage des dispositifs de la politique de la ville. La répartition des compétences entre les villes et l'agglomération se fait avant tout sur des fonctions : accompagnement des projets et opérateurs, travail de proximité du côté des villes / pilotage, animation et ingénierie du côté de l'EPCI, ou au regard de l'intérêt communautaire défini à l'issue de négociations locales. Dans ce cas, la politique de la ville porte généralement peu de projets intercommunaux.

Sur les sites de l'enquête qualitative, c'est le cas de :

- deux communautés d'agglomération : Grenoble Alpes-Métropole, et Cœur d'Ardenne (CA de Charleville-Mézières) ;
- une communauté urbaine : le Grand Lyon.

La communauté d'agglomération de Grenoble (La Métro) : une répartition fonctionnelle des compétences

A Grenoble, la Métro « porte » la compétence politique de la ville dans son ensemble et est, à ce titre, signataire du CUCS au nom des communes de son territoire. L'agglomération pilote et coordonne l'ensemble des dispositifs : PRU, PRE (par l'intermédiaire d'un GIP réussite éducative), PLIE, GUSP, CLS transports d'agglomération... Un CLSPD d'agglomération est en cours de montage.

L'équipe dédiée à la politique de la ville est rattachée à la Direction du développement solidaire. Elle regroupe, sous la direction d'un Chef de projet d'agglomération, 4 chargés de mission thématiques et 1/2 poste administratif. Elle a notamment en charge l'animation locale du CUCS (échanges, informations sur la politique de la ville, mutualisation des pratiques, formation, organisation de « clubs » mensuels réunissant tous les chefs de projet), l'ingénierie administrative et financière des projets, ainsi que la mise en œuvre de démarches d'étude et d'évaluation.

L'équipe de l'agglomération est rarement en contact avec les opérateurs de terrain, hormis pour les quelques projets mis en œuvre à l'échelle de l'agglomération, elle est davantage dans un rôle de

régulation d'ensemble du dispositif et de représentation institutionnelle vis-à-vis des services de l'Etat et des partenaires. C'est au niveau des communes ou des échelons infra-communaux que sont réalisés l'aide au montage et au suivi de projets, l'accompagnement des opérateurs...

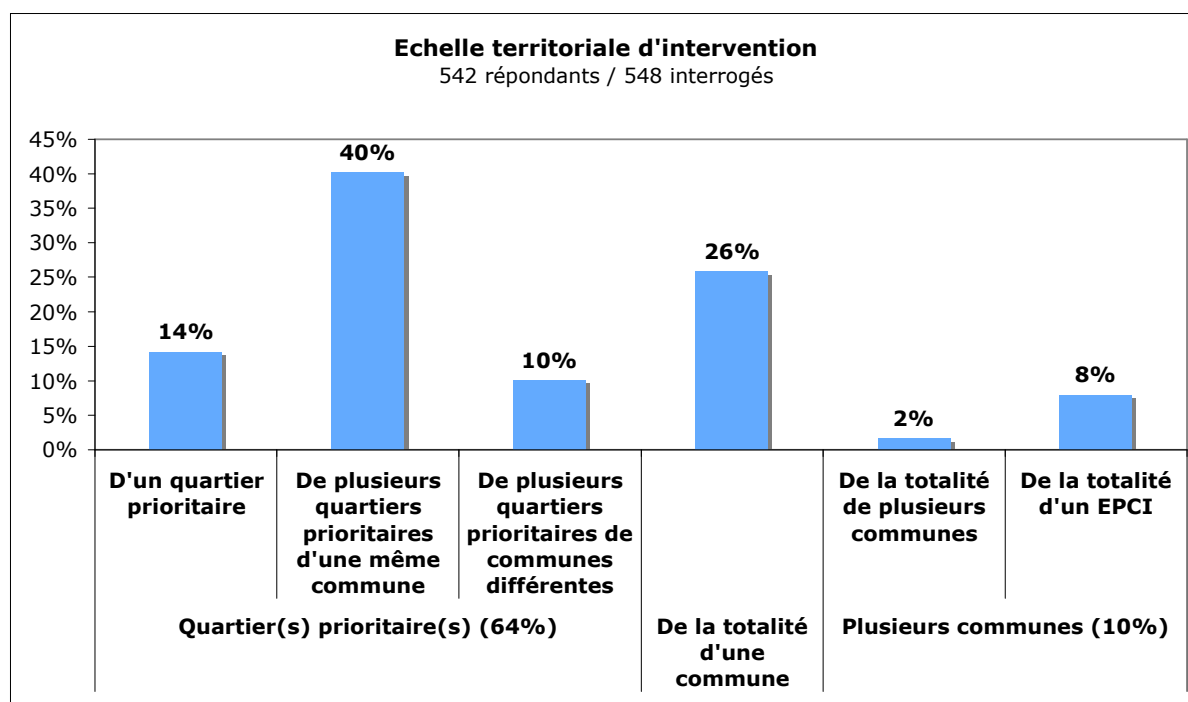
Les communes de l'agglomération concernées par la politique de la ville ont, par ailleurs, mis en place en interne leurs propres capacités d'ingénierie. Pour les plus petites, la compétence politique de la ville se trouve prise en charge par un directeur de service ou un DGA, qui supervise la programmation et la mise en œuvre des actions cofinancées. En ce qui concerne la ville de Grenoble, l'ingénierie en matière de politique de la ville se décline selon une architecture plus complexe. Intégré à la direction de l'Action territoriale, au sein du Pôle Développement des territoires, le service politique de la ville est sous la direction d'un chef de projet investi d'un rôle de management, de programmation et de « priorisation » des actions, de coordination avec les services thématiques de la commune et les services de l'Etat et, plus globalement, de mise en cohérence des projets de territoire à l'échelle de la ville. Par ailleurs, des équipes sectorisées sur les 3 quartiers inscrits en géographie prioritaire sont placées sous la responsabilité d'un chef de projet délégué, qui travaille avec des agents de développement local dans l'accompagnement des projets et des opérateurs de terrain.

Rappelons qu'à un échelon plus local, les services communaux intègrent leurs propres équipes politique de la ville et dans les villes les plus importantes, un échelon supplémentaire existe parfois sous la forme d'équipes sectorisées sur des quartiers : c'est le cas par exemple à Nantes et Mulhouse, où des chefs de projet ou chargés de mission de quartier déclinent sur leur territoire d'intervention une action de proximité auprès des habitants et porteurs de projet, et actionnent pour cela les outils à leur disposition, dont ceux de la politique de la ville.

La répartition des tâches croise donc des approches thématiques avec des approches territoriales et fonctionnelles, donnant à chaque site sa spécificité organisationnelle et des modes de fonctionnement diversifiés.

Un dernier critère vient enfin s'ajouter à ceux précédemment recensés pour dessiner l'environnement professionnel des généralistes de la politique de la ville : **l'échelle de leur intervention**. L'analyse des résultats de l'enquête quantitative souligne en la matière que :

- 64% des répondants travaillent à l'échelle d'un ou de plusieurs quartiers prioritaires, dont 14% à l'échelle d'un seul quartier prioritaire ;
- 26% des professionnels interviennent à l'échelle de la totalité d'une commune ;
- 10% agissent à l'échelle de la totalité de plusieurs communes ou de la totalité d'un EPCI.



Cette échelle d'intervention est en cohérence avec le positionnement professionnel des généralistes et le type de CUCS sur lequel ils travaillent : les généralistes employés en EPCI disent plus souvent agir sur plusieurs quartiers de communes différentes ou sur la totalité d'un EPCI ; les DGS et DGA ou directeurs de services disent plus souvent travailler à l'échelle d'une ville, ce qui s'explique notamment par le fait que la politique de la ville n'est pas la seule politique publique dont ils ont la charge.

3 - QUATRE TYPES D'INSCRIPTION POSSIBLES DANS L'ORGANIGRAMME DE LA COLLECTIVITE / EPCI D'APPARTENANCE

De façon générale, une grande majorité des répondants est située dans le haut de la hiérarchie des collectivités, ainsi que le confirment les réponses apportées dans l'enquête à la question sur **la distance hiérarchique entre le maire ou président d'EPCI et le généraliste de la politique de la ville** :

Nombre de niveaux hiérarchiques entre le répondant et le maire ou président d'EPCI (en incluant ce dernier)		
510 interrogés / 501 répondants		
	Effectifs	%
1 niveau	129	24%
2 niveaux	182	36%
3 niveaux	105	21%
4 niveaux ou +	85	16%

L'enquête par questionnaire indique que la majorité des professionnels (86%) se trouve rattachée aux instances de management des collectivités, et a donc pour supérieur hiérarchique direct le DGS, un DGA ou un directeur de service (ou de territoire pour 1% des professionnels interrogés). Parmi les 14% restants, 8% sont directement rattachés au maire.

Des distinctions sont repérables selon la nature de la fonction des généralistes :

- Les répondants qui assurent une fonction de « chargé de mission / coordonnateur / chargé de développement » ont pour plus de la moitié d'entre eux un directeur de service ou un directeur de territoire comme supérieur immédiat.
- Les généralistes qui assurent une fonction de « chef ou directeur de projet » ont plus fréquemment un directeur de service comme supérieur hiérarchique (43%).
- Les professionnels directeurs de service ont, pour 43% d'entre eux le DGS directement au-dessus d'eux et pour un tiers d'entre eux, un DGA¹⁹. Par ailleurs, 6% d'entre eux sont rattachés directement au maire.
- Les DGS et DGA ont tous pour supérieur hiérarchique le maire ou un DGS.

La diversité des configurations possibles en termes de rattachement hiérarchique reflète la **variabilité des modes d'inscription des professionnels de la politique de la ville dans l'organigramme des collectivités ou EPCI**. En effet, selon les sites, le schéma organisationnel retenu en interne n'est pas le même. L'enquête qualitative permet de dégager quatre principaux cas de figure, qui font écho aux résultats des questionnaires. Les professionnels généralistes peuvent :

- **ne pas appartenir à un service en tant que tel**, et travailler en lien direct avec le maire, son cabinet ou une DGS/DGA. 31% des répondants à l'enquête quantitative sont concernés. Il s'agit avant tout de professionnels rattachés à des communes, et cette configuration se retrouve avant tout dans de petites communes ou pour de petits CUCS.
- **être rattachés à un service spécifique ou dédié** (service cohésion sociale ou politique de la ville). 28% des professionnels répondants au questionnaire sont concernés. Il s'agit surtout de ceux exerçant dans des EPCI pour qui la politique de la ville est une compétence obligatoire, ou de ceux œuvrant au sein de « villes CUCS » confrontées à des difficultés sur la quasi-totalité de leur territoire.
- **être intégrés dans un service non exclusivement dédié à la politique de la ville mais traitant de cette thématique et de questions connexes**. 22% des répondants sont concernés, dont 9% appartiennent à une direction du développement territorial ou de proximité et 7% à une direction des politiques sociales ou de solidarité.

¹⁹ La présence d'un DGA est liée à la taille de la collectivité : les chefs de projet ont pour supérieur hiérarchique le DGS dans les petites collectivités employant de moins de 100 agents.

- **être inscrits dans des directions sectorielles ou thématiques** qui recouvrent une partie des objectifs du CUCS (éducation, emploi...). 4% de l'échantillon quantitatif relève de cette catégorie, exceptionnelle pour des référents généralistes.

Si votre employeur est un EPCI ou une commune, quel est votre service de rattachement / Votre employeur actuel est-il ?

510 interrogés / 490 répondants

	EPCI	Mairie	Total
Direction Générale des Services	16%	33%	29%
Cabinet du Maire ou du président d'EPCI	2%	3%	3%
Direction ou service politique de la ville - cohésion sociale	40%	24%	28%
Direction ou service politiques urbaines - habitat - aménagement	12%	3%	6%
Direction ou service politiques sociales - solidarité	6%	8%	7%
Direction ou service du développement territorial, de proximité...	13%	7%	9%
Direction ou service sectoriel ou thématique (éducation, emploi...)	1%	6%	4%
Autre	11%	16%	15%
Total	100%	100%	100%

Soulignons que **la configuration dans laquelle le généraliste de la politique de la ville relève d'une direction ou d'un service traitant des politiques urbaines / habitat / aménagement est peu fréquente** (elle concerne 6% des répondants). Cette séparation fonctionnelle apparaît révélatrice de la faiblesse des articulations entre volet urbain et volet social de la politique de la ville sur les territoires.

4 - DES PROFESSIONNELS QUI, DANS LEUR MAJORITE (66%), ENCADRENT HIERARCHIQUEMENT UNE EQUIPE

Au-delà même du positionnement hiérarchique et du rattachement à tel ou tel service de la commune ou de l'EPCI, le cadre d'intervention d'un professionnel, ses missions, et l'envergure de ses fonctions vont être très différentes **selon qu'ils opèrent seuls ou disposent d'une équipe en lien hiérarchique – voire fonctionnel**.

D'après l'enquête par questionnaire, les deux tiers des personnes interrogées **dirigent une équipe de collaborateurs en lien hiérarchique, en moyenne composée de 12,5 agents**.

A l'inverse, il n'est pas neutre de constater qu'un tiers des professionnels ne dirige pas d'équipe. **C'est précisément le cas de 40% des professionnels dont l'intitulé de poste est « chef de projet »**.

L'encadrement d'équipe est bien sûr beaucoup plus fréquent pour les DGS, DGA et directeurs de service (95% des cas). Mais la majorité des professionnels dont l'intitulé de poste est « chef de projet » ou « directeur de projet » (60%) est également en responsabilité hiérarchique d'une équipe. En revanche, celle-ci est alors de taille plus restreinte (en

moyenne 4 agents) que celles dirigées par les directeurs de service (14 agents en moyenne).

Moins de la moitié (42%) des professionnels interrogés disent diriger une équipe de collaborateurs en lien fonctionnel, c'est-à-dire une équipe projet concrètement dédiée à la politique de la ville. Dans ces cas-là, l'équipe projet est composée de 7,4 agents en moyenne.

Seuls 38% des coordonnateurs déclarent diriger une équipe dédiée. Comme le laisse entendre l'intitulé de leur poste, ces professionnels exercent davantage une fonction d'animateur d'un réseau de partenaires que de direction.

Ces questions relatives à l'encadrement sont importantes dans la mesure où, comme nous le développerons par la suite, elles impactent fortement le métier des professionnels généralistes, à deux niveaux :

- au niveau de la gestion de leur temps de travail et au contenu de l'activité d'une part, le management pouvant prendre le pas sur la plupart des missions liées à la conduite de projet ;
- au niveau de leur positionnement vis-à-vis des autres services de la collectivité d'autre part, et, plus précisément, de la possibilité (ou non possibilité) de faire de la transversalité et de mobiliser le droit commun (et notamment la capacité de faire vivre les liens fonctionnels au sein des services).

5 - CARACTERISTIQUES PARTAGEES ET SPECIFICITES DES FONCTIONS DES GENERALISTES AU TERME DE L'ENQUETE QUANTITATIVE

A l'issue de ces deux premières parties, qui restituent principalement les résultats de l'enquête quantitative qu'elles étayent par quelques éléments de l'étude sur sites, **plusieurs constats émergent quant aux profils et aux missions occupées par les généralistes de la politique de la ville.**

Tout d'abord, l'évolution des profils des professionnels, déjà notée dans des études antérieures, se confirme sur plusieurs points :

- **l'intégration aux appareils des communes et EPCI** est quasiment totale, les structures de type GIP ou association pour porter la politique de la ville étant marginales. Par ailleurs, la moitié de notre panel est constituée de fonctionnaires, presque tous des cadres A de la fonction publique territoriale. La nature de la fonction et le statut sont cependant très liés : plus le professionnel est situé haut dans la hiérarchie, plus il est fonctionnaire (c'est le cas des DGS/DGA et des directeurs de service) ; les chefs de projet sont davantage contractuels (55%) ;

- **l'adéquation de la formation initiale et de la fonction semble de plus en plus forte**, dans la mesure où les professionnels les plus jeunes disposent de plus en plus d'un diplôme de développement local (36% de l'échantillon).

Par ailleurs, **il ressort que les généralistes d'aujourd'hui partagent des traits communs, malgré leurs différences de statut et de fonction**. Au-delà du constat général d'un rajeunissement et d'une féminisation de la profession, on remarque que les généralistes sont des professionnels :

- plutôt confirmés dans l'ensemble, avec une moyenne d'âge de 40 ans.
- très qualifiés : 87% a un diplôme égal ou supérieur à bac + 3 et 56% a un niveau d'études équivalent ou supérieur à bac + 5.
- presque toujours rattachés aux instances de management de la collectivité : pour 86% d'entre eux, leur supérieur direct est soit un DGS ou un DGA, soit un directeur de service.
- encadrant pour les deux tiers d'entre eux une équipe en lien hiérarchique.
- présentant une certaine mobilité professionnelle : 71% d'entre eux occupent leur poste depuis moins de 5 ans.

Il apparaît néanmoins que ces professionnels n'ont pas tous la même histoire avec la politique de la ville. La moitié a un parcours antérieur dans la politique de la ville, et a pu travailler aussi bien dans l'animation de contrat de ville (en tant que chef de projet, chargé de mission...) ou dans le suivi de dispositif contractuel de type GPV ou PRU, PRE, CLS. L'autre moitié (51%) occupe là son premier poste dans la politique de la ville, soit du fait de son âge, soit par extension des missions attribuées au sein de la collectivité (cas des DGS / DGA et des responsables de services).

Les deux premières parties de ce rapport permettent ainsi d'établir une photographie des profils des référents généralistes de la politique de la ville. Mais, au-delà, elles renseignent également sur les missions remplies par ces derniers, et le contenu concret de leur travail. A cet égard, elles laissent entrevoir **une diversité des fonctions exercées, non seulement selon le profil mais aussi selon le contexte d'intervention**. Globalement, quatre fonctions spécifiques se dégagent au sein de l'échantillon interrogé, à savoir :

- les chefs de projet ;
- les directeurs de service ;
- les chargés de mission / coordonnateurs / chargés de développement (qui partagent de très nombreuses caractéristiques et ont été à ce titre regroupés dans l'analyse) ;
- les directeurs généraux des services / directeurs généraux adjoints.

• Les chefs de projet : davantage dédiés à la politique de la ville, inscrits avant tout dans l'ingénierie et la mobilisation du partenariat

Les chefs de projet ont généralement des diplômes d'urbanisme ou de développement local. Ils exercent leur mission dans les collectivités les plus importantes, et dans notre échantillon, sont plus souvent salariés dans des EPCI. Statutairement, ils sont plus souvent contractuels (55% d'entre eux).

Ils sont ceux qui ont le moins souvent en charge une autre politique publique que la politique de la ville (41% seulement d'entre eux) ; en revanche, ils gèrent, en plus du CUCS, d'autres dispositifs de la politique de la ville.

Les trois quarts d'entre eux se positionnent sur une approche « quartier », en disant travailler à l'échelle d'un ou plusieurs (majoritairement) quartiers prioritaires. Ce positionnement de proximité avec le territoire se retrouve dans la hiérarchie des missions qu'ils occupent : l'accompagnement des associations et les réunions avec les partenaires locaux sont les fonctions auxquelles ils consacrent le plus de temps. Ils se distinguent également en étant les professionnels qui passent le plus de temps (même si cela reste toujours très peu important) à la concertation avec les habitants. Sur le registre de l'ingénierie, ce sont les professionnels (avec les chargés de mission) qui consacrent le plus de temps au diagnostic et à l'évaluation.

• Les directeurs de service : une fonction managériale de la politique de la ville, mais un plus grand investissement dans la gestion de dispositifs

Les directeurs de service sont plus souvent des hommes, et sont un peu plus âgés en moyenne que les chefs de projet. Ils sont majoritairement fonctionnaires territoriaux, mais plus d'un tiers d'entre eux (37%) sont des contractuels. Ils travaillent plutôt dans des collectivités plus importantes que les professionnels ayant une fonction de directeur général.

Les trois quarts d'entre eux ont en charge d'autres politiques en plus de la politique de la ville, auxquelles ils consacrent parfois un temps non négligeable (34% d'entre eux disent y consacrer plus de 60% de leur temps de travail). Par ailleurs, ils sont presque toujours en charge de plusieurs dispositifs de la politique de la ville.

Leur approche de la politique de la ville est plus clivée que celle des autres professionnels : plus de la moitié (55%) s'inscrit dans une approche « quartier », disant travailler à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers prioritaires. Les autres s'affirment plutôt dans une approche « collectivité », en disant travailler à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI.

Les directeurs de service dirigent une équipe qui comporte en moyenne 14 personnes. La fonction managériale est aussi celle qu'ils placent en premier en termes de temps de travail, même s'ils y consacrent moins de temps que les DGS / DGA. Ils placent ensuite le suivi de

la programmation et l'instruction de dossiers parmi les tâches qui leur prennent le plus de temps, montrant qu'ils sont aussi plus inscrits dans la gestion de dispositifs. En revanche, ils consacrent moins de temps que les chefs de projet à certaines tâches de proximité, comme l'accompagnement des associations, et sont plus présents sur le reporting aux élus.

• Les chargés de mission / coordonnateurs / chargés de développement : proximité avec le terrain et suivi administratif

Il s'agit de la fonction la plus jeune et la plus féminisée (70% d'entre eux contre 54% pour les chefs de projet) de notre échantillon. Ces professionnels sont principalement contractuels, et occupent le plus souvent leur premier poste dans le domaine de la politique de la ville.

La majorité d'entre eux (56%) se consacre exclusivement à la politique de la ville, travaillant pour la plupart dans le cadre de plusieurs dispositifs de la politique de la ville, en plus du CUCS.

Ces généralistes se caractérisent, comme les chefs de projet, par une approche de proximité dans leur travail, intervenant à l'échelle de quartiers prioritaires (et plus souvent à l'échelle d'un quartier) plus que d'une commune.

Enfin, ce sont ceux qui consacrent le plus de temps au suivi de la programmation et à l'instruction de dossiers, ainsi qu'au suivi des associations. Ils sont par ailleurs mobilisés de façon conséquente sur le registre du diagnostic et de l'évaluation.

• DGA / DGS : des directeurs généraux qui se reconnaissent en tant que référents généralistes de la politique de la ville

Moins de 30 DGA / DGS ont répondu au questionnaire. Ils se trouvaient dans le répertoire en tant que référents identifiés par les préfetures de la politique de la ville dans leur commune ; ils travaillent plutôt à l'échelle d'une commune, petite ou moyenne. Les deux tiers de ces professionnels n'ont pas d'expérience antérieure dans la politique de la ville.

Même minoritaires dans l'échantillon, leur positionnement est spécifique et se détache des autres professionnels sur plusieurs points. Ils sont fonctionnaires territoriaux, ce sont plus souvent des hommes, et leur moyenne d'âge est la plus élevée (45,6 ans).

Ils ont bien entendu la charge de nombreuses autres politiques en plus de la politique de la ville, et ils sont les seuls professionnels à ne pas y accorder la majorité de leur temps de travail : près des deux tiers d'entre eux disent y consacrer moins de 40% de leur temps de travail.

Ces professionnels ont enfin une approche plus globale de la politique de la ville, en se positionnant sur une intervention au niveau de la ville ou de l'EPCI, ce qui les distingue des

autres catégories repérées. Par ailleurs, la question du co-mandatement et du cofinancement du poste ne se pose pas pour eux.

Cette typologie des fonctions, élaborée à partir des éléments recueillis lors de l'enquête quantitative, n'a pas été utilisée comme base de réflexion lors de la phase qualitative sur site, dont nous nous attacherons à restituer les résultats dans la partie suivante.

En effet, **l'objet de la deuxième phase d'étude était** d'approfondir la réflexion et de **dépasser une analyse par intitulé de poste**, qui ne peut que partiellement recouvrir la réalité du travail quotidien des généralistes. C'est pourquoi nous nous sommes attachés à **réfléchir plutôt en termes de posture ou positionnement professionnel**, cette entrée, peu appréhendable par le biais des questionnaires, étant à la fois plus large et plus complète, précise, que l'entrée par intitulé de poste.

Comme nous le verrons, cette approche nous a permis d'identifier quatre grandes figures de généralistes, s'inscrivant dans des espaces métiers différents. Cette typologie des figures professionnelles ne se superpose pas totalement à celle des fonctions présentée ci-dessus. Néanmoins, elle la recoupe en partie, confirmant les principales tendances identifiées.

PARTIE 2 :

Analyse des positionnements professionnels

I. CONTENU DES MISSIONS ET POSITIONNEMENTS PROFESSIONNELS DES GENERALISTES

Une des commandes de l'Acsé était de décrire le plus précisément et le plus concrètement possible les activités des généralistes de la politique de la ville, et de rendre compte de leur capacité d'action en termes de relais des orientations nationales. L'aspect mouvant des missions exercées, un travail qui repose avant tout sur une activité de coordination... ces spécificités expliquent que l'activité réelle des généralistes de la politique de la ville reste souvent difficile à lire par des tiers extérieurs – même lorsque ces tiers sont des collègues de service, des supérieurs hiérarchiques, ou des élus ; et cette complexité justifie l'objectif de description des missions. En revanche, la complexité et la diversité des situations professionnelles ne permettent pas d'apporter de réponses faciles à la question sur la capacité d'action des généralistes de la politique de la ville.

L'approche par intitulé de postes de l'observation quantitative est là insuffisante pour résoudre cette complexité. C'est pourquoi nous nous sommes attachés à identifier des positionnements professionnels, en croisant le descriptif de missions recueilli dans le questionnaire et le contenu des entretiens du panel de 36 généralistes.

Lors de l'élaboration du questionnaire, avait été prédéfinie une série de tâches, qui tentaient de prendre en compte : les statuts de ces professionnels (la plupart encadre une équipe), la fonction de coordination d'acteurs (réunions avec des partenaires, accompagnement des porteurs...) et de gestion de dispositif (programmation et instruction de dossiers...), l'outillage méthodologique qui permet d'asseoir la fonction de développement (méthodologie de projet - étude, diagnostic, évaluation), ainsi que le contexte spécifique d'une politique publique co-pilotée et co-financée (réunions avec l'Etat, reporting aux financeurs)...

Au final, dix items étaient proposés aux professionnels, sur lesquels nous leur demandions d'apprécier le temps de travail moyen qu'ils leur consacraient sur une année :

- le management / encadrement,
- les réunions avec les services de la collectivité,
- les réunions avec les services de l'Etat,
- les réunions avec les partenaires locaux,
- la programmation et l'instruction de dossiers,
- le reporting aux élus / supérieurs hiérarchiques,
- le reporting aux financeurs du CUCS (hormis votre collectivité),
- l'étude, le diagnostic, l'observation, l'évaluation,
- l'accompagnement des associations (montage et suivi de projets),
- la concertation avec les habitants.

Malgré l'aspect quelque peu artificiel de l'exercice, cette question s'est révélée un socle intéressant pour interroger les tâches concrètes des professionnels généralistes, notamment lorsque les entretiens qualitatifs permettent non seulement d'aller plus loin dans le

dévoilement du contenu concret de ces activités, mais aussi d'identifier des postures professionnelles relativement distinctes.

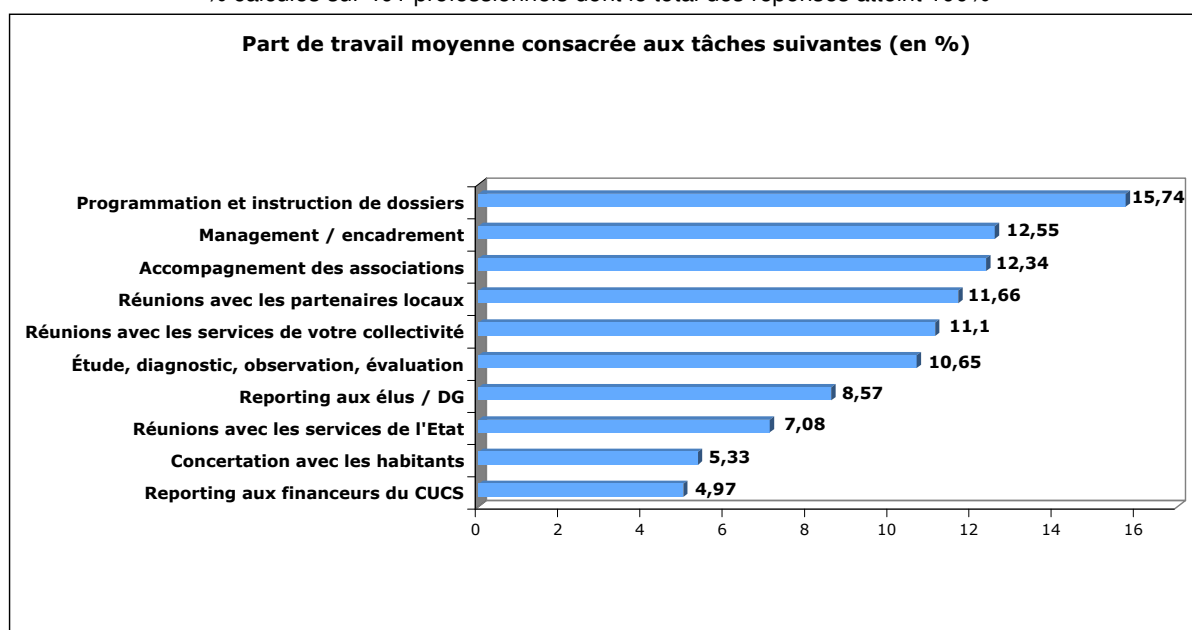
1 - CONTENU DES MISSIONS : D'UN SOCLE DE TACHES PARTAGEES...

a) Des professionnels multi-tâches

L'analyse des résultats de l'enquête quantitative fournit ainsi de premières indications sur le contenu concret du travail des généralistes de la politique de la ville. Elle a fait ressortir le caractère particulièrement « multi-tâches » de ces professionnels, ceux-ci pouvant couvrir un large éventail de tâches parmi les missions prédéfinies dans le questionnaire.

Selon vous, quelle part de votre travail (en %) consacrez-vous en moyenne dans l'année aux tâches suivantes ?

% calculés sur 401 professionnels dont le total des réponses atteint 100%²⁰



Les réponses mettent ainsi en exergue quelques dominantes :

- **la part conséquente prise par l'élaboration de la programmation CUCS** et tout ce qui relève du travail administratif et/ou de suivi de dossier : 15,7% du temps de travail est consacré à la programmation et à l'instruction des dossiers en moyenne ;

²⁰ Par précaution méthodologique, les résultats présentés sont uniquement ceux des professionnels dont le total des % atteint 100%, soit 401 répondants sur 521 professionnels ayant répondu à la question à l'origine. Notons cependant que la hiérarchie des tâches qui en découle ne s'en trouve pas modifiée. Seuls les chiffres changent.

- **le poids du temps passé désormais au management d'équipe** pour les généralistes dirigeant une équipe en lien hiérarchique ou fonctionnel (12,5% du temps de travail y est consacré en moyenne). C'est l'item qui est cité en deuxième position par les professionnels ;

- **l'accompagnement des associations** (en moyenne, 12,34 % du temps de travail) continue d'être une des fonctions importantes de l'activité des généralistes de la politique de la ville.

- **les tâches de diagnostic et d'évaluation** occupent une part conséquente du temps de travail, mais elles n'occupent qu'une place moyenne dans l'échelle des tâches ainsi reconstituée. Contrairement aux activités précédentes, il ne s'agit pas de tâches réalisées au quotidien, mais bien de manière plus ponctuelle.

Le graphique de la répartition des tâches met également en évidence **la place principale occupée par les réunions dans le quotidien des généralistes** - l'addition des trois items sur des activités de réunions indique que celles-ci occupent 30% du temps de travail - traduisant leur fonction de lien et d'interface avec les autres services de leur collectivité ou EPCI, les partenaires locaux ou encore les représentants de l'Etat.

À l'inverse, les résultats des questionnaires indiquent que la concertation avec les habitants et le reporting aux financeurs du CUCS sont les tâches qui pèsent globalement le moins sur le temps de travail : tâches plus ponctuelles, les professionnels interrogés n'y consacrent en moyenne que 5% de leur temps de travail. Concernant la concertation avec les habitants, il est probable que cette mission incombe désormais davantage aux responsables des programmes de rénovation urbaine, voire des dispositifs de démocratie locale.

b) Un socle de tâches communes...

Les entretiens de terrain ont été l'occasion d'affiner les résultats obtenus via l'étude quantitative. Ils ont notamment permis de distinguer des tâches communes à tous les généralistes de celles plus spécifiquement assurées par certains, en lien avec tel ou tel type de contexte.

En conservant la nomenclature de l'enquête quantitative, les descriptions des professionnels interrogés permettent d'identifier assez précisément un « noyau dur » ou socle de tâches commun à l'ensemble des personnes interrogées. **Quatre tâches sont en effet ressorties comme des « piliers » du métier de généraliste de la politique de la ville :**

- l'instruction des dossiers CUCS ;
- la réalisation de diagnostic ;
- la tenue de réunions avec les services de la collectivité ou de l'EPCI ;
- les rencontres et réunions avec les services de l'Etat.

Les modalités de réalisation de ces tâches, qui apparaissent comme constitutives du « cœur de métier » des généralistes, restent bien entendu dépendantes du contexte d'intervention et du positionnement professionnels. Les termes « instruction des dossiers CUCS » ou « diagnostic » peuvent recouvrir des formes ou déclinaisons différentes, perceptibles dans les entretiens.

L'instruction des dossiers

L'instruction des dossiers CUCS recouvre ainsi des réalités variées selon les professionnels rencontrés. Ils vont par exemple être plus ou moins mobilisés sur **l'instruction administrative des dossiers au sens de la vérification de la recevabilité globale des dossiers** (localisation de l'action sur un site prioritaire, présence des pièces administratives nécessaires, cohérence et exactitude du budget...), notamment en fonction de la taille de l'équipe à laquelle ils participent / qu'ils dirigent : le personnel administratif assume une partie de cette tâche, mais aussi les chargés de mission thématiques, lorsqu'ils existent.

Par ailleurs, l'instruction des dossiers CUCS est aussi liée à tout ce qui est de l'ordre de la mise en place de la programmation. Ce qui peut consister aussi bien en : un **accompagnement des opérateurs dans l'utilisation du logiciel Poliville ; l'organisation de la concertation** (en interne avec les services, mais aussi avec les financeurs...) pour l'émission d'un avis partagé sur les projets CUCS proposés par les opérateurs, puis **l'organisation du comité de pilotage** permettant de faire le bilan de l'année écoulée et de valider la programmation...

Le suivi de la programmation, au sens du suivi en continu des actions financées, est, là aussi, une tâche qui occupera de manière différente les généralistes selon qu'ils assument directement une partie de ce suivi, ou que celui-ci est délégué aux chargés de mission ou référents thématiques au sein des services.

La réalisation de diagnostics

Derrière le terme de « diagnostic » les entretiens font apparaître des réalités assez diverses. Il peut s'agir tout aussi bien : de la connaissance qualitative de la réalité des territoires prioritaires (acteurs, ambiance, évolution des problématiques sociales...) ; de l'observation objectivée des territoires, au travers d'états des lieux réalisés par la compilation d'un ensemble de données de contexte ; de la formalisation du travail de « veille », permettant de faire émerger des enjeux et problématiques sur les quartiers.

Les différentes formes de diagnostic sont présentées de manière plus détaillées dans la partie « capacité d'action des généralistes ».

La participation à ou l'animation de réunions

Les réunions avec les services partenaires – de la collectivité et de l'Etat - constituent la dernière activité partagée par tous les généralistes interrogés, inhérente au travail

en transversalité et à la mission de coordination. Là encore, les descriptions permettent de lire une certaine diversité, en termes de fréquence et de modalités de mise en œuvre, mais aussi de contenu de ces réunions. On retrouve de manière récurrente :

- les réunions avec les services de la collectivité ou l'EPCI qui peuvent, selon les configurations, s'inscrire dans le cadre des rencontres hebdomadaires inter-services gérées par le DGS ou le DGA ;
- les réunions d'équipe (équipe projet ou MOUS, réunissant des personnes du service ou venant d'autres services référentes pour la politique de la ville) et/ou les groupes de travail autour du suivi du CUCS ou des autres dispositifs thématiques gérés par le professionnel ; impulsées par les généralistes de la politique de la ville eux-mêmes, ces rencontres ont lieu à un rythme plus espacé, par exemple mensuel ou trimestriel. Les groupes de travail correspondant aux thématiques du contrat, peuvent accueillir aussi bien des services que des partenaires institutionnels, et sont parfois pilotés par des partenaires, dans un souci de mobilisation du droit commun.

Quant aux réunions avec l'Etat, elles peuvent recouvrir aussi bien des réunions informelles régulières avec les délégués du préfet que la participation annuelle au comité de pilotage CUCS organisé en préfecture, en passant par la participation à divers comités techniques auxquels les services déconcentrés sont également conviés, ou des réunions de programmation.

2 - ... A DES ESPACES METIERS DISTINCTS

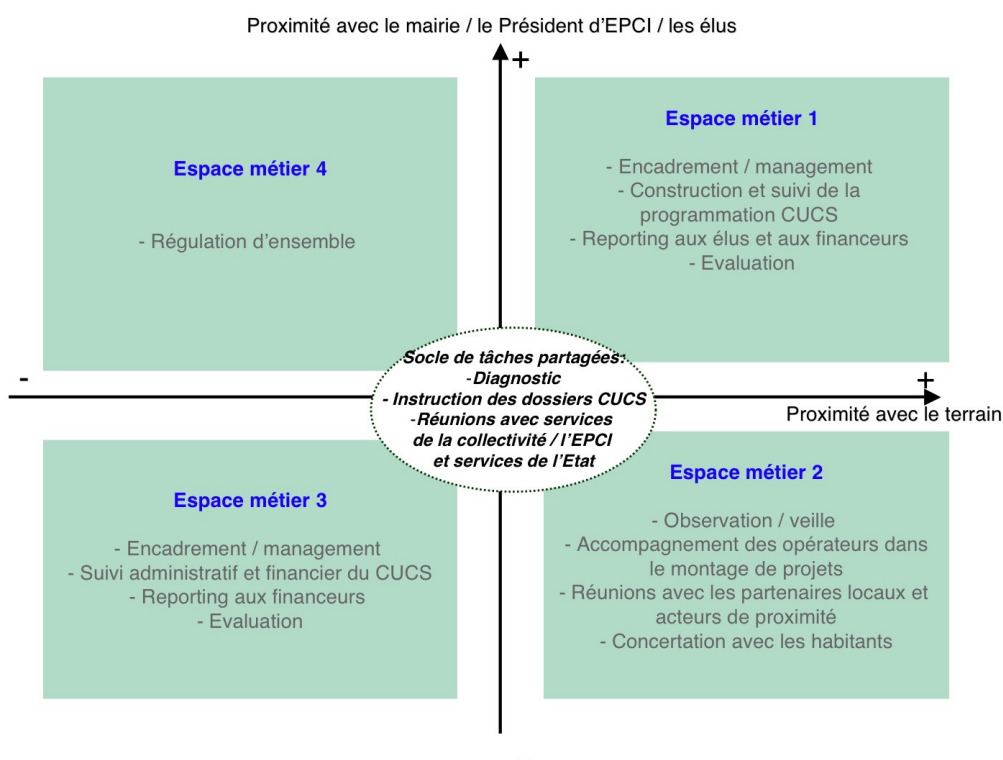
Au-delà de ce socle de tâches communes, il est possible de cerner certaines spécificités, en lien avec des contextes d'intervention diversifiés. Au vu de l'enquête qualitative sur sites, deux facteurs apparaissent comme particulièrement structurants quant au positionnement des généralistes sur tel ou tel type de tâches, à leur implication sur tel ou tel type de mission. Il s'agit de :

- **la plus ou moins grande proximité des généralistes avec le maire, les élus ou le président d'EPCI, à la fois sur un plan hiérarchique mais aussi fonctionnel** (degré et fréquence de collaboration) ;
- **la plus ou moins grande proximité des professionnels avec le terrain**, cette notion de proximité recouvrant à la fois **une dimension spatiale (le terrain en tant que surface géographiquement délimitée²¹)** et **une dimension relationnelle (le terrain en**

²¹ En effet, cette proximité est en partie fonction de l'échelle d'intervention des professionnels. Synthétiquement, on peut dire que les généralistes auront d'autant plus la possibilité de se déplacer sur le terrain que leur échelle d'intervention sera circonscrite (à un quartier par exemple...). *A contrario*, un professionnel ayant à sa charge un site très étendu (plusieurs grands quartiers d'une ville ou plusieurs territoires d'une agglomération) sera de fait plus éloigné du terrain.

tant que tissu relationnel formé par les interactions avec les opérateurs et partenaires locaux).

En croisant sur un graphique ces deux facteurs structurants, se dessinent 4 espaces métiers distincts, construits autour de missions différentes, et esquissant les contours de 4 grandes « figures » ou déclinaisons possibles des positionnements professionnels des « généralistes de la politique de la ville ». Au cœur du graphique est représenté le « noyau dur » de tâches évoqué plus haut.



Une description des 4 espaces permet d'examiner **la manière dont le contenu de l'activité quotidienne du généraliste s'oriente clairement vers telle ou telle tâche selon le degré de proximité ou d'éloignement à la fois avec le plus haut niveau hiérarchique de la structure employeur et avec le terrain.**

Espace métier 1 : les généralistes à la fois proches du terrain et du maire / président d'EPCI

Ces professionnels inscrits dans cet espace travaillent plus souvent à l'échelle d'une commune, sur plusieurs quartiers prioritaires voire sur la totalité de la ville. Ils sont proches du terrain au regard de la fréquence et de l'intensité des liens qu'ils ont créés avec le réseau

d'acteurs locaux. Ils se trouvent également dans une proximité importante avec les espaces décisionnels de la collectivité, le DGS / le maire. En effet, il s'agit de professionnels haut placés dans l'organigramme de leur collectivité (ils sont séparés du maire par trois niveaux hiérarchiques au maximum, deux en général), qui ont des contacts réguliers ou facilités avec le maire et surtout avec l'élu de référence.

Ils se caractérisent par leur positionnement spécifique sur 4 missions :

- le management d'une équipe projet, dédiée à la politique de la ville ;
- la construction et le suivi de la programmation CUCS ;
- le reporting aux élus et aux financeurs du CUCS ;
- l'évaluation, ou plus exactement la recherche d'élaboration d'une démarche évaluative adéquate.

Le directeur de la cohésion sociale – Epernay (51)

A Epernay, le pilotage de la politique de la Ville est confié à la Direction de la Cohésion Sociale, qui se charge également de la gestion du centre social municipal, du suivi global de certaines associations, du suivi des travaux d'investissement et d'amélioration du cadre de vie sur les quartiers et enfin dans le cadre de l'ORU de la mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité et de l'animation de la charte d'insertion.

Le Directeur de la Cohésion Sociale, attaché territorial fonctionnaire, rattaché à la Directrice Générale Adjointe en charge de la division « services aux publics et à la politique de la ville », est responsable d'une équipe de 23 personnes, dont :

- 14 travaillent pour le centre social municipal ;
- 9 sont spécifiquement mobilisées sur la mise en œuvre de la politique de la ville (1 responsable administratif et financier, 1 coordinatrice administrative, 2 secrétaires, 1 animateur en soutien aux centres sociaux et aux équipes de prévention spécialisée, 1 technicien en charge de l'amélioration du cadre de vie, et enfin 3 agents de développement local dont l'action cible essentiellement 7 quartiers dont 4 en Zone Urbaine Sensible).

Ce généraliste de la politique de la ville consacre la moitié de son temps de travail à l'encadrement, au management et au soutien à l'équipe politique de la ville (l'autre équipe ayant plutôt comme référent direct la directrice du centre social), ainsi qu'à la participation à diverses réunions ou instances partenariales (réunions avec les services de la même « division », comités de pilotage de l'ASV, des CLAS, du Plan de lutte contre la discriminations, commissions « bourse aux permis de conduire », conseils d'administration ou assemblées générales de structures locales, colloques...).

Il est d'autre part très investi dans la programmation du CUCS, qui occupe 20% de son temps de travail. Il veille à la pertinence et la cohérence des projets déposés par les associations, porte une attention particulière à leur validité technique et budgétaire, et défend enfin les actions retenues devant les services de l'Etat à l'occasion des comités techniques ou de pilotage du CUCS. Il assure de plus un suivi de la programmation : chaque année, il rencontre les porteurs de projet individuellement pour un bilan intermédiaire de leurs actions, ce qui représente 5% de son temps de travail.

Le Directeur de la cohésion sociale a une mission de « reporting », à la fois aux élus et aux financeurs du CUCS (15% de son temps de travail). Il travaille en lien avec son élue de référence, l'adjointe chargée du Renouvellement urbain et de la Lutte contre les Discriminations, avec laquelle il évoque une « complicité ». Cette dernière se rend à la Direction de la Cohésion Sociale toutes les semaines, pour des questions administratives mais aussi pour faire le point sur le déroulement des projets, ou participer à des arbitrages budgétaires dans le cadre de la programmation CUCS. Le directeur a par

ailleurs des contacts très réguliers avec les représentants de la DDCSPP qu'il voit à l'occasion de diverses instances partenariales. Il fait des retours informels à la directrice du service solidarité et territoires concernant la programmation : difficultés avec tel ou tel porteur, doutes sur l'intérêt du financement de telle ou telle action, transmission d'informations sur des projets émergents... De manière plus large, il échange avec elle sur les orientations nationales et l'avenir de la politique de la ville.

Enfin, le directeur de la cohésion sociale a un rôle en matière de diagnostic et évaluation de la politique de la ville (10% de son temps de travail). Il assure une évaluation annuelle du CUCS. Dans ce cadre, il rédige un document qui comprend : une synthèse des éléments présents dans les bilans des projets fournis par les opérateurs, sous forme de tableaux de bord ; une analyse des données chiffrées sur le territoire (chiffres du chômage, données). Il présente cette évaluation en conseil municipal et la restitue par ailleurs devant les opérateurs, les différents services de l'Etat, ainsi que les partenaires du CUCS (CAF, Conseil Général...).

Le directeur de la cohésion sociale d'Epernay a également participé à la rédaction du cahier des charges de l'évaluation globale du CUCS 2007-2009, confiée à un cabinet d'études. Il a assisté aux différents comités de pilotage organisés dans le cadre de cette évaluation. Actuellement, il travaille à la mise en place, pour mars 2011, d'une session de formation au montage de projet ouverte aux acteurs locaux de la politique de la ville. L'objectif étant d'harmoniser les indicateurs d'évaluation utilisés par les opérateurs et de fournir à ces derniers des outils pour mesurer la pertinence, la cohérence et l'efficacité de leurs actions.

Espace métier 2 : les généralistes proches du terrain mais à distance du maire / président d'EPCI

Ces professionnels travaillent sur des territoires relativement restreints, le plus souvent sur un voire deux quartiers prioritaires. Ils sont physiquement très présents sur leur site d'intervention, et échangent au quotidien avec les autres acteurs qui y œuvrent. Ils sont ainsi en grande proximité avec le terrain. En cela, ils se rapprochent des professionnels de l'espace 1. En revanche, ils sont plus éloignés du niveau politique que ces derniers, dans la mesure où ils se trouvent à un niveau hiérarchique inférieur et ont un moindre degré de collaboration avec le maire ou ses représentants. Ils font partie d'une « équipe politique de la ville », parfois élargie à d'autres compétences de proximité : cet espace métier du généraliste de la politique de la ville existe rarement seul à l'échelle d'une collectivité, si ce n'est lorsque le généraliste occupe un poste de responsable de service.

Ces généralistes se caractérisent par leur investissement poussé dans les tâches suivantes :

- l'accompagnement des opérateurs associatifs dans le montage de projets ;
- les réunions avec les partenaires locaux et acteurs de proximité (maisons et associations de quartiers, services publics de proximité, éducateurs de prévention spécialisée, police municipale, médiateurs...) ;
- l'observation / la veille, c'est-à-dire la remontée rapide d'informations sur les problèmes des quartiers ;

- le dialogue et la concertation avec les habitants, c'est-à-dire l'écoute de leurs besoins et attentes concernant le quartier, mais aussi la prise en compte et le soutien de leurs initiatives (projets, événements festifs...).

Les chargés de quartier de Nantes (44)

Depuis 1996, le territoire de la commune de Nantes est découpé en 11 « grands quartiers », de 11.000 à 35.000 habitants. Des équipes de quartier ont été mises en place sur chacun d'eux, sous la responsabilité de la Mission Citoyenneté et Territoires (Mission Cité). Cette Mission Cité, rattachée à la « Direction générale vie sociale », est organisée autour de 4 grandes missions, en appui méthodologique aux équipes de quartier et en lien avec Nantes Métropole, les directions de la ville, les bailleurs sociaux... :

- une mission urbanisme et services techniques urbains (GUP, démarches participatives liées aux projets urbains...) ;
- une mission égalité, intégration et citoyenneté ;
- une mission développement social ;
- une mission dialogue citoyen (conseils de quartier et ateliers citoyens).

Les équipes de quartier sont présentes au quotidien sur le terrain. Elles assurent l'animation des politiques publiques dans les domaines principaux de la cohésion sociale, du développement urbain et de la gestion urbaine de proximité, dans une relation étroite avec les directions territorialisées de la ville et de Nantes Métropole. Placées sous l'autorité d'un chargé de quartier, elles se composent de :

- 1 ou plusieurs agents de développement local,
- 1 ou plusieurs correspondants de vie quotidienne,
- 1 assistante.

D'autres professionnels (correspondants de journaux de quartier, médiateur GPV) s'inscrivent dans certains cas dans ces équipes, notamment sur les quartiers nantais inscrits depuis longtemps dans la politique de la ville (Malakoff, Bellevue par exemple).

Les chargés de quartier intervenant sur des territoires englobant des sites prioritaires remplissent une fonction de « chef de projet territorial politique de la ville ». C'est par exemple le cas de la chargée de quartier Nantes Sud, dont le territoire d'intervention comprend le site du Clos Toreau, classé en priorité 2, ou encore de son collègue en charge du quartier Dervallières-Zola, incluant la ZUS de Dervallières (priorité 1).

Rattachés à la Directrice de la Mission Cité, les chargés de quartier / chefs de projet sont responsables de :

- 1 ou plusieurs agents de développement local, la veille sociale et territoriale, via l'observation continue mais aussi l'écoute des besoins et attentes des habitants et associations ;
- la conduite, la mise en œuvre et l'actualisation du projet social de leur quartier ;
- la coordination des politiques publiques de droit commun sur leur territoire d'intervention, notamment par l'animation de réunions partenariales avec les référents territoriaux des directions municipales (Groupes Techniques de Coordination) et d'instance dédiées au suivi du projet urbain et social (les équipes opérationnelles élargies) ;
- l'accompagnement dans la conception et la mise en œuvre de projets publics (maisons de quartier) et/ou associatif (aide des associations dans le montage de dossier de subventions - clarification des objectifs et enjeux de leur projet, montage d'un budget équilibré) ;
- le pilotage de la démarche de démocratie participative locale, nommée « Dialogue Citoyen » : animation des conseils de quartier, préparation et suivi des ateliers participatifs, information des habitants sur l'avancée du projet urbain...

En tant qu'experts de terrain, les chargés de quartier / chefs de projet émettent un avis sur les actions proposées par les associations de leur quartier dans le cadre de la programmation CUCS, souvent en collaboration avec les délégués du préfet. Les chargés de quartier font du « reporting » aux élus de

quartier. Mais ils n'entretiennent pas de contacts directs avec le service Politique de la Ville de la DDCS.

Le « reporting » aux financeurs n'est pas, en effet, une mission très investie par ces généralistes. Globalement, la coordination institutionnelle, à la fois avec le niveau politique et l'Etat local, est du ressort de la Mission Cité, en liens étroits avec Nantes Métropole.

Espace métier 3 : les généralistes éloignés du terrain et à distance du maire / président d'EPCI

Les généralistes relevant de cet espace métier interviennent en général à une échelle plus importante que ceux inscrits dans les espaces précédemment présentés (espaces 1 et 2), le plus souvent au niveau d'une grande commune ou d'un EPCI. Leur présence physique sur le terrain et leurs contacts avec ce dernier sont relativement limités. Dans le même temps, ces professionnels sont globalement à distance du maire / président de l'EPCI : malgré une position hiérarchique assez élevée, ils ont des liens plutôt distendus avec le niveau politique.

Au quotidien, ces professionnels se positionnent essentiellement sur des tâches d'ingénierie et de management, c'est-à-dire sur :

- l'encadrement / le management d'une équipe ;
- le suivi administratif et financier du CUCS ;
- le reporting aux financeurs ;
- l'évaluation.

Les chefs de projet politique de la ville de Mulhouse Alsace Agglomération (68)

Une des spécificités de l'agglomération est de disposer d'une administration en partie mutualisée entre Mulhouse et l'EPCI. Les deux professionnelles dont le poste est intitulé « chef de projet politique de la ville » travaillent au sein du Service Action Territoriale, lui-même intégré au Pôle Solidarité et Proximité.

Le service action territoriale (SAT) dispose de 27 agents, pour remplir deux missions :

- une mission de « Proximité, projets de territoire et centres sociaux », où les 16 agents sont municipaux et travaillent à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers de la ville (chargés de mission territoriale, correspondant de proximité...). Les chargés de mission territoriale ont une fonction de référents territoriaux de la politique de la ville, ainsi qu'une fonction d'accompagnement de la démocratie participative et d'animation du territoire ; Ils sont chargés de l'animation de la gestion urbaine de proximité et, dans deux quartiers, assurent également les fonctions de chef de projet PRU. Cette unité fonctionne en articulation avec la mission PRU de la Ville et participe à ses revues d'opérations.
- une mission de développement social et égalité des chances, qui comprend 7 agents, dont les deux chefs de projet politique de la ville, seul personnel d'agglomération. Les autres agents, municipaux, sont chargés de mission « Egalité des chances » et chefs de projet « Vie associative », URBACT et « territoire de coresponsabilité »...
- l'administration et la direction du service sont assurées par 4 agents communautaires mutualisés.

La politique de la ville est une compétence partagée entre l'agglomération et les communes. La répartition des compétences est thématique :

- communes : animation / jeunesse, réussite scolaire (PRE), ASV, intégration et lutte contre les discriminations, proximité et participation des habitants

- agglomération (services mutualisés) : habitat, prévention de la délinquance, emploi / insertion (suivi par la Maison de l'Emploi et de la Formation)

En outre, le Service Action territoriale assure une mission de guichet unique des projets candidatant puis inscrits à la programmation du CUCS.

Les chefs de projet d'agglomération ont :

- un rôle de coordination globale (« ensemblier ») de la programmation communautaire et de la Ville de Mulhouse : organisation de toute la démarche de concertation, instruction des dossiers, négociation avec l'Etat... ;
- un rôle d'ingénierie administrative et financière sur le suivi de la programmation ;
- un rôle de soutien méthodologique au sein du CUCS et pour la politique de la ville : pilotage, animation et réalisation des diagnostics, élaboration du CUCS, des arbres d'objectifs, de l'évaluation ;
- un rôle de restitution et reporting au sein des instances de pilotage du CUCS ;
- un rôle de développement de projets intercommunaux ;
- en outre, une partie du temps de travail de l'une des chefs de projet est consacrée à l'animation de l'équipe intercommunale de direction de projet – afin notamment de compenser la faiblesse de l'ingénierie consacrée à la politique de la ville dans les petites communes signataires du CUCS.

Les deux chefs de projet se sont répartis les territoires et les thématiques pour faire le suivi des projets. Elles ont cependant, de par leur positionnement, peu de lien avec les opérateurs et le terrain, si ce n'est autour du suivi de la programmation. Elles ont également peu de liens avec les dispositifs de la politique de la ville pilotés par les communes (PRE, ASV, PRU), l'articulation se faisant à l'échelle des directions de services – des réflexions sont cependant en cours pour travailler à des modalités de partenariat renforcées.

Espace métier 4 : les généralistes éloignés du terrain mais proches du maire / président d'EPCI

Tout comme les professionnels de l'espace 2, les généralistes de l'espace 4 travaillent à une échelle communale, sur plusieurs quartiers prioritaires voire sur l'ensemble de la ville, et sont situés à des niveaux hiérarchiques élevés. Mais ils n'ont en revanche pas de proximité avec le terrain.

Aucune tâche (à l'exception du management et de l'encadrement) ne caractérise spécifiquement les professionnels de cet espace métier, qui interviennent surtout dans une fonction de régulation globale, relativement distancée, de la politique de la ville sur leur territoire.

Les professionnels relevant de cet espace présentent un profil un peu particulier, et constituent un groupe « à part » au sein de la population des généralistes de la politique de la ville. Ils s'éloignent en effet de la figure du « chef de projet », dont le cœur de métier est la conduite de projet, définie autour d'un corpus méthodologique désormais bien connu, allant du diagnostic à l'évaluation : mobilisation et l'organisation de connaissances, formulation d'hypothèses, mise en place d'outils de suivi, conduite de réunions, etc²².

Ils s'apparentent plutôt aux professionnels identifiés comme « référents généralistes de la

²² Rapport Brévan-Picard, 2000, « Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers ».

politique de la ville » en l'absence de professionnel dédié à cette politique dans leur collectivité. Directeur Général Adjoint ou Directeur Général des Services, éventuellement directeur de service, ils ont répondu au questionnaire parce qu'ils sont repérés comme les seuls interlocuteurs existants sur leur territoire en matière de politique de la ville. Mais ils n'y consacrent qu'une partie limitée de leur temps de travail, et ont en charge de nombreuses autres politiques.

Le Directeur Général des Services de Magny-les-Hameaux (78) et la Directrice du Service Jeunesse / Enfance / Famille d'Harfleur (76)

A Magny-les-Hameaux, le Directeur Général des Services, directement rattaché au maire, est en charge de la politique de la ville. Il est aidé dans cette mission par la Directrice Générale Adjointe en charge des services à la population, qui assure surtout le suivi du Programme de Réussite Educative, et par la Direction des finances et contrôles financiers.

Le Directeur Général des Services consacre environ 10% de son temps de travail à la coordination et au contrôle des dispositifs Politique de la Ville, mission qu'il a « *intégré à son travail quotidien de pilotage et régulation des services* ». Il ne se considère pas comme un chef de projet. Il se décrit comme un « *gardien de la cohérence* » de la politique de la ville, faisant « *remonter les informations et étant l'interlocuteur de l'agglomération et de la Préfecture sur les différents dispositifs thématiques ou projets* ». Il explique assurer un suivi des actions menées dans le cadre de la politique de la ville au même titre que des autres projets mis en place sur sa commune.

La directrice du Pôle Familles Solidarités d'Harfleur est chargée du suivi de la politique de la ville dans sa commune. Sous l'autorité du DGS, elle gère également la direction du CCAS, du service logement, du secteur animation / petite enfance / jeunesse et du secteur retraite / santé / handicap. Elle consacre à la politique de la ville environ 50% de son temps de travail global, mais il lui est cependant difficile de dissocier ses différentes missions, dans la mesure où le temps de travail consacré à la politique de la ville est « *parcellaire et fluctuant* » et où ses différentes interventions s'alimentent les unes les autres. Si elle consacre un temps important aux tâches d'instruction des dossiers et des demandes de subvention, elle estime néanmoins qu'elle est en mesure d'impulser des dynamiques croisées intéressantes et affirme « *se servir de la politique de la ville car cela (lui) donne de la légitimité pour interpeller les partenaires, pour réfléchir et s'investir dans les projets* ».

3 - UN INVESTISSEMENT DES ESPACES METIERS LIE AVANT TOUT AU CONTEXTE D'INTERVENTION

Comme il vient d'être exposé, les professionnels généralistes rencontrés au cours de l'étude investissent différemment les tâches qui relèvent de leur champ de compétence. Or, ces investissements ne sont pas tant à relier à des compétences propres des professionnels ou des interprétations personnelles d'une fonction professionnelle (même si ces facteurs jouent leur rôle) qu'au contexte dans lequel est exercée la fonction de généraliste.

Le lecture des espaces métiers ne peut donc se comprendre sans se référer à quelques facteurs structurants de ce contexte professionnel :

- l'exercice du métier ne sera pas le même dans des configurations territoriales où des généralistes de la politique de la ville sont positionnés à différentes échelles d'intervention : il est évident qu'il n'est pas la même chose d'être généraliste dans une ville porteuse seule de la politique de la ville ; dans un territoire où EPCI et communes se partagent la compétence ; dans une ville qui a territorialisé tout ou partie de ses services. Les espaces métiers investis résultent d'une répartition « naturelle » des rôles entre professionnels intervenant à différents échelons sur un même territoire ;
- la façon dont leur collectivité de rattachement va les positionner au sein de l'organigramme au regard notamment des autres dispositifs de la politique de la ville ;
- l'histoire et l'inscription de la collectivité dans la politique de la ville et les intentions politiques.

a) La répartition des compétences et des missions entre professionnels opérant à des niveaux différents sur un même territoire

De fait, lorsque coexistent sur un même territoire des équipes politique de la ville au niveau d'un EPCI et au niveau des communes qui le composent, une répartition des compétences s'opère et les professionnels concernés ne réalisent pas tous le même « métier », en termes d'objectifs aussi bien que de contenu.

De manière générale, les professionnels intervenant au niveau d'un EPCI ont un lien beaucoup plus distant avec le terrain et les opérateurs. Moins investis dans l'accompagnement direct des porteurs d'actions, ils assurent davantage une mission de gestion globale et de régulation de la « machine CUCS » sur un registre technique et administratif, faisant l'interface entre les différents niveaux institutionnels (commune, département, Etat, etc.) :

« Toute l'ingénierie se fait à l'agglo, les chefs de projet communaux sont en contact avec les porteurs de projets de terrain et donc réalisent leur diagnostic de territoire, font le point avec les opérateurs sur les actions à infléchir et les accompagnent pour monter des actions. Après, tout va sur le site Poliville et à l'échelle de l'agglo, on consolide l'ensemble et on anime le partenariat ». (responsable de service, agglomération, 59 ans)²³

« Le chef de projet au niveau de l'agglomération fait l'interface avec les chefs de projet communaux et de quartier, recueille leurs observations, anime la politique de la ville sur le territoire. C'est plutôt lui notre interlocuteur, même si on est également en

²³ Afin de conserver l'anonymat des professionnels rencontrés, nous avons fait le choix de ne pas faire figurer l'intitulé exact de leur poste ou de leur fonction à la suite des verbatims. En revanche, nous rapportons systématiquement les propos retranscrits au type de fonction remplie par le professionnel concerné, selon une répartition en quatre grandes catégories : les directeurs généraux de service ; les responsables de service ; les chefs de projet politique de la ville ; les chargés de mission territoriaux. Cette répartition reprend la typologie des fonctions présentée en conclusion de l'enquête quantitative (cf. pages 36 et 37).

contact avec les techniciens des villes... Il a tendance à nous contacter et nous interpellier, dans un rôle de pilote. » (DDCS)

Aussi, **le rôle des équipes politique de la ville situées au niveau des EPCI se limite-t-il parfois à de l'ingénierie de projet dans sa dimension la plus « sèche »**. Le plus souvent, cependant, les missions des professionnels de l'EPCI s'enrichissent d'autres fonctions : **un rôle d'animation locale** (mise en place de forums d'échanges ou d'ateliers de travail entre généralistes et/ou élus communaux), et/ou **un travail particulier réalisé sur l'observation et l'évaluation** (lancement d'études, création d'observatoires ou d'atlas des quartiers...), **le pilotage de groupes de travail thématiques...** :

« Depuis décembre 2009, tous les deux mois, on propose aux élus de réfléchir collectivement sur une thématique lors d'ateliers politique de la ville qu'on a créés. On invite une cinquantaine d'élus de l'agglomération et on commence à réfléchir, le sujet ne relève pas forcément de la compétence métropolitaine. Il peut s'agir de la question des déplacements et de la mobilité, de la tranquillité publique et de la prévention de la délinquance, de la jeunesse et de l'exclusion, de l'insertion économique ou encore de la gestion urbaine de proximité... Les chefs de projets sont invités aussi ». (responsable de service, agglomération, 50 ans)

« On a travaillé, depuis la signature du CUCS, à la mise en place d'un comité d'orientation intercommunal des politiques de la ville. C'est un comité annuel réunissant 70 personnes environ, dont le Préfet, les services de l'Etat, les maires, les chefs de projet du coin, le Procureur, le Président du TGI, des représentants de la CAF, de l'Education Nationale, etc. Il permet de donner une vision de ce qui se passe sur le territoire, en termes de quartiers en difficulté. On y fait un point sur l'actualité. En mars 2010 par exemple, on a parlé des premiers résultats de l'évaluation du CUCS faite par un cabinet extérieur, de même que les premiers éléments de l'enquête réalisée par notre Observatoire de la Ville ». (responsable de service, agglomération, 48 ans)

La répartition des compétences entre professionnels de l'agglomération et professionnels communaux : l'exemple de Tour(s) Plus

Le CUCS d'agglomération de Tours Plus est signé par les 4 villes concernées par la politique de la ville. Au niveau de l'EPCI, la politique de la ville est gérée par la Direction du Développement Urbain : celle-ci est composée d'un directeur, et de 5 chargés de mission (et trois assistants) :

- CUCS / PRU,
- emploi insertion (PLIE),
- habitat social / aides à la pierre,
- habitat privé / culture,
- GUP.

Des lignes de partage thématiques sont posées en ce qui concerne les dispositifs : l'agglomération pilote trois dispositifs politique de la ville (PRU / GUP / LCD), ainsi que le PLIE ; les PRE et ASV sont pilotés par les villes, ainsi que les actions CUCS se déroulant sur leurs quartiers (toutes thématiques confondues)..

Et en ce qui concerne les thématiques du CUCS :

- Les thématiques habitat cadre de vie / emploi sont pilotées par l'agglomération. Pour autant, en ce qui concerne l'emploi, les deux villes de Tours et Joué-lès-Tours donnent à leur chef de projet politique de la ville un rôle de pilote en ce qui concerne l'insertion par l'économie et l'accompagnement aux acteurs pour les actions qui se déroulent sur leurs quartiers. Il en est de même pour la GUP et certaines actions liées à l'habitat.
- les thématiques santé, action éducative, citoyenneté en tant qu'action de proximité sont portées par les villes.
- des thématiques sont partagées, notamment citoyenneté : les actions de proximité sont portées par les villes, celles ayant une portée au-delà des quartiers sont portées par Tours Plus (alphabétisation, illettrisme, accès aux droits, aide aux victimes...).

En outre, des actions relevant des thématiques portées par les communes peuvent être pilotées et portées au niveau de l'agglomération : dès lors que leur envergure dépasse le quartier dans lequel elle est mise en place ou qu'elles ne relèvent pas d'une politique de quartier (un dispositif relais dans un collège, par exemple), cela entre dans la programmation de la CA.

Le chef de projet d'agglomération, sous la direction du Directeur du Développement urbain, assure les missions suivantes :

- interlocuteur de l'Etat en tant que copilote
- préparation du comité de pilotage politique de la ville (CUCS + PRU) et de la coordination « MOUS » d'agglomération
- participation aux commissions thématiques emploi, santé, éducation, habitat cadre de vie + présence aux Conseils Consultatifs de quartier
- coordination de l'évaluation de la politique de la ville : suivi de « l'évaluation statistique » avec l'Agence d'urbanisme : des portraits de quartier et cahiers thématiques / lancement des sondages d'opinion sur l'image des quartiers prioritaires tous les 3 ans /. Exploitation de l'enquête OPS pour faire un Atlas sur le patrimoine social et son occupation
- Programmation CUCS Tour(s)plus : lancement de l'appel à projets, accompagnement des opérateurs, instruction des dossiers, programmation des actions et bilan : tableau de bord sur les résultats de chaque action.

Du côté des communes :

Chacune des 5 communes dispose de sa propre équipe MOUS, diversement configurée selon l'importance des enjeux et des sites concernés.

A Tours, le service politique de la ville, relié à la DGA des Services, assure une coordination globale de la politique de la ville appliquée sur les six quartiers inscrits. Il assure aussi la direction des services de l'Insertion et de la démocratie locale ainsi que le suivi des centres Sociaux sur l'ensemble de la ville : une équipe de 33 personnes gère des dispositifs thématiques (PRE, ASV), des équipements de proximité (Antennes Emploi, Centre de vie...), la coordination des Conseils de la vie locale. Le suivi et l'animation de la politique de la ville est assuré principalement par des chargés de mission qui combinent une approche territoriale et thématique.

A Joué-lès-Tours, la chargée de mission politique de la ville est rattachée directement à la DGS ; elle dispose d'une assistante et assure la coordination de l'ensemble des thématiques et dispositifs, en lien avec les services. Elle assure de plus une mission liée à l'emploi, en l'absence d'un service emploi sur la ville, assistée d'un chargé de projet "emploi/insertion" arrivé début 2011, qui est chargé tout particulièrement de développer la clause d'insertion (ville, PRU, tram, chantiers privés) au sein de la ville et de renforcer le réseau d'entreprises jocondiennes afin de favoriser l'emploi des personnes des quartiers (parrainage, soutien à la création, découverte des métiers...).

Dans la commune de La Riche, c'est le directeur de cabinet du maire qui est référent pour la politique de la ville.

La coordination entre les villes et l'agglomération se joue pour l'essentiel au niveau des Groupes Opérationnels (suivi technique) : il existe un Groupe opérationnel intercommunal, et la chargée de mission CUCS de l'agglomération participe aux Groupes opérationnels des communes ; les commissions thématiques du CUCS, dont le pilotage est réparti entre les villes et l'agglomération

(l'Etat y étant co-pilote) sont d'autres lieux de travail partagés ; deux fois par an, une coordination des MOUS est organisée pour préparer le comité de pilotage.

On le voit, **l'articulation des compétences entre professionnels d'EPCI et professionnels communaux s'opère selon une logique de proximité avec le terrain**, les uns se trouvant situés à un niveau d'ingénierie, d'animation et de régulation d'ensemble du dispositif, les autres se voyant quotidiennement impliqués dans l'accompagnement des opérateurs, l'émergence et le suivi des projets. Cette répartition correspond en quelque sorte à un partage « naturel » des compétences, que certains professionnels communaux appellent d'ailleurs de leurs vœux, sur les sites où l'EPCI reste peu présent sur la politique de la ville :

« La plus value d'une équipe d'agglomération serait dans l'ingénierie et surtout dans la veille, l'observation et la connaissance des territoires... Une aggro aurait toute légitimité à mutualiser les moyens en termes de recueil des données, elle pourrait alimenter les communes en informations, avoir un rôle d'animation de réseau. Elle apporterait un poids stratégique nouveau dans le jeu institutionnel pour discuter avec l'Etat, la CAF, les bailleurs... » (chef de projet, ville, 36 ans)

Sur certains sites, la répartition des compétences « fonctionne bien », au sens où les professionnels des communes ne se sentent pas dépossédés d'une partie de leur action : en tant qu'interlocuteurs incontournables en termes de connaissance du terrain et des acteurs, ils sont associés par l'agglomération aux réflexions stratégiques relatives à la politique de la ville locale et aux négociations avec l'Etat concernant la programmation finale du CUCS. Par ailleurs, sur les sites visités, la plupart des communes ont conservé tout ou partie de la programmation du CUCS, que le généraliste gère en direct ; et la séparation thématique des interventions de chacun permet d'éviter certaines formes de concurrence... même si elle ne favorise pas nécessairement la coordination.

En effet, le CUCS intercommunal peut parfois davantage ressembler à une addition de projets communaux qu'à une stratégie intercommunale sur la prise en compte des quartiers en difficulté.

« C'est plus un CUCS multicommunal qu'intercommunal finalement. Chaque commune a écrit son volet, sans véritable lien avec des enjeux qui auraient été définis par l'agglomération. Chacun a travaillé au contrat qui le concernait, sans travail de coordination. Et du coup, la communauté d'agglomération n'arrive pas à créer de la transversalité (...) Aujourd'hui on doit vraiment négocier notre place dans les dispositifs, d'autant plus qu'on est une petite commune et au niveau de l'agglomération on peut être à la limite considéré comme un quartier... Ce n'est pas simple » (chef de projet, ville, 36 ans).

Par ailleurs, les généralistes des communes font valoir avec force leur expertise de proximité et la nécessité de la faire valoir, au bénéfice des projets et des habitants :

« L'ANRU est gérée par l'agglomération, maintenant, sur la maîtrise d'œuvre. Donc on ne gère plus les projets de réhabilitation. Ce qui se passe, c'est que quand le projet technique est bouclé, on nous demande de faire de la concertation avec les habitants. Eux, au-dessus, ils ont un projet à faire, mais ils sont déconnectés du terrain. Donc il faut sans cesse être présent dans les réunions, rappeler sans cesse le terrain ». (responsable de service, ville, 55 ans).

De manière générale, l'articulation entre équipe d'un EPCI et équipes communales fonctionne mieux lorsque la conception du CUCS a fait l'objet d'une réflexion partagée, avec la mise en évidence à la fois de priorités communes à l'intercommunalité et d'enjeux plus spécifiques à certains territoires de l'EPCI :

« Le contrat de ville puis le CUCS d'agglomération ont été élaborés et construits en concertation avec les autres collectivités, dans une démarche transversale (...) Avec l'agglomération, on travaille ensemble. L'agglomération porte une véritable réflexion sur la politique de la ville. Son objectif est qu'on vise tous les mêmes objectifs, qu'on aille tous dans le même sens malgré nos spécificités locales, qu'on puisse dialoguer sur nos différentes communes » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

La répartition des tâches devient plus problématique dès lors que les chefs de projets de l'EPCI tendent à s'inscrire moins dans une posture de coordinateurs que de décideurs, donnant le sentiment d'une supériorité hiérarchique implicite face aux chefs de projets communaux – par exemple lorsqu'ils veulent s'imposer dans l'arbitrage de projets ne relevant pas de l'intérêt communautaire. Ce cas de figure ne se rencontre pas nécessairement dans notre échantillon de sites, en revanche, des récits ont été entendus sur les situations de blocage et de crispation des partenariats lorsque les professionnels des villes ont l'impression de perdre la main sur la politique de la ville :

« Ce sont les chefs de projet aggro qui pilotent, mais leur prépondérance est remise en cause, car ils sont plus dans la gestion financière d'une enveloppe que dans la proximité des projets, l'arbitrage ne se fait pas en fonction de la qualité des projets. Il n'y a pas vraiment d'intérêt à avoir cet échelon, cela entraîne un blocus sur les arbitrages, ils n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les projets à financer ». (DDCS)

Ces questions ne se posent pas dans le cas des généralistes qui travaillent dans des villes qui portent seules le projet de politique de la ville. Dans ce cas, c'est avant tout leur place dans l'organigramme, et donc la stratégie de la collectivité en matière de politique de la ville qui va jouer un rôle dans leur positionnement et leur plus ou moins grande capacité à jouer pleinement un rôle de direction de projet.

Quant aux professionnels qui interviennent à l'échelle des quartiers ils sont ceux dont la mission se trouve la plus étroitement impliquée dans le suivi des projets, l'animation d'un réseau d'acteurs locaux et la veille du territoire. Ces professionnels, qui prennent parfois l'appellation de « chefs de projet de quartier » sont souvent rattachés à un service communal

politique de la ville, sous la direction d'un généraliste qui assume, quant à lui, une fonction de coordination et d'interface avec les services communaux et les élus.

b) Le positionnement au regard des différents dispositifs politique de la ville

La façon dont le généraliste de la politique de la ville se trouve positionné à l'égard des dispositifs thématiques (PRU, ASV, CLS, PRE...) est un élément particulièrement éclairant.

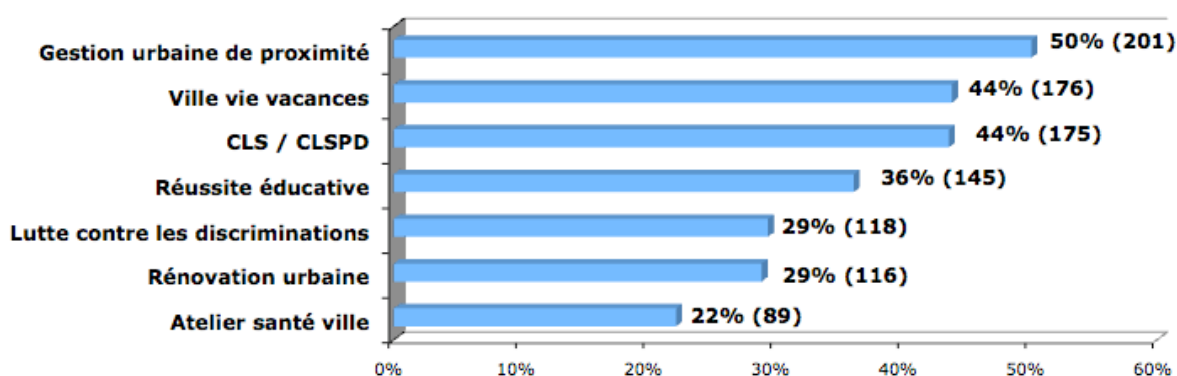
De manière quantitative, l'enquête par questionnaires indique que **74% des professionnels ont la responsabilité de différents dispositifs ou programmes spécifiques de la politique de la ville.**

L'enquête montre qu'il s'agit, en partie, d'un effet de taille du territoire et d'échelle d'intervention : ainsi, la prise en charge de dispositifs sectoriels en dehors du CUCS est plus fréquente au sein des communes (77% des professionnels) que des EPCI (67%), et ce, d'autant plus que la commune est de petite taille (88%, pour les communes employant moins de 100 agents).

Les dispositifs dont les professionnels sont le plus souvent en charge sont : la gestion urbaine de proximité, « Ville vie vacances », et les CLS ou CLSPD. 29% de ces professionnels disent également avoir en charge, en plus du CUCS, la rénovation urbaine – sans qu'il soit possible de déterminer s'ils pilotent véritablement le PRU, ou s'ils sont plutôt associés à sa mise en œuvre, en coordination avec un autre chef de projet. Les entretiens qualitatifs laissent plutôt entendre que le pilotage conjoint du PRU et du CUCS reste exceptionnel – en revanche, des généralistes en charge du CUCS peuvent avoir un rôle plus ou moins officiel dans la coopération avec l'équipe projet de rénovation urbaine, voire y être intégrés.

Autres dispositifs en charge

402 interrogés / 401 répondants / 1090 réponses
% calculés sur la base des répondants



Lorsque les professionnels ne sont pas en charge des dispositifs sectoriels, ces derniers sont, dans la majorité des cas, gérés dans des services distincts, voire relèvent d'une autre collectivité, témoignant d'un certain éparpillement des responsabilités face à la multiplication des dispositifs. Les PRU et les PRE sont ainsi les dispositifs faisant le plus souvent l'objet d'un portage autonome et spécifié.

« Avant la création de la communauté d'agglomération en 2005, le contrat de ville avait été étendu à l'agglomération sur la base du volontariat des communes. En transférant le CUCS à l'EPCI (alors que 3 des 4 territoires éligibles sont situés sur la commune centre) et en laissant la commune centre porter le PRU, le PRE et le CEL, on a maintenu la situation antérieure à 2005. Dès lors, les liens entre le CUCS, porté par la communauté d'agglomération et les autres dispositifs thématiques, sont difficiles à établir. Entre PRU et CUCS, on est face à deux cultures professionnelles différentes. Avec le PRE et le CEL, c'est plus facile, d'autant que les contraintes de dialogue sont plus fortes du fait des financements de l'agglomération sur ces deux dispositifs. » (élu communautaire)

Dans la plupart des situations, les professionnels généralistes ont affaire majoritairement à des collègues ayant un niveau hiérarchique équivalent aux leurs, même si l'on note qu'une hiérarchie s'est en revanche instaurée entre généralistes de la politique de la ville et responsables de la rénovation urbaine, qui sont plus fréquemment situés plus haut dans l'organigramme de la collectivité.

Pour les programmes ou dispositifs dont vous n'êtes pas responsable, quel est votre lien fonctionnel avec les personnes qui en ont la charge ?

	Nb répondants*	même service	autre service	même direction	autre direction	autre collectivité
Rénovation urbaine	365	14%	18%	15%	36%	17%
Réussite éducative	362	20%	15%	10%	31%	24%
Atelier santé ville	250	21%	15%	7%	32%	26%
CLS / CLSPD	407	25%	11%	10%	31%	23%
Gestion urbaine de proximité	312	41%	9%	14%	18%	17%
Ville vie vacances	327	29%	19%	9%	25%	17%
Lutte contre les discriminations	242	40%	10%	17%	20%	14%
Développement durable / Agenda 21	363	5%	22%	7%	54%	12%

*Pour le calcul des pourcentages ont été retirés les professionnels qui ont répondu que le dispositif était absent de leur collectivité. Les répondants sont donc les professionnels qui exercent dans une collectivité où le dispositif existe, mais qui n'en sont pas responsables.

c) L'histoire, les « intentions » et l'investissement politique local dans la politique de la ville

La façon dont la fonction est portée par la collectivité de rattachement, et au-delà, les intentions politiques vis-à-vis de la politique de la ville vont contribuer à façonner le rôle et établir le positionnement des généralistes vis-à-vis des autres services de la collectivité.

« La ville centre est en politique de la ville depuis 1983. A partir de 1995, il y a toujours eu un chef de projet avec des positionnements différents et une autonomie plus ou moins grande vis-à-vis des autres services, résultat des contingences politiques. Depuis le passage à la communauté d'agglomération, le service est rattaché au DGS, mais c'est encore un peu virtuel. Les liens sont très forts entre l' élu et la MOUS. Il s'agit d'une administration de mission plus que de gestion » (élu communautaire)

« Un de mes premiers objectifs a été de réorganiser l'organisation municipale pour plus de cohérence entre le projet de renouvellement urbain et le volet humain de politique de la ville, qui étaient totalement déconnectés. J'ai vraiment initié une réorientation des fondamentaux de la politique de la ville, qui était à bout de souffle. Il y avait certaines insuffisances, au-delà du manque d'articulation urbain / humain : on finançait toujours les mêmes opérateurs, portant les mêmes projets, sans les évaluer. Désormais, la politique de la ville doit être une politique d'innovation sociale, développant des projets partenariaux, territorialisés, évalués. Dans ce cadre, les chefs de projet sont force de proposition, et accompagnent les associations dans le montage d'actions... » (élu municipal)

Ces éléments structurants vont ainsi donner une « **coloration** » particulière au poste de **chef de projet**, réduisant ce dernier à une fonction d'ingénierie technico-administrative dans certains cas, faisant de lui le moteur de l'animation du tissu local dans d'autres, ou encore lui attribuant la fonction de véritable chef d'orchestre de la politique de la commune en faveur des territoires en difficulté.

- *Certains professionnels sont investis d'un rôle de « mise en musique » de l'ensemble des dispositifs sur un territoire*

Sur quelques sites communaux de notre échantillon, le service politique de la ville a gardé la main sur l'ensemble des dispositifs sectoriels existant sur le territoire : le généraliste est ainsi en charge du suivi du PRU (quand il existe) comme des ASV, PRE, CLS, etc. Ce choix organisationnel est à mettre en lien avec une conception particulière de la politique de la ville et du rôle du chef de projet, qui se trouve investi d'une mission de « mise en musique » de l'ensemble des dispositifs :

« C'est clair dans la tête du maire que ce sont (PRU, ASV, CLS...) des applications thématiques de la politique de la ville, placées sous l'autorité du chef de projet, il porte un intérêt farouche à cette vision transversale. Sous l'autorité du politique, mon rôle est d'être la cheville ouvrière de l'ensemble des dispositifs ». (chef de projet, ville, 61 ans)

Cependant, une analyse plus fine montre que la maîtrise directe des dispositifs thématiques n'est pas nécessairement l'élément le plus déterminant du rôle et de la fonction des professionnels rencontrés. Dans la plupart des sites enquêtés, d'ailleurs, ces dispositifs sectoriels ont été intégrés aux services *ad hoc* de la collectivité. Ce qui fait alors la différence entre les positionnements des généralistes, c'est plutôt **leur légitimité à interpeller et fédérer les services porteurs de ces dispositifs** afin de « permettre l'action et la mobilisation collective »²⁴. Or, cette capacité de mobilisation résulte directement de la volonté politique de la collectivité d'inscrire leur rôle dans la transversalité et le décloisonnement des services.

« Mon supérieur hiérarchique est le DG, il n'y a pas d'intermédiaire. Et l'élue a la délégation politique de la ville, emploi, habitat logement, délégation qui résulte d'une volonté politique, en lien avec le service habitat et une dimension emploi qui est prioritaire dans la commune. J'ai donc une certaine autonomie pour aller voir les autres DG, surtout celui de la jeunesse avec qui je travaille le plus pour parler d'objectifs propres à la politique de la ville. Je ne suis pas donneur d'ordre. Mais mon rôle, c'est d'être vigilante à tout ce qui se fait sur un quartier, je dois voir ce qui va, ce qui ne va pas, pousser pour réajuster si nécessaire, etc. Je ne suis pas là pour remettre en cause les services, mais pour coordonner et pousser à la coordination sur l'observation et les actions qui concernent les territoires qui me préoccupent ». (chef de projet, ville, 59 ans)

La conception véhiculée par certaines communes, qui ont le plus souvent une « histoire » longue au regard de la politique de la ville, vise à faire de cette dernière et de sa méthodologie d'intervention un instrument mis au service d'une logique globale de territorialisation de l'action publique communale. Dans ce cas, les missions du chef de projet ne se restreignent pas aux frontières du zonage prioritaire. Chargé de porter la mise en œuvre des projets de territoires à l'échelle de la commune entière, il se trouve donc positionné comme un véritable « ensemblier » et intervient, en étroite collaboration avec les élus, dans la définition stratégique des priorités en matière de projets et d'actions à soutenir :

« On a toujours eu un soutien politique fort, il y a eu une volonté de la commune que la politique de la ville ne soit pas un truc à part, mais soit complètement absorbée par nos politiques publiques, avec l'idée que la politique de la ville et les politiques municipales ne constituent qu'un seul et même dispositif au service des quartiers ». (chef de projet, ville, 35 ans)

Sur le terrain, cela se traduira par exemple par l'existence d'outils permettant au professionnel « d'aller chercher la coopération » des autres services. Ainsi, sur certains sites

²⁴ Pour reprendre les termes du rapport Brévan-Picard.

ont été mis en place des comités de suivi hebdomadaires qui, sous la direction du chef de projet communal, rassemblent les coordonnateurs GUP, PRU, les chargés de participation des habitants, les référents éducation / jeunesse, les référents CCAS, etc. Au-delà, la capacité du professionnel généraliste à mobiliser les acteurs communaux dépend de la façon dont son rôle se trouve affirmé et légitimé par le politique :

« La direction à laquelle j'appartiens est reconnue pour son travail transversal, on lance des chantiers structurants au niveau de la ville. Le fait d'être sur la territorialisation des politiques publiques et non pas seulement sur la politique de la ville nous donne cette légitimité-là, notre rôle est reconnu par la direction générale, on n'est pas des électrons libres à gérer notre CUCS dans notre coin. » (chef de projet, ville, 35 ans)

« Le maire a une vision forte de l'équipe projet, on est une équipe de transformation. On n'est pas là pour faire de la gestion au fil de l'eau. » (chef de projet, ville, 61 ans)

Cette volonté de positionner le généraliste de la politique de la ville dans un rôle stratégique, à l'interface de tous les dispositifs, se lit aussi dans les détails. Par exemple, un site a fait le choix de financer le poste de chef de projet sur les crédits ANRU, ce qui, selon le professionnel généraliste, est révélateur d'une « *volonté de montrer que le volet urbain ne peut se concevoir sans articulation avec l'équipe du CUCS* ». Sur l'un des sites enquêtés, l'enveloppe ANRU finance ainsi, au sein des 3 quartiers prioritaires, des équipes comprenant un « directeur de projet » chargé du suivi du PRU et un « chef de projet délégué », travaillant à la mise en cohérence des politiques publiques sur le territoire. Ces deux acteurs sont censés travailler « en binôme » et sans lien hiérarchique.

Dans les collectivités les plus importantes, les professionnels qui ont, d'une façon ou d'une autre, un degré important de maîtrise des dispositifs sectoriels de la politique de la ville, se voient adjoindre les compétences d'une équipe, en proximité avec le terrain, chargée d'animer le territoire en prenant en compte les projets inscrits dans ces dispositifs thématiques.

- *D'autres voient leur rôle se focaliser sur une fonction d'ingénierie technico-administrative ou de « courroie de transmission » avec le terrain*

Dans la plupart des cas étudiés, cependant, le transfert des dispositifs sectoriels au sein des services de droit commun de la collectivité (et plus spécifiquement, le transfert des projets de renouvellement urbain) ne s'est pas accompagné d'une volonté de décloisonnement et a été le vecteur d'un affaiblissement stratégique de la position du chef de projet et d'un brouillage de ses fonctions :

« On est moins bien considéré depuis qu'on nous a retiré l'investissement, depuis que l'ANRU est arrivée, avec ses moyens et ses méthodes... On a perdu de l'aura... Les politiques ont peut-être tendance à se dire qu'on est une direction fourre-tout. » (responsable de service, ville, 34 ans)

L'intégration des dispositifs thématiques aux services communaux est alors synonyme, pour les professionnels interrogés, d'un retour vers une prise en charge sectorielle des interventions, les financements du CUCS s'assimilant alors à une ligne de crédits supplémentaire, susceptible de venir alimenter les financements de droit commun des services de la ville :

« On observe une reprise par le droit commun de tous ces dispositifs avec une volonté de les municipaliser, d'avoir une politique intégrée au détriment d'une politique contractuelle ... On n'a plus de passerelles entre services sur le partenariat et le mode projet. On revient sur des modes d'organisation qu'on avait combattus auparavant... » (responsable de service, ville, 60 ans)

Pour autant, cette perte de maîtrise de certains champs d'intervention, ou du moins, cet affaiblissement de la capacité à agir en transversalité et à mobiliser les services municipaux ne s'accompagne pas d'une redéfinition précise du rôle du professionnel généraliste. Ce dernier éprouve alors des difficultés à cerner ce qui est attendu de lui, et a le sentiment d'agir sans « feuille de route », sans connaître réellement le sens de sa mission :

« On n'a pas de directives très claires de la part de l'équipe municipale, on est souvent interrogés sur des thèmes divers mais en même temps, on n'est pas vraiment reconnus, ce qu'on fait ne se voit pas trop. (...) C'est pas très clair, notre sphère de compétences, on ne la connaît pas vraiment, je ne sais pas où elle s'arrête... » (animateur territorial, ville, 43 ans)

Dans ce cas, l'affichage d'une méthodologie spécifique et d'une expertise technique poussée peut être une réponse à cette difficulté à créer de la mobilisation et de la transversalité.

« Ce qui freine le partage de la politique de la ville, c'est l'aspect très spécialisé de cette démarche et le vocabulaire, qui est jargonneux. C'est un frein au sein de la communauté d'agglomération et par rapport aux élus. La politique de la ville se vit de manière un peu isolée et ses professionnels aussi. Les autres services ont un peu de mal à prendre contact. » (supérieur hiérarchique, EPCI)

Privé d'outils lui permettant d'asseoir son positionnement stratégique et pâtissant d'une faible légitimité à l'égard des autres services de la collectivité, parfois réduit à une fonction de gestion du CUCS, le rôle du professionnel généraliste va alors se concentrer sur **des missions qui relèvent essentiellement, dans certains cas, de l'ingénierie et de la gestion de dispositif** :

« J'ai un temps de travail rythmé sur la programmation, aussi bien au niveau institutionnel qu'opérationnel. Je me promène d'acteur en acteur, j'ai l'impression de faire marcher une grosse machine et ses rouages connexes, du type REAPP ou VVV (...) Parfois, j'ai plus l'impression de coordonner des dispositifs que d'être chef de projet. » (chef de projet, ville, 36 ans)

« La dimension guichet, c'est une réalité que j'ai appréhendée en venant ici. (...) On fait un peu greffier avant d'être chef de projet. » (responsable de service, ville, 34 ans)

Dans d'autres cas de figure, en l'absence de capacité d'action sur les dispositifs sectoriels ou de possibilité de mobilisation de ces derniers, le professionnel généraliste va être investi d'un rôle de remontée d'informations. **Sa mission va alors se focaliser sur une fonction d'expertise de terrain, de régulation des conflits entre partenaires locaux (associations, MJC, centre sociaux...) et de « courroie de transmission » des informations** concernant la « température » d'un quartier en direction des services de la ville. Les propos de certains supérieurs hiérarchiques laissent d'ailleurs entendre que c'est bien sur ce registre que leur collectivité de rattachement souhaite les positionner et les voir approfondir leur intervention :

« Ils ont un rôle incontournable d'animation territoriale à l'échelle des quartiers, qui ne passe pas seulement par une fonction de coordination mais aussi par une présence forte. Si la ville est absente sur le terrain, les choses tardent à se mettre en place (...). Ils ont une fonction forte d'observation, de connaissance du quartier et de remontée d'information sur les directions thématiques. » (supérieur hiérarchique, ville)

Ces deux types de rôle peuvent se combiner au sein d'une même équipe : ainsi, un professionnel généraliste remplira une fonction d'ingénierie administrative tandis que son équipe de chargés de quartier sera investie d'une fonction de veille de territoire. Pour les professionnels concernés, cette concentration de leur activité sur un rôle de remontée d'informations ou d'ingénierie est pourtant synonyme d'une réduction de leur fonction à un rôle peu valorisant :

« Ce qui est bien acquis, c'est que le chef de projet est au contact du terrain, mais après, est-ce que cela signifie qu'au moindre problème sur un quartier, on doit se retourner vers nous pour demander de l'information ? Est-ce à nous de faire toutes les notes à destination des élus des différents services de la ville, parce qu'on est en contact avec les associations ? Tout passe par nous, depuis la plus insignifiante des demandes, on est un peu l'entonnoir » (responsable de service, ville, 34 ans)

Alors que le questionnaire quantitatif s'appuyait, pour repérer des spécificités de fonctions, sur la dénomination des postes, l'analyse réalisée à partir des entretiens qualitatifs prend en compte des éléments plus larges, difficiles à saisir à travers des séries de questions fermées : les missions réellement exercées ; la proximité vis-à-vis du politique non pas uniquement mesurée en niveaux hiérarchiques mais en appui stratégique ; la capacité de mobilisation des dispositifs de la politique de la ville délégués à d'autres services, ainsi que

la capacité de mobilisation du droit commun ; le rôle de la politique de la ville dans les collectivités d'appartenance ; le type de relation aux opérateurs...

Cette approche permet donc de saisir plus précisément des positionnements professionnels et de produire une analyse sur la capacité d'action des généralistes qui ne soit pas uniquement fonction de leur statut hiérarchique et du nombre ou du type de dispositifs dont ils ont la charge, mais **qui tente de mettre en évidence les contours différenciés de leur pouvoir de mobilisation (de « conduite de projet »)**. La partie suivante s'attache donc à approfondir le contenu des espaces métiers qui viennent d'être définis, afin de produire des figures professionnelles incarnées dans une dynamique d'action.

II. L'IDENTIFICATION DE QUATRE GRANDES FIGURES DU GENERALISTE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. QUATRE DECLINAISONS POSSIBLES DE LA FIGURE DU « GENERALISTE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE »

La photographie réalisée des profils de professionnels politique de la ville et des missions qu'ils remplissent interroge la pertinence de l'utilisation de l'appellation « généraliste » pour rendre compte d'un métier, au sens d'un savoir-faire et de compétences acquises, mises au service d'un objectif de politique publique. De fait, pas plus que l'appellation de « chef de projet politique de la ville », le terme de généraliste ne désigne une population professionnelle homogène, qui, s'appuyant sur une formation commune, pourrait être définie par l'exercice d'une activité aux contours circonscrits, en lien avec un référentiel précis de tâches.

Parce que le contenu de l'activité des professionnels de la politique de la ville dépend étroitement du contexte et de l'environnement au sein duquel ils évoluent, la combinaison **des deux facteurs déjà mis en évidence dans la partie précédente va plus précisément déterminer la place et le rôle du généraliste, définir son cahier des charges, en un mot construire le sens de sa mission.** Rappelons qu'il s'agit de :

- **la proximité avec le terrain d'une part**, qui recouvre à la fois l'échelle d'intervention et les modes de relations au terrain ;
- **le degré de portage stratégique de la politique de la ville au niveau local d'autre part**, qui renvoie à la façon dont le généraliste a été localement positionné dans l'organigramme, soutenu, en un mot légitimé.

Le croisement de ces deux facteurs fait apparaître quatre postures professionnelles ou déclinaisons possibles de la figure du « généraliste de la politique de la ville », faisant écho aux quatre espaces métiers décrits plus haut :

- la figure du chef d'orchestre de la politique de la ville et de ses dispositifs ;
- la figure de l'animateur de la vie d'un territoire dont tout ou partie est inscrit dans la géographie prioritaire ;
- la figure de l'ingénieur du dispositif CUCS ;
- et enfin celle du « superviseur à distance » du bon déroulement de la politique de la ville.

Les professionnels relevant d'une même figure constituent un groupe relativement homogène du point de vue de leur intégration et positionnement dans l'organigramme de la

collectivité / EPCI, des missions réalisées, de leurs profil et parcours professionnels antérieurs, et enfin de leur façon d'appréhender la question du « co-mandatement ».



Ces figures ne se retrouvent jamais de manière « pure » dans la réalité, les professionnels se trouvant pour la plupart à mi-chemin entre deux positionnements. Elles sont à appréhender comme **des idéaux-types, élaborés à partir de la mise en lumière des traits les plus significatifs et des caractéristiques les plus distinctives des généralistes concernés**. Elles sont avant tout utiles en ce qu'elles **permettent de dépasser la question de l'hétérogénéité des contextes d'intervention, pour mettre en exergue, dans une approche systémique et dynamique, des différences de posture**. En d'autres termes, il s'agit d'un outil de lecture et d'intelligibilité d'une réalité professionnelle rendue complexe par la diversité des configurations locales.

Par ailleurs, **il convient de noter que sur un même site, plusieurs de ces figures peuvent coexister**, soit à des échelles d'intervention complémentaires (commune / EPCI), soit au sein d'une même équipe mais à des niveaux hiérarchiques différents (responsable de service, chef de projet ville, chef de projet quartier...). Sur plusieurs des territoires investigués, ces quatre figures étaient réunies.

a) Les « chefs d'orchestre »

Les chefs d'orchestre de la politique de la ville travaillent généralement au sein d'une commune. Ils sont à la tête d'une direction englobant la politique de la ville (du type direction de la cohésion sociale, direction du développement territorial, ou encore direction de la Politique de la ville et de l'Habitat...) ou d'un service *ad hoc*. Ils consacrent la majorité voire l'intégralité de leur temps de travail à la politique de la ville, en s'appuyant sur une équipe dédiée plus ou moins conséquente, constituée en « équipe projet » dont ils ont la responsabilité hiérarchique. De taille variable (pouvant aller de trois à une vingtaine de personnes dans notre échantillon de sites), cette équipe se compose le plus souvent de chargés de mission thématiques et d'animateurs de territoire (cf. type 4) et/ou de professionnels qui assurent une double fonction de référents thématiques et territoriaux - et d'un secrétariat en charge des questions administratives.

Si l'on fait le lien avec la typologie de fonctions issues de l'enquête par questionnaire, les chefs d'orchestre occupent presque toujours la fonction de direction de service, et occasionnellement celle de chef de projet.

Globalement, les chefs d'orchestre assurent un rôle de mise en œuvre et de coordination du CUCS et des dispositifs thématiques de la politique de la ville (ASV, PRE, CLSPD, VVV, GUP...), qu'ils conçoivent comme des vecteurs de développement et de changement des territoires prioritaires de leur commune d'appartenance. Ils sont dans un positionnement double, à la fois opérationnel et stratégique. Ils pilotent concrètement la politique de la ville, ont une connaissance fine des opérateurs de terrain et une vision assez précise des interventions qu'ils mènent. Mais ils ne sont pas des « opérationnels purs » : ils sont moins dans le « faire » que dans le « faire faire » (par leurs équipes, par les associations de quartiers...), et possèdent une fonction stratégique forte, par une attention constante à l'adéquation entre les actions menées, les enjeux du territoire et le sens de la politique de la ville en général.

Les généralistes de la politique de la ville relevant de cette catégorie ont un niveau d'études égal ou équivalent à BAC + 5 dans le champ du développement local ou de la gestion du secteur sanitaire et social. Parmi les généralistes rencontrés et classés en « chefs d'orchestre » en raison de leur capacité de coordination, de leur proximité avec le politique et de leur lien avec le terrain, deux types de profils se dégagent :

- des professionnels entre 30 et 40 ans, contractuels ou fonctionnaires. Ayant démarré leur parcours professionnel au sein de la même collectivité, dans un poste impliquant des contacts réguliers et directs avec les quartiers et leurs habitants (chargé de développement, directeur de centre social...), ils ont acquis au fil du temps une certaine expérience et une reconnaissance auprès des acteurs locaux ;
- des professionnels titulaires de la fonction publique, en fin de carrière. Investis dans la politique de la ville depuis plus de 20 ans, ils ont cumulé les expériences dans ce

domaine à travers leurs passages dans différentes collectivités, et ont ainsi acquis une véritable expertise.

- *Des communes d'appartenance qui se caractérisent par l'existence d'un projet social et urbain fort pour les territoires en politique de la ville, bénéficiant d'un portage politique important.*

Les chefs d'orchestre peuvent intervenir dans des communes de toute taille (de 6.000 à 180.000 habitants dans notre panel), mais qui présentent certaines caractéristiques communes :

- elles possèdent plusieurs quartiers en priorité 1 ou 2 voire sont en Zone Urbaine Sensible dans leur quasi-totalité ;
- elles sont impliquées durablement dans la politique de la ville, ayant parfois historiquement bénéficié des premiers dispositifs du type HVS ou DSQ ;
- elles se sont – en lien avec le point précédent – progressivement dotées de plusieurs dispositifs sectoriels (ASV, PRE, CLSPD, VVV, GUP, PRU...), et dans l'ensemble, le fonctionnement de la politique de la ville se caractérise soit par une intégration de la majorité de ces dispositifs au sein d'une même direction, soit par une coordination forte entre tout ou partie des dispositifs.

Ainsi, les chefs d'orchestre agissent dans des territoires ayant une habitude ou tout au moins une vision claire de la politique de la ville, qui se trouve politiquement portée et soutenue. Dans tous les cas, les chefs d'orchestre travaillent en étroite collaboration avec le maire, dont ils sont séparés par 3 niveaux hiérarchiques au maximum, et/ou avec l'un de ses représentants, généralement un élu spécifiquement délégué (élu cohésion sociale et politique de la ville).

« Il y a un portage politique fort ici. La commune a connu tous les dispositifs de la politique de la ville. Elle possède 70% de logements sociaux, tout baigne dans la politique de la ville pour le maire. Il considère que tous les services municipaux doivent prendre en compte le fait qu'il faut intervenir dans les quartiers auprès des personnes en difficulté. Ses attentes sont claires : la politique de la ville est un moyen de remettre en question les politiques publiques, de réfléchir autrement avec les autres, de décroisonner les services municipaux traditionnels et les partenariats. Et avec mon équipe, on propose aux autres services de la méthodologie, de la transversalité dans le droit commun... On a une place stratégique dans la mairie : il y a peu de niveaux de hiérarchie entre nous et le politique, et une reconnaissance partenariale assez importante en lien avec l'historique fort des dispositifs sur la ville »
(chef de projet, ville, 36 ans)

« Avec l'élue référente, on travaille sur la politique de la ville vraiment en co-animation, elle sur le plan politique, moi sur le champ technique » (chef de projet, ville, 32 ans)

- *Une organisation plus intégrée des dispositifs politique de la ville... si l'on excepte les PRU.*

Les professionnels de cette catégorie sont dotés d'une forte visibilité au sein de leur collectivité, et d'une légitimité importante (et peuvent bénéficier si nécessaire d'un soutien fort de l' élu de référence et/ou du maire) pour interpeller ou mobiliser les services municipaux en charge des politiques de droit commun sur les problématiques des sites prioritaires. Les chefs d'orchestre sont d'autant plus fortement reconnus et légitimés **qu'ils ont, avec leur équipe, la charge de la plupart voire de la totalité des dispositifs thématiques connexes au CUCS, qui sont plutôt moins souvent rattachés à d'autres directions que dans d'autres collectivités.**

« J'ai la plupart des dispositifs – PRE, CLSPD, GUP, mini ASV, rénovation urbaine – donc ce n'est pas difficile de les coordonner entre eux. J'en porte certains directement, les autres sont portés par mon équipe. Tous les lundis, il y a un point agenda avec tous mes agents. On profite de ces temps de réunions pour parler des dispositifs et trouver une cohérence d'ensemble » (chef de projet, ville, 36 ans)

« Avec l'équipe politique de la ville, on a directement la main sur plusieurs dispositifs, qu'on pilote : l'ASV, la GUP, le Plan de Lutte contre les discriminations... Et ceux dont on n'a pas le portage direct (la Réussite Educative, le CLAS) sont portés soit par des acteurs avec qui il y a une très étroite collaboration, soit par des professionnels hors équipe politique de la ville qui sont sous ma responsabilité. Ainsi, c'est le centre social municipal qui gère le CLAS, mais la directrice est sous ma responsabilité hiérarchique ». (chef de projet, ville, 32 ans)

Dans ce contexte, les chefs d'orchestre ont la possibilité d'initier une dynamique de travail en transversalité. Le plus souvent, ils ont un rôle important d'animation du partenariat en interne, dans une logique de décloisonnement des interventions des services municipaux. Ils sont régulièrement à l'initiative de réunions ou instances de travail avec leurs collègues des autres directions ou services, pour co-construire avec eux les interventions menées sur les quartiers. C'est ce qui nous a permis de placer parmi les chefs d'orchestre des professionnels qui n'ont d'autres dispositifs politique de la ville que le CUCS²⁵, du fait de leur proximité avec l'échelon politique et de leur capacité de mobilisation et de coordination – les groupes de travail du CUCS faisant alors faire office de lieux où se fabrique le projet de territoire et où s'organise son suivi.

Dans le panel de l'étude, **seuls deux professionnels classés en « chef d'orchestre » pilotent directement le dispositif de rénovation urbaine** – ils travaillent dans de petites

²⁵ Mais ces professionnels avaient alors en charge une autre politique en plus de la politique de la ville.

villes (moins de 15.000 habitants). Deux autres personnes se disent en responsabilité du PRU – pourtant en maîtrise d’ouvrage d’agglomération – au sens où elles sont les référents, pour leur commune, de l’ensemble des dispositifs politique de la ville. Le CLS / CLSPD peut aussi échapper en partie aux chefs d’orchestre, étant souvent positionné sur l’ensemble de la ville et dans un autre service, voire une autre direction. Ces professionnels se présentent donc plutôt comme les **pilotes de la politique de cohésion sociale de leur collectivité, et le CUCS comme un espace de coordination de l’ensemble des dispositifs politique de la ville et de mobilisation du droit commun.**

La place du PRU est cependant à analyser à part, lorsqu’il s’agit de parler de l’articulation des dispositifs politique de la ville, dans la mesure où les deux dimensions, urbaines et sociales, et les deux outils (PRU et CUCS) sont rarement intégrés. La figure du chef d’orchestre se caractérise cependant, sur ce point, par deux grands traits, qui ne se retrouveront pas dans les autres figures :

- un positionnement hiérarchique qui ne les place pas en dessous du responsable du Programme de Rénovation Urbaine (en revanche, le chef de projet PRU peut travailler au niveau de l’agglomération pendant que le chef de projet CUCS fait office de chef d’orchestre de la politique de la ville au niveau de sa commune) ;
- une attention particulière à l’articulation de leur action avec celle des professionnels en charge de la rénovation urbaine et du suivi des chantiers. Ils font partie des généralistes repérés dans l’enquête quantitative comme ayant particulièrement mis en avant la complémentarité et l’intégration des deux dimensions urbaines et sociales²⁶.

« La politique de la ville, c’est corriger certains dysfonctionnements sociaux mais aussi améliorer le cadre de vie et l’habitat. Ici, il y a un dialogue entre chefs de projets CUCS et ANRU, un vrai travail en binôme » (adjoint chef de projet, ville, 41 ans).

- *Une capacité certaine à concilier les niveaux de légitimité nationaux et locaux de la politique de la ville*

Largement intégrés dans l’appareil municipal, ces professionnels ressentent néanmoins l’existence d’un co-pilotage Ville / Etat de la politique de la ville. D’une part parce que le fonctionnement global de leur équipe est souvent co-financé par l’Acsé au titre de l’ingénierie. D’autre part parce que les contacts avec l’Etat local sont nombreux et réguliers, aussi bien sur un registre administratif (échanges sur le calendrier de la programmation CUCS, les décisions budgétaires et la répartition des financements...), stratégique (co-construction des priorités et des enjeux locaux), que sur un plan plus opérationnel (discussions de fond sur les problématiques locales, les projets émergents...). Sans parler de co-mandatement, ils évoquent une étroite collaboration et un travail « en bonne entente » avec l’Etat.

²⁶ Ils font partie des 36% des généralistes qui ont à la fois indiqué que leur rôle principal consistait en la conduite d’un projet de territoire aux dimensions urbaines et sociales, et fait part de l’existence de contacts très réguliers avec les acteurs en charge de la rénovation urbaine.

« Je suis en contact quasi quotidien avec la déléguée du préfet. Elle organise les visites de la sous-préfète à la Ville. Elle nous donne des informations sur les nouveaux dispositifs étatiques, par exemple sur la mise en place d'un internat d'excellence. Suite à ses réunions hebdomadaires en préfecture, elle nous fait redescendre les informations relatives aux orientations de la programmation CUCS. Elle porte un regard sur les projets et demande parfois des précisions pour pouvoir défendre les demandes de subventions au niveau de la Mission Ville. Elle donne aussi son avis sur l'adéquation des actions aux besoins du territoire. Sur la réussite éducative, du fait de son parcours professionnel, elle constitue une ressource importante. Elle fait d'ailleurs une coordination de l'ensemble des coordinateurs PRE au niveau de l'intercommunalité... » (chef de projet, ville, 36 ans).

Les professionnels relevant de ce type se positionnent en véritables chefs d'orchestre de la politique de la ville. Ils se trouvent en effet au carrefour de divers cahiers des charges qu'ils tentent de concilier au quotidien dans l'exercice de leurs missions :

- celui propre au territoire et à ses enjeux, construit sur la base des constats des opérateurs de terrain ;
- celui du politique, défini en lien avec l'image que le maire souhaite globalement donner à sa commune et avec le projet envisagé pour le ou les territoires en difficulté de la commune ;
- celui de l'Acsé, élaboré en fonction de préoccupations relatives à l'efficience d'un dispositif porté et financé au niveau national.

« Je fais de la déclinaison locale d'une politique publique. J'ai en tête les orientations nationales, j'en fais part aux autres services et on en discute en réunion. Avec le maire, je fonctionne par notes pour l'informer des éléments de cadrage national. J'ai aussi sans arrêt en tête le positionnement du maire. L'idée est de tout concilier. Par exemple, on peut décider de développer des actions individualisées de première étape à l'insertion pour des gens très éloignés de l'emploi, ce qui répond à une triple logique : une réponse à des besoins identifiés sur le terrain (il y a beaucoup de remontées de la part des assistantes sociales et autres professionnels de terrain sur cette difficulté à accrocher ces personnes qui ne font même plus le premier pas de l'insertion) ; le suivi d'une volonté politique locale de développement de la thématique insertion ; l'inscription dans les orientations nationales (développement de l'axe emploi, individualisation des parcours) » (chef de projet, ville, 36 ans).

Le rôle des chefs d'orchestre consiste à jouer de manière cohérente une partition écrite à « plusieurs mains » par l'impulsion d'une « pulsation commune », c'est-à-dire par la mise en synergie des forces en présence dans un tempo commun et dans une même direction. Pour le dire autrement, les chefs d'orchestre sont les porteurs du sens stratégique de la politique de la ville sur leur territoire d'intervention. Ils ont à ce titre une capacité à peser dans les projets sociaux et territoriaux de leur collectivité, et à élaborer des stratégies de changement des organisations.

b) Les « animateurs de territoire »

- *Des professionnels qui travaillent à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers*

Les animateurs de la politique de la ville travaillent au sein de moyennes ou grandes communes, à un niveau hiérarchique moins élevé que les autres généralistes présentés dans les trois autres catégories. Ils font partie d'une équipe dédiée à la politique de la ville (« équipe projet ») et parfois à une autre politique de proximité (démocratie locale, animation de quartier, vie associative), placée sous la responsabilité d'un chef ou directeur de service.

Ils peuvent, dans certains cas, avoir une fonction de direction, et être assistés dans l'exercice de leur activité par un secrétariat et des agents de développement ou chargés de mission : ils se situent alors à mi-chemin entre l'animateur de territoire et la figure suivante, « l'ingénieur », du fait de leurs charges administrative et managériale, mais la vocation qui leur est clairement donnée par la collectivité est celle d'une fonction de proximité sur les quartiers prioritaires.

La catégorie « animateurs de territoire » recoupe plus souvent la fonction de « chargé de mission » décrite dans l'enquête quantitative, suivie de celle de « chef de projet ». On peut y trouver des directeurs de service, mais de façon très marginale, lorsque le positionnement du chef de projet et de son équipe reste très restreint à une vocation de « référent du quartier ».

Dans notre panel, les généralistes de la politique de la ville relevant de cette catégorie ont un niveau d'études et des parcours de formation assez diversifiés. Deux grands profils se distinguent malgré tout :

- les nouveaux diplômés ou jeunes professionnels de moins de 35 ans ayant un Bac + 5 en développement social urbain ou équivalent, qui considèrent ce premier poste comme un tremplin pour pouvoir prétendre ensuite à un plus haut niveau de responsabilités dans la fonction publique territoriale ;
- les professionnels plus expérimentés, avec une formation initiale en travail social (diplôme d'éducateur spécialisé, DUT carrières sociales), qui du fait de leurs fonctions antérieures (au sein d'une association ou d'un service de la collectivité) sont identifiés et connus sur le territoire et possèdent déjà une bonne expertise des problématiques locales.

- *Le plus souvent, les animateurs de territoire ne travaillent pas que dans le cadre de la politique de la ville – notamment lorsqu'ils font partie des équipes territorialisées de leur collectivité.*

En général, les animateurs se voient confier la charge d'un quartier de leur commune dont les contours ne recoupent pas nécessairement ceux de la géographie prioritaire, mais peuvent les englober. C'est le cas notamment lorsque la collectivité, généralement de grande taille, a territorialisé tout ou partie de ses services. Ils ont pour mission d'animer le territoire concerné, en mobilisant tous les leviers possibles, qu'il s'agisse d'outils ou dispositifs de la politique de la ville (CUCS, PRE, ASV, GUP...) ou de politiques et services de droit commun.

Par ailleurs, ils ont un rôle de veille et d'alerte sur leur territoire d'intervention : ils font remonter les informations relatives au climat social, à l'ambiance, et aux dysfonctionnements du quartier à leur direction, à leur(s) élu(s) de référence, mais aussi aux autres services municipaux qui peuvent leur demander des notes sur un point spécifique qui leur posent question.

Enfin, les animateurs de quartier peuvent être, en lien avec leur formation et/ou leur parcours antérieur, positionnés plus particulièrement sur une thématique (la santé, l'éducation, la gestion urbaine de proximité....) dont ils deviennent en quelque sorte les référents : ils doivent la faire vivre, à la fois à travers la mise en œuvre du dispositif sectoriel adéquat (ASV, PRE, GUP...) et l'organisation de réunions de travail partenariales réunissant les directions concernées, les services publics, et les acteurs de proximité.

« Le volet important de mon activité, c'est de rencontrer des acteurs, les faire se rencontrer, coordonner... Parfois, j'ai juste un rôle d'entremetteur, qui consiste à faire se rencontrer les acteurs locaux associatifs et institutionnels, j'ai le rôle de créer des liens ». (chargé de mission territorial, ville, 43 ans)

De manière générale, les animateurs de quartier sont dans une opérationnalité et dans une proximité avec le terrain beaucoup plus forte que les autres figures, décrites dans les types précédents. La plupart du temps, ils s'occupent du suivi des associations, les aidant à monter des projets (qu'ils s'inscrivent ou non dans le CUCS), et gèrent les instances de participation et de concertation du type conseils de quartier. Ils sont très souvent sollicités dans l'urgence (certains évoquent l'image du « pompier des quartiers »), apportant au quotidien des réponses aux problèmes locaux, désamorçant les conflits... En revanche, leur rôle de négociation et coordination institutionnelles et de définition stratégique des enjeux de la politique de la ville est nettement moins prégnant que chez les autres généralistes, voire quasi inexistant.

« On est plusieurs chefs de projet CUCS ici. Chacun est en charge d'un quartier. J'ai plusieurs missions.... J'ai une connaissance et un lien avec le quartier et ses habitants, avec les associations, les écoles, la police, les bailleurs, l'amicale de locataires... Je récupère les dossiers CUCS du quartier dont je m'occupe et j'aide au montage de projets. Je suis aussi là pour signaler les dysfonctionnements : par exemple si je constate un trou sur la route, j'interpelle les collègues de la voirie... ça peut être aussi un problème d'éclairage ou autre chose... D'ailleurs je m'occupe des visites ou balades GUP, on arpente le quartier avec les habitants, les services municipaux, les élus, pour repérer les problèmes. Je suis référent sur les questions

de sécurité, de squats, sur lesquelles je travaille beaucoup avec la police. Enfin, dans le cadre de l'ANRU, je suis missionné pour tout ce qui est communication, je fais les cartons d'invitations pour les réunions de concertation concernant la réhabilitation auxquelles les locataires sont invités, j'organise les réunions publiques avec le maire... » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

« Les chargés de quartier sont proches des habitants, avec une part d'informel, ils règlent des choses au quotidien. Ils sont dans une fonction de veille permanente. Ils sont un peu le bureau des plaintes des habitants, car les assistantes sociales, dans les quartiers, on ne les voit plus » (délégué du préfet)

- *Des professionnels qui ont peu de relations avec l'Etat local, à l'exception des délégués du préfet.*

Ces professionnels sont plus souvent contractuels que ceux relevant des autres figures, leur poste est donc davantage susceptible d'être cofinancé. Cependant, ils sont très intégrés à l'administration communale, et le co-mandatement reste donc, de leur point de vue, purement symbolique. En effet, les professionnels de cette catégorie n'ont pas le sentiment de répondre à une double commande ville-Etat. Ils n'ont pas de relations avec la Direction Départementale de la Cohésion sociale, leur chef ou directeur de service assurant l'interface avec cette dernière. Leur interlocuteur au niveau de l'Etat local est exclusivement le délégué du préfet (lorsqu'un poste existe sur leur territoire), avec lesquels les échanges portent sur des considérations avant tout locales :

« Jusqu'à peu, je ne savais même pas que mon poste était cofinancé. Je me sens dans un rôle par rapport à ma collectivité. Le lien avec la préfecture ça n'est pas moi qui le fait. Je suis en relation avec l'Etat via la délégué du préfet, avec laquelle on va surtout parler du quartier, de la façon dont des dispositifs Etat pourraient être mobilisés, des possibilités de postes adultes-relais pour certaines associations... » (chargé de mission territorial, ville, 32 ans).

La posture du directeur de service « animateur de territoire » est plus complexe dans sa relation à l'Etat, dans la mesure, où, tout en étant avant tout l'agent d'une politique municipale, il est l'interlocuteur technique de l'Etat local pour tout ce qui relève du suivi du CUCS (généralement le seul dispositif de la politique de la ville qu'il pilote, à l'exception éventuellement de la GUP).

Les animateurs de quartier affirment répondre à une commande municipale. Ils déclinent au quotidien un projet de territoire défini et conçu localement. Ils sont souvent en situation de mise en œuvre d'une démarche de territorialisation et de mise en cohérence de l'action publique dans les quartiers (au-delà du zonage prioritaire), pour plus de transversalité, de proximité et de démocratie locale. Dans cette configuration, leur mission s'inscrit quasiment dans le droit commun de leur collectivité d'appartenance. C'est d'ailleurs pourquoi les

généralistes appartenant à cette catégorie ont parfois indiqué, dans le questionnaire quantitatif, consacrer moins de 40% de leur temps de travail à la politique de la ville :

« Je fais de la politique de la ville certes, mais c'est restrictif de dire ça. Je fais plutôt du développement social et urbain au sens très large, je traite toutes les politiques publiques de la municipalité à l'échelle de mon territoire, ça passe par les politiques de droit commun et la politique de la ville » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

« Nous sommes 8 chargés de mission territoriaux, assistés de 3 correspondants de quartier. Une partie de la politique municipale est territorialisée à l'échelle de 9 quartiers. Ce sont des postes qui ont été créés pour la politique de la ville à l'origine, mais qui ont évolué et qui se sont municipalisés ; du coup, on est plus aujourd'hui sur la réponse en matière de cadre de vie des habitants et ce qu'on appelle l'hyper-proximité, l'animation de la démocratie locale, le regard sur l'impact des politiques publiques sur les bénéficiaires. Sur notre fiche de poste, il y a 4 points : l'accompagnement du Conseil de quartier, faire l'interface entre les habitants et les services dans la GUP, appuyer les associations au montage de projet et méthodologie, encourager la coordination d'événements collectifs liés au lien social (journal de quartier, fête de quartier...). Et selon les quartiers, il y a des missions particulières : suivi du PRU... » (chargé de mission territorial, ville, 45 ans)

Pour résumer, on peut dire que les généralistes de cette catégorie assurent la mise en œuvre opérationnelle d'un projet de développement sur un quartier. Très ancrée dans le concret, leur intervention ne vise pas la définition de stratégie, le pilotage, ni encore la gestion des procédures contractuelles, qui revient davantage à leur directeur / chef de service, avec lequel ils travaillent en complémentarité :

« C'est la Direction qui gère le CUCS, en particulier deux personnes : l'une sur la programmation et le volet financier, l'autre sur la stratégie, en lien direct avec la Direction de la politique de la ville à l'agglomération. Moi, une fois que j'ai construit la programmation au niveau local sur le quartier, c'est-à-dire travaillé les dossiers avec les porteurs, vérifié que l'action puisse apporter quelque chose au territoire, c'est un peu terminé... Après j'attends comme les associations de savoir ce qui est validé, ce qui n'est pas validé, à hauteur de combien... Je ne connais même pas l'enveloppe disponible au départ... » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

c) Les « ingénieurs »

Les ingénieurs sont des professionnels qui, au sein d'une grande commune ou d'un EPCI, participent à ou dirigent une équipe ou un service entièrement dédié à la mise en œuvre de la politique de la ville. Situés à des niveaux hiérarchiques relativement élevés, ils ont pour certains un rôle de management et d'encadrement dans leur collectivité ou EPCI.

Peu en lien avec les opérateurs de terrain, leur fonction première est de « *faire tourner la machine CUCS dans sa dimension la plus concrète* », d'en assurer le bon fonctionnement administratif en s'efforçant, par leur expertise des dispositifs, d'optimiser la mutualisation des crédits susceptibles d'être mobilisés au bénéfice des projets.

Dans leur quotidien, les tâches de gestion, d'administration et d'ingénierie de projet prennent une importance particulière, amenant certains d'entre eux à souligner que leur rôle consiste, finalement, à « *décharger les services de la ville de tout ce qui est ingénierie et gestion* », la ville conservant toute la compétence en matière d'orientation et de décision. Les missions qu'ils investissent en priorité sont :

- l'animation locale du CUCS ;
- un rôle de représentation institutionnelle et d'interface entre les opérateurs, les élus, les services thématiques de la collectivité et l'Etat ;
- la mise en œuvre de la logistique nécessaire au soutien des projets (montage des dossiers, mutualisation des crédits...) ;
- la participation aux réunions partenariales qui jalonnent la programmation ;
- l'évaluation des actions menées.

Les « ingénieurs » se recrutent de manière indifférenciée parmi les professionnels occupant les fonctions de « chef de projet » et « directeur de service ».

En termes de profil, les professionnels rencontrés que nous avons classés comme « ingénieurs » bénéficient d'une formation supérieure (de type DESS / Master 2) en développement territorial ou assimilé. Ils sont le plus souvent expérimentés. Presque tous âgés de plus de 35 ans, ils ont un parcours professionnel dans la politique de la ville d'au moins 5 ans, et ont souvent connu une montée en compétences progressive. Pour assurer leurs missions, ces professionnels ont développé un haut niveau d'expertise technique, se tenant au fait de l'actualité de la politique de la ville et de toutes les évolutions législatives et réglementaires susceptibles d'impacter leurs pratiques. Souvent intégrés dans les réseaux d'échanges professionnels (IRDSU), ils ont développé un regard critique et prospectif sur l'évolution de la politique de la ville :

« J'appartiens à l'IRDSU, ils sont très au fait de ce qu'il se passe. C'est bien pour ne pas louper des choses importantes sur l'actualité de la politique de la ville. Et si on cherche des outils. Moi je cherchais un cahier des charges de l'évaluation, et j'ai trouvé ce que je cherchais via le réseau qui a une grande réactivité. J'ai pu entrer en relation avec un autre site. » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

- *Le plus souvent, des sites où le projet territorial est plus cloisonné entre collectivités / intercommunalité, et/ou peu porté par les élus*

De manière générale, les « ingénieurs » sont, malgré leur positionnement hiérarchique, relativement peu en contact avec le niveau politique. De fait, on les retrouve plutôt sur des sites où les attentes en termes de politique de la ville sont peu claires ou faiblement

marquées, du fait d'une inscription récente du territoire dans les dispositifs politique de la ville, et/ou fait de la faiblesse du portage politique. Contrairement aux chefs d'orchestre, les « ingénieurs » sont rarement soutenus ou guidés dans leurs missions par des élus ayant une vision stratégique de la politique de la ville.

- *Des sites où les dispositifs politique de la ville sont pilotés de manière plutôt éclatée*

Au sein de leur collectivité ou EPCI, la politique de la ville est presque toujours assez segmentée, sans dynamique d'ensemble. A quelques exceptions près, les ingénieurs n'ont pas la maîtrise des dispositifs thématiques de la politique de la ville, qui se trouvent intégrés et gérés en direct par d'autres directions ou services de leur collectivité / EPCI, dans une logique sectorielle et cloisonnée.

Dans ce cadre, leur équipe est généralement peu identifiée et bénéficie d'une assez faible légitimité vis-à-vis des autres services. Ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour jouer un rôle de coordination et impulser de la transversalité dans le droit commun, comme le souligne ce généraliste :

« On n'a pas la main sur tout. Le PLH est dans une autre direction, de même que l'ASV... Le PLIE est dans un autre service, la Mission Locale fonctionne toute seule, l'Ecole de la deuxième chance est autonome... Je ne suis pas en charge de tout, mon rôle est de garantir les principes de la politique de la ville. Ce qui m'oblige à mettre en place des méthodes de travail ensemble qui sont difficiles à instaurer. C'est une chance d'avoir des professionnels dédiés à certains dispositifs, ça m'oblige à comprendre les logiques des uns et des autres et à m'adapter. Mais ça serait mieux d'avoir une démarche complémentaire. C'est vraiment compliqué, il faut aller sans cesse rappeler qu'on existe... » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

De manière plus exceptionnelle dans notre échantillon, des professionnels clairement inscrits dans l'ingénierie peuvent participer à la définition des priorités stratégiques de la politique de la ville (généralement au moment de l'écriture et de l'évaluation du CUCS), et à la réflexion sur le développement de projet, voire développer de manière importante un champ transversal de la politique de la ville (lutte contre les discriminations, participation des habitants...). Il s'agit là plutôt de professionnels travaillant dans un EPCI, au sein d'une équipe qui pilote un certain nombre de dispositifs importants – CUCS, PRU, PLIE, GUP... - et ils peuvent alors avoir un rôle important de coordination et d'animation au sein de ces dispositifs, puis d'appui méthodologique (élaboration de cahiers des charges à l'issue de groupes de travail, aide au montage de projet, travail sur l'évaluation...).

- *Des relations fréquentes avec l'Etat local, mais jugées peu porteuses de sens*

Pour ce qui est des relations avec l'Etat local, les « ingénieurs » n'ont pas le sentiment d'un co-mandatement, même s'ils ont des échanges très réguliers avec le bureau ou service

« politique de la ville » / « cohésion sociale » (au sein de la préfecture, sous-préfecture, ou de la DDCCS / DDCCSP), notamment sur des aspects techniques ou administratifs. De leur point de vue, la notion de double « missionnement » Ville / Etat n'est plus porteuse de sens aujourd'hui : « *la notion de co-mandatement s'est beaucoup perdue. J'ai connu ça au début des années 2000, mais aujourd'hui cela se fait de moins en moins* » (responsable de service, agglomération, 59 ans).

Ces professionnels sont sans doute ceux qui soulignent le plus un manque de soutien de l'Etat local et un défaut de pilotage local de la politique de la ville, probablement une conséquence du sentiment d'isolement qu'exprime une grande partie d'entre eux. Pour eux, pourtant plutôt éloignés du terrain, la mise en place des délégués du préfet, par exemple, n'est jamais interprétée comme ayant favorisé un rapprochement avec les services de l'Etat²⁷, mais plutôt comme ayant été génératrice de « *confusion, de mélange des genres* » par l'introduction d'un « *nouvel interlocuteur au positionnement flou et sans pouvoir décisionnaire* ». Par ailleurs, du fait de leur faible présence sur le terrain, ils n'ont pas nécessairement beaucoup de relations (notamment informelles) avec les délégués du préfet, qu'ils croisent plutôt dans le cadre des instances de la politique de la ville.

Pour résumer, on peut dire que le rôle des ingénieurs se situe essentiellement dans le management de compétences, la gestion de procédures contractuelles et de financements, l'organisation et la production de connaissances, plus rarement dans la coordination et l'animation de réflexion collective – et presque jamais dans la direction de projet au sens stratégique du terme, alors même qu'ils détiennent généralement les connaissances et compétences qui leur permettraient de jouer ce rôle. Globalement, cette catégorie de généralistes a une lecture très critique de l'évolution de la politique de la ville, réinterrogeant à la fois la segmentation thématique du métier de chef de projet et la réorganisation de la présence de l'Etat local.

d) Les « superviseurs »

Les superviseurs de la politique de la ville travaillent au sein de communes, à un niveau hiérarchique élevé. Ils peuvent être Directeur Général des Services, Directeur Général Adjoint, ou encore responsables d'un service non dédié à la politique de la ville (service jeunesse par exemple ou service enfance/famille...). Ils consacrent une part restreinte de leur temps de travail – généralement moins de 25% – à la politique de la ville, qui ne constitue pas leur cœur de métier mais représente seulement une mission parmi d'autres. Ils ne sont pas, à proprement parler, des « chefs de projet » de la politique de la ville :

« Cette année, pendant quelques mois, j'ai été à mi-temps sur la politique de la ville, notamment du fait des problèmes liés à la réhabilitation d'une résidence... Mais

²⁷ De façon générale, l'arrivée des délégués du préfet est rarement perçue de manière très positive, quel que soit le professionnel interrogé. Encore peu formés à la politique de la ville, avec une feuille de route qui ne leur permet pas facilement de se positionner, les délégués se placent dans une grande proximité avec les opérateurs de terrain – mais leur lien avec les généralistes des collectivités est très inégal.

globalement, ça constitue plutôt un quart de mon temps de travail » (responsable de service, 35 ans, ville).

Dans la typologie des fonctions issue de l'exploitation des questionnaires, les superviseurs se retrouvent dans la catégorie des référents politique de la ville qui occupent une fonction de directeur général, ainsi que parmi certains « directeurs de service ».

- *Des référents politique de la ville dans des (petites) communes aux enjeux peu saillants en terme de concentration de difficultés urbaines et sociales*

Les « généralistes superviseurs » interviennent plutôt dans de petites communes, historiquement peu concernées par les différents dispositifs de la politique de la ville, et peu dotées en dispositifs sectoriels. Ou alors dans de petites communes qui ont pu dédier un chef de projet à la politique de la ville au moment du contrat de ville, mais ont élargi leurs fonctions au fil du temps, en y intégrant d'autres thématiques, l'impact du CUCS dans la commune ne légitimant pas d'y dédier un poste.

Ils sont, du fait de leur fonction, en responsabilité d'un nombre relativement élevé d'employés, mais ne disposent pas d'une équipe dédiée pour les aider à mettre en œuvre la politique de la ville au niveau local. Leurs moyens en ingénierie sont limités dans ce domaine, du fait de la faible intensité des difficultés sociales sur leur territoire. Sur leur site, les quartiers concernés par le CUCS sont en effet peu nombreux, et souvent classés en priorité 2 ou 3, même si presque toutes ces petites communes (dans notre échantillon) ont un quartier classé en ZUS :

« On nous a donné au départ 30 000 euros dans le cadre du CUCS, puis après moins. On n'est pas prioritaire en termes de financements. On anticipe un peu le fait qu'on ne va plus nous financer, que le niveau national va exiger une sortie douce du CUCS pour des quartiers comme les nôtres, classés en priorité 3 » (responsable de service, 35 ans, ville).

De fait, la mission « politique de la ville » n'est pas confiée à un service *ad hoc*, mais répartie au sein de différentes directions de droit commun (éducation / enfance, habitat, culture...) qui prennent en charge :

- le montage et le suivi des projets CUCS relevant de leur thématique ;
- le portage et le pilotage des éventuels dispositifs connexes relatifs à leur politique sectorielle (PRE, GUP, CLSPD...).

Globalement, les généralistes de la politique de la ville appartenant à cette catégorie ne se situent donc pas dans l'opérationnalité ni dans un suivi très resserré des interventions menées sur les quartiers ou de leurs modalités de mise en œuvre. Ces missions sont en effet déléguées aux différentes directions et services de la commune. Néanmoins, les superviseurs directeurs de service assurent un accompagnement plus étroit des projets

relevant de la (ou des) thématique(s) rattachée(s) à leur direction. En effet, ils ont régulièrement l'occasion d'échanger avec les structures qui les portent dans le cadre de leurs missions de droit commun.

Les superviseurs se positionnent globalement comme les garde-fous ou les gardiens de la cohérence d'ensemble de la politique de la ville au niveau local. Ils ne pilotent pas en direct sa mise en œuvre mais assurent une veille et un suivi réguliers : ils portent une attention spécifique au bon déroulé de la vie quotidienne dans les sites prioritaires et sont les interlocuteurs des directions concernées en cas de problèmes ou de difficultés par rapport à une action menée. Par ailleurs, les superviseurs font l'interface entre les directions et :

- l' élu de référence et/ou le maire ;
- la Préfecture ;
- éventuellement l'EPCI.

Comme l'indiquaient déjà les résultats de l'enquête quantitative, les généralistes relevant de ce type sont plutôt des fonctionnaires qui ont eu un parcours professionnel dans un autre domaine que celui de la politique de la ville avant de se voir attribuer cette mission. Ils n'ont pas suivi durant leurs études de formation ciblée dans le domaine du développement local. Les directeurs de service possèdent une formation initiale en sciences sociales (BAC + 3 ou 5 en sociologie ou psychologie), tandis que les DGS/DGA ont, pour leur part, des diplômes supérieurs en gestion des collectivités territoriales ou en droit. Ainsi, les superviseurs ne sont pas nécessairement rodés aux mécanismes de la politique de la ville :

« Je n'ai pas cette culture-là, c'est sans doute ce qui me manque le plus... On m'a refilé le bébé au départ, j'avais peu de compétences spécifiques. Il m'a fallu comprendre ce qu'était la politique de la ville... Et si j'avais pu, je pense qu'une formation sur l'histoire de la politique de la ville, son évolution, cela aurait été bénéfique et cela m'aurait aidée à parler à mes interlocuteurs de manière correcte ! J'aimerais avoir une culture de base de la politique de la ville, qui me permettrait de me couler là-dedans. » (responsable de service, 34 ans, ville)

- *Des fonctionnaires territoriaux qui mobilisent des moyens pour les quartiers en difficulté de leur commune.*

La question du co-mandatement et du cofinancement du poste ne se pose pas pour ce type de professionnels, qui du fait de leur statut de fonctionnaires et de l'étendue de leurs missions (allant bien au-delà de la politique de la ville), ne se trouvent pas co-financés par l'Acsé. Néanmoins, ceci n'est pas à dire que les superviseurs travaillent de manière totalement déconnectée des orientations nationales. Généralement, ils font part au contraire d'un « bon partenariat » avec les services de l'Etat, et ont des relations très suivies avec les services des Missions Ville, qu'ils sollicitent très régulièrement sur des questions techniques. Lorsqu'un poste de délégué du préfet a été mis en place sur leur territoire, les superviseurs s'appuient sur cet interlocuteur, notamment pour se forger un avis quant au type d'actions pouvant ou non émerger à la programmation CUCS.

Pour résumer, on peut dire que les professionnels relevant de cette catégorie sont peu interventionnistes ou initiateurs en matière de politique de la ville. Ils ont une posture de coordination institutionnelle et de contrôle du bon fonctionnement du dispositif global. Travaillant au sein d'un territoire sur lequel la politique de la ville ne fait pas l'objet d'une appropriation politique marquée ni d'enjeux particulièrement forts, les superviseurs ne se sentent pas réellement investis d'une mission de définition d'une stratégie d'action sur les quartiers prioritaires.

2 – DES VECUS PROFESSIONNELS DIFFERENCIES

En fonction de la posture dans laquelle ils se trouvent, les généralistes ne vont pas vivre de la même façon leur métier. Si l'on exclut les superviseurs, qui ne sont pas à proprement parler des « chefs de projet » et constituent une figure un peu marginale de la population des généralistes, on observe une différence de vécu assez nette entre les chefs d'orchestre et les autres figures présentées. **Les chefs d'orchestre semblent en effet moins en difficulté ou en interrogation sur le sens et l'impact de leur action que leurs homologues des autres catégories, qui évoquent souvent un décalage entre le rôle qui leur est assigné et leurs aspirations ou représentations du métier de « chef de projet ».**

a) Les chefs d'orchestre : un sentiment d'adéquation entre leurs représentations de leur mission, les objectifs donnés et leurs moyens d'action

Les chefs d'orchestre rencontrés disent bénéficier **d'une réelle visibilité** au sein de leur collectivité / EPCI et d'un soutien marqué du niveau politique. Ils ont par ailleurs le sentiment d'être **investis d'une mission ambitieuse** (la coordination stratégique et opérationnelle d'une politique de la ville articulée avec le droit commun), pour laquelle ils sont **dotés de moyens concrets**. Dans cette configuration, **ils abordent leur métier avec davantage de sérénité**, comme le traduisent parfaitement les propos d'un des professionnels rencontrés :

« Ici, la politique de la ville est une priorité. Le CUCS n'est pas une litanie de subventions qu'on accorde aux associations socioculturelles. Il y a une politique publique cohérente avec un chef d'orchestre, notre direction, composée de 40 personnes, qui travaille dans la transversalité, et tente d'améliorer la vie des habitants des quartiers par différents biais, dont le CUCS et la rénovation urbaine – avec un souci de dialogue entre les deux –, mais aussi par l'activation du droit commun. Derrière, on porte une vraie légitimité politique, celle du premier adjoint. Ce qui me permet par exemple de réunir, si je le souhaite, les directeurs des différents services municipaux pour leur demander qui va accueillir en tant que stagiaires les jeunes qui bénéficient de la bourse aux permis de conduire » (adjoint chef de projet, ville, 41 ans).

Les chefs d'orchestre se reconnaissent donc dans la fonction qui leur est assignée. Leur rôle est en bonne adéquation avec la représentation ou l'image qu'ils ont du chef de projet, celle d'un « *levier de transformation du territoire* », pour reprendre l'expression d'un des généralistes concernés. Ces professionnels **expriment ainsi généralement le souhait de rester dans leur poste, ou de continuer au moins à travailler dans le domaine de la politique de la ville.**

La satisfaction de ces professionnels **n'est sans doute pas sans lien avec la confiance et la reconnaissance que leur accordent leurs élus et supérieurs hiérarchiques.** Lors des entretiens, ces derniers ont en effet très souvent tenus des propos valorisants à leur sujet, à l'aune de ce Directeur Général Adjoint qui a confié, à propos d'un chef de projet : « *C'est un peu le deus ex-machina de la politique de la ville, il détient les ficelles en vrai chef d'orchestre (...) il y a une véritable prise en compte du droit commun et des objectifs définis dans les politiques sectorielles car il est dans une logique de respect et d'écoute des autres, d'ouverture vers les autres chefs de service* ».

Par ailleurs, les « chefs d'orchestre » parviennent généralement à maintenir un lien avec le terrain : lien qui s'est souvent construit dans le temps, mais qui est entretenu par des professionnels convaincus que leur légitimité s'enracine également dans leur connaissance du terrain.

« L'équipe a réussi à se fédérer autour de cette question : toujours se demander à quoi ça sert pour les habitants et se positionner sur les besoins des habitants. Car on peut parfaitement gérer des dispositifs de notre bureau ; mais quand on ne va pas sur le terrain, on perd le sens de la politique de la ville. Il faut toujours prendre le temps d'aller sur le terrain, le rapport avec les habitants est essentiel pour se remettre au cœur des réalités. Il faut donc essayer en permanence d'avoir ce dialogue : que ce soit dans les conseils consultatifs de quartier, dans les échanges sur les actions, au moment des bilans... » (chef de projet, ville, 59 ans).

C'est bien aussi dans cette connaissance de terrain que ces professionnels disent rencontrer les attentes et modes de faire des élus, dans la mesure où ils vont partager le même type de connaissance : « *on a des élus très présents, qui président les conseils de quartier, tiennent des permanences dans le quartier, se rendent aux manifestations. On a ainsi des échanges permanents sur ce qui se passe dans les quartiers.* »

b) Un vécu professionnel plus mitigé pour les autres « figures »

Les discours des **animateurs de territoire** laissent entrevoir **un vécu plus mitigé du métier de chef de projet.**

Ces professionnels disent **bénéficier d'une position claire et d'un soutien important de leur hiérarchie** pour exercer leur mission de mise en cohérence de l'action publique dans

les quartiers. Ils ont un fort **sentiment d'utilité sociale** et expriment souvent le souhait de continuer à travailler dans le domaine de la politique de la ville :

« On est vraiment bien reconnu. On est le premier lien avec les habitants, mais aussi une ressource d'informations sur le quartier et sa vie. On est perçu par les associations comme des interlocuteurs bienveillants et neutres... Cette posture nous permet facilement de faire de la médiation entre elles et des directions municipales, ou entre elles et des institutions. On a notre place » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

Mais, dans le même temps, **ils évoquent le caractère limité ou restreint des tâches qui leur sont assignées** au regard de leurs représentations du métier de chef de projet.

En général, ces professionnels **souhaiteraient s'extraire un peu de l'animation locale**, afin de prendre du recul par rapport au terrain et de **se positionner dans une fonction mixte, mêlant les volets opérationnel et stratégique**. Mais ils éprouvent des difficultés à y parvenir. Identifiés et repérés dans leur environnement professionnel et institutionnel comme des « référents » de proximité, ils sont soit sollicités en tant que « personnes ressources » (du fait de leur expertise de terrain) soit en tant que « catalyseurs de la demande sociale » (du fait des liens de confiance qu'ils ont tissés avec les habitants et acteurs associatifs locaux). Leurs compétences sont peu mobilisées sur d'autres registres, y compris par leurs supérieurs hiérarchiques...

« On est essentiellement attendu dans un rôle de veille, d'écoute, d'alerte, de relais du quartier... un rôle de proximité avec les habitants et les associations, de relationnel... Quand on a un problème avec telle ou telle direction, c'est d'ailleurs cette légitimité-là qu'on invoque » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

... et le caractère chronophage de l'intervention de proximité ne leur permet pas de tenter de se positionner d'eux-mêmes dans un rôle plus large, qui correspondrait souvent mieux à leurs aspirations :

« Je voudrais avoir une réflexion sur la politique de la ville, avoir une analyse et davantage de recul sur ce qu'il se fait pour pouvoir orienter différemment les choses... Parfois, je trouve que certaines actions ne sont pas très cohérentes. Il faudrait qu'il y ait une cohérence plus importante entre volonté politique, CUCS, et droit commun. Mais je n'ai pas la possibilité d'agir vraiment là-dessus. Mon rôle est plus celui de référent pour la collectivité par rapport à ma connaissance des quartiers, je fais de la remontée d'informations à ma direction et à l'élus » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

Le rôle auprès des habitants a lui aussi tendance à évoluer, de plus en plus absorbé soit par le suivi et l'animation des dispositifs de démocratie locale, soit par la gestion au quotidien des difficultés liées à la gestion quotidienne des quartiers.

« L'aspect politique de la ville s'est réduit : tout ce qui relève de l'expertise territoriale, par exemple, est sollicité ponctuellement – au moment de l'écriture du CUCS, à l'occasion d'un projet, pour l'évaluation... Et tout ce qui est participation en amont des habitants a disparu : on ne le fait ni dans le PRU ni dans la GUP, et peu dans le CUCS. "Capaciter" les gens, pour reprendre le vocabulaire du développement social, ça ne se fait plus. Aujourd'hui, les gens sont vus comme des bénéficiaires, des consommateurs d'aides et de politiques publiques. » (chargé de mission territorial, ville, 45 ans).

Dans ce contexte, les « animateurs » ont parfois **la sensation que leur action a une portée limitée**, consistant plus à apporter des réponses ponctuelles à des micro-problématiques qu'à résoudre durablement des problèmes de fond :

« Parfois, j'ai l'impression qu'on confond le chef de projet avec le pompier de service, responsable de tout et de rien. » (chargé de mission territorial, ville, 43 ans)

« La difficulté, c'est de ne pas se laisser envahir par les questions de tranquillité publique et de cadre de vie au sens large, sur lesquelles on nous demande localement d'être très présents... On est fortement interpellés là-dessus, par les élus et les habitants. Au final, on y passe un temps conséquent, et ça donne de temps en temps l'impression de ne pas pouvoir faire grand-chose d'autre... » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

Les « ingénieurs » sont les professionnels qui présentent la vision la plus négative du métier de chef de projet. En général, ils se sentent plutôt isolés et assez peu soutenus au sein de leur propre collectivité / EPCI. Ils soulignent avant tout un faible soutien politique, qui vient compliquer leur dialogue avec les autres directions ou services.

« On fait tout pour être force de proposition, pour animer la politique publique sur les thématiques ou les territoires. Mais la collectivité a toujours tendance à nous renvoyer à la programmation et au financement d'associations. En fait, je ne pense pas que la ville attende grand-chose de la politique de la ville, à part un guichet financier et le maintien de la paix sociale. Il n'y a pas de commande, et je considère que c'est au service de parvenir à créer du besoin, de l'envie. Je revendique que le service politique de la ville peut amener à développer une autre approche politique, autour de la cohésion sociale. Mais cela prendra du temps. » (responsable de service, ville, 35 ans).

En l'absence de portage de la politique de la ville, les « ingénieurs » éprouvent en effet des difficultés à être identifiés et à faire comprendre le sens de leur métier :

« Il n'y a pas une vision claire de la politique de la ville dans ma collectivité. Moi je dis que c'est le volet cohésion sociale du projet de territoire. Mais faire passer le message aux autres services est difficile. Ça se construit, ce n'est pas acquis encore. Aujourd'hui, il y a une vraie démarche pour que les élus s'approprient les choses.

Parce qu'ils n'ont pas du tout une vision globale des enjeux. » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

L'absence de projet politique en matière de politique de la ville a d'ailleurs tendance à accentuer le caractère très technico-administratif donné à la fonction. Ce qui contribue à la rendre moins lisible et à restreindre son sens : *« on est là pour gérer des enveloppes et des actions (...), il n'y a plus de sens, pas de lieux de discussion, on est dans la gestion de crédits »* (responsable de service, agglomération, 59 ans).

Ils évoquent à cet égard une certaine instrumentalisation, rappelant et confirmant les craintes du rapport Brévan-Picard quant aux possibles dérives du métier de chef de projet : *« Deux autres écueils doivent être évités pour maintenir la spécificité du métier de chef de projet. Le premier concerne une hypertrophie de la gestion des procédures par rapport à l'animation stratégique. En effet, les différents niveaux d'intervention des contrats de ville imbriquant des procédures contractuelles plus nombreuses et diversifiant l'ampleur de l'intervention de l'Etat et de ses partenaires en fonction des sites, risque de déboucher – ce constat a pu d'ores et déjà être établi au cours du Xème plan – sur une place de plus en plus importante consacrée à la gestion des procédures par les équipes opérationnelles de la politique de la ville au détriment de la conduite de projet : intégré ou non à l'appareil municipal, le chef de projet tend parfois à se transformer en technicien de la chose administrativo-contractuelle »²⁸.*

Dans ce contexte, les ingénieurs peinent donc à interpellier les autres politiques communales / d'agglomération et à suivre la cohérence de la politique de la ville avec ces dernières. La plupart évoque ainsi une certaine frustration :

« Les habitudes de travail en transversal c'est le fantôme... ce serait mieux d'avoir une démarche plus complémentaire. Mon travail m'oblige à aller vers les autres, mais l'inverse n'est pas vrai » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

« En travaillant sur l'observatoire, le diagnostic, le bilan des actions, j'accumule une somme d'informations et une vision assez globale des quartiers. Alors qu'en face, le DGA et l'élu prennent le CUCS pour une banque. Dans l'écriture du CUCS, on a fait du bon boulot, beaucoup de concertation, un arbre d'objectifs, des choses opérationnelles... mais ce n'est pas porté. Donc j'ai un boulot passionnant, mais il ne sert à rien. » (chef de projet, agglomération, 45 ans)

D'autant plus qu'ils ne peuvent pas toujours trouver de soutien auprès de leurs supérieurs hiérarchiques, pour qui leurs missions restent parfois opaques, comme l'ont révélé les entretiens avec certains responsables de service ou DGA :

« Les chefs de projet... c'est un peu la garde prétorienne de la politique de la ville, un microcosme fonctionnant avec ses logiques propres, son vocabulaire et ses concepts, mais finalement plutôt déconnecté de la vie ordinaire des institutions dans lesquelles ils se trouvent. » (supérieur hiérarchique, agglomération).

²⁸ Rapport Brévan-Picard, 2000, « Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers ».

Lorsque la posture d'ingénierie est très marquée, les relations avec les opérateurs de terrain se distendent et/ou se transforment en relation plus technique que partenariale, ce qui peut également entretenir une réelle frustration :

« Le rôle du chef de projet s'est dégradé depuis 10 ans. Au départ, on aidait les gens à monter des projets, à les financer. On se sentait utile et aidant. Aujourd'hui, on est l'emmerdeur qui ferraille sur des bilans et des dossiers, des indicateurs, contre des montants d'aide de plus en plus petits. Notre métier s'est déprécié, et on apporte plus de soucis et de questions que de réponses et soutien. » (chef de projet, agglomération, 38 ans)

De fait, les ingénieurs font part d'une inadéquation assez forte entre leur activité quotidienne et leur conception du métier de chef de projet :

« Depuis 3 ans, on a un rôle de coordination important mais on ne s'éclate plus dans le métier, on ne fait plus d'expérimentation. On a eu tort de placer le dispositif avant la philosophie d'action globale... » (responsable de service, ville, 34 ans)

3 - DES FIGURES PROFESSIONNELLES QUI S'INSCRIVENT DANS DES STRATEGIES DIFFERENTES DES COLLECTIVITES AU REGARD DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les quatre figures professionnelles identifiées permettent de mettre en évidence différentes modalités d'investissement du « métier » de généraliste de la politique de la ville : ces différences sont avant tout construites par le croisement entre d'une part, le portage stratégique de la politique de la ville au niveau local – et plus précisément l'existence d'un projet social et urbain de territoire - et d'autre part, la plus ou moins grande proximité entretenue par les professionnels avec le terrain.

Ces « figures » ne se trouvent donc pas par hasard sur les sites.

- Les « superviseurs à distance » ne peuvent se trouver que dans des collectivités dont l'investissement dans la politique de la ville ne rend pas pertinent d'y dédier un poste.
- Les « animateurs de territoire » sont présents le plus souvent dans de grandes villes qui ont territorialisé tout ou partie de leurs services ; ou dans des villes « moyennes » caractérisées plutôt par l'importance (en nombre d'habitants) du ou des quartier(s) en priorité 1, dans lesquelles le chef de projet – et son équipe - sera positionné comme le représentant du quartier en ce qui concerne les questions de vie sociale.
- On trouvera plutôt des chefs d'orchestre dans des villes vivant des phénomènes de décrochages urbains et sociaux importants et durables sur tout ou partie de leur

territoire, et qui ont choisi de faire piloter par leur responsable de la politique de la ville la plupart des dispositifs financés par l'Acsé (à l'exception, cependant, du PRU) et souvent de leur confier également d'autres domaines de compétences (équipements de quartier, démocratie locale, insertion et/ou emploi...). Nous avons cependant classé parmi les chefs d'orchestre certains généralistes qui ne pilotent que le CUCS parmi les dispositifs politique de la ville, dans la mesure où leur positionnement interne (proximité avec le niveau politique) leur permet une réelle action de coordination et de direction de projet – précisons que dans notre panel, ils se caractérisent aussi par le fait d'avoir en charge au moins une autre politique que la politique de la ville.

- Les ingénieurs sont plus souvent présents dans des EPCI, ne serait-ce que par leur éloignement du terrain – mais aussi parce que cela correspond à un partage de compétences entre l'intercommunalité et les collectivités qui la composent. Selon le niveau de définition d'un projet territorial, de l'investissement politique en matière de politique de la ville, et de l'organisation de la répartition de compétence entre l'intercommunalité et les communes, ils pourront être positionnés soit sur un rôle « strict » d'ingénierie (gestion et suivi de programmation, observation, évaluation), soit sur l'animation et la coordination des différentes équipes projet, en ayant éventuellement un rôle de développement sur quelques thématiques bien précises.

Les ingénieurs peuvent aussi se trouver à l'échelon communal, et dans ce cas, ils ont une position plus « faible » que leurs homologues « chefs d'orchestre », au sens où ils pilotent peu ou pas de dispositifs politique de la ville en dehors du CUCS, n'ont pas d'autres politiques en charge et ne sont pas dans une proximité suffisante avec l'échelon politique pour faire vivre une véritable politique transversale. Ils sont là positionnés plutôt dans une posture de gestionnaire de dispositif plutôt que d'animateurs d'une politique publique.

Le tableau de la page suivante synthétise les croisements entre les figures professionnelles et les niveaux de stratégie et moyens mobilisés au sein des collectivités.

La partie suivante, centrée sur l'analyse de la capacité d'action des généralistes, approfondit ensuite la lecture des relations entre la posture professionnelle et le mode d'inscription dans les organisations des collectivités et EPCI.

Présentation synthétique des figures professionnelles au regard des stratégies et moyens en ingénierie des collectivités

Figures prof.	Les stratégies et moyens en ingénierie
<i>Chefs d'orchestre</i>	- une collectivité qui porte une stratégie globale de projet territorial. Soit la collectivité fonctionne par projet territorial, soit elle a une vraie stratégie fédératrice sur la politique de la ville. - l'ingénierie politique de la ville est importante : des professionnels qui dirigent les équipes les plus importantes, mobilisées au service du projet territorial. - l'articulation des dispositifs politique de la ville est forte : le plus souvent hiérarchique, mais elle peut être fonctionnelle entre le CUCS et les autres dispositifs. - le professionnel a un rôle fort de mobilisation du droit commun, il se situe dans une fonction d'impulsion et de commande.
<i>Ingénieurs</i>	- une stratégie de projet territorial plus cloisonnée (notamment entre EPCI et villes). - un outillage en ingénierie qui relève avant tout du suivi, de l'observation et de l'évaluation, mais peu ou pas articulé avec un projet de territoire. - une articulation entre les dispositifs politique de la ville qui se fait le plus souvent entre le CUCS et une entrée thématique, éventuellement un autre dispositif. Les autres dispositifs politique de la ville ont tendance à s'autonomiser. - peu ou pas de lien hiérarchique avec les autres dispositifs politique de la ville, et peu de liens fonctionnels dès lors que le dispositif n'est pas de la compétence du généraliste. - des moyens en ingénierie orientés : soit vers le soutien à la mise en œuvre d'une stratégie politique de la ville (rôle d'animation et coordination), soit vers la gestion du ou des dispositifs afin qu'ils servent de guichet à une politique communale (voire intercommunale). - mobilisation du droit commun : le professionnel se situe plutôt dans l'information et l'échange vers le droit commun, éventuellement dans une fonction de coordination sur une entrée thématique.
<i>Animateurs de territoire</i>	- la collectivité a une stratégie de transformation par quartier, plus ou moins bien intégrée à un projet global. - l'ingénierie territorialisée n'est pas exclusivement au service de la politique de la ville = la politique de la ville est un outil au service de l'animation du territoire. - le professionnel participe aux instances des dispositifs politique de la ville présents sur le territoire, au même titre qu'aux instances de droit commun – en tant qu'expert et référent de terrain.
<i>Superviseurs à distance</i>	- les collectivités sont de petites communes, avec peu d'enjeux de décrochage social et urbain d'une partie du territoire communal. - le projet est très global, avec quelques objets spécifiques pour le ou les quartiers en priorité 2 et 3. - pas d'équipe dédiée à la politique de la ville. - des sites peu dotés en dispositifs thématiques, toujours pilotés par les services, les coordinations sont toujours en lien hiérarchique. - la politique de la ville est avant tout un outil pour financer des projets supplémentaires sur les quartiers.

III. QUELLE CAPACITE D’ACTION POUR LES GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Le rapport Brévan-Picard rappelle que « *la conception et la conduite de projet sont la dimension la plus importante de la politique de la ville* », l’une des fonctions majeures du généraliste étant, on l’a dit, de « permettre l’action et la mobilisation collective ». Le rapport assimile par ailleurs la conduite de projet à un processus évolutif « qui demande le maintien d’une posture professionnelle spécifique » de la part des généralistes. Les professionnels y font écho dans les entretiens : « *fondamentalement, un chef de projet, c’est quelqu’un qui fait de la direction de projet. Il peut y avoir plusieurs projets sur un territoire, et le chef de projet, c’est celui qui les coordonne. Donc il faut une reconnaissance de ce rôle de coordination pour pouvoir faire le travail* ».

Nous sommes amenés, dans cette partie, à tenter de comprendre comment les généralistes sont en mesure ou non de réaliser cet objectif selon le rôle et le positionnement qui leur sont assignés, et comment ils s’emparent concrètement de cette mission de développement.

De manière schématique, la capacité des généralistes à faire du développement, ou encore à répondre et/ou produire une commande publique sur un territoire, résulte donc de leur capacité à investir et à articuler trois fonctions complémentaires :

- produire un **diagnostic de territoire** qui permette la définition d’enjeux prioritaires ;
- favoriser **l’émergence de projets ou d’actions** qui répondent à ces besoins repérés localement tout en s’inscrivant dans le cadre des orientations nationales de la politique de la ville ;
- **évaluer l’impact des actions menées.**

S’interroger sur la capacité des professionnels généralistes à répondre ou à générer de la « commande publique » implique de clarifier ce que recouvre cette expression, qui sera utilisée en renvoyant à deux registres distincts :

- dans une **logique descendante**, « répondre à la commande publique » renvoie à la fonction de relais des professionnels généralistes quant aux orientations nationales de la politique de la ville, et à la manière dont les orientations et objectifs de cette commande publique pourront être déclinés sous la forme d’actions ou projets locaux. La direction de projet est interrogée là dans sa capacité de mobiliser le partenariat local pour répondre à une commande « extérieure » (au sens où ce n’est pas le besoin du terrain qui est premier) et l’adapter aux besoins et spécificités des territoires prioritaires.
- dans une **logique ascendante**, « faire émerger de la commande publique » renvoie à la capacité des équipes à identifier des problématiques locales (diagnostic), à convaincre les élus de l’importance des enjeux identifiés, à mobiliser le droit commun

dans l'élaboration de solutions, puis à transmettre cette commande auprès des opérateurs afin de mettre en œuvre des projets adaptés. Lorsque cette logique vertueuse fonctionne, la direction de projet favorise ainsi un processus qui permet de construire et réactualiser ses objectifs « en continu », à partir de l'expertise réalisée sur les territoires – c'est la logique du projet et du terrain qui prime.

1 - QUELLE CAPACITE A FAIRE DU DIAGNOSTIC UN OUTIL DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ?

a) Un outil différemment investi et mobilisé

Comme décrit dans une première partie, tous les généralistes réalisent, à des degrés divers, des tâches relatives à l'observation du territoire, l'activité de diagnostic faisant partie du socle de tâches communes à l'ensemble des postures professionnelles. Dans tous les cas, les généralistes s'appuient sur un diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du CUCS, sachant que ce diagnostic est de contenu variable selon les sites. Mais surtout, les entretiens montrent la diversité des actions et méthodes mobilisées derrière la formule « faire du diagnostic ».

Pour certains professionnels, le diagnostic consiste avant tout en **une appréhension qualitative en continu du climat social et de l'ambiance des quartiers, qui ne trouve pas nécessairement de formalisation écrite** – celle-ci étant réalisée essentiellement au moment de l'élaboration du contrat ou de son évaluation. Il repose alors essentiellement sur une expertise de terrain et des échanges très réguliers avec les acteurs locaux (professionnels des maisons de quartier, éducateurs de prévention spécialisée, médiateurs, directeurs de centres sociaux, gardiens...).

« On a identifié des besoins à l'élaboration du CUCS, mais on n'a pas fait de diagnostic. C'est essentiellement une remontée des besoins via la voix des maires ».
(responsable de service, agglomération, 48 ans).

Pour d'autres, **la réalisation du diagnostic présente un caractère davantage formalisé et surtout « objectivable » : le diagnostic est vu là avant tout comme un état des lieux**, essentiellement à travers une compilation et une actualisation des différentes données quantitatives existantes. Le diagnostic produit intègre alors quelques analyses qualitatives, mais s'appuie surtout sur des données chiffrées, recueillies auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), de l'Education Nationale, de la CAF, du Pôle Emploi, de l'INSEE...

Soulignons que les généralistes ne sont pas tous outillés de la même façon pour réaliser cette forme d'observation du territoire. Certains doivent monter leur diagnostic de manière

relativement isolée, négociant avec les institutions pour géolocaliser des données au niveau des quartiers politique de la ville, obtenir des actualisations, etc. D'autres en revanche ont la possibilité de s'adjoindre les compétences de professionnels spécialistes, qu'il s'agisse par exemple :

- d'un observatoire déjà existant au sein de leur collectivité ou EPCI, ou d'un service, type agence d'urbanisme, travaillant spécifiquement à la production de données sur le territoire (données démographiques, socio-économiques, sanitaires, scolaires...) : « *On travaille avec l'agence d'urbanisme à qui on a passé commande pour des outils et tableaux statistiques, pour produire un atlas des quartiers. Et on a monté un autre outil, un baromètre des quartiers, qui n'est que qualitatif, produit avec une équipe de sociologues qui interrogent les habitants sur leur vécu, et qu'on alimente régulièrement* ». (responsable de service, agglomération, 59 ans)
- d'un cabinet employé par la commune ou l'EPCI sur l'enveloppe « ingénierie » accordée par l'Acsé ;
- ou encore d'étudiants en master « développement local » d'une université avoisinante, qui pourront, à l'occasion d'un stage par exemple, réaliser des études ou des diagnostics, ou de la collecte de données quantitatives.

Sur cette dimension « état des lieux », la principale difficulté rencontrée par les généralistes est celui de **la réactualisation de ces diagnostics, faute de moyens et d'accès aux données**. Alors que les professionnels sont dans l'ensemble de plus en plus outillés en terme de techniques de suivi et ont très souvent défini des indicateurs de contexte destinés à aider à la lecture de l'évolution des territoires, la statistique nationale ne suit pas toujours. Par exemple, les sites où les quartiers de la politique de la ville ne suivent pas la délimitation des îlots INSEE continuent de s'appuyer sur des données du recensement de 1999.

« *On a peu d'outils pour alimenter le diagnostic. C'est plus des éléments de ressenti de terrain car on a beaucoup d'équipements de proximité, notamment les maisons de quartier, les équipements de la jeunesse... Et on amasse aussi quelques chiffres : des données sur la fréquentation des structures, des bilans, des données du recensement – mais parfois on a des chiffres obsolètes de 10 ans !! – quelques éléments du Conseil Général... Il n'y a pas de réunions partenariales spéciales pour faire du diagnostic. C'est un point faible, tout comme l'évaluation* ». (responsable de service, ville, 35 ans)

« *On manque cruellement de données infracommunales, on doit courir partout pour agréger des données* ». (chef de projet, ville, 36 ans)

« *Un diagnostic, on peut le faire avec des données quantitatives et une réflexion qualitative, le problème, c'est qu'en termes quantitatifs on est les parents pauvres. Quand on essaie d'avoir des données externes, cela marche mal* ». (responsable de service, ville, 34 ans)

Pour autant, la difficulté à collecter certaines données statistiques pour construire un diagnostic exhaustif n'empêche pas les professionnels interrogés d'affirmer une connaissance fine des territoires sur lesquels ils interviennent, connaissance qui peut, lorsqu'elle est valorisée, s'avérer incontournable :

« Cela au moins c'est vrai, ce rôle n'a jamais été démenti, on a la connaissance fine du territoire, par les contacts avec les associations, nos relais locaux que sont les MJC et les centres sociaux, et toutes les réunions auxquelles on participe ».
(responsable de service, ville, 34 ans)

« Il y a un enjeu de connaissance des territoires par les chefs de projet. Cette capacité d'expertise du territoire peut leur ouvrir plein de portes et les aider à être considérés comme incontournables » (centre de ressource)

Le « diagnostic » peut également recouvrir la formalisation de tout ou partie d'un travail de veille qui va permettre de faire émerger un enjeu social, réunir des acteurs concernés pour affiner le constat et proposer des solutions : dans la plupart des sites investigués, de micro-diagnostics thématiques sont ainsi produits régulièrement à l'initiative des équipes de projet, généralement comme support à la mobilisation des services, institutions partenaires et opérateurs. Mais la capacité de réaliser ces diagnostics, et surtout de mobiliser le partenariat pour leur donner une déclinaison opérationnelle reste fortement dépendante du positionnement du généraliste au sein de la collectivité.

b) La difficulté de passer d'une connaissance du territoire à la définition d'enjeux stratégiques

Ainsi, la difficulté, pour les professionnels interrogés, repose peut-être moins dans leur capacité à avoir une connaissance fine du territoire que dans leur capacité à faire valoir cette expertise et à élaborer, à partir de cette connaissance, des modes de réponses aux problèmes constatés. Dans de nombreux sites (et notamment lorsque l'EPCI est très investi dans la politique de la ville), on pourra désormais trouver des atlas, des diagnostics « état des lieux » ou des portraits de quartier qui compilent, présentent et cartographient un ensemble de données plus ou moins régulièrement actualisées... Il n'est en revanche pas toujours aisé de passer de l'état des lieux à un diagnostic dynamique et partagé, support d'une réflexion sur un projet de développement.

En référence à la typologie des positionnements professionnels, le fait d'être ingénieur ou animateur rend plus difficile de faire partager le diagnostic et d'en tirer des enjeux prioritaires collectivement appropriés. En effet, les « animateurs » sont **source d'une connaissance du territoire dont les autres services vont se saisir de manière informelle**. Les « ingénieurs », quant à eux, vont aller solliciter les autres services pour élaborer cette connaissance du territoire, mais **celle-ci ne sera pas nécessairement exploitée et**

diffusée pour une action collective – la capacité de mobilisation du partenariat des « ingénieurs » étant souvent réduite.

Certains « ingénieurs » tentent toutefois de se saisir des démarches de diagnostic mises en place par les communes dans le cadre de la définition de « **projets de quartiers** » ou « **projets de territoires** », pour redéfinir des orientations stratégiques. Lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur cette « feuille de route », qui a été diffusée au sein des services dans le cadre de la territorialisation de l'action municipale, cela constitue une base partagée pour la mise en place d'actions ciblées :

« Là, on fait le ménage et on revient sur des fondamentaux, des priorités, on a eu trop tendance à faire du CUCS un outil à financer tout et n'importe quoi. On essaie, au travers des projets de quartier, de remettre au centre une stratégie de développement. »
(responsable de service, ville, 34 ans)

« L'objectif, c'est d'arriver à faire travailler ensemble de grosses institutions, des associations professionnelles, avec une vision commune du territoire. C'est seulement à partir de là, que l'on peut construire des outils et des actions. » (chef de projet, ville, 60 ans)

Pour les professionnels identifiés comme « chefs d'orchestre », **la proximité avec les élus, comme leur posture forte en terme de direction de projet et coordination, permettent de jouer le rôle de « circuit court » entre la détection d'un problème et la définition de réponses adaptées.** Ainsi, un diagnostic peut être réalisé pour mettre en relief un problème précis et faire levier ensuite pour élaborer une réponse *ad hoc* :

« En matière d'ingénierie de projet, il faut se mettre d'accord sur un diagnostic partagé, mais cela peut prendre du temps car parfois, cela arrange tout le monde de ne pas voir une situation compliquée. Par exemple, on a mis du temps à avoir des infos sur un établissement en décrochage, mais on a pu réaliser un diagnostic des exclusions temporaires et définitives, partagé avec l'Inspection académique, la mairie, etc. Les problèmes ont été tellement mis en évidence que les décisions s'imposaient. C'est le rôle de l'équipe projet que de montrer des réalités au politique pour définir des objectifs forts. » (chef de projet, ville, 61 ans)

« Depuis quelques mois, on avait des remontées problématiques sur les jeunes, avec des voitures qui brûlent, des écoles qui posent problème. Avec le service jeunesse, on a décidé de changer de mode de travail. On a fait un ensemble de rencontres avec tous les services qui travaillent sur le quartier ; on a choisi et classé des indicateurs sur lesquels il faut impérativement travailler, et en face de ces indicateurs, nous avons mis des propositions d'actions à mettre en place. On a travaillé à la mise en place d'une équipe de médiateurs, à l'amélioration du traitement des voitures épaves, on a créé un comité de pilotage. Il y a donc maintenant une feuille de route en une vingtaine de points, qui donne une ligne prioritaire et partagée sur les axes de la politique de la jeunesse. » (chef de projet, ville, 59 ans)

Ces deux exemples sont une bonne illustration des objectifs que se donnent les généralistes, et de ce qu'ils valorisent comme modèle d'action – c'est-à-dire le cercle vertueux qui permet à la fois d'avoir une observation et une lecture fine des évolutions au sein des quartiers ; de la partager avec des partenaires, au sein des services de la collectivité ou d'autres institutions et associations prestataires ; de mobiliser l'échelon politique dans la construction de la solution ; de faire le suivi de la mise en œuvre... Lorsque cette dynamique fonctionne, le généraliste participe à produire la commande publique de la collectivité en direction des territoires en difficulté.

2 - QUELLE CAPACITE A EXERCER UNE FONCTION DE DEVELOPPEMENT ?

La capacité à exercer une fonction de direction de projet peut s'apprécier sur plusieurs registres différents. Celui de la prise en compte du cahier des charges des orientations prioritaires nationales, c'est-à-dire la capacité des généralistes à se « faire le relais » de ce cahier des charges, tout en s'assurant de sa « compatibilité » avec les priorités stratégiques locales en matière de politique de la ville. Mais aussi sur celui de la capacité à faire émerger et à construire de la commande publique à partir de la lecture des besoins du territoire, ainsi qu'il vient d'être décrit. Un troisième registre envisage la façon dont les professionnels sont à même de mobiliser des opérateurs locaux pour mettre en œuvre les projets – quelle que soit l'origine de la « commande ».

Au final, la capacité des professionnels à faire du développement se trouve donc interrogée à la fois au travers de leur positionnement à l'égard de l'Etat, de leur collectivité, et des opérateurs locaux.

a) Des professionnels qui s'efforcent de répondre simultanément aux priorités locales et aux orientations nationales

Intervenant dans le cadre d'une politique contractuelle liant leur collectivité d'appartenance à l'Etat, les généralistes s'attachent à prendre en compte, dans la conduite de projet, deux cahiers des charges : celui de leur commune ou EPCI, et celui défini par le niveau national, qui donne annuellement ses orientations prioritaires. Sur ce dernier point, les entretiens confirment le poids de ce cadre de référence – même si les professionnels s'inscrivent dans une logique d'adaptation du cadre national au cadre local : faisant preuve d'un certain pragmatisme, ils veillent en général à inscrire dans leur programmation CUCS des actions répondant aux préoccupations nationales.

« Quand il y a impulsion par l'Acsé sur une thématique, on sait qu'on a plus de chances d'obtenir des sous, donc on n'a pas d'état d'âme à proposer des choses, même si ça peut parfois être un peu écarté de ce qu'on fait. » (directeur général des services, ville, 48 ans)

En général, il semble bien que les orientations nationales soient plutôt appréhendées **comme un cadre d'intervention que comme un « ordre de mission »** :

« Pour qu'un projet débouche il faut qu'il rentre dans des priorités donc on essaie de les faire concorder avec des orientations nationales. Mais au-delà de la priorisation générale, il faut voir le local, pour faire progresser le dispositif CUCS sur notre territoire. Le fait que quelque chose soit annoncé comme une priorité, on peut évidemment y souscrire mais cela ne fait pas forcément avancer les choses directement. » (chef de projet, ville, 39 ans)

« Si on doit développer quelque chose de la politique de la ville, c'est à partir d'un projet de territoire et pas d'un dispositif national » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

En tout état de cause, trouver la convergence entre les priorités nationales et locales ne semble pas souvent poser de problèmes, et cela pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, les priorités de l'Acsé, lorsqu'elles sont posées sur un mode thématique, rejoignent dans une très grande majorité des cas les priorités locales : éducation et emploi sont globalement les deux priorités les plus affirmées par les élus, à l'instar de ce qui est désormais affirmé au niveau national.

- par ailleurs, le caractère relativement large des priorités édictées par l'Etat apporte une certaine souplesse, permettant d'inclure dans les programmations des projets qui se situent à la frontière de plusieurs thématiques d'intervention :

« La politique nationale est plutôt molle, ce qui laisse le champ assez large à ce qu'on peut soutenir dans les territoires ». (responsable de service, ville, 45 ans)

« En 2011, il y a un resserrement autour des thématiques de l'éducation, de l'emploi, et de la prévention de la délinquance... Mais sinon, on n'a jamais eu de fléchage particulier avant, en tous cas on ne le ressent pas. En plus, ce sont des thématiques hyper larges donc il y a une liberté malgré le cadrage. On peut très bien avoir des objectifs d'accès aux loisirs que l'on va raccrocher à de l'éducation. On peut le voir comme une priorité, c'est une question de sémantique » (chef de projet, ville, 32 ans).

- en outre, l'Etat local n'est pas nécessairement dans une posture de pression forte vis-à-vis des collectivités – pour les raisons qui viennent d'être citées, mais aussi, soit par souci d'adaptation à un contexte local, soit par la reconnaissance de fait de la municipalisation de la politique de la ville :

« C'est une politique contractuelle, donc on se met d'accord sur des orientations qu'on définit en commun et qui font l'objet de renégociation formelle ou informelle à mesure que l'Etat redéfinit de nouvelles orientations.... Mais on ne va jamais dire à

une ville de faire du projet sur telle ou telle thématique, par exemple sur la prévention de la délinquance. Par exemple ici, les chefs de projet n'ont pas du tout cette préoccupation-là, la prévention de la délinquance n'est pas une orientation de la ville ». (DDCS)

« Finalement, on est peu dans la co-construction des orientations. L'Etat fait une proposition d'appel à projets par rapport aux priorités qu'il vise. Mais en dehors de ça, il a peu de poids pour infléchir ou tirer les orientations municipales de la politique de la ville. C'est la ville qui définit ses orientations stratégiques pour les quartiers. Elle a une organisation bien rodée, donc on ne va pas tout chambouler avec une application des circulaires rigides et à la lettre. » (délégué du préfet)

b) Auprès des collectivités : des positionnements « forts » ou « faibles » qui impactent sur la capacité de développement

La typologie élaborée plus haut met en relief un positionnement qui s'avère être un positionnement « fort » au regard de la capacité des généralistes à initier des projets : celui de chef d'orchestre, car il est en mesure de prioriser, avec les élus, les projets à mener et il peut mobiliser les services de la collectivité autour de ces derniers. Ce positionnement est d'autant plus fort quand le chef d'orchestre dispose d'une équipe qui fait le lien avec le territoire. Ainsi, la capacité à mettre en œuvre des projets repose sur un fonctionnement optimal qui associerait les compétences d'un généraliste chef d'orchestre et de chargés de mission et/ou chargés de quartier animateurs au contact du terrain.

« Les agents sous ma responsabilité se consacrent davantage aux tâches administratives. De mon côté, je me réserve la discussion pédagogique avec les associations. Cela me permet de reprendre chaque année, avec les porteurs de projet, les objectifs de l'action (et non pas de l'association) et de travailler sur des indicateurs de suivi individuel et de synthèse. » (chef de projet, ville, 60 ans)

Le positionnement le plus « faible » est, à l'inverse, celui de l'ingénieur dans une commune, qui ne gère que le CUCS et ne dispose pas de la légitimité pour agir en transversalité et se trouve parfois court-circuité dans le développement de projet. Lorsque le généraliste qui encadre l'équipe appartient plutôt au profil des « ingénieurs », ou lorsque l'équipe est extrêmement réduite, la « commande » de la collectivité se restreint alors à la gestion du CUCS et au financement des associations locales, et la charge administrative tend à prendre le pas sur la capacité à impulser des projets :

« C'est théoriquement dans ma fiche de poste mais très franchement, étant donné la charge de travail pour faire tourner la machine CUCS... Pourtant ce serait mon rôle d'impulser des choses, d'emmener mes collaborateurs sur des chemins nouveaux. Les équipes de secteur sont en contact avec les forces vives du terrain, elles accompagnent l'initiative locale, mais moi seul suis en mesure d'accompagner les conditions d'émergence des projets ». (chef de projet, ville, 36 ans)

Pour ces ingénieurs, le paradoxe entre la lourdeur des procédures et la souplesse / réactivité nécessaire au développement de projet est difficile à résoudre :

« On vit une tension perpétuelle entre procédures et processus. On est pris dans un paradoxe entre la nécessité de se confronter à des procédures sans lesquelles les projets ne pourraient pas exister, et le fait d'être dans le développement social, l'innovation, l'expérimentation. » (chef de projet, ville, 36 ans)

« C'est pas qu'on ne sert à rien, mais bon, à mon sens on n'a ni la reconnaissance ni les moyens pour avoir une vraie politique de développement. » (responsable de service, ville, 34 ans)

Ainsi, lorsque les « chefs d'orchestre » se trouvent placés au cœur de la politique d'action territoriale de la collectivité, qu'ils sont chargés de co-construire et d'animer, ils sont donc en capacité d'actionner directement ou de s'assurer de la bonne coordination d'un nombre conséquent d'outils pour mettre en œuvre ce projet : le projet de territoire est premier, et leur rôle est de s'assurer que tous les outils et dispositifs mobilisables le sont – les politiques et dispositifs spécifiques étant mobilisés en plus du droit commun sur les territoires prioritaires.

Les « ingénieurs » ne sont pas investis du même rôle, et lorsque la politique de la ville sur un territoire est positionnée uniquement sur de l'ingénierie, la logique d'action est renversée, au sens où les dispositifs sectoriels de la politique de la ville sont aux mains des différents services, et deviennent, comme le CUCS, des outils destinés à soutenir l'action des services – même si ceux-ci développent peu d'approche territorialisée.

Dans la plupart des cas, quel que soit le positionnement des généralistes concernés, il est à noter que leur mode d'intervention **se situe davantage dans l'impulsion ou la proposition que dans la commande**. Cela ne sera pas vraiment le cas si la « commande » émane directement d'un élu « fort », favorisant ainsi la mobilisation des services. En revanche, cela sera particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de mobiliser des collègues directs dans les services, en l'absence d'ascendant hiérarchique et surtout, parce qu'ils ne se sentent pas en droit d'adopter un positionnement de donneur d'ordre vis-à-vis d'autres services ou directions au sein de la collectivité/EPCI.

« On ne passe pas forcément de commande, on incite à travailler sur tel ou tel aspect en lien avec les besoins du territoire et les orientations nationales. » (adjoint au chef de projet, ville, 39 ans)

« Le chef de projet pilote l'interface avec les autres directions dans une logique de transversalité. Mais il n'a pas de rapport hiérarchique avec eux, donc comment dire à mon collègue de la jeunesse de mettre en place telle ou telle chose ? Mettre en ordre de marche, cela reste difficile car rien ne me légitime à ordonner quelque chose. » (chargé de mission territorial, ville, 32 ans).

Leurs modes d'action **ne consistent donc pas à délivrer des injonctions, mais plutôt à mettre au jour des difficultés, suggérer des pistes d'actions** et réunir les acteurs susceptibles de s'accorder ensuite sur des solutions partenariales.

« Ce qui restera vrai, c'est que les professionnels de la politique de la ville doivent impulser donc éventuellement déranger, y compris les élus. Mais toute la difficulté est de savoir interpellier sans déstabiliser. » (supérieur hiérarchique, EPCI)

« Le rôle du chef de projet, c'est de faire converger des pratiques et des valeurs communes, de faire se rencontrer les acteurs et comprendre comment travaillent les uns et les autres dans un objectif de mise en synergie. Pour cela, il doit aussi savoir expliquer, convaincre, faire émerger des problématiques. Il doit être quelqu'un qui se pose des questions, qui remette en cause ou qui réinterroge l'action portée ou les pratiques des porteurs de projet. Il peut aussi être amené à devoir dire des choses qui fâchent. » (élu, ville)

La capacité des généralistes à impulser des projets se trouve donc, de fait, confrontée à certaines limites qui font aussi la spécificité de leur métier. Dans un univers de politique publique qui fonctionne principalement sur des logiques sectorielles, la transversalité ne se décrète pas mais se construit – et elle nécessite pour cela les conditions d'une réelle légitimité.

« On réunit les acteurs qui sont susceptibles d'être partenaires, cela se fait plus au niveau des territoires que de l'agglomération. Ainsi peuvent émerger des idées d'actions, mais parfois on bloque... A l'agglomération, on peut être à l'initiative de diagnostic, de mise en réseau, mais il faut que les acteurs locaux se saisissent des difficultés, qu'ils se les approprient. » (responsable de service, agglomération, 59 ans)

« Le problème, c'est que les priorités de mes collègues par rapport à leurs politiques publiques et mes priorités par rapport à mon quartier ne sont pas toujours les mêmes. Les directions ne s'y retrouvent pas forcément dans ce que je juge prioritaire. » (chargé de mission territorial, ville, 32 ans).

c) Un positionnement variable vis-à-vis des associations

Avec les associations, toutefois, l'intervention peut être plus volontariste qu'avec les services de la collectivité / EPCI ou les services déconcentrés de l'Etat, et ce, quel que soit le positionnement professionnel. Les appels à projet annuels des CUCS, par exemple, ont tendance à être de plus en plus précis et exigeants sur un certain nombre de points (adéquation des objectifs de l'action aux objectifs du CUCS, éventuellement reformulés et précisés, exigence en termes de type de public ciblé, d'indicateurs d'évaluation...). L'impulsion de projet peut alors prendre deux formes :

- soit l'on va chercher à **positionner, soutenir ou développer des associations locales, repérées et connues, sur des projets conçus en interne par l'équipe politique de la ville, dans le cadre de groupes de travail partenariaux** :

« Si on a envie de monter un projet, on va chercher l'acteur qui paraît adapté et travailler avec lui pour construire quelque chose. » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

« On a vu avec l'évaluation que la thématique habitat et cadre de vie était peu investie, donc on va faire remonter des projets là-dessus. On reprend les thématiques prioritaires de la circulaire et on décline cela avec les élus pour affiner la demande en direction des porteurs de projet. » (chef de projet, ville, 36 ans)

« Avec les groupes de travail thématiques, on a pu monter pas mal de projets et faire évoluer des choses : par exemple, on a construit un cahier des charges sur les actions alphabétisation / illettrisme ; dans la commission habitat, un cahier des charges sur l'auto-réhabilitation ; sur l'éducation, il y a eu un travail puis toute une commande en direction des éducateurs de rue. » (chef de projet, agglomération, 30 ans)

« La MOUS est chargée d'accompagner, d'appuyer ou de susciter des projets en réponse à des besoins identifiés et à un diagnostic partagé. On peut aussi mettre en place des choses en étant nous-mêmes opérateur puis faire en sorte que ce soit relayé par d'autres, et si nécessaire, créer une association ad hoc. Il y a des projets comme ça, pour lesquels la MOUS va faire tout le travail de formalisation. » (élu communautaire).

- soit l'on va tenter **« d'importer » des actions développées par un porteur associatif sur un autre territoire, privilégiant alors l'expérience et le savoir-faire d'associations professionnelles** :

« On ne travaille qu'avec des associations professionnelles qui ne sont pas du tout issues du quartier et qui développent leur action autour de suivis de parcours. Ces associations ont appris à connaître le territoire et deviennent peu à peu des acteurs de terrain. Il existe 2 ou 3 associations d'habitants qui ont leur place en tant qu'associations d'habitants. C'est-à-dire qu'elles se consacrent à des actions autour du lien social comme l'organisation de fêtes de quartiers, ou les questions de cadre de vie. » (chef de projet, ville, 60 ans).

« On avait un volant de 1000 chômeurs peu qualifiés. On a pu aller chercher en France les entreprises d'insertion par l'économie qui utilisaient au minimum 100 personnes. On a trouvé Le Relais dans le Nord, on les a amenés ici et on a pu avoir, les bonnes années, 150 emplois. Cela a eu un effet levier significatif en matière de transformation. » (chef de projet, ville, 61 ans)

Sur un certain nombre de sites enquêtés, **c'est cependant davantage la logique de « bottom-up » qui prédomine dans la fabrication de projets que celle de « top-down »**. Ce sont alors les opérateurs (ou les acteurs de terrain) qui sont force de proposition pour les projets à mettre en place :

« Les centres sociaux font un peu de prospective, ils ont des projets en stock qui ne sont pas finançables aujourd'hui, mais qu'ils peuvent ressortir. A la moindre opportunité de financement on peut ressortir le projet et répondre tout de suite aux appels à projet ». (chargé de mission territorial, ville, 43 ans)

« C'est plutôt les acteurs locaux qui proposent des projets. Je raisonne en termes de thématiques et je laisse le terrain me dire quelles actions développer. On a travaillé par exemple dans le cadre de la GUP sur des actions portées par les enfants. Ce sont les agents des services municipaux qui ont évoqué cette idée-là. Après on a affirmé et monté quelque chose ensemble. » (chef de projet, ville, 36 ans)

Du réseau d'opérateurs présents sur un territoire, et formés à intervenir sur les problématiques identifiées dépend aussi le plus ou moins grand investissement sur certaines thématiques. Dans les villes petites et moyennes, il est par exemple souvent souligné qu'il est difficile de monter des actions dans le domaine de la santé, faute d'opérateurs de proximité ; mais quasiment toutes les autres thématiques à l'exception de l'éducation peuvent faire l'objet de ces remarques.

« C'est assez complexe de monter des projets sur l'emploi, parce qu'on est dans un contexte peu porteur avec peu d'opérateurs, et peu de coordination au niveau local entre les institutions. » (adjoint au chef de projet, ville, 39 ans)

« Sur l'emploi, on a beaucoup d'opérateurs qui répondent à la demande. Pour les actions d'accès aux droits, d'aide aux victimes, de lutte contre les discriminations, c'est plus compliqué car il y a un problème de formation à la base, les opérateurs ne sont pas formés. » (responsable de service, agglomération, 59 ans)

Dans ces cas-là, le choix de développer ou non ces thématiques (former des opérateurs, en faire venir...) va dépendre fortement des priorités émises par les élus locaux et leur volonté d'investir ou non ces domaines jusque-là peu portés.

d) Des difficultés transversales : des opérateurs en difficulté et une place importante laissée à la reconduction des actions

Dans les entretiens, la question du développement de projet se heurte à un constat largement partagé : celui de la difficile sortie des actions vers le droit commun et l'inexistence, de fait, d'un « cercle vertueux » qui permettrait de faire du CUCS un espace de

genèse de projets nouveaux, s'adaptant aux évolutions de la réalité sociale et/ou à la redéfinition de priorités politiques locales.

Au-delà, les professionnels s'interrogent de manière connexe sur leur capacité à porter l'innovation et l'expérimentation au travers du développement de projet.

Les généralistes font en effet part de l'importance accordée à la reconduction de projets existants : « *le CUCS n'est plus un fond d'amorçage d'innovation sociale* », rapporte ainsi l'un d'eux. Dans la plupart des communes, la reconduction concerne ainsi 80% des projets programmés. Dans d'autres, le nombre d'actions nouvelles est plus important et peut concerner, par exemple, 30 à 40% de la programmation. Cependant, ces nouvelles actions représentent le plus souvent des budgets très modestes (12 à 15% du total des financements ville et Etat), les reconductions concernant les actions financièrement les plus importantes.

Ce constat n'est pas nouveau et a été fait régulièrement à l'occasion des évaluations de la politique de la ville. Le contexte actuel ne favorise pas une évolution, dans la mesure où les incertitudes liées à l'avenir de la politique de la ville ne permettent pas de se projeter dans le long terme :

« On est un peu toujours quand même dans la reconduite de projets. Il faut du temps pour qu'une action se mette en place et que ce soit pertinent. Et comme on ne sait jamais ce qu'il en est de l'avenir de la politique de la ville, on a tendance à peu se projeter, donc peu s'engager dans l'innovation ». (chargé de mission territorial, ville, 32 ans).

Vient s'ajouter à cela un contexte particulièrement difficile pour le tissu associatif frappé de plein fouet par la crise (diminution globale des subventions accordées aux associations, arrivée à échéance de certains contrats aidés...), qui complique la possibilité pour les généralistes de supprimer, d'une année sur l'autre, le soutien financier apporté par le CUCS à certains opérateurs. La nécessité de « faire vivre » un tissu associatif local prend donc le pas sur le développement de projets innovants :

« On est plus à reconduire de l'argent sur ce qui existe déjà, on a peu de marge pour l'innovation. 80% de l'argent de l'Etat est plus ou moins gagé. Derrière, cela génère de l'emploi dans les associations ». (responsable de service, ville, 34 ans)

Dans un contexte où certaines associations ou organismes dépendent toujours de leur inscription dans le cadre du CUCS soit pour vivre, soit pour faire vivre certaines actions, les professionnels interrogés estiment avoir une marge de manœuvre relativement réduite en matière de développement de projets nouveaux :

« La priorité à un moment, c'est que les associations repassent dans un financement de droit commun. On ne devrait plus faire appel au CUCS pour financer certains projets sur le volet parentalité notamment. Donc dans ce cadre, comment innover ? » (chargé de mission territorial, ville, 32 ans)

« Il y a une démarche à l'agglomération pour faire en sorte qu'il y ait une vraie lisibilité entre ce qui relève du droit commun, et ce qui est de l'ordre de la politique de la ville. Mais la Mission Locale, outil qui existe depuis très longtemps, est toujours financée par la politique de la ville, alors que ça ne devrait plus être le cas. Le droit commun est devenu conceptuel, il fond comme neige au soleil. Donc on a quand même une marge de manœuvre assez réduite » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

Ce phénomène de reconduction des projets d'année en année s'avère d'autant plus prégnant dans un contexte général de restriction budgétaire. Interrogés sur l'évolution des moyens financiers depuis trois ans dans le cadre de l'enquête annuelle 2010 de l'IRDSU, les professionnels du développement social urbain ont récemment rappelé à cet égard une *« dégradation en termes de services publics et de moyens de "droit commun" mobilisés dans les quartiers : Education Nationale, santé, police, justice, emplois aidés et insertion »*²⁹.

Les représentants locaux de l'Etat reprennent d'ailleurs sur ce sujet le discours des collectivités – de leur côté, en tant que relais locaux de la politique de la ville, ils sont également confrontés à la concurrence des priorités propres des ministères, dans un contexte de restriction budgétaire.

« Une commune riche a nécessairement plus de possibilité d'impulser des projets, de faire du CUCS un lieu d'expérimentation d'actions, de mettre en place des projets d'exception... Parce qu'elle peut faire repasser les projets financés en CUCS dans le droit commun. Après, au-delà de la capacité financière de la commune, il y a aussi la question de la possibilité de mobilisation des services de l'Etat. Par exemple, pour la DIRECCTE, c'est clair que le soutien à la politique de la ville n'est pas la priorité. Ici, on a aussi des difficultés de mobilisation de la DDT... » (DDCS).

Dès lors, la difficile sortie des actions dans le droit commun est évoquée, par certains supérieurs hiérarchiques rencontrés au sein des collectivités, comme un facteur amoindissant considérablement la portée et le sens du dispositif même de la politique de la ville et, du même coup, comme interrogeant également la pertinence du rôle du généraliste comme « développeur de projets » :

« Le processus vertueux d'intégration dans le droit commun se fait-il vraiment ? Avec la rétractation des crédits de droit commun, il y a un discours un peu schizophrène. Faire émerger des projets, d'accord, mais si on est en rétractation budgétaire... Si on était dans un dispositif vertueux de flux, d'entrées et de sorties du dispositif, sans doute, mais aujourd'hui, peut-on demander aux acteurs de la politique de la ville de faire émerger des projets sans donner des garanties qu'on pourra les faire sortir du dispositif ? Je réponds avec précaution... » (supérieur hiérarchique, EPCI)

²⁹ « L'évolution des quartiers depuis la crise de 2008, l'évolution des financements et les démarches de réflexion sur l'évolution des projets de territoire », Enquête flash de l'IRDSU réalisée en octobre 2010, novembre 2010.

Cette difficulté à renouveler le contenu de la programmation, et donc à réinterroger constamment l'intérêt et l'opportunité des actions que l'on soutient au travers du CUCS, est ressentie, par les professionnels eux-mêmes, comme un écueil qu'il leur est difficile de dépasser et qui les amène finalement à remettre en question, avec une certaine forme de résignation, les notions « d'équipe projet » et de « dynamique de transformation » pourtant au cœur de leurs missions :

« Quand, dans une programmation, on retrouve les mêmes choses, vous n'êtes plus dans le projet. Un outil n'est pas valable toute une éternité... Par exemple, on a ouvert un équipement la nuit sur le quartier. Autant avant, c'était une œuvre pionnière, autant maintenant, je me pose la question de l'impact, du renouvellement d'impact. Je sens que je baisse en régime par rapport à ces questions-là... Si il n'y a pas de nouveaux impacts, on est dans la gestion d'un outil plus qu'autre chose... On n'est plus dans une dynamique de transformation. » (chef de projet, ville, 61 ans)

Dans ce contexte, les évolutions annoncées de la politique de la ville fin 2010 risquent plutôt de conforter ces tendances. En effet, la décision de prolonger les CUCS jusqu'en 2014 s'accompagne de l'annonce d'une restriction budgétaire de leur programmation³⁰, et d'une volonté de recentrer les crédits restants sur trois thématiques, emploi, éducation et prévention.

3 - DES PROFESSIONNELS QUI N'ONT PAS LES MEMES CAPACITES D'ACTION SUR L'ENSEMBLE DES THEMATIQUES

Les positionnements différenciés des professionnels généralistes au sein de leur collectivité, mais aussi la diversité des outils qu'ils pilotent directement (soit en termes de dispositifs thématiques de la politique de la ville, soit en termes de politique publique sectorielle) conditionnent très largement leur capacité d'action sur certaines thématiques. Les réponses au questionnaire, comme les entretiens, mettent clairement en lumière un investissement différencié des thématiques.

a) Une part importante du temps de travail consacrée à la thématique du Lien social

Lors de l'enquête quantitative, les professionnels devaient, sur la base du classement thématique utilisé par l'Acsé (voir le graphique page suivante)³¹, hiérarchiser les thèmes

³⁰ Les décisions définitives en matière budgétaire n'étaient pas encore connues au moment des entretiens (novembre et décembre 2010), mais certaines DDCS nous annonçaient des diminutions de moyens, pour la programmation des CUCS, estimées entre 10% et 30% selon les sites en 2011 et de 50% dans les années suivantes.

³¹ L'Acsé utilise une nomenclature en 9 thématiques, qui s'éloigne quelque peu de l'usage de terrain, où les CUCS sont généralement structurés à partir des cinq thématiques inscrites dans les circulaires de création.

selon le temps qu'ils y consacraient. En moyenne, sur une année (l'année 2009), les professionnels ont placé la thématique « lien social, citoyenneté, participation » comme celle à laquelle ils consacrent le plus de temps. Cela peut s'expliquer par sa portée assez générale puisqu'elle est susceptible de recouvrir l'ensemble du champ de la politique de la ville. Si l'on suit l'analyse proposée par le cabinet ASDO au terme de son évaluation des actions relevant du Lien Social dans les CUCS³², au moins huit champs sont identifiés au sein de cette thématique, allant de l'accès à des services (sports, loisirs, culture) à des actions d'animation éducative, des actions d'animation de la vie de quartier et de soutien à la participation, des actions de soutien à la parentalité...

Cette évaluation rappelle aussi que le classement dans la nomenclature Acsé est généralement réalisé « *a posteriori par un agent de l'Etat* », car la rubrique « Lien Social » n'existe pas en tant que telle dans la plupart des CUCS : la plupart des actions qui y sont intégrées sont classés par les sites eux-mêmes sous d'autres thèmes, notamment « Réussite Educative »³³.

Même s'il apparaît donc difficile de statuer très précisément sur ce que les professionnels entendent par « Lien social » au moment de remplir le questionnaire, il n'y a rien d'étonnant, semble-t-il, à ce que la thématique soit citée comme structurante pour la politique de la ville, notamment lorsque celle-ci est pensée à travers le prisme du CUCS - dans la mesure où la plupart des autres thématiques ont des dispositifs dédiés qui peuvent fonctionner de manière relativement autonome au sein des dispositifs « politique de la ville ». Or, la question sur les thématiques a été posée dans le questionnaire à travers la nomenclature utilisée par l'Acsé pour faire le suivi des CUCS ; ce qui induit possiblement un raisonnement qui a tendance à se réduire au CUCS, et non pas à prendre en compte la politique de la ville au sens large du terme.

Les thématiques de l'éducation puis de l'habitat et de l'emploi / développement économique, sont également fréquemment citées en premier, rejoignant là les priorités des CUCS et du Plan Espoir Banlieues.

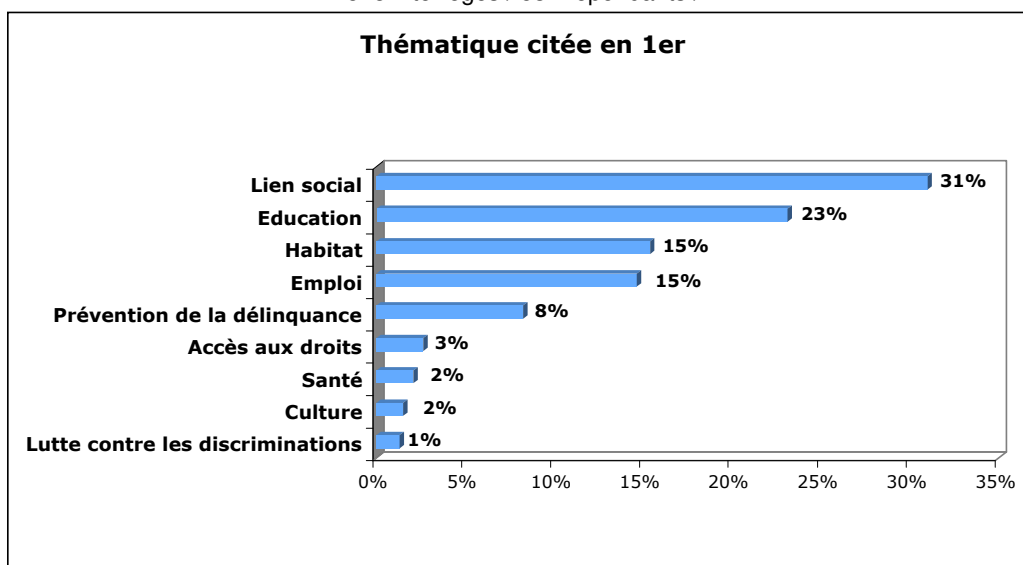
L'accès aux droits, la santé, la culture, la lutte contre les discriminations et, dans une moindre mesure, la prévention de la délinquance, apparaissent en revanche comme les parents pauvres de la politique de la ville.

³² « Les actions relevant du Lien Social dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale », Synthèse des principaux enseignements de l'étude pour l'Acsé, ASDO, décembre 2009

³³ Idem.

Selon vous, parmi les 9 thématiques suivantes, quelles sont celles qui vous prennent le plus de temps (en moyenne sur une année) ? Classez-les de 1 à 9

548 interrogés / 532 répondants /



Cette répartition thématique, telle qu'elle est apparue lors de l'enquête quantitative, illustre bien, nous semble-t-il, la capacité des professionnels généralistes à animer plus ou moins directement certaines thématiques de la politique de la ville.

Les entretiens menés dans un deuxième temps montrent que, dans la plupart des cas, les professionnels montent des projets avant tout en fonction des priorités dictées par leur(s) territoire(s). En fonction des problématiques identifiées localement, ils vont particulièrement investir certaines thématiques. **Mais leur capacité à monter des projets dans telle ou telle thématique n'est pas identique d'un site à l'autre, elle dépend de plusieurs facteurs, et notamment de :**

- la répartition des compétences entre l'EPCI et les collectivités
- les dispositifs ou autres domaines de politique publique dont les généralistes ont la charge
- l'intégration plus ou moins forte des dispositifs politique de la ville.

b) Des capacités variables selon les compétences prises par la collectivité / l'EPCI de rattachement en matière de politique de la ville

Quand les généralistes doivent composer avec l'existence d'une équipe politique de la ville intervenant à une autre échelle d'intervention (EPCI), dans le cadre d'une répartition de compétences thématiques, **ils ont de fait peu de possibilités d'activer des projets relevant de thématiques sur lesquelles leur institution de rattachement n'a pas la**

main. Schématiquement, les professionnels communaux auront davantage de prise sur les thématiques éducation, santé, et lien social, tandis que les généralistes communautaires pourront s'emparer plus facilement des questions relatives à l'emploi, à l'habitat et au cadre de vie.

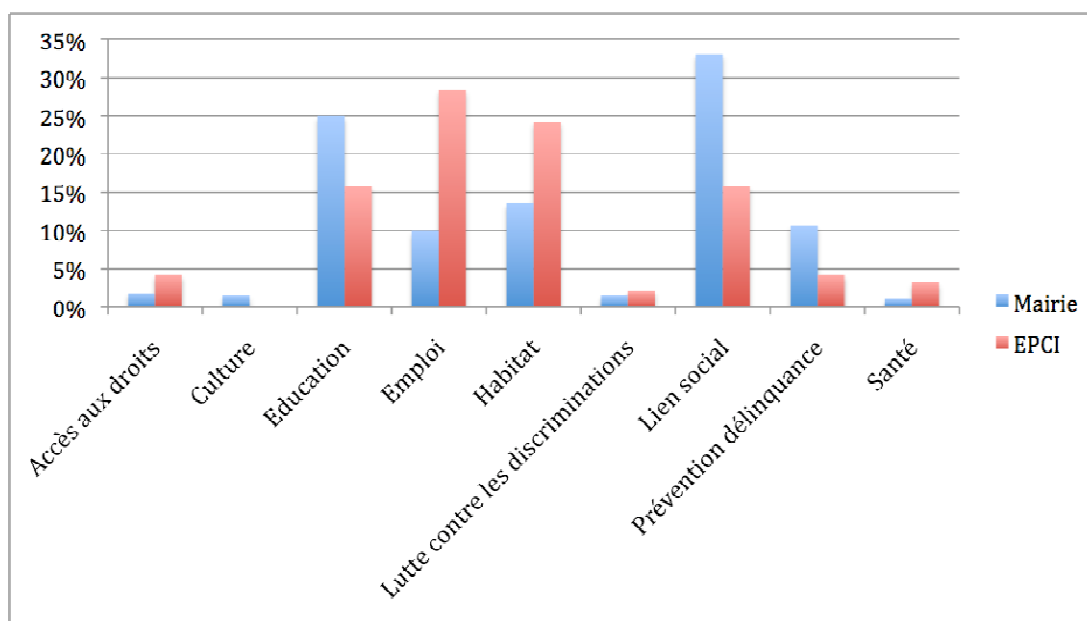
« Les actions portées par l'agglomération de toutes façons s'inscrivent dans trois thématiques : habitat, déplacement, emploi / insertion. On va, dans ces thématiques-là, interpeller les différentes directions pour dire : l'appel à projet va tomber, que proposez-vous ? Pour le reste, ce sont les villes qui vont gérer. » (responsable de service, agglomération, 50 ans)

« Si on nous dit que la priorité c'est l'emploi, au niveau de mes associations, rien ne rentre dans la programmation... Après, ce n'est pas de ma compétence. Ce sont des associations au niveau de l'agglomération qu'il va falloir mobiliser, mais elles n'ont pas une mission spécifiquement locale. » (chargé de mission territorial, ville, 32 ans).

Cette répartition se retrouvait d'ailleurs dans les réponses formulées par les professionnels interrogés par questionnaire lorsqu'il s'agissait de classer les thématiques en fonction du temps qui leur était consacrées.

Les employés d'EPCI citaient ainsi plus fréquemment en thématique numéro 1 l'emploi ou l'habitat tandis que les professionnels communaux citaient plus souvent l'éducation, le lien social ou la prévention de la délinquance.

Thématique citée en 1^{er} selon l'employeur



Par ailleurs, au sein même des équipes projet, le positionnement d'animateur de territoire va nécessairement orienter l'action du professionnel vers les domaines qu'il pourra maîtriser, c'est-à-dire tout ce qui relève de la proximité, de la vie sociale :

« Autant sur l'éducation, on peut avoir une prise à l'échelle territoriale qui est intéressante, autant sur l'emploi, cela relève plus d'une dynamique métropolitaine que d'une dynamique de quartiers. Ici, une partie des actions est financée à l'échelle des quartiers et une partie à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, celles-ci ne vont pas passer par nous et ne sont pas portées par des associations locales. Nous, on est beaucoup plus sur des questions de type : lien social, lutte contre la précarité et l'isolement, démarches éducatives, ce sont des leviers plus faciles à activer à notre échelle. Je pense que des actions dans le domaine de l'insertion sont soutenues dans le cadre du CUCS mais cela ne se passe pas à notre niveau. » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans)

Au-delà d'une répartition des compétences, il va de soi que la compétence propre du professionnel, sa formation et son appétence personnelle pour tel ou tel domaine va jouer un rôle, notamment lorsque sa marge d'action en matière de développement et direction de projet est réduite par son contexte d'intervention.

Mais de façon structurelle, la capacité à faire du développement dans telle ou telle thématique dépend avant tout des types d'outils mobilisables par le généraliste du fait de son positionnement dans l'organigramme.

d) Des capacités qui varient selon les thématiques sur lesquelles est positionné le service dont fait partie le généraliste au sein de sa collectivité / son EPCI

L'enquête quantitative montrait bien que **les autres politiques ou dispositifs dont les professionnels ont la charge influent logiquement sur leur capacité d'action**. Elle montrait aussi que le temps passé sur chaque thématique variait sensiblement en fonction de la priorité déterminée au regard de l'affectation des crédits Acsé en 2009. Ainsi :

- les professionnels exerçant au sein d'un CUCS pour lequel l'éducation (hors dispositif PRE) apparaît prioritaire (dans le sens où lui sont affectés au moins 25% des crédits Acsé 2009), étaient 38% à citer l'éducation comme thématique principale en termes de temps de travail ;
- les professionnels en charge du dispositif de rénovation urbaine ou de la GUP déclarent en très grande majorité (respectivement 80% et 65%) consacrer un temps croissant aux thématiques de l'habitat/logement ;
- les professionnels ayant en charge, outre la politique de la ville, la politique de l'emploi/insertion ou développement économique, répondent dans leur quasi-totalité

(92,5% d'entre eux) que le temps consacré à la thématique de l'emploi a augmenté ces dernières années...

Le généraliste sera également plus à même d'impulser des projets sur des thématiques portées par la même direction que lui.

« Le chef de projet, il peut impulser des actions qui seront confiées à des services de l'agglomération ou à des opérateurs extérieurs, notamment en termes d'emploi. Il peut interpellier le service – qui appartient à la même direction et avec lequel il a des réunions hebdomadaires – sur l'identification d'une problématique qui ne trouve pas de réponse sur le territoire. Il peut très bien mobiliser par exemple le responsable du service emploi ou le directeur du PLIE. » (supérieur hiérarchique, EPCI)

Il lui sera également plus facile de mobiliser les services déconcentrés de l'Etat ou autres partenaires institutionnels lorsque son service a en charge, outre la politique de la ville, une autre thématique d'intervention. Ainsi, cette responsable de service, à qui ont été confiées des compétences en matière d'insertion économique, fait état de collaborations facilitées avec Pôle Emploi et la DIRECCTE, ce qui n'aurait pas été le cas, juge-t-elle, en étant seulement positionnée sur la politique de la ville :

« Depuis 2009, l'insertion économique est entrée dans les compétences du service, qui gère également des lieux d'accueil dans les quartiers pour des gens en insertion. Il y a des groupes de travail réguliers avec la Direction du Travail et Pôle Emploi, ainsi qu'avec le Conseil Général sur le RSA. La personne qui suit chez nous ces lieux d'accueil a également travaillé à la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés publics de la commune. Les lieux d'accueil permettent de faire un suivi de gens, d'autant que les locaux des antennes sont les mêmes que ceux de la Mission Locale. Gérer le service insertion, c'est aussi gérer les fonds de droit commun. (...) Avec tous ces services, j'ai une visibilité que je n'avais pas avec la politique de la ville. La politique de la ville toute seule, cela aurait été plus compliqué de monter des projets sur l'emploi et l'insertion. Parce que cela ne suffit pas toujours pour asseoir des choses. On le voit bien quand le service des sports me dit qu'il a vocation à intervenir sur toute la ville et qu'il n'a pas à faire de spécifique sur les quartiers. » (responsable de service, ville, 55 ans).

Dans le même ordre d'idée, certains professionnels que nous avons intégrés dans la catégorie des « superviseurs à distance » seront plus à même de porter des actions relevant de la thématique dont ils ont la responsabilité :

« Moi j'ai une double casquette, à la fois politique de la ville et jeunesse. Dans le cadre de mes interactions avec le service jeunesse, les animateurs m'interpellent facilement sur des projets pour les habitants qu'ils voudraient voir financés dans le CUCS. Moi cela me permet, sur ces projets, de voir concrètement ce qui se passe sur le terrain, puisque j'ai des échanges très quotidiens avec les équipes qui les mettent en œuvre. » (responsable de service, ville, 35 ans)

Au-delà, la difficulté sera justement pour ces professionnels de se détacher de leur thématique « phare » pour aller vers d'autres champs d'intervention :

« La difficulté de mon poste, c'est de ne pas sortir toujours le drapeau jeunesse et de garder une neutralité bienveillante. » (responsable de service, ville, 35 ans)

« Quand le chef de projet est intégré à une direction du type affaires sociales par exemple, ou habitat, il y aura davantage de risque que son rôle soit cloisonné à la thématique du service dont il dépend. » (Préfecture)

Par ailleurs, les généralistes qui n'ont qu'une fonction de coordination des divers dispositifs de la politique de la ville, dont le pilotage est confié à d'autres services, ne peuvent vraiment s'inscrire dans la définition de leurs objectifs stratégiques et le suivi de la mise en œuvre que s'il existe une véritable volonté politique de leur voir assurer cette mission.

e) Une capacité à développer des projets transversaux qui varie selon l'intégration plus ou moins forte de certains dispositifs de la politique de la ville

La multiplication et la dispersion des dispositifs thématiques au sein des collectivités a pu également contribuer à dessaisir les professionnels de certaines thématiques. Rappelons que les trois quarts des généralistes ont la responsabilité de différents dispositifs ou programmes de la politique de la ville – avec des effets de taille des territoires, puisque les professionnels ont plus de chances d'avoir d'autres dispositifs en charge s'ils travaillent dans une commune et encore plus s'ils travaillent dans une petite commune. Ceci dit, **les dispositifs le plus souvent gérés par les généralistes ne sont pas les plus porteurs de moyens** : le PRU et le PRE ont eu tendance à s'autonomiser dès leur installation, et il semble que la relance des politiques locales de prévention, combinée à la création du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), favorise également une séparation entre la politique de la ville et les politiques locales de prévention et tranquillité publique. En revanche, la GUP, qui n'est pas à proprement parler un dispositif, mais plutôt une démarche qui exige, pour fonctionner, une coordination de moyens, est un outil très investi par les généralistes.

L'enquête sur site confirme la séparation entre les projets urbains et sociaux, **les PRU étant très majoritairement portés par d'autres services que ceux dans lesquels travaillent les généralistes** – et bénéficiant d'une visibilité sans commune mesure avec celle des généralistes. Le portage par les EPCI des programmes de rénovation urbaine a également tendance à éloigner les chefs de projet communaux de la dimension habitat – sauf si la ville les positionne très clairement comme référent sur le PRU dans le cadre d'un projet global de territoire. Le plus souvent, le généraliste reste très à l'écart de l'élaboration et du suivi du

PRU, étant éventuellement mobilisé pour que le CUCS finance quelques actions d'accompagnement des habitants dans le cadre de la GUP.

Lorsque le CUCS et le PRU sont portés par la même direction, les généralistes semblent plus souvent participer au suivi de la mise en œuvre du programme de rénovation (participation aux réunions...), et être plus facilement mobilisés sur le volet « social » du PRU (suivi des relogements, actions mémorielles, soutien aux actions de communication, ateliers participatifs...).

Il semble également que le développement des démarches de GUP favorise des rapprochements entre les équipes, et des tentatives de renforcement des partenariats ou même de travail commun sont repérées dans plusieurs sites.

Selon l'enquête quantitative, **près de 44% des professionnels prennent également en charge les dispositifs de prévention, CLS / CLSPD**. En revanche, l'enquête qualitative nous a plutôt envoyés sur des sites où ces dispositifs étaient gérés dans des services distincts, avec assez peu d'articulation, voire aucune, entre le généraliste et le chargé de mission CLS / prévention, si ce n'est sur la mobilisation du CUCS pour financer des actions relevant de l'accès aux droits et de l'aide aux victimes. Si cela peut correspondre à un effet d'échantillon, il n'en reste pas moins que, au sein des collectivités les plus importantes, la politique de prévention est de plus en plus souvent gérée désormais avec une entrée communale ou intercommunale, les liens éventuels à la politique de la ville apparaissant plus opportunistes que stratégiques.

Alors que l'éducation est une des thématiques les plus développées par le CUCS, seuls **36% des professionnels répondant au questionnaire gèrent le PRE**. Ainsi qu'il l'est décrit plus bas, en cas de gestion par des services différents, les relations entre les coordinateurs PRE et les chefs de projet CUCS sont très variables, et les articulations / recherches de complémentarité entre les deux dispositifs peuvent être quasiment inexistantes – d'autant que le PRE dispose de moyens propres, qui le rendent indépendant, pour sa mise en œuvre, de l'enveloppe financière du CUCS.

f) La capacité d'action et de développement au regard des modèles organisationnels de la collectivité

La capacité des professionnels à s'inscrire dans le développement de projet, et à impulser des actions sur telle ou telle thématique, s'avère donc très variable d'un site à l'autre, puisqu'elle dépend de plusieurs facteurs structurants :

- leur positionnement au sein des organigrammes des collectivités, qui leur donne plus ou moins de légitimité pour prioriser, avec les élus, les projets à mettre en place et pour

mobiliser les services de la collectivité. Sur ce plan, les « chefs d'orchestre » bénéficient d'un positionnement plus fort que les « ingénieurs » ;

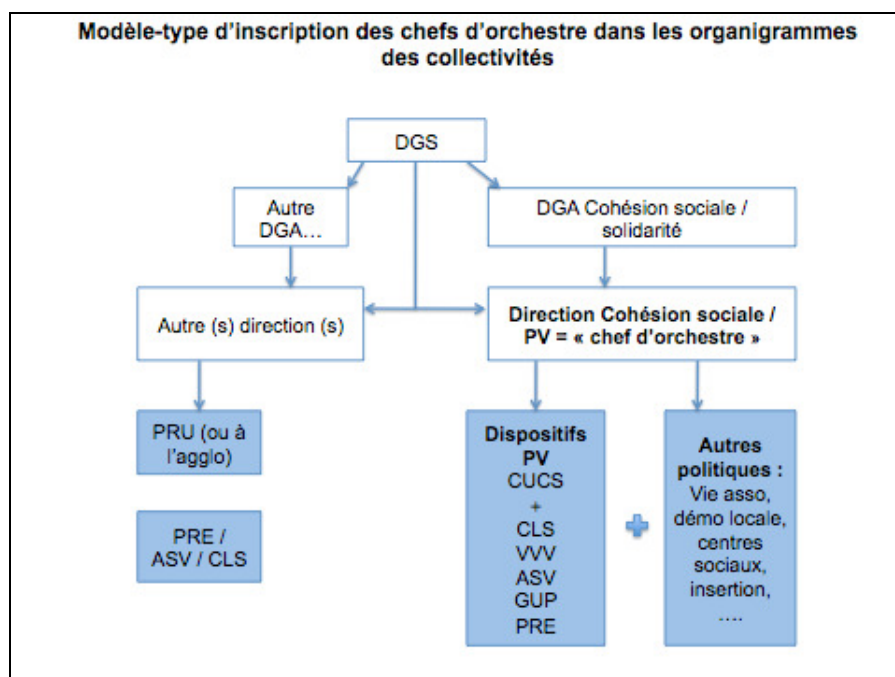
- les compétences prises par leur collectivité de rattachement en matière de politique de la ville, les professionnels généralistes ayant de fait peu de possibilités d'activer des projets sur des thématiques sur lesquelles leur collectivité n'a pas la main ;
- des compétences prises par les services auquel ils appartiennent, les professionnels ayant plus de facilité à impulser des projets sur des thématiques portées par la même direction qu'eux.

Ces divers facteurs s'inscrivent dans des modèles organisationnels bien distincts. En nous concentrant sur les deux figures principales de généralistes, « chef d'orchestre » et « ingénieurs », les schémas ci-dessous illustrent combien le positionnement au sein des services va favoriser ou non une capacité d'action et de développement de projet.

Le premier schéma propose un organigramme type d'une commune dans laquelle le généraliste de la politique de la ville sera positionné comme chef d'orchestre.

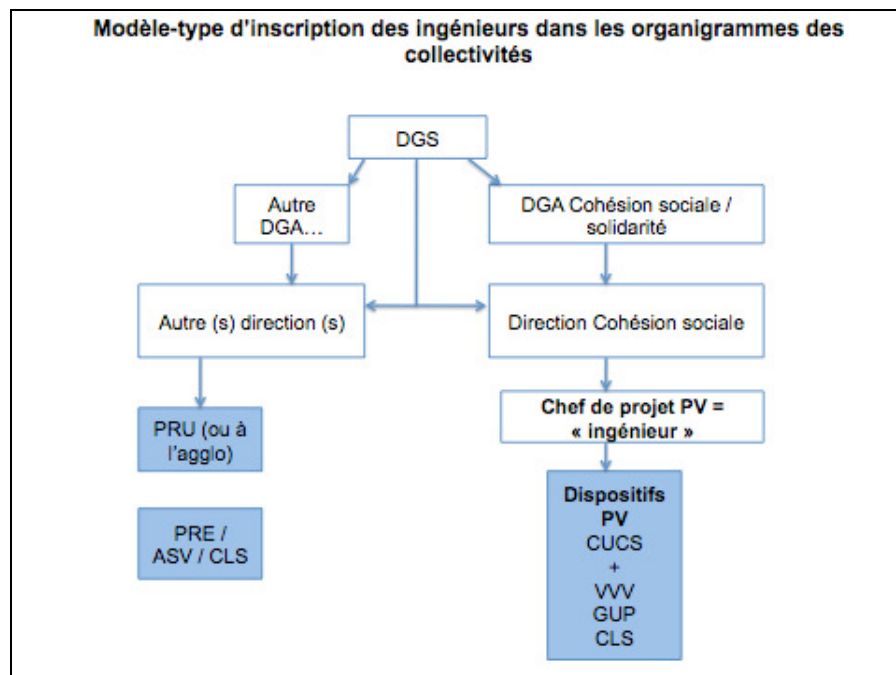
L'organigramme présente les principales caractéristiques du chef d'orchestre :

- il détient un poste de responsabilité, proche de la décision politique, relié soit à la DGS, soit à une DGA ;
- il pilote plusieurs dispositifs politique de la ville en plus du CUCS ;
- la plupart du temps, il gère au moins une autre mission que la politique de la ville.



Les positionnements d'« ingénieurs » dans les collectivités se caractérisent, *a contrario*, par :

- une plus grande distance aux instances décisionnelles – même dans les postes de responsable de service ;
- la gestion de peu de dispositifs politique de la ville en plus du CUCS : les ingénieurs de notre échantillon ne gèrent jamais le PRE, qui est alors systématiquement piloté dans un service Education, plus souvent VVV ou le CLS, parfois la GUP. *A priori*, dans cette configuration, un dispositif de type ASV sera également plutôt rattaché au service Santé ;
- ils n'ont pas de compétences complémentaires à la politique de la ville.



Au sein d'une commune, les deux positionnements poussent donc à des modes d'investissement très différents du métier.

En toute logique (et de manière quasi tautologique), **plus le généraliste pilote de dispositifs politique de la ville, voire a également en responsabilité d'autres politiques publiques, plus il a de capacité à développer des projets** (capacités stratégiques, managériales, moyens financiers...). La montée en responsabilités va de pair avec l'existence d'une équipe plus importante – même si le volume des équipes de « chefs d'orchestre » provient des autres missions (centres sociaux, démocratie participative...) et non pas du personnel dédié à la politique de la ville, qui est rarement très nombreux. Mais surtout, cette position hiérarchique offre deux avantages essentiels au professionnel : il a divers outils à sa disposition, et il peut parler d'égal à égal avec les autres responsables de service de sa collectivité. Par ailleurs, dans les collectivités les plus importantes, il peut aussi piloter une équipe de chargés de mission ou chefs de projet territoriaux (les « animateurs de territoire ») dans le cadre d'une territorialisation de l'action municipale.

Un généraliste qui n'a que le CUCS comme outil à sa disposition dans une collectivité sera presque mécaniquement orienté vers une posture d'ingénieur en charge de la gestion du dispositif, « faible » en matière de capacité à peser sur la définition stratégique du projet de territoire, puis à mobiliser le droit commun... Sa capacité d'action dépendra essentiellement de la Direction dans laquelle il est positionné. Même s'il encadre une équipe et a un statut de responsable de service, sa capacité d'action sera réduite – il n'a pas vraiment d'espaces de légitimité en dehors des groupes de travail du CUCS – aussi bien en direction des autres services de la collectivité que face aux services déconcentrés de l'Etat, et le travail se concentre essentiellement sur l'accompagnement aux projets d'opérateurs sur les territoires prioritaires. Le chef de projet peut alors avoir des chargés de mission territoriaux dans son équipe, mais ils ne seront pas inscrits dans la politique municipale comme les « animateurs de territoire » qui font plus ou moins office de « chef de projet de quartier » : ils ne sont alors que les référents du CUCS, pour les acteurs du territoire.

Il est donc très difficile d'être dans un positionnement de chef d'orchestre avec le seul CUCS comme outil, car la coordination fonctionnelle rencontre très vite ses limites en l'absence d'espaces de légitimité fournis par des moyens (financiers, mais aussi en équipe...) – sauf si le professionnel est situé au même niveau hiérarchique que les responsables de service qui ont la charge des autres dispositifs³⁴.

Sur les sites étudiés, l'exemple du PRE illustre parfaitement cette difficulté à trouver des articulations entre les différents dispositifs financés par l'Acsé, dès lors qu'ils sont pilotés dans un autre service et peuvent s'autonomiser :

Selon les sites, le pilotage du PRE a pu être confié au généraliste, dans l'objectif de créer une complémentarité avec la thématique Education du CUCS ; ou à un service Education / Jeunesse, pour renforcer la politique municipale en la matière, voire à un CCAS.

Les chefs d'orchestre qui ne pilotent pas le PRE sont (dans notre échantillon) en relation régulière avec le coordonateur du PRE et/ou son responsable de service : ils participent aux différentes instances stratégiques, s'inscrivent dans un suivi. Ils peuvent faire un travail de coordination avec l'ensemble des acteurs de l'éducation, et mobiliser le coordinateur PRE, voire le responsable du service Education, situé au même niveau hiérarchique qu'eux, pour affiner un diagnostic, élaborer et monter un projet...

Les ingénieurs (de notre échantillon) qui travaillent au sein d'une collectivité n'ont pas la charge du PRE. Celui-ci est géré de manière autonome du CUCS, dans le service Education / jeunesse ou par le CCAS. Il n'y a (presque) pas de relations entre les deux dispositifs : le coordinateur PRE n'invite le chef de projet CUCS qu'à quelques réunions de pilotage (mais sans vérifier si celui-ci est disponible, par exemple), le chargé de mission Education du CUCS convie également

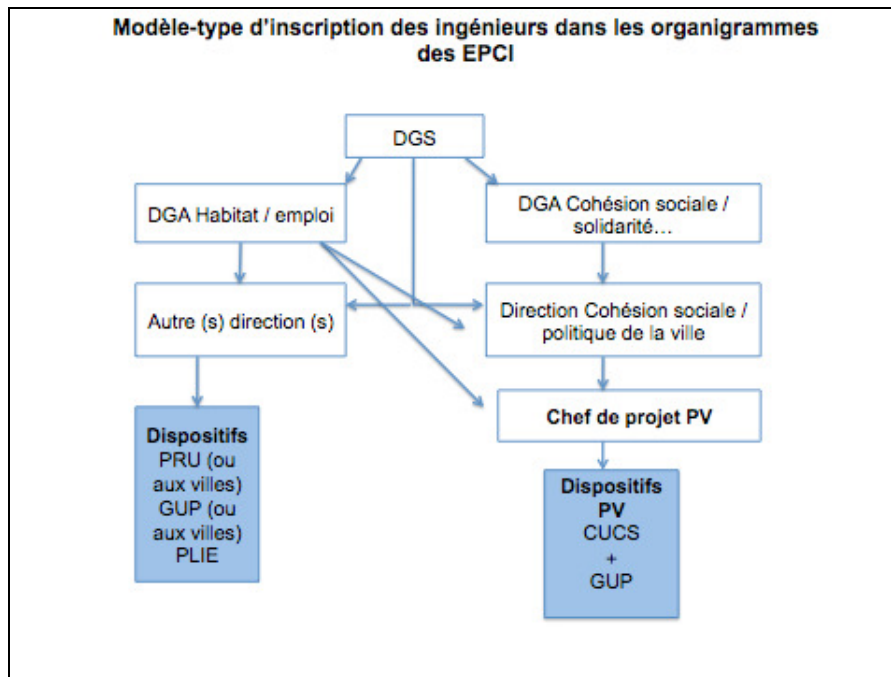
³⁴ Ce qui nous a permis de classer parmi les chefs d'orchestre des professionnels de villes moyennes qui ne pilotent que le CUCS (en revanche, ils ont aussi une autre compétence en plus de la politique de la ville).

sans beaucoup de conviction le coordonateur PRE aux réunions politique de la ville. Presque systématiquement, les contacts se font à l'initiative de la politique de la ville, lorsque celui-ci cherche à mobiliser des partenariats autour d'un projet ou d'une réflexion (sauf si le PRE a besoin du CUCS pour financer une action collective).

Travailler au niveau de l'intercommunalité offre plusieurs possibilités de positionnement au généraliste – même s'il est alors avant tout un « ingénieur ». Alors que la posture d'ingénieurs dans une commune est synonyme d'une faible capacité d'action, elle pourra être investie différemment dans une agglomération – en fonction notamment du niveau hiérarchique du professionnel, mais aussi du niveau d'aboutissement de répartition des compétences entre l'EPCI et les collectivités, qui favorise plus ou moins un positionnement clair au sein des services.

Le schéma ci-dessous propose un modèle d'organigramme au sein des EPCI :

- **le généraliste qui a le titre de « chef de projet CUCS »** est généralement séparé par au minimum trois niveaux hiérarchiques du président de l'EPCI. C'est **son supérieur hiérarchique qui porte stratégiquement la politique de la ville** et qui manage l'équipe politique de la ville (ainsi que les autres compétences éventuelles attachées à son poste). Ce supérieur a soit le titre de DGA, soit de directeur de service : c'est lui qui est généralement considéré comme le référent institutionnel de la politique de la ville par les bureaux Politique de la ville de l'Etat local, et un certain nombre d'entre eux ont été destinataires à ce titre du questionnaire. Cependant, peu y ont répondu, et les entretiens qualitatifs montrent que ces professionnels ne se définissent plus par une fonction de chef de projet, mais plutôt par une fonction de manager et/ou une mission de coordination globale au titre de la politique de la ville.
- **des modèles différents d'articulation entre le PRU et le CUCS sont repérables** (et sans doute non exhaustifs de l'ensemble des possibilités). Soit le CUCS est piloté (globalement ou sur certaines thématiques) au niveau de l'agglomération et le PRU au niveau des villes : dans ce cas, les chefs de projet du CUCS d'agglomération ont très peu de contact, voire aucun, avec les chefs de projet des PRU. Soit le CUCS se trouve piloté au sein de la même direction que le PRU au sein de l'EPCI : le généraliste est alors davantage présent dans les réunions, peut porter la GUP ainsi que diverses actions au titre de la thématique « cadre de vie » du CUCS.



- lorsque les dispositifs de la politique de la ville sont répartis au sein de différents services de l'EPCI, le généraliste évoque systématiquement sa difficulté à mobiliser les services pour travailler la transversalité des projets de territoire.

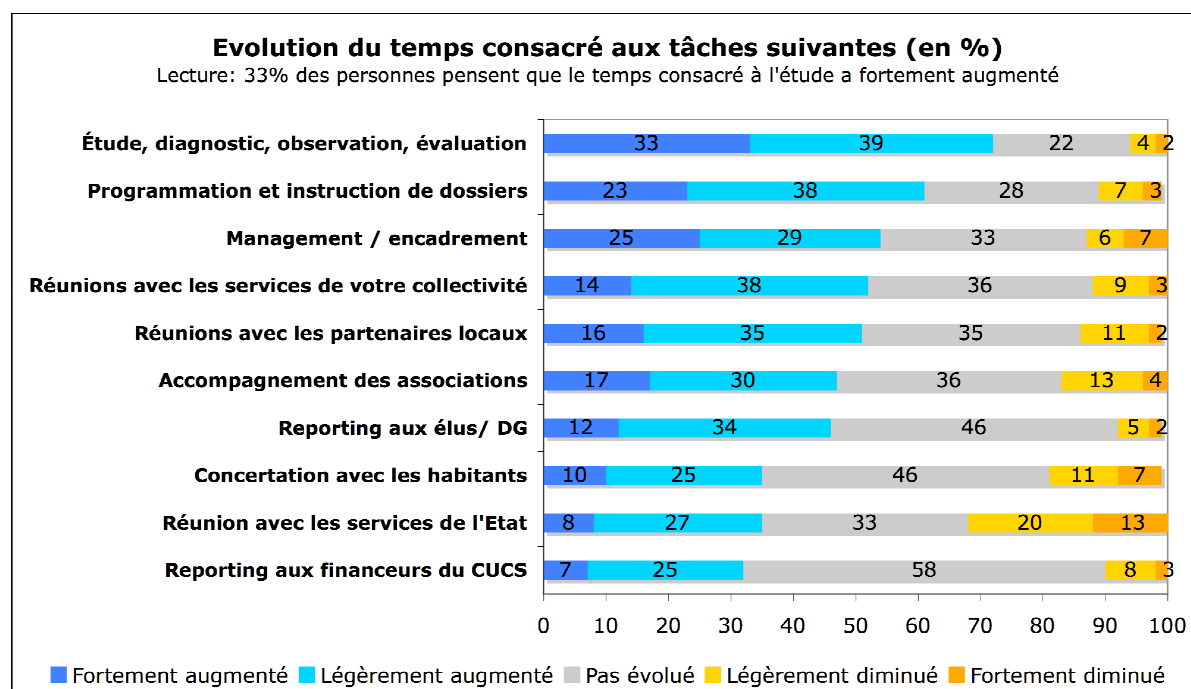
Lorsque la répartition des compétences entre les collectivités et l'EPCI n'est pas très aboutie (relations de concurrence plus que complémentarité, répartition complexe des compétences et difficultés des équipes projet de l'EPCI et des villes à travailler ensemble), les missions des généralistes d'agglomération se concentrent essentiellement sur l'observation, le suivi des actions et l'évaluation. Leurs capacités de mobilisation des services des villes et de l'Etat sont faibles, et si le portage politique au niveau de l'EPCI est peu « consistant », ils pourront très difficilement s'inscrire dans une démarche de développement – éventuellement sur un domaine réservé, mais peu stratégique (lutte contre les discriminations, accès aux droits...).

En revanche, certains généralistes d'agglomération peuvent être affectés à une mission globale d'animation et de coordination de la politique de la ville – ils sont alors situés plus haut dans la hiérarchie que les professionnels qui viennent d'être évoqués. Leur positionnement a l'avantage de la clarté, puisqu'il n'est pas construit par défaut, mais bien dans le cadre d'une stratégie intercommunale de la politique de la ville. Ils ne sont pas directement eux-mêmes dans la direction de projet : leur fonction est alors de soutenir et réguler les capacités de développement et direction de projet des équipes politique de la ville dans toute l'agglomération.

4 - QUELLE CAPACITE A EVALUER L'IMPACT DES ACTIONS MENEES ?

Au sein des équipes de projet, les professionnels généralistes sont particulièrement en charge du suivi et de l'évaluation des CUCS. L'évaluation est un moment essentiel de tout dispositif partenarial, en cela qu'elle est le lieu par excellence d'une réflexion collective sur ce que l'ensemble des acteurs en présence a pu produire. Thématique récurrente de la politique de la ville, l'enjeu de l'évaluation de l'impact des actions menées est désormais extrêmement présent, notamment dans les directives nationales – aussi bien dans les circulaires de création des CUCS, qui demandaient explicitement à ce que la méthodologie d'évaluation soit élaborée en même temps que le contrat, que dans les exigences de l'Acsé en termes de reporting sur les impacts des actions co-financées.

L'enquête quantitative, comme des propos recueillis auprès des professionnels, mettent en évidence une montée en charge des tâches consacrées aux fonctions d'étude et d'évaluation des actions financées. 85% des professionnels interrogés estiment ainsi que le contenu de leur travail a évolué depuis plusieurs années et que **les tâches ayant connu la plus forte progression dans leur emploi du temps sont celles qui concernent les missions d'étude, de diagnostic, d'évaluation et d'observation.**



Abordé dans le cadre de l'enquête qualitative, le thème de l'évaluation s'avère un sujet traversé de tensions et de questionnements non résolus. De fait, les généralistes rencontrés font presque systématiquement état de leur faiblesse en ce domaine - tout en présentant les outils qu'ils utilisent ou tentent de mettre en place. Par ailleurs, les discours peuvent également être teintés d'ambiguïté, au sens où quasiment tous les professionnels s'accordent sur la nécessité d'entreprendre une démarche d'évaluation - mais souvent en

relativisant son caractère prioritaire au regard de ce qui peut être demandé aux opérateurs ; ils s'accordent aussi sur la légitimité de la démarche - tout en mettant en exergue les « risques » qu'elle recèle.

Ces paradoxes et ces tensions s'expliquent en partie par le caractère complexe et foisonnant de la notion même d'évaluation, laquelle recouvre des degrés et des niveaux d'appréhension différents, puisqu'il n'est jamais facile de savoir, au cours d'un entretien, si le discours général sur l'évaluation porté par le professionnel (comme d'ailleurs par les supérieurs, élus ou représentants de l'Etat) évoque le bilan de la mise en œuvre des actions prévues dans la programmation du CUCS, le bilan et/ou l'évaluation de l'impact de chaque action financée, prise isolément, ou encore l'évaluation des résultats produits par un programme d'action ou la politique de la ville en tant que politique publique...

a) Une évaluation des actions financées par la politique de la ville dont le sens reste interrogé

Les entretiens ont tout d'abord été l'occasion de revenir sur le sens et l'utilisation d'une évaluation des impacts de la politique de la ville. Sans remettre en question la nécessité d'évaluer les projets financés, les professionnels s'inquiètent d'une possible démarche qui consisterait à sur-responsabiliser la politique de la ville, ou, pour le dire autrement, à valider la représentation d'une politique de la ville en capacité de changer, à elle seule, le visage et l'image des quartiers. Aucun ne conçoit d'analyser son action à l'aune d'objectifs aussi larges et ambitieux que la baisse du taux de chômage, l'amélioration des résultats scolaires, ou encore la diminution des faits de délinquance :

« On nous demande de faire des actions pour l'emploi, ok. Mais si l'objectif est de faire baisser le chômage des jeunes de 5 %, non !! Ce ne sont pas les actions CUCS qui vont le faire, ce n'est qu'une petite pierre à l'édifice. Si aucune entreprise n'embauche dans les quartiers, ça ne va pas bouger !! » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

« Dans l'évaluation et le diagnostic, il faut être vigilant lorsque l'on veut corréler les actions du CUCS avec des effets sur les territoires, parce que sinon on va au casse-pipe ! Ce qui compte pour nous c'est de mesurer l'efficacité des actions financées dans le cadre du contrat, et de voir ensuite si on peut éventuellement les relier avec la réalité socio-économique du territoire. » (responsable de service, ville, 60 ans)

Plusieurs considèrent ainsi que la seule évaluation possible des effets d'une politique sur un territoire reste de regarder l'évolution des habitants de manière globale :

« Au lieu de s'épuiser à regarder ce que chaque micro-action a apporté à chaque personne, il faudrait développer l'observation sur un temps long des habitants des quartiers. Les gens qui en sortent sont-ils ceux qui réussissent scolairement et professionnellement, est-ce que le quartier retient ses élites... Est-ce qu'on peut considérer qu'on a échoué parce que des indicateurs contextuels ne se sont pas

améliorés depuis 10 ans, alors que la population a pu se renouveler de moitié ? »
(supérieur hiérarchique, ville)

b) Des difficultés reconnues à monter une démarche d'évaluation dans son ensemble³⁵

Au-delà de ces considérations désormais bien connues sur le sens limité que l'on peut donner à l'évaluation de la politique de la ville, les professionnels sont confrontés à un certain nombre de difficultés. L'emboîtement des différents niveaux d'évaluation et donc l'effort que la démarche requiert, ne serait-ce que dans la définition d'indicateurs adaptés, rend en effet l'exercice difficile et amène certains professionnels à faire part de leurs lacunes méthodologiques :

« On peut dire sans craindre le jugement que l'évaluation est la partie la plus faible de la politique de la ville. Y compris sur des actions sur lesquelles on a la main, que l'on va mener, c'est la partie la plus difficile à conduire, à appréhender en amont ».
(chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

« Avant, on avait une enveloppe spécifique pour cela, mais plus je pratique ce métier et plus je me rends compte que l'évaluation, c'est une compétence propre et un métier. » (responsable de service, ville, 34 ans)

L'enquête quantitative confirme à la fois l'enjeu stratégique que représente l'évaluation et les besoins de formation ressentis par les généralistes : la moitié des personnes ayant suivi au moins une formation ces dernières années (soit 452 personnes sur les 548 répondants au questionnaire) ont choisi la thématique de l'évaluation.

A l'instar d'études récentes³⁶, nos investigations mettent en évidence une difficulté à construire une démarche évaluative partagée (définition d'objectifs et d'indicateurs adaptés avec les opérateurs et les institutions partenaires), complète (intégrant la collecte et le suivi de données sur le contexte comme sur le résultat des actions), mise en place très en amont, puis partagée en aval dans une réflexion stratégique sur l'adaptation des projets aux évolutions des besoins des territoires.

En effet, en termes de méthode, la mise en place d'une démarche évaluative des projets financés s'appuie sur l'élaboration, en collaboration avec les opérateurs et en amont du lancement des projets, d'outils spécifiques : grilles de recueil des données, définition d'indicateurs de réalisation et de résultat, etc. Lorsque ce travail préalable n'a pas été réalisé, les professionnels généralistes sont tributaires, pour juger de l'impact d'un projet, des données dont disposent les opérateurs, lesquelles s'avèrent très variables en fonction de leur degré de professionnalisation et du champ dans lequel ils interviennent.

³⁵ c'est-à-dire de l'élaboration à la collecte puis à l'exploitation d'indicateurs et au partage de ces informations.

³⁶ Par exemple, « Etude portant sur les résultats d'évaluation réalisées dans le cadre de la politique de la ville », Cabinet E.C.s., septembre 2010.

Les principales faiblesses relevées tiennent donc dans la capacité à tenir l'ensemble de la chaîne des éléments garants d'une « bonne » évaluation. Les professionnels peuvent être désavantagés par la conception originelle des CUCS. La plupart des CUCS disposent *a minima* d'une définition d'objectifs stratégiques et opérationnels assortis d'indicateurs de résultats et d'impact ; mais ces éléments restent souvent trop vagues dans leur formulation ou trop peu exhaustifs dans le recueil pour aider vraiment à construire une évaluation d'impact sur tout ou partie de la programmation.

Ainsi, en amont de la programmation, un des enjeux de l'évaluation va relever non seulement de la prévision et de la pertinence des objectifs posés dans le CUCS, mais également dans **la capacité à obtenir des opérateurs des indicateurs de réalisation voire d'impacts homogènes** (au minimum ceux demandés dans les dossiers de subvention, c'est-à-dire : le nombre de personnes concernées par l'action, l'origine géographique de ces personnes pour vérifier l'impact quantitatif sur les habitants des quartiers prioritaires, et éventuellement le sexe et l'âge des bénéficiaires).

Par ailleurs, **l'existence de données et informations, parfois conséquentes, de la part des opérateurs, ne peut être utilisée pour une évaluation que lorsque ces éléments sont travaillés et exploités à cet effet.** Or, les entretiens montrent que les professionnels sont très inégalement outillés (et parfois motivés) pour réaliser ce travail de compilation et de bilan évaluatif, quelles qu'en soient les raisons, qui peuvent relever aussi bien... :

- **d'une insuffisance d'outillage technique (informatique)** pour agréger ces données de manière pertinente lorsqu'elles existent.
- **d'une mise à disposition très inégale selon les sites des indicateurs de contexte provenant de l'ensemble des institutions** (CAF, INSEE, Pôle Emploi, Education nationale, Conseil général etc.), actualisés régulièrement et géolocalisés à l'échelle des quartiers prioritaires.
- **des moyens de réaliser des études et diagnostics**, permettant d'approfondir la connaissance et la réflexion collective.

... que d'un questionnement sur la pertinence ou l'étendue de la démarche évaluative à mener, dans la mesure où les professionnels souhaitent **maintenir un équilibre entre les efforts d'ingénierie demandés à un opérateur et les efforts produits pour la réalisation de l'action**, qui restent premiers.

Notons aussi, comme obstacle possible à l'évaluation, que **la capacité à mobiliser élus, services et institutions partenaires** dans une véritable démarche évaluative et une appropriation des bilans et diagnostics reste aléatoire, dans la mesure où elle dépend avant tout du portage politique et du positionnement professionnel du généraliste. Dans nombre de sites, les comités de pilotage, par exemple, sont davantage des espaces de validation des décisions préparées par les techniciens, que des espaces d'échanges et de priorisation stratégique.

c) Qu'est-il demandé aux opérateurs ? Du suivi des actions à l'évaluation de la programmation

La question de l'évaluation soulève celle de la capacité des professionnels généralistes à obtenir des bilans à peu près homogènes et exploitables en vue des évaluations, et donc à outiller les opérateurs de leur territoire afin que ces derniers soient en mesure de leur livrer des informations pertinentes.

Sur ces points, les professionnels font état d'avancées certaines, même si elles peuvent être récentes et relever avant tout du niveau d'exigence des financeurs... plus que du travail des professionnels de la politique de la ville.

De manière quasi systématique, les professionnels généralistes ou des membres de leur équipe accompagnent les associations dans l'élaboration des dossiers de demande de subvention, et donc produisent à ce moment-là des indicateurs de résultat et d'évaluation. Selon nos interlocuteurs, **la capacité des opérateurs associatifs est là très inégale** : *« Certains opérateurs ont une culture de projet déjà avancée, ils utilisent des indicateurs très significatifs et mesurent réellement l'impact de leur action sur les bénéficiaires. Mais pour d'autres on est très très éloignés de ça, on est sur de la base... »* (responsable de service, ville, 60 ans)

Ils font alors état du chemin à parcourir avant d'obtenir ce type d'information, l'outillage et la professionnalisation de ces opérateurs portant avant tout sur des **notions de base** (la gestion et la comptabilité, la structuration de l'activité...) :

« Il y a des associations qui ont une comptabilité analytique, mais pour les autres, c'est nous qui leur demandons de la mettre en place.... On a même fait des réunions avec elles sur le thème "qu'est-ce que la vie associative ?", le fonctionnement d'un bureau, etc. Dans les quartiers, l'association c'est un peu le deuxième domicile après le troquet du coin ! Mais nous, on leur demande de se préoccuper de qui vient, pourquoi, d'organiser des activités, etc. » (responsable de service, ville, 60 ans)

Ces constats ne valent pas en général pour **les opérateurs institutionnels ou les opérateurs associatifs anciens, bien structurés et organisés, davantage en mesure de produire des données de résultats et même d'impact que les petites associations de quartier**. Par exemple, les opérateurs intervenant dans le champ de l'emploi bénéficient pour beaucoup d'une méthodologie existante de suivi des bénéficiaires permettant aux professionnels généralistes d'avoir des informations relativement précises sur les personnes prises en charge, leur parcours au sein de la structure et leur situation face à l'emploi et la formation à leur sortie du dispositif.

Ces données, intéressantes et riches action par action, et qui permettent une évaluation de la pertinence de l'action, **restent souvent peu exploitables pour une lecture globale de l'impact de la programmation sur les bénéficiaires**. Notamment parce que les opérateurs fournissent les données qu'ils recherchent et exploitent pour eux-mêmes, n'utilisent pas les

mêmes catégories, et peuvent donc fournir des bilans voire des évaluations très complets, mais qui ne sont pas simples à manier dans la perspective d'une évaluation de programmation.

Il est à noter que plusieurs sites, prenant acte des exigences renouvelées de l'Acsé en matière d'évaluation, sont en train de s'engager dans une démarche d'élaboration collective, avec les opérateurs, d'indicateurs partagés. La prorogation des CUCS jusqu'en 2014, qui demande un réexamen des objectifs, est alors l'occasion de poser de nouvelles bases méthodologiques :

« On a fait un référentiel d'évaluation avant l'évaluation du CUCS, mais comme on n'avait pas vu systématiquement les porteurs, on a eu du mal à avoir les données de manière rétroactive. Là, par exemple, pour l'emploi, on a bien compris que le PLIE, la Mission Locale, la MEF, n'utilisaient pas les mêmes logiciels. Donc, on a changé de stratégie, et notre demande est formulée ainsi : voilà ce qu'on veut savoir, quelles statistiques pouvez-vous nous donner ? » (chef de projet, 30 ans, communauté d'agglomération)

Les entretiens montrent que malgré la montée en puissance du discours sur la nécessité de l'évaluation, les professionnels ont plutôt tendance à **adapter leurs attentes à la compétence de l'opérateur en matière d'ingénierie**.

« On essaie, mais ce n'est pas fait correctement, on a un déficit de méthodes et de compétences... C'est différent en fonction des porteurs de projet. Là, j'ai un projet porté par la Maison de l'emploi et la Mission locale, ça a été évalué. » (chargé de mission territorial, ville, 43 ans)

Ainsi, les généralistes affirment des ambitions modestes en matière d'outillage des opérateurs, notamment lorsqu'ils se situent davantage dans le registre de la pédagogie que du contrôle :

« On n'est pas dans une exigence forte avec tous les opérateurs en matière d'évaluation. On est dans une démarche pédagogique, on a simplifié au maximum pour rendre les choses accessibles à tous et ne pas produire une usine à gaz. On privilégie davantage le processus que le résultat, c'est un choix ». (responsable de service, agglomération, 48 ans).

« Il existe des dossiers de subventions où les opérateurs doivent renseigner des indicateurs d'évaluation, mais on n'a pas opéré de rapprochement entre un référentiel d'évaluation et ce qu'il y avait dans les bilans... On ne leur a pas diffusé de référentiel. On s'appuie sur nos référents qui voient le boulot au jour le jour, le nombre de personnes participant, si les actions se passent bien ou non... Cela peut paraître empirique, mais bon... Le tableau de bord, c'est un outil pour des professionnels, pas pour des associations auxquelles on demande avant tout de mener des actions. » (chef de projet, ville, 36 ans)

« La plupart du temps on ne mesure que l'efficacité des projets, on ne passe pas en revue l'ensemble des questions évaluatives. Les porteurs ont tendance à regarder uniquement si les objectifs sont atteints. Mais pas la pertinence (les objectifs répondent-ils aux constats ?), ni la cohérence, l'efficience (le lien entre moyens déployés et efficacité), ou encore l'impact global de leurs projets » (chef de projet, ville, 32 ans).

De manière plus générale, **la question de l'outillage des opérateurs se trouve étroitement liée à celle du rapport instauré entre le généraliste et ces derniers, rapport qui se situe, on l'a vu, non pas sur le registre de la commande et de l'injonction, mais plutôt sur celui de la suggestion, de la collaboration.** Pour des professionnels (notamment ceux que nous avons nommés les « animateurs de territoire ») qui vivent parfois leur métier dans la proximité quotidienne avec les opérateurs de terrain, la logique de l'évaluation, susceptible d'être assimilée à une forme de contrôle/sanction, nécessite certaines précautions afin de ne pas susciter une dégradation des relations établies.

« Il faut que ce soit exprimé aux structures que ce n'est pas du flicage. Si on a leur confiance, on peut mener une évaluation plus pertinente qu'un cabinet d'experts. Il faut que les opérateurs soient capables de décrire des transformations chez les publics accueillis. Et ça, pour eux, c'est un vrai changement d'horizon... ». (chef de projet, ville, 61 ans)

Le rapport aux opérateurs, ce que l'on est en mesure et en droit d'attendre d'eux en matière d'évaluation de leurs actions, reste ainsi un sujet sur lequel les discours recueillis sont teintés d'ambivalence. En effet, si les professionnels interrogés s'accordent globalement sur la nécessité de connaître l'impact des actions financées (une « *contrainte positive* ») et sur l'existence d'un niveau minimal d'exigence à avoir vis-à-vis des porteurs de projets, **plusieurs d'entre eux soulignent dans le même temps que les contraintes de l'évaluation ne doivent pas prendre le pas sur la réalisation des actions et qu'au final, il importe davantage de « faire » que d'évaluer.** Même les professionnels positionnés avant tout sur une posture d'ingénierie, et bien plus à l'aise en général sur la question de l'évaluation, peuvent, de concert avec d'autres, souligner les risques d'exigences méthodologiques trop contraignantes qui s'exerceraient au détriment de l'opérationnalité, et tendraient à « déshumaniser » la politique de la ville en privilégiant implicitement la rentabilité à la qualité de l'accompagnement et de la relation aux publics fragilisés, au risque « *d'assécher* » toute dynamique de projet. Leurs témoignages corroborent à cet égard les conclusions des travaux disponibles en matière d'évaluation de la politique de la ville : « *si des chiffres sont produits, c'est que l'État local les exige. Mais du point de vue des opérateurs, leur production est vécue comme un exercice obligé, pour ne pas dire inutile, et dans tous les cas très coûteuse en temps, au détriment précisément de l'action auprès des bénéficiaires* »³⁷ :

³⁷ « Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés », Tome 1, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2010.

« Les opérateurs, on leur demande avant tout d'être en contact avec le public. L'idée n'est pas qu'ils passent leur temps à évaluer » (chef de projet, ville, 61 ans).

« Pour le milieu associatif, l'évaluation demande un accompagnement resserré, sachant que l'évaluation, c'est un métier... Doivent-ils être des évaluateurs ? Dans le fond, cela pose la question de ce que l'on attend d'eux. (...) A quel point le renforcement des contrôles et les demandes de justifications ne vient-il pas décourager les projets ? » (chef de projet, ville, 36 ans)

« Comment aider les opérateurs dès le montage de projets à intégrer un questionnement évaluatif ? On ne le fait pas comme il faudrait le faire, par manque de temps, manque de savoir-faire... et aussi parce que ça n'est pas une priorité que l'on se donne » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

d) La question de l'impact des actions sur les bénéficiaires

En ce qui concerne l'évaluation de la pertinence et de l'impact de chacune des actions financées dans le cadre d'un CUCS, les pratiques et les modalités de mise en œuvre sont très variables. Soulignons en premier lieu que ce type d'évaluation n'est pas matériellement praticable partout : comment, en effet, évaluer l'impact de chacune des 100 à 150 actions que peut compter une programmation au sein des villes les plus importantes ? Certains ont adopté des critères, comme dans cette ville importante où les actions subventionnées à plus de 10.000 euros doivent avoir un comité de pilotage, et un travail sur l'évaluation plus poussé. Dans les villes plus petites, la question des moyens est toujours posée :

« Il n'est pas question de tout évaluer. On a une base Excel qui permet de faire un suivi des actions, avec quelques résultats sur les bénéficiaires, et cela suffit. C'est une volonté du maire : on n'évalue pas des projets peu coûteux, lorsque l'ingénierie nécessaire en coulisse est supérieure au montant de la subvention – voire de l'action. En revanche, on a mené une grosse action sur l'emploi, et une évaluation a été menée, avec un bureau d'études extérieur » (chef de projet, ville, 37 ans).

L'examen des outils mis en place par les professionnels révèle une grande diversité de pratiques. *A minima*, l'évaluation portera uniquement sur la conformité du projet aux attendus et sur la réalisation effective des actions planifiées et prendra la forme d'un simple bilan, comportant peu d'éléments relatifs aux effets produits sur les bénéficiaires. **Les efforts des professionnels sont concentrés sur l'obtention de ces indicateurs simples et l'évaluation des actions financées s'opère le plus souvent au « premier niveau », celui des résultats obtenus** (nombre de participants, nombre de personnes habitant les quartiers prioritaires, éventuellement l'âge et le sexe des bénéficiaires...).

La plupart du temps, l'évaluation des actions financées prend donc la forme d'un suivi de proximité, réalisé par un chargé de mission et/ou le référent d'un service et d'une discussion

à partir des indicateurs et des éléments de bilan fournis par les opérateurs. Sur la plupart des sites, la connaissance des porteurs, le suivi réalisé « au quotidien » des actions suffisent à apprécier un impact – même si certains professionnels rencontrés considèrent que ce jugement ne constitue pas vraiment une méthode d'évaluation. C'est pourtant bien souvent le principal instrument leur permettant d'évaluer un projet :

« Les bilans intermédiaires ne sont pas faits systématiquement, certaines actions s'y prêtent plus ou moins. Je me vois mal aller évaluer une action sportive par exemple ! Y a une question de méthode... Je pourrais aller chercher l'info, mais je ne le fais pas forcément. Mais on a un ressenti aussi, on voit si ça fonctionne ou pas, même si on ne le formalise pas. » (chargé de mission territorial, ville, 43 ans)

De ce que nous avons pu voir, les indicateurs utilisés en général pour juger de l'impact d'une action sont avant tout des indicateurs de résultat. Les professionnels sont souvent attentifs, par exemple, à essayer d'apprécier quantitativement un impact sur les habitants des quartiers prioritaires :

« Il est important, pour une action emploi par exemple, qu'elle touche au minimum 80% d'habitants des quartiers. On ne fait pas du spécifique pour rien, et sans cette attention-là, comment avoir un impact sur les territoires ? Donc, on sait bien qu'il y a des besoins ailleurs, mais notre objet, c'est les habitants des quartiers » (responsable de service, 35 ans, ville).

En revanche, l'évaluation sur l'impact des actions sur les bénéficiaires reste très peu développée, hormis sur des thématiques comme l'emploi ou l'éducation où la notion de suivi de parcours peut prendre sens. Le type d'actions soutenues dans les CUCS explique en partie cette faiblesse :

« C'est toujours difficile, dans une action culture, de faire un bilan un peu précis au-delà de généralités sur le bien que ça fait aux gens » (supérieur hiérarchique, ville).

« Il y a une antériorité sur l'emploi, des méthodes qui ont été développées avec les PLIE, avec la DRTEFP, donc on a des acquis d'expérience dans ce domaine-là. Dans un domaine extrêmement complexe comme l'emploi, on arrive à avoir des éléments objectifs d'évaluation, mais c'est plus compliqué sur le volet social : comment évaluer l'impact d'un atelier d'apprentissage du français sur la vie quotidienne des personnes ? » (responsable de service, ville, 60 ans)

« On travaille sur la base d'indicateurs de suivi individuel et de synthèse. On a mis en place de nombreux tableaux de bord qui servent de base au reporting aux élus et aux financeurs. Travailler sur des parcours individuels permet de repérer là où il y a des blocages, des difficultés, des échecs... et c'est à partir de ces repérages individuels que l'on essaie de transformer en action collective. » (chef de projet, ville, 60 ans)

Plus profondément, il est possible de penser que les questionnements récurrents sur la pertinence du champ à évaluer en politique de la ville ainsi que des postures idéologiques anciennes sur l'évaluation sont autant de freins à tenter une approche d'impact sur les bénéficiaires.

En tout état de cause, le travail de suivi action par action ne parvient donc que rarement à appréhender la question des impacts sur les bénéficiaires, dont l'analyse nécessiterait d'opérer un suivi de ces derniers et de se doter d'indicateurs qualitatifs d'évolution de leur situation, en sortie d'action et quelque temps après l'action. Or, ce travail, qui demanderait un investissement important des opérateurs, n'est pas demandé.

« Je fais des bilans avec les associations, on évoque le type de public accueilli, les freins rencontrés dans la mise en œuvre de l'action... Sur le suivi des bénéficiaires, j'avoue que je ne m'y suis pas penchée. Je sais que l'Etat demande des choses précises, mais je n'ai pas à ce jour de lecture sur l'évolution des bénéficiaires à T+1 ou T+2 » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

Les évaluations de CUCS elles-mêmes, qu'elles soient réalisées par des bureaux d'études extérieurs ou par les collectivités, ne portent quasiment jamais comme objectif d'apprécier un impact sur les bénéficiaires – sauf lorsqu'un zoom est réalisé sur quelques actions emblématiques et/ou coûteuses qui seront évaluées en tant que telles. Mais de manière générale, ces évaluations sont davantage conçues par les professionnels comme un outil permettant de prendre du recul par rapport à leurs pratiques, de questionner les objectifs poursuivis et la cohérence d'ensemble du CUCS, que comme un outil de mesure d'impact des projets sur les personnes.

e) Des professionnels très diversement outillés en matière de méthodologie de suivi et d'évaluation

L'outillage des professionnels en matière d'évaluation reste très inégal. Si cela peut être lié à la formation d'origine, à l'appétence personnelle du généraliste pour le sujet, il n'en reste pas moins que les professionnels œuvrent donc dans des sites qui proposent des outils d'études et d'observation très différents. De manière générale, la question des ressources financières ne peut être éludée, car si certaines collectivités consacrent une enveloppe budgétaire spécifique aux missions d'étude et d'évaluation, toutes n'ont pas la volonté ni la capacité de le faire.

L'enquête de terrain montre néanmoins un réel effort, chez certains professionnels, pour formaliser leurs propres techniques de suivi, afin d'en faire les outils d'une évaluation partagée avec l'ensemble des financeurs.

Dans notre panel, **au moins quatre professionnels ont ainsi mis au point un tableau permettant, au travers d'une notation construite à partir de divers critères, d'appréhender de manière synoptique les forces et les faiblesses de chaque opérateur**

et de chaque action. Il s'agit généralement d'un tableau Excel, dans lequel sont renseignés, chaque année, un certain nombre de données, à la fois sur l'opérateur (situation financière...) et sur l'action (nombre de participants réels par rapport à l'objectif de participation prévu, nombre de personnes venant des quartiers prioritaires, sexe, âge...). Le croisement de ces données permet de « noter » une action – un de ces tableaux de bord utilise ainsi un code couleur (« vert » lorsque les objectifs sont remplis, « orange » lorsqu'il manque des indicateurs ou que les objectifs semblent insuffisamment remplis, « rouge » en l'absence d'indicateurs ou de résultats trop en décalage avec les objectifs) ; un autre un système d'étoiles...

Ces tableaux de bord sont utilisés comme support d'une discussion entre le professionnel généraliste, les chargés de mission et les divers services d'Etat et de collectivité, dans le cadre de groupes techniques faisant le bilan de la programmation.

« On a produit des évaluations sur un thème un peu subjectif. On se réunit à plusieurs, avec l'Etat, pour se dire : "cette association, que peut-on en dire ?", et on note les associations avec des étoiles, le 5 étoiles étant le top. On essaie de combiner des éléments objectifs et subjectifs, et cela vient nourrir les comités de pilotage ». (responsable de service, ville, 60 ans)

Ces démarches systématiques ne sont pas encore généralisées, loin de là, et les méthodologies ne sont pas homogènes. Certains professionnels construisent ainsi de manière quelque peu artisanale leurs propres modes de recueil des données, tel ce « chef d'orchestre » dans une ville de moins de 20.000 habitants, qui réalise un travail de recueil nominatif des participants auprès de chaque structure, afin de savoir qui est concerné par les actions d'une ou plusieurs structures, et si ces parcours correspondent à des étapes articulées.

Il est à noter que certains professionnels, notamment ceux que nous avons inclus dans la catégorie des « ingénieurs », semblent davantage à l'aise sur le plan de l'évaluation et mieux outillés que les autres (aussi bien en termes de crédits qu'en termes de compétences méthodologiques) ne serait-ce que parce qu'ils travaillent plus souvent au sein d'un EPCI ou d'une très grande ville, et que les missions d'étude, de diagnostic et d'évaluation constituent un axe essentiel de leur métier. C'est aussi le cas pour les professionnels ayant bénéficié d'une formation sur l'évaluation ou lorsque l'un des membre de l'équipe a développé des connaissances et une expertise dans le montage de projets :

« On a travaillé une fiche projet et une fiche bilan commune à tous les opérateurs. Les orientations et finalités des actions, leurs objectifs opérationnels, leur public cible, leurs modalités de fonctionnement, de mise en œuvre, de financement, d'évaluation, y sont reportés. On avait à un moment une coordonnatrice PRE qui était par ailleurs formatrice. Grâce à elle, on a pu injecter de la méthodologie de projet dans le fonctionnement quotidien des services ou associations qui portent des actions. Par ailleurs, un des professionnels de l'équipe participe à des réunions sur la santé organisées à l'échelle du département et au sein desquelles sont travaillés des outils

évaluatifs. On se sert de ça aussi. On l'étend, et on le met en application sur d'autres thématiques... » (chef de projet, ville, 36 ans).

Par ailleurs, certains professionnels se sont dotés d'outils permettant de porter un regard évaluatif sur l'évolution des territoires sur lesquels ils interviennent. De nombreuses agglomérations disposent désormais d'observatoires qui prennent en compte les quartiers de la politique de la ville (au moins les ZUS) ; au moins trois des agglomérations visitées ont développé des outils diversifiés de suivi des territoires prioritaires (« portraits de quartiers », « atlas des quartiers », sondages d'opinion sur la qualité de vie sur ces territoires...). Par ailleurs, certaines ont pu également conventionner avec l'INSEE, le Conseil général, etc., la mise à disposition des professionnels des indicateurs de contexte provenant de l'ensemble des institutions (CAF, INSEE, Pôle Emploi, Education nationale, Conseil général, DGI etc.), actualisés régulièrement et géolocalisés à l'échelle des quartiers prioritaires.

« Il y a une démarche d'évaluation du CUCS qui a été faite par un cabinet en 2009. Par ailleurs, on a un suivi évaluatif des territoires : un autre cabinet travaille en fait à produire tous les deux ans des données sur les quartiers, avec des informations socio-économiques et démographiques, des cartographies, et une analyse globale de la manière dont la vie se déroule dans les territoires... » (responsable de service, agglomération, 50 ans).

Malgré la faiblesse ou l'insuffisance de cette observation des territoires – qui provient entre autres de la difficulté à recueillir avec une certaine régularité des données récentes et pertinentes au niveau des territoires de la politique de la ville – **il n'en reste pas moins que certains professionnels peuvent plus facilement que d'autres réaliser des études et diagnostics et travailler ainsi leur expertise du terrain non pas uniquement dans la proximité avec les acteurs, mais aussi dans la connaissance des grands indicateurs.**

« On va bénéficier d'une enveloppe pour monter un observatoire social du CUCS. C'est aujourd'hui encore au stade de la préfiguration. On va se mettre d'accord sur quelques grands d'indicateurs stratégiques – 2 ou 3 par thématiques – dans le cadre de la réactualisation du CUCS. Cet observatoire servira à voir comment les choses évoluent par rapport à ces indicateurs. Il permettra à la fois de produire des connaissances sur les évolutions sociales des territoires et de tenir des tableaux de bord sur le suivi du contrat. » (adjoint chef de projet, ville, 41 ans).

Compte tenu des difficultés méthodologiques évoquées, ainsi que des capacités variables des opérateurs à intégrer les démarches d'évaluation, les processus évaluatifs mis en place localement vont donc prendre des formes et des degrés très divers. Finalement, à la question de la capacité d'évaluer les actions de la politique de la ville, il est possible de répondre à grands traits :

- les entretiens montrent que **les moyens en ingénierie (capacité de suivi, d'observation, d'évaluation) semblent plutôt en augmentation** – souvent sous l'effet de la pression de l'Etat et de l'Acsé. Mais cela est particulièrement marqué **dans les sites où la politique de la ville est portée de manière articulée et**

conjointe par l'EPCI et les villes (ou du moins la ville centre), avec des moyens, des équipes dédiées, et où l'on trouve représenté l'ensemble des figures professionnelles définies dans cette étude.

- Dans de nombreux sites, **l'évaluation reste assez empirique ou un peu « bricolée »**. Il s'agit surtout des villes petites et moyennes, qui ont peu de moyens en ingénierie. Le généraliste est alors rarement positionné sur une posture d'ingénieur - puisque l'important pour la collectivité va plutôt d'être dans la proximité avec le terrain – et il aura du mal à développer de manière conséquente cette partie de sa mission.

f) Des évaluations locales à une évaluation nationale

Au-delà, et quels que soient les moyens en ingénierie dont ils disposent, les généralistes questionnent la légitimité du renvoi de la responsabilité évaluative au niveau local. Ils pointent un manque de cadrage au plan national et déplorent l'inexistence d'un cahier des charges ou référentiel d'évaluation commun à tous les chefs de projets, qui servirait de guide méthodologique et recenserait les étapes ou passages obligés d'une évaluation cohérente et pertinente des CUCS et plus généralement de la politique de la ville. Ces constats sont particulièrement partagés par les représentants de l'Etat.

« C'est quand même bête que tous les services politique de la ville de France réfléchissent dans leur coin ! Et quand on voit la difficulté à obtenir des indicateurs stables et cohérents, comment faire une évaluation ? Sur l'emploi, par exemple, on pourrait nous guider pour cibler quelques indicateurs pertinents sur les actions, qui feraient office de support pour une évaluation homogène à tout le monde. On pourrait nous aider pour avoir un relais avec l'INSEE, qui ne nous a plus rien donné sur certains quartiers depuis 1999. Nous dire comment faire pour que Pôle Emploi joue le jeu... » (DDCS)

Les représentants de l'Etat sont quasiment unanimes à souligner à la fois la difficulté de l'exercice demandé aux chefs de projet et la solitude dans laquelle ces derniers se trouvent pour le réaliser. A travers leurs propos, se lit en filigrane un certain malaise et transparaît un questionnement permanent : comment demander à des professionnels des comptes sur un exercice qu'à son niveau, l'Etat ne maîtrise pas réellement ? N'assigne-t-on pas finalement aux généralistes une « mission impossible » ?

« Il y a un manque d'évaluation des résultats, c'est clair. C'est lié à plusieurs facteurs. Et notamment au fait qu'il n'y a pas d'objectifs fixés de manière suffisamment précise, au démarrage de l'action, par rapport à nos attentes en termes de résultats. Mais je serais moi-même bien en peine de le faire pour toutes les actions » (Préfecture).

« L'évaluation est une question délicate, même pour nous. On n'a pas vraiment d'outils précis, on fait ça un peu à la louche et au doigt mouillé, en croisant des

éléments de Poliville, des éléments donnés par les chefs de projet lors de réunions, et des informations des délégués du préfet. Mais sur le suivi des bénéficiaires, comment peut-on faire ? Les cabinets d'experts eux-mêmes sont démunis par rapport à l'impact que peuvent avoir à moyen ou long terme des projets sur les bénéficiaires (...) Au final, les villes sont certes peu outillées, mais l'Etat l'est encore moins. » (DDCS).

De fait, certains services de l'Etat ont pris acte de ces difficultés et attribuent désormais la mission d'évaluation des projets financés aux délégués du préfet, ces derniers étant chargés d'évaluer un certain pourcentage d'actions par thématique et se trouvant dotés, pour cela, de grilles d'évaluation établies au sein des services de la DDCS.

« Avec les délégués du préfet, on évalue action par action, ou par thématique d'action, pour pouvoir rendre des comptes au préfet. Ils se rendent sur le terrain, visitent les actions et évaluent sur la base de certains indicateurs ou de leur ressenti. Déjà, voir le nombre de participants ! Après, sur la médiation sociale, c'est vrai que c'est plus difficile... Il y a une partie un peu subjective. » (DDCS)

Il est difficile toutefois d'appréhender si les délégués du préfet ne se trouvent pas tout simplement confrontés à des difficultés similaires que les généralistes dans le recueil des informations auprès des opérateurs, et si, à l'instar des professionnels de la politique de la ville, ils ne compensent pas par la connaissance empirique de proximité l'absence d'outillage méthodologique qui est censé leur permettre d'apprécier avec rigueur l'impact des actions.

Une responsable de service politique de la ville en DDCS note qu'elle-même se sent très peu soutenue dans cet exercice par le niveau national, et que la pression que l'Etat local va faire peser sur les chefs de projet est finalement à la hauteur du flou des attentes du national.

« On n'est pas formés à l'évaluation, alors on remplit ce que nous demande l'Acsé, sans jamais savoir si cela est bien ou pas, parce qu'il n'y a aucun retour. Il n'y a pas de cadrage méthodologique national, même au sein de l'Etat. L'Acsé se pose des questions que l'on se pose aussi, quand on affine le suivi des actions, par exemple sur le suivi des bénéficiaires. Mais cela demande des outils, des méthodes, des moyens humains et financiers. Toutes les villes en CUCS ne les ont pas, et nous-mêmes, nous ne l'avons pas. S'il faut faire appel à ceux qui savent, des experts, cela a un coût et on est obligé de se poser la question : dans un contexte budgétaire serré, est-ce qu'on met de l'argent sur les actions ou sur l'évaluation ? Actuellement, il n'y a pas les moyens de faire de l'évaluation. » (DDCS)

IV. DES RELATIONS AVEC L'ETAT LOCAL QUI SE DISTENDENT

Si la politique de la ville est une politique co-pilotée et (historiquement) co-mandatée, la place de l'Etat dans la définition, le suivi et l'évaluation des projets locaux de la politique de la ville a souvent été jugée « insuffisante ».³⁸ La réorganisation de services déconcentrés de l'Etat³⁹, le renforcement du nombre des sous-préfets à la ville et préfets délégués à l'égalité des chances, le développement des délégués de l'Etat puis, plus récemment, l'arrivée des délégués du préfet, transforment en profondeur les relations entre les collectivités et l'Etat.

Paradoxalement, l'arrivée d'une nouvelle catégorie de représentants de l'Etat sur les territoires ne fait guère évoluer les discours sur le « désengagement » de l'Etat local en matière de politique de la ville. Concomitante d'une période marquée par une impossibilité de cadrage stratégique national, une restriction des budgets locaux annoncée comme importante, et une réorganisation des services qui désorganise profondément l'action locale, l'arrivée des délégués du préfet est rarement vécue par les collectivités comme un réinvestissement de l'Etat dans la politique de la ville – mais bien plutôt comme une volonté de retrouver un accès direct aux territoires et aux opérateurs, et de « contourner » le chef de projet généraliste.

Illustratifs d'une période de recomposition et d'incertitude, les entretiens laissent également à voir un réel malaise au sein des services locaux de l'Etat, dans la mesure où, comme l'explique un de nos interlocuteurs, « *les difficultés récurrentes sur le renouvellement des CUCS et les évolutions de la politique de la ville nous mettent en difficulté dans un dialogue avec les collectivités.* » Les interrogations sur le sens du co-mandatement et du co-pilotage traversent les entretiens, qui mettent en évidence une **séparation des objectifs poursuivis de part et d'autre – les professionnels (et les collectivités) mettant en avant le souhait de consolider « le projet » sur les territoires, pendant que les représentants de l'Etat s'investissent dans un suivi plus technique que stratégique de dispositifs et d'actions.**

1 - UN CONTEXTE DE REORGANISATION QUI FAIT BOUGER LES RELATIONS ENTRE GENERALISTES ET REPRESENTANTS DE L'ETAT LOCAL

a) Des types de relations différenciés selon les interlocuteurs Etat

L'enquête quantitative rappelle que les bureaux ou services « politique de la ville » ou « cohésion sociale » au sein des préfectures ou des DDPS/DDCSPP sont repérés comme les principaux interlocuteurs des professionnels interrogés (56%). C'est bien entendu d'autant plus le cas lorsqu'il n'y a pas de délégué du préfet sur le site.

³⁸ Par exemple, dans le rapport Brévan-Picard.

³⁹ Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la gestion du volet social de la politique de la ville a été confié aux nouvelles directions de la cohésion sociale

Lorsqu'un délégué du préfet est présent, il constitue l'interlocuteur privilégié pour 44% des professionnels, à égalité avec les bureaux « politique de la ville », et ce, quelle que soit la nature de la fonction.

Cependant, comme le montre le tableau ci-après, les contacts sont plus fréquents avec les délégués du préfet (47% évoquent des contacts hebdomadaires). Ils le sont moins avec les bureaux « politique de la ville » ou « cohésion sociale » (33% ont moins d'un contact par mois). Lorsqu'il existe des préfets délégués à l'égalité des chances ou des sous-préfets Ville, les relations existent, mais sont moins fréquentes qu'avec les délégués du préfet, très présents sur le terrain et dans les réunions, ou qu'avec les bureaux « politique de la ville » des préfectures ou DDCS, ce qui semble logique dans la mesure où les généralistes ont avant tout des relations régulières avec les personnes qui réalisent au quotidien le suivi de la politique de la ville.

Au sein des services de l'Etat, quel est votre interlocuteur privilégié parmi les acteurs suivants / Appréciez la fréquence des contacts avec cet interlocuteur privilégié

548 interrogés / 535 répondants

	Nb répondants	de manière hebdomadaire	au moins une fois par mois	moins d'une fois par mois	Total
Le préfet ou sous-préfet d'arrondissement	24	29%	38%	33%	100%
Le préfet délégué à l'égalité des chances ou sous-préfet ville	23	17%	35%	48%	100%
Le (la) délégué(e) du préfet	160	47%	42%	11%	100%
Le bureau ou service "politique de la ville" ou "cohésion sociale"	303	21%	47%	33%	100%
Total	535	29%	44%	27%	100%

Les entretiens montrent que, de manière générale, les liens établis avec les bureaux politique de la ville des DDCS portent essentiellement sur l'aspect technique de la programmation, alors que les échanges établis avec les délégués du préfet portent davantage sur le contenu des actions financées.

Les préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets Ville sont, quant à eux, présents plutôt sur des moments ponctuels, consacrés à ce qu'ils considèrent comme des priorités : le montage d'un projet jugé important, des réunions techniques anticipant de futurs arbitrages, une manifestation réunissant des acteurs devant lesquels ils souhaitent faire passer des orientations nationales, et, bien entendu, les comités de pilotage des CUCS... Dans deux départements visités, il est fait mention également de rencontres régulières avec les chefs de projet généralistes, organisées à l'initiative du sous-préfet, mais cela ne semble pas une pratique régulière et partagée.

Globalement, les généralistes s'accordent pour expliquer que leurs relations à l'Etat local évoluent sous le double effet de l'arrivée des délégués du préfet et de la réorganisation des services locaux de l'Etat. Les interlocuteurs se multiplient, ainsi que les sources de

légitimité : « *Le suivi est fait par le responsable du service politique de la ville de la DDCS, mais le délégué du préfet ne veut rendre compte qu'au sous-préfet. On ne sait plus très bien qui parle, tout cela est flou* ». Les délégués du préfet sont des interlocuteurs nouveaux, avec lesquels les contacts sont très fréquents, du fait de leur proximité avec le terrain et de leur présence à un grand nombre de rencontres, comités techniques, etc. – sans que pour autant le positionnement de ces délégués face aux généralistes des collectivités ne soit encore très clair.

Du point de vue des généralistes rencontrés, l'arrivée du délégué du préfet tend à complexifier les choses par l'introduction, dans un système d'acteurs déjà foisonnant, d'une figure dont la « *fonction est floue, et le pouvoir d'action limité* ». Par ailleurs, de leur point de vue, ce dispositif n'est pas particulièrement facilitateur de l'action dans les quartiers :

« *Le délégué du préfet... je n'ai rien contre lui, mais je ne vois pas l'intérêt. Il a tenté de me prendre pour l'écrivain public de secteur il avait des notes à faire pour le préfet et il me demandait des éléments... Très franchement, quand j'ai un problème technique sur un dossier, ce n'est pas à lui que je m'adresse, mais à un technicien.* » (responsable de service, ville, 34 ans)

« *Avec la déléguée du préfet, on fait un point sur les projets en cours, sur l'actualité : la programmation, les difficultés qu'on aurait pu repérer. Honnêtement, ça ne nous aide pas du tout. On a rajouté un niveau pour rien. Elle nous propose des trucs, mais elle découvre un peu le territoire. Ce n'est pas forcément pertinent en termes d'opérationnalité* ». (responsable de service, agglomération, 48 ans)

Même les généralistes qui ont manifestement trouvé des modes de collaboration complémentaires et plutôt conviviaux avec ces nouveaux interlocuteurs restent dubitatifs – l'arrivée des délégués du préfet ne compense pas, de leur point de vue, le « désengagement » de l'Etat sur la politique de la ville.

« *Disons que c'est une façon plus directe et plus amicale de travailler avec l'Etat, d'autant que nous connaissions déjà la personne qui est aujourd'hui déléguée. Mais cela ne change pas grand-chose, sinon qu'il y a une personne de plus dans les temps d'échange et de réflexion. Cela change les choses pour les habitants, qui peuvent avoir un contact plus direct avec l'Etat. Mais pour nous, ville, en tant qu'institution qui a besoin d'aide pour monter des projets politique de la ville, cela ne sert à rien.* » (responsable de service, ville, 48 ans)

« *Il y a un désengagement de l'Etat, malgré la mise en place des délégués du préfet, qui n'ont d'ailleurs pas forcément été accueillis à bras ouverts. En fait, ça renforce la place de l'Etat sur la forme, mais pas sur le fond. Il n'y a toujours pas de co-production avec l'Etat sur de vrais enjeux. (...) Bon, le délégué du préfet ça peut quand même être bien pour les associations qui ont des postes d'adultes-relais, c'est un soutien technique proche... et c'est bien aussi pour faire remonter des choses en préfecture sur des problématiques spécifiques.* » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans)

Certains peuvent cependant devenir une ressource, mais cela reste encore très dépendant de leur relation au sous-préfet ville et/ou de leur rattachement antérieur, qui peut favoriser plus ou moins leur capacité à venir en soutien au développement de projet.

« La déléguée du préfet, je l'interpelle quand j'ai besoin d'un relais auprès du sous-préfet ville et de la DDCS, pour obtenir des financements sur un projet. Elle vient de la DIRECCTE donc elle connaît bien tout ce qui est emploi, elle peut être une ressource. Mais elle n'est pas très utile sur le territoire ni très connue des habitants. » (responsable de service, ville, 60 ans)

« Le délégué du préfet c'est un peu la MOUS Etat. Il ne nous apporte pas vraiment sur les projets mais davantage sur la circulation de l'information. C'est un lien direct facilitateur. Cela nous évite de faire appel à différents échelons. On cultive nos liens avec l'Etat. » (chef de projet, EPCI, 33 ans)

La réorganisation des services de l'Etat et la prise en charge de la politique de la ville par les DDCS se sont souvent accompagnées d'un changement de personnes : sur la plupart de nos sites, les interlocuteurs techniques de l'Etat ont donc changé ces derniers mois, transformant parfois des relations bien installées.

« J'ai du mal à comprendre qui fait quoi en matière de politique de la ville dans l'Etat local ! Avant, j'avais des liens avec un référent technique qui était en lien avec la sous-préfecture, maintenant on a quelqu'un à la DDCS, mais c'est le flou total. Le travail avec l'Etat, ce n'est pas ma grande réussite pour l'instant ! J'ai eu un peu de mal quand je suis arrivée et je n'ai pas osé demander... » (responsable de service, ville, 34 ans)

Les professionnels sont quasiment unanimes lorsqu'il s'agit de qualifier leurs nouvelles relations avec l'Etat local : tous insistent sur un **changement dans la nature du dialogue, qui conduit à se concentrer plutôt sur un suivi technique des actions portées dans la programmation, ou sur la mobilisation de moyens spécifiques pour monter certains projets (postes d'adultes-relais, contrats aidés...)** que sur un échange sur les objectifs et le contenu de la politique de la ville. Cette responsable de service note ainsi deux éléments de changement - le renouvellement du personnel dans les bureaux « cohésion sociale / politique de la ville » de la DDCS, et une relation moins directe de ces personnels au préfet, dans la mesure où leur hiérarchie ne se trouve plus en préfecture :

« Avant, on avait un dialogue plus direct avec le référent préfecture, qui était là en plus depuis longtemps. Là, on a un peu perdu, parce que les gens sont nouveaux et ne connaissent pas la politique de la ville. Et l'ancien référent était en relation directe avec le préfet, qui pouvait parler au maire, donc on a perdu de ce lien. On a perdu aussi des habitudes de travail, puisqu'on ne sait pas toujours qui appeler. Et on a changé de relation : on voit bien qu'on est plus sur une approche de type « agence », celle promue par l'Acsé. Il faut entrer des formulaires, l'évaluation se fait sur le site... bref, on est dans un dialogue purement technique, gestionnaire, de suivi de

programme et non pas de suivi d'une politique. » (responsable de service, ville, 55 ans).

b) Des représentants de l'Etat qui s'interrogent sur leurs missions de suivi et de copilotage de la politique de la ville

Les chefs de projet ne sont pas les seuls à interroger les modalités d'organisation de la présence de l'Etat dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les entretiens avec les services de l'Etat laissent transparaître un malaise latent, confirmant les conclusions du récent rapport d'information relatif à l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés sur « *l'inquiétude des représentants de l'Etat local quant à son rôle, ses moyens, voire quant aux modalités de son existence à moyen terme* »⁴⁰.

La multiplicité des interlocuteurs et des échelons au niveau de l'Etat local (DDCS, sous-préfet, préfet, délégué du préfet, etc.) donne souvent la sensation d'un **éclatement ou d'une dilution des charges et responsabilités** :

« La déléguée du préfet fait l'interface avec la ville. Elle est censée être la représentante de l'Etat dans les instances de l'équipe projet de la ville, elle est sur le terrain pour une réactualisation du diagnostic CUCS, anime les réunions sur la politique de la ville au niveau de l'Etat avec les services comme la DIRECCTE, l'Inspection Académique, etc. Comment se situer par rapport à elle ? D'autant plus qu'elle était déjà là avant nous. On n'a pas de connaissances des missions du chef de projet. On est un peu éloigné de la réalité du terrain. Il y a un copil CUCS où il y a confrontation des orientations nationales et locales, mais on n'est pas présent, c'est le Préfet qui y va... Pour que tout ne soit pas scindé, on s'invite à certaines réunions... » (DDCS)

Ce sentiment de fractionnement des missions est également présent chez les délégués du préfet qui en viennent parfois à interroger la portée et le sens de leur intervention dans un contexte si cloisonné :

« Le Bureau politique de la ville nous demande d'émettre un avis interne circonstancié et de faire des propositions de financements sur les projets... Mais on ne connaît pas à l'avance les sommes que l'Etat réserve sur telle ou telle thématique. On est un peu dans une gestion aléatoire, du coup ». (délégué du préfet)

« Le Bureau politique de la ville s'occupe de tout ce qui est évaluation du CUCS. A l'échelle des délégués du préfet, nous ne sommes pas associés à ça. Le Bureau a le bilan des actions. Nous on rencontre les associations pour faire un petit point avant que leur bilan ne soit réalisé. Mais je n'ai pas de vision concrète de ce que les actions

⁴⁰ « Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés », Tome 1, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2010.

produisent, du devenir des publics, de la qualité du partenariat.... » (délégué du préfet)

En ce qui concerne les relations avec les chefs de projet politique de la ville et leurs équipes, les « nouveaux » agents des bureaux ou services « politique de la ville » ou « cohésion sociale » au sein des préfetures ou des DDCS/DDCSPP peinent souvent à les décrire – comme ils ont parfois encore du mal à se retrouver (ou à décrire précisément) les modalités de suivi de la politique de la ville dans les collectivités. A travers leurs discours se lit une **réelle difficulté à appréhender clairement leur rôle dans la mise en œuvre de la politique de la ville au niveau local** :

« On ne connaît pas vraiment l'investissement des chefs de projet sur telle ou telle thématique. De même, tout ce qui concerne l'ingénierie, ça reste leur domaine, on n'intervient pas trop dans leur organisation. C'est aussi faute de temps, de moyens... » (DDCS)

« Je suis sur mon poste depuis un an, en lien avec la RGPP. Je n'ai pas d'attentes particulières par rapport au suivi des CUCS. Je suis un peu dans un rôle d'information et d'observation aussi pour le moment. C'est vrai qu'on n'a pas de connaissance des missions des chefs de projet, on est un peu éloigné de la réalité de terrain en fait... » (DDCS)

« Les chefs de projet sont dans leur cadre, l'Etat est dans le sien avec une surcharge de travail phénoménale, donc on se demande comment des choses comme le co-mandatement pourraient exister... » (DDCS)

En revanche, les représentants de l'Etat plus anciennement présents sur la politique de la ville ont un discours différent, dans la mesure où ils n'évoquent pas le sentiment de ne pas comprendre ce que font les chefs de projet, ou d'avoir du mal à avoir un regard sur le sens de la politique de la ville sur les territoires des collectivités. Il s'agit là de sites (minoritaires dans notre échantillon) où la réorganisation n'a pas entraîné de changement de fond dans les modes de travail.

« Les échanges avec la MOUS sont quasi permanents. C'est une vraie MOUS, qui mène tout le travail sur la programmation, en faisant office de guichet unique, qui fait tout le travail d'évaluation, et qui apporte vraiment un plus en termes d'animation du CUCS. On travaille ensemble sur les projets, on reçoit les opérateurs, les services de l'Etat sont très présents et ont une bonne visibilité de ce qui se passe sur les quartiers, des opérateurs, etc. » (Préfecture)

« On a un peu moins de relations aujourd'hui avec les chefs de projet, faute de moyens, mais malgré tout, il reste beaucoup d'espaces pour se parler et échanger sur ce qui est fait : des comités techniques et des comités de pilotage du CUCS, mais aussi tout au long de l'année, des comités de suivi des actions, des visites de terrain

communes. On fait aussi des réunions des chefs de projet, qui sont animées par le sous-préfet ville quand celui qui est en poste est intéressé par ça. » (DDCS)

2 - LE COFINANCEMENT DES POSTES : UN CRITERE PEU DETERMINANT DE LA QUALITE DES RELATIONS ENTRE LES AGENTS DES COLLECTIVITES ET DE L'ETAT LOCAL

Il est à noter que **le niveau de participation de l'Etat au financement du poste** du généraliste ou, de manière plus globale, à l'ingénierie locale de la politique de la ville **ne semble pas être un élément de nature à influencer sur le contenu et le type de relations établies entre Etat local et généralistes.**

a) Des modalités de cofinancement de l'ingénierie relativement déconnectées d'une stratégie locale de l'Etat en matière de politique de la ville

A l'heure actuelle, rappelons que les modalités de financement des postes d'ingénierie sont régies par la circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville. Cette circulaire fixe quelques règles générales et plus particulièrement, le fait que « le taux plafond de la subvention Etat ne peut être supérieur à 50% du coût de fonctionnement de l'équipe projet », ce taux étant porté à 60% lorsque l'équipe projet est constituée dans le cadre d'un GIP.

Selon l'enquête quantitative, environ **52% des postes sont co-financés par l'Etat** (rappelons que 53% des CUCS perçoivent des subventions de l'Acsé pour l'ingénierie). L'enquête sur site montre qu'en la matière, le montant comme la décision de ce co-financement s'avèrent très variables d'un site à l'autre car il résulte d'arbitrages locaux réalisés entre les services communaux et préfectoraux : *« La répartition des crédits d'ingénierie dépend des territoires, des moyens qui existent localement et de la demande formulée par les communes. Cela dépend de chaque CUCS, de leur volonté, c'est très variable... »* (DDCS). Sur au moins trois des départements visités au cours de l'étude, plusieurs communes ont ainsi fait le choix – au moins depuis la signature des CUCS - d'affecter la totalité des crédits alloués par l'Etat à la mise en œuvre des projets, considérant qu'elles avaient les moyens en interne d'assurer l'ingénierie nécessaire. Il s'agit le plus souvent de communes petites ou moyennes (plutôt de moins de 50.000 habitants), qui souhaitent avant tout se concentrer sur le développement de projets et l'outillage d'opérateurs sur les territoires en difficulté de leurs communes.

Les entretiens réalisés auprès des services de l'Etat montrent que **les critères concernant le choix de financement (ou non) des équipes politique de la ville, ainsi que le montant alloué à chaque collectivité dans ce cadre ne sont pas toujours objectivables.**

Dans plusieurs départements, les représentants de l'Etat se trouvent en peine de préciser les intentions ou les « stratégies » qui détermineraient le montant de financement Etat de l'ingénierie politique de la ville, en dehors du cadre légal de référence (soit le fait de ne pas financer l'équipe projet à plus de 50% et/ou de ne financer que des postes contractuels). Ce flou ne semble d'ailleurs pas seulement l'apanage des agents de l'Etat, puisque dans l'enquête quantitative, 41 professionnels pensent à tort que leur poste est cofinancé⁴¹.

Les personnes rencontrées dans les services de l'Etat évoquent alors le plus souvent **une logique qui consiste à maintenir l'existant, la somme allouée par l'Etat ayant été déterminée à l'origine des CUCS et se trouvant reconduite d'année en année** :

« Il n'y a pas de renégociations d'une année sur l'autre à partir du moment où le coût de la participation demandée au titre de l'ingénierie ne dépasse pas celui des années précédentes » (DDCS).

Certains représentants de DDCS insistent par ailleurs sur le fait que les modalités d'affectation de ces crédits sont peu lisibles : quelques-uns de nos interlocuteurs n'ont pas spécifiquement connaissance de la manière dont les collectivités ou EPCI répartissent l'enveloppe accordée sur les différents postes au sein d'une équipe.

« Sur les postes de chefs de projet il y a un co-financement variable selon les sites. Il y a des endroits où on ne finance plus rien et d'autres où on peut affecter des crédits quasiment uniquement sur du personnel. Les critères, c'est de ne pas prendre en charge des postes de fonctionnaires, et de ne pas financer à plus de 50%. Mais c'est un peu opaque car on attribue une enveloppe sans avoir de lisibilité sur la répartition qui se fait : quels salaires finance-t-on exactement ? Les collectivités nous annoncent au moment de la programmation qu'on va payer pour partie les salaires de l'équipe, mais pas précisément celui de telle ou telle personne... On peut financer à moitié une équipe de 5 personnes dont certaines sont fonctionnaires et d'autres contractuelles. » (DDCS).

Dans plusieurs départements au contraire, les représentants de l'Etat ont pu énoncer des éléments de cadrage assez précis quant au financement des postes d'ingénierie (soit en montants financiers, soit en règles de cofinancement), sans qu'il soit toujours possible de dire si cette capacité provient de l'ancienneté des personnes dans les services, qui gardent en mémoire des règles de financement existant depuis longtemps, ou d'une stratégie suivie et réactualisée.

Dans le département de l'Isère, le montant des crédits d'ingénierie alloués sont établis de la manière suivante : à partir d'un coût maximum total fixé à 40 000 euros pour un chef de projet et à 35 000 euros pour un agent de développement local, il est prévu de prendre en charge 30% du coût maximal de ces postes pour les CUCS comprenant des quartiers de niveau 1 et 15% du coût maximal de ces postes pour les autres.

⁴¹ Le croisement avec le tableau de crédits de l'Acsé montre que leurs CUCS ne perçoivent pas de financement d'ingénierie.

Dans le Haut-Rhin, les crédits d'ingénierie financent à 50% la MOUS du CUCS. Mais ils sont aussi utilisés sur d'autres postes : sont ainsi financées des formations à des animateurs de centres socio-culturels ; un accompagnement méthodologique de l'ORIV aux « petits CUCS » qui manquent d'ingénierie, sur le travail préparatoire à l'évaluation et aujourd'hui le travail accompagnant l'exploitation de l'évaluation. 17% des crédits Ville sont ainsi affectés à l'ingénierie par le département. Par ailleurs, une négociation est en train de s'engager avec la ville de Mulhouse, pour désengager l'Etat du co-financement des postes des chargés de mission territoriaux, dont la mission en matière de démocratie locale prend désormais le pas sur leur mission politique de la ville.

Dans le département du Var, la règle de financement énoncée au moment des contrats de ville (triple financement Ville / Etat / région avec une répartition à 40% / 30% / 30%) perdure parfois. Cependant, certains des nouveaux CUCS n'ont pas demandé de financements pour l'ingénierie. Par ailleurs, l'Etat local reste attentif à ne financer que des postes de contractuels et affirme qu'en cas de titularisation d'une personne, l'argent de son poste est remis sur la programmation.

Dans le département des Ardennes, le préfet a récemment revu à la baisse les financements en ingénierie. *« On a sensiblement réduit le volet ingénierie pour revenir à des proportions raisonnables en fonction de l'évolution du territoire, avec la création de la communauté d'agglomération, et de ce qui se faisait dans la région. »* Après négociation entre l'agglomération de Charleville-Mézières et l'Etat, les financements ont été maintenus pour 3 postes et demi, contre 5 postes auparavant.

Le principe de ne pas financer de postes de fonctionnaires est généralement rappelé. Cependant, tous les départements n'ont pas fait le choix, historiquement, de financer des postes précis : plusieurs départements annoncent ainsi que les crédits d'ingénierie contribuent à X% du financement de l'équipe projet – certains financements contribuent donc possiblement à cofinancer des postes d'agents de la fonction publique territoriale⁴².

Les renégociations de l'enveloppe allouée à l'ingénierie semblent rares – ou plutôt semblaient rares. En effet, **le contexte de restriction budgétaire semble remettre dans l'actualité la renégociation de ce financement sur plusieurs départements visités** : les services de l'Etat remettent alors en question la pertinence de tout ou partie de ce cofinancement, au motif que les généralistes de la politique de la ville sont de plus en plus fréquemment des fonctionnaires territoriaux et que la notion de co-mandatement a perdu de son sens.

« Chaque collectivité locale qui a des équipes sollicite et obtient une subvention ingénierie au titre de la politique de la ville, sauf une qui ne demande plus rien depuis 2006. En gros on a un forfait, on donne les mêmes montants d'une année sur l'autre. Sauf cette année, où le sous-préfet a décidé de diminuer la dotation des crédits

⁴² Ce cas de figure ne s'est pas rencontré sur les terrains de l'étude.

alloués aux MOUS dans le cadre de l'ingénierie pour privilégier les actions. Il entend continuer à la baisse, d'ailleurs. Car il y a de plus en plus de fonctionnaires de la fonction publique territoriale dans les équipes. Et au fil du temps l'Etat ne participe plus au recrutement des chefs de projet... » (Préfecture)

« Objectivement, le financement des MOUS n'est plus justifié car les professionnels sont des agents des collectivités territoriales, et le co-mandatement n'existe plus. Il n'y a plus de raisons que l'Etat finance ces équipes, qui ne relèvent pas de son autorité... en tout cas, plus de raisons qu'il les finance autant. D'autant qu'il assure déjà le financement de la DSU, donc ça fait un peu doublon. » (Préfecture)

Relevons que cette position, du moins dans sa version radicale (supprimer le cofinancement) est minoritaire dans les entretiens avec les agents de l'Etat : très souvent, le constat est fait que **dans les communes les plus fragiles au plan financier, le maintien d'un cofinancement de l'Etat permet de préserver un interlocuteur stable en limitant le turn-over des professionnels généralistes.**

« Les communes les plus fragiles financièrement risquent de licencier leur chef de projet [en cas d'arrêt du cofinancement] et dans ces cas-là, quel est l'intérêt ? Les payer permet d'avoir un interlocuteur stable, sinon le turn-over est encore plus important. On risque de se tirer une balle dans le pied si on est trop rigide. Il y a des maires qui n'hésiteront pas à licencier leur équipe politique de la ville. » (DDCS)

b) Une qualité des relations entre professionnels et Etat local peu influencée par le niveau de cofinancement

Les représentants de l'Etat rencontrés s'accordent sur un point : les types de relations entretenues avec les professionnels généralistes ne sont pas liés au montant financier que l'Etat investit dans leur poste – ni même au fait que l'ingénierie est cofinancée. D'autres facteurs sont à leurs yeux, bien plus déterminants au plan de la qualité des contacts établis : la personnalité du professionnel, bien sûr, mais aussi la façon dont la collectivité de rattachement envisage le rôle de ce dernier :

« Le fait que les chefs de projet bénéficient d'un co-financement ou pas sur leur poste ne change rien pour nous, dans la manière dont on communique avec eux. » (Préfecture)

« Il n'y a pas d'impact du co-financement sur la capacité à négocier avec les chefs de projet. La preuve, l'équipe avec laquelle j'ai le plus de difficultés à communiquer est une équipe où on finance 2,8 ETP à 50% !! L'équipe est utilisée à faire autre chose que de la politique de la ville, elle gère la municipalisation des centres sociaux et culturels... » (DDCS)

De manière générale, les crédits d'ingénierie alloués par l'Etat représentent le plus souvent une part minoritaire du coût global des postes dédiés à la politique de la ville, au regard des

fonds apportés par les collectivités. Le « rapport de force », si tant est que les représentants de l'Etat souhaitent se positionner sur un tel registre face aux collectivités, est donc largement en faveur de ces dernières – ce dont les agents des préfectures et DDCS sont parfaitement conscients. **Le financement de l'ingénierie n'est donc pas, aux yeux des personnes rencontrées, un élément permettant de « peser » dans la relation avec les chefs de projets :**

« Ce n'est pas forcément ceux que l'on finance le plus qui font le meilleur travail, cela dépend de la personne, de sa formation, de l'idéologie du maire... De toute façon, vu les sommes que l'on finance, on n'a pas le poids de venir contester l'organisation de la MOUS. Et comme on ne sait pas toujours qui on finance et qu'on ne reçoit plus les gens en recrutement, on n'est plus vraiment en mesure de dire quelque chose. » (DDCS).

c) Le constat partagé d'une obsolescence de la notion de comandatement

La question du cofinancement des postes par l'Etat et la suppression envisagée de ce cofinancement sur certains sites accompagnent une remise en question générale de la notion de co-mandatement – qui n'est pas récente, et s'inscrit dans le mouvement d'intégration des équipes de projet dans les appareils des collectivités.

Le concept de co-mandatement a en effet considérablement perdu de son sens. Les propos recueillis auprès des généralistes comme des représentants de l'Etat local tendent à montrer que la notion s'est délitée au fil du temps :

« Le co-mandatement n'est pas un terme approprié » (adjoint au chef de projet, ville, 41 ans).

« La question du comandatement est réglée depuis 10 ans, il n'y a plus de lettre de mission de l'Etat, plus de co-recrutement » (supérieur hiérarchique, ville).

Rares sont les généralistes qui déclarent, à l'aune de ce chef de projet :

« Je considère en quelque sorte que j'ai deux responsables : la DDCSPP et la DGA. Je suis entre les deux. » (chef de projet, ville, 32 ans)

Presque tous les généralistes rencontrés se considèrent comme des agents municipaux ou communautaires devant essentiellement voire exclusivement rendre des comptes à leur collectivité ou EPCI. Quelques-uns affirment également ne pas se sentir pas les représentants d'une politique nationale, y compris lorsque leur poste bénéficie d'un co-financement de l'Acsé :

« Je n'ai pas l'impression de représenter une politique nationale, quitte à représenter quelque chose, ce serait plus la politique mise en place sur le territoire de l'intercommunalité » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

« Je me considère comme un agent ville, même si je conçois que le poste est cofinancé » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

« Nous ne sommes pas des agents investis par l'Etat » (chargé de mission territorial, ville, 55 ans).

Les supérieurs hiérarchiques des généralistes montrent pour leur part une réticence bien plus forte et nette que les généralistes par rapport à la notion de co-mandatement, qui induit selon eux un positionnement flou ou confus de leurs équipes au sein de la collectivité / de l'EPCI, et participe de leur relatif isolement :

« Il y a une confusion sur leur positionnement, souvent : ils se prennent pour des représentants de l'Etat local ! Du coup, cela donne l'impression qu'il y a un écart entre l'équipe politique de la ville et ce que les élus veulent appliquer, comme s'il y avait deux projets, alors que cela n'est pas ça du tout. » (supérieur hiérarchique, ville)

Il n'est pas neutre que les seuls supérieurs hiérarchiques de notre échantillon qui ne se troublent pas à l'évocation du co-mandatement (même s'ils parlent plutôt de co-pilotage et de co-gestion de dispositifs) sont ceux qui ont une expérience professionnelle antérieure dans la politique de la ville.

L'absence de co-mandatement pointée par les professionnels n'est pas vécue de manière uniforme selon l'espace métier dans lequel ils s'inscrivent. On observe plus spécifiquement un regret quant à l'absence de co-mandatement chez les agents qui se trouvent assez isolés dans leur collectivité (même s'ils disposent d'une équipe), au sens où leur action reste interrogée au sein des services et très peu portée par le politique. Pour ces « ingénieurs », la demande d'une plus grande implication de l'Etat local s'explique avant tout par un besoin d'être soutenus dans le rappel de la politique nationale, et de trouver à l'extérieur une légitimité qui n'est pas accordée à l'interne.

« Pour moi, ça veut dire quelque chose, cela fait partie de la notion même de contrat. D'ailleurs, je les invite à toutes les réunions de suivi, je les convie aux jurys de recrutement... Mais bien sûr, je ne peux pas nier une tendance à nier cet aspect au sein de la collectivité. Et en plus, au jeu des réductions budgétaires, l'aspect de co-mandatement va perdre tout fondement. » (responsable de service, ville, 35 ans)

Du côté des représentants de l'Etat, la notion même de co-mandatement paraît obsolète : les chefs de projet sont des agents des collectivités et le co-mandatement ne traduit pas, ou ne traduit plus la réalité du rapport au chef de projet.

« Les chefs de projets ne mettent pas en œuvre sur le terrain les actions ou les politiques de l'Etat. Cela ne procède pas d'une volonté locale d'autonomisation par rapport à l'Etat, c'est un fait, un constat assez général valable aussi dans les autres

départements. Le co-mandatement n'existe pas ou plus. Les chefs de projet sont clairement des agents municipaux et non pas au service de plusieurs collectivités dont l'Etat. Je n'ai aucune instruction à donner aux services politique de la ville des collectivités, on est dans des relations partenariales, pas dans l'injonction » (Préfecture).

« Les chefs de projet sont très clairement des agents des villes, ils n'ont en aucun cas l'état d'esprit Etat. Le co-mandatement n'a de sens que pour aider les villes à financer des postes. Les chefs de projet ne me rendent pas compte individuellement de l'avancée de leur poste et de ce qu'ils y font. On n'évalue pas ces postes-là, d'ailleurs, il n'y a pas de commande là-dessus – on évalue seulement la pertinence de l'action. » (DDCS).

Pour certains, cette tendance s'est vu renforcée par l'arrivée des délégués du préfet :

« Les chefs de projet sont bien des agents des collectivités, surtout pas de l'Etat. Ils ne se positionnent pas comme ça » (DDCS).

« L'arrivée des délégués du préfet a sans doute un peu plus contribué à renvoyer les chefs de projet vers leurs communes. » (DDCS)

3 - DES COLLABORATIONS MAJORITAIREMENT TECHNICO-ADMINISTRATIVES, EN L'ABSENCE D'UNE ENTENTE SUR LE SENS ACTUEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A l'heure actuelle, les professionnels généralistes estiment répondre au quotidien à un cahier des charges local et se perçoivent le plus souvent comme des agents municipaux ; **pour autant, les mêmes – du moins ceux qui relèvent des positionnements « chef d'orchestre » et « ingénieurs » - se voient comme les auteurs d'une synthèse entre les deux cahiers des charges, local et national – même si, dans la logique de l'action, c'est le cahier des charges national qui va se trouver subordonné au projet local.**

Dans ce contexte, les modalités de collaboration entre Etat local et professionnels généralistes **se situent sur des registres variables en fonction des « traditions » locales, des ententes (ou mésententes) politiques ou idéologiques, des volontés d'échanges et de coopérations.**

a) Des espaces de collaboration construits par les personnes qui résistent aux changements en cours

Malgré des tensions évidentes, et qui ont plutôt tendance à se renforcer (*cf infra*), sur au moins trois des départements de notre échantillon, représentants de l'Etat et professionnels

évoquent un partenariat entre l'Etat et la collectivité qu'ils ressentent comme concret et réel, et qui donnent sens non pas à la notion de co-mandatement, mais à celle de co-pilotage.

Ces modes apaisés de partenariat ne sont pas liés particulièrement au financement des actions ou de l'ingénierie, **mais plutôt à des modes de travail désormais bien installés, et qui parviennent à tenir dans le temps – par l'interconnaissance des acteurs**, généralement, qui permet à chaque institution de rester respectueuse des prérogatives de l'autre.

Cela se traduira, concrètement, par des échanges fréquents, formels ou informels, portant aussi bien sur des aspects techniques (suivi de la programmation) que sur l'accompagnement des opérateurs, le contenu des projets, le sens de la politique de la ville de manière globale. Cependant, ce type de relation est sans doute plus aisément praticable sur des départements où les problématiques socio-économiques et le nombre de villes et de sites concernés par la politique de la ville est moins important qu'ailleurs :

« Au niveau de l'Etat local, mon interlocuteur privilégié est la directrice de la DDCSPP, que je vois physiquement toutes les semaines et avec laquelle j'ai des contacts très réguliers par mail ou téléphone. On échange sur le suivi de la programmation, sur l'intérêt de financer telle ou telle action, sur les difficultés rencontrées avec tel ou tel porteur, sur les projets émergents. On a aussi une réflexion plus large sur l'avenir de la politique de la ville. J'ai vraiment de bonnes relations avec l'Etat, ça se passe très bien : elle co-anime avec nous une réunion annuelle bilan à laquelle on invite une quarantaine d'acteurs locaux ; on la convie dans nos instances internes relatives à l'ASV, au PRE, etc. On a des objectifs et des enjeux communs, y compris avec le sous-préfet – qui est très impliqué sur la politique de la ville – sur la nécessité de développer certains projets, d'investir certaines problématiques... » (chef de projet, ville, 32 ans).

Sur d'autres sites, **ce sont les volontés locales qui font la différence, la notion de copilotage de la politique de la ville étant une « tradition », du fait de la mobilisation active de quelques personnes clés dans les institutions concernées :**

« Le co-mandatement n'existe pas, pour personne. Mais ici, on est dans une vraie collaboration Ville / Etat : on copilote, on cogère, on co-décide au quotidien. A une époque, cela nous isolait même de notre propre institution, mais cela est terminé. On a construit un objet commun au fil des ans, ici. La DGA est l'ancienne chef de ce service, je suis une ancienne chef de projet. Il y a une longévité des personnes dans le paysage, et cela permet ce travail privilégié » (supérieur hiérarchique, ville).

« On ne peut pas parler de co-mandatement auprès des chefs de projet aujourd'hui, on n'est plus du tout dans cette logique-là. En revanche, il y a un partenariat intéressant : par exemple quand la MOUS fait guichet unique, c'est un retour sur investissement pour l'Etat, il y a une vraie plus-value, c'est positif. Donc on est plutôt dans du copilotage, avec une réelle influence sur les orientations prises localement. Il y a ici une tradition de coopération avec les collectivités, et on essaie d'avoir une

position commune et partagée sur les décisions prises. Lorsqu'un désaccord persiste sur le financement d'un projet, il nous est arrivé d'intégrer à la programmation un projet qui n'aura pas de financement d'Etat ou pas de financement de collectivité. » (Préfecture).

Par ailleurs, un certain nombre de témoignages font état d'un partenariat régulier, non conflictuel et très inscrit dans des habitudes de travail communes – dans lesquelles, cependant, on n'interroge pas en commun le projet politique de la ville, mais bien le contenu de la programmation, ainsi que l'impact des actions financées. Le copilotage apparaît peu stratégique, mais – en tout cas du point de vue de l'Etat local – est satisfaisant dans la mesure où il permet d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

« Toute l'organisation en groupes de travail avec les copilotes puis en interministériel, les comités techniques, comités de pilotage, c'était bien rodé quand je suis arrivé il y a un an, et cela continue de bien fonctionner. C'est une gouvernance complexe, mais qui va nous permettre de travailler à des objectifs communs sur la programmation 2011, puisqu'il va falloir quasiment abandonner les thématiques non prioritaires. C'est ensemble que nous allons définir ce que nous conservons au titre de la politique de la ville. » (DDCS)

En écho, les représentants des collectivités évoquent une collaboration sereine et « en bonne intelligence », fondée sur des considérations avant tout pragmatiques.

« Il y a des priorités entre communauté d'agglomération et Etat qui ne sont pas nécessairement partagées. Dans ce cas, lors de la programmation, l'Etat ira seul sur certaines actions et nous sur d'autres. Cela se fait en bonne intelligence. Un Etat local qui a des positions, c'est bien. » (élu communautaire)

b) Un copilotage recentré sur le suivi technique et administratif de la programmation

Dans la majorité des départements de notre échantillon, les généralistes interrogent, au-delà des notions de cofinancement et de co-mandatement, la notion même de copilotage de la politique de la ville, les liens entre collectivités et l'Etat se réduisant de plus en plus aux échanges technico-administratifs entourant la programmation. Les professionnels font alors état d'une baisse de l'implication effective de l'Etat et de ses services, reflet de l'affaiblissement du portage de cette politique au niveau national :

« Aujourd'hui, la politique de la ville, au niveau de l'Etat, ce sont des enveloppes à gérer, mais il n'y a plus de sens, pas de lieux de discussion, on est dans la gestion de crédits. Mais c'est aussi parce que ce n'est plus une politique portée nationalement. L'Acsé est gestionnaire de crédits... On sent du malaise, localement, même au niveau de la préfecture » (responsable de service, agglomération, 59 ans).

« Aujourd'hui je me sens de plus en plus porteur d'une politique municipale, davantage que d'une politique nationale, car on a du mal à la lire, cette politique ! »
(chef de projet, ville, 35 ans)

« Quelle politique nationale ? Il n'y en a plus ! Par contre, je me sens bien le vecteur de cette politique, ça oui, ou plutôt de son absence ! C'est très déroutant... »
(responsable de service, agglomération, 59 ans)

Cet affaiblissement des liens avec l'Etat local est diversement vécu par les professionnels généralistes. Certains, notamment ceux qui sont investis d'un rôle de « chef d'orchestre », peuvent s'en accommoder en se centrant sur leur mission au service de leur collectivité et de leur territoire, même s'ils peuvent dénoncer par ailleurs un manque de vision nationale et une faiblesse de l'Etat local. Les superviseurs semblent moins concernés par cette interprétation du rôle de l'Etat : s'ils peuvent s'agacer parfois de la charge administrative que représente le suivi de la programmation, leur attachement exclusif à la collectivité ne les pousse pas à demander beaucoup plus à l'Etat local qu'un appui technique dans la gestion des dispositifs et une présence dans des espaces de pilotage qui sont essentiellement des espaces de validation ou de négociation sur le financement de certains projets. Les généralistes qui se trouvent faiblement soutenus et reconnus au sein de leur collectivité / EPCI d'appartenance, en revanche, sont plus souvent, nous l'avons dit, demandeurs de liens plus étroits avec les services de l'Etat, et sont, pour reprendre les propos d'un agent préfectoral, *« en attente d'être réunis, d'avoir un objectif commun »*.

« Chefs d'orchestre » et « ingénieurs » se retrouvent cependant dans le sentiment d'être moins bien compris par un Etat qui se place plus dans une posture de contrôleur de la « bonne » utilisation de crédits que dans celle de pilote participant à la définition d'enjeux stratégiques :

« Il y a un responsable politique de la ville qui vient à toutes les réunions de programmation, mais il est sur la gestion de l'enveloppe, pas sur le sens. Il n'apporte pas de soutien sur la politique de la ville, il fait ses calculs, des tableaux de bord avec des critères de répartition des enveloppes... » (responsable de service, agglomération, 59 ans)

« C'est bien que l'Etat soit là pour dire et rappeler les règles. Mais dans les faits, c'est toujours le chargé de mission Préfecture qui rappelle les règles aux chefs de projet, ce n'est jamais le sous-préfet qui rappelle les règles aux élus. Alors que si l'Etat demandait vraiment des choses, on pourrait davantage faire pression sur les élus. Mais il y a plein de choses qu'on ne connaît pas : par exemple, on découvre les internats d'excellence au hasard d'une conversation, on ne nous en a jamais parlé. Où est la stratégie territoriale dans tout cela ? Je crois qu'il n'y en a aucune ». (chef de projet, agglomération, 45 ans)

Et plusieurs font part d'une réelle difficulté à mobiliser les services de l'Etat sur des questions de fond :

« Le copilotage s'est distendu. J'ai du mal à faire vivre ce copilotage. Ils (les représentants de l'Etat) ont du mal à tenir les réunions, c'est toujours moi qui fais l'ordre du jour et ils n'ont jamais de point à rajouter. C'est très attentiste. Ils n'ont rien à dire en particulier. » (responsable de service, agglomération, 59 ans)

« Si on laisse les choses couler, on n'a aucune relation avec l'Etat. Personne ne se déplace pour nous voir. On est dans une relation d'échanges par mail. On répond sur un papier... C'est administratif » (responsable de service, ville, 35 ans).

De leur côté, **certains représentants de l'Etat reconnaissent cette défaillance du copilotage et de manière plus globale, cette absence d'échanges avec les professionnels généralistes sur le fond plutôt que sur la forme.** Ils l'attribuent pour partie à l'importance croissante, dans leurs missions, de la charge de travail représentée par la gestion administrative et comptable des dossiers de financement, et aux impératifs qui sont désormais les leurs en matière de contrôle et d'évaluation des dispositifs :

« Comment définir du stratégique quand notre priorité pour le paiement des opérateurs, c'est qu'un dossier tienne la route ! Notre priorité, c'était cela... Avec l'arrivée des délégués du préfet, cela va évoluer mais jusqu'à présent, on n'était pas assez nombreux pour faire un suivi dans tout le département... On le reconnaît de notre côté... On avait perdu le lien avec le terrain et avec le fond des choses... » (DDCS)

Il émerge en effet d'un certain nombre de sites enquêtés **le sentiment d'un décalage important entre le vécu et les attentes exprimées par les professionnels généralistes et celles émanant des services de l'Etat.** Du côté des services de l'Etat, on regrette ainsi parfois que les professionnels généralistes se placent en porte-parole exclusif de leur collectivité, *« ne jouent pas leur rôle de filtrage des dossiers »* ou ne respectent pas les attendus exprimés en matière de « qualité » des dossiers remis ou de respect des échéances de la programmation.

« Les relations sont très différentes d'une ville à l'autre. Il y a des réunions de copilotage où on va de manière plus détendue que d'autres. Mais ce n'est pas une relation de plaisir non plus, on est toujours... l'impression globale, c'est... qu'on n'est pas partenaires, mais concurrents, même là où cela se passe bien, chacun défend ses intérêts. Les réunions de copilotage, pour nous, c'est la ville qui rencontre l'Etat, à 100%. » (DDCS)

Du côté des professionnels généralistes, on déplore que les relations avec l'Etat local portent désormais davantage sur des aspects technico-administratifs que sur des projets de territoires...

« Au fil du temps, il y a moins de possibilités d'échanges avec les services de l'Etat sur un projet de territoire, un contexte local. Eux sont crispés sur un regard technique, même si on peut le comprendre... Mais c'est agaçant, car ils ne connaissent pas le territoire. Sur le fond, on est d'accord mais après... Eux nous disent que notre

mission, c'est de faire monter en qualification les opérateurs, mais ils devraient aussi balayer devant leur porte, car ils sont de moins en moins présents sur le terrain. »
(chargé de mission territorial, 43 ans)

c) Deux conceptions de la politique de la ville qui ont du mal à cohabiter et faire sens

Les difficultés de communication entre les généralistes et l'Etat local engendrent de part et d'autre le sentiment d'une déconnexion forte entre les niveaux national et local dans la mise en œuvre de la politique de la ville. **Généralistes et représentants des services déconcentrés ont parfois le sentiment de ne pas avoir les mêmes préoccupations, voire de ne plus vraiment travailler sur le même « objet »**, opposant la logique de dispositif à celle de territoire, la logique des résultats à celle des moyens...

« Que Paris décide que cette année il faut travailler sur la sauvegarde des poissons rouges, ça me fait bien rire !! Il faut une cohérence avec les réalités locales, ça devient n'importe quoi. » (responsable de service, agglomération, 50 ans).

« Il y a quand même une vraie contradiction forte entre le cloisonnement national et une réflexion locale centrée sur des projets de territoire » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans).

L'évolution de la politique de la ville au niveau national, travaillant désormais à partir de dispositifs et programmes, apparaît de plus en plus déconnectée des évolutions en cours dans de nombreuses collectivités, qui s'inscrivent avant tout sur le développement de projets de territoire. Or, ce qui fait l'objet d'un constat partagé, c'est que l'Etat – local ou national – ne se positionne plus sur les projets de territoire. Les centres de ressources rencontrés lors de la phase de cadrage de la mission avaient tous identifié cette dichotomie : *« Les relations perdurent entre les anciens chefs de projet et les anciens bureaux politique de la ville. Là où il y a carence c'est dans la co-construction du projet de territoire »*. Les professionnels notent également cette divergence d'objectifs, et leur difficulté à faire le lien entre des dispositifs ciblés plutôt sur des personnes (PRE, les programmes de la Dynamique Espoir Banlieues...) et leur volonté de mettre les outils de la politique de la ville au service du développement d'un territoire.

« Quand on travaille sur les territoires, on travaille peu sur une entrée dispositifs, on n'a pas une lecture par dispositifs, qui restent pour nous des moyens. Cette lecture-là n'existe que pour l'Etat. Il y a des questions comme ça qui se posent de manière forte pour l'Etat et qui nous, sur les quartiers, ne nous parlent pas » (supérieur hiérarchique, ville).

« Au plan national et dans un contexte de restriction budgétaire, on essaye de faire bon usage des différents crédits. La priorité c'est l'emploi et l'éducation, avec une logique de résultats. Et ça ne rentre pas complètement dans la culture des chefs de

projet, qui ne comprennent pas ça. Parfois il faut être pragmatique et concret. Moi, j'entends un discours qui ne l'est pas assez » (Préfecture).

Par ailleurs, représentants locaux de l'Etat et généralistes se rejoignent dans l'évocation d'une « politique de la ville dédoublée », qui ne passe pas par eux : c'est le cas de la plupart des programmes de la Dynamique Espoir Banlieues, que peu de généralistes ont suivis, et qui étaient portés localement par les ministères et non pas par l'interministériel. Ainsi, les entretiens mettent en évidence les éléments de la prise de distance entre l'Etat local et les professionnels généralistes de la politique de la ville :

- intégration des professionnels dans les appareils municipaux, avec un mandat qui vient avant tout de la hiérarchie de la collectivité ;
- sentiment d'avoir été « mis de côté » dans le développement d'une partie de la politique de la ville ces dernières années ;
- sentiment que les attentes de l'Etat et les dispositifs proposés sont en décalage avec l'ambition portée par les CUCS de s'inscrire dans des projets de territoire ;
- restrictions budgétaires fortes sur la programmation et abandon plus ou moins annoncé du financement de l'ingénierie.

Ainsi, **il semble bien qu'un décalage existe entre la figure de chef de projet telle qu'elle existe aujourd'hui concrètement, à travers l'action de terrain, et les attentes que le niveau national formule, à distance, à son égard.** Les évolutions que nous venons de décrire semblent en effet **préfigurer un avenir où le chef de projet aurait de moins en moins d'espaces de dialogue et d'échange avec l'Etat, et donc de moins en moins de possibilités de se faire le relais des orientations nationales.**

Elles laissent entrevoir l'ancrage de deux figures possibles de professionnels généralistes de la politique de la ville :

- celle d'un **chef de projet « sur-territorialisé »**, parfaitement intégré à l'appareil municipal/communautaire, soutenu et reconnu par sa hiérarchie et le niveau politique, et qui se placerait progressivement au service exclusif de son territoire, ne cherchant plus à faire le lien avec des directives nationales toujours moins lisibles, si ce n'est en les instrumentalisant, au sens noble du terme, comme des outils au service du territoire.

Parmi les positionnements professionnels identifiés, trois peuvent se retrouver dans ce cas de figure : les chefs d'orchestre, les animateurs de territoire, voire les superviseurs. Ces figures professionnelles (en tout cas les deux premières) peuvent d'ailleurs sans doute perdurer à un retrait de l'Etat dans le financement de l'ingénierie – en tout cas dans un premier temps - dans la mesure où leur cœur de mission reste la conduite d'un projet de territoire, sur les sites économiquement et socialement fragiles des collectivités.

Les superviseurs, eux, sont peu concernés par la question du financement de l'ingénierie, plus celle du financement des actions ; leur persistance dans le champ de la politique de la ville dépend plutôt du choix de l'Etat de poursuivre un soutien à des territoires jugés moins en difficulté que d'autres, mais qui se trouvent dans des

collectivités petites et moyennes, plutôt moins bien outillées pour porter des projets de développement.

- celle d'un **chef de projet gestionnaire par « défaut »** : isolé au sein d'une collectivité qui a une vision avant tout instrumentale de la politique de la ville, l'utilisant comme un « guichet », une opportunité de crédits supplémentaires pour la politique des services, indépendamment d'une vision stratégique de développement territorial.

Parmi les figures identifiées, ce sont surtout certains « ingénieurs » qui peuvent se retrouver dans cette situation – ou plus exactement des professionnels aujourd'hui à mi-chemin entre les figures d'ingénieurs et d'animateurs de territoire, qui se trouvent plutôt dans des villes petites et moyennes, et travaillent de manière relativement isolée (pas ou peu d'équipe), avec des moyens en ingénierie faibles. Ces chefs de projet ingénieurs et gestionnaires, qui semblent très présents dans les villes moyennes, ont tout intérêt à une présence relativement forte de l'Etat à leurs côtés, ainsi qu'à l'existence de réseaux de professionnels et centres de ressources, où ils trouvent régulièrement des outils de réflexion et de qualification ainsi que de cadre pour leur action, ce que ne peut leur proposer leur collectivité, qui voit la politique de la ville avant tout à l'aune de son appui financier à des projets de services et d'associations.

Pour résumer, les relations entre représentants des collectivités et représentants de l'Etat local se distendent, sous l'effet conjoint d'une intégration des professionnels dans les appareils des collectivités et d'une réorganisation de l'Etat local qui renouvelle en grande partie les équipes en charge du suivi de la politique de la ville, les mettant ainsi plus en difficulté pour appréhender de manière globale la politique publique et les poussant à se concentrer sur un suivi administratif et technique de la programmation et des divers dispositifs. Le contenu d'un copilotage stratégique de la politique de la ville au niveau local a clairement perdu de sa consistance.

Dans ce contexte, le co-financement par l'Etat d'une partie des postes de généralistes n'apparaît pas comme un moyen de jouer sur la qualité des relations entre l'Etat local et les généralistes, ni sur la qualité du « contenu » et de l'objet de la politique de la ville. Tout d'abord, **les financements de l'ingénierie respectent un cadre général, mais ils s'inscrivent plus dans une tradition de politique co-pilotée que dans une réflexion stratégique sur les moyens de l'ingénierie locale dédiée à la politique de la ville**. Par ailleurs, la typologie des positionnements professionnels montre clairement que **la capacité d'action des généralistes de la politique de la ville (et donc leur capacité à faire des dispositifs de la politique de la ville des leviers de développement des territoires en difficulté) est avant tout fonction de leur positionnement dans les organigrammes des collectivités, ainsi que de l'avancée de leur collectivité dans l'élaboration et le suivi d'un projet global de territoire**.

Pour autant, constater que le cofinancement de l'ingénierie n'est pas un facteur déterminant de la qualité des relations entre l'Etat local et les généralistes ne permet pas d'affirmer que l'abandon du cofinancement (hypothèse souvent évoquée lors des entretiens sur le terrain) n'aurait pas d'incidence sur les relations entre l'Etat local et les collectivités, ainsi que sur la capacité des professionnels des collectivités à se faire le relais des orientations nationales de la politique de la ville. Il n'est bien entendu pas possible de dire comment réagiraient les collectivités face à ce choix – mais la présente étude, à l'instar de nombreux autres travaux récents sur la politique de la ville, met suffisamment l'accent sur l'hétérogénéité des fonctionnements locaux pour assurer ces réactions ne seraient pas uniformes.

En tout état de cause, la fin du co-financement de postes d'ingénierie (rappelons cependant que la moitié des CUCS seulement disposent de ces moyens) pousserait nécessairement les collectivités à se poser la question de la fonction de « chef de projet généraliste » et de la vocation d'une politique transversale sur les territoires en difficulté. Dans les logiques d'action actuelles, il est possible de penser que des modes d'organisation et des modes de faire promus par la politique de la ville sont bien installés dans certaines grandes collectivités et EPCI – les professionnels en charge d'une politique transversale restent à peu près incontournables pour animer un projet global de territoire, ainsi que les profils de type « animateurs de territoire » dans les organisations territorialisées. Mais toutes les collectivités et tous les EPCI n'ont pas mis en place de projet de territoire global, permettant de décliner des stratégies et moyens spécifiques aux quartiers prioritaires⁴³. En témoigne, dans cette étude centrée sur la figure professionnelle du généraliste de la politique de la ville, la figure de l'ingénieur, notamment lorsque celui-ci est limité, malgré une fonction affichée de chef de projet, à du suivi administratif et financier d'actions et/ou à de la gestion de dispositifs.

⁴³ Voir par exemple l'analyse réalisée sur l'articulation des CUCS à un projet global de territoire dans le rapport récent du cabinet E.C.s. sur commande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, « *Etude portant sur les résultats d'actions d'évaluation réalisées dans le cadre de la politique de la ville* », septembre 2010.

V - DES ENJEUX EN TERMES DE QUALIFICATION ET D'ANIMATION

Posée par l'Acsé dans son cahier des charges, la question des besoins en formation et animation des généralistes de la politique de la ville tend de prime abord à susciter la même réponse que celles liées à leur capacité d'action ou au contenu de leurs missions : les besoins formulés restent dépendants des positionnements de chacun, de l'expérience professionnelle, de la place donnée localement à la politique de la ville et à ses différents outils.

Pour autant, les généralistes restent avant tout inscrits dans un registre d'action publique qui les spécifie : la direction de projet, avec une méthodologie partagée (diagnostic, projet, évaluation) et une action forte de coordination et d'animation de partenariats opérationnels. Par ailleurs, même si la dimension « généraliste » a perdu en partie de sa consistance, puisque nombre de professionnels ont dû se recentrer sur quelques thématiques phares, l'approche par le projet de territoire maintient une tension sur l'exigence de transversalité et la nécessité de pouvoir intervenir dans une compréhension globale des politiques publiques.

Le format de cette mission n'a pas permis de réaliser une analyse approfondie des besoins en formation et animation des généralistes de la politique de la ville, objectif qui, rappelons-le, ne représentait pas l'objet de l'étude. Celle-ci a plutôt été utilisée comme une opportunité pour consulter les professionnels généralistes et disposer d'un éclairage sur ces domaines. C'est pourquoi cette partie, réalisée à partir du croisement des réponses au questionnaire quantitatif et du contenu des entretiens de terrain, propose une présentation des données ainsi recueillies. Elle ne cherche pas, par exemple, à rapporter une analyse des besoins en formation à la typologie des figures professionnelles utilisée dans les parties précédentes.

Pour autant, il nous semble que les constats réalisés permettent de faire émerger certaines lignes de force qui sont autant de pistes pour une action future :

- les **professionnels des collectivités mettent en évidence des points de faiblesse particuliers** : ils se disent ainsi en recherche de connaissance sur les politiques de droit commun qu'ils sont chargés de mobiliser sur les territoires, d'échanges de pratiques (sur le comment faire, comment mettre en place, mais aussi dans une démarche de capitalisation et d'essaimage), ainsi qu'en recherche d'outillage méthodologique (notamment sur l'évaluation). Par ailleurs, les entretiens mettent en évidence un besoin non repéré au travers du questionnaire, celui de la capacité de rendre compte de ce qui est réalisé (communication sur les réalisations et leur sens).
- l'étude met aussi **plus particulièrement en évidence les besoins en formation et animation des représentants locaux de l'Etat dans un contexte de réorganisation**

qui mobilise de très nombreux agents « novices » dans le domaine de la politique de la ville. Ainsi que l'a montré par ailleurs ce rapport, la méconnaissance de cette politique publique spécifique, comme les difficultés méthodologiques sur des points comme l'évaluation et le diagnostic, ont tendance à réduire le co-pilotage exercé par l'Etat au suivi technico-administratif de la programmation du CUCS.

1 - UNE ADAPTATION EN CONTINU AUX EVOLUTIONS DU METIER : UN RECOURS REGULIER A LA FORMATION

L'une des principales caractéristiques de l'évolution de la figure du généraliste de la politique de la ville réside dans une qualification initiale accrue, la majorité d'entre eux étant diplômés d'un bac+5 ou plus dans les domaines du développement local, de l'urbanisme ou de la sociologie. Cette évolution des profils n'est pas sans conséquences sur le positionnement et l'exercice du métier. En montant en compétence (grâce à une formation initiale spécifique pour les jeunes ou au regard des acquis de l'expérience pour les plus anciens), les professionnels de la politique de la ville sont également montés dans les organigrammes des collectivités.

Pour autant, les professionnels continuent de faire remonter de nombreux besoins en termes de formation et d'animation leur permettant de s'adapter au mieux aux réalités du métier. **82,5% des répondants au questionnaire quantitatif ont ainsi suivi, ces dernières années, une formation.**

Avez-vous suivi, ces dernières années, des formations (certifiantes ou non) dans les domaines suivants ?

548 interrogés / 452 répondants / 1605 réponses
% calculés sur la base des répondants

	Effectifs	Fréquence
évaluation	227	50,2%
ingénierie de projet	212	46,9%
management	196	43,4%
politique de la ville et dispositifs spécifiques (GUP, ASV, PRE...)	180	39,8%
animation de réunion - prise de parole en public	109	24,1%
gestion de budget - comptabilité	100	22,1%
développement territorial	76	16,8%
prévention et lutte contre les discriminations	74	16,4%
bureautique	70	15,5%
démarches participatives	65	14,4%
conduite du changement	59	13,1%
connaissance des politiques de droit commun	56	12,4%
prévention de la délinquance	52	11,5%
communication - médiatisation	31	6,9%
animation d'un réseau de partenaires	27	6,0%
reporting	14	3,1%
Total / répondants	452	

La moitié de ces professionnels a ainsi récemment suivi une formation dans le domaine de l'évaluation, en réponse aux exigences de plus en plus fortes en la matière. L'ingénierie de projet et le management ont également fait l'objet de formations pour près de la moitié des professionnels.

Les formations suivies sont pour l'essentiel des modules courts, proposés notamment par les centres de ressources de la politique de la ville, ou relevant du plan de formation de la collectivité (et proposés dans les centres de formation locaux, les IRTS ou le CNFPT). Dans l'ensemble, il ne s'agit pas, pour ces professionnels, de gagner en légitimité par une qualification accrue en termes de diplôme, mais bien de gagner en capacité d'action en jouant sur ce qu'ils considèrent comme des points faibles de leurs compétences.

Une minorité des répondants au questionnaire se sont inscrits dans un cycle de formation qualifiante : 56 professionnels⁴⁴ (soit 11% des répondants) ont obtenu une certification à l'issue d'une formation professionnelle, dont la majorité via une formation continue. Il s'agit le plus souvent de masters, obtenus via l'université ou divers organismes de formation nationaux (CEMEA, CREPS, CNFPT...) ou locaux (IRTS...). Les domaines de formations choisis étaient le plus souvent le développement local ou le travail social.

2. DES AVIS GLOBALEMENT PARTAGES SUR LES BESOINS EN FORMATION, MAIS QUI VARIENT SELON L'ÂGE ET L'EXPÉRIENCE

Interrogés par questionnaire sur leurs propres besoins en formation ou sur ceux de leur équipe, les professionnels ont prioritairement exprimé des besoins de formation dans les quatre domaines suivants :

- La connaissance des politiques de droit commun : quel que soit l'âge, l'expérience ou la nature de la fonction, c'est l'item cité le plus fréquemment
- La conduite du changement
- L'évaluation
- Le management.

⁴⁴ Il s'agit là plutôt de personnes âgées de 50 à moins de 60 ans, de niveau bac +3 ou 4 dans les domaines des sciences éducatives ou du travail social, et qui exercent dans le domaine de la politique de la ville depuis plus de 10 ans.

**Sur quels domaines pensez-vous avoir besoin de formation aujourd'hui
(3 réponses maximum) ?**

548 interrogés / 511 répondants / 1232 réponses
% calculés sur la base des répondants

	Effectifs	Fréquence
connaissance des politiques de droit commun	181	35%
conduite du changement	131	26%
évaluation	123	24%
management	102	20%
développement territorial	95	19%
démarches participatives	89	17%
gestion de budget	79	15%
ingénierie de projet	72	14%
communication - médiatisation	61	12%
politique de la ville et dispositifs spécifiques (GUP, ASV, PRE...)	60	12%
reporting	54	11%
animation d'un réseau de partenaires	46	9%
animation de réunion - prise de parole en public	33	6%
prévention de la délinquance	32	6%
prévention et lutte contre les discriminations	29	6%
bureautique	26	5%
Total / répondants	511	

Le besoin exprimé de mieux connaître les politiques de droit commun répond avant tout à l'évolution de la politique de la ville et à la demande forte de mobilisation du droit commun. Mais cela témoigne également du sentiment d'avoir été en partie dépossédé du caractère généraliste de leur mission, dans la mesure où la multiplication des dispositifs thématiques, la séparation importante dans les organigrammes des domaines de la rénovation urbaine et du « social » au sens large font « perdre la main » aux généralistes sur un certain nombre de champs thématiques. Les centres de ressource notent ce besoin dans les demandes des professionnels.

« Le métier de généraliste se réduit de plus de plus au social. Il y a une perte réelle de connaissance sur des champs comme celui du logement par exemple. En termes de formation, il y a une demande d'animation transversale, de ne pas rester enfermé dans son propre champ. » (centre de ressources)

En réponse à l'éclatement et à la dispersion des dispositifs thématiques, certains professionnels ont d'ailleurs évoqué dans les entretiens l'idée de favoriser les échanges transversaux entre professionnels généralistes dédiés aux CUCS et professionnels en charge de dispositifs thématiques (PRU, PRE, ASV). Parce que leur mission s'est centrée au fil du temps sur quelques thèmes particuliers, ces professionnels reconnaissent leurs difficultés à développer des actions et à mobiliser les acteurs sur d'autres champs.

Par ailleurs, l'expression d'un besoin de connaissance en matière de politique publique s'inscrit aussi dans la perspective des nouveaux enjeux de la politique de la ville.

« Il n'y a pas à proprement dit d'évolution sur la méthode et le contenu du métier mais davantage sur les champs. Il faut être en capacité de se saisir des nouveaux enjeux : le développement durable, la réforme territoriale, l'emploi... » (centre de ressources)

La conduite du changement et le management sont deux items régulièrement cochés dans le questionnaire quantitatif. Ce sont plutôt les jeunes professionnels qui citent la conduite du changement, leurs connaissances techniques et thématiques étant insuffisantes à leur donner une compétence, en termes de savoir-faire comme de savoir-être, d'animateur et de coordinateur.

« Les jeunes professionnels sont recrutés pour leur connaissance thématique mais moins sur leur capacité à animer, à coordonner un réseau. Il y a un enjeu à les faire travailler là-dessus » (centre de ressources).

Les besoins de formation en management répondent à la montée en hiérarchie et au fait que la majorité des généralistes encadrent hiérarchiquement une équipe. Quant à la question de l'évaluation, elle reste un enjeu important pour les professionnels, dans la mesure où plusieurs d'entre eux estiment insuffisantes les propositions existantes (voir plus bas).

a) Passer de la théorie à la pratique

S'exprimant dans des questions ouvertes sur les besoins en formation, les généralistes s'accordent, dans l'enquête par questionnaire, pour cibler ceux qui, d'après eux, ont le plus besoin d'être soutenus dans l'exercice de leurs fonctions : les jeunes professionnels, généralistes et thématiques (formations à la prise de poste...), les agents de développement.

Si les jeunes professionnels peuvent en effet se prévaloir de niveaux de diplômes de plus en plus élevés et d'une connaissance souvent poussée de la politique de la ville et de ses différents dispositifs, ils mettent aussi davantage en avant des besoins de formation en management, animation de réunions et gestion de budget. Pour la plupart il s'agit ainsi de compléter une formation initiale au regard de besoins émergents, liés à une prise de fonction.

Plus généralement, ces professionnels jeunes (ou arrivés récemment en poste) expriment la difficulté et la nécessité de passer de la théorie à la pratique.

« Cela fait un an que je suis là, et je suis noyée dans le travail, donc je n'ai pas vraiment eu le temps de réfléchir à mes besoins en matière de formation. Je serais surtout en attente de formations qui permettent d'avoir des échanges avec d'autres professionnels, sur le mode de l'analyse de pratiques. Je ne recherche pas de formations sur tel ou tel thème en particulier. Dans mon parcours, j'ai déjà suivi des formations de ce type, sur l'évaluation, le management de projet, le management ressources humaines... » (chargé de mission territorial, ville, 33 ans)

Ces jeunes professionnels insistent en particulier sur le besoin d'une approche concrète de leur métier (modalités de mise en œuvre des projets, recherche de financement...), à travers l'outillage nécessaire à la conduite de projet, en intégrant si possible une dimension stratégique et politique. Les entretiens confirment là les réponses au questionnaire : interrogés sur les besoins en formation de leur équipe, les professionnels avaient cité en seconde position l'ingénierie de projet.

Les besoins évoqués tant lors de l'enquête quantitative que lors des entretiens, relèvent ainsi davantage de l'animation et de l'échange de pratiques que de la formation à proprement dit. En ce qui concerne l'animation proposée au niveau local, les professionnels mettent en avant des besoins en termes de mutualisation et d'échanges de pratiques et d'expériences, notamment sur les thématiques mais aussi sur les outils (diagnostics, référentiels...).

C'est plus précisément sur l'évaluation, que les témoignages recueillis font l'objet d'une relative insatisfaction. De très nombreux professionnels ont suivi des formations sur les outils et méthodes d'évaluation, avec un réel impact sur l'outillage des équipes (fiches de suivi de projet plus complètes, travail sur des indicateurs, arrivée de tableaux de bord de suivi, création d'observatoires...), mais le travail ainsi réalisé ne prend pas vraiment sens de manière collective, et les généralistes ont souvent du mal à faire partager aussi bien l'utilisation de ces outils que leur exploitation.

« Moi, je fais des formations régulières autour de l'évaluation. Mais elles sont surtout centrées sur la construction d'outils. Or ce qui m'intéresse surtout, c'est la manière de faire émerger des analyses, de raisonner et de se questionner à partir des chiffres produits. Mais ce volet est assez pauvre je trouve, dans les formations dispensées, y compris dans celles animées par des organismes sérieux et à la pointe, du type Science Po ou Ponts et Chaussées... Les vrais besoins des chefs de projet ne sont pas sur de la formation théorique, mais ils se situent plutôt autour du passage de la théorie à la pratique. » (responsable de service, agglomération, 48 ans).

« Bien sûr, quand on me pose la question des besoins de formation, je réponds toujours l'évaluation et les outils d'évaluation. Mais en même temps, à chaque fois que je suis dans les journées d'animation sur ce thème ou dans les formations, je me dis qu'on ne s'en sort pas si mal. Ces formations ne nous aident pas, de toute façon, à mobiliser les indicateurs récents et pertinents qui nous permettraient de faire un suivi plus serré des territoires. Et elles ne nous aident pas non plus à mettre en place une évaluation collective, un partage des résultats pour aller construire ou affiner des projets de développement avec les élus. » (chef de projet, agglomération, 30 ans)

b) Le reporting et la communication, des points faibles de la politique de la ville

Le reporting et la communication n'ont pas été mis particulièrement en avant dans le questionnaire quantitatif, où les professionnels ont privilégié dans leurs réponses ce qui relève plutôt de la spécificité du métier. Or, comme le rappelle justement un centre de

ressources, *« il ne s'agit pas tant de se familiariser avec les méthodes d'évaluation que d'apprendre à construire un argumentaire pour mobiliser et convaincre les élus. La procédurisation a eu tendance à faire perdre la dimension politique au contenu du métier ».*

Les supérieurs hiérarchiques interrogés sont nombreux à insister sur les défaillances des professionnels en la matière. En ce qui concerne le fait de rendre compte aux élus de ce qui est réalisé et de l'impact de l'action menée, il importe de différencier deux modes de faire :

- le plus souvent, en tout cas dans notre échantillon, le professionnel généraliste travaille de manière très rapprochée avec son élu de référence. C'est le cas notamment lorsque le généraliste a une position de responsable de service, et surtout, bien entendu, lorsqu'il se trouve en position de « chef d'orchestre ». Le « reporting » se fait alors de manière très régulière mais surtout informelle, autour de réunions, généralement hebdomadaires, mais également de visites communes sur site, de participation à l'animation de réunions sur le terrain, etc.

« Les élus sont souvent là : ils président les conseils consultatifs de quartier, font des permanences sur les quartiers, sont dans les comités de pilotage des projets et grosses actions. J'ai également une réunion hebdomadaire avec l'élu à la politique de la ville, où on échange en direct, sur tout ce qui se passe dans les quartiers, les dossiers en cours... Du coup, les élus nous demandent peu de choses en termes de tableaux de bord, documents de suivi etc., car ils connaissent et ils n'ont pas le sentiment d'avoir besoin de beaucoup plus. Là, où ils nous attendraient plus, c'est sur la capacité à apprécier plus précisément l'impact global de l'action – mais ça, c'est là où on pêche... » (responsable de service, 55 ans, ville)

- En revanche, les élus concernés par les thématiques ou les quartiers, mais qui n'ont pas cette relation de proximité avec le généraliste de la politique de la ville restent davantage en demande de reporting organisé et de communication. Par ailleurs, certains professionnels insistent sur la difficulté à faire comprendre leur travail et sur leurs manques en termes d'outils de communication : ce sont ceux qui se sentent assez peu soutenus par leurs élus, et relativement isolés au sein de leur collectivité.

Ainsi, lorsque le professionnel sera dans le premier cas de figure, la formalisation du « reporting » et la capacité à expliciter ce qu'il fait ne sont pas des enjeux vraiment cruciaux, du fait de la proximité du ou des élus, du soutien du maire... En revanche, dès lors que l'on s'éloigne de ce cercle rapproché, et/ou que la vocation de la politique de la ville reste floue au sein de la collectivité, la nécessité d'acquérir du savoir-faire dans le relationnel et le reporting aux élus a été mise en avant, aussi bien par les professionnels que par leurs supérieurs hiérarchique ou les représentants de l'Etat rencontrés.

« Une fois qu'ils sont dedans, les élus s'intéressent toujours à la politique de la ville. Mais ils ont du mal à communiquer cet intérêt à leurs collègues, et on ne les aide pas beaucoup là-dessus. Comment rendre la politique de la ville sexy ? C'est une vraie

question, la communication. Quand on s'engage dans un projet Urbact, par exemple, il faut dédier une personne à la communication du projet, c'est obligatoire. Alors que dans la politique de la ville, on n'est que dans l'action et on n'a pas les moyens de prendre du recul pour faire la communication. La politique de la ville gagnerait à avoir les moyens de dire ce qu'elle fait. » (chef de projet, agglomération, 38 ans)

« Les gens ont beaucoup de mal à "faire du récit", raconter ce qu'ils font. Il y a une tradition chez les chefs de projet, comme chez les opérateurs, qui veut qu'on fasse des choses bien, donc ce n'est pas la peine de l'explicitier davantage. Du coup, ils décrivent du contexte, des objectifs, ils sont dans la justification de ce qu'ils font, mais sans jamais éclairer le contenu et donner vraiment à voir ce qu'ils font. Peut-être y a-t-il là une lacune dans la formation, dans cette incapacité à faire de la politique de la ville autre chose qu'un domaine de spécialistes ? » (supérieur hiérarchique, EPCI)

3 - UNE OFFRE DE QUALIFICATION ET D'ANIMATION PAR L'ETAT QUI RESTE A STRUCTURER

Les remarques faites par les répondants à une question libre sur les besoins en animation locale rejoignent celles faites en matière de formation, dans la **mesure où les récurrences les plus nombreuses concernent les souhaits d'échanges de pratiques**. De manière marginale, certains professionnels ont même évoqué la perspective d'aller vers une animation de type collégial, impliquant les grands partenaires institutionnels (croisement droit commun / dispositifs spécifiques).

a) En termes d'animation, voire de qualification, un rôle important des centres de ressources

Présents sur 16 régions (dont 4 départements franciliens), les centres de ressource de la politique de la ville restent les principaux pourvoyeurs d'offre d'animation et de qualification en direction des professionnels. **Plus de la moitié d'entre eux (56% des répondants au questionnaire) ont participé ces deux dernières années à des sessions d'animation organisées par un centre de ressources de la politique de la ville** (en moyenne 3,5 sessions). Les trois-quarts d'entre eux ont participé à des sessions concernant l'évaluation et l'observation, un tiers sur le pilotage ou l'animation des CUCS et un quart sur le logement, l'habitat ou la rénovation urbaine, le plus souvent sous la forme de rencontres thématiques ponctuelles (79% des cas), ou de groupes de travail (45%).

Notons également que 35% des professionnels interrogés sont membres d'une association professionnelle. Il s'agit très majoritairement de l'IRDSU.

Mais l'enquête par questionnaire a aussi montré que près de la moitié des répondants juge qu'il existe actuellement des besoins non couverts en matière d'animation, en particulier au niveau local. Dans plusieurs régions, les professionnels regrettent une absence d'échanges

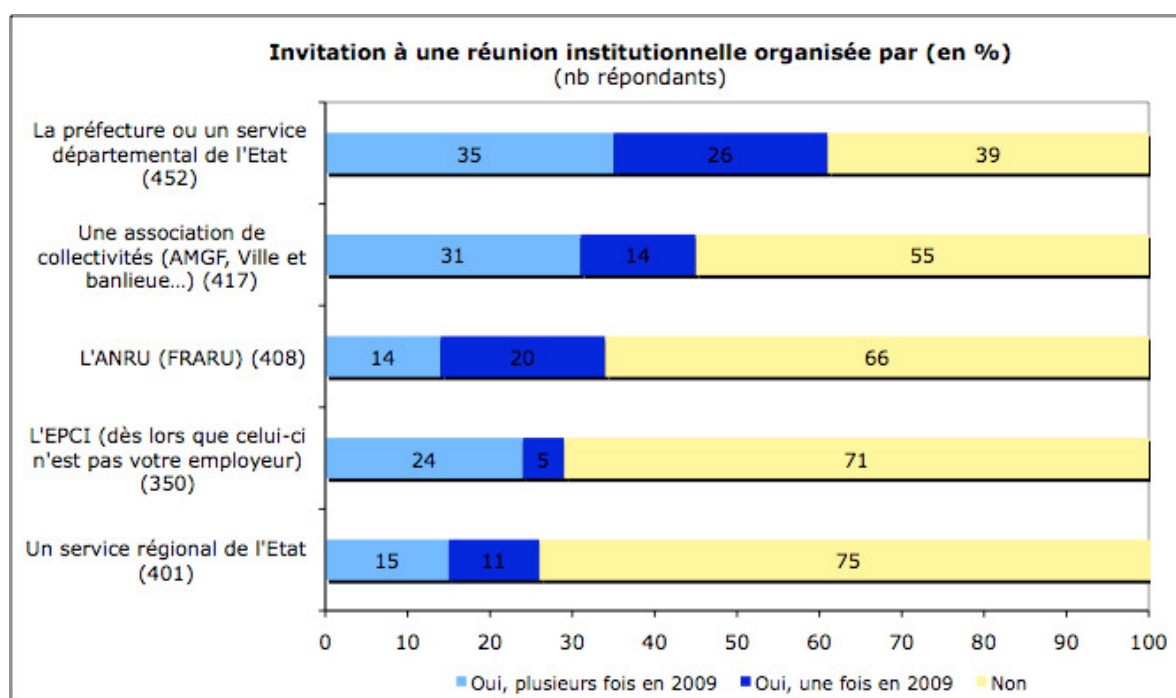
et de travail entre professionnels de la politique de la ville à un niveau départemental : insuffisance de travail en réseau, de projets... Si l'on regarde plus précisément, les régions sans centre de ressources (Champagne-Ardenne, Auvergne, Guadeloupe...) le signalent systématiquement comme une difficulté pour travailler la professionnalisation, trouver des espaces de formation, bénéficier d'échanges de pratiques...

b) Quel rôle de l'Etat dans l'animation locale de la politique de la ville ?

Les professionnels (et les représentants de l'Etat eux-mêmes) soulignent un investissement très inégal de l'Etat local et national dans l'animation et l'échange avec les chefs de projet.

Au niveau départemental, la préfecture ou les services départementaux de l'Etat restent cependant les principaux organisateurs de réunions institutionnelles visant à animer un réseau local des professionnels de la politique de la ville. En effet, plus de la moitié des professionnels a été invitée au moins une fois à ce type de réunions organisées par les services de la préfecture ou les services départementaux de l'Etat en 2009 (voir graphique ci-après).

Avez-vous été convié en 2009 à une ou plusieurs réunions institutionnelles visant à animer le réseau local des professionnels de la politique de la ville ?



Mais dans le contexte actuel de réorganisation des services, **la mobilisation des préfectures sur le sujet de l'animation est inégale et incertaine** (un changement de préfet peut signifier la fin des rencontres entre professionnels et représentants locaux de l'Etat à un niveau stratégique) – alors même que des besoins nouveaux apparaissent,

notamment afin d'améliorer la compréhension entre délégués du préfet et chefs de projet. Par ailleurs, les entretiens ont peu évoqué l'animation interministérielle organisée par l'Etat régional, si ce n'est pour en regretter la faiblesse actuelle, liée aussi bien à des réorganisations qu'à des insuffisances de moyens. Cette faiblesse peut s'expliquer par l'intégration, en 2010, des anciennes Directions régionales de l'Acisé dans les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Ainsi, qu'il s'agisse du niveau national ou du local, il est régulièrement évoqué l'insuffisance d'échanges de pratiques et d'expérience, l'absence de plateforme informatique, ou de rencontres de type séminaire pour proposer des temps d'échanges entre professionnels. Le souhait d'information sur le devenir de la politique de la ville est évoqué à plusieurs reprises, les professionnels signalant l'impossibilité d'anticiper des évolutions.

Conscients de ces besoins, les représentants locaux de l'Etat font ainsi valoir la pertinence du niveau départemental pour relayer les directives nationales, faire remonter les attentes et contribuer à animer et soutenir un réseau de professionnels, comme ont déjà commencé à le faire certaines DDSC :

« Il existe deux réseaux de professionnels qui constituent des points d'appui : une association de chefs de projets du département et un réseau des coordonnateurs PRE. Nous travaillons actuellement à recueillir ce que sont leurs besoins et leurs attentes en termes d'animation. L'objectif serait de pouvoir les mobiliser et travailler en commun sur une thématique. » (DDSC)

« Depuis peu, on organise des réunions de travail entre les chefs de projet du département dans lesquelles on aborde des aspects très opérationnels. On évoque des problématiques partagées. On crée des outils et des procédures communes. On a par exemple élaboré un dossier unique de demande de subvention. Ces rencontres ont permis de tisser un réseau en l'absence de centre de ressources sur le territoire. » (DDSC)

Certains agents rappellent le rôle à jouer par le niveau régional de l'Etat, tout en soulignant la distinction avec le niveau départemental, qui est, à leurs yeux, le bon niveau pour un dialogue de proximité et le suivi de la mise en œuvre.

« Il ne faudrait pas oublier le niveau régional qui est compétent sur la conception tandis que le niveau département est sur la mise en œuvre de proximité. Mais au niveau régional, c'est silence radio actuellement, en raison de problèmes de réorganisation. » (DDSC)

c) Quelle pertinence d'une animation nationale des généralistes de la politique de la ville ?

Une des dernières questions du questionnaire quantitatif portait sur les besoins en animation nationale de la politique de la ville. Il s'agissait d'une question ouverte, et peu de professionnels ont pris la peine de la remplir (alors que presque tous ont émis une remarque ou un avis sur les besoins en formation et animation au niveau local) – ceux qui l'ont remplie se contentant parfois de noter qu'il n'existait pas d'animation au niveau national.

Lors des entretiens, la même question a été posée à tous nos interlocuteurs, quel que soit leur statut : *« A votre avis, y a-t-il des besoins en matière d'animation des professionnels de la politique de la ville localement et surtout nationalement ? Pensez-vous souhaitable / important que l'Acsé se rapproche des chefs de projet par la mise en place d'une animation nationale ? »*

Les généralistes interrogés répondent très peu à la question. La plupart du temps, ils se contentent d'un simple constat, celui que l'Acsé n'a pas de contact direct avec eux, et que la disparition des Directions régionales a à leurs yeux confirmé une tendance, celle du suivi de la gestion de dispositif sans recherche de relation et contact avec les professionnels. Sans marquer particulièrement d'hostilité à l'esprit de la proposition, les professionnels se placent délibérément dans l'expectative et l'attente d'éventuelles propositions. Les seules propositions directes recueillies concernent la possibilité de renforcer le rôle des centres de ressources en tant que courroie de transmission entre le national et le local, entre l'Etat et les professionnels des collectivités. Ceci dit, le graphique présenté deux pages plus haut montre que les généralistes répondent aux propositions de rencontre et d'échanges qui leur sont faites par l'Etat local : 61% des généralistes interrogés s'étaient rendus au moins une fois à une réunion initiée par des représentants départementaux de l'Etat dans l'année précédant l'enquête ; un quart d'entre eux avait répondu à une invitation en provenance des services régionaux de l'Etat.

Les supérieurs hiérarchiques des généralistes, très inscrits dans une logique de collectivité, se positionneraient plutôt dans une relative hostilité au projet – de crainte de contribuer à alimenter à l'interne une confusion sur le positionnement de la politique de la ville et de ses professionnels. Mais là aussi, les entretiens sont très pauvres, et livrent peu de réactions.

En revanche, les représentants locaux de l'Etat réagissent dans l'ensemble très vivement à cette question. Globalement, notre panel se sépare en deux : ceux qui s'affirment parfaitement opposés à cette idée, et ceux qui la jugent intéressante à condition que l'Etat local fasse partie du dialogue prévu. Quelle que soit la position exprimée, tous nos interlocuteurs s'accordent au moins sur un point : le souhait de voir l'Acsé se rapprocher davantage des Missions ville et bureaux « Cohésion sociale » et de construire un dialogue avec les relais locaux de l'Etat, notamment pour accompagner et outiller des techniciens souvent peu au fait des complexités de la politique de la ville.

« Le dialogue est très impersonnel entre l'Acsé et l'Etat départemental. Il y a certes beaucoup de réunions à haut niveau mais il n'y a aucun lien entre techniciens, ce qui est dommageable. L'Acsé pourrait par exemple réunir les techniciens des

départements sur chaque thématique afin de travailler ensemble et échanger sur nos pratiques. » (DDCS)

Les agents de l'Etat qui rejettent la pertinence d'une animation de l'Acsé en direction des chefs de projet politique de la ville réagissent en évoquant leur crainte d'être dépossédés de leur prérogative – celle des relations de proximité avec les professionnels, en tant que courroie de transmission entre l'Etat national et les collectivités.

« L'Acsé a mieux à faire en direction des services de l'Etat ! Je suis un peu surpris que l'Acsé se préoccupe des relations avec les chefs de projet : c'est nous qui avons des relations avec les chefs de projet ! De plus, nous avons très peu de relations avec l'Acsé, qui nous tient très peu informés des priorités de la politique de la ville dans les services déconcentrés, par exemple. Par les réseaux de professionnels, la chef de projet a souvent les informations avant moi. Je considère que je suis dans mon rôle en rappelant les priorités de l'Acsé et que je suis entendu là-dessus. Quand les services centraux s'adressent aux collectivités, ils oublient souvent le niveau local de l'Etat. A mon avis, il y a plus à faire pour améliorer la relation avec le niveau local de l'Etat » (Préfecture).

« Je ne vois pas en quoi le chef de projet peut être un bon relais pour faire passer les priorités de l'Etat. Son rôle, c'est de faire passer les priorités de la ville ! Le bon relais, c'est le pôle politique de la ville dans le département, ou le délégué du préfet. » (DDCS)

D'autres reprennent à leur compte l'idée d'un dialogue renouvelé entre l'agence et les généralistes des collectivités, en mettant en avant que ce type d'initiative pourrait également être l'occasion de redynamiser les échanges entre les équipes projet et l'Etat local, en ouvrant des espaces d'échanges « sur le fond », et s'éloignant quelque peu du seul pilotage technique de la programmation.

« Je pense que la mise en place d'un dialogue direct entre l'Acsé et les chefs de projet viendrait épauler notre travail avec les équipes MOUS de manière intéressante. A la condition que ce ne soit pas déconnecté de l'Etat local, qu'on soit associé. On est partisan d'une communication et d'échanges de pratiques qui ne peuvent que nous apporter. Il serait par exemple intéressant de créer, au niveau national, des lieux où pourraient débattre les services de la DDCS et les chefs de projet » (DDCS).

Cet interlocuteur reprend la même idée, mais la nuance, en estimant qu'une animation en direction des chefs de projet (quelle que soit sa forme) ne se conçoit pas sans clarifier l'objectif poursuivi derrière le dialogue (ou le service) proposé :

« Oui, il manque une animation vers le local. Vers l'Etat, c'est sûr, mais aussi vers les chefs de projet. Si on veut confirmer leur rôle, en tout cas, il faut les légitimer, et cela peut être une raison. L'ANRU, elle, a su faire ce lien avec le terrain, alors pourquoi

pas l'Acsé ? Des formations, journées d'information ou d'échanges, je pense que cela pourrait les intéresser. Mais il faut savoir pourquoi. » (DDCS)

En conclusion, les réponses à la question des besoins en animation permettent d'identifier des attentes assez différentes selon que l'on travaille au niveau de l'Etat ou des collectivités :

- les professionnels des collectivités privilégient les approches locales (départementales voire régionales) d'animation, que cela soit par l'intermédiaire des centres de ressources, ou des réseaux de professionnels. Ils répondent aussi facilement présents aux réunions d'informations et d'échanges proposées par les préfectures, voire les services régionaux de l'Etat, sur l'actualité de la politique de la ville.
- les représentants locaux de l'Etat sont, eux, avant tout en demande d'un dialogue plus important et plus direct avec l'Acsé, afin de jouer au mieux leur mission de relais des orientations nationales vers les collectivités – même s'ils sont très ouverts à disposer d'espaces de rencontres et d'échanges plus réguliers avec les agents des collectivités.

CONCLUSION

La mission réalisée pour l'Acsé se devait de répondre à une double commande : actualiser la connaissance des profils des professionnels généralistes de la politique de la ville ; décrire et analyser leurs positionnements professionnels, au regard de leurs différents contextes d'intervention, et *in fine*, produire une analyse de leur capacité d'action au sein de l'ingénierie locale de la politique de la ville, qui s'est considérablement élargie, complexifiée et spécialisée ces dix dernières années.

Ces professionnels ont en commun la gestion des CUCS, contrats dont l'ambition initiale, telle qu'affichée dans les circulaires de création, était d'être « *le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants des quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires.* » Il a vocation « *à intégrer et mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs existants sur le territoire concerné et concourant aux objectifs prioritaires fixés (...)* ». ⁴⁵ Ils ont donc en commun cette vocation de « généralistes », qui les positionne dans un objectif de coordination de projet global – en opposition avec les « spécialistes », qui se consacrent à une thématique, ou à un dispositif thématique. Un des questionnements de l'étude était de comprendre comment, et dans quelles limites, se réalise cette mission « généraliste », et quelle place le professionnel ainsi qualifié prend-il dans l'ensemble de l'ingénierie produite localement au titre de la politique de la ville.

Au-delà d'un portrait des grandes caractéristiques d'un corps de professionnels, la première partie de cette mission, réalisée à partir de l'exploitation d'un questionnaire quantitatif, a mis en évidence la difficulté à décrire de manière unifiée un « métier » dont les conditions d'exercice pèsent autant sur le contenu des missions et tâches assumées : hétérogénéité des contextes d'intervention, dans la mesure où ils peuvent désormais œuvrer au niveau d'une ville, d'un EPCI ou d'un quartier ; hétérogénéité des statuts et fonctions, avec des intitulés de poste qui peuvent être directeur général adjoint, directeur d'un service, chef de projet, chargé de mission ; hétérogénéité des compétences et outils dont ils ont la charge – allant du seul CUCS à tout ou partie des dispositifs labellisés « politique de la ville » et s'élargissant éventuellement à d'autres politiques locales. L'étude a également permis de rappeler que tous les sites en politique de la ville n'y dédiaient pas du personnel spécifique.

Le projet de décrire le plus concrètement possible les activités de ces professionnels, puis d'analyser leurs positionnements au sein des collectivités afin de rendre compte de leurs capacités d'action – nécessairement très diverses - se heurte d'emblée à ce foisonnement des éléments contextuels, ainsi qu'à la sensation d'éparpillement des dispositifs de la politique de la ville et des moyens humains qui lui sont consacrés au sein des organigrammes des collectivités et EPCI.

⁴⁵ Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.

Pour résoudre cette difficulté, nous avons fait le choix de travailler à partir de l'identification de postures professionnelles, révélant **quatre façons d'investir l'espace métier du « généraliste de la politique de la ville »**, et mettant en évidence l'importance, dans le sens et le contenu donnés au métier, de certains facteurs structurants : et notamment la proximité avec l'échelon stratégique et politique des collectivités, comme avec le « terrain », pris comme la capacité d'animation et de coordination d'un réseau d'acteurs opérationnels.

La combinaison de ces deux facteurs permet d'obtenir une posture professionnelle « forte », au sens où celle-ci ne peut exister que s'il existe, au sein de la collectivité, un projet social et urbain construit et partagé, et suffisamment fédérateur pour qu'il dispose de moyens de mise en œuvre. Nous avons appelé « chefs d'orchestre » les professionnels de ces collectivités, dotés d'outils conséquents d'action et de légitimité : pilotage de plusieurs dispositifs politique de la ville, élargissement des missions au-delà de la politique de la ville, équipe dédiée, position hiérarchique haute... La plupart du temps, il s'agit de fonctionnaires territoriaux, très intégrés à l'administration municipale : pour autant, par un paradoxe qui n'est sans doute qu'apparent, ils se caractérisent également par une plus grande capacité à faire la synthèse des cahiers des charges locaux et nationaux de la politique de la ville. De fait, leur positionnement stratégique les met à même d'échanger et négocier avec l'Etat local, d'apprécier la façon d'adapter au mieux les orientations nationales aux priorités définies localement.

Les professionnels qui se tiennent (ou sont tenus) davantage à distance à la fois du niveau politique et du terrain sont poussés vers une posture plus technicienne, qualifiée « d'ingénieur ». Ils travaillent souvent au niveau d'un EPCI : l'échelon territorial favorise une distance au terrain, pendant que la répartition des compétences entre EPCI et villes oriente certaines intercommunalités vers un rôle de régulation et une coordination d'ensemble de la politique de la ville. Si le seul rôle d'observation, suivi et évaluation ne donne que très peu de capacités d'action en termes de développement de projet, en revanche, certains de ces professionnels, très inscrits dans un rôle d'animation et de coordination, jouent un rôle important dans le soutien aux équipes locales de la politique de la ville.

L'analyse des sites d'étude montre que les professionnels « ingénieurs » dans une collectivité le sont souvent par défaut : ils œuvrent en effet plutôt dans des villes qui ne sont pas parvenues à donner sens à la politique de la ville, et qui ont plutôt tendance à utiliser les dispositifs spécifiques en appui aux politiques sectorielles municipales. Ces professionnels, toujours extrêmement critiques sur leur métier, ont du mal à s'extraire de la gestion de dispositif, faute de pouvoir s'inscrire dans l'animation d'un projet local et d'un réseau partenarial au service de ce projet. Leur capacité de mobilisation du droit commun est, globalement, réduite.

La typologie identifie également deux figures, plus marginales, qui s'éloignent plus ou moins des caractéristiques des chefs de projet. Ceux que nous avons appelé les « animateurs de territoire », travaillent à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers et se caractérisent par leur très grande proximité avec le terrain : ils s'inscrivent de plus en plus dans un mouvement de

territorialisation de l'action publique par les collectivités locales et se consacrent à l'accompagnement des opérateurs du territoire, ainsi qu'à son animation globale, souvent chargés également de gérer des dispositifs de proximité (démocratie participative, journal de quartier...) et/ou d'actionner l'ensemble des dispositifs existants au service du projet territorial. Cette figure professionnelle se présente comme une évolution des profils de chefs de projet de territoire de la politique de la ville. Ces professionnels s'émancipent quelque peu de la politique de la ville dans le cadre de la territorialisation des politiques locales, les dispositifs spécifiques étant des outils parmi d'autres à utiliser au profit du territoire.

Pour finir, nous avons nommé « superviseurs » des généralistes qui ne se caractérisent pas par la fonction de chef de projet, mais par leur rôle de référent de la politique de la ville dans des communes petites et moyennes qui n'ont pas d'équipe dédiée.

Ces postures professionnelles s'inscrivent dans des modèles organisationnels bien distincts : le positionnement au sein des services est un facteur structurant de la capacité d'action du généraliste. Ainsi, l'analyse met en évidence une plus grande latitude d'action des généralistes « chef d'orchestre », qui ont une capacité de développement de projet et de coordination plus importante que les autres figures décrites. Ces professionnels travaillent dans des collectivités qui sont parvenues à fabriquer un projet social de territoire suffisamment fédérateur pour que des moyens conséquents soient donnés à sa mise en œuvre. Dans les collectivités au projet moins abouti, ou qui ne sont pas parvenues à donner sens à la politique de la ville, les généralistes ont en charge peu de dispositifs et aucune autre politique publique au-delà de la politique de la ville – ils ne travaillent donc pas dans des conditions favorables à un travail en transversalité, ce qui se traduit par une faible capacité de mobilisation des partenariats et une relation trop distante avec le politique pour peser vraiment sur les orientations prises.

Cette question de la place du projet de territoire apparaît d'autant plus importante qu'elle est également au cœur des évolutions des relations entre les professionnels généralistes et les représentants locaux de l'Etat. Le développement des dispositifs thématiques, ainsi que les exigences désormais bien plus affirmées de l'Acsé en termes de suivi et d'évaluation de l'impact des actions et des programmations conduisent à renforcer les compétences en ingénierie au sein des collectivités : l'étude sur site confirme d'ailleurs les efforts réalisés pour améliorer les compétences en termes de diagnostic et d'évaluation – même si les marges de progression restent importantes. Par ailleurs, à la suite de la réorganisation de l'Etat, de nouveaux personnels sont en charge du suivi de la politique de la ville : maîtrisant encore difficilement la complexité de cette politique publique, ces nouveaux interlocuteurs des communes s'inscrivent davantage dans une relation très centrée sur le suivi technique et administratif de la programmation. De manière générale, les relations entre l'Etat local et les référents généralistes des collectivités pour la politique de la ville prennent de moins en moins en compte la dimension stratégique du « co-pilotage », celle de l'échange sur le sens des actions soutenues et, plus largement, celle du sens et des objectifs partagés de la politique publique co-pilotée. L'Etat local concentre sa vigilance sur les compétences « d'ingénieurs » des professionnels des collectivités (et leur capacité à outiller les opérateurs

en ce sens), dans une volonté de plus grande efficacité et efficience des actions menées. Ces exigences sont peu remises en cause par les généralistes, qui en reconnaissent le bien fondé. Cependant, il n'est pas évident que ce nouveau positionnement de l'Etat local soit le plus efficace en matière de co-pilotage et de renforcement des partenariats avec les professionnels des collectivités, dans la mesure où il a tendance à générer plutôt des figures d'ingénieurs, moins axés sur la direction de projet et donc moins efficaces dans la mobilisation opérationnelle des partenariats et la coordination des acteurs.

Par ailleurs, la déconnexion entre le travail sur l'impact d'un projet ou d'un dispositif (qui consiste souvent à collecter quelques indicateurs de résultat) et le travail sur le sens d'une politique publique apparaît problématique, si celle-ci se poursuit, puisqu'elle suscite le sentiment, chez des acteurs en charge de co-piloter et co-gérer une politique, de poursuivre des objectifs désormais très différents : les professionnels des collectivités œuvrant pour renforcer les projets de territoire et mobiliser à cet effet les outils des politiques publiques, pendant que les agents de l'Etat se concentreraient sur un suivi de dispositifs et de résultats, peu connectés au contexte local d'intervention. La synthèse entre ces deux conceptions de la politique de la ville, projet de territoire versus dispositif sectoriel, reste encore à faire.

ANNEXES

1. Questionnaire de la phase quantitative
2. Présentation de l'échantillon quantitatif
3. Les guides d'entretien
4. Tableaux détaillés des données de l'enquête quantitative

1 - QUESTIONNAIRE SUR LES CHEFS DE PROJET ET LES PROFESSIONNELS « GENERALISTES » DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Ce questionnaire est réservé à un traitement national anonyme par le cabinet FORs.
Il faut environ entre 20 et 30 minutes pour le remplir et le renvoyer.
Merci de votre participation !

PARTIE 1 – IDENTITE ET PARCOURS PROFESSIONNEL

1. **Vous êtes :** ☐ une femme ☐ un homme

2. **Votre âge :** |__|__|

• Poste et statut

3. **Intitulé exact de votre poste :** [texte libre]

4. **Nature de votre fonction (merci de cocher même si cela est redondant avec la question précédente) :**

- ☐ DGS ou DGA
- ☐ Directeur ou Responsable de service
- ☐ Chef de projet ou Directeur de projet
- ☐ Adjoint du Chef de projet ou du Directeur de projet
- ☐ Chargé de mission
- ☐ Coordonnateur
- ☐ Chargé de développement
- ☐ Autre, précisez :

5. **Votre statut actuel :** ☐ contractuel ☐ fonctionnaire

6. **Si vous êtes contractuel, quel type de contrat avez-vous :**

- ☐ CDI
- ☐ CDD

7. **Si vous êtes en CDD, quelle est la durée de votre contrat actuel :**

- ☐ 6 mois ou moins
- ☐ Entre 6 mois et 1 an (inclus)
- ☐ Entre 1 an et 2 ans (inclus)
- ☐ 3 ans

8. **Si vous êtes fonctionnaire, quelle est votre fonction publique d'appartenance :**

- ☐ Territoriale
- ☐ Etat

9. **Si vous êtes fonctionnaire territorial ou contractuel de cette fonction publique, quel est votre cadre d'emploi actuel :**

- ☐ Administrateur territorial
- ☐ Ingénieur territorial
- ☐ Attaché territorial
- ☐ Rédacteur territorial
- ☐ animateur territorial
- ☐ Autre, précisez :

10. **Etes-vous en charge d'autres politiques, en plus de la politique de la ville ?**

- ☐ oui
- ☐ non

11. **Si oui, laquelle ou lesquelles :**

12. **Si oui, quelle part de votre temps de travail est consacrée à la politique de la ville (définie d'une manière globale : CUCS, dispositifs...) ?**

- ☐ Entre 80 et 100%
- ☐ Entre 60 et 80 %
- ☐ Entre 40 et 60%
- ☐ Entre 20 et 40%
- ☐ Moins de 20%

• Ancienneté

13. Quels sont le mois et l'année de votre arrivée à ce poste [mm/aaaa] :

□□ / □□□□

14. Est-ce votre premier poste dans le domaine de la politique de la ville ?

☐ OUI ☐ NON

Si non, merci de répondre aux questions suivantes.

Si oui, merci de passer directement à la question 19.

15. Si non, depuis combien d'années travaillez-vous dans le domaine de la politique de la ville ?.....

16. Si vous avez exercé une ou plusieurs autre(s) fonction(s) dans ce domaine, quelle est(sont)-elle(s) ?
(plusieurs réponses possibles)

- ☐ Directeur
- ☐ Chef de projet
- ☐ Chargé de mission
- ☐ Coordonnateur
- ☐ animateur
- ☐ Chargé de développement
- ☐ Assistant / Secrétaire
- ☐ Autre, précisez :

17. Sur quel(s) autre(s) dispositif(s) de la politique de la ville avez-vous déjà travaillé avant votre fonction actuelle (plusieurs réponses possibles)

- ☐ CUCS / Contrat de ville
- ☐ Grand projet de ville / Opération de rénovation urbaine / ANRU
- ☐ Programme de réussite éducative
- ☐ Atelier santé ville
- ☐ Contrat local de sécurité / Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
- ☐ Gestion urbaine de proximité
- ☐ Ville vie vacances
- ☐ Lutte contre les discriminations
- ☐ Autre(s), précisez :

18. Où avez-vous exercé ces différentes fonctions ?

- ☐ principalement dans la même collectivité
- ☐ principalement dans une autre collectivité
- ☐ principalement dans un (ou des) service(s) de l'Etat
- ☐ principalement dans un (ou des) GIP(s)
- ☐ principalement dans une (ou des) association(s)
- ☐ principalement dans un autre type d'organisme

19. Au cours de votre carrière, avez-vous travaillé ?

- Dans une association : ☐ oui ☐ non
- Dans un équipement socio-culturel ou sportif : ☐ oui ☐ non
- Dans un service de l'Etat : ☐ oui ☐ non

PARTIE 2 - ENVIRONNEMENT PROFESSIONNEL

• Positionnement de votre poste

20. Votre employeur actuel est-il :

- ☐ Communauté urbaine
- ☐ Communauté d'agglomération
- ☐ Communauté de communes
- ☐ Syndicat intercommunal
- ☐ Mairie
- ☐ GIP
- ☐ Association
- ☐ Autre, précisez :

21. Si votre employeur est un EPCI ou une commune, votre supérieur hiérarchique direct (n+1) est-il :

- ☐ le président d'EPCI
- ☐ le maire
- ☐ le directeur de cabinet
- ☐ le DGS
- ☐ un DGA
- ☐ un Directeur / Chef de service de la collectivité
- ☐ un directeur de territoire, de quartier...
- ☐ autre, précisez :

22. Si votre employeur est un EPCI ou une commune, quel est votre service de rattachement ?

- ☐ Direction Générale des Services
- ☐ Cabinet du Maire ou du président d'EPCI
- ☐ Direction ou service politique de la ville / cohésion sociale
- ☐ Direction ou service politiques urbaines / habitat/ aménagement
- ☐ Direction ou service politiques sociales / solidarité
- ☐ Direction ou service du développement territorial, de proximité...
- ☐ Direction ou service sectoriel ou thématique (éducation, emploi...)
- ☐ Autre, précisez :

23. Quelle est la thématique de délégation de votre (ou vos) élu(s) référent(s) ?

- ☐ Politique de la ville / Cohésion sociale
- ☐ Action territoriale ou de proximité
- ☐ Urbanisme / Habitat, logement / Aménagement / Rénovation urbaine
- ☐ Action sociale / Solidarité / CCAS
- ☐ Enfance / Jeunesse / Education
- ☐ Prévention / Sécurité / Tranquillité publique
- ☐ Citoyenneté / Démocratie de proximité
- ☐ Santé / Handicap
- ☐ Egalité / Lutte contre les discriminations
- ☐ Economie / Emploi
- ☐ Autre, précisez :

24. Si votre employeur est un EPCI ou une commune, quel est le nombre de niveaux hiérarchiques entre vous et le maire ou président d'EPCI (en incluant ce dernier) : |_|_|_|

25. Dirigez-vous une équipe de collaborateurs (en lien hiérarchique) ?

- ☐ Oui
- ☐ Non

26. Si oui, combien d'agents travaillent sous votre responsabilité hiérarchique : |_|_|_|

27. Combien occupent des fonctions purement administratives (secrétariat, accueil...), en ne comptant pas les éventuels agents dédiés à l'instruction des dossiers de financement ? |_|_|_|

28. Dirigez-vous une équipe de collaborateurs (ou équipe projet) en lien fonctionnel ?

- ☐ Oui
- ☐ Non

29. Si oui, combien d'agents travaillent sous votre responsabilité fonctionnelle : |_|_|_|

• Votre inscription dans les dispositifs locaux de la politique de la ville

30. En dehors du CUCS, êtes-vous actuellement responsable d'autres programmes ou dispositifs de la politique de la ville ?

- ☐ oui
- ☐ non

31. Si oui, lesquels ?

- ☐ Rénovation urbaine
- ☐ Réussite éducative
- ☐ Atelier santé ville
- ☐ Contrat local de sécurité / Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
- ☐ Gestion urbaine de proximité
- ☐ Ville vie vacances
- ☐ Lutte contre les discriminations
- ☐ Autre(s), précisez :

32. Pour les programmes ou dispositifs dont vous n'êtes pas responsable, quel est votre lien fonctionnel avec les personnes qui en ont la charge :

	Fait partie du même service que moi	Fait partie d'un autre service	Fait partie de la même direction	Fait partie d'une autre direction	Dépend d'une autre collectivité (commune ou EPCI) que moi	Dispositif absent dans ma collectivité
Rénovation urbaine						
Réussite éducative						
Atelier santé ville						
Contrat local de sécurité / Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance						
Gestion urbaine de proximité						
Ville vie vacances						
Lutte contre les discriminations						
Développement durable / Agenda 21						

33. Pour les programmes ou dispositifs dont vous n'êtes pas responsable, quelle est la différence de position hiérarchique entre les personnes en charge de ces programmes et vous-même ? (étant précisé que cela ne signifie pas nécessairement une différence dans l'importance des responsabilités de chacun)

	Même niveau hiérarchique que moi	A un niveau hiérarchique supérieur	A un niveau hiérarchique inférieur	Dispositif absent dans ma collectivité
Rénovation urbaine				
Réussite éducative				
Atelier santé ville				
Contrat local de sécurité / Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance				
Gestion urbaine de proximité				
Ville vie vacances				
Lutte contre les discriminations				
Développement durable / Agenda 21				

34. Pour les programmes ou dispositifs dont vous n'êtes pas responsable : très concrètement et en moyenne sur l'année, travaillez-vous en lien avec les agents en charge des dispositifs suivants ?

	jamais	rarement	assez souvent	souvent	dispositif absent dans ma collectivité
Rénovation urbaine					
Réussite éducative					
Atelier santé ville					
Contrat local de sécurité / Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance					

Gestion urbaine de proximité					
Ville vie vacances					
Lutte contre les discriminations					
Développement durable / Agenda 21					

PARTIE 3 – LE CONTENU DE VOTRE TRAVAIL

35. Selon vous, quelle part de votre travail (en %) consacrez-vous en moyenne dans l'année aux tâches suivantes ?

Management / encadrement	□□□ %
Réunions avec les services de votre collectivité	□□□ %
Réunions avec les services de l'Etat	□□□ %
Réunions avec les partenaires locaux (hormis votre collectivité et l'Etat)	□□□ %
Accompagnement des associations (montage, suivi des projets)	□□□ %
Concertation avec les habitants	□□□ %
Programmation et instruction de dossiers	□□□ %
Reporting aux élus / DG (au sein de votre collectivité)	□□□ %
Reporting aux financeurs du CUCS (hors votre collectivité)	□□□ %
Étude, diagnostic, observation, évaluation	□□□ %

36. Concernant la répartition de votre temps de travail sur les différentes thématiques (logement, emploi, culture...), diriez-vous que votre poste actuel est plutôt :

- ☐ Généraliste (aucune thématique listée à la question suivante ne représente plus de 50% de votre temps de travail)
- ☐ Spécialiste (une thématique listée à la question suivante représente au moins 50% de votre temps de travail)

37. Selon vous, parmi les 9 thématiques suivantes, quelles sont celles qui vous prennent le plus de temps (en moyenne sur une année) ? Classez-les de 1 à 9 (la thématique classée en 1 étant celle qui vous prend le plus de temps)

Habitat / logement	□□
Emploi / développement économique	□□
Education	□□
Culture	□□
Accès aux droits	□□
Lutte contre les discriminations	□□
Prévention de la délinquance	□□
Santé	□□
Lien social, citoyenneté, participation	□□

38. Pouvez-vous apprécier la fréquence de vos contacts avec les acteurs de terrain suivants ?

	jamais	rarement (1 à 3 fois l'an)	assez souvent	souvent (contacts réguliers)
Responsable ou équipes des équipements socio-culturels et sportifs				
Responsable ou personnels de proximité des bailleurs sociaux				
Responsable ou équipes de circonscriptions sociales				
Responsable ou personnels des équipements scolaires (école, collège, lycée)				
Responsable ou personnels de police, gendarmerie, équipes de prévention				
Représentants des associations d'habitants / de quartier				
Acteurs locaux de l'emploi (missions				

locales, Pôle emploi, associations d'insertion...)				
Acteurs locaux de la santé (PMI...)				
Adultes relais				

**39. Si vous avez des contacts avec ces acteurs, quels sont les 2 principaux objectifs de ces contacts ?
Cocher ces 2 objectifs parmi les propositions suivantes.**

	Réalisation de diagnostic	Montage de projets et programmation	Suivi de la mise en œuvre d'actions	Participation à l'évaluation de dispositifs/ politiques locales	Animation globale du territoire (au-delà des projets particuliers)
Responsable ou équipes des équipements socio-culturels et sportifs					
Responsable ou personnels de proximité des bailleurs sociaux					
Responsable ou équipes de circonscriptions sociales					
Responsable ou personnels des équipements scolaires (école, collège, lycée)					
Responsable ou personnels de police, gendarmerie, équipes de prévention					
Représentants des associations d'habitants / de quartier					
Acteurs locaux de l'emploi (missions locales, Pôle emploi, associations d'insertion...)					
Acteurs locaux de la santé (PMI...)					
Adultes relais					

40. Pour résumer, diriez-vous que votre principal rôle se situe dans (choisir deux propositions parmi celles qui vous semblent les plus proches de vos fonctions principales) :

- ☐ le management d'équipe
☐ la gestion de dispositif(s)
☐ la conduite d'un projet de territoire aux dimensions urbaines et sociales
☐ la mobilisation des services de droit commun dans la mise en œuvre d'un projet local
☐ l'accompagnement au montage des projets des associations et/ou des services

41. Pour réaliser la programmation du CUCS, sous quel format recevez-vous les dossiers de demande de subvention ? (une seule réponse possible)

- ☐ uniquement sur informatique, via le logiciel Poliville
☐ uniquement sur informatique, via d'autres logiciels
☐ à la fois sur informatique et sur papier (tous les dossiers arrivent sous les 2 formats)
☐ certains dossiers sur informatique, d'autres sur papier
☐ uniquement sur papier
☐ Je ne sais pas (je ne suis pas chargé(e) de la programmation du CUCS)

42. Si vous occupez votre poste depuis plusieurs années le contenu de votre travail a-t-il connu des évolutions ?

- ☐ oui ☐ non ☐ non concerné (je n'occupe pas ce poste depuis plusieurs années)

43. Si vous occupez votre poste depuis plusieurs années, pour chacune des tâches suivantes, diriez-vous que le temps que vous leur consacrez a :

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Pas évolué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
Management / encadrement					
Réunions avec les services de votre collectivité					
Réunion avec les services de l'Etat					
Réunions avec les partenaires locaux (hormis votre collectivité et l'Etat)					
Accompagnement des associations (montage, suivi des projets)					
Concertation avec les habitants					
Programmation et instruction de dossiers					
Reporting aux élus/ DG (au sein de votre collectivité)					
Reporting aux financeurs du CUCS (hors votre collectivité)					
Étude, diagnostic, observation, évaluation					

44. Si vous occupez votre poste depuis plusieurs années, pour chacune des 9 thématiques suivantes, diriez-vous que le temps que vous leur consacrez a :

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Pas évolué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
Habitat / logement					
Emploi / développement économique					
Education					
Culture					
Accès aux droits					
Lutte contre les discriminations					
Santé					
Prévention de la délinquance					
Lien social, citoyenneté, participation					

PARTIE 4 – RELATIONS AVEC L'ETAT

45. Un représentant de la préfecture a-t-il été associé à la décision de votre recrutement ?

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

46. Y a-t-il un(e) délégué(e) du préfet sur la commune ou le quartier dans lequel vous travaillez (ou certains quartiers de la commune) ?

- ☐ Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas

47. Au sein des services de l'Etat, quel est votre interlocuteur privilégié parmi les acteurs listés ci-dessous ? (1 seule réponse possible) :

- ☐ Le préfet ou sous-préfet d'arrondissement
☐ Le préfet délégué à l'égalité des chances ou sous-préfet ville
☐ Le(la) délégué(e) du préfet
☐ Le bureau ou service « politique de la ville » ou « cohésion sociale » (au sein de la préfecture ou sous-préfecture ou de la DDPS/DDCSPP)
☐ Autre direction départementale de l'Etat
☐ La DRJSCS (direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale)
☐ Autre direction régionale de l'Etat

48. Appréciez la fréquence des contacts avec cet interlocuteur privilégié

- ☐ de manière hebdomadaire
☐ au moins une fois par mois
☐ moins d'une fois par mois

49. Type de contacts les plus fréquents avec cet interlocuteur privilégié (cocher les 2 propositions les plus proches de votre expérience)

- ☐ Dans les instances formelles des dispositifs politique de la ville (comités de pilotage, comités techniques)
☐ Dans des réunions partenariales sur la mise en œuvre des politiques sectorielles ou territoriales
☐ Dans des rencontres / réunions sur le terrain avec des associations et/ou des habitants
☐ Réunions de travail autour de la programmation, l'évaluation du CUCS et autres dispositifs
☐ Échanges téléphoniques ou mails réguliers plus informels

50. Selon vous, votre poste actuel relève-t-il d'un « comandement » entre l'Etat et la collectivité ?

- ☐ Oui, totalement
☐ Oui, plutôt
☐ Non, pas vraiment
☐ Non, pas du tout
☐ Je ne sais pas

51. Si vous avez répondu « oui, totalement » ou « oui, plutôt » à la question précédente : à vos yeux, quelles sont les traductions de ce comandement (plusieurs réponses possibles) :

- ☐ Annexion à votre contrat de travail d'une lettre de mission cosignée par le préfet et le maire (ou président d'EPCI)
☐ Discours récurrent du préfet allant dans le sens du comandement de votre poste
☐ Discours récurrent du maire (ou président d'EPCI) allant dans le sens du comandement de votre poste
☐ Contact direct avec le préfet
☐ Réunions régulières en préfecture
☐ Réunions régulières des chefs de projet du département (à l'initiative des services de l'Etat, ou des chefs de projet eux-mêmes), visant notamment à marquer la spécificité de ces postes par rapport aux autres agents des collectivités
☐ Positionnement particulier de votre fonction dans l'organigramme de la collectivité, visant notamment à marquer la spécificité de cette fonction par rapport à celles des autres agents des collectivités

52. Votre poste a-t-il été cofinancé par l'Etat en 2009 ?

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

53. Depuis la mise en place des CUCS en 2006, la place de la préfecture (ou DDPS / DDPSPP) dans la politique de la ville vous paraît-elle :

- ☐ Constante
☐ En diminution
☐ En augmentation

PARTIE 5 – FORMATION

Les questions suivantes concernent la formation au sens strict : les questions relatives à l'animation au sens plus large (ateliers, groupes de travail...) font l'objet de la partie suivante du questionnaire.

54. Votre niveau d'étude actuel

- ☐ Sans diplôme
- ☐ Certificat d'études primaires
- ☐ CAP / BEP
- ☐ Bac
- ☐ Bac + 2 (ou niveau équivalent)
- ☐ Bac + 3 ou 4
- ☐ Bac + 5 ou plus

55. Intitulé de votre diplôme le plus élevé :.....

56. Domaine de formation initiale (plusieurs réponses possibles)

- ☐ Développement local
- ☐ Urbanisme
- ☐ Sociologie
- ☐ Sciences politiques
- ☐ Sciences éducatives
- ☐ Travail social
- ☐ Droit
- ☐ Autre, précisez :

57. Formation professionnelle : avez-vous obtenu une certification (diplôme, validation des acquis de l'expérience) ?

- ☐ oui ☐ non

Si oui, merci de répondre aux questions suivantes.

Si non, merci de passer directement à la question 62.

58. Si oui, par quelle voie ?

- ☐ Formation continue
- ☐ Validation des acquis de l'expérience

59. Si oui, quel type de certification ou diplôme ?

- ☐ Certificat de compétence
- ☐ Licence professionnelle
- ☐ Magister
- ☐ Master
- ☐ Autre, précisez :

60. Si oui, par quel organisme ?

- ☐ CNFPT
- ☐ Université
- ☐ Conservatoire national des arts et métiers
- ☐ Autre organisme, précisez :

61. Si oui, dans quels domaines de formation professionnelle certifiée ?

- ☐ Développement local
- ☐ Urbanisme
- ☐ Sociologie
- ☐ Sciences politiques
- ☐ Sciences éducatives
- ☐ Travail social
- ☐ Autre, précisez :

62. Avez-vous suivi, ces dernières années, des formations (certifiantes ou non) dans les domaines suivants ? (plusieurs réponses possibles) :

- ☐ management
- ☐ animation de réunion / prise de parole en public
- ☐ communication / médiatisation
- ☐ ingénierie de projet
- ☐ évaluation
- ☐ reporting
- ☐ gestion de budget / comptabilité
- ☐ développement territorial
- ☐ politique de la ville et dispositifs spécifiques (GUP, ASV, PRE...)
- ☐ connaissance des politiques de droit commun (santé, emploi, éducation; logement...)

- ☐ prévention et lutte contre les discriminations
- ☐ prévention de la délinquance
- ☐ animation d'un réseau de partenaires
- ☐ démarches participatives
- ☐ conduite du changement
- ☐ bureautique
- ☐ autre, précisez :

63. Sur quels domaines pensez-vous avoir besoin de formation aujourd'hui ? (3 réponses maximum)

- ☐ management
- ☐ animation de réunion / prise de parole en public
- ☐ communication / médiatisation
- ☐ ingénierie de projet
- ☐ évaluation
- ☐ reporting
- ☐ gestion de budget
- ☐ développement territorial
- ☐ politique de la ville et dispositifs spécifiques (GUP, ASV, PRE...)
- ☐ connaissance des politiques de droit commun (santé, emploi, éducation; logement...)
- ☐ prévention et lutte contre les discriminations
- ☐ prévention de la délinquance
- ☐ animation d'un réseau de partenaires
- ☐ démarches participatives
- ☐ conduite du changement
- ☐ bureautique
- ☐ autre, précisez :

64. Sur quels domaines, votre équipe aurait-elle besoin de formation aujourd'hui ? (3 réponses maximum)

- ☐ non concerné (je n'encadre pas d'équipe)
- ☐ management
- ☐ animation de réunion / prise de parole en public
- ☐ communication / médiatisation
- ☐ Ingénierie de projet
- ☐ évaluation
- ☐ reporting
- ☐ gestion de budget
- ☐ développement territorial
- ☐ politique de la ville et dispositifs spécifiques (GUP, ASV, PRE...)
- ☐ connaissance des politiques de droit commun (santé, emploi, éducation; logement...)
- ☐ prévention et lutte contre les discriminations
- ☐ prévention de la délinquance
- ☐ animation d'un réseau de partenaires
- ☐ démarches participatives
- ☐ conduite du changement
- ☐ bureautique
- ☐ accueil, orientation
- ☐ secrétariat
- ☐ autre, précisez :

65. Avez-vous suivi ces dernières années des formations organisées par des associations, des organismes d'éducation populaire, ou d'autres centres de formation ?

- ☐ oui ☐ non

66. Des dispositifs de collaboration entre professionnels et formateurs existent dans le but d'adapter les formations (notamment universitaires) aux réalités de terrain, et aux besoins des professionnels. Avez-vous déjà participé à ces dispositifs?

- ☐ oui ☐ non

67. Si oui, y avez-vous participé en tant que :

- ☐ conseil pour l'adaptation des formations
- ☐ jury professionnel
- ☐ formateur

68. Si oui, votre participation a concerné quelle formation :

.....

69. Si oui, votre participation s'est faite au sein de quelle structure (université, IUT...) :

.....

PARTIE 6 - ANIMATION

70. Avez-vous été convié en 2009 à une ou plusieurs réunions institutionnelles visant à animer le réseau local des professionnels de la politique de la ville ? Cochez une réponse par ligne.

Réunion organisée par :	Oui, une fois en 2009	Oui, plusieurs fois en 2009	Non
La préfecture ou un service départemental de l'Etat			
Un service régional de l'Etat			
L'EPCI (dès lors que celui-ci n'est pas votre employeur)			
L'ANRU (FRARU)			
Une association de collectivités (AMGF, Ville et banlieue...)			
Autre : précisez			

71. Avez-vous participé, ces deux dernières années, à des sessions / activités organisées par les Centres de ressources politique de la ville ?

☐ Oui ☐ non

72. Si non, pourquoi (une seule réponse possible) :

- ☐ Pas le temps
- ☐ Pas de centre de ressources dans ma région
- ☐ L'offre ne me semble pas adaptée à mes besoins

73. Si oui, dans quels domaines ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ Pilotage et animation des CUCS
- ☐ Evaluation / Observation
- ☐ Éducation et soutien à la parentalité
- ☐ Logement, Habitat, rénovation urbaine
- ☐ Santé
- ☐ Culture
- ☐ Emploi
- ☐ Prévention de la délinquance
- ☐ Lutte contre les discriminations
- ☐ Développement social
- ☐ Développement durable
- ☐ Formation linguistique
- ☐ Autre, précisez :

74. Si oui, quelles formes avez-vous privilégiées ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ Cycles de qualification
- ☐ Ateliers réguliers, sur des thématiques particulières
- ☐ Rencontres thématiques ponctuelles
- ☐ Groupes de travail / réseau de professionnels

75. Si oui, indiquez le nombre d'activités / sessions auxquelles vous avez participé durant l'année 2009 :

.....

76. Avez-vous participé, ces deux dernières années, à des activités organisées par les réseaux DSU (développement social urbain) ?

☐ Oui ☐ non

77. Si oui, indiquez le nombre d'activités auxquelles vous avez participé durant l'année 2009 :

78. Si non, pourquoi (une seule réponse possible) :

- ☐ Pas le temps
- ☐ Pas de réseau DSU dans ma région
- ☐ L'offre ne me semble pas adaptée à mes besoins

79. Etes-vous membre d'une association professionnelle ?

☐ Oui ☐ Non

80. Si oui, laquelle (ou lesquelles, plusieurs réponses possibles) :

- ☐ Réseaux fédérés par l'IRDSU (inter-réseaux du développement social urbain)
- ☐ Réseau Amadeus
- ☐ Autre association locale des professionnels de la politique de la ville (non fédérée par l'IRDSU)
- ☐ Autre association des chefs de projet (non fédérée par l'IRDSU)
- ☐ Autre association professionnelle locale non liée spécifiquement à la politique de la ville

81. A votre avis, y a-t-il actuellement des besoins non couverts en matière d'animation des professionnels de la politique de la ville ?

☐ oui ☐ non

82. S'il y a des besoins d'animation non couverts au niveau local, quels sont-ils ?

.....

83. S'il y a des besoins d'animation non couverts au niveau national, quels sont-ils ?

.....

84. Pensez-vous continuer à travailler dans le domaine de la politique de la ville dans les années à venir ?

- ☐ Oui
- ☐ Non
- ☐ Je ne sais pas

DONNEES DE CONTEXTE

Merci de remplir cette partie, indispensable pour l'analyse des résultats de l'enquête.

85. Numéro de votre département :

86. Le nom du CUCS dans le cadre duquel vous travaillez :

87. Le code CUCS : C S

Pour vous aider, vous pouvez vous reporter à la liste jointe au mail d'envoi de ce questionnaire. Merci de répondre à cette question !

88. Quels sont les signataires du CUCS ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ Etat
- ☐ EPCI
- ☐ Commune
- ☐ Quelques communes de l'EPCI
- ☐ Toutes les communes de l'EPCI
- ☐ Conseil Général
- ☐ Conseil Régional
- ☐ CAF
- ☐ Autres, précisez :
- ☐ Je ne sais pas

89. Quel que soit votre employeur, l'échelle territoriale à laquelle vous travaillez concrètement est celle : (une seule réponse possible)

- ☐ D'un quartier prioritaire
- ☐ De plusieurs quartiers prioritaires d'une même commune
- ☐ De plusieurs quartiers prioritaires de communes différentes
- ☐ De la totalité d'une commune
- ☐ De la totalité de plusieurs communes
- ☐ De la totalité d'un EPCI

90. À combien estimez-vous le nombre total d'agents municipaux et/ou intercommunaux au sein de la collectivité dans laquelle vous travaillez ?

91. Si vous travaillez à l'échelle quartier ou commune, quelle est la population totale de la commune ?

- ☐ < 5 000 habitants
- ☐ 5 000 – 25 000 habitants
- ☐ 25 000 – 50 000 habitants

- ☐ 50 000 – 100 000 habitants
- ☐ 100 000 – 250 000 habitants
- ☐ 250 000 – 500 000 habitants
- ☐ > 500 000 habitants

92. Si vous travaillez à l'échelle d'un EPCI, quelle est la population totale de l'EPCI ?

- ☐ < 5 000 habitants
- ☐ 5 000 – 25 000 habitants
- ☐ 25 000 – 50 000 habitants
- ☐ 50 000 – 100 000 habitants
- ☐ 100 000 – 250 000 habitants
- ☐ 250 000 – 500 000 habitants
- ☐ > 500 000 habitants

Nous vous remercions d'avoir répondu à ce questionnaire, dont les principaux résultats seront disponibles en septembre sur le site internet de l'Acsé : www.lacse.fr.

L'étape suivante de cette étude est la réalisation d'entretiens sur 10 sites, visant notamment à approfondir les réponses apportées à ce questionnaire. Au cas où l'échantillonnage national nous orienterait vers le choix de votre collectivité, seriez-vous d'accord pour faire partie de l'échantillon des personnes interviewées ? Pour rappel, ces indications sont exclusivement réservées à l'usage du cabinet FORS. Elles ne seront pas agrégées au reste du questionnaire.

☐ **Oui** ☐ **Non**

Si oui, merci d'indiquer vos coordonnées :

Nom :

Prénom :

adresse e-mail :

n° de téléphone :

adresse postale :

2 – PRESENTATION DE L'ÉCHANTILLON QUANTITATIF

(une présentation plus complète se trouve dans le tome 2 de l'étude)

1. Les trois quarts des CUCS sont représentés dans l'échantillon.

Ce sont les professionnels de 373 CUCS différents qui ont répondu⁴⁶, soit **les trois quarts de l'ensemble des CUCS (519 au total) qui sont représentés** dans l'échantillon. Pour la grande majorité des CUCS, seul 1 professionnel a répondu. Pour les autres CUCS, on compte de 2 jusqu'à 9 répondants.

Répartition des CUCS selon le nombre de professionnels identifiés dans le répertoire et le nombre de répondants

(les cellules en jaune correspondent aux cas d'adéquation pour un même CUCS entre le nombre de professionnels identifiés et le nombre de répondants)

Nombre de professionnels par CUCS identifiés dans le répertoire	Nombre de professionnels répondants par CUCS					Total
	Aucun répondant	1 répondant	2 répondants	3 à 5 répondants	6 à 9 répondants	
1 professionnel	118	261				379
2 professionnels	9	25	18			52
3 à 5 professionnels	3	11	9	13		36
6 à 9 professionnels		3	5	14	3	25
10 professionnels et +				2	9	11
Total	130	300	32	29	12	503

- **- En moyenne par CUCS, ce sont 65% des professionnels généralistes identifiés dans le répertoire qui ont répondu.**

Ce taux de réponse est d'autant plus élevé que le nombre de professionnels dédiés au CUCS, identifiés dans le répertoire, est relativement peu important. En effet, on peut faire l'hypothèse que dans les plus grosses équipes, les professionnels aient jugé inutile de tous répondre (phénomène de réponse collective)⁴⁷. Cet élément est important car il induit une **possible sous-représentation des chefs de projet de quartier**, présents dans les plus grands CUCS.

Taux de réponse moyen par CUCS selon le nombre de professionnels identifiés dans le répertoire

Nb professionnels identifiés par CUCS dans le répertoire	Taux de réponse moyen
1 professionnel	69%
2 professionnels	59%
3 à 5 professionnels	51%
6 à 9 professionnels	53%
10 professionnels et +	47%
Total	65%

- **- Un échantillon représentatif de la diversité des CUCS**

La diversité des CUCS (en termes financiers notamment) semble cependant bien représentée dans notre échantillon.

⁴⁶ 5 personnes ayant répondu travaillent simultanément sur deux CUCS dont 2 au sein d'un GIP (CUCS Grand Tarbes et Lourdes).

⁴⁷ Quelques échanges téléphoniques avec des professionnels pendant l'été nous confirment que certaines équipes ont fait ce choix.

Les taux de réponses à 100% sont plus fréquents parmi les CUCS petits et moyens. Les CUCS bénéficiant de crédits supérieurs à 1 M€ sont en revanche ceux pour lesquels les taux de réponses sont généralement plus faibles. Ce qui vient confirmer la probabilité de phénomènes de « délégation de réponse » à un seul professionnel d'une équipe locale.

Taux de réponse selon le poids financier du CUCS (montant de crédits Acisé 2009)

% calculés par rapport au nombre de professionnels identifiés dans le répertoire

Tranches Acisé 2009	crédits	Aucun professionnel identifié	Aucun répondant	< 50%	50% à < 100%	100%	Total	% de CUCS ayant répondu	% de CUCS ayant répondu à 100%
< 25 000€		4	12	1		12	29	45%	41%
25 000 - 50 000€		1	12	3		19	35	63%	54%
50 000 - 100 000€		2	20			35	57	61%	61%
100 000 à 250 000€		6	34	4		86	130	69%	66%
250 000 à 500 000€		3	30	11	3	65	112	71%	58%
500 000 à 1M€			15	17	4	51	87	83%	59%
1M€ à 2,5M€		1	5	18	19	16	59	90%	27%
> 2,5M€			1*	7	2		10	90%	0%
Total		17	129	61	28	284	519	72%	55%

* il s'agit du contrat cadre de la communauté urbaine de Lyon

2 - Plus de la moitié des professionnels interrogés est issue de l'une des 4 grandes régions urbaines

Les 548 professionnels ayant répondu au questionnaire travaillent sur 92 départements différents (dont les 4 DOM). Les principales régions urbaines sont bien représentées avec 286 professionnels répartis :

- entre l'Ile-de-France (21% de l'échantillon),
- la région Rhône-Alpes (11,6%),
- le Nord-Pas-de-Calais (10,5%),
- la région PACA (8,7%).

Les départements les plus représentés sont ainsi : le Nord, le Rhône, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne dans lesquels plus de 20 professionnels ont répondu.

3 - LES GUIDES D'ENTRETIEN

GUIDE POUR LES PROFESSIONNELS GENERALISTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1/ DESCRIPTION DU DISPOSITIF ACTUEL ET DE SON EVOLUTION : MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LA COLLECTIVITE DE RATTACHEMENT DU PROFESSIONNEL

⇒ L'objectif est d'avoir un approfondissement qualitatif de certains items du questionnaire quantitatif. Les bases d'informations factuelles sont préparées avec le questionnaire et précisées lors de l'entretien.

- Selon la configuration : **clarifier la répartition des compétences** agglomération / communes
- **Lister l'existant** en matière de politique de la ville dans la collectivité d'appartenance et **décrire les liens hiérarchiques et fonctionnels** entre vous et les différents professionnels dédiés.
 - les dispositifs (PRU, PRE, CLS, ASV, GUP, VVV, LCD) : les équipes dédiées, leur service de rattachement, leurs missions
- **Que finance l'ACSé en matière d'ingénierie dans votre collectivité ?**

2/ CONTENU DE LA FONCTION DE CHEF DE PROJET : APPROCHE THEMATIQUE ET TRANSVERSALITE DU PROJET (pour préciser si nécessaire le début de l'entretien, sinon, passer au point 3)

Les missions :

- Quelles sont **globalement vos missions et fonctions en matière de politique de la ville et celles de votre équipe / vos équipes ??**
 - Temps passé sur chacun des dispositifs ou programmes
 - Niveau d'intervention pour chacun des dispositifs ou programmes : animation, coordination, suivi des opérateurs, gestion, management d'équipe...
- **Comment vous positionnez-vous par rapport à la coordination de dispositifs ?**
Si nécessaire reprendre la liste du questionnaire (PRU, PRE, ASV, CLS/CLSPD, GUP, VVV, LCD, Développement durable) et poser les questions suivantes :
 - Sur ce sujet, que faites-vous très concrètement ?
 - Y a-t-il un coordonnateur dédié ? Depuis quand ?
 - A vos yeux, est-ce « un bien » (rationalisation des tâches, approfondissement du travail thématique...) ou « un mal » (sentiment de dépossession, gestion de dispositif plutôt que de projet) ?
- Y a-t-il eu **des évolutions** dans cette prise en charge de certains dispositifs et thématiques (depuis la signature du CUCS ou au moment du passage CDV / CUCS) et pourquoi ?
- **Quelle est votre mission au face au droit commun des collectivités ? Comment le mobilisez-vous ? Rencontrez-vous des difficultés ? A quel niveau ?**
- Pour résumer, quel est aujourd'hui votre rôle principal ?

Les thématiques

- **A quelles thématiques⁴⁸ et dispositifs consacrez-vous plus de temps et pourquoi ?**

⁴⁸ Rappel nomenclature ACSé : Habitat / logement, Emploi / développement économique, Education, Culture, Accès aux droits, Lutte contre les discriminations, Santé, Prévention de la délinquance, Lien social, citoyenneté, participation

- Réponse aux orientations nationales, demande politique locale, définition de priorités / diagnostic précis... ?
- **Si vous avez répondu au questionnaire qu'une de vos thématiques principales était le Lien social, qu'entendez-vous par là ?** Précision si nécessaire :
 - *C'est le suivi d'actions qui relèvent de la nomenclature de l'Acsé ou d'une orientation thématique du CUCS*
 - *C'est le sens même de la politique de la ville*
 - ...

3/ POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU CUCS DANS VOTRE COLLECTIVITE

- **Pouvez-vous qualifier les attentes / la vision de la politique de la ville dans votre collectivité ?** (rattrapage d'écart, projet de développement...) ?
 - *Vision claire de votre collectivité en la matière ?*
 - *Soutien politique / hiérarchique apporté par votre collectivité ?*
- **Pouvez-vous qualifier le rôle du CUCS dans l'animation de la politique de la ville de votre collectivité.** *Par exemple :*
 - *outil d'appui aux associations (financier / méthodologique...)*
 - *outil stratégique (pour les élus et les techniciens...)*
 - *lieu de soutien à des actions associatives*
 - *occasion de faire du partenariat, du suivi de projet, du diagnostic*
- Pouvez-vous lire des **évolutions ces dernières années**, les qualifier et les expliciter ?

4/ ZOOM SUR LES MOYENS ET MISSIONS D'INGENIERIE :

- **COMMENT SE FAIT LE PASSAGE ENTRE LES PRIORITES NATIONALES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET L'ELABORATION LOCALE DE PROJETS DE DEVELOPPEMENT ?**
 - **COMMENT SE FAIT L'EVALUATION D'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?**
-

- **Comment sont prises en compte les thématiques et orientations nationales de la politique de la ville** (Education, Emploi, Prévention, Santé) au sein de votre collectivité ? Précisez le rôle du chef de projet dans cette prise en compte :
 - *Impulsion et mise en œuvre,*
 - *Suivi des programmes mis en place par ailleurs*
 - ...
- **Diriez-vous que vous êtes-vous en capacité de faire émerger des projets sur des thématiques particulières / de créer de la commande publique** (repérer des besoins, réunir des acteurs et construire une réponse) ?
 - **Si non** (par exemple, vous êtes plutôt dans la situation de gérer de l'existant), pourquoi ? Quels sont les facteurs de blocage, comment les analysez-vous ?
 - **Si oui, de quelle sorte de projet s'agit-il ?**
 - **Faire un zoom avec ce questionnaire sur les thématiques : emploi, prévention, éducation, santé.** Par exemple : **concrètement, que pouvez-vous développer en matière d'emploi / prévention / santé / éducation ?**
 - **Illustrez par des exemples, et précisez** sur quel champ thématique cela vous est le plus facile / Quels sont les types d'acteurs que vous pouvez mobiliser le plus facilement / difficilement au nom de la politique de la ville ?

Pour les relances et l'approfondissement :

- Diagnostic et montage de projets : quels sont les moyens à disposition de votre équipe / de vous-même pour faire du développement ?

- Comment qualifieriez-vous **votre capacité** (la capacité des équipes politique de la ville) à faire du **diagnostic et de l'observation** ? Avez-vous l'impression d'avoir une bonne maîtrise des enjeux et des objectifs à atteindre pour faire évoluer les territoires et leurs habitants ?
 - Quel degré de connaissance avez-vous des territoires prioritaires ?
 - De quels outils disposez-vous (tableaux de bord, observatoires, groupes de travail...) ?
 - Comment procédez-vous pour avoir des informations sur ces territoires ? Qui mobilisez-vous ? A quelle fréquence ?

- Evaluation et reporting : quels sont les moyens mis en œuvre pour évaluer l'impact de votre action et pour en rendre compte ?

- Quelle sont les **formes d'évaluation** qui sont privilégiées ?
- **Comment les porteurs de projet rendent-ils compte de l'impact de leurs actions sur les bénéficiaires ?**
 - Type d'indicateurs définis et utilisés : les opérateurs proposent-ils des indicateurs sur l'évolution des personnes et leur devenir ? Comment ont-ils été définis ?
- **Comment vous positionnez-vous par rapport à eux quant à l'évaluation de leurs actions ?**
 - Passage d'une « commande » sur le type d'indicateurs à utiliser et supervision, Aide / accompagnement à la démarche évaluative, Construction commune et partagée d'indicateurs... ?
- **Quelle exploitation faites-vous des bilans annuels restitués par les opérateurs ?**
 - Avez-vous des outils de traitement de ces informations - tableaux de bord, évaluation globale de la programmation annuellement par l'exploitation des bilans... ?
- **Quelles méthodes utilisez-vous pour rendre compte de votre action et de l'impact de la politique de la ville ?**
 - Description des formes de reporting aux élus (ou à votre élu référent) et aux représentants de l'Etat : tableaux de bord, bilans, réunions... ?
- **Pensez-vous qu'il soit nécessaire pour vous d'aller plus loin dans l'évaluation et le reporting** (capacité à rendre compte de ce qui a été fait et d'évaluer plus précisément l'impact sur les territoires et les bénéficiaires des actions et de son impact) ?
- **Si oui**, qu'envisagez-vous de mettre en place
 - Formation (pour vous ou votre équipe),
 - plus grand accompagnement des opérateurs dans la définition d'objectifs et d'indicateurs ?
 - Création d'outils nouveaux ? (tableaux de bord,
 - utilisation plus systématique des bilans et

- Faire préciser les tâches existant derrière l'expression « suivi administratif » :

- Une partie de votre temps de travail concerne **l'instruction de dossier et le travail administratif, de quoi s'agit-il exactement ?**
 - Mode de suivi de la programmation, du travail des opérateurs, des résultats...

5/ BESOINS EN FORMATION, ANIMATION

- Pouvez-vous revenir plus en détail sur ce que vous estimez être des **besoins en terme de formation** ?
 - Sur quel registre (thématique / méthodologique) ?
 - Pour vous ?
 - Pour vos équipes ?

- Connaissez-vous l'**offre locale de formation** ?
- Que vous propose le **plan de formation de votre collectivité** ?
- A votre avis, y a-t-il des **besoins en matière d'animation** des professionnels de la politique de la ville localement et surtout **nationalement** ? **Pensez-vous souhaitable / important que l'Acsé se rapproche des chefs de projet par la mise en place d'une animation nationale** ?

6/ EVOLUTION DES RELATIONS AVEC L'ETAT LOCAL

- Votre poste relève-t-il d'un **co-mandatement** ? Comment cela se traduit-il ?
- **Comment travaillez-vous avec les représentants locaux de l'Etat**, très concrètement ?
 - Quels interlocuteurs ?
 - Fréquence des rencontres et modes de travail : réunions de travail, rencontres en comité de pilotage...
 - Contenu du travail : travail sur les thématiques, sur la programmation financière, sur l'évaluation... ?
- **Les modalités de travail avec les représentants de l'Etat ont-elles évolué** ces dernières années ? En quoi ?
- Si un **délégué du préfet sur un quartier**, en quoi cette arrivée a-t-elle modifié à votre avis l'investissement de l'Etat ?
- **Comment qualifieriez-vous le copilotage de la politique de la ville** ? Quelle est la place de l'Etat dans l'élaboration des priorités / le rappel au cadre national ?
- **Vous sentez-vous le représentant d'une politique nationale** ? Pensez-vous qu'une part de votre légitimité vienne de ce rapport à l'Etat ?

7/ REGARD SUR LES ORIENTATIONS EN COURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville a connu de profondes transformations ces dernières années, que l'on peut résumer ainsi :

- fonctionnement au travers de la gestion de dispositifs thématiques ;
- individualisation de l'approche (PRE, PLIE, les diverses mesures de la Dynamique Espoir Banlieue) ;
- une remise en cause de la géographie prioritaire et du zonage actuel (rapport Hamel...), avec un souci d'une part de concentrer les moyens sur des sites jugés prioritaires et d'autre part d'aller vers le suivi de personnes plus que de territoires ;
- une disparition dans les textes de certains « fondamentaux » de la politique de la ville, comme la participation des habitants / la volonté de transformation ou d'évolution du droit commun par la mise en œuvre de dispositifs ciblés... ;
- une exigence méthodologique renforcée sur : reporting, capacité de diagnostic et connaissance des enjeux sociaux des territoires prioritaires, évaluation.
- un repositionnement de l'Etat dans le suivi et le lien avec les sites jugés les plus en difficulté (PRU, délégué du préfet...)
- Comment vous **positionnez-vous par rapport à ces évolutions** ?
- Est-ce que, à ce jour, **elles ont impacté de manière importante vos missions** ? Votre positionnement ? Votre façon de concevoir la politique de la ville ?
- Pensez-vous continuer à travailler dans le domaine de la politique de la ville dans les années à venir ? Pourquoi ?

CONTEXTE :

- Quelle est l'organisation de l'Etat local en matière de politique de la ville : interlocuteurs stratégiques et techniques, territoriaux... ?

1/ L'ETAT LOCAL ET L'INGENIERIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

- **Comment sont répartis les financements d'ingénierie généraliste** entre les sites / les équipes politique de la ville sur le département ? Sur quels critères l'Etat local finance-t-il ou pas l'ingénierie de la politique de la ville ?
- **Quels sont les objectifs de ces financements** (co-financement de poste, participation au fonctionnement global d'une équipe... ?)
- Y a-t-il des **renégociations annuelles ou au moment des contractualisations sur les financements d'ingénierie** ?
- Quel rôle joue l'Etat local dans l'élaboration et la mise en œuvre des orientations communales de la politique de la ville ?
 - Quelle(s) forme(s) prend aujourd'hui le co-mandatement ?
 - ... Le copilotage de la politique de la ville ?
- Ces co-financements jouent-ils un rôle dans les relations de travail de l'Etat local avec les chefs de projet (les villes / les élus) ?

2/ MODALITES DE SUIVI DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES COLLECTIVITES ET DU ROLE DES PROFESSIONNELS GENERALISTES

- **Quel type de connaissance l'Etat local a-t-il sur ce que font les chefs de projet généralistes / les équipes politique de la ville** (missions, objectifs, modalités de travail, types de projet portés...) ?
- Quelle est votre capacité de savoir ce que finance l'Etat sur ce point ?
- **Quel(s) type(s) de relation sont développés avec les équipes PV ?** (accompagnement / soutien, suivi évaluatif...)
- **Comment l'Etat local exerce-t-il le suivi des CUCS ? A quoi est-il particulièrement porté attention ?**
 - Avez-vous des demandes / des attentes particulières en termes d'outils de suivi et d'évaluation ?
 - Le suivi des dispositifs thématiques est-il de nature différente que celui du CUCS ? (Plus ou moins serré, opérationnel...) ?
 - Y a-t-il une attention à l'articulation entre la rénovation urbaine et le volet social ? De quelle manière ?
- **Relations entre l'Acsé au niveau national et les chefs de projet**
 - A votre avis, la mise en place d'un dialogue direct entre l'Acsé et les chefs de projet (par le biais d'une animation nationale, par exemple...) est-elle une perspective pertinente, notamment pour soutenir l'Etat local dans la mise en œuvre des orientations de la politique de la ville ?

3/ MODE DE TRAVAIL AVEC LES CORRESPONDANTS POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES COLLECTIVITES

- **Décrire et qualifier les contacts concrets avec les chefs de projet / équipes politique de la ville / responsables et élus en charge de la politique de la ville**

- régularité des contacts avec les villes et notamment les chefs de projet généralistes, mais aussi élus...
 - type de ces contacts (réunions de travail, comité de pilotage, échanges informels...)
- **Quelles orientations de la politique de la ville avez-vous le plus de facilité / de difficulté à porter face aux collectivités locales et EPCI ?** (les orientations de la Dynamique Espoir Banlieue, les priorités thématiques comme l'emploi et la prévention / le respect de la géographie prioritaire...)
- *Selon les orientations que vous voulez porter et faire développer* (sur une thématique, sur un programme...), à qui vous adressez-vous de préférence au sein des collectivités (élus, chef de projet, DGA ou DGS) ?
 - Selon vous, le chef de projet est-il un bon relais pour faire passer les priorités nationales dans le cadre de la politique de la ville ? L'Etat local peut-il s'appuyer, en cela sur les chefs de projet en général ? Ou sur certains chefs de projet selon le contexte (leur niveau intervention - agglomération ou commune, leur type de compétences et ou leur positionnement dans les organigrammes des collectivités, les priorités données par les élus...) ?

1/ PRESENTATION DE LA PERSONNE : FONCTIONS ET DELEGATIONS

- Rappel du temps de travail consacré à la politique de la ville
- Quelles tâches assurez-vous particulièrement dans le cadre de la mission politique de la ville ?
- Y a-t-il des **thématiques que vous pilotez particulièrement** ?

2. DECRIRE ET SURTOUT QUALIFIER LE ROLE ET LA FONCTION DES CHEFS DE PROJET GENERALISTES

- **Pourriez-vous décrire et qualifier le rôle du (des) chef(s) de projet généraliste(s) au sein de votre organisation** (au niveau d'un quartier, d'une ville, d'une agglomération) ? *Relances possibles :*
 - *Peut-on dire qu'il assure un rôle d'assembler des politiques publiques sur des territoires*
 - *Qu'il a un rôle de définition / d'impulsion / de mise en œuvre des projets de développement territorial*
 - *Qu'il fait le lien entre les territoires prioritaires et les services de la collectivité*
 - *Qu'il soutient des opérateurs, contribue à la constitution d'un réseau d'acteurs dans les quartiers prioritaires*
 - ...
- **Comment se situe le chef de projet politique de la ville vis-à-vis des autres dispositifs thématiques de la politique de la ville ?**
 - *Est-il : un coordinateur / un partenaire financier / un partenaire de projet...*
 - *Est-il un porteur du volet social d'un projet de territoire (un pendant du projet urbain de l'ANRU)*
- **Diriez-vous que le chef de projet est en capacité de faire émerger des projets sur des thématiques particulières / de créer de la commande publique** (repérer des besoins, réunir des acteurs et construire une réponse) sur les territoires prioritaires ?
 - **Si non** pourquoi ? Quels sont les facteurs de blocage, comment les analysez-vous ?
 - **Si oui, de quelle sorte de projet s'agit-il ? Illustrez par des exemples, et précisez sur quel champ thématique vous pouvez observer cette fonction de développement.** Par exemple : **concrètement, ya –t-il eu des projets développés en matière d'emploi / prévention / santé / éducation ?**
 - **Est-ce que cela fait partie des missions données au chef de projet et à l'équipe politique de la ville ?**

3. POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS VOTRE COLLECTIVITE *(pour préciser si nécessaire le point 2, en passant du chef de projet – métier et fonction – à la politique de la ville comme politique publique dans la collectivité)*

- L'idée d'un volet social d'un projet de territoire intégrant un volet urbain est-elle pertinente pour décrire la politique de la ville sur votre territoire ?
- **A quoi sert le CUCS à votre avis dans votre collectivité / pour vous dans la réalisation de vos missions ?**
 - *un outil d'appui aux associations (financier / méthodologique...)*
 - *un outil stratégique (pour les élus et les techniciens...)*
 - *un lieu de soutien à des actions associatives*

- *une occasion de faire du partenariat, du suivi de projet, du diagnostic*
- **Pouvez-vous lire des évolutions ces dernières années, les qualifier et les expliciter sur le rôle de la politique de la ville / du CUCS dans la politique de la ville ?**
- **Comment positionnez-vous la politique de la ville face au droit commun de la collectivité ?**
 - *Comment qualifieriez-vous la mission de la politique de la ville / votre mission au regard du droit commun ? (intégrer de la transversalité dans des approches sectorielles, promouvoir une approche de développement social et de territorialisation de l'action publique locale... ?)*
 - *Comment le mobilisez-vous (à partir de diagnostics partagés, de mobilisation des directions générales, de projet de territoire, d'une programmation d'action...) ?*
- **Pouvez-vous qualifier les attentes / la vision de la politique de la ville dans votre collectivité ?** (rattrapage d'écart, projet de développement...) ?
 - Avez-vous le sentiment d'œuvrer dans une collectivité qui a une vision claire de la politique de la ville, de ses objectifs ?
 - Avez-vous le sentiment d'être soutenu politiquement / hiérarchiquement dans la mise en œuvre de votre mission ?

4/ ZOOM SUR LES MOYENS ET MISSIONS D'INGENIERIE

- **Que finance l'ACSé en matière d'ingénierie dans votre collectivité ?**
- **Comment qualifieriez-vous la capacité des équipes politique de la ville à faire du diagnostic et de l'observation ?**
 - *A faire valoir des besoins des territoires et des habitants ?*
 - *A passer du diagnostic à la définition d'objectifs prioritaires partagés ?*
 - *.....*
- **Comment qualifieriez-vous le niveau de connaissance des territoires prioritaires, le type d'inscription dans ces territoires des équipes politique de la ville ?**
 - *une proximité importante avec les associations et équipements*
 - *une bonne connaissance des habitants*
 - *une maîtrise des enjeux et des objectifs pour faire évoluer les territoires ?*
 - *.....*
- **Quelles sont les formes d'évaluation qui sont privilégiées ou que vous tentez de promouvoir ?** Evaluation qualitative, avec indicateurs, sur l'évolution des personnes bénéficiaires, sur l'impact d'un programme...
- **Quelles sont les formes de reporting que vous utilisez / que vous demandez ?**
 - *tableaux de bord, bilans, réunions, analyses d'impact... ?*
 - *décrire les formes de reporting proposées aux élus référents et aux représentants de l'Etat*
- **Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'aller plus loin dans l'évaluation et le reporting** (capacité à rendre compte de ce qui a été fait et d'évaluer plus précisément l'impact sur les territoires et les bénéficiaires des actions et de son impact) ?
- **Si oui, quelles sont vos pistes d'amélioration**
 - *Formation (pour vous ou votre équipe),*
 - *plus grand accompagnement des opérateurs dans la définition d'objectifs et d'indicateurs ?*
 - *Création d'outils nouveaux ? (tableaux de bord,*
 - *utilisation plus systématique des bilans et*

5/ BESOINS EN FORMATION, ANIMATION

- Estimez-vous qu'il y a des besoins en terme de formation pour les équipes politique de la ville, et notamment les généralistes ? Sur quel registre (thématique / méthodologique) ?
- A votre avis, y a-t-il des besoins en matière d'animation des professionnels de la politique de la ville localement et surtout **nationalement** ? **Pensez-vous souhaitable / important que l'Acsé se rapproche des chefs de projet par la mise en place d'une animation nationale** ?

6/ EVOLUTION DES RELATIONS AVEC L'ETAT LOCAL

- Quel rôle joue l'Etat local dans l'élaboration et la mise en œuvre des orientations communales de la politique de la ville ?
 - Quelle(s) forme(s) prend aujourd'hui le co-mandatement ?
 - ... Le copilotage de la politique de la ville ?
- Les modalités de travail avec les représentants de l'Etat ont-elles évolué ces dernières années ? En quoi ?
- Si un délégué du préfet sur un quartier, en quoi cette arrivée a-t-elle modifié à votre avis l'investissement de l'Etat ?
- Quels sont les modes de travail avec les représentants locaux de l'Etat, très concrètement : réunions de travail, rencontres en comité de pilotage... ? Avec quels acteurs travaillez-vous le plus ?

1/ POURRIEZ-VOUS QUALIFIER LE ROLE DU CHEF DE PROJET POLITIQUE DE LA VILLE ET DU CUCS ?

- Les missions qu'il a à remplir
- Les objectifs stratégiques et politiques qui lui sont donnés
- **Quelles sont les thématiques que lesquelles le chef de projet travaille le plus à votre avis ?** Est-ce que cela correspond à une volonté politique localement ?
- **Diriez-vous que le chef de projet est en capacité de faire émerger des projets sur des thématiques particulières / de créer de la commande publique** (repérer des besoins, réunir des acteurs et construire une réponse) sur les territoires prioritaires ?
 - **Si non** pourquoi ? Quels sont les facteurs de blocage, comment les analysez-vous ?
 - **Si oui, de quelle sorte de projet s'agit-il ?** Illustrez par des exemples, et précisez sur quel champ thématique vous pouvez observer cette fonction de développement. Par exemple : **concrètement, y a-t-il eu des projets développés en matière d'emploi / prévention / santé / éducation ?**
 - **Est-ce que cela fait partie des missions données au chef de projet et à l'équipe politique** de la ville ?
- **A quoi sert le CUCS à votre avis dans votre collectivité ? Relances :**
 - *un outil d'appui aux associations (financier / méthodologique...)*
 - *un outil stratégique (pour les élus et les techniciens...)*
 - *un lieu de soutien à des actions associatives*
 - *une occasion de faire du partenariat, du suivi de projet, du diagnostic*

2/ SENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU CUCS DANS VOTRE COLLECTIVITE

- **Pouvez-vous qualifier les attentes / la vision de la politique de la ville dans votre collectivité ?**
 - *rattrapage d'écart, projet de développement...*
 - *un projet d'animation de quartier / de développement*
 - *les projets en direction des quartiers prioritaires, portés par le droit commun, qui trouvent des financements complémentaires dans divers dispositifs ?*
 - *la programmation du CUCS*
 - *l'ensemble de plusieurs dispositifs : PRU, PRE CLS, VVV...*
 - ...
- **Avez-vous le sentiment d'œuvrer dans une collectivité qui a une vision claire de la politique de la ville, de ses objectifs ?** / Pensez-vous que la politique de la ville fasse l'objet d'une définition claire et partagée au sein de votre collectivité
- Avez-vous le sentiment d'être compris et soutenu par les autres élus sur votre délégation politique de la ville ?

3/ LA POLITIQUE DE LA VILLE EN TANT QUE DECLINAISON LOCALE D'UNE POLITIQUE NATIONALE

- La politique de la ville est une **politique co-pilotée avec l'Etat** : **quelles formes prend ce co-pilotage sur votre territoire, et comment le qualifieriez-vous ?**
- Est-ce que l'Acsé finance une partie de l'ingénierie de la politique de la ville ?
 - *Est-ce que cela influe sur la place prise par l'Etat local dans le suivi de la politique de la ville, dans la définition d'objectifs, etc. ?*

- **A votre avis, en quoi les orientations suivies dans votre collectivité au nom de la politique de la ville relèvent-elles d'une déclinaison locale d'orientations nationales de la politique de la ville** (Education, Emploi, Prévention, Santé) ?
- Pour vous, **un des rôles du chef de projet est-il de relayer les priorités nationales de la politique de la ville ?**
 - *Si non, pourquoi ? (il est avant tout au service d'un projet local, son poste n'est pas financé...)*
 - *Si oui, pourquoi, et comment ? (au travers de la programmation CUCS / de la coordination des différents dispositifs de la politique de la ville / du développement de projets sur les territoires prioritaires...)*
- En tant qu'élu, pourriez-vous qualifier le type de relations que vous avez avec les représentants de l'Etat local en charge du suivi de la politique de la ville ?
- Avez-vous, de votre côté, des attentes envers la politique de la ville / envers l'Etat, local et national ?

3/ QUELLES SONT LES PERSPECTIVES SOUHAITABLES, DE VOTRE POINT DE VUE, POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

La politique de la ville a connu de profondes transformations ces dernières années :

- fonctionnement au travers de la gestion de dispositifs thématiques (PRE, PRU, ASV...) ;
- individualisation de l'approche (PRE, PLIE, les diverses mesures de la Dynamique Espoir Banlieue) ;
- une remise en cause de la géographie prioritaire et du zonage actuel (rapport Hamel...), avec un souci d'une part de concentrer les moyens sur des sites jugés prioritaires et d'autre part d'aller vers le suivi de personnes plus que de territoires ;
- une disparition dans les textes de certains « fondamentaux » de la politique de la ville, comme la participation des habitants / la volonté de transformation ou d'évolution du droit commun par la mise en œuvre de dispositifs ciblés... ;
- une exigence méthodologique renforcée sur : reporting, capacité de diagnostic et connaissance des enjeux sociaux des territoires prioritaires, évaluation.
- un repositionnement de l'Etat dans le suivi et le lien avec les sites jugés les plus en difficulté (PRU, délégué du préfet...)
- Comment vous **positionnez-vous par rapport à ces évolutions ?**
- Quel regard portez-vous sur la géographie prioritaire et la volonté de la faire évoluer ?

4 - TABLEAUX DETAILLES DES RESULTATS DE L'ENQUETE PAR QUESTIONNAIRE

1. Qui sont les professionnels généralistes de la politique de la ville ?

Age moyen des professionnels selon la nature de la fonction

548 interrogés / 547 répondants

Nature de la fonction	Age moyen
Chef de projet ou Directeur de projet	40,76
Adjoint du Chef de projet ou du Directeur de projet	31,73
Directeur ou Responsable de service	41,89
Chargé de mission	37,42
Coordonnateur	38,96
Chargé de développement	38,38
DGS ou DGA	45,65
Autre	38,67
GLOBAL	40,59

Sur quel(s) autre(s) dispositif(s) de la politique de la ville avez-vous déjà travaillé avant votre fonction actuelle ? (plusieurs réponses possibles)

266 interrogés / 262 répondants / 867 réponses

% calculés sur la base des répondants

Dispositifs de la politique de la ville	Effectifs	Fréquence
CUCS – Contrat de ville – DSQ - HVS	228	87%
CLS – CLSPD	107	41%
Gestion urbaine de proximité	102	39%
Ville vie vacances	102	39%
GPV – ORU – ANRU	94	36%
Programme de réussite éducative	88	34%
Lutte contre les discriminations	58	22%
Atelier santé ville	53	20%
Autres dispositifs locaux	36	14%
Adultes-Relais	2	1%
Total / répondants	262	

Où avez-vous exercé ces différentes fonctions ? (plusieurs réponses possibles)

266 interrogés / 263 répondants / 319 réponses

% calculés sur la base des réponses

	Effectifs	%
principalement dans la même collectivité	129	40%
principalement dans une autre collectivité	122	38%
principalement dans un (ou des) service(s) de l'Etat	9	3%
principalement dans un (ou des) GIP(s)	14	4%
principalement dans une (ou des) association(s)	37	12%
principalement dans un autre type d'organisme	8	2,5%
Total / réponses	319	100 %

Niveau d'étude actuel

548 interrogés / 541 répondants

G12	Effectifs	Fréquence
Sans diplôme /Certificat d'études primaires /CAP - BEP	5	1%
Bac /Bac + 2 (ou niveau équivalent)	67	12%
Bac + 3 ou 4	166	31%
Bac + 5 ou plus	303	56%
Total	541	

Domaine de formation initiale (plusieurs réponses possibles)

548 interrogés / 540 répondants / 832 réponses

% calculés sur la base des répondants

	Effectifs	Fréquence
Développement local	196	36%
Sciences humaines et sociales	149	28%
<i>dont Sociologie</i>	<i>100</i>	<i>19%</i>
Droit	96	18%
Urbanisme / Aménagement / Environnement	95	18%
Travail social	78	14%
Sciences politiques	70	13%
Sciences éducatives	61	11%
Economie/ Commerce / gestion	37	7%
Animation / Sport	14	3%
Culture / Communication	8	1%
Santé	6	1%
Secrétariat	5	1%
Autre	17	3%
Total / répondants	540	

Nombre moyen d'agents dans les collectivités selon la nature de la fonction

510 interrogés / 503 répondants

Nature de la fonction	Nb moyen d'agents
Chef de projet ou Directeur de projet	1549
Directeur ou Responsable de service	888
Chargé de mission / Coordonnateur /Chargé de développement	1029
DGS ou DGA	597

Les deux questions dont les réponses sont ici croisées sont :

Nature de votre fonction / A combien estimez-vous le nombre total d'agents municipaux et/ou intercommunaux au sein de la collectivité dans laquelle vous travaillez ?

Votre statut actuel / Nature de votre fonction

548 interrogés / 538 répondants

Nature de la fonction	Contractuel	Fonctionnaire	Total
Chef de projet ou Adjoint	56%	44%	100%
Directeur de service	37%	63%	100%
Chargé de mission / Coordonnateur	65%	35%	100%
DGS ou DGA	4%	96%	100%
Autre	40%	60%	100%
Total	49%	51%	100%

Si vous êtes fonctionnaire territorial ou contractuel de cette fonction publique, quel est votre cadre d'emploi actuel ?

271 professionnels concernés / 271 répondants

Cadre d'emploi de la fonction publique territoriale	Effectifs	Fréquence
Attaché territorial	185	68%
Rédacteur territorial	24	9%
Animateur territorial	19	7%
Ingénieur territorial	18	7%
Éducateur territorial	9	3%
Administrateur territorial	8	3%
Autre	4	1%
Assistant socio-éducatif	4	1%
Total	271	

Si vous êtes en CDD, quelle est la durée de votre contrat actuel ?

191 professionnels concernés / 190 répondants

Durée du CDD	Effectifs	Fréquence
6 mois ou moins	3	2%
Entre 6 mois et 1 an (inclus)	62	33%
Entre 1 an et 2 ans (inclus)	24	13%
3 ans	101	53%
Total	190	

Nature de votre fonction / Votre poste a-t-il été cofinancé par l'Etat en 2009 ?

548 interrogés / 540 répondants

	Oui	Non	Je ne sais pas	Total
Chef de projet ou Adjoint	67%	31%	2%	100%
Directeur ou de service	41%	57%	2%	100%
Chargé de mission / Coordonnateur	56%	38%	5%	100%
DGS ou DGA	4%	96%		100%
Total	53%	45%	2%	100%

Age moyen des répondants par région

Sont surlignées : en vert et en gras, les moyennes hautes ; en rouge, les moyennes basses.

REGION	Age moyen
Alsace	38,5
Aquitaine	41,7
Auvergne	48,6
Basse-Normandie	37,6
Bourgogne	39,2
Bretagne	47,7
Centre	40,4
Champagne-Ardenne	35,5
Corse	50,0
DOM	43,6
Franche-Comté	42,7
Haute-Normandie	40,9
Ile-de-France	39,8
Languedoc-Roussillon	44,3
Limousin	35,5
Lorraine	39,8
Midi-Pyrénées	45,8
Nord-Pas-de-Calais	38,9
PACA	40,6
Pays de la Loire	42,5
Picardie	41,7
Poitou-Charentes	44,4
Rhône-Alpes	40,0
Total	40,6

2. L'hétérogénéité des contextes d'intervention et des modes d'organisation locaux.

**Nature de votre fonction / Si votre employeur est un EPCI ou une commune,
votre supérieur hiérarchique direct (n+1) est :**

510 interrogés / 518 répondants

	Le président d'EPCI	Le maire	Le directeur de cabinet	Le DGS	Un DGA	Un Directeur de service de la collectivité	Un directeur de territoire, de quartier	Autre	Total
Chef de projet ou Adjoint	2%	8%		26%	15%	43%	3%	3%	100%
Directeur de service	1%	6%	1%	43%	33%	15%		1%	100%
Chargé de mission / Coordonnateur	2%	5%		24%	12%	48%	5%	5%	100%
DGS ou DGA		31%		69%					100%
Autre		40%		20%		40%			100%
Total	1%	8%		34%	20%	32%	2%	3%	100%

Nature de votre fonction /
Dirigez-vous une équipe de collaborateurs (en lien hiérarchique) ?
Nb d'agents sous votre responsabilité hiérarchique

548 interrogés / 545 répondants

	Oui (nb de répondants)	Oui (% des répondants)	Si oui, nb moyen d'agents
Chef de projet ou Directeur de projet	118	60%	4
Adjoint du Chef de projet ou du Directeur de projet	5	45%	8
Directeur ou Responsable de service	182	95%	14
Chargé de mission	13	17%	4
Coordonnateur	11	42%	3
Chargé de développement	2	25%	2
DGS ou DGA	24	92%	58
Autre	3	50%	25
Total	358	66%	12,5

Nature de votre fonction /
Dirigez-vous une équipe de collaborateurs (ou équipe projet) en lien fonctionnel
Nb d'agents sous responsabilité fonctionnelle

548 interrogés / 531 répondants

	Oui	Nb moyen d'agents
Chef de projet ou Directeur de projet	40%	4
Directeur ou Responsable de service	52%	9
Chargé de mission	23%	4
Coordonnateur	38%	7
DGS ou DGA	54%	22
Total	42%	7,4