



**HAL**  
open science

# La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine

Manon Pesle

► **To cite this version:**

Manon Pesle. La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine. Science politique. Université Grenoble Alpes, 2016. Français. NNT : 2016GREA007 . tel-01429888

**HAL Id: tel-01429888**

**<https://theses.hal.science/tel-01429888>**

Submitted on 9 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **THÈSE**

Pour obtenir le grade de

### **DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES**

Spécialité : **Science politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**Manon PESLE**

Thèse dirigée par **Alain FAURE**

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**  
dans **l'École Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du  
Territoire**

# **La petite fabrique de l'action éducative. Ethnographie métropolitaine**

Thèse soutenue publiquement le **22 juin 2016**,  
devant le jury composé de :

**M. Fabien DESAGE**

Maître de conférences en science politique, Université de Lille 2,  
Examineur

**Mme Claire DUPUY**

Maîtresse de conférences en science politique, IEP de Grenoble,  
Examinatrice

**M. Alain FAURE**

Directeur de recherches au CNRS en science politique, PACTE, Directeur  
de thèse

**M. Dominique GLASMAN**

Professeur émérite de sociologie, Université de Savoie Mont-Blanc,  
Président du jury

**Mme Patricia LONCLE**

Enseignante-chercheuse en sociologie HDR, EHESP de Rennes,  
Rapporteuse

**M. Eric VERDIER**

Directeur de recherches au CNRS en sociologie HDR, LEST, Rapporteur





# REMERCIEMENTS

Une thèse est bien loin d'être un travail individuel. Cette recherche tient donc à de nombreuses personnes, à qui j'aimerais adresser mes remerciements :

Tout d'abord à Alain Faure, pour ta direction, tes aiguillages et ton soutien optimiste dans mes recherches tout au long de ces cinq années. Merci également pour la facilité de nos échanges et ta réactivité.

À Dominique Glasman, qui a accompagné les débuts de cette thèse, son montage et mes premiers pas en tant que chercheuse, mais également accepté de présider le jury de thèse.

Aux membres du jury, Fabien Desage, Claire Dupuy, Patricia Loncle et Eric Verdier qui ont accepté de lire ce travail et de le discuter.

À l'équipe de doctorants de Pacte avec qui j'ai fait mes premières expériences dans le monde universitaire et avec qui j'ai partagé de bons moments de réflexion, notamment au sein des séminaires Regards croisés et Chocolat. Ces lieux de réflexion m'ont permis, en tant que doctorante CIFRE et relativement isolée, de comprendre que la recherche est un exercice collectif : Bart Barcik, Gentiane Desveaux, Clara Egger, Josua Grabener, Julien Lévy, Antoine Machut, Eva Simon et Benjamin Vial.

À l'équipe d'ADCIFRE-SHS et ses débuts aux journées d'études de l'Association des Jeunes Politistes de Bordeaux en mars 2014, avec qui j'ai aussi appris et qui m'a permis d'enrichir mes réflexions sur ce que signifie faire une thèse en étant acteur et observateur de son objet : Simon Bichon, Marion Bourhis, Elodie Jimenez, Guillaume Lacroix, Nadia Okbani, Julien O'Miel et Lisa Passavant. Je remercie également Ghislaine Gallenga, de nous avoir accompagné dans nos réflexions épistémologiques et pour ses recadrages académiques.

À Véronique Laforets, qui a partagé des lieux et des moments marquants : du Crefe à la thèse, en passant par le Larec. Merci pour nos réflexions et nos questions communes, mais aussi pour tout l'à-côté de l'amitié !

À mes discutants et relecteurs attentifs, pour leurs retours, leurs conseils et leurs soutiens, notamment dans la période d'affinage du manuscrit : Bart, Clara, Eva, Félix, Jonathan, Josua, Sabine et Julien pour son dernier coup de pouce, indispensable !

À mes collègues de la communauté d'agglomération de Grenoble, auprès de qui j'ai appris le métier de chargée de mission et partagé des moments, certes pas toujours évidents, mais néanmoins riches en apprentissage.

À mes amis du quotidien, ceux qui ont partagé et soutenu un bout de cette thèse à leur manière et par leurs petites attentions, de Grenoble et de la parenthèse ariégeoise.

À Amélie, qui a accompagné au jour le jour mon immersion métropolitaine et mon bureau à la Métro, qui a suivi et partagé (parfois contre son gré !) mes étonnements et mes critiques du système métropolitain.

Au 15, ses habitants exceptionnels et son accueil inconditionnel évidemment, Charlie, Julien, Marta Guemi et Marta Lopi, Méryl et Pierrot. Merci à vous d'avoir accompagné la dernière ligne droite !

À ma famille, pour leur appui et leur poussée en avant ! Tout particulièrement à mes parents, qui m'ont accueillie à tout moment et offert la possibilité d'un bureau à Poisat et de mes retraites de thèse, à Trigance et Albiez.

Et puis enfin, à Félix, mon paysan informaticien, qui a partagé au quotidien mes réflexions, mes doutes et mes avancées et qui a discuté mes prises de position, parfois dans des endroits improbables... entre l'étable et les chemins de rando. Merci à toi d'avoir soutenu jusqu'au bout ce travail de longue haleine !

# TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	3
Introduction Générale.....	15
A. Le « bricolage » comme aveu d'une incompréhension.....	15
1. L'éducation à l'échelon d'agglomération : quelques constats empiriques.....	15
2. État du champ académique : une vision scolaro-centrée.....	22
B. Immersion et enquête : le sujet comme expérience.....	28
1. Le bagage intellectuel : ce avec quoi l'on s'engage.....	29
2. L'apprentissage de l'institution en tant que chargée d'études.....	32
3. Comprendre la force de l'institution, du formatage à la critique.....	36
a. Intégrer à la fois des mécanismes et un rôle.....	36
b. Quand les procédures structurent l'action.....	38
c. Chercheuse au sein de l'institution.....	41
4. Des outils d'analyse au sujet de recherche.....	44
a. Des notions partagées.....	44
b. Les coulisses de l'action publique.....	50
C. De la fabrique de l'institution à l'action éducative.....	53
1. Saisir l'éducation par l'approche cognitive.....	54
2. Les sens pratiques des individus dans l'institution métropolitaine.....	56
3. Saisir l'action éducative par les instruments.....	60
 Première partie. Le travail métropolitain au quotidien de ses agents .....	 65
Introduction.....	66
Chapitre 1. Entrer et se situer dans l'institution.....	70
A. Se situer dans l'espace.....	71
B. Un monde clos.....	82
C. Se reconnaître entre pairs.....	86
Conclusion du chapitre 1.....	92

Chapitre 2. Organiser son travail au quotidien.....	94
A. Faire fonctionner l'institution : un exercice quotidien.....	96
1. Au quotidien, s'inscrire dans un contexte organisationnel.....	96
2. Classement et mise en forme de la réalité.....	100
3. Des tâches administratives structurantes, mais subies.....	105
a. La gestion, au centre du quotidien.....	105
b. Un usage complexe des outils gestionnaires.....	111
4. De la forme au message transmis.....	116
a. Un vocabulaire et une vision.....	116
b. Transmettre le message aux élus.....	122
B. En collectif, quelle organisation du travail ?.....	128
1. Être cadre, c'est être libre ?.....	129
2. Un difficile partage du travail.....	134
3. Un quotidien déconflictualisé.....	140
4. Reproduction du pouvoir.....	146
C. Les circuits institutionnels.....	149
1. L'institution, une administration.....	150
2. Le temps long de l'institution.....	153
a. Des procédures complexes et spécialisées.....	153
b. Un rythme imposé à l'extérieur de l'institution.....	160
Conclusion du chapitre 2.....	165
Chapitre 3. Donner un sens à son action.....	168
A. De l'institution à l'individu.....	169
1. Être un agent métropolitain.....	170
2. Être guidé. Partager des objectifs et des valeurs métropolitaines.....	174
a. Des principes d'action administratifs comme valeurs métropolitaines.....	175
b. Une absence de critères d'action.....	179
3. De la nécessité de construire son propre sens au quotidien.....	185
a. Construire son rôle, s'engager.....	185
b. L'action se décline au présent.....	190
c. Un savoir à distance des quartiers.....	191
B. Pouvoir technique et politique, des rôles en constante définition.....	199
1. Une expertise autonome : s'appuyer sur la bonne gestion.....	200
a. Logique opérationnelle et principes pragmatiques.....	200
b. La politisation fonctionnelle des cadres.....	205
2. Symboliser le champ politique.....	209
Conclusion du chapitre 3.....	216
Conclusion de la première partie.....	218

Deuxième partie. Un dispositif, une vision, des lieux.....	224
Introduction.....	225
Chapitre 4. Des instruments d'action publique et des enfants.....	228
A. La territorialisation d'un dispositif national.....	230
1. Le flou sur les territoires.....	231
2. Le laisser-faire institué.....	236
B. Un agencement communal rationalisé, mais complexe.....	239
1. Le coordinateur, chauffeur-mécanicien du dispositif.....	240
a. Un statut et un métier peu définis.....	240
b. Au cœur du métier.....	246
2. Organiser la mise en lien.....	254
a. Mettre en lien : un principe d'action central.....	255
b. Les équipes pluridisciplinaire de soutien.....	262
C. Une individualisation paradoxale au cœur de l'action.....	269
1. L'accompagnement individuel comme solution plébiscitée.....	270
2. Les référents de parcours, des professionnels esseulés.....	275
3. Accompagner un « enfant à projet ».....	281
Conclusion du chapitre 4.....	289
Chapitre 5. Un cadre procédural pour coordonner.....	291
A. Les outils au centre de l'interaction.....	295
1. Le fantasme du tableau de bord ou comment cartographier le réel.....	296
2. De l'imposition des outils à leur « naturalisation ».....	307
B. Une animation métropolitaine difficile.....	314
1. Les procédures comme plus petit dénominateur commun.....	315
a. Mobiliser les coordinateurs communaux.....	315
b. Un rôle métropolitain cantonné à l'administratif.....	319
2. Travailler les bonnes pratiques.....	327
3. Quand l'indicateur révèle une vision du monde.....	333
C. Piloter en conformant les conduites.....	340
Conclusion du chapitre 5.....	352
Chapitre 6. Les contraintes du jeu d'acteurs inter-institutionnel.....	355
A. Faire sa place.....	360
1. Un mode de travail commun : les réunions.....	361
2. Présence et positionnement : des enjeux partagés.....	367
a. Exister dans le jeu d'acteurs.....	367



b. Une confiance mutuelle.....	372
3. Le « partenariat », un incontournable de l'action publique locale.....	377
B. Se réunir pour gérer et organiser les instruments d'action publique.....	381
1. Organiser comme un fondement « naturel ».....	382
2. Usages différents, vision commune ?.....	389
a. Rapports de force.....	389
b. Des usages différents.....	400
Conclusion du chapitre 6.....	408
Conclusion de la deuxième partie.....	413

## Troisième Partie. La mise en scène et en récit d'une action éducative métropolitaine.....417

### Introduction..... 418

### Chapitre 7. la mise en scène de l'action éducative.....420

#### A. L'expertise : des ressources aux experts.....421

##### 1. Savoirs et acteurs experts : construire sa place.....422

###### a. La légitimité par les ressources associatives locales.....425

###### b. Des savoirs rationalistes, centrés sur l'action.....432

###### c. L'expertise déterminante de l'institution scolaire.....435

##### 2. Des élus experts et professionnels.....440

#### B. Les lieux du politique, ni arènes, ni forums.....450

##### 1. Représenter l'agglomération : brider le leadership.....451

###### a. L'élu communautaire à l'éducation : un rôle de médiateur.....453

###### b. Leader parce que médiateur.....457

##### 2. Se retrouver : de l'entre-soi politique au « partenariat ».....463

##### 3. Derrière le consensus communautaire : des enjeux communaux et techniques.....472

###### a. Préserver les intérêts municipalistes.....473

###### b. La prépondérance des enjeux techniques.....475

#### Conclusion du chapitre 7.....487

### Chapitre 8. De la mise en récit aux idéologies.....489

#### A. Du récit au mythe politique.....491

##### 1. S'engager aux côtés des villes : installer la Métro dans le paysage éducatif.....492

##### 2. Enchanter l'action éducative métropolitaine.....499

###### a. De la « chaîne éducative » à « l'intérêt de l'enfant ».....499

###### b. Un récit au présent.....507

#### B. Les idéologies à l'œuvre.....515

1. Une action éducative individualisée et performante.....	516
a. L'accompagnement individuel.....	518
b. Du champ scolaire à la médicalisation.....	520
2. Prendre en charge les exclus du droit commun.....	524
Conclusion du chapitre 8.....	528
Conclusion de la troisième partie.....	531
Conclusion générale.....	536
Une action publique qui panse sans penser.....	537
Une action publique hybride et a-référentielle.....	539
Une identité communautaire inaboutie.....	541
Bibliographie.....	547
Table des figures.....	561
Table des annexes.....	562
Résumé.....	575



# GLOSSAIRE

ACSÉ : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AED : action éducative à domicile

AFEV : association de la fondation étudiante pour la ville

AS : assistant social

ASE : aide sociale à l'enfance

ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles

AURG : agence d'urbanisme de la région grenobloise

BAFA : brevet d'aptitude aux Fonctions d'animateur

BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur

BUEX : bureau exécutif

C2D : conseil de développement

CAF : caisse d'allocations familiales

CCAS : centre communal d'action sociale

CDG : centre de gestion

CE1 : classe élémentaire première année

CEI : contrat éducatif isérois

CEL : contrat éducatif local

CERAT : centre d'études et de recherche sur l'administration et le territoire

CG : conseil général

CIFRE : convention industrielle de formation par la recherche

CLAS : contrat local d'accompagnement à la scolarité

CLIS : classe pour l'inclusion scolaire

CLSPD : contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance

CMP : centre médicopsychologique

CMPP : centre médicopsychopédagogique

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CODG : comité des directions déléguées

CODIR : comité de direction

COMOP : comité opérationnel

COFIL : comité de pilotage

CP : classe préparatoire

CPE : conseiller principal d'éducation

CRDP : centre régional de documentation

CRDSU : centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain

CREFE : centre ressource enfance famille école

CRI : cours de rattrapage intégré

CTL : contrat temps libre

CUCS : contrat urbain de cohésion sociale  
DASEN : directrice adjointe des services de l'éducation nationale  
DDASS : direction départementale de l'action sanitaire et sociale  
DDJS : direction départementale de la jeunesse et des sports  
DIRECCTE : directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi  
DIV : délégation interministérielle à la ville  
DGS : directeur général des services  
DRE : dispositif de réussite éducative  
DRH : directeur des ressources humaines  
DSDEN : direction des services départementaux de l'éducation nationale  
EN : éducation nationale  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
EPE : école des parents et des éducateurs  
EPL : établissement public local d'enseignement  
EPRD : état prévisionnel des recettes et des dépenses  
EPRE : équipe pluridisciplinaire de réussite éducative  
EPS : équipe pluridisciplinaire de soutien  
ERE : équipe de réussite éducative  
FAS : fonds d'aide sociale  
FASILD : fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations  
FCPE : fédération des conseils de parents d'élèves  
FCS : fonds de cohésion sociale  
FOL : fédération des œuvres laïques  
GIP : groupement d'intérêt public  
GPV : grand projet de ville  
GUSP : gestion urbaine et sociale de proximité  
IA : inspection d'académie  
IEN : inspecteur de l'éducation nationale  
IFé : institut français d'éducation  
IFTS : institut de formation du travail social  
IRDSU : inter-réseaux des professionnels du développement social urbain  
ITEP : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique  
IUT : institut universitaire technologique  
JNRE : journée nationale de la réussite éducative  
LCD : lutte contre les discriminations  
MCPEF : maison cantonale pour l'emploi et la formation  
MDPH : maison départementale des personnes handicapées  
MGI : mission générale d'insertion  
MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale  
ORS : organisme régional de santé  
PARLER : parler apprendre réfléchir lire ensemble pour réussir

PCF : parti communiste français  
PEDT : projet éducatif de territoire  
PEL : projet éducatif local  
PMI : protection maternelle infantile  
PPS : projet personnalisé de scolarisation  
PRE : projet de réussite éducative  
PRISME : promotion des initiatives sociales en milieux éducatifs  
PSA : parti socialiste autonome  
PSU : parti socialiste unifié  
RASED : réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté  
REP : réseau d'éducation prioritaire  
RFVE : réseau français des villes éducatrices  
RTT : récupération de temps de travail  
SCOP : société coopérative  
SESSAD : service d'éducation spéciale et de soins à domicile  
SGCIPD : secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance  
SIEPARG : syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise  
SIEPURG : syndicat d'étude des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise  
SIERG : syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise  
SIRG : syndicat intercommunal de la région grenobloise  
UFOVAL : union française des œuvres de vacances laïques ligue de l'enseignement  
UG : unité de gestion  
ZEP : zone d'éducation prioritaire  
ZUS : zone urbaine sensible



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

La recherche menée dans le cadre de cette thèse porte sur la politique éducative de la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes métropole de 2011 à 2014. Elle analyse la fabrique quotidienne d'une politique publique, à partir de l'observation des acteurs qui l'élaborent et de leurs sens ordinaires. L'objectif est ainsi d'étudier un large phénomène : les politiques éducatives au sein des collectivités territoriales et plus largement l'éducation, à partir de micro-interactions et des croyances de chaque acteur en son action. Ce travail s'inscrit dans une approche ethnographique et plus particulièrement inductive. En observant les acteurs au sein de leur institution et les instruments d'action publique dont ils ont l'usage, ainsi que les réseaux institutionnels dans lesquels ils sont insérés, la recherche propose de questionner les cadres cognitifs à l'œuvre au quotidien. L'approche cognitive, couplée à la sociologie des institutions et à la sociologie de l'action publique nous permettent d'interroger la structuration d'une politique métropolitaine dans le champ éducatif<sup>1</sup>.

## **A. Le « bricolage » comme aveu d'une incompréhension**

Les premiers constats établis sur l'action éducative métropolitaine ont conduit à s'appuyer sur les recherches portant sur l'action éducative locale. Ce cadre théorique a rapidement montré ses limites sur le terrain métropolitain.

### **1. L'éducation à l'échelon d'agglomération : quelques constats empiriques**

La communauté d'agglomération grenobloise (la Métro), est devenue communauté d'agglomération suite à la loi dite Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>2</sup> en janvier 2000. L'histoire de la communauté

---

1 Bien que Grenoble Alpes Métropole soit une communauté d'agglomération, nous emploierons de manière équivalente les adjectifs « communautaire » et « métropolitain », nous dégageant de tout débat juridique et empruntant le terme de « métropole » déjà bien usité dans la littérature politiste.



d'agglomération grenobloise est intéressante à relater<sup>3</sup>, car elle révèle quelques pistes pour saisir l'état de la coopération intercommunale actuelle. En 1947, trois communes du parti communiste français (PCF) de l'agglomération créent le syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise (SIERG). Par la suite, ces communes sont rejointes, au sein du SIERG, par d'autres petites communes ainsi que par Grenoble, ville-centre. Au sein du syndicat intercommunal, un rapport de force s'installe alors entre la ville-centre, qui exige un nombre de sièges proportionnel à son investissement financier, et les villes PCF qui lui refusent, empêchant un déséquilibre des forces de se créer. L'année suivante, Grenoble se retire du SIERG, ce qui marquera les premières difficultés d'une coopération intercommunale. S'ensuit ensuite le rejet par les communes de l'agglomération d'un projet de district urbain proposé par le maire grenoblois en 1959. Quelques années plus tard, le contact est rétabli entre les communes avec le nouveau maire de Grenoble, Henri Dubedout. Ce dernier fait adopter le syndicat d'étude des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise (SIEPURG) en 1967 et le syndicat intercommunal de la région de Grenoble (SIRG) en 1968. La ville de Grenoble n'en prend pas la présidence et finance une large part de ces deux syndicats, la représentation égalitaire des communes membres est donc établie. En 1973, les deux syndicats fusionnent, ce qui aboutit, suite à la loi Marcellin, à la création du syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise (SIEPARG). Les élus sont amenés à s'engager de nouveau dans un processus de coopération intercommunale qui concerne alors 23 communes. David Le Bras et Sophie Louargant précisent qu'il s'agit d'un syndicat à la carte, où les communes peuvent sélectionner les compétences qu'elles financent (transports en commun, zones d'activité économique, équipements structurants), soumis à un fonctionnement par décisions à l'unanimité qui limite grandement l'extension à d'autres compétences et missions. Puis, de 1992<sup>4</sup> à 1994, le processus est relancé et les communes font le choix d'une communauté de communes. La formule qui, selon les deux auteurs, s'avère la plus souple (à l'inverse d'une communauté urbaine ou de villes). La communauté de communes obtient alors 29 millions de francs de dotation générale de fonctionnement de l'État. Pour David Le Bras et Sophie Louargant, « le passage en communauté de communes, le 31 décembre 1994, résulte moins d'une réflexion et d'une volonté collective de lancer un projet commun d'aménagement du territoire que de l'opportunité de bénéficier de financements supplémentaires transférés en

---

2 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

3 Les éléments avancés sont issus de l'article de LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, Le Moniteur, 2015, p.

4 Suite à la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

priorité aux communes »<sup>5</sup>. Ils ajoutent que les années 1990 voient un fonctionnement intercommunal marqué par une « culture de l'autonomie et de la prééminence communale » qui définit fortement l'action publique locale<sup>6</sup>. La structure prend les formes d'« une coopérative ayant pour vocation de soutenir les projets de ses membres »<sup>7</sup> où régnerait une concurrence larvée entre le président de la communauté d'agglomération et le maire de Grenoble. La communauté de communes devient communauté d'agglomération en janvier 2000 puis métropole en janvier 2015. Ces quelques éléments historiques donnent des pistes explicatives sur l'état de la coopération intercommunale actuelle que nous analysons tout au long de cette thèse.

De 2011 à 2014, la communauté d'agglomération s'agrandit peu à peu et ses frontières sont mouvantes : elle passe de 27 communes à 41. La communauté d'agglomération compte plusieurs compétences dites obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. La communauté d'agglomération s'est engagée sur cette dernière compétence dès 1994, d'abord sous la forme d'un « contrat de ville » puis un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) (voir encadré suivant). Par cette thématique, la communauté d'agglomération cherche à agir sur les quartiers urbains défavorisés de son territoire : « L'agglomération grenobloise a pour ambition de réduire un certain nombre de déséquilibres entre ses différentes composantes territoriales et d'atténuer des situations de précarité socio-économiques croissantes »<sup>8</sup>. En 2010, la communauté d'agglomération compte alors 30 quartiers défavorisés et concernés par la politique de la ville<sup>9</sup>, où le taux moyen des ménages fiscaux à bas revenus s'élève à 24,6 %<sup>10</sup>. Le contrat urbain de cohésion sociale réunit plusieurs collectivités territoriales et institutions engagées dans cette politique. La communauté d'agglomération finance une partie de cette politique et co-pilote le

---

5 LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *op. cit.*, p. 172.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 « Agenda 2014 », Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, 2012

9 Les quartiers de la politique de la ville prennent en compte tous les niveaux de priorité fixés par l'État (1, 2 et 3). Les critères qui définissent un quartier prioritaire sont : « Les bénéficiaires de la CMUc (couverture maladie universelle complémentaire, qui reflète très convenablement le niveau de précarité que connaît la population du quartier), le taux de chômage, la taille du quartier (population), le nombre de personnes par ménage, la part des employés et celle des ouvriers dans la population active, la part des salariés dans le secteur du commerce » in SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA POLITIQUE DE LA VILLE, « Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation, Document pour la concertation, ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ».

10 « Un ménage à bas revenus est un ménage qui perçoit moins de 60% du revenu de la moitié des Français. [...] Le revenu par unité de consommation s'élevait à 964 € mensuels en 2010 » in AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE, *Rapport d'étude pour la Métro : Cohésion sociale et territoriale dans l'agglomération grenobloise en 2013*, Grenoble, 2014, p. 5.

contrat avec l'État. Elle est notamment chargée de l'animation et de la gestion de ce contrat inter-institutionnel.

### ***Encadré. L'histoire de la politique de la ville à la Métro***

Un premier contrat de ville s'est déroulé de 1994 à 1998 réunissant huit communes de l'agglomération. Le passage en communauté d'agglomération de la Métro décidé en novembre 1999, suite au rapport Sueur « Demain la ville » de 1998 et à la loi Chevènement instaurant la création de communautés d'agglomération de 1999, fait évoluer la politique de la ville à l'échelon de l'agglomération. Le contrat est alors dès 2000 sous l'égide de l'État, de la région Rhône-Alpes, du département de l'Isère et de la Métro et concerne les 23 communes de l'agglomération. La communauté d'agglomération grenobloise fait en effet partie des seize sites pilotes sur le territoire français. L'introduction du contrat de ville de 2000-2006 précise qu'elle a pour objectif « de garantir le partage équitable des atouts territoriaux au sein de l'agglomération et de remédier aux clivages sociaux et spatiaux », alors que le contrat de ville établi en 1994 « a pâti de l'insuffisance de stratégie globale, du manque d'articulation du droit commun avec les dispositifs connexes et de l'absence d'évaluation des actions menées. Le sentiment d'émiettement de l'action publique, la lourdeur des procédures d'instruction des dossiers autant que le fort taux de renouvellement des crédits d'une année sur l'autre ont démontré la nécessité de construire ce nouveau contrat de ville sur la base d'un pilotage politique partenarial plus fort ». C'est dans ce cadre que la thématique « éducation formation » naît. En 2006, le comité interministériel des villes met en place les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui font suite aux contrats de ville. De 2007 à 2014, la politique de la ville de la communauté d'agglomération grenobloise est régie par ce contrat.

En 2011, la communauté d'agglomération crée un fonds de cohésion sociale qu'elle inclut, au même titre que le contrat urbain de cohésion sociale, au sein de sa politique de solidarité : « La politique de cohésion sociale territoriale est complémentaire de l'engagement de la Métropole dans la politique de la ville. Il s'agit d'une intervention volontaire de Grenoble-Alpes Métropole pour réduire les inégalités territoriales et favoriser la cohésion sociale et territoriale à l'échelle des communes membres »<sup>11</sup>. Si ce fonds de cohésion est structuré par des orientations transversales et non sectorielles, les actions qui sont financées par la communauté d'agglomération s'inscrivent plus particulièrement dans les thématiques de la politique de la ville. Cette dernière est en effet déclinée en plusieurs thématiques : la culture, l'éducation, l'égalité femmes-hommes, l'emploi-insertion, la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP), la jeunesse, la lutte contre les discriminations, la participation des habitants, la prévention de la délinquance, la rénovation urbaine et la santé. Chaque thématique est gérée par un chargé de mission thématique du service cohésion sociale et territoriale de la communauté d'agglomération. Le financement et l'administration des actions du fonds de cohésion sociale sont également gérés par ces chargés de mission thématique. L'action éducative de la

---

11 Site web de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, URL : [<http://www.lametro.fr>], consulté le 10 décembre 2014.

communauté d'agglomération comprend l'animation de la thématique éducation de la politique de la ville, ainsi que l'animation et la gestion d'un dispositif particulier, le dispositif de réussite éducative.

### ***Encadré. Le dispositif de réussite éducative sur l'agglomération grenobloise***

En 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale (loi n°2005-32 du 18 janvier) prévoit, dans le cadre des programmes 15 et 16, la mise en place du dispositif de réussite éducative. Ce dispositif de la politique de la ville, a pour objectif de « donner leur chance aux enfants et aux adolescents ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur réussite. Il vise à accompagner dès la maternelle, des enfants et des adolescents présentant des signes de fragilité en prenant en compte la globalité de leur environnement ». Il s'adresse aux enfants de deux à seize ans les plus fragilisés et vise à les accompagner dès les premières années de leur scolarité. Le dispositif prévoit la création d'équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS) qui prennent en charge les enfants dans le cadre d'un parcours individualisé hors temps scolaire.

Dès 2006, sur la communauté d'agglomération, ce dispositif sera animé par un groupement d'intérêt public (GIP) « objectif réussite éducative » qui réunit la préfecture de l'Isère, la communauté d'agglomération, la caisse d'allocations familiales (CAF), le conseil général et onze (puis neuf) communes de l'agglomération. La communauté d'agglomération assure la présidence, la direction, la coordination et une partie du financement de ce GIP aux côtés de l'État. Les villes sont chargées de la mise en œuvre du dispositif, coordonné sur chacun des onze territoires par un coordinateur communal et des équipes pluridisciplinaires de soutien communales. La gestion financière et administrative du DRE revient, au sein de la Métro, à un directeur du GIP, un coordinateur d'agglomération, un chargé de suivi administratif et financier ainsi qu'un chargé d'étude éducation.

En 2006, le DRE s'étend sur onze villes de l'agglomération : Aubigné, Combes, Etournis, Mirmande, Montvert, Naumur, Ongis, Saint-Allier, Saint-Gelais, Vanuxen, Ventadour. Les villes d'Etournis et de Mirmande ne demandent plus de financements à partir de 2011 et ne sont plus présentes au sein du conseil d'administration du GIP « objectif réussite éducative ». Elles ne signent pas l'arrêté de prorogation de la durée de la convention constitutive du GIP « objectif réussite éducative » du 28 décembre 2012 qui établit la prolongation du DRE jusqu'au 31 décembre 2014. De fait, elles se retirent du GIP. Elles ne sont plus que neuf communes. Le DRE concerne alors 30 quartiers prioritaires du CUCS répartis sur sept communes ainsi que deux communes hors du CUCS, « qui ont quelques quartiers hors territoires CUCS mais engagés dans la démarche de veille éducative et présentant des caractéristiques de précarité ». Le rapport d'activité du DRE de l'agglomération précise en 2013 les « principales caractéristiques de ces quartiers :

- « - 85% des logements sociaux sur seulement 5 communes centrales,
- Une sur représentation des ménages à bas revenus, ainsi que des ouvriers et des employés dans les quartiers prioritaires,
- 20 quartiers de l'agglomération présentent un taux des « plus de 15 ans ni lycéens ni étudiants faiblement diplômés » supérieur à 50%,
- une part des 0-15 ans est supérieure à 20%,
- Certains collèges des quartiers prioritaires obtiennent un taux de réussite au brevet des collèges bien plus faible que la moyenne de l'agglomération. ».

Le DRE s'adresse à 2 292 enfants en 2012 sur ces neuf communes, dont une majorité (53%) ont entre six et douze ans. Le dispositif privilégie un suivi individualisé des enfants, soit 1 939 enfants concernés par un accompagnement très rapproché. Le financement de ce dispositif

s'élève à 1 008 300 euros en 2012, dont 941 000 euros de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), 50 200 euros de la Métro et 17 100 euros de la CAF.

Le territoire du dispositif de réussite de l'agglomération grenobloise est hétérogène. Il comprend des villes comportant des quartiers prioritaires concentrant une grande précarité, alors que d'autres villes n'en comportent aucun. Les territoires communaux varient également, entre 5 431 habitants pour la plus petite et 158 221 habitants pour la plus grande en 2012. Mis à part la note de cadrage du dispositif de 2005 qui impose la prise en charge d'enfants « présentant des signes de fragilité », aucun critère n'est établi concernant le ciblage des enfants du dispositif. Le critère « fragilité » ne fait pas l'objet d'une définition précise en 2006 ni les années qui suivront. Les critères de ciblage en termes de précarité ne sont pas explicités. Pourtant, ce dispositif est investi comme le principal élément de l'action éducative de la communauté d'agglomération. Le dispositif absorbe une majorité du temps de travail du pôle éducation, constitué de quatre agents métropolitains chargés de l'éducation qui sont en contact régulier avec les coordinateurs communaux du dispositif. Les coordinateurs communaux mettent en œuvre le dispositif sur les communes et accompagnent les enfants et les familles. En contact avec le pôle éducation en charge de l'éducation au niveau métropolitain, ils constituent le principal canal d'information pour les agents métropolitains. Ces derniers ne sont pas en lien avec les familles, les enfants et les intervenants socio-éducatifs qui contribuent à l'accompagnement des publics en « fragilité ». Au niveau métropolitain, l'action éducative apparaît principalement sous la forme d'un instrument d'action publique : le dispositif de réussite éducative, ainsi que les procédures de gestion qui lient les communes à la communauté d'agglomération.

Les agents métropolitains ne s'appuient guère sur les orientations du GIP qui fondent le dispositif de réussite éducative sur l'agglomération ni sur les axes de la thématique éducation, auxquels ils ne font que rarement référence. Les séances du conseil d'administration du GIP « objectif réussite éducative » sont principalement consacrées à l'administration du dispositif. Enfin, le dispositif de réussite éducative ainsi que la thématique éducation de la politique font l'objet de financements multiples de l'ACSE, de la communauté d'agglomération, de la CAF, des conseils régional et général et des villes qui participent directement ou indirectement par le biais de moyens humains et matériels mis à disposition sur leur commune.

La communauté d'agglomération grenobloise est historiquement peu intégrée : ses territoires présentent des caractéristiques très hétérogènes, notamment concernant l'action éducative et sociale. Cette dernière s'inscrit principalement dans la politique de la ville, dont la gestion et

l'animation de dispositifs distincts constituent le principal investissement de la communauté d'agglomération. Face à ces premiers constats, nous nous retrouvons rapidement face à ce qu'Anne Mévellec nomme « le brouillage de l'action publique locale », c'est-à-dire « du “qui fait quoi ?”, dû au croisement de financements, à la multiplicité des échelons et des acteurs (publics, privés, ou issus du tiers secteur) intervenant dans la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage » et qui « questionne l'imputabilité des décideurs politiques »<sup>12</sup>. Le concept de « bricolage » mobilisé par Dominique Glasman apparaît au début de l'enquête éclairant, car il sous-entend une marge de manœuvre laissée aux acteurs pour inventer de nouvelles modalités d'action certes, mais surtout pour faire dans « l'à-peu-près »<sup>13</sup>, ce qui semble caractériser l'action observée. Les notions de brouillage de l'action publique locale et de bricolage permettent en réalité de reconnaître qu'il nous est difficile de saisir le rôle de la communauté d'agglomération dans ces configurations de pouvoirs et d'acteurs dans lesquelles elle était prise. À ce stade, l'action éducative locale se présente comme une sorte de « bricolage » à l'échelle métropolitaine, tant sa complexité semble insaisissable.

Alors que nous sommes dans une phase exploratoire du travail de recherche, nous cherchons à comprendre comment l'institution métropolitaine s'empare de la question éducative sur son territoire. La communauté d'agglomération apparaît comme un nouvel échelon de mise en œuvre et d'élaboration des politiques éducatives. Les acteurs locaux semblent prendre une importance nouvelle, alors que l'éducation est jusqu'alors entendue, dans le sens commun, comme scolaire et relevant d'une responsabilité étatique. Quelle est alors l'autonomie de la communauté d'agglomération vis-à-vis de l'échelon national ? Existe-t-il un territoire éducatif métropolitain ? Est-il une adaptation des politiques nationales à un territoire particulier ou le témoin de réelles initiatives locales dans le champ éducatif ? Au début de l'enquête, les premiers questionnements nous amènent à croire à l'existence d'une fécondité locale, voire à une gouvernance locale. Nous peinons cependant à distinguer les intérêts éducatifs et par là les réflexions globales sur les formes d'éducation prônées au sein de cette action éducative métropolitaine. Quel développement de l'enfant et quel modèle de l'individu les acteurs locaux visent-ils pour ces enfants des quartiers défavorisés ? L'action éducative apparaît individuelle et fortement ancrée dans des préoccupations scolaires, davantage parce que le cadre national du dispositif l'impose que par réel choix local.

---

12 MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, Université du Québec à Chicoutimi, 2005, p. 13.

13 GLASMAN D., « Remue-ménage dans les métiers et les professions », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 221.

## 2. État du champ académique : une vision scolaro-centrée

Lors d'un travail de recherche de fin d'études en 2010<sup>14</sup>, où nous avons été stagiaire au sein de la communauté d'agglomération pendant l'année scolaire 2009-2010, nous avons exploré la notion de « fragilités » au sein du dispositif de réussite éducative. Ce travail préliminaire nous a conduite à mener une dizaine d'entretiens exploratoires auprès d'acteurs communaux et institutionnels de l'agglomération grenobloise du dispositif de réussite éducative. Nous avons alors principalement investi la littérature académique portant sur les politiques éducatives locales. Certains chercheurs et équipes, majoritairement des sociologues, se sont intéressés aux politiques menées par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État en matière d'éducation. À l'instar des travaux de la sociologue Agnès Van Zanten, les recherches traitent la question des politiques éducatives locales sous l'angle de la territorialisation de l'action. La chercheuse montre combien les problèmes éducatifs apparaissent de plus en plus techniques et nécessitent la mise en œuvre de savoir-faire spécifiques, mais dont la définition ferait l'objet d'un consensus tacite<sup>15</sup>. Elle ajoute qu'au niveau local les décisions ont été prises sans rupture majeure entre droite et gauche avec l'impulsion de la décentralisation. L'auteure écrit ainsi : « Le caractère implicite des fins affichées favorise l'émergence de consensus locaux fondés sur des dispositifs, des procédures, des repères territoriaux comme la proximité et l'identité qui se différencient nettement de l'élaboration intellectuelle et normative des politiques publiques nationales »<sup>16</sup>.

L'analyse fait état de ce que nous observons alors : une difficulté à saisir la définition des problèmes, des publics et des enjeux éducatifs au niveau local ainsi que la montée en charge de valeurs administratives ou managériales, notamment l'efficacité et la responsabilité des acteurs dans la conduite de l'action. Agnès Van Zanten lie ce constat à la place grandissante prise par les acteurs locaux dans le champ de l'éducation : « L'analyse de l'élaboration des politiques autour de ces nouvelles valeurs montre également qu'il est de plus en plus difficile d'isoler le processus de formulation des politiques au niveau national du processus de mise en œuvre au niveau local, étant donné le rôle de plus en plus important que jouent les acteurs locaux »<sup>17</sup>. Ce processus est compris sous la notion de « territorialisation » de l'action publique : « La démarche de "territorialisation" des politiques éducatives se fonde, quant à elle, sur deux

---

14 PESLE M., *Les fragilités éducatives : une notion fondatrice d'un ordre éducatif local ? Le Dispositif de Réussite éducative sur l'agglomération grenobloise*, Mémoire, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, 2010.

15 VAN ZANTEN A., *Les politiques d'éducation*, Paris, P.U.F, coll.« Que sais-je ? », 2011, p. 51.

16 *Ibid.*, p. 53-54.

17 *Ibid.*, p. 57.

principes : la prise en compte de disparités spatiales en matière d'éducation et l'appui sur l'échelon local pour les réduire »<sup>18</sup>. L'entrée « éducation » du *Dictionnaire des politiques territoriales*, rédigée par Stéphanie Morel, pointe ainsi une « évolution spécifique du système éducatif qui s'est progressivement territorialisé, mais aussi de la maturation des stratégies territoriales qui émanent aujourd'hui davantage des territoires (développement local) que de l'État central (aménagement du territoire). [...] la complexité de la gouvernance territoriale demeure particulièrement forte, tant les nouvelles régulations mises en place depuis une trentaine d'années continuent de s'accompagner de jeux de tension structurants entre le pouvoir national et le "local", entre l'égalité et le principe de différenciation progressivement admis en matière éducative, entre la mission régaliennne (l'instruction des élèves et le développement de leur capacité d'intégration dans la société) et la prise en charge croissante des champs connexes à l'éducation (périscolaire, santé, parentalité, etc.) »<sup>19</sup>. Le débat se focalise sur les échelles territoriales et la relation entre le centre et la périphérie. La question des politiques éducatives locales permet d'aborder la prise en charge des difficultés éducatives par les institutions locales, notamment celles que l'école ne peut accompagner : « l'éducation demeure un espace préservé par les instances de l'Éducation nationale, plus ou moins ouvertes selon les territoires et enclines à faire vivre des espaces de coordination complexe »<sup>20</sup>. Les territoires locaux sont sommés de prendre en charge les publics et les difficultés que l'éducation nationale, notamment, ne peut prendre en compte. Ce sont les communes qui sont considérées en première ligne pour prendre en charge ces problématiques, très souvent qualifiées de sociales. Avec Daniel Thin et Guy Vincent, Agnès Van Zanten montre ainsi que les villes se sont saisies de la question éducative, notamment parce que les dynamiques économiques, résidentielles et scolaires sont de plus en plus liées. Cet investissement est également dû à « l'inflation de la demande de formations dans les sociétés développées », notamment dans un contexte où l'école ne garantit plus la réussite<sup>21</sup>.

La prise en charge des difficultés et des publics en difficulté évolue également. Agnès Van Zanten évoque des « tentatives de moralisation renvoyant aux responsabilités individuelles »<sup>22</sup> notamment au sein de l'école. Les sociologues pointent également le développement d'une gestion administrative et procédurale des questions éducatives, autour de dispositifs et de

---

18 *Ibid.*, p. 89-90.

19 MOREL S., « Education », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2011, p. 201.

20 *Ibid.*

21 THIN D., G. VINCENT, et A. VAN ZANTEN, *Politiques scolaires urbaines*, Paris, CNRS Éditions/PPSH Rhône-Alpes, coll.« Les chemins de la recherche », 1996, p. 20.

22 VAN ZANTEN A., *Les politiques d'éducation*, *op. cit.*, p. 94.



principes d'action issus du monde économique (nouvelle gestion publique, principe d'efficacité économique, etc.). Dans ce contexte, se développent de nouvelles procédures : les projets, les contrats ou encore les partenariats<sup>23</sup>. D'autres recherches portent sur les familles et l'école, telle que celle menée par Daniel Thin, qui montre que les enjeux ne sont pas réductibles à la lutte contre l'échec scolaire et à la scolarité. La question sociale, notamment au sein des quartiers populaires est nécessaire afin de saisir le problème des difficultés éducatives dans son ensemble<sup>24</sup>. La question des politiques éducatives locales est pourtant largement saisie par la question scolaire<sup>25</sup>.

L'analyse de l'ensemble des travaux sur la question éducative locale est scolaro-centrée. Cette analyse montre que la question locale ne concerne que la question scolaire, alors que l'enfant est socialisé également au sein de sa famille et des espaces périscolaires, éducatifs ou récréatifs proposés par les communes et les associations en dehors du temps scolaire. Ces travaux ne font pas preuve d'une reconnaissance – et d'une connaissance – des politiques spécifiquement menées par les collectivités territoriales en matière d'éducation. Lorsqu'ils abordent la question, la majorité des travaux traite des municipalités. Les communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines ne sont pas reconnues comme des acteurs centraux. Il faut reconnaître que peu d'établissements intercommunaux se sont emparés de la question éducative, parfois au travers de la politique de la ville, mais ne revendiquent pas une politique éducative<sup>26</sup>. Généralement, la politique éducative des communautés d'agglomération est couplée à celle de la ville-centre (nous pensons ici à Rennes Métropole, Lyon Métropole, Lille Métropole, Toulouse Métropole). Nous ne retrouvons pas à Grenoble cette structuration intégrée, comme nous l'avons vu lors du bref retour historique.

L'analyse sociologique des politiques éducatives locales offre une mise en contexte historique de l'évolution de l'éducation en lien avec la question scolaire. Elle nous a permis, lors de notre

---

23 *Ibid.*, p. 95.

24 THIN D., *Quartiers populaires: l'école et les familles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1998.

25 Nous pourrions citer notamment ces travaux menés par les sociologues suivants : BEN AYED C., *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*, Paris, PUF, 2009 ; CHARLOT B. et L. BOURQUELOT, *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Colin, 1994 ; DUTERCQ Y., *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF, 2000 ; GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, Éditions de l'université de Savoie, 2005 ; MOIGNARD B., *L'École et la rue : fabriques de délinquance. Recherches comparatives en France et au Brésil*, PUF, 2008 ; VINCENT G., *L'Éducation prisonnière de la forme scolaire? : scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1994.

26 Dans le cadre de cette recherche de thèse, nous prévoyions au départ de nous rendre dans d'autres intercommunalités afin de construire un regard comparé. Les communautés d'agglomération de Toulouse, Rennes et Lyon nous intéressaient au vu de leur politique éducative. Ce choix a finalement été abandonné, afin de privilégier le choix d'une approche monographique.

premier travail de recherche, de saisir des problématiques cruciales des accompagnements éducatifs au sein des communes de la communauté d'agglomération. Néanmoins, cette rapide exploration ne nous a pas permis de comprendre le rôle de l'institution métropolitaine et la manière dont se construisaient les enjeux éducatifs locaux et particulièrement métropolitains.

La question du territoire local et des politiques locales a largement été abordée par les politistes, qui mentionnent également la notion de territorialisation de l'action publique. Fabien Desage et Jérôme Godard en donnent un aperçu intéressant : « Elle se traduirait par la différenciation des “territoires” et par l'émergence de “projets de territoire”<sup>27</sup>, portés par des réseaux d'acteurs localisés »<sup>28</sup>. Les deux politistes font référence à une terminologie nouvelle employée au sein de nombreuses recherches, telles que les « paradigmes territoriaux »<sup>29</sup> en formation ou la « gouvernance locale ». Ils ajoutent que « La poursuite d'un “objectif partagé” entre les élites politiques, économiques et administratives d'un territoire s'appuierait notamment sur la valorisation des spécificités de tel ou tel espace »<sup>30</sup>. Pour Alain Faure, ce processus de décentralisation a encouragé une compétition entre collectivités qui cherchent toutes à faire preuve de leur légitimité à agir<sup>31</sup>. Pour Fabien Desage et Jérôme Godard, « La conception du territoire comme lieu de construction d'un “sens spécifique partagé” inspirant l'action publique s'est largement imposée »<sup>32</sup>. Face à la complexité de la question locale, certains auteurs plaident pour une « gouvernance territoriale »<sup>33</sup>. Philippe Lyet la définit ainsi : « La construction d'une capacité à travailler avec des intervenants et des institutions issus d'autres secteurs d'action publique, dans une dynamique de co-construction techniciens-politiques et de co-pilotage des dispositifs pour élaborer et conduire des projets qui correspondent aux problématiques locales et aux attentes des usagers, participe à l'émergence de ce que j'appellerai, dans ce travail, une “gouvernance partenariale” pour rendre compte du fait que s'articulent du niveau de l'action professionnelle au niveau de l'action publique, des processus

---

27 PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

28 DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, août 2005, vol. 55, n° 4, p. 639-640.

29 BALME R., P. GARRAUD, V. HOFFMANN-MARTINOT, et E. RITAINE, *Le territoire pour politiques : Variations européennes*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1994, p. 15-37.

30 DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 639.

31 FAURE A., G. POLLET, et P. WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », n° 29, 1995, p. 73.

32 DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 640.

33 GALÈS P.L., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

(au pluriel) d'élaboration collégiale de la décision et construction pluriprofessionnelle des modalités de l'action »<sup>34</sup>. Pour sa part, Jean-Pierre Gaudin définit la gouvernance comme une action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées<sup>35</sup>. La question de la gouvernance semble emporter un certain engouement, notamment chez les auteurs qui ont travaillé sur la question sociale au niveau local. Le « local » réunit l'ensemble des dynamiques observées, sans pour autant qu'elles ne soient définies et permet de croire à un processus vertueux. Le « local » serait alors un lieu d'innovations et d'expérimentations nouvelles, creuset d'une dynamique perçue comme positive. Stéphanie Goirand, dans son travail de thèse sur le dispositif de réussite éducative toulousain écrit ainsi : « L'espace local apparaît alors comme une scène d'action publique à part entière, et on voit se mettre en œuvre une gestion publique territorialisée, où le territoire est considéré comme un construit social à aménager, mais aussi comme un moyen de mise en œuvre d'une action publique globale, transversale et contextualisée »<sup>36</sup>.

En contrepoint critique avec cette littérature, nous suivons ici l'analyse proposée par Alain Faure, pour qui le vocable « territorial » relèverait aussi d'un « réenchantement de l'action publique sur les leitmotifs de l'efficacité et de la proximité »<sup>37</sup>. Il ajoute : « c'est la promesse d'une action collective avec plus de responsabilité pour les grandes collectivités locales, une meilleure capacité d'expertise des citoyens sur les décisions publiques et même une vigilance accrue face aux dérives bureaucratiques et idéologiques »<sup>38</sup>. Cette inflation langagière autour du territoire qu'il pointe et à laquelle nous ajoutons le terme de gouvernance, relève davantage pour nous du mythe d'un territoire local par essence vertueux, tant pour les acteurs que pour les chercheurs. En effet, ces analyses qui voient dans le local un lieu d'innovations ou de gouvernement renouvelé, transversal voire égalitaire ne nous ont pas permis d'identifier et d'analyser les rapports de pouvoir et le contenu des politiques locales éducatives. Comme invitent à le faire Fabien Desage et David Guéranger, « Nous prendrons donc ici nos distances avec des analyses qui, sous couvert de “gouvernance territoriale”, de “partenariat”, de “gouvernement par projet”, de “retour des villes” (Le Galès 2003, Pinson 2004 et 2009), livrent

---

34 LYET P., *L'institution incertaine du partenariat: une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, Paris, l'Harmattan, coll.« Logiques sociales », 2008, p. 26.

35 GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 43.

36 GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, Toulouse le Mirail, Toulouse, 2012, p. 28.

37 FAURE A., « Territoires/territorialisation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 2004, p. 27.

38 *Ibid.*, p. 28.

au final une vision éthérée de l'action publique locale, d'autant plus perméable aux discours d'acteurs que la perspective qu'ils embrassent les tient à distance des pratiques »<sup>39</sup>.

Cela ne signifie pas que nous considérons le local comme dénué d'intérêt et de particularité. Nous pensons, dans le courant de la sociologie de l'action publique, que l'action publique locale s'inscrit dans une gestion négociée de l'action, qui s'extrait d'un rapport vertical imposé par le pouvoir gouvernemental. L'action publique « ne se réduit pas à l'application de règles produites une fois pour toutes en amont, mais que ces règles naissent de discussions, de délibérations et de négociations (par exemple dans le cadre de forums) entre des acteurs situés à différents niveaux »<sup>40</sup>. L'action éducative peut être analysée en s'appuyant sur l'observation des institutions ou des pratiques locales. Nous nous intéressons également aux travaux portant sur l'imaginaire produit spécifiquement par les acteurs à l'échelon local<sup>41</sup>. L'analyse s'inscrit par ailleurs pleinement dans les propos d'Albert Mabileau portant sur le « local » qui soulignent que « L'analyse localisée s'avère féconde parce qu'à l'inverse d'une démarche statistique elle ne se donne pas d'emblée un corps d'hypothèses que l'expérience "locale" serait censée vérifier ou infirmer, mais engendre et remanie, si nécessaire, celles-ci en prenant pour point de départ les constructions indigènes. C'est ce qui confère au terrain sa place très particulière dans ce type d'expérience et en assure la fécondité »<sup>42</sup>. Le « local » perçu comme microcosme de la société peut donner accès à la dimension quotidienne. Pour Albert Mabileau, c'est en cela que nous pouvons considérer le « local » comme un véritable laboratoire d'expérimentation, car il permet d'appréhender « la totalité (et la simultanéité) du fait social »<sup>43</sup>.

Nous avons trouvé nos principales pistes d'analyse et de compréhension de la politique éducative métropolitaine au cœur de notre immersion dans la communauté d'agglomération.

---

39 DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, coll.« Collection Savoir-agir », 2011, p. 148.

40 COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 602-603.

41 Voir à ce propos l'article d'Alain Faure : FAURE A., « Territoires/territorialisation », *op. cit.*, p. 31. Il souligne notamment les travaux de Marc Abélès.

42 MABILEAU A., *À la recherche du local - Actes du colloque organisé par le Groupe Local et politique de l'Association française de science politique*, Paris, l'Harmattan, 1993, p. 58-59.

43 *Ibid.*, p. 11.

## B. Immersion et enquête : le sujet comme expérience

La partie propose une analyse de l'immersion au sein du terrain de recherche qui a conduit à adopter une approche inductive. Au cours de cette partie, le « je » sera employé afin de rendre compte de mon immersion dans l'institution métropolitaine<sup>44</sup>. Tout au long de la thèse, le « je » sera d'usage dans les verbatims, qui mettent en jeu ma personne en tant qu'agent métropolitain. Cette recherche a eu comme cadre une CIFRE<sup>45</sup>. L'analyse de ma posture de chercheuse et de praticienne et des tensions qui en ont résulté m'a permis de trouver des pistes d'explication de mon terrain de recherche et de ses problématiques. J'ai été, de 2011 à 2014, chargée d'études éducation et en charge du suivi des actions et dispositifs éducatifs de la communauté d'agglomération de Grenoble. J'ai été un des quatre membres du « pôle éducation ». Les conditions de la convention CIFRE m'ont conduite à adopter l'observation participante<sup>46</sup> comme méthodologie de recherche principale, ce qui m'a permis de cultiver une mise à distance de mon terrain et une capacité de réflexivité. J'entends réflexivité au sens d'un processus de retour sur soi, de réflexion et conscience de soi-même. Dès le démarrage du travail de recherche, j'ai fait de nécessité vertu, en interrogeant sans cesse les évidences de mon quotidien de travail et de mon institution. Comme le souligne justement Marc Abélès à propos de la recherche ethnographique, « nous sommes conviés à une fantastique exploration de cette banalité qui fait le sel de notre vie sociale »<sup>47</sup>. Cette réflexivité m'a conduite à comprendre et analyser mes expériences quotidiennes comme objets de recherche à part entière<sup>48</sup>. Rendre compte de cette posture de recherche faite de compromis personnels, professionnels, intellectuels et

---

44 Pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, « la subjectivité du chercheur autrefois confinée dans le hors-texte s'exprime désormais de plus en plus dans le texte, voire même devient l'objet spécifique d'un métatexte (c'est-à-dire d'une réflexion sur les aspects subjectifs des textes) ». SARDAN J.-P.O. de, « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, vol. 41, n° 3, p. 418.

45 Les conventions industrielles de formation par la recherche sont un dispositif du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui propose à des structures de droit privé une subvention sous la forme d'un crédit d'impôts recherche pour l'accueil d'un doctorant durant les trois années de doctorat. Cette subvention permet de couvrir la moitié du coût du poste du doctorant.

46 Dominique Schnapper entend l'observation participante ainsi : « il s'agit précisément d'une « observation », elle implique un chercheur qui « observe » le milieu qu'il s'efforce de comprendre, même s'il est conduit par la logique de la recherche à « participer » plus ou moins activement à sa vie [...]. Le chercheur pourtant, quelles que soient la durée de sa présence, l'intensité de son empathie avec les personnes qu'il rencontre et, éventuellement, son activité dans le milieu, ne se confond pas avec celui qu'il observe, l'indigène pour reprendre le terme des anthropologues ». Nous retrouvons dans notre cas une partie de ce que recouvre le terme de « participation observante », que Dominique Schnapper élabore afin de qualifier sa recherche alors qu'elle était membre du conseil constitutionnel. Il s'agit de la situation où le chercheur est également objet de la recherche, c'est-à-dire qu'il participe « réellement au fonctionnement de l'institution » in SCHNAPPER D., « L'expérience-enquête au Conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, 2011, vol. 2, p. 296-297.

47 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, Paris, O. Jacob, 1988, p. 344.

institutionnels fait pleinement partie de l'analyse menée et du cheminement qui m'a amenée à construire mon objet actuel de recherche. Ce cheminement, du fait de mon engagement sur mon terrain de recherche et de mes conditions d'observation, n'a pas été linéaire. Il s'est constitué d'allers et de retours et de « tout ce qu'on ne peut savoir parce que l'on en est et tout ce qu'on ne peut ou ne veut pas savoir parce qu'on en est »<sup>49</sup>. Mes circulations entre différents univers, associatifs et institutionnels, ont maintenu une capacité d'étonnement sur mon terrain de recherche. C'est cette multi-positionnalité qui m'a permis d'avoir un regard panoptique sur la politique publique observée. Au final, j'ai développé une posture hybride au quotidien, tant dans la communauté d'agglomération que dans le champ académique.

Quatre périodes de mon cheminement méthodologique qui m'ont menée à la construction de mon sujet sont développées : les prémices de l'engagement sur le terrain de recherche, l'entrée dans l'institution et l'apprentissage du rôle de fonctionnaire territoriale, l'abandon au terrain et au système institutionnel, et la construction d'outils formalisés.

## **1. Le bagage intellectuel : ce avec quoi l'on s'engage**

Au cours de ma troisième année de thèse, j'ai entrepris l'archéologie de la construction de mon entrée en doctorat, des choix et de la démarche adoptés. L'idée de cette démarche archéologique est venue de la nécessité d'avoir conscience des préjugés et des intuitions qui conduisent à porter un certain regard sur des éléments particuliers. Puisque le principal médium de l'enquête en situation d'observation participante est l'expérience de l'enquêteur, un travail sur soi-même est nécessaire. Daniel Cefaï le livre avec clarté : « Le travail de terrain est une « expérience ». [...] L'ethnographe porte souvent un regard ethnographique sur lui-même »<sup>50</sup>. Étant donné que le chercheur en immersion engage sa personne dans l'enquête, ne pas l'envisager obligerait le lecteur à deviner ce qu'il n'a lui-même pas vécu. Surtout, comme l'écrit Daniel Bizeul, « rendre compte du travail d'enquête comme si tout s'était déroulé de façon paisible et courtoise, alors que ce n'était pas le cas, c'est mettre un voile sur la réalité même du monde étudié et, ainsi, créer la fiction d'une unité sociale épargnée par les divisions

---

48 Cette démarche qui consiste à rendre compte de son parcours et de son propre cheminement s'inscrit dans un processus actuel des doctorants en CIFRE, relativement en rupture avec les thèses conduites dans le cadre d'une CIFRE jusqu'alors. En témoigne notamment le colloque organisé par l'Association des doctorants CIFRE en SHS en 2015 « La recherche en funambule. Etablir une approche critique tout en étant engagé par et dans son terrain. Le cas des thèses CIFRE en sciences humaines et sociales ».

49 BOURDIEU P., *Homo academicus*, Paris, Minuit, 1984, p. 11.

50 CÉFAÏ D., *L'engagement ethnographique*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2010, p. 11.

internes ou suffisamment détachée du reste de la société »<sup>51</sup>. Or, l'expérience au sein de l'institution où j'ai effectué cette recherche éclaire pleinement l'objet de recherche.

Mes premières socialisations professionnelles et mon engagement associatif ont participé à forger mes capacités d'étonnement et mon regard critique dès le démarrage de ma thèse. J'ai effectué un stage de fin d'études d'octobre 2009 à mars 2010 au sein de la communauté d'agglomération de Grenoble, où j'ai découvert le système institutionnel, ses codes et ses normes. Comme tout univers fermé, l'entrée est coûteuse, symboliquement et matériellement pour l'étranger qui veut faire sa place. Le nouveau-venu doit adopter les langages, savoirs et savoir-faire professionnels, ainsi que les codes vestimentaires et les rythmes indigènes<sup>52</sup>. J'ai dû m'adapter pour tenir le standing de la relation sociale et modifier mes habitudes vestimentaires, en troquant notamment mes vêtements d'étudiante pour ceux d'une fonctionnaire territoriale. Par exemple au début du stage en 2009, alors que je n'avais pas encore bien intégré les standards, une de mes collègues m'a demandé « ça ne te fait pas bizarre d'être déguisée ? », me renvoyant la norme institutionnelle jusque sur mon dos. J'ai appris à entrer progressivement dans le rôle d'une fonctionnaire. L'idée d'une thèse en CIFRE au sein de la communauté d'agglomération a germé à la fin du stage pour n'aboutir qu'une année après.

Durant cette année j'ai travaillé (de juin 2010 à juin 2011) dans un centre ressource associatif (centre ressource enfance famille école de l'Isère) en tant que formatrice dans le champ des politiques éducatives locales. C'est lors de cette période que j'ai pu affiner tant mon souhait d'entamer une thèse que mon projet de thèse. Au sein de ce centre ressource, l'équipe dans laquelle je travaillais était en lien avec les collectivités territoriales et les services de l'État, puisque ces derniers étaient les principaux bailleurs de fonds de l'association. Bien que mes collègues et moi-même répondions à des commandes institutionnelles qu'impose le financement des structures associatives par projets, nous avions une relative liberté dans l'exercice de notre profession. Nous accompagnions des institutions, des professionnels et bénévoles associatifs à se former sur les questions éducatives et nous leur permettions de s'accorder des temps et des espaces de réflexion collectifs, en marge de leur propre structure. Il s'agissait bien souvent de travailler sur des contenus éducatifs et pédagogiques, mais également de remettre en question les contraintes et les cadres de travail qui les amenaient à penser leur quotidien d'une certaine manière. Notre rôle était donc de porter un regard suffisamment critique sur ce avec quoi ils

---

51 BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *Revue française de science politique*, février 2007, vol. 57, n° 1, p. 75.

52 ALAM T., M. GURRUCHAGA, et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2 octobre 2012, n° 87, n° 3, p. 158.

pensaient, tout en leur permettant de faire évoluer de manière concrète leurs pratiques. Au cours de cette expérience, j'ai appris à comprendre partiellement comment les associations et les institutions fonctionnaient et à développer un regard critique sur leurs fonctionnements. Faisant suite au stage effectué au sein de la communauté d'agglomération l'année précédente, j'ai pu avoir un aperçu de la manière dont les associations percevaient les institutions, notamment la communauté d'agglomération et la manière dont les agents vivaient leur quotidien. Les acteurs associatifs avec lesquels le centre ressource travaillait me décrivaient lors de nos échanges combien les contraintes des institutions leur paraissaient déconnectées de leurs projets et de leurs pratiques. Au sein du centre ressource, par exemple, la responsable du service passait une grande partie de son temps à se plier aux contraintes institutionnelles, que ce soit à la recherche de financements pour les projets ou en renseignant des bilans et des formulaires dans le cadre des financements acquis. C'est au cours de cette année au sein du centre ressource que j'ai constitué les démarches nécessaires afin d'obtenir une CIFRE avec la communauté d'agglomération. Si l'idée d'une thèse m'avait été soumise lors de mon stage par mes supérieurs hiérarchiques, cette année au centre ressource m'a permis de constituer mon propre sujet, éloigné des premières propositions de la communauté d'agglomération. Je souhaitais mieux comprendre comment fonctionnait la politique publique que j'avais pu observer pendant mon stage, et qui à mesure que je la déchiffrais, me paraissait de plus en plus complexe. L'idée était donc d'investir l'action publique et l'institution de l'intérieur et pouvoir lier l'action et la recherche.

Au-delà des expériences professionnelles, mon engagement associatif pendant ces années (2008 à 2011) au sein de la maison d'arrêt de Varcès a participé à me faire une idée de ce que pouvait être un univers institutionnel et la manière dont une institution publique pouvait gouverner une population. Naturellement, il n'est pas question de considérer ici qu'une communauté d'agglomération puisse être totalitaire, considérer ses agents par des numéros d'écrous ou bafouer leur vie privée<sup>53</sup>. Cependant, la question de l'identité de l'individu et de la considération de sa subjectivité par l'institution détenant le pouvoir d'agir avait certainement commencé à faire son chemin, bien avant le démarrage de ma recherche. L'ensemble de ces éléments, qui peuvent être considérés comme relevant de la socialisation de l'observateur, m'ont menée à faire mes premiers pas dans l'univers institutionnel de l'agglomération avec ce bagage cognitif.

---

53 On pourrait citer quelques exemples, telles que des familles de détenus patientant des heures pour quelques minutes de parler, parfois parcourant des centaines de kilomètres pour se voir refuser le droit d'entrée, passées sous des portiques magnétiques ; ou encore la correspondance des détenus systématiquement ouverte et lue, une promiscuité permanente avec les autres détenus, etc.



J'avais donc une connaissance de mon sujet, ce que je nommais alors « l'éducatif local », par le biais de mon stage au sein de la communauté d'agglomération, mais également par le monde associatif. J'abordais le sujet avec un regard éprouvé (puisque militante dans des associations d'éducation populaire) et c'est cette multipositionnalité, (que l'on retrouve dans la CIFRE, dans et hors de l'institution) qui m'a permis par la suite de développer une vision panoptique du champ de la politique publique observé.

## **2. L'apprentissage de l'institution en tant que chargée d'études**

À l'été 2011, je suis de nouveau entrée au sein de la communauté d'agglomération en tant que chargée d'études éducation au sein du service politique de la ville et cohésion territoriale, sous la hiérarchie du chef du service politique de la ville et de la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations, coordinatrice du « pôle éducation » au sein du service. La question de mon positionnement dans l'institution, à l'intersection de la recherche et de l'action s'est rapidement posée. Les négociations afférentes à mon temps de travail lors de l'élaboration du contrat de collaboration liant le laboratoire de recherche et la communauté d'agglomération m'ont conduite à chercher à me protéger de la charge du travail opérationnel. Cela s'est opéré à la fois par un cadre que j'ai cherché à maîtriser et par un processus mental de mise à distance de mon quotidien de travail, sous la forme d'une dénonciation de ce que j'observais.

Lors de la période de définition de mes missions entre la communauté d'agglomération et le laboratoire qui a précédé la signature de mon contrat, j'ai cherché à séparer mes temps opérationnels et mes temps de recherche. Il m'importait par ailleurs que mes missions opérationnelles soient directement liées à mon sujet de thèse, afin qu'elles puissent servir à ma recherche. Dès les premières semaines de ma ré-intégration en milieu professionnel, j'ai cherché à protéger mes facultés d'étonnement et d'observation en privilégiant des temps spécifiques en laboratoire de recherche. Parallèlement, sans que je n'en sois complètement consciente, j'adoptais résolument une posture de dénonciation. Cela signifie que tout ce que j'observais m'indignait et m'apparaissait comme la marque d'un pouvoir que les acteurs eux-mêmes ne percevaient plus. D'un point de vue visuel, j'ai été marquée par l'effet uniforme que m'ont fait ces nombreux temps institutionnels et politiques où le costume cravate était le vêtement dominant. Il m'apparaissait comme le symbole d'un monde social clos et homogène. Sur le plan auditif, j'entendais avec étonnement les commentaires de mes collègues agacés, suite à leurs conversations téléphoniques avec certains acteurs associatifs qui cherchaient à faire du

« lobbying » afin d'obtenir les subventions demandées. Ces exemples me montraient la distance perçue entre les problématiques associatives et institutionnelles et l'asymétrie des positions, entre des agents d'une institution métropolitaine chargés du fonctionnement de procédures et les acteurs associatifs en prise avec des difficultés propres aux enfants et aux familles défavorisées. D'un point de vue kinesthésique, les longues heures passées à renseigner des tableaux de données sur le nombre de situations individuelles traitées par les dispositifs me semblaient déconnectées des situations de vie des familles dans les quartiers défavorisés. Bien que j'aie effectué un stage une année auparavant au sein de la communauté d'agglomération, je prenais réellement conscience de mon intégration au sein de l'institution.

Cette intégration et mes difficultés à « entrer dans le moule » institutionnel m'ont permis de me rendre compte que l'institution est un milieu particulièrement formaté, dont les politiques publiques s'adressent à des bénéficiaires distants de l'institution. Ce monde professionnel et institutionnel m'apparaissait aseptisé, protégé et privilégié, par rapport à ce que j'avais pu connaître au sein du centre ressource l'année précédente. Le décalage entre la gestion désincarnée des ressortissants des politiques publiques de la collectivité et les situations familiales rencontrées par les acteurs sociaux sur les quartiers était particulièrement frappant. Mais au-delà, c'est surtout la manière dont les agents métropolitains, les élus et la direction de l'institution semblaient se protéger sciemment de la réalité sociale qui les entourait et avec laquelle ils alimentaient une distance symbolique qui m'a frappée. La distance me paraissait entretenue par une faible connaissance des individus qui bénéficiaient de l'action publique menée, puisque les agents métropolitains n'étaient jamais en contact avec ces individus et n'en avaient pas une connaissance claire. Par ailleurs, le décalage entre les contraintes institutionnelles imposées aux professionnels et bénévoles présents sur les quartiers et leurs propres réalités quotidiennes participait à construire deux réalités différentes qui s'opposaient fortement. J'observais d'une part la communauté d'agglomération, centrée sur un fonctionnement gestionnaire qu'elle imposait sous la forme d'exigences aux professionnels de l'accompagnement, notamment au travers des demandes de financements. D'autre part, par mon expérience au sein du centre ressource, je savais que ces professionnels devaient gérer les urgences sociales et économiques des enfants et des familles en difficulté dans les quartiers précarisés. Ainsi, dès mes premières expériences en tant que chargée d'études éducation, le cadre institutionnel m'est apparu clairement.

Tandis que je tentais de dissocier mes temps de travail, j'ai cherché à construire des conditions propices à l'observation et à la distanciation pendant mes journées de travail. J'ai entrepris de

rédigé mes expériences et ressentis dans des carnets de recherche. Tout au long de mes journées, je consacrais quelques minutes pour saisir une observation, tenter de l'explicité, en dépassant mon énervement et ma posture de dénonciation qui était liés au fait observé. J'ai cherché concrètement à repérer les enchaînements d'action de la vie sociale amenant certains acteurs à se saisir de tel ou tel objet, à se mettre en relation avec d'autres acteurs. Il s'agissait de saisir les comportements non verbalisés, au-delà des procédures installées et des discours recueillis. J'avais comme objectif d'établir des schémas de comportements des personnes que j'observais, à savoir les membres, techniciens et élus, de la communauté d'agglomération et l'ensemble des acteurs qui rayonnaient autour de celle-ci. Je cherchais à comprendre la signification que la notion d'éducation revêtait pour chacun de ces acteurs. L'objectif de ce processus était de me détacher de mes émotions très présentes, afin de développer une analyse structurée et un regard qui puisse nourrir la recherche. Ce cadre méthodologique me permettait également de prendre de la distance par rapport au rôle de praticienne que j'endossais à mesure de la maîtrise de mes missions. Lors de ma présence au sein de la collectivité, j'étais, à mes yeux, une chargée d'études avant d'être une doctorante, d'où la difficulté à me situer entre le rôle que l'institution me prescrivait, celui que j'endossais et mon rôle de chercheuse.

Très vite, j'ai pris conscience de la difficulté d'obtenir les conditions d'une observation ethnographique idéale. Je n'étais ni une chargée de mission à plein temps comme l'étaient mes collègues, ni une chercheuse indépendante dans l'institution, puisque mon employeur était la communauté d'agglomération. Mes conditions d'observation étaient très liées à mes missions, me laissant peu de temps pour une prise de notes détaillée et je développais inéluctablement un lien affectif à mon quotidien de travail. Concrètement, j'ai eu de grandes difficultés à entretenir un espace-temps suffisant pour tenir un journal de terrain au quotidien. J'étais très souvent animatrice des réunions que je devais également observer, la prise de notes étant alors compliquée. Au-delà de la difficulté matérielle propre à l'observation participante, à savoir aménager des temps d'observation dans l'action, ma propre distance à ma posture et à mon objet m'ont questionnée. Alors que j'étais entrée dans l'institution métropolitaine afin de comprendre un phénomène social, mais également d'alimenter le pouvoir politique d'un point de vue critique et distancié sur l'action, je peinais à construire cette posture. J'observais mes collègues proches, mes responsables hiérarchiques et moi-même dans mes interactions avec les autres. En effet, si je cherchais à construire une posture de recherche, au quotidien je souhaitais également me prouver et prouver à mon environnement professionnel que j'étais une chargée de mission, capable d'assumer des responsabilités et d'être digne de la confiance de mes

supérieurs hiérarchiques. Je me conformais progressivement au rôle de chargée de mission, bien que mes missions devaient à la base porter davantage sur « l'alimentation des instances techniques et politiques en contenu » comme le précisait ma fiche de poste. Je ne parvenais pas à alimenter le contenu de l'action publique par une expertise éclairée, en apportant un regard enrichi de réflexions académiques et distanciées de l'opérationnel, comme je me l'étais imaginé au démarrage de la thèse. J'étais plongée dans le travail administratif et les tâches gestionnaires : j'animais des réunions avec des acteurs extérieurs à l'institution, je renseignais des tableaux de bord et de pilotage et je gérais des dossiers de financements d'actions à destination des enfants et parents des quartiers défavorisés. D'autre part, mes collègues et mes supérieurs hiérarchiques ne me reconnaissaient pas comme une chercheuse au quotidien. Les seules fois où j'ai été réellement prise à partie afin de livrer mon analyse de l'action éducative métropolitaine, cela s'est fait lors de temps de travail ou de représentation politiques par le vice-président à l'éducation de la communauté d'agglomération. N'ayant pas été sollicitée en amont, ces analyses étaient livrées sur le vif du sujet et ont fait plusieurs fois office de conclusion des temps de travail institutionnels plutôt que l'objet de réflexion collective<sup>54</sup>.

Ces difficultés d'entrée dans l'institution, de frustrations quant aux conditions d'une recherche idéalisée sont un réel apprentissage. Or, ce processus d'apprentissage est une construction d'un sens pratique au quotidien. Comme le souligne Julien Frétel « un sens pratique fait de savoir-faire, fussent-ils "bricolés" (Le Bart, 1999). Ce processus d'apprentissage n'intervient qu'en actes et en situation »<sup>55</sup>. J'entrais, au début de ma recherche, dans le quotidien des agents métropolitains, en intégrant peu à peu mon sens pratique, mais également le leur, bien que les couloirs de l'institution ne me semblaient pas être le lieu où le sens éducatif s'élaborait. Mon intégration sur le terrain de recherche m'a amenée par la suite à reconsidérer cette posture de dénonciation et à poser mon regard sur un autre objet que ce qui s'opérait dans les dispositifs de réussite éducative communaux et au sein des activités éducatives développées dans les quartiers défavorisés.

---

54 Ces interventions se sont produites lors des conseils d'administration du GIP ou devant une représentante du ministère de l'éducation nationale, à l'occasion d'une visite ministérielle en 2013.

55 FRÉTEL J., « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 224.

### **3. Comprendre la force de l'institution, du formatage à la critique**

Au fil des mois, j'ai appris à entrer dans mon rôle et à me conformer aux codes institutionnels. Cette période d'immersion totale m'a permis de prendre conscience de mon principal matériau de recherche, d'assumer ma méthodologie de recherche et surtout d'élaborer mon sujet de recherche.

#### **a. Intégrer à la fois des mécanismes et un rôle**

Mon statut d'agent contractuel, ne cherchant pas à faire carrière au sein de l'institution métropolitaine et certes chargée d'études, mais également chercheuse, m'a permis de mettre à jour les mécanismes institutionnels.

Par exemple, au début de mon contrat, lorsque j'ai émis le souhait de comptabiliser et de rattraper mes heures supplémentaires afin de les consacrer à ma thèse, ma supérieure directe, coordinatrice du pôle éducation et le chef de service politique de la ville m'ont fait comprendre qu'en tant que cadre (et pourtant avec une rémunération moins importante par rapport à celles de mes collègues de même échelon administratif<sup>56</sup>) ma proposition était déplacée. Ma présence à temps partiel a conduit certains de mes collègues de l'équipe politique de la ville à me nommer « l'intermittente de la communauté d'agglomération ». Il m'a fallu également abandonner certaines habitudes de production écrite pour adopter les formes du langage de la communauté d'agglomération. Ces dernières privilégient les présentations sous la forme de power-point, les relevés de décisions davantage que les comptes-rendus détaillés et les notes à destination de la hiérarchie et des élus de deux pages maximum, sous la forme d'énumérations. En outre, un système de communication mis au point par l'institution agit sur le nom et l'identité des agents : leurs noms sont codés afin de gagner en efficacité dans la communication institutionnelle, « Annie Mata » devenant ainsi « AMa » sur l'ensemble des documents officiels. L'ensemble de ces signes indigènes souligne que l'institution formate ses agents, pour un fonctionnement plus efficace et fluide.

---

56 Cette parenthèse a pour fonction non pas de dénoncer une différence de paie entre celles de mes collègues et la mienne, qui correspond au plafond le plus bas que fixe l'agence nationale de recherche technologique qui gère et finance les CIFRE, mais de souligner que l'institution fonctionne selon ses propres normes, et non pas selon des données objectives extérieures à son fonctionnement (par exemple les salaires des doctorants en CIFRE dans le secteur privé). Le statut de cadre m'obligeait à me soumettre à des contraintes, alors même que je ne bénéficiais pas des mêmes avantages financiers qui constituent une partie de ce statut.

Ce formatage est le signe d'une culture institutionnelle marquée par l'organisation à l'échelon d'agglomération. Les agents de ma direction m'ont souvent présenté la communauté d'agglomération comme une « prison dorée », au sens où elle rendait ses fonctionnaires territoriaux prisonniers d'un confortable quotidien. Pour ma part, j'ai eu l'impression à plusieurs reprises de ne pas appartenir à ce microcosme institutionnel ; lorsque je n'ai pas fait preuve d'intérêt pour un droit perçu par les salariés comme capital, à savoir la souscription à un contrat de maintien de salaire proposé par la collectivité territoriale ; ou encore lorsque je n'ai pas cherché à renouveler mon contrat au sein de l'institution à la suite de ma thèse, signifiant que je me désintéresserais sciemment de cette *prison dorée*. Alors que je commettais ce type de fausses notes et de perturbations sur mon terrain, j'apparaissais hors de l'institution et de ses normes. Néanmoins, ces éléments m'ont révélé les logiques institutionnelles dans lesquelles chaque agent est pris, contre son gré. Ils montrent que l'appartenance à l'institution est normée et normative. En prenant conscience de ma posture décalée d'observatrice observante, j'ai pu saisir la manière dont le fonctionnement institutionnel opérait au quotidien.

Ma posture décalée m'a donné à voir l'appartenance de mes collègues à l'institution. Toutefois, j'ai surtout pu comprendre le fonctionnement du système institutionnel en prenant conscience de ma propre appartenance à l'institution. Au cours de la deuxième année d'immersion, mes questionnements, ma posture de dénonciation et mes énervements quotidiens avec lesquels j'observais mon quotidien avaient disparu. J'avais intériorisé cet « ordre institutionnel », c'est-à-dire l'ensemble des pratiques, des routines et des représentations en cours au sein de l'institution, mais également le sentiment d'appartenance ou d'engagement que chacun des acteurs ressent vis-à-vis de son travail. Cette intériorisation m'empêchait d'analyser ce que je vivais, c'est-à-dire l'institution en elle-même. Mes analyses ronronnaient au rythme de mes premières conclusions et je prenais alors conscience que j'étais passée, sans même m'en apercevoir, du registre de la dénonciation à celui de la justification. Je ne questionnais plus les évidences, car je les vivais au quotidien. *A posteriori*, il s'est certainement agi d'une volonté, bien qu'inconsciente, de mieux endosser mes missions opérationnelles et d'intégrer l'institution afin d'acquérir une meilleure compréhension de mon environnement et de gagner en légitimité. Je m'étais prise au jeu de l'institution et avais intégré les normes institutionnelles, par nécessité de me sentir partie prenante de l'institution. Ce choix de quitter un temps ma fonction de chercheuse correspondait-il à un besoin d'économiser mon énergie ? Delphine Dulong pointe ce processus avec finesse : « Et de fait, parce qu'on n'est ni vraiment dans le rôle, ni complètement étranger, qu'on est dans l'institution avec un pied en dehors, les comportements déviants et a

*fortiori* subversifs ne sont pas faciles à tenir : outre les éventuelles sanctions matérielles et/ou symboliques qu'ils provoquent (on y reviendra), ils sont en soi psychologiquement coûteux »<sup>57</sup>. En réalité, il était compliqué de tenir un rôle dans l'institution et de remettre en cause l'ordre institutionnel qui structure le quotidien et le rôle de chacun des acteurs, dont celui de la chercheuse en immersion<sup>58</sup>. Le réveil fut difficile : mes capacités à m'étonner s'étaient amoindries et les évidences, que je cherchais autrefois à démasquer, étaient devenues des faits incontestables. J'avais abandonné pendant quelques mois mes carnets de recherche et j'avais accepté de nouvelles missions opérationnelles : j'ai coordonné dans un premier temps le dispositif de réussite éducative, alors que la coordinatrice du pôle éducation était surchargée. Puis, à l'arrivée d'une nouvelle personne dans le pôle chargée de la coordination du dispositif de réussite éducative, j'ai élaboré et mis en place le projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans. Sur mon terrain d'enquête, je me considérais d'abord comme une agent métropolitaine avant d'être une chercheuse. Étais-je devenue victime du formatage institutionnel que je critiquais avec force au démarrage de ma recherche ? J'avais occulté ma posture de recherche, pourtant au centre de mon engagement dans cette thèse CIFRE.

### **b. Quand les procédures structurent l'action**

Lorsque j'ai pris conscience que j'avais abandonné ma posture de recherche au quotidien, je me suis alors questionnée sur ma place de chercheuse au sein de l'institution. N'était-ce pas utopique de penser que le système dans lequel le chercheur tente de s'insérer n'interfère pas sur sa posture ? J'ai alors dû me donner les moyens d'analyser ma position et donc de consacrer un temps spécifique à ce questionnement. Mon implication au sein de l'institution étudiée était certes louable du point de vue de mes responsables hiérarchiques, mais mes missions opérationnelles avaient étouffé mes capacités à observer. De chargée d'études comme le définissait mon contrat, je m'étais construite un poste de chargée de mission. J'avais pris conscience que dans la confrontation entre les exigences académiques et celles du monde professionnel, ces dernières avaient pris le dessus. Selon Olivier Schinz, « durant la période de présence de l'ethnographe sur son terrain, on peut assister à une sorte de “combat” entre ces deux logiques, entre deux systèmes de valeurs conflictuels (mais pas nécessairement très

---

57 DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 257.

58 Ce qui rejoint les propos de Jean-Claude Passeron : « Il faut à tout prix éviter de toucher au fondement de l'ordre (symbolique ou social), à la part immergée de l'édifice psychique, là où se boucle sa cohérence persuasive, dans les ténèbres d'une évidence première, assez opaque pour n'avoir jamais à s'expliquer comme une axiomatique » in PASSERON J.-C., « La peur de « l'impensable » dans l'histoire des sciences », *Revue européenne des sciences sociales*, décembre 2000, XXXVIII-119, p. 6.

conflictuels : il s'agit la plupart du temps d'adaptations qui, d'une certaine manière "vont de soi") qu'il s'agit d'étudier. Ce combat constitue une conjoncture favorable mettant en évidence à la fois les spécificités des attentes de l'ethnologue et celles du groupe étudié »<sup>59</sup>. Toutefois, si ce combat permet d'éclairer les attentes du chercheur et du groupe étudié, il demeure conflictuel sur un plan existentiel et identitaire du chercheur. En effet, en éprouvant les conséquences d'une diminution des coûts liés à l'observation participante, la posture d'agent métropolitain a été plus aisée à tenir dans l'institution, mais elle a impliqué l'abandon du travail d'observation active. *A posteriori*, cette étape a été bénéfique, puisqu'elle m'a permis d'expérimenter, de l'intérieur, mon terrain. Daniel Cefaï l'écrit ainsi : « Sans doute qu'il y a un moment dans l'enquête où il faut perdre pied, se laisser déborder, s'abandonner à l'errance, se hasarder en un monde inconnu – et du coup, "avoir des expériences", se ménager un accès à des places et aux perspectives qui vont avec »<sup>60</sup>. Pour Daniel Bizeul, « C'est parce qu'il s'oblige à faire l'expérience des conditions qui affectent les autres et ainsi s'abandonne provisoirement à des perceptions et des émotions qui lui sont étrangères que le chercheur peut rendre visibles certains ressorts psychologiques de nature collective. Se mettre en condition d' "être affecté", selon les termes de Favret-Saada, comporte toutefois une exigence pour le chercheur : faire la preuve que ses perceptions et ses émotions correspondent à celles des autres, puisque c'est des autres dont il prétend rendre compte ou, du moins, d'une partie d'entre eux »<sup>61</sup>.

L'immersion complète dans mon terrain m'a donc permis de comprendre que l'institution dans laquelle j'évoluais en tant qu'agent métropolitain conformait les agents métropolitains, leurs pratiques quotidiennes et l'action publique qu'ils participaient ainsi à construire. Intégrée dans une équipe de travail et une institution, je vivais ce que mes collègues vivaient également au quotidien. C'est en ce sens qu'il s'agit d'une démarche inductive : mon objet et mes hypothèses de recherche ont émergé du terrain et des expériences vécues. J'ai ainsi adopté l'approche par induction analytique portée par l'ethnologue Jack Katz<sup>62</sup>. Le sociologue des organisations Erhard Friedberg la décrit ainsi : il s'agit de « reconstruire, de l'intérieur, la logique et les propriétés d'un ordre local »<sup>63</sup>. J'ai découvert la démarche ethnographique chemin faisant, en

---

59 SCHINZ O., « Pourquoi les ethnologues s'établissent en enfer ? Maîtrise de soi, maîtrise de son terrain », *Ethnologues.org [en ligne]*, avril 2002, n° 1, p. 6.

60 CÉFAÏ D., *L'engagement ethnographique*, *op. cit.*, p. 35.

61 BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *op. cit.*, p. 84.

62 Selon le modèle de Jack Katz KATZ J., « « Du comment au pourquoi. Description lumineuse et inférence causale en ethnographie », traduction de « From How to Why : Luminous Description and Causal Inference in Ethnography », *Ethnography*, 2/4 2001, pp. 443-473 et 3/1 2002, pp. 63-90. », *L'engagement ethnographique*, traduit par Daniel CÉFAÏ, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2010, p. 72.

63 FRIEDBERG E., « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », *L'Analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels : autour de Michel Crozier*, Paris, Seuil, 1994, p. 141.



réalisant que je ne pouvais tout expliquer par l'analyse des règlements, normes ou théories. Je suis entrée dans les pratiques quotidiennes et j'ai développé une démarche inductive, presque à mon insu. Je n'avais donc pas d'autre choix que de prendre de la distance « d'avec l'explication causale, pour [...] prêter attention à l'action située et rapporter l'explication de l'ordonnement des phénomènes à leur déroulement même »<sup>64</sup>. Cette démarche méthodologique m'a permis d'analyser le quotidien des agents en assumant ma posture de « chercheuse embarquée »<sup>65</sup> par son terrain, partageant les points de vue et les pratiques de ceux que j'observais. En m'appuyant sur les pratiques banales, les comportements et le sens que les agents et moi-même donnions à nos faits et gestes, il s'est bien agi d'une recherche de « plain-pied »<sup>66</sup>. J'ai ainsi directement expérimenté le rapport de l'individu entre l'institué<sup>67</sup> et l'institution, soit le système institutionnel au sein duquel naissent des politiques publiques. Malgré mon statut différent au sein de l'institution, cela ne m'a pas empêché d'appartenir à l'institution : je vivais l'institution au quotidien, par le cadre de travail physique qui m'était imposé, mais également le cadre de pensée. Ce constat, réalisé à la fin de la période d'immersion, m'a permis de comprendre cet ordre des choses, dans la mesure où l'institution s'impose aux acteurs de manière non consciente. J'ai été, au même titre que mes collègues chargés de mission, directement formatée par l'institution et j'ai pris conscience que ce formatage institutionnel conduit à une uniformisation de la réalité par des procédures et des processus institutionnels.

L'approche inductive m'a permis de comprendre qu'une grande partie de la fabrique de l'action éducative s'explique par ce qui se joue au sein de l'institution. Les pratiques, mais également les perceptions et les sens ordinaires des acteurs métropolitains expliquent et donnent forme à l'action éducative de la communauté d'agglomération. L'analyse de l'action de chaque acteur est d'autant plus importante que la place à l'analyse, au doute, au débat collectif qu'il soit scientifique ou de l'ordre du politique sont en réalité très peu présents. J'ai moi-même, en tant qu'agent, fait l'expérience de ce système formatant ou « instituant », où, dans la recherche d'une plus grande efficacité, les procédures techniques priment. L'objectif de l'institution est de faire fonctionner une action publique locale la moins coûteuse du point de vue économique et symbolique, par une prise de risques limitée, notamment en mettant à distance une

---

64 LEPETIT B. (dir.), *Les formes de l'expérience: une autre histoire sociale*, Paris, France, Albin Michel, 1995, p. 14.

65 ALAM T., M. GURRUCHAGA, et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État », *op. cit.*

66 ARBORIO A.-M., Y. COHEN, et P. FOURNIER, *Observer le travail: histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2008, p. 18.

67 « Des règles, des savoirs, des dispositifs, des régularités, et des rôles, ce que l'on désigne par l'« institué » » In LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 13.

participation des bénéficiaires de l'action publique, c'est-à-dire les citoyens. Les normes de l'action institutionnelle sont fondées sur le bon fonctionnement des instruments d'action publique utilisés, procédures et dispositifs et non pas la connaissance des besoins des populations visées par ces dispositifs. Les rares fois où j'ai pu rendre visite à des associations et professionnels sur les quartiers, c'est-à-dire à ma prise de fonction, j'ai pris conscience que je connaissais mal ces quartiers, n'en étant pas familière. J'ai eu de la peine à comprendre les publics et les professionnels de l'éducation, les processus de socialisation, les comportements de certaines familles et des enfants précarisés, puisque je manquais de clés de lecture. Je prenais conscience que mes supérieurs hiérarchiques, parties prenantes du fonctionnement institutionnel, par les missions qu'ils m'avaient confiées, n'attendaient pas de moi cette familiarité avec les quartiers, ses murs et ses habitants. Mes collègues métropolitains se rendaient également peu dans les quartiers défavorisés, non pas par résistance, mais bien selon eux par manque de disponibilité, ces visites ne faisant pas partie des commandes prioritaires de la collectivité. Les agents devaient d'abord faire fonctionner des dispositifs et des procédures et il s'agissait de leur seul horizon d'action. J'ai compris alors que les technologies de gestion qui permettent de faire fonctionner l'action font office de contenu de l'action publique métropolitaine.

### **c. Chercheuse au sein de l'institution**

La force de l'ordre institutionnel a rendu l'exercice de la recherche au sein de l'institution compliqué. En premier lieu, j'ai dû admettre l'identité sociale qui m'était assignée et à laquelle j'avais pleinement participé en endossant le rôle d'un agent métropolitain. Olivier Schinz l'écrit : « Tout au long du terrain s'effectue une véritable "construction sociale" de la personne de l'ethnographe qui naît des nombreuses attributions d'identité qu'il subit, et qu'il est certainement bien laborieux de vouloir maîtriser »<sup>68</sup>. Le chercheur se voit attribuer différentes identités, mais considère également sa position sur le terrain de manière particulière. En tant que doctorante en CIFRE dans une administration publique, il me semblait nécessaire d'être utile, d'alimenter l'action et de transmettre la recherche au terrain, bien avant d'avoir construit quelques pistes d'analyse. Une posture qu'il aurait été illusoire à tenir dans l'institution métropolitaine. Mon engagement dans une recherche en CIFRE était en partie lié à l'idée que ma recherche en sciences sociales puisse avoir un impact sur l'action observée et développer une réciprocité avec mon terrain d'observation. Il m'importait de rendre le don de mon

---

68 SCHINZ O., « Pourquoi les ethnologues s'établissent en enfer ? », *op. cit.*, p. 3.

observation auprès de mes enquêtés. La posture schizophrénique<sup>69</sup>, s'il en est une en CIFRE, ramène à l'état de dissociation entre deux réalités, celle du chercheur et sa réalité académique, et les exigences et obligations à tenir dans le cadre de missions opérationnelles. Or, ne pas devenir uniquement une indigène et s'insérer dans le terrain de recherche a été dès le départ complexe. J'ai dû progressivement me rendre compte que la recherche engagée ne produirait pas de résultats directement intéressants pour la communauté d'agglomération, au sens de savoirs opérationnels. Je pensais produire de la réflexion et trouver des espaces institutionnels afin de la transformer directement en outils et procédures qui auraient pu améliorer l'action que j'observais et à laquelle je participais. Du côté de l'institution, mes supérieurs hiérarchiques n'attendaient pas de moi un éclairage ou des réflexions distanciées avec l'action en train de se faire. Par exemple, alors que l'équipe politique de la ville a organisé plusieurs colloques de 2011 à 2014, j'ai été organisatrice au même titre que mes collègues, mais on ne m'a pas proposé de communiquer en tant qu'intervenante. Par ailleurs, lors de la constitution d'un conseil scientifique métropolitain sur l'éducation, réunissant l'ensemble des chercheurs avec lesquels la communauté d'agglomération entretenait des liens, j'ai demandé à participer à ce conseil, en tant que doctorante. Ma supérieure hiérarchique m'en a sciemment écartée en tant que chercheuse, ne pouvant pas, selon elle, être salariée de l'institution et dans un conseil scientifique. Mon rôle était de faire fonctionner l'organisation et la gestion de l'administration. Par ailleurs, à la fin de mon contrat, en mars 2014, je présentais ma démarche méthodologique à mes supérieurs au sein de la communauté d'agglomération, dans le cadre d'un rendez-vous sur ma CIFRE. La discussion s'est rapidement envenimée, ces derniers me reprochant de n'écrire que mes « états d'âme » et de ne pas mettre réellement en valeur les résultats et avancées de l'agglomération en matière éducative. Aux yeux de mes supérieurs et de mes collègues, mon rôle de chargée d'études ne relevait pas du domaine de la recherche.

En outre, si la principale difficulté pour l'observateur est l'entrée sur son terrain d'enquête et « être capable de se mettre à la place des acteurs auxquels il s'intéresse »<sup>70</sup>, il m'a été plus laborieux de m'affranchir des catégories institutionnelles d'action que d'entrer dans l'institution. Ce constat rejoint une question centrale de l'observation participante, celle de la figure d'autrui, entre proximité et distanciation. Raymond Boudon et François Bourricaud soulignent précisément que « pour comprendre l'action d'autrui, l'observateur doit prendre conscience des

69 Il est entendu que « schizophrénie » ne signifie pas ici une psychose, car si le patient schizophrénique n'a pas conscience de ses propres limites entre ses deux personnalités, le chercheur se doit de connaître et de travailler ses limites, qu'elles soient spatiales et temporelles, mais également psychiques.

70 BOUDON R. et F. BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 5.

différences qui distinguent sa situation propre de celle de l'observé »<sup>71</sup>. Cet état n'est pas immédiatement donné, et selon les terrains ne fait pas appel aux mêmes figures de l'altérité. Pour Henri-Pierre Jeudy « l'anthropologue perdrait sa possibilité de construire du sens s'il ne partait pas de l'hypothèse de l'Autre pour déstabiliser le pouvoir de ses propres représentations »<sup>72</sup>. Il m'a fallu construire l'altérité, c'est-à-dire me distancier de mon quotidien afin d'être en capacité d'analyser la fabrique de l'action éducative métropolitaine.

Enfin, cette prise de conscience qui m'a amenée à transformer le sujet de recherche n'aurait pu advenir sans le temps long de la recherche. L'observation participante exige une lenteur, de sa construction à son enrichissement graduel et ne constitue pas en soi une grille d'analyse clé en main. C'est en cela qu'elle appelle à une lente création qui a besoin de s'affiner au fil des mois. Ce processus ne s'est donc pas élaboré de manière linéaire, mais s'est fait avec plus ou moins de difficulté et par des allers-retours permanents du début de la recherche jusqu'à l'écriture.

Cette prise de conscience s'est également étayée d'outils spécifiques, me permettant de contrôler l'inévitable empathie<sup>73</sup>, qui a dû être « constamment redressée par la confrontation de “ce qu'est” l'institution et de ce que les acteurs “veulent qu'elle soit” »<sup>74</sup> et de comprendre ce qu'il se déroulait hors de l'institution. Les agents de la communauté d'agglomération partagent en effet une grande partie de leur temps de travail avec des professionnels et élus d'autres institutions, avec qui ils élaborent l'action publique.

### ***Encadré. Préliminaires sur l'usage des données récoltées sur le terrain d'enquête***

L'ensemble des données recueillies lors de mon contrat CIFRE ont été utilisées, ce qui comprend les conversations informelles, les prises de paroles lors de réunions, les temps de travail techniques et les instances politiques, les notes, les documents officiels et la littérature produite par la communauté d'agglomération. Les courriels des agents reçus pendant mon contrat ont également été utilisés. Les acteurs que j'ai observés sont des agents du service public et bien qu'ils travaillent dans le domaine socio-éducatif, ne sont pas soumis au secret professionnel ni à une clause de confidentialité. J'ai donc utilisé l'ensemble de ces données en respectant la typographie utilisée (fautes de frappes et d'orthographe, ponctuations, etc.), car elle constitue un élément de l'univers institutionnel.

71 *Ibid.*

72 JEUDY P.-H., « L'anthropologie politique en question », *Anthropologie du politique*, Paris, Armand-Colin, 1997, p. 234.

73 Daniel Bizeul en donne une définition éclairante : « l'empathie, autrement dit le fait de s'identifier à l'autre au point de percevoir, ressentir et réagir à sa façon, d'où la possibilité de formuler à sa place, plus clairement et plus explicitement qu'il ne le ferait lui-même, à supposer qu'il en ait la capacité, le sens profond de ses propos et de sa conduite. Loin d'être destiné à obtenir l'aval des individus ainsi représentés, ce travail d'expression vise à rendre leur genre de vie compréhensible à d'autres, qui leur sont extérieurs et qui en ont en conséquence une perception faussée, le plus souvent défavorable », in BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *op. cit.*, p. 76.

74 LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 16-17.

Tous les noms des personnes ont été anonymisés, ainsi que le nom des villes de l'agglomération. La ville centre a également été anonymisée, l'analyse ne portant pas spécifiquement sur les territoires de l'agglomération, mais sur l'institution métropolitaine. Le bref rappel de l'histoire de la communauté d'agglomération a permis de saisir les forces à l'œuvre dès le commencement. Néanmoins, pour expliquer les intérêts partisans et les coalitions actuelles, il aurait fallu une véritable analyse poussée et approfondie, qui n'a pas été menée pour des questions de contraintes de temps. Cette recherche privilégie l'approche inductive et se fonde sur les propos et les dires des acteurs rencontrés. Ainsi, la variable partisane (évoquée dans la dernière partie de la thèse) ne joue pas comme un facteur à lui seul déterminant de l'analyse. D'autre part, en tant que technicienne, je n'ai pas eu accès aux négociations politiques qui s'élaborent dans les lieux réservés aux élus. Le cabinet et ses attachés politiques ne sont que très rarement en lien avec les chargés de mission côtoyés. Enfin, l'échelle de l'agglomération s'est agrandie progressivement de 1999 à 2014, date à laquelle j'ai quitté mon terrain d'enquête. L'enquête s'est déroulée dans une période de stabilité politique communautaire. Ce n'est qu'en mars 2014 que des élections communales et communautaires ont eu lieu et qu'en janvier 2015 que la communauté d'agglomération est devenue métropole.

#### **4. Des outils d'analyse au sujet de recherche**

La construction du sujet au sein de l'institution s'est couplée d'une enquête approfondie dans les réunions inter-institutionnelles, où la communauté d'agglomération partage et élabore son action. Le regard s'est affiné par l'exploration des coulisses de l'action publique (à l'aide d'entretiens et de revues de presse).

##### **a. Des notions partagées**

L'élaboration d'outils a permis de comprendre que le sujet avait évolué et que ce que j'observais au sein de l'institution entrainait en écho avec ce qu'il se déroulait dans les lieux rassemblant plusieurs institutions et plus particulièrement au sein du dispositif de réussite éducative, c'est-à-dire réunissant les institutions sociales (caisse d'allocations familiales), scolaires (inspection d'académie), les collectivités territoriales (conseil régional et général, villes), l'État (préfecture) ainsi que les associations. Cela a également permis d'échapper à un « empirisme naïf qui supposerait que le réel se “donne” à voir »<sup>75</sup>, en confrontant et complétant ce que j'observais au sein de la communauté d'agglomération avec les espaces-temps hors de l'institution métropolitaine.

Après quelques mois de prise de poste et d'observation, j'ai mis en place une méthodologie afin de comprendre ce qui se déroulait lors des temps de réunion entre institutions. L'idée était

---

75 ARBORIO A.-M. et P. FOURNIER, *L'observation directe : L'enquête et ses méthodes*, 2e ed., Armand Colin, 2005, p. 8-9.

également de me dégager de mes propres intuitions, progressivement empreintes par les normes de l'institution au rythme de mon insertion dans la communauté d'agglomération. Ainsi que l'énonce Daniel Cefaï : « Toutes ces activités s'enchaînent parfois sans cohérence apparente, mais elles s'avèrent tendues vers la résolution d'un problème, d'ordre empirique et/ou théorique, qui ne trouve sa claire formulation qu'en cours d'enquête »<sup>76</sup>. En entrant au sein de la communauté d'agglomération, je ne savais pas quelle était la question finale que je cherchais à résoudre. Après presque une année au sein de la communauté d'agglomération (au cours de l'année 2012), j'ai formalisé une grille d'analyse dans le but de répondre à une première question de recherche : « Quels sont les enjeux éducatifs sur notre territoire d'observation ? »<sup>77</sup>. Cette question a été ensuite modifiée, en m'apercevant à la suite d'allers et de retours avec le terrain, qu'elle ne pouvait répondre à l'ensemble de mes questions. Ce processus correspond à une démarche méthodologique chemin faisant, qui a suivi la progression de la compréhension de l'environnement étudié et a permis d'orienter stratégiquement ma collecte de données<sup>78</sup>. Par principales thématiques, les prises de notes des temps de travail inter-institutionnels ont été identifiées et classées en fonction des notions, des prises de positions et des références mobilisées par les acteurs. En premier lieu, le contexte dans lequel se déroulait l'observation a été éclairci. Cela permettait d'identifier quelles institutions étaient régulièrement présentes, leurs fonctions et leurs territoires d'exercice et d'influence. L'objectif était également de pouvoir identifier le statut des acteurs afin de connaître le type de réunion où se rendait la communauté d'agglomération et les lieux où elle construisait son action publique. Grâce à cette grille je devais pouvoir identifier plus facilement les biais d'analyse dus à la place que j'occupais lors de ces rencontres. Cela a permis d'identifier les territoires de la communauté d'agglomération et la géographie institutionnelle de l'action éducative. En fonction de la manière dont j'étais considérée en tant qu'acteur de la communauté d'agglomération au sein de ces réunions, j'ai pu apprécier les différentes places assignées par les autres acteurs parties prenantes de l'action éducative métropolitaine et endossées par la métropole.

Alors que l'identification des enjeux éducatifs se révélait difficile lors de ces réunions, l'analyse s'est orientée vers l'objet des discussions qui ne portaient pas sur la question de l'éducation, et qui, il faut le reconnaître, étaient dominantes. Quelques thématiques ont été identifiées, déclinées en catégories, qui correspondaient alors aux premières pistes d'observation sur les lieux inter-institutionnels et au sein de l'institution métropolitaine. En classant l'ensemble des

---

76 CEFAl D., *L'engagement ethnographique*, op. cit., p. 8.

77 Annexe 1.

78 Sur ce point, voir J. Katz in KATZ J., « « Du comment au pourquoi. Description lumineuse et inférence causale en ethnographie », traduction de « From How to Why : Luminous Description and Causal Inference in Ethnography », *Ethnography*, 2/4 2001, pp. 443-473 et 3/1 2002, pp. 63-90. », op. cit., p. 57.

propos au sein de cette grille d'analyse, cela permettait en partie de faire de l'expérience personnelle une donnée, une méthode et un résultat. Cette thématique a été déclinée en plusieurs catégories. Puisque l'enquête portait au départ sur l'observation d'un dispositif éducatif, les propos liés au « dispositif » ont été ciblés. Au départ, cette catégorie est née d'une observation répétée : une grande part de ce qui se déroulait au niveau local était consacrée aux cadres des projets et aux procédures de fonctionnement. Recueillir les propos liés à la notion de dispositif devait permettre de le montrer et d'analyser les fonctions de ces cadres et de ces procédures ainsi que ce qu'ils signifiaient pour la communauté d'agglomération et au sein du jeu d'acteurs. Mais très rapidement, cette catégorie s'est révélée hétéroclite, tant la notion n'apparaissait pas claire. Je l'utilisais au même titre que mes collègues et il m'était alors difficile de faire la part des choses entre ce qui relevait du projet, de sa mise en œuvre, des procédures, des principes éducatifs et de la pédagogie. Les propos des acteurs faisaient référence à l'ensemble de ces notions. À mesure que la catégorie « dispositif » prenait de l'ampleur, des sous-catégories en ont été extraites, notamment celle d'« *administratif/gestion* ». Buttant en effet contre l'absence de discussions et de débats sur l'éducation et les enfants au sein du dispositif, l'observation s'est portée sur la fonction de la gestion et des procédures. Concernant l'aspect éducatif des questions traitées, quelques catégories ont été listées, notamment celles qui semblaient les plus utilisées pour parler d'éducation. Les questions relatives à « *l'institution scolaire* » ont été isolées, puisqu'elles jouaient un rôle de référence en matière éducative pour nombre d'acteurs au niveau local. D'une part, les acteurs de l'école apparaissaient quasi systématiquement présents. D'autre part, les acteurs des autres institutions faisaient référence à de nombreux conflits qui se cristallisaient autour de l'institution scolaire, entre les parents et l'école, mais également entre les professionnels, les collectivités territoriales et l'école. L'institution scolaire apparaissait au cœur des critiques des acteurs non scolaires, mais revenait ainsi de fait comme une référence, voire comme une boussole épistémologique. Afin de catégoriser cette observation, la catégorie « *Relations éducation nationale/ quartier* » a été créée. Au fur et à mesure que la catégorie « *institution scolaire* » prenait de l'ampleur, plusieurs éléments portaient en particulier sur la relation avec l'en-dehors de l'école, c'est-à-dire le quartier, désigné comme l'environnement de l'enfant et de sa famille. Puisque cela constituait une observation régulière, cette référence a été intégrée au titre de catégorie, afin de pouvoir analyser son contenu. Ensuite, j'ai constaté que l'institution scolaire monopolisait régulièrement les conversations, empêchant, dans une certaine mesure, d'envisager une autre forme d'éducation, notamment le domaine socio-éducatif et l'éducation populaire. En miroir, j'ai ainsi cherché à identifier les propos relatifs à l'« *éducation informelle* ». Par éducation informelle, il

était alors question d'englober l'ensemble des activités et relations avec les enfants visant à les éduquer hors du cadre et des apprentissages scolaires. Cependant, il s'est rapidement avéré qu'il était délicat d'isoler cette thématique et même de la définir en dehors de la catégorie « *dispositif* ». En outre, il était difficile d'identifier des propos sans que ceux-ci ne s'opposent systématiquement à l'éducation scolaire. Analyser les contenus relatifs à l'éducation informelle sans qu'ils ne soient reliés à l'école ni à des dispositifs bien normés s'avérait donc complexe. Afin de définir plus clairement ce que signifiait l'acte éducatif pour chacun des acteurs observés, les propos recueillis correspondant à la « *pédagogie* » ont été isolés. Cette notion de pédagogie peut s'entendre comme les techniques mises en œuvre pour que l'enfant entre dans l'apprentissage et intègre ce que l'adulte ou la structure veut qu'il apprenne. Raymond Goldstein évoque un « ensemble des techniques, psychologiques, matérielles, spirituelles, utilisées pour transmettre un savoir, en référence à un système éducatif, ou à une conception de l'éducation concrétisant un idéal humain à faire advenir »<sup>79</sup>. N'étant pas à un échelon institutionnel où je pouvais observer des professionnels de terrain dans leur quotidien (éducateurs, animateurs ou enseignants), je cherchais à identifier au sein des institutions les lieux et les acteurs qui mentionnaient la notion de pédagogie. L'idée poursuivie était d'observer si les acteurs institutionnels parlaient de la relation à l'enfant et donc de l'enfant. En observant les discussions sur les modalités, les méthodes et sur ce qui était mis en place dans la relation éducative avec l'enfant, il était question d'observer si se formait une réflexion commune autour des questions d'éducation. A alors suivi la catégorie « *publics* », afin de relever les termes qui permettaient aux acteurs de parler des bénéficiaires de l'action éducative locale, enfants et familles. La manière dont les publics étaient évoqués devait expliquer une partie du contenu des politiques éducatives locales. Les enfants et leurs familles étaient-ils au cœur des politiques éducatives ? Étaient-ils considérés comme des acteurs à statut égal des acteurs institutionnels et professionnels ? Quelle place et quelle écoute les professionnels faisaient de leur parole ? D'une certaine manière, les questions de stigmatisation et de représentation des acteurs publics locaux devaient également être abordées.

Les propos portant sur le « *territoire* » ont ensuite été identifiés. Il était question de montrer l'existence de représentations liées au territoire local permettant de qualifier et de définir les politiques éducatives de manière singulière selon les territoires. Cela permettait également d'identifier quel était le territoire évoqué (quartier en difficulté, quartier résidentiel, ville, intercommunalité, agglomération, etc.) et à quel domaine il appartenait (scolaire, social, socio-

---

79 GOLDSTEIN R., *Analyser le fait éducatif. L'ethno-éducation comparée, une démarche, un outil*, Paris, Chronique sociale, 1998, p. 35.



éducatif, historique, urbain, etc.). Puisque l'observation portait sur la politique d'agglomération, la sous-catégorie « *intercommunalité* » a été créée, pensant qu'il serait intéressant de montrer la présence ou l'absence de références liées à l'intercommunalité et à l'agglomération au sein des réunions inter-institutionnelles. L'idée était de comprendre à quelle échelle s'élaborait l'action éducative sur l'agglomération et quel était le territoire éducatif qui intéressait la communauté d'agglomération. Il était prévu également de chercher à savoir si en matière d'éducation, la communauté d'agglomération se limitait aux territoires les plus défavorisés, là où les dispositifs étudiés s'étendaient ou bien si cela correspondait à une réalité plus large. D'emblée, le terrain auquel j'avais accès délimitait mes questions et dans une certaine mesure mon approche. Je ne pouvais en effet vérifier ces questions qu'auprès des institutions et des professionnels en contact avec l'institution métropolitaine, bien que j'aie pu assister à la marge à des rencontres, des débats et des événements organisés dans les quartiers avec les populations. Je m'intéressais ainsi aux réunions et rencontres qui concernaient la communauté d'agglomération en tant qu'institution et la politique éducative qu'elle entendait mener. Au travers de la catégorie intercommunalité, il était question d'identifier comment la communauté d'agglomération était identifiée par les villes et comment elle s'incarnait. Était-elle perçue comme un regroupement de villes et d'intérêts divers ou comme une institution, avec son administration, ses agents, son propre mode de fonctionnement et ses propres intérêts ? Ces différents positionnements institutionnels octroyaient un sens différent de la politique éducative menée. Enfin, j'ai ajouté les catégories « *temporalité* » et « *politique de la ville* » par la suite, afin de comprendre comment les acteurs se situaient par rapport au temps, en fonction d'un calendrier civil ou scolaire, de contraintes administratives, d'agendas politiques ou institutionnels. Je cherchais à comprendre si la réalité de la politique de la ville était pensée comme une politique en soi et reliée aux questions éducatives. En partant de ces observations, il s'est agi de saisir la signification du « local » en éducation à l'échelle de l'agglomération.

Cette grille d'analyse s'est appliquée à quinze réunions, répertoriées de mars 2012 à avril 2013. Sur ces quinze réunions, neuf constituent des comités de pilotage communaux du dispositif de réussite éducative ou du projet éducatif local, incluant le DRE. Les villes sont généralement animatrices et pilotes de ces réunions. La communauté d'agglomération est invitée sur huit réunions, ayant demandé à participer à une réunion des porteurs de projet d'une action au sein d'une des villes de l'agglomération, la ville de Vanuxem. Cinq autres réunions sont consacrées au volet éducatif du CUCS [contrat urbain de cohésion sociale] expérimental et concernent particulièrement une action de formation-action menée sur les villes de Naumur, la ville-centre

et de Vanuxen. Les réunions associent ces deux villes, la communauté d'agglomération, la préfecture et l'inspection académique. Ces deux derniers acteurs se partagent l'animation des réunions. Enfin, la dernière réunion rassemble les pilotes du groupement d'intérêt public (GIP) « objectif réussite éducative »<sup>80</sup> que sont l'inspection académique et la communauté d'agglomération, ainsi qu'une association porteuse d'une action à l'échelle de l'agglomération. Les acteurs communaux (élus, coordinateurs DRE et EPS – équipes pluridisciplinaires de soutien<sup>81</sup>, responsables des services éducation, agents de développement local ou encore responsable du périscolaire ou du CCAS) représentent 36 % des acteurs présents lors des réunions. Les responsables associatifs représentent 11 %, contre 6 % pour l'inspection académique. Pourtant, les responsables de l'inspection académique, en tant que pilotes du DRE et du CUCS expérimental ont une prise de parole bien plus importante que les associations, alors même qu'ils sont moins nombreux. On note une présence globale (représentants de l'inspection académique, inspecteurs de l'éducation nationale, professeurs des écoles, principaux de collèges et médecin scolaire) de 22 % sur l'ensemble des acteurs présents. Les collectivités territoriales (représentants des communes, communauté d'agglomération et conseil général) sont donc les plus nombreuses, en termes de présence, mais également de prises de parole. Les réunions inter-institutionnelles sélectionnées concernent spécifiquement les dispositifs du CUCS portant sur l'éducation : le DRE, ainsi que le volet éducation du CUCS expérimental<sup>82</sup>. Cette grille d'analyse a permis, à la manière d'un tri croisé, d'identifier les récurrences dans les propos des acteurs, en fonction de leur statut, de leur échelon au sein de leur institution et de leur place dans la réunion (porteurs de projet, pilotes, animateurs ou encore bailleurs).

Au final, la question des intérêts éducatifs n'a pas permis de comprendre ce qui se déroulait lors de ces temps inter-institutionnels. Les intérêts éducatifs ne s'énonçaient pas comme je m'y attendais, puisque les acteurs ne parlaient que très peu de ce qu'ils visaient pour l'enfant, de pédagogie ou de la notion de « réussite éducative ». En écho à ce que j'observais au sein du

80 Le GIP est la structure juridique qui porte le dispositif de réussite éducative. Le chapitre 4 présente le dispositif et le chapitre 5 le GIP « objectif réussite éducative ».

81 Les EPS sont des équipes de professionnels mandatés par leur institution afin de participer aux suivis des enfants dans le cadre du dispositif de réussite éducative, que le chapitre 4 détaille.

82 « Le comité interministériel des villes (CIV) du 18 février 2011 a décidé de saisir l'opportunité que constitue la prolongation, jusqu'en 2014, des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour lancer une expérimentation sur l'engagement des moyens et dispositifs de droit commun au bénéfice des quartiers de la politique de la ville 5 [...]. Il s'agit de tester, dans le cadre d'avenants aux CUCS et sur un nombre limité de territoires (33 sites) et de champs thématiques (l'éducation, l'emploi et la sécurité), des modes d'organisation et de travail permettant de mobiliser plus efficacement les moyens de droit commun ». In « Les avenants expérimentaux aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). L'essentiel en deux pages », DIV, 2011.

service politique de la ville de la communauté d'agglomération, les acteurs échangeaient surtout autour de la gestion de dispositifs, de l'administration, de la gestion et de la place de chacun dans le jeu d'acteurs.

## **b. Les coulisses de l'action publique**

Si « L'anthropologie, c'est l'art de la distanciation au cœur du quotidien »<sup>83</sup>, il a fallu outiller cette mise à distance afin de la rendre possible. Différents types de ressources ont été utilisés. La mise à distance du matériau a incontestablement été facilitée par la distance physique avec le terrain, après avoir quitté mes fonctions de chargée d'études éducation. La mise en contexte des observations enrichies par des entretiens avec des acteurs techniques et politiques tout au long de la période d'immersion a également contribué à mieux comprendre ce que j'observais au quotidien. Les entretiens menés lors de la recherche préliminaire en 2009-2010 avec des professionnels du dispositif de réussite éducative de l'agglomération ont été utilisés. Ce travail préliminaire comprend une immersion au sein de la communauté d'agglomération d'octobre 2009 à avril 2010, ainsi que onze entretiens menés de mars à juin 2010 enregistrés et retranscrits, dont huit menés avec des coordinateurs communaux du dispositif de réussite éducative, deux avec un ancien responsable de service éducation d'une ville de l'agglomération et le conseiller technique de la politique de la ville de l'inspection académique de l'Isère. Cette première étape de recherche sur mon terrain avait permis d'obtenir une connaissance du fonctionnement du DRE sur l'agglomération grenobloise et de construire les premiers questionnements de recherche. D'autres types d'entretiens ont été menés et utilisés par la suite. Dans le cadre des missions de chargée d'études éducation, j'ai mené une mission de coordination d'un projet de réussite éducative pour des jeunes de 16 à 18 ans de 2012 à 2014. De février 2012 à janvier 2014, j'ai utilisé une partie des trente entretiens menés auprès d'acteurs de la jeunesse dans le cadre de ce projet (notamment des conseillers, directeurs et présidents de mission locale, directeurs de centre d'information et d'orientation, conseillers d'orientation psychologues, chargés de mission jeunesse des villes, directeurs d'association d'éducation spécialisée et éducateurs spécialisés, chargés de mission de la politique de la ville du conseil général de l'Isère, et le directeur de l'école de la deuxième chance). Ces entretiens n'ont pas été enregistrés, puisqu'ils étaient conduits dans le cadre de mes missions d'agent de la communauté d'agglomération. Dans le cadre d'un projet de la communauté d'agglomération et de l'inspection d'académie, quatorze entretiens ont été menés avec deux professionnels de l'institut français d'éducation entre le 15 mars et le 17 avril 2013. Filmés et retranscrits, nous

---

83 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, op. cit., p. 343.

les avons menés dans le but de créer un DVD portant sur le plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif mené par la communauté d'agglomération et l'inspection académique de l'Isère. Deux enseignants de collège ont été interviewés ainsi qu'un principal de collège. Cinq chargés de mission éducation, politique de la ville ou lutte contre les discriminations des villes et de l'agglomération ont été entendus. Quatre élus communaux ou communautaires délégués à l'éducation ou à la lutte contre les discriminations et à l'égalité ont été également interviewés. Enfin, l'inspectrice d'académie, son conseiller technique de la politique de la ville ainsi que sa chef de service des assistants sociaux scolaires du département ont été entendus. Une partie de ces entretiens a été utilisée pour le travail de recherche.

En tant que chercheuse, des entretiens ont été conduits et retranscrits avec des acteurs des différentes communes travaillant dans le champ éducatif et s'adressant à des publics en difficulté. Cinq entretiens ont été menés avec des coordinateurs de réussite éducative, un responsable associatif et un conseiller éducation jeunesse et sports de la direction départementale de la cohésion sociale de février 2012 à avril 2013. En sus des temps informels partagés avec les élus éducation du groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative » lors de trajets en voiture ou en train pour des journées d'études nationales ou des réunions publiques, certains élus ont été interviewés. Cinq élus en charge de l'éducation sur les communes du groupement d'intérêt public ainsi que le vice-président à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville de la communauté d'agglomération ont été entendus et enregistrés entre août 2013 et juillet 2014. Il n'a pas toujours été évident de quitter mon rôle de technicienne lors de ces entretiens, tant j'étais engagée dans mes missions, mais également parce que mes interlocuteurs me percevaient ainsi. Malgré mon statut de chercheuse maintes fois répété en amont de l'entretien, c'est bien souvent à la professionnelle travaillant au sein de l'agglomération que mes enquêtés s'adressaient. Ces derniers me questionnaient à propos des positions ou des choix futurs de la communauté d'agglomération ou encore sur mon poste au sein de la collectivité et la manière dont je l'exerçais. Au fait de certains rendez-vous pris avec ces élus, ma supérieure hiérarchique au sein de la communauté d'agglomération m'a également demandé de questionner les élus sur certains points. Au vu des relations complexes entre les communes de l'agglomération et l'institution intercommunale, je saisisais d'emblée que le discours était empreint de ces tensions locales. Sans pour autant être considérée complètement comme un agent double par mes enquêtés et bien que j'aie écarté les demandes diverses, cela apportait un biais conséquent et c'est l'une des raisons pour laquelle l'entretien n'a pas été la méthode la plus utilisée. L'ensemble de ces éléments ont été néanmoins analysés comme des

révélateurs de la place de l'agglomération au sein des villes la composant et du statut de cette collectivité nouvellement investie dans le champ éducatif.

Par ailleurs, une base de données comportant un ensemble d'éléments concernant les élus en charge de l'éducation sur l'agglomération a été élaborée en 2012 afin d'obtenir une vue globale de la délégation éducation sur le terrain d'enquête<sup>84</sup>. Enfin, l'analyse des archives de la communauté d'agglomération dans le champ éducatif de 1999, date à laquelle l'éducation est devenue un sujet préoccupant au sein de l'institution métropolitaine à 2014, s'est appuyée sur les archives manuscrites et informatiques. L'informatisation des dossiers concernant l'éducation a réellement débuté autour de 2003. Auparavant, l'ensemble des documents ainsi que les notes manuscrites des chargés de mission avaient été conservés. Ce travail a permis d'éclairer l'évolution historique des faits actuels et la manière dont la politique publique actuelle s'est constituée jusqu'ici. Ils permettent de se dégager d'une vision figée dans un temps présent des faits observés et vécus, afin de les inscrire dans un temps et une histoire plus longs.

*In fine*, un panorama intéressant concernant les faits politiques et institutionnels locaux a été obtenu à partir des revues de presse du service de documentation de la communauté d'agglomération, notamment des articles pour la plupart du quotidien local, le *Dauphiné Libéré*. Les articles retenus permettaient d'obtenir une vision de ce que l'institution validait et considérait comme une information capitale pour ses agents. En miroir, la presse locale militante a été parcourue, apportant des informations et opinions sur le monde politique local en rupture avec celles de l'institution<sup>85</sup>. Cela m'a permis d'analyser plus globalement ce qui m'apparaissait alors comme peu démocratique au quotidien, des abus de pouvoir politique à une hiérarchie marquée et inébranlable. Cela m'a conduit également à nourrir un regard décalé face aux rappels à l'ordre à peine masqués de l'institution, qui pointent au final que la machine administrative est peu encline à accepter ceux qui sortent de sa norme.

En ne présupposant pas une théorie qui serait ensuite vérifiée sur le terrain, je n'ai pas cherché à imposer un cadre théorique à ma recherche. En cela, l'approche de la *Grounded Theory*

---

84 Plusieurs données ont été enregistrées et croisées : l'âge de l'élu, son sexe, le nombre d'habitants résidant sur la commune, l'appartenance à la politique de la ville, au groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative », la couleur politique de la ville et de l'élu de 2001 à 2008 et de 2008 à 2012, le nom de sa délégation et l'existence d'autres délégations ou conseillers municipaux sur des sujets proches, le nombre de mandats de l'élu, sa profession quand elle était connue et son classement en tant qu'adjoint au sein de l'équipe. Ces données ont été récoltées par les fichiers de l'INSEE et par des appels téléphoniques auprès des secrétariats de mairie. Les secrétaires de mairie n'ont pas toujours pu nous renseigner, ces éléments n'étant pas systématiquement connus, notamment en ce qui concerne la composition des équipes municipales précédentes.

85 Cette revue de presse a concerné principalement le journal local « Le Postillon ». Voir notamment « Grosse cuvette de Grosnoble : Pour la dissolution de la métropole », *Le Postillon*, 11/2013 p.

développée par Barney G. Glaser et Anselm Strauss<sup>86</sup> est intéressante. Au centre de cette théorie, la manière dont les données sont recueillies est capital, ce qui vient d'être analysé dans la deuxième partie. La troisième partie du chapitre est consacrée au cadre théorique construit après que notre problématique de recherche et nos hypothèses aient émergé de notre immersion.

## **C. De la fabrique de l'institution à l'action éducative**

Un des premiers constats de cette enquête pointe que les agents métropolitains en charge de l'action éducative de la communauté d'agglomération grenobloise sont centrés sur la gestion technique de l'action. Leur rapport à l'institution, au travers de ce que nous avons appelé un « formatage institutionnel » est marqué par cette recherche d'efficacité gestionnaire. La politique publique de l'agglomération en matière éducative est également structurée par des instruments d'action publique, que sont les procédures, les outils et les dispositifs, particulièrement le dispositif de réussite éducative. Ces instruments permettent la mise en œuvre de l'action publique et la rendent visible. Nous pouvons alors nous demander quelle forme de politique éducative est façonnée par la communauté d'agglomération. Comment la politique éducative métropolitaine est-elle structurée au travers d'un référentiel technique ? Dans quelle mesure privilégie-t-elle un objectif d'efficacité et de mise en œuvre optimale avant de s'intéresser aux enfants des quartiers défavorisés ? Peut-on considérer que l'éducation est une question politique à l'échelon métropolitain ? N'est-elle qu'une problématique gestionnaire, exempte de tout portage politique ?

Au terme de 30 mois en immersion, la recherche se propose de discuter deux hypothèses. Nous présumons d'une part que la prépondérance de procédures de fonctionnement et d'instruments d'action publique sur notre terrain participe à modeler la nature du projet commun en matière éducative sur l'agglomération. D'autre part, bien que l'éducation soit une affaire de convictions et de valeurs, la construction d'un sens politique ou d'une représentation politique métropolitaine sur la question éducative peine à s'affirmer avec lisibilité.

---

86 GLASER B.G. et A. STRAUSS, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Transaction, 1999.

## 1. Saisir l'éducation par l'approche cognitive

En adoptant une démarche inductive et l'observation participante comme méthodologie, la recherche s'inscrit pleinement dans une approche cognitive. La focale est placée sur les filtres, perceptions, référentiels et matrices cognitives, en somme ce avec quoi les individus pensent et les institutions se construisent. La question porte sur la façon dont l'institution métropolitaine élabore sa politique éducative et sur le rôle de cette institution dans l'organisation de la société et le statut de l'individu, à la base de toute société. Pourquoi s'intéresser particulièrement à l'action éducative ?

L'éducation est ici définie comme un processus de socialisation, soit « le processus d'intégration d'un enfant dans un milieu socio-culturel donné se référant toujours, explicitement ou non, à un idéal d'être humain à faire advenir – est, finalement, la construction progressive de soi que chaque être fait tout au long de sa vie, à travers ses choix, conscients ou non, et en développant plus ou moins ainsi ses potentialités, dans une relation interactive avec ses pairs et ses accompagnateurs »<sup>87</sup>. En parlant d'éducation, la référence porte sur les individus et leur construction, mais également sur les normes sociétales, correspondant à « un idéal d'être humain ». À ce propos, Daniel Thin écrit : « La socialisation n'est donc pas réductible à l'intériorisation des normes sociales ou à la production d'un être capable de vivre en conformité avec les lois et les normes propres à une formation sociale à un moment donné de son histoire. Dire qu'un individu est “mal socialisé” ou “asocial”, c'est toujours en fait le mesurer à des normes, à un modèle d'être social dominant à un moment donné dans une formation sociale »<sup>88</sup>. Au travers de l'éducation, nous approchons donc à la fois la figure de l'individu, dans ses caractéristiques sociales, mais également en tant que projet de société. Au travers des politiques éducatives, la société définit un idéal, une socialisation, des normes et des cadres sociétaux qui lui permettront de se socialiser.

En s'appuyant sur l'approche cognitive développée par Pierre Muller, nous soutenons que tout comme les politiques sociales ou en tant que politiques sociales, les politiques éducatives renvoient une image de ce que la société souhaite et organise pour ses membres. Elle reflète un état de la société et de sa manière de se penser. Au-delà d'un désir de la société de se voir organisée d'une certaine manière, au travers de l'éducation c'est aussi la vision que la société porte de l'individu qui transparaît. Pour Pierre Muller, « Les politiques sociales sont la matrice de toutes les politiques publiques parce qu'elles construisent, pour la première fois, un regard

---

87 GOLDSTEIN R., *Analyser le fait éducatif. L'ethno-éducation comparée, une démarche, un outil*, op. cit., p. 53.

88 THIN D., *Quartiers populaires*, op. cit., p. 37-38.

auto-réflexif des sociétés à partir de la mise en secteur d'un enjeu devenu fondamental »<sup>89</sup>. En agissant sur elle-même par l'intermédiaire d'institutions, la société pense son propre rapport au monde. Pierre Muller se réfère à l'État, nous pensons de notre côté que les institutions locales concentrent également ce rapport au monde : « L'État doit penser la société, identifier ses "problèmes", et les réponses à apporter. Il est le lieu où se construisent les algorithmes qui donnent les clés pour agir. Il est le lien autour duquel se pense et se fait le rapport au monde, et donc à elles-mêmes, des sociétés »<sup>90</sup>. Les politiques publiques permettent alors de développer un rapport d'altérité de la société par rapport à elle-même, ce qui lui permet d'agir. L'analyse porte sur les matrices cognitives ou les visions du monde auxquels se réfèrent les institutions et les individus qui mettent en place ces politiques publiques. Nous reprenons ici la définition qu'Yves Surel donne des matrices cognitives : « Par matrices cognitives et normatives, expression générique qui intègre les paradigmes (Hall), les systèmes de croyance (Sabatier) et les référentiels (Jobert, Muller), on entendra ainsi des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des "visions du monde", des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice »<sup>91</sup>. Il ajoute : « Les différents modèles évoqués reposent tout d'abord sur la conviction qu'il existe des valeurs et des principes métaphysiques, qui définissent ce qui est parfois qualifié de "vision du monde". Il s'agit en l'occurrence de préceptes abstraits, définissant le champ des possibles dans une société donnée, identifiant et justifiant l'existence de différences entre individus et/ou groupes, hiérarchisant un certain nombre de dynamiques sociales »<sup>92</sup>. Ces matrices cognitives et normatives ne sont pas que des idées flottant dans l'air pour reprendre une expression de Claudio Radaelli<sup>93</sup>, mais déterminent également des pratiques et des comportements et s'appuient sur des institutions. Afin de comprendre l'action publique, il faut articuler une approche par les structures, permettant de mettre à jour les contraintes et une approche par les acteurs, mettant en évidence les marges d'autonomie des agents qui participent à l'action publique. Et ce, afin « de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels –, sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et

---

89 MULLER P., *La société de l'efficacité globale*, PUF, 2015, p. 33.

90 *Ibid.*, p. 51.

91 SUREL Y., « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 1998, p. 162.

92 *Ibid.*, p. 163.

93 RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 262.



le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs »<sup>94</sup>. L'approche cognitive constitue un appui utile pour analyser le « dilemme des structures et des acteurs »<sup>95</sup>.

## 2. Les sens pratiques des individus dans l'institution métropolitaine

L'idée principale de cette thèse est de regarder un vaste phénomène (les politiques éducatives au sein des collectivités territoriales et plus largement l'éducation) à partir de micro-interactions, de micro-actions banales et des croyances et du sens que les acteurs donnent à leurs faits et gestes au sein de l'institution métropolitaine. Marlène Benquet nomme cette approche « microméga » en précisant que « le terme “micro” désigne la finesse maximale du zoom d'observation, mais ne concerne pas l'échelle des phénomènes repérés [...], une micro-observation de méga-phénomènes »<sup>96</sup>.

L'anthropologie politique et l'ethnographie constituent ici des outils, mais également des courants de pensée particulièrement adaptés à cet objet de recherche. Pour Marc Abélès, l'anthropologue étudie intensivement un microcosme social à partir de ses différentes dimensions<sup>97</sup>. L'objectif est de mettre en lumière les pratiques des acteurs au quotidien et le sens pratique et ordinaire qu'ils développent et déploient chaque jour. Les pratiques des agents observés sont théoriquement l'application d'orientations institutionnelles et politiques, mais sont également un élément de la fabrique de l'action publique. Il est alors nécessaire d'étudier le rapport des agents à l'institution : « Le regard ethnographique vise [...] à examiner comment les travailleurs s'ajustent collectivement aux contraintes propres à leurs univers professionnels ou interprètent celles-ci [...]. Ainsi dans toute situation, ils développent des savoir-faire particuliers, affinent les organisations, œuvrent à conforter leurs marges de manœuvre et résistent en pratique, parfois de manière organisée, parfois de façon plus latente, à la domination au quotidien »<sup>98</sup>. En pénétrant dans la « fabrique » du social, l'analyse cherche à comprendre comment la norme se construit ou comment elle est traduite au quotidien. En ce sens, nous adhérons à l'idée soulignée par Alexis Spire : « Chaque cas singulier peut ainsi être analysé comme le révélateur de logiques implicites qui gouvernent la pratique de ceux qui sont

---

94 MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 158.

95 *Ibid.*

96 BENQUET M., *Encaisser ! Enquête en immersion dans la grande distribution*, Paris, la Découverte, 2013, p. 306.

97 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, *op. cit.*, p. 355.

98 ARBORIO A.-M., Y. COHEN, et P. FOURNIER, *Observer le travail*, *op. cit.*, p. 9.

engagés dans le processus de décision »<sup>99</sup>. À l'instar de l'anthropologie politique, la recherche s'intéresse à « la façon dont à partir des pratiques et discours des acteurs, l'institution génère des idées et définit un espace politique »<sup>100</sup>. L'institution existe par la parole et les pratiques des agents qui la composent et qui lui appartiennent. En s'intéressant aux acteurs, c'est reconnaître leur place centrale dans la fabrique de l'institution métropolitaine et de son action éducative. L'aspect individuel de l'action est reconnu comme déterminant par les acteurs.

En observant les acteurs, le regard s'oriente vers l'institution, ses règles, ses contraintes et ses fonctionnements. En constatant l'existence d'un ordre institutionnel contraignant les acteurs au travers de notre propre expérience, on questionne la relation entre l'institution et l'acteur. La sociologie des organisations permet de saisir les activités déployées au sein de l'institution comme des jeux où les individus peuvent se différencier et exercer leur liberté par les choix effectués, bien qu'ils soient contraints par leur propre capacité. Pour Anthony Giddens, les acteurs disposent d'un certain nombre d'options : « les propriétés structurelles des systèmes sociaux “n'agissent pas sur” une personne de manière à la “forcer” à se comporter d'une façon particulière, comme le feraient les forces de la nature »<sup>101</sup>. Jacques Lagroye et Michel Offerlé font référence à une théorisation différente de la réalité, notamment celle de Michel Foucault en soulignant combien le sociologue privilégiait la force de l'institué, montrant que l'autonomie des agents s'avère alors restreinte voire illusoire<sup>102</sup>. Ils citent également Mary Douglas, « qui accorde le plus explicitement à l'institution le pouvoir d'imposer aux êtres sociaux les catégories selon lesquelles ils pensent et agissent, les modes de classement qu'ils mettent en œuvre, leurs critères de jugement et jusqu'à leur identité »<sup>103</sup>. Les travaux sur les institutions et les organisations mettent en exergue ce rapport entre institution et individu, avec des prises de position plus ou moins en faveur de l'institution ou de l'acteur.

Ces différentes approches permettent d'éclairer le fonctionnement de l'institution, en tant que structure exerçant un pouvoir sur l'individu et l'individu en tant qu'acteur de son action. Toutefois, la sociologie des institutions qualifie plus explicitement ce qu'est une institution : « un système de relations, qu'il prenne la forme d'un dispositif ou d'un groupement, relève d'une analyse par la sociologie des institutions, s'il est réglé et non laissé au hasard des

---

99 SPIRE A., *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration à la carte (1945-1975)*, Grasset, 2005, p. 63.

100 BELLIER I., « Une approche anthropologique de la culture des institutions », *Anthropologie du politique*, Paris, A. Colin, 1997, p. 144.

101 GIDDENS A., *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 239.

102 LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 22.

103 *Ibid.*, p. 23.

recompositions et des arrangements circonstanciels entre individus, si les conduites de ses membres sont – au moins pour partie – déterminées durablement par leur appartenance à ce groupe, si la préservation des règles et des savoir-faire qui le caractérisent est un enjeu important pour ceux qui ont à faire à lui, et si des mécanismes d'encadrement et de contrôle des pratiques sont effectivement organisés »<sup>104</sup>. Le lien qui lie l'acteur à l'institution s'énonce au travers de règles et de cadres, mais également au travers de mécanismes d'appartenance et donc de l'identité de l'individu. Ce mécanisme dynamique, que nous avons observé, est décrit par Rémi Lefebvre : « Le terme même d'institution désigne d'ailleurs à la fois, de manière dynamique, une forme sociale établie et le processus qui la fonde. Si une institution est un arrangement de règles stabilisées, elle peut ainsi faire l'objet d'appropriations et d'interprétations très différentes »<sup>105</sup>. Cette recherche s'appuie en effet sur l'idée que les institutions n'existent que parce qu'elles sont animées par des acteurs, qui « ne peuvent construire leur identité propre qu'à travers un processus de confrontation aux institutions »<sup>106</sup>. Les individus sont présents dans l'institution et il y a à la fois et dans le même temps, présence des individus dans les formes instituées et présence des institutions. Les individus intériorisent « au cœur du psychisme individuel »<sup>107</sup> l'institution ou mieux des « structures sociales »<sup>108</sup>, qui sont traduites par les pratiques individuelles et collectives au quotidien. La sociologie des institutions a cela d'intéressant qu'elle comprend également la dimension symbolique des rapports de pouvoir, des perceptions, représentations et modes de légitimation. L'ordre institutionnel métropolitain s'avère être un ajustement entre les structures sociales et les conceptions individuelles.

Du côté de la science politique, les institutions ont été analysées notamment par les néo-institutionnalistes, définissant les institutions comme des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite », et des « croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines »<sup>109</sup>. L'attention est portée sur « les effets de relations entre l'institué et (ou l'objectivé) et les

---

104 *Ibid.*, p. 15.

105 LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 219.

106 CHEVALLIER J., « For intérieur et contrainte institutionnelle », *Le For Intérieur*, Paris, PUF, 1995, p. 252.

107 *Ibid.*

108 DUBOIS V., J.-M. EYMERI-DOUZANS, B. FRANÇOIS, et O. NAY, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions », *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010, p. 310.

109 J. March et J. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989 p. 22 cité par MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *op. cit.*, p. 157.

investissements de ceux qui “rencontrent” cet institué »<sup>110</sup>. En cela, la sociologie des institutions est une sociologie ancrée dans le terrain d'enquête, où le chercheur cherche à comprendre les mécanismes institutionnels à partir des acteurs qui vivent au sein de l'institution : « Comprendre ce qu'un être social cherche et trouve en s'investissant dans les activités d'une institution, c'est, dans une certaine mesure, tenter de voir celle-ci comme l'acteur la voit, comme il désire qu'elle soit, et pourquoi il lui reste attaché en dépit de déceptions. [...] En définitive, la sociologie politique des institutions n'autorise ni l'ignorance des formes et des effets de la subjectivité des acteurs, ni la méconnaissance des déterminants sociaux et institutionnels de leurs pratiques et de leurs croyances »<sup>111</sup>. Certes, les approches néo-institutionnalistes soulignent que « L'essentiel de ce que nous savons, ou croyons savoir, des organisations est basé sur notre interprétation des témoignages de leurs membres »<sup>112</sup>, mais leur parti pris est d'abord de travailler à partir des institutions et non pas des acteurs<sup>113</sup>.

Cette façon de poser le problème a permis de comprendre comment la fabrique de l'institution au quotidien pouvait modeler l'action éducative métropolitaine. Le cadre institutionnel est qualifié d'« ordre institutionnel », pour souligner l'appartenance des individus à l'institution et la puissance des contraintes qui pèse sur l'action et l'identité des individus. En faisant le choix d'une monographie de la communauté d'agglomération par l'analyse de l'institution, des acteurs, des pratiques, des croyances quotidiennes, des instruments d'action publique et des discours politiques, une « communauté de sens », au sens qu'en donnent Fabien Desage et Jérôme Godard est valorisée : « Le choix de ne présenter qu'un seul cas empirique, mais de le faire de manière relativement précise, résulte d'une conviction forte : l'hypothèse de la “communauté de sens” ne tient que si l'on ne fait pas l'économie d'une observation poussée des pratiques et d'un resserrement de la focale d'observation (obtention de documents internes, analyse de la “littérature grise”, réalisation d'entretiens répétés avec les principaux protagonistes, voire observation ethnographique des réunions) »<sup>114</sup>. Ce choix a évacué l'approche comparative au niveau national et international.

---

110FRÉTEL J., « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans », *op. cit.*, p. 196.

111LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 16-17.

112MARCH J.G. et J.P. OLSEN, « La mémoire incertaine : apprentissage organisationnel et ambiguïté », *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991, p. 214.

113MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, *op. cit.*, p. 30 A. Mévellec fait référence ici à Lecours, A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politiques et société*, vol.21, n°3, 2002, pp.3-19.

114DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 648.

### 3. Saisir l'action éducative par les instruments

Au sein de l'institution, comment repérer l'ensemble des idées, des discours et des actions qui dessinent la politique éducative métropolitaine ? Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, par exemple, « Une politique publique n'est souvent qu'une hypothèse de travail. Il ne s'agit pas d'un programme strict et rationnel, mais d'une expérimentation à observer lors de la mise en œuvre »<sup>115</sup>.

En suivant leur approche, nous souhaitons éclairer la séquence de la mise en œuvre, c'est-à-dire la façon dont un programme d'action a été structuré et pensé, mais également son appropriation et son interprétation et la manière dont les acteurs se sont mobilisés. Les auteurs soulignent que « s'il existe un espace social spécifique pour la mise en œuvre, c'est parce que les "projets" et "programmes" gouvernementaux sont porteurs de beaucoup d'ambiguïtés : leurs objectifs sont souvent flous, les intérêts protégés, contradictoires, les moyens attribués imprévisibles, la répartition des compétences peu ou mal effectuée »<sup>116</sup>. Précisément dans notre recherche, l'action éducative mise en œuvre à l'échelon de l'agglomération s'appuie explicitement sur des instruments d'action publique, c'est-à-dire tout ce qui matérialise et opérationnalise l'action publique. La sociologie de l'instrumentation publique<sup>117</sup> permet de repérer les instruments qui organisent les rapports sociaux entre la population ciblée et la puissance publique. Cette recherche porte sur les instruments d'action publique, entendus comme des « dispositifs », évoquant les rouages de la machine, son fonctionnement et l'ensemble des techniques et procédures qui guident les comportements. En ce sens, les dispositifs sont des constructions sociales et politiques, tel que le définit Giorgio Agamben : « J'appelle dispositif tout ce qui a, d'une manière ou d'une autre, la capacité de capturer, d'orienter, de déterminer, d'intercepter, de modeler, de contrôler et d'assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours des êtres vivants »<sup>118</sup>.

En s'intéressant aux instruments et à leur mise en œuvre, l'analyse porte sur l'instrumentation de l'action publique, soit « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et

---

115 LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2006, p. 12.

116 *Ibid.*, p. 34.

117 LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005 ; HALPERN C., P. LASCOURMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll.« Domaine Gouvernances », 2014.

118 AGAMBEN G., *Qu'est-ce qu'un dispositif?*, traduit par Martin RUEFF, Paris, Rivages, 2007, p. 31.

d'opérationnaliser l'action gouvernementale »<sup>119</sup>. Les instruments déterminent des comportements et des rapports de force, offrent des ressources et portent des représentations des problèmes. En cela, l'analyse de ces instruments qui matérialisent l'action éducative, de leur construction et de leur appropriation est intéressante, car elle offre une représentation du problème public qu'est l'éducation au niveau local. De plus, l'analyse de l'usage des instruments permet d'observer le rapport entre l'institution et les acteurs qui participent à l'action éducative. L'usage des instruments permet de montrer l'interprétation que les acteurs font des outils et leurs usages dans l'institution. L'approche par les instruments ne se borne pas à un aspect technique, puisque l'instrument est « indissociable des agents qui en déploient les usages »<sup>120</sup> et qu'il intègre la configuration politique et sociale, en évolution permanente, qui accompagne le processus de l'action publique. L'analyse propose moins, par l'analyse des instruments et de leur instrumentalisation d'interroger les cadres de l'action publique locale dans le champ socio-éducatif, comme le propose par exemple Stéphanie Goirand<sup>121</sup>, que de comprendre la fabrique de l'action éducative locale. Ceci étant, les instruments d'action publique mobilisés sur le terrain d'enquête, dont les dispositifs et tout particulièrement leur usage, sont des « révélateurs »<sup>122</sup> d'un contexte plus global.

Enfin, le dispositif de réussite éducative est ciblé sur les enfants et leur famille en « fragilité » et s'inscrit dans une lecture des questions de pauvreté en termes de risques sociaux potentiels, où sont évoquées la vulnérabilité, la précarité et la fragilité. Dans cette perspective, le service public est principalement individuel et non plus collectif : il prend en charge des individualités, soit des individus. Leurs problèmes sociaux ne relèvent pas d'une responsabilité collective, mais individuelle. Les individus sont conduits à faire preuve de contreparties en échange de ressources qui leur sont allouées. Cette individualisation de l'action et le principe de responsabilisation qui en découle ont notamment été étudiés dans le domaine du travail social et par les travaux menés sur la pauvreté, l'insertion sociale et professionnelle et l'État social. Le dispositif de réussite éducative n'est pas soumis aux mêmes critères que les aides sociales comme peuvent l'être les minima sociaux et il ne constitue pas l'unique instrument de l'action éducative métropolitaine. Pourtant, nous retrouvons à bien des égards cette lecture de la pauvreté et des formes de l'aide sociale<sup>123</sup>. Dans le cas du dispositif de réussite éducative, Stéphanie Goirand souligne que « le sens donné à l'éducation s'est modifié, de même que sa

119 HALPERN C., P. LASCOUMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, op. cit., p. 17.

120 LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 14.

121 GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit.

122 ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, 2005, p. 61.

mobilisation par les pouvoirs publics. Il ne s'agit plus seulement d'éduquer pour "qualifier" mais pour "redresser" les individualités. Nous assistons donc à une transformation du lien entre question éducative et question sociale qui se redéfinit à l'aune du processus d'individualisation »<sup>124</sup>. On perçoit bien que pour analyser l'évolution de l'action socio-éducative, il faudrait conduire une étude approfondie auprès des populations ciblées par le dispositif de réussite éducative. Or, la recherche menée porte sur l'action éducative au sein de la communauté d'agglomération. Les agents de la communauté d'agglomération ne sont pas en lien avec les publics de l'action qu'ils participent à mettre en œuvre. En tant qu'agent de la communauté d'agglomération, il ne nous a pas été possible de rencontrer directement les familles ou d'assister à des temps de travail portant spécifiquement sur les situations familiales. Il aurait fallu, afin de les rencontrer, mettre en place un protocole d'enquête supplémentaire, ce qui n'a pas été le cas, notamment pour des questions de disponibilité. L'action observée se déroule donc dans ce contexte social, mais nous nous intéressons à la fabrique de l'action éducative au sein d'une institution en particulier.

\*  
\* \*

Nous avons fait le choix d'une observation de l'action en train de se faire au sein d'une institution, avec une approche de « plain-pied », sur l'idée que l'action éducative se construit d'abord par les détails, les sens ordinaires, les routines et les évidences du quotidien. Nous soutenons que ce qui détermine l'action éducative de la communauté d'agglomération est contenu dans la fabrique quotidienne de l'action publique. De ce quotidien émanent à la fois une culture et un prisme gestionnaire qui portent une vision du monde en soi et un imaginaire politique. Cette vision du monde est fondée sur le « faire » et l'action pragmatique. Elle informe des impératifs d'efficacité, de réactivité et de rationalité. Elle valorise principalement l'approche individuelle du service public. Le processus procède d'une invisibilisation de la forme politique, alors même que s'opère une politisation (souvent là où l'observateur ne s'y attend pas). Cette vision du monde est appréhendée comme une matrice cognitive sociétale. Le processus se

---

123Serge Paugam partage le constat d'une intervention sociale reposant sur un « travail social personnalisé », soit « une approche psychologisante de la pauvreté et des difficultés des populations ». Il ajoute que l'« action individuelle » se double d'une action dite « globale », favorisant un traitement des situations négocié entre différents partenaires. L'enjeu de l'intervention sociale serait d'atténuer les effets indésirables de l'assistance, par l'implication des bénéficiaires de l'action en ne créant pas « un éclatement de l'action sociale en autant de dispositifs institutionnels qu'il y a de problèmes perçus sur le terrain » In PAUGAM S., *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*, 5e édition., Paris, PUF, 2013, p. 215.

124GOIRAND S., « L'individualisation des politiques socioéducatives : famille sous assistance ou famille sous surveillance », *Recherches en Education*, juin 2009, Les politiques d'éducation et de formation à l'épreuve des changements institutionnels, n° 7, p. 28.

construit dans le quotidien, sans que les idées et principes d'action à l'œuvre soient débattus collectivement, construits, échangés et soumis à la controverse.

Pour traduire cette posture de recherche, la thèse est organisée en trois parties.

La première partie propose une immersion dans le quotidien de l'institution métropolitaine pour en saisir la « fabrique », entre marges de manœuvre individuelles et contraintes institutionnelles. En franchissant la porte de l'institution, nous nous sommes interrogée sur la manière dont les agents métropolitains se situent dans l'institution et se représentent ses frontières (**chapitre 1**). Si le cadre institutionnel structure en partie l'action des agents, il faut aussi comprendre la manière dont les individus se centrent sur la gestion quotidienne des instruments d'action publique (**chapitre 2**). Enfin, l'attention est portée sur la façon dont les agents donnent une signification à leur action auto-centrée et endossent un rôle aux frontières du domaine politique (**chapitre 3**).

La deuxième partie porte sur le partage de l'action éducative métropolitaine avec d'autres institutions, sous la forme d'instruments d'action publique et de dispositifs. Le décryptage concerne d'abord les fonctionnements du dispositif de réussite éducative et l'investissement des acteurs communaux, chargés de sa mise en œuvre, dans les procédures de fonctionnement du dispositif (**chapitre 4**). L'analyse porte ensuite sur le pilotage et la coordination métropolitaine du dispositif et plus largement de l'action éducative, par la diffusion d'une culture gestionnaire sur les territoires (**chapitre 5**). Enfin, la focale s'oriente vers les principes d'action observés à l'échelle communale et métropolitaine et leur ancrage au sein des réunions inter-institutionnelles, ce que les acteurs nomment le « partenariat » (**chapitre 6**).

La troisième partie est consacrée à l'aspect politique de l'action éducative métropolitaine, sa mise en scène et sa mise en récit. L'analyse porte sur ce que les élus investissent au sein des lieux politiques, sur les représentations et légitimations en présence (**chapitre 7**). Enfin, nous discutons la portée politique de l'action et son inscription dans un système de référence global, en nous intéressant aux références et matrices cognitives qui sont à l'œuvre dans l'ensemble de l'action éducative observée jusqu'ici (**chapitre 8**).

Enfin, le travail de recherche conclue sur l'identité et le territoire métropolitain constitutifs de l'action éducative métropolitaine, en tant que politique publique.





**PREMIÈRE PARTIE. LE TRAVAIL  
MÉTROPOLITAIN AU QUOTIDIEN DE SES  
AGENTS**

# INTRODUCTION

Pour Olivier Nay, l'institution est « un ensemble de modèles de comportement et de systèmes de valeurs partagées par une communauté sociale, et qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent les conduites et les pratiques des acteurs sociaux »<sup>125</sup>. La première partie analyse la communauté d'agglomération de Grenoble comme une institution, à partir de la manière dont ses agents, définis comme une communauté sociale, perçoivent leur quotidien et le sens qu'ils accordent à l'action. Le regard porte sur les routines, les pratiques ordinaires et les perceptions qu'ont les agents de leur travail, afin de comprendre comment l'action éducative se construit et ce sur quoi elle se fonde à l'échelon métropolitain. Le travail des agents métropolitains et le sens qu'ils confèrent à leurs pratiques s'inscrivent dans leur institution. Cette institution, la communauté d'agglomération, organise en grande partie leur travail et leur donne un cadre, même s'il n'apparaît pas clairement aux yeux des agents. En observant ces agents, nous identifions rapidement que leur travail s'ancre dans un cadre institutionnel en particulier, qui s'exprime par des règles, des normes et des références. Ce cadre est le produit d'une culture, entendue comme la production de perceptions et de pratiques et l'organisation de relations entre les agents de l'institution.

C'est la relation entre institution et individu qui est au cœur de cette première partie. La sociologie des organisations pointe ici une relation dialectique touchant à la conception de l'organisation qui en est donnée : « toute organisation, quelle que soit sa structure, quels que soient ses objectifs et son importance, requiert de ses membres un montant variable mais toujours important de conformité. Cette conformité sera obtenue, pour partie par contrainte, pour partie en faisant appel à la bonne volonté »<sup>126</sup>. L'institution ou l'organisation ne se fait pas seule, elle est composée d'individus qui interagissent entre eux et avec elle. En s'intéressant aux rôles, aux fonctions, aux relations entre les acteurs et aux stratégies et jeux de pouvoirs, la sociologie des organisations permet de repérer des logiques de fonctionnement. La sociologie des institutions ajoute à cela la dimension symbolique des rapports de pouvoir, les systèmes de perceptions, les représentations, les modes de légitimation, « dans une conception de l'ordre

---

125NAY O., *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Harmattan, coll.« Collection Logiques politiques », 1997, p. 14.

126CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1993, p. 224-225.

social comme ajustement entre des structures sociales et des structures mentales »<sup>127</sup>. C'est l'étude de cet ajustement qui motive notre utilisation de ce cadre d'analyse.

Les sociologues de l'institution mentionnent les notions d'institution et d'institué, que sont les règles, les savoirs, les dispositifs ou encore les rôles reconnus par et dans l'institution. Cette première partie explore la manière dont les acteurs, au sein de l'institution, intériorisent et incorporent l'institué, soit les façons de penser et d'agir au sein de l'institution. La focale est placée sur les investissements des techniciens métropolitains et leur appartenance à l'institution. Ces investissements différentiels de chaque acteur sont issus d'une logique institutionnelle, transmise dans le temps, qui les contraint fortement. Le regard porte sur la manière dont les structures sociales sont intériorisées par les acteurs, car « L'institué ne “pèse” pas sur les individus comme une force extérieure dont ils devraient seulement subir les exigences, mêmes s'ils en éprouvent parfois le caractère contraignant »<sup>128</sup>. En observant le rapport au poste et à leur institution des agents territoriaux de la communauté d'agglomération, nous trouvons ici un moyen d'appréhender leur position dans l'institution. Cette position renvoie à la manière dont ils perçoivent leur rôle et la contrainte institutionnelle, c'est-à-dire ce que l'institution les autorise à penser et à faire et les marges de manœuvres qu'ils s'octroient, et ce plus ou moins consciemment.

Nous entrons dans la fabrique de l'institution, non pas en cherchant à dresser un modèle d'action métropolitain, mais par la manière dont le rapport entre institution et individus s'opère ainsi que par l'élaboration de l'action éducative. La notion de culture institutionnelle offre quelques outils intéressants pour analyser cette fabrique. Emilie Biland s'appuie sur la définition qu'en donne Clifford Geertz. Pour l'anthropologue américain, la notion de culture permet de penser « non l'existence d'un système symbolique autonome, mais bien l'articulation entre l'*ethos* [les manières d'être] et la *praxis* [de l'ordre de l'action orientée vers un résultat pratique], au travers des “plans, recettes, règles, instructions” qui orientent l'action »<sup>129</sup>. Sur le terrain métropolitain, l'analyse porte sur l'articulation entre les manières d'être et d'agir des acteurs et l'institution.

Les anthropologues politiques explorent la culture institutionnelle et la dialectique institution/individu sous un autre angle, notamment au travers de la symbolique de l'institution ou encore de son « esprit ». Pour Irène Bellier, par exemple, « Les institutions sociales,

---

127LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 310.

128*Ibid.*, p. 17.

129BILAND É., « Les cultures d'institution », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 178 L'auteur cite Clifford Geertz, *The interpretation of cultures : selected essays*, 1973, p. 44.

administratives, politiques ou économiques sont généralement dotées d'une finalité singulière, qui répond à leur raison d'être dans la société, mais l'esprit qui les anime est rarement considéré. Or, l'institution n'existe, ne décide, et ne dispose, que par la parole et les pratiques de ceux qui la composent et lui appartiennent »<sup>130</sup>. L'anthropologue ajoute une autre dimension du problème, à laquelle nous ne pouvons échapper, dès lors que l'on s'intéresse au fonctionnement institutionnel : « Si les individus suffisent à fonder l'institution comme culture, par les pratiques et les échanges intellectuels qu'ils tissent entre eux et avec l'extérieur, de quelle façon sont-ils conditionnés, mus ou transformés par celle-ci ? »<sup>131</sup>. Emile Durkheim avait ainsi montré que « les institutions façonnent les manières d'agir et de voir de leurs membres »<sup>132</sup>. De sa permanence, l'institution détient un pouvoir de transformation et de formatage sur les individus qui la composent. Irène Bellier soulève cette tension entre individus et institutions, qui est explorée dans la première partie de ce travail : « La collectivité instituée obéit à des règles, des normes et des structures que les individus contestent et respectent, en différentes circonstances. Dans la tension qui s'instaure entre l'ordre établi (les idées qui la fondent) et la pratique individuelle (les idées qui l'animent) se définit cet espace culturel qui singularise l'institution »<sup>133</sup>. L'analyse porte sur la manière dont les individus évoluent et modifient l'institution et sa culture, tout en lui appartenant. La tension entre individus et institution s'exprime notamment par la contrainte du système normatif produit par l'institution métropolitaine.

La thèse plonge dans le quotidien des cadres du service politique de la ville de la communauté d'agglomération, et plus spécifiquement ceux en charge de l'éducation, se réunissant au sein d'un pôle éducation. Ces cadres sont des fonctionnaires territoriaux, dont les profils sociologiques recourent en grande partie le portrait qu'en dressent les travaux menés par Emilie Biland. Ils présentent toutefois des caractéristiques spécifiques puisqu'ils évoluent à l'échelon métropolitain<sup>134</sup>. Ces « petits bureaucrates »<sup>135</sup> ne sont pas en contact direct avec les populations visées par l'action éducative et sont chargés de la mise en œuvre d'une action dont ils ne perçoivent pas directement les effets dans les quartiers défavorisés. Pourtant, à bien des

---

130BELLIER I., « Une approche anthropologique de la culture des institutions », *op. cit.*, p. 129.

131*Ibid.*, p. 130.

132DURKHEIM É., *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, France, Flammarion, 1988, p. 99-101.

133BELLIER I., « Une approche anthropologique de la culture des institutions », *op. cit.*, p. 130.

134DESAGE F., « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant., Bruxelles, 2012 ; GUÉRANGER D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, Grenoble, Université Pierre Mendès France Grenoble 2, 2003.

égard leur investissement, leurs pratiques et leurs réflexions rejoignent ceux des cadres de l'action sociale et territoriale<sup>136</sup>. En partageant le quotidien de ces cadres, nous cherchons à comprendre la fabrique de l'action éducative métropolitaine.

Afin de penser cette articulation ou cette tension entre institution et individus, il est nécessaire de repérer les outils et les pratiques qui fondent cet ordre établi, et non pas seulement les idées. Les formes d'agir qui s'imposent aux individus par les procédures et les instruments d'action publique sont centraux dans l'analyse de la communauté d'agglomération et de sa culture institutionnelle. L'analyse de l'usage des instruments conduit à « révéler la structure de l'institution, à la “provoquer”, à la “faire parler”, alors qu'elle est souvent fortement naturalisée et renvoie à des prescriptions aussi prégnantes que diffuses »<sup>137</sup>. Cette première partie montre sur quels principes d'action l'action métropolitaine s'élabore chaque jour.

Le **chapitre 1** cherche à comprendre comment les membres de l'institution se situent dans leur institution, en interrogeant leur rapport à l'institution et le cadre de l'action métropolitaine. Il permet de poser les bases et le cadre spatiaux de l'institution et d'interroger les ressorts de l'appartenance institutionnelle : comment les individus perçoivent-ils leur place au sein des frontières de l'institution ?

Le **chapitre 2** s'intéresse au cadre institutionnel et à la manière dont l'individu le vit. Les agents territoriaux que nous avons observés font fi de ce cadre et se concentrent entièrement à l'organisation et la gestion des dispositifs et des procédures dont ils ont la charge. Nous explorons la manière dont ils s'investissent au quotidien, avec ces instruments d'action publique.

Le **chapitre 3** porte sur le sens que les agents octroient à leur quotidien. Centrés sur leur propre quotidien, ces derniers se perçoivent à distance des orientations institutionnelles et politiques de la communauté d'agglomération en matière de politiques de solidarité et éducatives. Ils peuvent alors d'autant plus développer un sens à leur action, qui leur est propre. La réalité est construite dans le temps présent, celui de l'action à court terme. Les techniciens en développent une perception centrée sur l'organisation et la gestion, qu'ils transmettent à leurs élus.

---

135BILAND É., *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012 ; BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 10 février 2012, vol. 96, n° 4, p. 17-37 ; WELLER J.-M., « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, 2006, p. 253-268 ; Il faut préciser, à l'instar de Rémi Le Saout, que les travaux portant sur les fonctionnaires territoriaux sont bien plus rares que ceux portant sur les administrations d'Etat, In LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2 février 2009, vol. 128, n° 4, p. 758.

136ION J., *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, coll.« Alternatives sociales », 2005.

137LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 220.

# CHAPITRE 1. ENTRER ET SE SITUER DANS L'INSTITUTION

De l'extérieur, le bâtiment principal de la communauté d'agglomération arbore depuis 2013 un large fronton jaune et stylisé selon une charte graphique maîtrisée, qui indique son entrée. Ce réel effort de la communauté d'agglomération permet d'avoir connaissance des collectivités publiques et des entreprises qui se partagent le bâtiment, ce qui n'était pas le cas auparavant. De grandes portes vitrées automatiques ouvrent sur un hall lumineux donnant sur l'accueil de la communauté d'agglomération, signalé à nouveau par une devanture couleur citron. Le visiteur est amené à s'y rendre avant d'emprunter un des trois ascenseurs qui conduisent aux services et salles de conseil et de réunion. Il est reçu par deux hôtes d'accueil qui préviennent son interlocuteur de son arrivée et est ensuite autorisé à se rendre à son lieu de rendez-vous. Aujourd'hui, pour celui qui franchit le seuil de la collectivité territoriale pour la première fois, l'institution apparaît structurée et dynamique. Ces premières impressions donnent quelques éléments d'une part sur l'image recherchée par la collectivité et d'autre part sur l'image que l'individu se fait de la métropole lorsqu'il fait son entrée et se situe dans cette institution.

Bien que la communauté d'agglomération apparaisse comme une institution structurée de l'extérieur, il n'est pas aisé pour les salariés de la communauté d'agglomération d'intégrer le fonctionnement général et de se construire une vision globale de l'institution. Alors que la direction cherche à créer une cohésion d'ensemble, chacun des individus qui compose l'institution la perçoit surtout à partir de relations inter-individuelles. Dans un climat où les règles collectives sont implicites, chacun développe un rapport à l'action auto-centré et pense que seule son action compte dans la conduite de l'institution. Les agents métropolitains développent ainsi un rapport à l'institution fait de liens individuels, se reconnaissant entre pairs d'une même profession et d'une même catégorie socio-professionnelle. Ce rapport individuel à l'action, doublé d'une difficulté à intégrer le cadre institutionnel, questionne la manière dont les agents vivent leur rapport à l'institution. Font-ils abstraction de l'institution, de ses règles et de son cadre, qui constituent pourtant leur cadre de travail ? Ce rapport à l'institution influence-t-il leur rapport à l'action ?

Le chapitre est composé de trois sous-parties. Dans un premier temps, la focale est placée sur le cadre de travail qui amène les agents territoriaux à concevoir l'institution sur un mode individuel. Par différents moyens, l'institution participe à ce processus. Si la communauté d'agglomération cherche à créer une dynamique et un cadre collectifs métropolitains, elle s'appuie néanmoins sur chacun des individus qui la composent, comme moteurs de l'action. Dans un deuxième temps, nous analysons le rapport des individus à leur institution. Bien que l'institution soit structurée par des frontières qui lui donnent un corps et une forme, les individus ont la sensation de se fixer seuls un cadre à leur action, dans un monde clos. Dans un troisième temps, nous étudions la relation ambivalente qui conduit les individus à expérimenter le collectif au travers d'une inter-connaissance professionnelle entre pairs, en évacuant, une fois encore, le cadre général de l'institution.

## **A. Se situer dans l'espace**

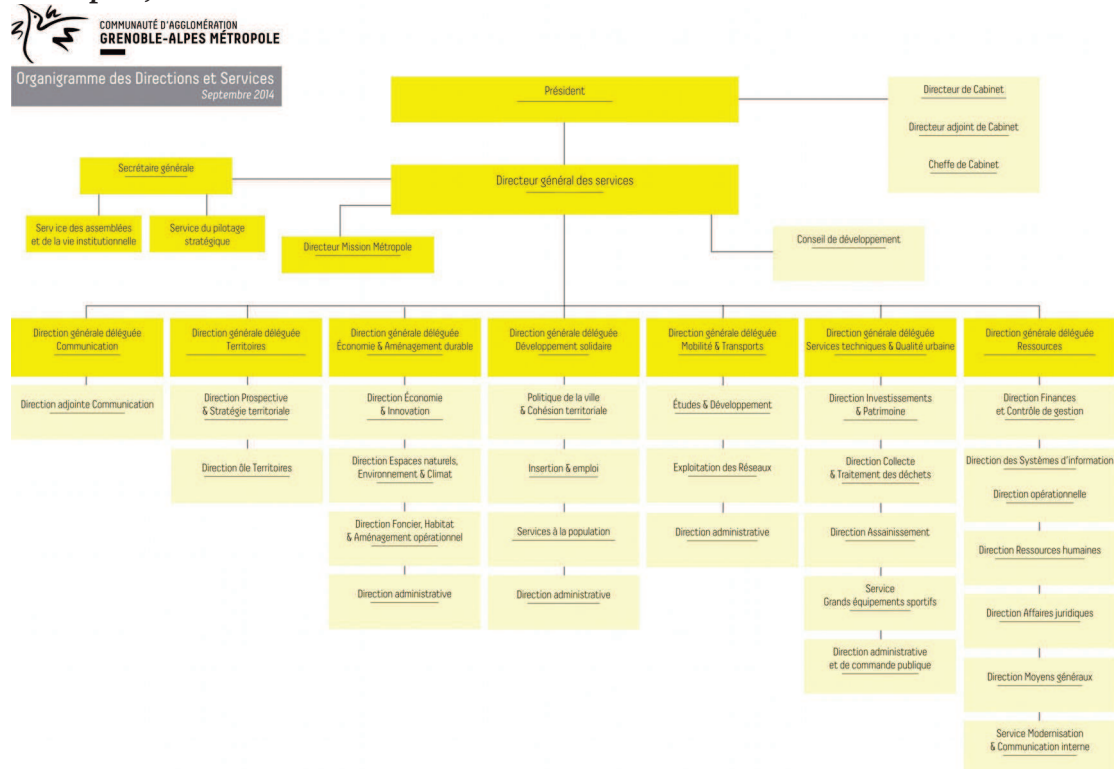
La structuration de la communauté d'agglomération se révèle sous deux visages différents. Nous avons choisi d'étudier deux outils métropolitains, que sont l'organigramme et le magazine interne de la collectivité. Ces deux outils donnent à voir une identité duale de la communauté d'agglomération. Nous observons d'une part une structuration hiérarchique et maîtrisée par son organigramme général et d'autre part une institution vivante et solidaire par son journal interne. Cette identité duale s'appuie sur chacun des individus et promeut parallèlement une dynamique collective. En confrontant la manière dont les agents utilisent ces outils et leur rapport à ces derniers, l'analyse porte sur le rapport des individus à leur institution. Chacun tend à développer une connaissance auto-centrée de l'organisation en fonction de ses besoins et des liens individuels tissés avec certaines entités.

En 2014, la communauté d'agglomération emploie 850 agents, répartis sur 48 sites différents. Les agents administratifs se répartissent majoritairement sur trois sites, distants les uns des autres de plusieurs kilomètres, séparés par plusieurs lignes de transport en commun et situés sur différentes communes. Ces 850 agents travaillent dans sept directions générales, ainsi que dans deux entités directement reliées au directeur général des services, que sont la mission métropole et le conseil de développement de la collectivité. À cela s'ajoutent les agents travaillant au sein du cabinet, eux-mêmes sous la direction directe du président de la



communauté d'agglomération, Yves Senalier. À la lecture de l'organigramme officiel, la structuration apparaît ordonnée et simple à comprendre, traduisant une organisation hiérarchique et maîtrisée. Pourtant, cette structuration théorique diffère de la vision géographique et organisationnelle de l'agent qui travaille au quotidien dans l'un de ces 48 sites. Alors qu'il est peu en contact avec les autres sites et les autres directions générales que la sienne, l'agencement général lui apparaît complexe, voire lui est inconnu. C'est ainsi que de nombreux agents ne découvrent l'existence de ces 48 sites qu'à la sortie d'un numéro du journal interne de la collectivité, *MétrOcourant*, en février 2014. De fait, alors que le service politique de la ville et cohésion territoriale est situé dans un des trois sites administratifs, rares sont les rendez-vous et tâches qui amènent les agents du service à se rendre au siège de la communauté d'agglomération ou aux autres sites. Il est donc difficile pour un agent de la collectivité de se familiariser physiquement avec cette architecture étendue.

**Figure 1: Organigramme de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, 2013**



Source : Grenoble Alpes Métropole (document anonymisé)

L'organigramme établi par la direction fait état de 25 entités qui se déclinent dans l'ensemble des sept directions générales. Ces entités sont intitulées « service », « direction » ou ne portent pas de nominatif spécifique, le titre de la mission faisant office de dénomination suffisante. Ce

tableau schématique donne à voir la manière dont l'institution et ses activités sont organisées. Pourtant, à la lecture du document, disponible sur l'intranet de la collectivité, on peine à comprendre ce que chacun a la charge d'accomplir dans son service. De quoi se charge par exemple la direction du pôle territoire ou le service politique de la ville et cohésion territoriale ? En sus de cette terminologie imprécise, on constate un turnover des postes importants, en témoignent les pages « Mouvements » du journal interne, avec environ 66 changements de postes (départs, arrivées et changement de postes, de service ou de direction) intervenus en moyenne par trimestre, et ce sur la période de juillet 2013 à juillet 2014, soit 265 changements en une année. Les rares actualisations de l'organigramme ne permettent pas d'avoir une vision à jour de la structuration générale de la collectivité ni de contacter la personne qui aura changé de grade, de poste ou de collectivité.

En tant qu'agent du service politique de la ville de 2011 à 2014, il m'arrive très fréquemment lors de ma première année de prise de poste de recevoir sur ma ligne des appels s'adressant à un directeur d'une autre direction générale, alors même que je ne connais ni cette personne ni son lieu d'exercice quotidien. Plus de deux années après mon embauche, je ne suis pas capable de nommer l'ensemble des directeurs et leurs directions. Me renseignant auprès de mes collègues, je constate bien souvent que les agents de mon équipe ne sont pas non plus à même de situer l'ensemble des directions et leur champ d'activités, bien que parfois présents dans la collectivité depuis plusieurs années. Il en est de même avec l'intitulé de mon service mentionné sur ma signature électronique et conservée telle quelle depuis mon arrivée : il subit plusieurs changements pendant ces trois années de poste, sans que je ne parvienne à tous les retenir.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2011)*

Chaque agent développe sa propre image de l'organisation générale et de ses entités en fonction des individus avec lesquels il a besoin de travailler. Les chargés de mission de la direction déléguée au développement solidaire évoquent les personnes avec lesquels ils travaillent dans d'autres directions « Lucie, de la com' », « Fabrice des transports », « Gérard de la régie assainissement » ou « Odile des finances », en fonction de leurs domaines de travail et du lien qu'ils établissent avec eux. Alors même que Gérard peut être directeur et avoir sous sa responsabilité plusieurs dizaines de personnes ou que Fabrice peut être assistant administratif, les chargés de mission n'intègrent pas ces éléments hiérarchiques dont la connaissance est parfois nécessaire pour comprendre le fonctionnement des missions des individus. Cette manière dont les agents mentionnent les acteurs travaillant dans les autres services informe comment chaque individu conçoit l'espace professionnel dans lequel il évolue. Chacun a connaissance des autres services parce qu'il est amené à travailler avec certains individus sur

des projets qu'il partage à un moment donné de sa carrière professionnelle, et non pas grâce à une bonne connaissance de l'ensemble de l'organisation hiérarchique. Isabelle K., chargée de mission jeunesse au sein du service politique de la ville, a ainsi une connaissance du service qui gère les transports, car elle développe avec eux un projet de tarification spécifique pour les jeunes. Quant à Julia T., elle est en lien avec ce service sur une étude sur les transports publics nocturnes en tant que chargée de mission égalité femmes-hommes. Les individus se repèrent par ces liens interindividuels.

Ainsi, je suis amenée pendant ces trois années à travailler avec Elodie G., chargée de communication de la collectivité, car il lui a été délégué l'élaboration d'un visuel de communication sur l'activité de l'équipe politique de la ville. Toutefois, je ne suis pas pour autant capable de nommer son statut au sein de son équipe, ni son responsable ou ses collègues. Je ne sais d'ailleurs pas situer à quelle direction générale est rattaché son service, notamment dans une période où la nomenclature a été remodelée à plusieurs reprises en quelques années. Mon seul interlocuteur sur ce dossier de communication est donc Elodie G., ce qui conduit à faire abstraction d'un portage plus global.

Lors d'une réunion d'équipe en 2012, Martin T., chargé de mission au sein de mon service se plaint des difficultés qu'il a à joindre Elodie G. Elle est selon lui injoignable sur sa ligne ou alors toujours très pressée, travaillant sur plusieurs dossiers à la fois. Martin T. a pourtant besoin de la joindre en urgence, afin de faire avancer ce visuel de communication, la date butoir étant dépassée de plusieurs jours. C'est alors qu'Isabelle K. lui transmet le numéro de mobile personnel d'Elodie G., afin qu'il puisse la joindre en direct. Alors même qu'il pourrait joindre son responsable ou ses collègues proches afin de partager le dossier et son avancement, cette option n'est pas choisie par Martin T. et le reste de l'équipe.

*(Notes du carnet d'observation du 10 mars 2012)*

En développant un rapport individuel avec cette chargée de communication, ce chargé de mission ne permet pas de considérer cette urgence comme un problème collectif au sein de son service. Par conséquent, l'agent développe une connaissance autocentrée de l'organisation par rapport à sa propre position et par les liens individuels qu'il entretient avec certains membres de l'institution. En outre, les agents sont dénués de toute volonté ou possibilité de s'autonomiser dans l'institution, qu'ils pourraient obtenir grâce à une meilleure connaissance des strates hiérarchiques et du fonctionnement général. La place de l'individu apparaît enserrée dans le cadre institutionnel.

L'organisation de la collectivité territoriale et l'usage qu'en font les agents territoriaux donnent un premier aperçu de la manière dont les agents se situent dans l'organisation. L'analyse du magazine interne de la communauté d'agglomération permet également d'apprécier la façon

dont les individus sont considérés par l'institution et les liens qu'ils tissent entre agents. Tous les trimestres, chaque agent reçoit dans la boîte aux lettres de son domicile le journal interne de la communauté d'agglomération, sous la forme d'un magazine de 28 pages, en couleur et imprimé sur du papier glacé. Il est intitulé « MétrOcourant » et ce jeu de mots permet d'afficher la volonté des responsables de l'institution. À côté du logo de la collectivité, on peut y lire « Restons connectés ! », une manière de rappeler à chaque agent qu'il se doit de rester en lien avec l'ensemble des autres agents, afin d'appartenir à la collectivité. Cet envoi au domicile de l'ensemble des agents, soit 850 personnes, est une priorité affichée par la direction.

Le courriel du directeur général des services envoyé à l'ensemble des agents l'annonce clairement : « La communication interne est une de mes priorités et cela passe par un égal accès à l'information. Pour m'en assurer, j'ai décidé d'adresser le journal interne au domicile de chacun et il en sera de même pour les prochains numéros. »

*(Courriel du 7 novembre 2013 du directeur général des services)*

Cette volonté sera reprise dans l'« Édito » du premier numéro de MétrOcourant.

« MétrOcourant l'ensemble du personnel des projets de la collectivité, partager son actualité comme ses perspectives d'évolution, rendre lisible l'action quotidienne des services, reconnaître le travail accompli ; en résumé accompagner la vie de la Métro, voilà ce qui a motivé la création de notre journal interne. [...] Si notre collectivité gagne en effectif, elle ne doit rien perdre de son visage humain : nous souhaitons valoriser l'apport de chacun dans le projet collectif décidé par l'exécutif et le président Yves Senalier ».

*(MétrOcourant n°1, Juillet 2013, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole)*

La mise en place de ce journal interne intervient à un moment clé de la vie de la Métro. Il s'inscrit dans le projet d'administration de la collectivité, « Essor 2014 », alors que son périmètre territorial s'agrandit et que sa forme va évoluer vers une métropole. Ces changements s'accompagnent d'une nouvelle politique d'information et de sensibilisation des salariés, qui se veut transparente.

Comme l'annonce la deuxième partie de cet « Édito » :

Je suis particulièrement fier de la qualité de ce premier MétrOcourant. Je tiens à remercier celles et ceux qui ont contribué à sa fabrication : la communication interne bien sûr, mais également le réseau de correspondants et l'ensemble des agents qui y ont consacré du temps. Au fil des numéros, MétrOcourant s'attachera à faire circuler l'information grâce à vos contributions. J'espère que vous prendrez plaisir à le lire et qu'il nous permettra de rester connectés !

*(MétrOcourant n°1, Juillet 2013, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole)*

L'objectif du magazine interne n'est pas uniquement de transmettre de l'information sur les activités de la communauté d'agglomération et de son territoire, comme pourrait le faire son pendant, le journal « externe » le *Métroscope*, adressé aux habitants de l'agglomération. Il met en scène non seulement le territoire de l'agglomération, mais surtout l'institution au travers des agents qui travaillent pour elle. Il cherche à développer un sentiment d'appartenance.

La lecture attentive des quatre premiers numéros, permet de saisir que l'objectif le plus lisible et visible est d'informer les agents de la collectivité, en faisant usage de pédagogie. La rubrique « En bref » est composée de plusieurs encarts de différentes couleurs en fonction des thématiques, répartis sur une double page, chacun associé à une photo et une « vignette » telle que : « Plus d'infos sur... », ou encore le site internet où trouver l'information. Les thématiques traitées sont par exemple : « Un nouveau camion pour l'inspection télévisuelle des réseaux », « Les retraités 2013 remerciés pour leurs années de service », « 250 agents recensés au challenge mobilité et une place sur le podium départemental », « Des ruches installées dans les jardins pédagogiques de l'Ile d'Amour », « L'Enquête Ménages-Déplacements (EMD) : un outil pour mieux comprendre le territoire », « Collecte : un nouveau centre technique d'exploitation à Ongis », etc. De manière générale, ces différents articles visent à informer les agents de la collectivité de la variété des activités de la Métro qui se déroulent sur le territoire de l'agglomération. La présentation permet de donner une image de ce que font les autres fonctionnaires territoriaux de l'institution et d'identifier visuellement les personnes ou les activités menées par ces personnes. Le journal utilise un vocabulaire et un contenu accessibles à tous et explicites, comme on peut le lire dans l'encart « Les interlocuteurs des managers » : « Je suis manager, à qui dois-je m'adresser pour mon parcours professionnel ? »<sup>138</sup>. Les thématiques qui portent sur « Les astuces informatiques », mettent en forme et en image la collectivité par des cartes, schémas et explications en couleurs. La rubrique « DicoMétro » et les encarts « Définitions » témoignent du travail de pédagogie que l'institution entreprend devant la complexité du jargon institutionnel. Le lecteur est informé de ce que sont les commissions thématiques, les bureaux exécutifs (les Buex), le bureau communautaire et le conseil communautaire, un EPCI, une compétence, un CODG, un COMOP, un CODIR<sup>139</sup> ou encore le séminaire des managers. L'objectif est de rendre l'organisation plus accessible et plus humaine, bien qu'un vocabulaire institutionnel soit imposé. Le journal représente l'activité de travail comme intéressante, stimulante, faisant partie d'un tout, lui-même construit et intégré. Les

---

138*MétrOcourant* n°3, février 2014, p.9

139Respectivement un établissement public de coopération intercommunale, un comité des directions déléguées, un comité opérationnel et un comité de direction.

agents sont mis en scène comme des individus engagés dans l'action, pour la réussite de la collectivité et intéressés par leur profession et leurs missions. L'image d'une collectivité bureaucratique, lente, voire d'activités professionnelles pénibles pour les agents travaillant dans les services de collecte et de tri des déchets n'est pas à l'ordre du jour. La direction signifie l'entrée dans la nouvelle ère des changements par une approche individuelle et collective, dynamique et engagée.

Concrètement, la rédaction du journal s'appuie sur un travail conjoint entre la direction, le service de communication interne et ses correspondants. Seize « correspondants communication interne » peuvent « faire remonter l'information, proposer des sujets à traiter, rédiger tout ou partie de certains articles »<sup>140</sup>.

La rédaction sollicite également les suggestions des agents de la collectivité qui sont remerciés en page 2 de chaque numéro et appelés à participer : « Merci à l'ensemble des agents qui ont participé à la réalisation de ce numéro », [...] « Participez ! Contribuez à la réalisation de votre journal interne en sollicitant vos correspondants : proposez vos idées de sujets ou de thématiques à aborder. Retrouvez la liste des correspondants communication interne sur l'intranet rubrique vie des services/communication interne, ou renseignez-vous auprès de votre supérieur hiérarchique ».

*(MétrOcourant n°1, juillet 2013, p. 13)*

La collectivité cherche à impliquer les salariés en suscitant l'identification et en montrant la diversité des professions et des actions menées. La mise en page rappelant le format d'un magazine voire d'une plaquette promotionnelle favorise l'appropriation du contenu et permet à chacun de se retrouver ou de se sentir partie prenante d'une administration qui lui ressemblerait. D'une manière générale, le ton est entreprenant, les propos tenus sur les professions et l'organisation positifs. Bien que ce journal interne soit présenté comme le fruit du travail des agents volontaires, la structuration du magazine obéit à des choix visuels et thématiques définis. Ces choix sont récurrents d'un numéro à un autre et donnent à voir, par une charte graphique travaillée, la volonté de maîtrise de la direction. De plus, les éditoriaux sont signés, non pas par un collectif de rédaction, mais par le DGS ou le président de la collectivité. Le style rédactionnel n'est pas laissé au hasard et ne fait que très peu appel aux citations, mise à part dans la rubrique « Agent double », qui éclaire une partie de la vie privée d'un agent, afin d'illustrer la collectivité sous un angle humain. Le ton des articles se veut neutre et informatif, tout en utilisant facilement le procédé d'énonciation « nous ». Souvent, à

---

140 Rubrique J'ai une question, « Combien coûte le journal interne ? », *MétrOcourant* n°3, février 2014, p.27

côté de l'article figure un témoignage ou une photographie de la personne à qui renvoie le service, l'activité ou l'initiative. Les entretiens permettent de faire parler l'action de la Métro au travers de personnes identifiées grâce à une photographie les situant sur leur lieu de travail. L'information est de cette manière personnellement associée à la personne, ce qui lui donne du poids et la personnalise. Sur la totalité des photographies d'agents des quatre numéros du magazine analysés, leurs visages s'éclairent systématiquement d'un sourire. Certaines photographies les mettent en scène d'une manière qui se veut ludique : deux agents de la cellule animation de la collecte des déchets sont ainsi placés aux côtés d'un bac de poubelle, dont l'un sort sa tête du couvercle. Un des groupes de travail du projet d'administration « Essor 2014 » est photographié en file indienne derrière un arbre et un autre groupe en rangs, à la manière d'une photographie de classe, brandissant à la main le document de communication jaune du projet « Essor 2014 ». Ces photographies ont pour fonction d'associer l'institution au travail de ses agents, ce qui produit un effet de légitimation, maîtrisé par un discours construit. L'objectif de la direction est de mettre l'agent au cœur de l'entreprise collective et ainsi, de créer ou de réactiver une culture commune, fondée d'abord sur l'institution.

En poursuivant la lecture du magazine, cette volonté réitérée de créer du collectif, du vivre ensemble et de l'identification entre agents est saisissante. L'article intitulé « Une gommette, une action pour préserver un peu plus l'environnement » dans la rubrique « En bref », informe d'une action mise en place par les services environnement de la ville de Naumur et de la Métro. La collectivité développe sa stratégie de communication en présentant à l'institution par le travail de ses individus, tout en les reconnaissant comme des individus singuliers : « Chacun a donc pu positionner une gommette sur chaque proposition d'action qui lui semblait compatible avec sa capacité à modifier son comportement, afin de mieux préserver l'air et le climat. Ces gommettes multicolores ont permis de démontrer que nous étions prêts à faire chacun à sa façon des choses ensemble »<sup>141</sup>. En outre, la rubrique « Mouvements », intégrée dans la thématique « Questions RH » est structurée autour de trois statuts en évolution des agents : « Ils nous rejoignent ou reviennent, Ils nous quittent et Ils changent de service (service d'arrivée) » sur une page, dans chaque numéro. La lecture de ces pages est l'occasion pour les agents de la Métro de vérifier les informations et de reconnaître leurs collègues.

Lors d'une pause méridienne en 2013, j'assiste à la lecture collective d'un numéro fraîchement sorti dans la cafétéria de la direction. À l'instar du « Courrier des lecteurs » des magazines de la presse courante, cette rubrique attire les observations et les

---

141 *MétrOcourant* n°4, juillet 2014, p. 5

identifications de chacun. Les personnes présentes cherchent les agents qu'elles pourraient reconnaître, vérifient l'exactitude des informations et les commentaires vont bon train.

*(Notes du carnet d'observation de juillet 2013)*

La page « Mouvements », si elle apparaît anodine, tient un rôle essentiel : elle informe qui fait ou non partie de la « maison » Métro. Or, tenir les frontières de la collectivité permet de maîtriser l'identité de l'institution et ses agents. Ces mouvements de personnels présentés par des formules telles que « ils nous rejoignent ou reviennent » et « ils nous quittent » soulignent en effet cette frontière entre ce « nous » qui désigne la collectivité dont chacun des lecteurs fait partie, et l'extérieur. De même, un encart « Félicitations ! » informe de la liste des admis aux concours, examens et sélections professionnelles, indiquant aux agents le chemin reconnu par la collectivité pour intégrer la fonction publique territoriale ou gagner en grades et échelons. La réussite professionnelle, parfois personnelle, devient alors un événement collectif concernant l'ensemble des agents de l'administration territoriale.

Cette même thématique « Questions RH » fait preuve d'une volonté de mettre en scène la dimension humaine de la collectivité. L'article intitulé « Co-construire une métropole à visage humain » donne le ton. Cet article présente le groupe de travail réuni autour de la préparation et de l'anticipation des changements à venir en lien avec l'évolution de la communauté d'agglomération en métropole. Tandis que l'article vise à intéresser les agents à ce projet administratif par les liens interindividuels qui vont évoluer, les pronoms et les adjectifs « nous » ou « notre » soulignent l'appartenance à une même institution.

« Notre direction des ressources humaines effectue ainsi un état des lieux de l'ensemble des politiques RH des communes membres : régime indemnitaire, temps de travail, action sociale, règlement formation, politique d'avancement et de promotion... L'ensemble de ces données est analysé afin, dans un premier temps, d'apporter une aide à la décision des exécutifs et, dans un deuxième temps, d'accompagner des personnels qui rejoindront la Métro. Il nous faudra donc encore un peu de patience avant d'avoir connaissance de notre futur organigramme et les noms de nos futurs collègues ».

*(MétrOcourant n°4, juillet 2014, p. 6)*

Sur les quatre journaux parus jusqu'au début de l'année 2014, trois consacrent une double page « métier » qui met en valeur les métiers des agents qui n'appartiennent pas à la catégorie des cadres. Cela permet alors d'équilibrer les articles portant sur les agents cadres et les agents non cadres, puisque la thématique « Dossier », qui comporte en moyenne environ six pages dans chaque numéro traite des thématiques administratives, et se réfère donc plus spécifiquement



aux cadres de la collectivité. On peut lire ce choix comme une manière de valoriser ces individus, dont les métiers et postes figurent parmi les plus bas de l'échelon administratif et technique, mais aussi les plus pénibles.

L'article « Les agents polyvalents des moyens généraux et du patrimoine assurent la logistique du quotidien », caractérise cette volonté de démontrer que chaque agent fait partie de l'organisation : « Vous les croisez souvent les bras chargés ou outils à la main... Ils nous rendent service, permettent d'assurer la logistique et la maintenance pour notre travail au quotidien : zoom sur les activités des agents polyvalents du patrimoine et des moyens généraux ».

(*MétrOcourant* n°3, février 2014, pp.20-21)

Il est intéressant de noter ici la manière dont l'article présente ce métier et les agents qui l'endossent. On observe une mise en scène de la Métro comme une maison unie, où chaque personne participe à son fonctionnement.

Nous identifions une volonté d'impliquer les agents et de les mettre au cœur de l'action et de l'organisation en tant qu'individus. Chaque individu doit être intéressé et les liens interindividuels sont mis en valeurs. Présenté comme un magazine dont la lecture apporte détente et informations, le journal interne n'est pas affiché comme un outil de travail. Chaque nouvelle parution est signalée dans les espaces de travail des agents, mais également de convivialité, comme les cafétérias afin que chaque agent puisse la découvrir entre collègues lors des pauses. Par ce journal interne, l'institution cherche à diffuser une vision collective de la collectivité, grâce à la participation de chacun. On sait que le journal est « co-construit » et « s'appuie sur un réseau de 16 correspondants pour faire remonter l'information, proposer des sujets à traiter, rédiger tout ou partie de certains articles », comme l'indique le numéro de juillet 2014<sup>142</sup>. Cependant l'article précise qu'il est « produit en interne par le service communication interne ». Ce service fait appel à plusieurs types de prestataires pour la réalisation de la maquette, de la charte graphique, des prestations photo et de l'impression. La coordination du numéro, la rédaction et la relecture des articles s'organisent sous la direction du DGS et de la responsable de la communication interne. Cette décision de la direction ne signifie pas automatiquement que tout agent se situe facilement dans l'organisation générale. La communauté d'agglomération inscrit ses agents, leurs gestes, leur histoire et leur quotidien professionnel dans un cadre institutionnel. On perçoit la force normative de l'institution, bien que les individus utilisent le magazine afin de se reconnaître entre pairs.

---

142*MétrOcourant* n°3, juillet 2014, p. 27

Les deux faces visibles de cette même organisation, l'organigramme et le journal interne, apparaissent contradictoires, l'une portant une vision solide, structurée par un document relativement traditionnel des collectivités publiques et l'autre portant une vision sympathique, vivante et souple de la collectivité. Ces deux moyens illustrent et visent à produire un sentiment d'appartenance collectif par une meilleure connaissance de l'ensemble de la communauté d'agglomération. L'entreprise d'appartenance collective menée par les responsables de la communauté d'agglomération encourage un rapport individuel à l'action, en impliquant les agents et en les mettant au cœur de l'action et de l'organisation. Cependant, cette entreprise porte de fait une normativité puissante, qui ne dit pas clairement son nom. Fruit d'une véritable volonté de la direction, la structuration de l'organigramme et du journal interne cherche à produire un cadre institutionnel et un sentiment collectif.

Ce sentiment d'appartenance a été souligné par les professionnels du management, notamment l'usage du journal interne. Pour Nathalie Deley, le journal d'entreprise « participe à la gestion sociale de l'entreprise et à la mise en œuvre d'un espace de communication pluriel et éclaté. Il s'agit d'abord d'éviter les résistances et les conflits, mais aussi de susciter la motivation et l'engagement des individus et des groupes. Le journal doit rassembler pour développer ce que les professionnels du management appellent un "sentiment d'appartenance" »<sup>143</sup>. L'adhésion au collectif peut être en effet recherchée par des images, comme les photographies du *MétrOcourant* : « La présence sous forme d'image photographique des agents contribue également à la légitimation des discours en les donnant à voir comme les acteurs des faits que le journal raconte. On les montre pour authentifier le discours : ce qui est dit est vrai puisqu'on vous montre ceux qui sont concernés. L'apparition dans le journal de personnages doit dès lors susciter, par identification, l'adhésion des salariés à ce qui est raconté »<sup>144</sup>. Cette identification est également soulignée par l'usage personnalisé de l'organigramme, comme le montre Marlène Benquet dans son enquête au sein d'un groupe de la grande distribution : « Chacun ne semble connaître que la partie de l'organigramme dans laquelle il est lui-même inséré. À tous les niveaux hiérarchiques, les individus élaborent mentalement un organigramme uniquement composé des collaborateurs qu'ils fréquentent, un organigramme "utile" "egocentré", et ne savent pas – ou plus – à quoi ressemble l'organigramme général »<sup>145</sup>.

---

143DELEY N., « Qui parle dans le journal d'entreprise ? Étude de cas », *Études de communication. Langages, information, médiations*, 1 janvier 1995, n° 16, p. 109-132.

144Ibid.

145BENQUET M., *Encaisser !*, op. cit., p. 68.

Ce fonctionnement engendre une mise en valeur des liens interindividuels par la collectivité. Si la collectivité veut montrer à chaque individu qu'elle cherche à le mettre au cœur de son organisation, cela ne signifie pas pour autant que l'agent se situe, lui, intégré dans l'organisation générale. S'il y a bien un effet normatif, les agents perçoivent également l'institution par une focale interindividuelle. L'organigramme est intégré par les liens que chacun élabore et le magazine interne attise la curiosité et l'identification de chacun. Le développement d'une vision de l'agglomération à partir de liens interindividuels n'encourage pas les agents à s'intéresser aux orientations globales de la collectivité et à faire l'expérience d'une culture et de valeurs communes.

Si la collectivité cherche à intéresser l'agent à la vie de l'institution, les agents n'ont pas accès aux contenus de l'action publique métropolitaine de manière libre. Le fonctionnement de l'intranet ne permet pas aux agents d'avoir accès à l'ensemble des fichiers informatiques de la communauté d'agglomération. Alors même qu'ils peuvent être en situation de responsabilité, les cadres n'ont accès qu'aux fichiers de leur direction, ceux des autres directions étant verrouillés. Chacun dispose de son fichier correspondant à la thématique sur laquelle il travaille (cadre de vie, égalité femmes-hommes, éducation, etc.), organisant l'arborescence du fichier comme il l'entend. Le champ de vision de chaque agent est ainsi limité à l'intérieur même de la collectivité. Le fonctionnement de cette arborescence informatique n'est d'ailleurs pas expliqué aux nouveaux entrants dans le service politique de la ville. Bien qu'une structuration générale doive être suivie, chaque chargé de mission s'arrange avec son propre fonctionnement, puisqu'il est souvent le seul à l'utiliser. Cette organisation entrave l'accès aux contenus des thématiques et politiques publiques portées par les autres directions et empêche ainsi que se construise une vision d'ensemble de la politique métropolitaine. Chacun est reclus au sein de son service et n'a aucune vision générale des éléments extérieurs qui structurent pourtant son action.

## **B. Un monde clos**

Si l'institution véhicule l'idée d'une collectivité dynamique et sympathique, elle borde ses périmètres, notamment physiques et exerce une force normative sur l'agent. Toutefois, ces règles qui définissent les limites de la collectivité ne sont pas édictées clairement, ce qui conduit les agents à développer des relations individuelles afin de se sentir appartenir à la communauté d'agglomération.

Tous les individus qui font partie de l'institution, techniciens et élus, portent un badge qui leur permet l'accès à l'ensemble des bâtiments.

En 2011, lors de mon arrivée dans la communauté d'agglomération, je me vois remettre un badge à mon nom qui me permettra d'activer chaque matin les lourdes portes automatiques de mon service. Chaque étage et chaque service sont équipés de capteurs magnétiques qui activent les portes après présentation du badge. En tant que chargée d'études, il ne m'est pas possible d'entrer dans le bâtiment après 20h, ce qui est autorisé à mes supérieurs hiérarchiques, supposés être d'astreinte ou devoir travailler plus tard.

*(Notes du carnet d'observation d'août 2011)*

Ce badge matérialise les frontières de l'espace institutionnel et le statut que chacun occupe. Il signifie à chaque entrant son identité en fonction ou non de son appartenance à la collectivité publique. De même, chaque agent de catégorie B ou C<sup>146</sup>, souhaitant se rendre à l'extérieur de son bâtiment doit justifier la raison et la durée de son absence à son poste<sup>147</sup>. Les agents cadres de la collectivité qui souhaitent se rendre en dehors de l'agglomération doivent justifier leur sortie par un ordre de mission vérifié par leurs supérieurs hiérarchiques n+1 et n+2. Toute présence ou absence des techniciens de la communauté d'agglomération fait l'objet d'une justification. Toutefois, le respect des règles varie selon les services et la permissivité de leurs directeurs. Les membres du service politique de la ville ne sont pas contraints de justifier tous leurs déplacements à l'extérieur du bâtiment, tandis que le directeur de l'équipe voisine contrôle attentivement la manière dont ses subordonnés renseignent leurs agendas ainsi que leurs heures d'arrivée et leurs jours de congés. Bien que les règles ne soient pas lisibles de la même manière à tous les étages des bâtiments de la collectivité, elles sont prégnantes. Les acteurs extérieurs sont également amenés à justifier leur présence dans les locaux, grâce à ce système de sécurité. En 2012, alors que les nouveaux locaux du service politique de la ville ne sont pas équipés d'un interphone, les personnes extérieures à la collectivité ne peuvent se rendre directement dans le service souhaité. Il leur faut d'abord se présenter à l'accueil, qui prévient l'agent demandé. Certaines personnes extérieures se plaignent alors de la complexité d'accès à cette institution publique : « c'est une prison, ici ! », « c'est un labyrinthe ! ». Ainsi, certaines personnes extérieures se rendant avec du retard à une réunion dans les bâtiments de

---

146La nomenclature hiérarchique de la fonction publique définit trois catégories d'agents : A, B ou C. Ces catégories correspondent au niveau hiérarchique et au niveau de diplôme exigé pour le recrutement par concours externe. De manière usuelle, les agents A exercent des missions de conception et d'encadrement, les agents B d'application et les agents C d'exécution.

147Cette opération s'effectue par le biais de la « pointeuse », équipement électronique qui permet de comptabiliser les sorties et entrées des agents.

la Métro se retrouvent « coincées » face à une porte fermée. En effet, bien qu'il s'agisse d'une collectivité publique, les lieux ne sont pas ouverts au public sans autorisation.

La symbolique de la frontière, marquée par l'accès contrôlé à l'institution n'est pas anecdotique, étant notamment généralisée à la majorité des hôtels de ville de l'agglomération. Bien qu'ils soient des lieux représentant le service public et au service des citoyens, ceux-ci ne sont pas librement accessibles aux citoyens.

Le 5 décembre 2013, une réunion est organisée à l'hôtel de ville de Montvert sur un projet d'accompagnement de jeunes de 16 à 18 ans. J'attends dans le hall de l'hôtel de ville de Montvert que l'adjointe à l'éducation m'accompagne et me permette l'accès à la salle de réunion à l'étage. Elle doit en effet activer son badge afin que nous puissions franchir le seuil de l'ascenseur. Je lui fais alors part de mon étonnement devant cette procédure qui consiste à activer son badge afin de prendre l'ascenseur. Pour l'élue qui me répond : « on ne va pas laisser ouvert à tout le monde, c'est pas un moulin, ici ! », il s'agit d'une sécurité ordinaire.

*(Notes du carnet d'observation du 5 décembre 2013)*

Les mairies et les élus locaux ne sont pas librement accessibles à la population. Ce besoin de se protéger du monde extérieur symbolise un lieu d'élaboration des politiques publiques locales physiquement replié sur lui-même. Cette protection face à la population que le pouvoir politique local est censé servir, procure à celui-ci l'image d'un milieu qui doit se tenir à distance d'une population peu à même de participer à la conception de l'action politique. Par un simple protocole d'ouverture, et surtout de fermeture vers le monde extérieur, il se dégage l'idée forte que l'ensemble des individus font partie de la même « maison ». Ce processus s'observe alors même que les agents et les élus ne se connaissent pas systématiquement au sein d'une communauté d'agglomération qui compte plus de 900 individus, ni que la communication interne soit très développée.

Par ailleurs, bien que le milieu observé soit protégé de l'extérieur, les arrivées au sein de l'institution ne sont pas systématiquement encadrées selon le protocole institutionnel défini.

Lors de mon arrivée à la communauté d'agglomération en août 2011, j'ai l'impression de ne pas être très encadrée et je ne comprends pas comment fonctionne l'institution. L'assistante administrative de mon service et ma supérieure hiérarchique directe étant en congés, personne n'a visiblement été désigné pour m'accueillir. Quelques jours seulement après mon arrivée, j'obtiens des informations sur mes conditions de travail. Mes collègues du service politique de la ville me fournissent les informations qu'ils ont à leur disposition et me montrent comment les trouver par moi-même sur l'intranet. Lors de son retour, l'assistante administrative me donne les indications nécessaires pour me rendre au service des ressources humaines. J'obtiens alors des informations sur la gestion de mes horaires de travail, mes congés et les conditions sociales (remboursement d'une partie de la mutuelle de l'agent territorial, etc.). Par la suite,

lors de l'arrivée de nouveaux agents dans mon service, j'apprends que l'intégration de chaque agent dans la collectivité doit suivre un protocole réglementé avec un rendez-vous au service des ressources humaines et la remise d'une pochette dans laquelle figure l'ensemble des informations nécessaires.

*(Notes du carnet d'observation d'août 2011)*

Les règles en place s'imposent aux agents et participent à inclure l'ensemble des acteurs dans la même « maison ». Pourtant, ces derniers n'en ont pas forcément une connaissance complète, aucun protocole formel d'explicitation n'étant mis en œuvre. Quand il est connu, ce protocole n'est pas toujours appliqué systématiquement. De fait, l'absence de clarté et de lisibilité quant aux règles et frontières institutionnelles ne participe pas à créer un sentiment d'appartenance des agents à leur collectivité. Les agents de la collectivité perçoivent alors la communauté d'agglomération en fonction des liens interindividuels avec les autres agents et de leurs propres ressentis.

Une communauté de lien individuels s'opère au sein de la communauté d'agglomération. Les individus entre eux développent des liens qui vont souvent au-delà d'une simple relation de travail, entre collègues. Nombreux sont les agents qui pratiquent une activité sportive à plusieurs lors des pauses méridiennes telle que la pratique de la course à pied ou du tennis, ou se retrouvent en soirée ou en week-end autour d'une sortie au paint-ball, d'un restaurant, etc.

Lors de ma première année au sein de la collectivité, je suis conviée à former une équipe sportive avec des agents de la Métro afin de participer à un triathlon sur une journée. Alors que je ne fréquente que très peu les activités organisées par la communauté d'agglomération en dehors des horaires de service, je rencontre lors de cet événement des agents qui travaillent dans d'autres services que le mien. Nous venons, entre collègues, nous divertir et l'émulation collective créée par la compétition le jour de la course vient susciter un sentiment d'appartenance à la même institution. Le jour de la compétition, le froid ainsi que les épreuves dans la neige nous invitent de fait à nous soutenir et à nous rapprocher. Un membre de notre équipe prend place à la fin de la journée sur le podium ce qui provoque une certaine fierté dans l'équipe. Puis l'heure des photographies d'équipes symbolise et illustre la cohésion d'équipe issue de la même collectivité. Par la suite, je me verrai proposer d'autres courses avec ces mêmes personnes.

*(Notes du carnet d'observation de février 2012)*

Participer à des événements sportifs n'est pas inhabituel au sein de la communauté d'agglomération, puisque de nombreux agents participent chaque année et au nom de la collectivité au challenge aviron interentreprises ainsi qu'à l'Ekiden, course d'athlétisme organisée sur le bassin d'agglomération. Ces comportements collectifs peuvent s'analyser comme une manière d'habiter humainement des lieux clos, cette « maison » d'agglomération. Se

répètent également les célébrations des départs à la retraite, des fins de contrats ou de stages, voire des anniversaires, des naissances ou le mariage d'un membre de la communauté d'agglomération. Dans l'équipe politique de la ville, il est ainsi d'usage que chaque agent qui quitte les bâtiments pour une raison particulière organise un traditionnel « pot de départ ». Ces occasions, informées par courriel à l'ensemble des personnes conviées sont l'opportunité pour chacun de se retrouver autour d'un moment hors de l'ordinaire. Dans une certaine mesure, l'agent qui part est célébré. Ses collègues amènent généralement des mets préparés pour l'occasion, s'organisent en collectif pour récolter une somme d'argent et lui offrir un cadeau personnalisé ou lui déclament poèmes et chansons collectives à son effigie. Ils sont la marque de liens peu habituels entre collègues d'une même structure. Est-ce une manière d'égayer des quotidiens professionnels ? De renforcer son appartenance à une même institution ? Ou est-ce un moyen de faire exister l'individu au sein de cette institution ? Selon les situations, ces trois questions ont des raisons d'être pour des agents travaillant et évoluant au sein de l'institution, monde matériellement fermé et clos. Par les liens individuels qu'ils tissent entre eux, ils participent à faire vivre humainement la « maison » d'agglomération et entretiennent un « esprit » collectif. Pourtant, chaque agent ne situe pas avec facilité sa position ou celles des autres acteurs au sein de l'ensemble de la toile. Les règles collectives et implicites qui régissent les relations individuelles ne sont pas clairement édictées et transmises par l'institution. Chaque agent territorial tend alors à penser qu'il développe seul et entouré de ses collègues proches, son rapport au travail et à l'institution. Il tend facilement à penser que seule son action compte<sup>148</sup>.

## C. Se reconnaître entre pairs

La forte reconnaissance entre pairs au sein de cette communauté d'agglomération s'explique par le fonctionnement de l'institution, qui conduit les agents à investir les relations individuelles, mais également parce que la majorité des chargés de mission se ressemblent. Ceux qui se ressemblent tendent à se reconnaître et à s'inter-identifier entre eux. Ils revendiquent tous une reconnaissance de leur profession avant leur statut de fonctionnaire et s'appuient sur des compétences pointues. Pour ce faire, ils remettent en cause une proximité avec leurs élus de référence qu'entretenaient les générations précédentes.

---

148Le chapitre 2 permet de comprendre concrètement comment les agents vivent leur quotidien de travail, alors qu'ils travaillent la plupart du temps seuls.

Ne représentant que 8 % des titulaires de la fonction publique territoriale<sup>149</sup>, les cadres A sont pourtant les plus nombreux au sein de cette équipe, soit dix personnes sur onze en 2013. Exceptée l'assistante de direction, les membres de l'équipe politique de la ville sont issus des mêmes catégories socio-professionnelles et partagent certains lieux de socialisation. Lors de la « programmation » des actions financées par la politique de la ville, le processus institutionnel qui amène à financer certaines actions, l'unité de gestion<sup>150</sup> élabore un tableau sur lequel figure le montant du salaire de chacun des chargés de mission de l'équipe. Certains postes de la collectivité, en tant qu'animateurs du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), sont en partie financés par les fonds dédiés à ce contrat et sont rendus publics. C'est l'occasion pour les agents de comparer les salaires des membres de l'équipe. Certains montants provoquent des commentaires de la part des chargés de mission, notamment le salaire du chargé de mission santé de l'équipe qui correspond à sa qualification de médecin de la fonction publique territoriale. Les comparaisons sont fonction du temps de travail et de la présence dans les réunions collectives ou dans les locaux, ce qui est un gage visible du travail effectué. Se ressembler et se rassembler entre pairs est un enjeu, la gratification salariale en faisant partie. Ces derniers partagent en effet des références communes.

Le 16 décembre 2011, lors d'une réunion d'équipe consacrée à la programmation des actions du CUCS, les agents discutent alors d'un montant d'une subvention demandée pour une action. La somme demandée à la communauté d'agglomération permettra-t-elle de produire un effet levier sur l'action ? Une des chargées de mission exprime son opinion : « 12 000 euros, ça fait quand même le prix d'une voiture... ».

*(Notes du carnet d'observation du 16 décembre 2011)*

La référence est individuelle, c'est-à-dire qu'elle se réfère non pas à la somme globale engagée par la communauté d'agglomération sur cette politique publique ou sur la thématique en question, mais sur les dépenses que cette chargée de mission serait susceptible d'engager dans sa vie personnelle. De même, la valeur estimée normale pour une voiture traduit le niveau de vie des agents cadres. La moitié de l'équipe réside en effet dans le même quartier aisé de la ville-centre de l'agglomération et fréquentent les mêmes lieux de socialisation. Ils fréquentent également les mêmes lieux de loisirs, dont des sorties dans le plus grand café associatif de la ville-centre.

---

149BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 20.

150L'unité de gestion est un service administratif chargé de la gestion administrative et financière du service politique de la ville, au sein de la direction déléguée au développement solidaire.



En outre, l'ensemble des cadres de l'équipe ont effectué des carrières universitaires similaires, avec l'obtention d'un master, souvent professionnel ou d'une thèse. Ainsi quatre personnes de l'équipe ont entrepris un parcours doctoral et cinq sont issues d'un institut d'études politiques. De même, plus de la moitié des membres de cette équipe ont entre 24 et 35 ans, issus de la même génération. Ces cadres ont préalablement travaillé dans des bureaux d'études, des agences d'urbanisme, des fédérations d'éducation populaire ou des services de développement social urbain dans lesquels ils se sont familiarisés avec les problématiques et réseaux locaux. Au sein de la communauté d'agglomération, les jeunes recrues ne sont pas issues d'un parcours qui les a conduites à franchir peu à peu les échelons professionnels en débutant par exemple dans des régies de quartier. Ils sont généralement embauchés dès la sortie de leurs études dans des collectivités tels que les conseils régionaux ou les communautés d'agglomération. Ces non-titulaires sont d'ailleurs nombreux à expérimenter parfois pendant plusieurs années, d'abord un statut de contractuel avant d'obtenir le concours de la fonction publique territoriale et devenir fonctionnaire. Ce phénomène de contractualisation croissant les amène à ressentir un déclassement par rapport à leurs collègues fonctionnaires.

Alors qu'une réunion d'équipe s'achève en 2013, Emilie B. et Alice P. amorcent une discussion sur l'avenir professionnel d'Alice P., contractuelle de 29 ans au sein de l'équipe, sur un contrat de remplacement d'Edwige M., fonctionnaire titulaire en congé maternité. Tous les six mois, la direction propose un renouvellement de contrat à Alice P., dépendante de la décision d'Edwige M. de poursuivre sur un congé parental après son congé maternité. La titulaire doit prévenir la collectivité seulement deux mois avant chaque renouvellement de son congé, ce qui ne permet pas à Alice P. de se projeter sur une année entière. Une situation professionnelle qui semble difficile à tenir pour Alice P. qui peine à la fois à planifier son travail et sa vie personnelle sur le long terme.

**Alice P.** : Ouais, bah de toutes façons je pars bientôt, puisqu'Edwige a sous-entendu qu'elle veut revenir.

**Emilie B.** : Tu te casses dans quatre mois au moins...

**Alice P.** (d'un ton offensif) : Ouais c'est ça, toi tu peux parler, mais moi dans quatre mois j'ai plus de boulot !

La conversation s'envenime et Alice P. quitte la salle en tournant les talons. Au final, Emilie B. reviendra auprès d'Alice P. afin de s'excuser. On finit ici par comprendre que pour Emilie B., Alice P. a de la chance de pouvoir quitter son poste et ainsi changer d'environnement. Emilie B. revient à peine d'une année de congés sans solde, destinée au départ à diversifier ses expériences professionnelles. N'ayant pas obtenu de poste dans le secteur associatif, elle accepte un poste d'agent de développement local une année durant au sein d'un service politique de la ville d'une commune de l'agglomération, avant de ré-intégrer la communauté d'agglomération. Tandis qu'Alice P. est dans une situation instable et angoissante.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2013)*

Ce sentiment de déclassement est fortement ressenti par l'agent contractuel, à l'inverse du fonctionnaire en poste qui rêve d'horizons meilleurs. Ce ressenti est accentué par le profil général de ces contractuels, souvent jeunes cadres et dans une position hiérarchique peu élevée, ce qui les fragilise. Ils sont ainsi plus dépendants à l'égard de leurs employeurs, attendant que leurs contrats se renouvellent, et ne disposent que peu de marges de négociation.

Cette nouvelle génération marquée par un statut de contractuel, tout du moins dans les premières années professionnelles, développe un certain rapport à leur profession et une vision du monde politique local particulière. Si les générations précédentes étaient réputées loyales à l'égard d'édiles auxquels ils « devaient » leur réussite<sup>151</sup>, il n'en est plus de même pour les générations actuelles. Alors qu'ils doivent peu leur recrutement et leur promotion professionnelle aux élus locaux, ces professionnels du développement social urbain considèrent leur activité comme une profession davantage qu'un engagement militant. Si leurs collègues plus âgés avaient fait leurs armes aux côtés des élus locaux dans les associations d'éducation populaire ou les sections locales des partis en tant que militants « de terrain », il n'en est pas de même des jeunes chargés de mission métropolitains. Peu d'entre eux revendiquent une appartenance politique ou militante liée à leur thématique de travail ou hors professionnelle. Certains appartiennent pourtant à des associations, mais aucun ne les présente comme un atout pour leur pratique professionnelle. Ils s'appuient davantage sur des compétences spécialisées mais polyvalentes, telles que la gestion de projet, l'animation d'équipe et de groupes de travail, un esprit de synthèse ou encore des qualités de négociation. Ces compétences sont cautionnées par une formation universitaire et par le statut d'agent territorial. Elles ne sont pas propres à une collectivité ou un territoire en particulier, ni à une thématique précise.

En décembre 2014, alors que je m'apprête à effectuer mes deux derniers mois de contrat au sein de la communauté d'agglomération, le directeur du service voisin me convie à un entretien dans son bureau afin que je témoigne de mon expérience en contrat CIFRE. Stéphane E., jeune cadre appartenant à la génération des 24-35 ans a été sollicité par un étudiant afin de monter un contrat CIFRE dans son service. Il cherche à obtenir des informations sur ces contrats. Naturellement, nous parlons de la période qui suivra la soutenance de la thèse. En effet, en faisant le souhait de quitter la communauté d'agglomération après mon contrat, nombreux sont les agents de la collectivité qui s'enquière de mon avenir.

**Stéphane E.** : Alors Manon pour la suite, qu'est-ce que tu vas faire ?

**M. P** : Prendre le temps de rédiger ma thèse dans un premier temps, puis ensuite je verrai...

---

151 BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 22.

**Stéphane E.** : Pourquoi tu ne ferais pas DGS [directeur général des services] dans une petite commune ? Il y a un peu de management, un peu tous les sujets... D'ailleurs tu as passé le concours ?

Alors même que je travaille sur un sujet de recherche qui porte spécifiquement sur les politiques éducatives depuis trois ans, Stéphane E. ne semble pas reconnaître ma spécialisation dans ce domaine, en tant que chargée d'études éducation et chercheuse.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2014)*

Les agents valorisent un certain type de compétences correspondant à la profession de fonctionnaire territorial ou de chargé de mission, plutôt que la thématique ou l'héritage politique local.

Cette génération d'agents développe également une relation aux élus particulière. Ils ne valorisent pas une grande proximité avec ces hommes politiques et tiennent à entretenir des rapports sur un registre professionnel. Bien souvent, ils apprennent à connaître les élus lors de leur prise de poste. Une relation ambivalente s'instaure, entre une distance entretenue par la différence symbolique des statuts et une allégeance aux élus.

En 2011, lors de ma prise de poste, je constate que la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations, Sylvie O., fait la bise à « son » élu (pour les techniciens, il est d'usage de nommer leur élu référent ainsi) et alors qu'il la tutoie, elle conserve le vouvoiement. Amenée à travailler avec cet élu en présence de Sylvie O., j'en viens à adopter également le vouvoiement, tout en ne me permettant pas de dire à Jacques Q., « notre » élu, que cette marque de déférence à son égard me gêne. J'en fais part à Sylvie O. qui me confie que le vouvoiement lui permet de garder une distance avec cet élu avec qui elle n'a « pas envie d'être sa copine ». Nous subissons donc toutes deux ce mode de relation que nous ne remettons pas en cause. Alors que Jacques Q. n'hésitera pas à m'appeler à plusieurs reprises « ma grande » et à me joindre directement sur mon portable personnel, je ne parviens pas non plus à m'extraire de cette relation gênante.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2011)*

Cette relation complexe entre l'agent territorial et l'élu de référence est empreinte d'une volonté des agents de se démarquer du système politique local et d'affirmer leur profession.

La génération de cadres de l'équipe politique de la ville fait partie d'une catégorie d'agents diplômés. Pour Emilie Biland, le niveau élevé de diplôme des agents territoriaux est commun à la fonction publique, où le master tend à devenir le diplôme de référence pour l'accès à la catégorie A<sup>152</sup> : « Ce recrutement privilégié de jeunes cadres se traduit en termes de niveau de

<sup>152</sup>*Ibid.*, p. 27.

diplôme : la fonction publique accueille, en début de vie active, un jeune sur deux titulaire d'une licence ou d'un diplôme supérieur »<sup>153</sup>. À l'appui d'un diplôme de l'enseignement supérieur, mais également de réseaux davantage professionnels que politiques ou militants, ils développent des compétences « a-territorialisées »<sup>154</sup>, se différenciant ainsi des générations plus âgées. Ils ne sont alors pas particulièrement attachés à leur collectivité, notamment parce que le marché de l'emploi les amène à être mobiles. Pour Emilie Biland, le développement de contrats courts au sein de ces collectivités territoriales peut déboucher sur une forme de « désengagement relationnel »<sup>155</sup> et inciter à développer un capital social en dehors de la collectivité qui les emploie. Cela suit la logique d'« individualisation de la relation d'emploi »<sup>156</sup> et conduit les agents territoriaux à moins se reconnaître dans le statut de fonctionnaire, bien qu'il représente la sécurité de l'emploi dans le contexte instable du marché du travail. Le sentiment d'appartenance qui se développe s'appuie sur des réseaux inter-individuels, entre pairs d'une même génération et partageant les mêmes codes sociaux et des conditions de vie équivalente.

---

153BILAND É., *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 43.

154ION J., *Le travail social en débat[s]*, *op. cit.*, p. 83.

155BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 28.

156BILAND É., *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 97.

## Conclusion du chapitre 1

Tout au long de ce chapitre et en empruntant diverses voies, nous avons analysé le cadre de l'institution, c'est-à-dire ses frontières physiques, mais également sa culture et la manière dont la direction crée une appartenance collective. En miroir, nous avons identifié comment les individus s'intégraient et vivaient leur inscription dans l'institution.

Tout porte à croire que l'institution forme une structure maîtrisée, hiérarchique et cohérente. Toutefois, elle ne représente pas un cadre collectif commun pour les individus qui la composent. Certes, le cadre est présent et chacun s'y plie plus ou moins, mais les agents donnent un sens à leur appartenance institutionnelle à partir des liens individuels tissés avec ceux qu'ils côtoient au quotidien. Ce fonctionnement est encouragé par la direction et repris par les agents, notamment par l'intermédiaire du journal interne qui vise la participation de tous et qui se vit sur un mode individuel. Ainsi, un filtre individuel guide le rapport des agents à leur institution. La communauté d'agglomération ne se matérialise pas par une structuration visible ou des valeurs fortes concrétisées par des actions phares. Les agents connaissent peu ce que l'ensemble des professionnels et des élus de leur collectivité font au quotidien et dans quelle politique globale cela s'inscrit. Le système de contrainte normatif s'imposant aux agents n'est pas clairement énoncé comme tel. Ce fonctionnement institutionnel entre cadre normatif et individualité n'est pas donné à voir, ni à l'intérieur, ni à l'extérieur de l'institution. Il ne s'agit pas d'un processus conscient d'acteurs qui chercheraient soit à s'extraire des rouages d'une machine institutionnelle, soit à faire en sorte que l'institution leur ressemble. Ce fonctionnement transcende en effet les agents, qui s'inscrivent tous dans cet ordre institutionnel. Ce dernier s'impose à eux, mais ils participent, en tant qu'acteurs de l'institution à le construire.

Bien que le statut de fonctionnaire territorial, l'effet de génération ou l'appartenance à une même classe sociale influent sur la relation des agents à leur institution employeuse et à leur quotidien de travail, ces éléments ne sont pas reconnus par la collectivité et ses professionnels. Le prochain chapitre permettra d'analyser la manière dont chacun est centré sur ses propres tâches à mener sans toujours avoir conscience que ces dernières s'inscrivent dans un système institutionnel plus global. Pourtant, ces tâches quotidiennes participent à construire l'image et

l'action de la communauté d'agglomération. De même que la manière dont chaque agent se situe dans l'institution est auto-centrée, le quotidien de travail est rythmé par une recherche individuelle d'efficacité sans que les circuits institutionnels ne génèrent de sens collectif.

## CHAPITRE 2. ORGANISER SON TRAVAIL AU QUOTIDIEN

Ce chapitre porte sur la structuration quotidienne du travail effectué au sein du service politique de la ville. De l'agent à l'équipe de travail, comment le travail est-il organisé ? L'action de chaque chargé de mission s'inscrit dans des dispositifs pluri-institutionnels que la communauté d'agglomération anime et coordonne. Les cadres territoriaux sont chargés de l'ingénierie et de la gestion de ces dispositifs qui structurent la politique de la ville au niveau de l'agglomération. S'ils doivent animer une thématique partagée avec d'autres acteurs hors de leur institution, leur action s'ancre dans un cadre et un système institutionnel propre à la communauté d'agglomération. Ce cadre et cette organisation institutionnelle tels qu'on peut les observer à l'échelle du service politique de la ville amènent les individus à s'appuyer sur une référence gestionnaire fortement ancrée. Cette référence à la gestion se décline sous la forme d'instruments d'action publique, des dispositifs techniques et sociaux qui organisent les rapports sociaux entre la puissance publique et ses destinataires. Ces instruments permettent de mettre en œuvre une régulation du monde social qu'ils participent à définir<sup>157</sup>. Franck Aggeri et Julie Labatut précisent qu'« un instrument est dit de gestion dès lors qu'il participe à : déléguer, évaluer, coordonner, qui sont les trois grands actes élémentaires de la gestion »<sup>158</sup>. Ces instruments d'action publique, en tant qu'appareillage de gestion, contrôlent, maîtrisent et régulent les activités de travail<sup>159</sup>. Ainsi, ils structurent le travail quotidien des agents.

Cette technologie de gestion devient un prisme, par lequel les agents perçoivent la réalité et leur travail. Si le quotidien des agents est centré sur la gestion administrative des dispositifs métropolitains, cette gestion devient une norme institutionnelle qui structure pleinement leur travail et leur vision du réel. Concentrés sur l'urgence de la tâche à accomplir, les agents

---

157LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; HALPERN C., P. LASCOURMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, op. cit.

158Les auteurs font référence à Hatchuel et Moisdon, 1993, « Modèles et apprentissages organisationnels », Cahiers d'économie et sociologie rurales, 28, p. 17-32 In AGGERI F. et J. LABATUT, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, coll.« Domaine Gouvernances », 2014, p. 67.

159BOUSSARD V., *Au nom de la norme: les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 12.

intériorisent naturellement les normes institutionnelles, sans en prendre généralement conscience. Bien que leur action soit contrainte par des circuits institutionnels de supervision, de vérification et d'authentification qui imposent leur propre rythme, les agents ne prennent pas conscience de ce cadre institutionnel. Ils développent essentiellement une vision auto-centrée de leur travail et de leur réalité. Comment à cet échelon métropolitain, la focalisation sur la gestion quotidienne des instruments d'action publique amène les individus à évacuer toute remise en question du cadre institutionnel ?

Afin de répondre à cette question, le chapitre identifie le cadre institutionnel et ses frontières, puis entre dans le quotidien des agents du service politique de la ville de la communauté d'agglomération, et plus particulièrement le pôle éducation de ce service. Notre immersion au sein de ce service permet de saisir dans les quotidiens de travail, cette subjectivité soulignée par Laetitia Laude, Christophe Vignon et Mathias Waelli : « En effet, on imagine mal comment saisir les spécificités d'un processus, sans plonger dans les pratiques et les significations intersubjectives que les salariés donnent à leurs actions. Sachant que ces formes d'appropriation de la norme, même lorsqu'elles sont nécessaires au bon déroulement du travail, sont le plus souvent reléguées par le règlement intérieur au rang de la clandestinité, elles échappent alors à ceux qui cherchent à les saisir d'en haut »<sup>160</sup>. La littérature grise de l'institution et les courriels échangés entre agents constituent également un appui conséquent.

Le chapitre propose une esquisse de réponse en trois temps. La focale est d'abord placée sur la gestion. Le quotidien des agents territoriaux de ce service s'impose comme unique objectif. Ensuite, le regard porte sur l'organisation institutionnelle, qui, bien que vécue d'abord sur un mode individuel, s'impose aux acteurs dans des lieux de travail collectifs. Enfin, l'analyse porte sur la manière dont les circuits institutionnels conduisent les acteurs à restreindre le champ des possibles et à considérer leur institution comme immuable, empêchant toute remise en question possible.

---

160LAUDE L., C. VIGNON, et M. WAELLI, « Observer les organisations de l'intérieur », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 21 mai 2012, XVIII, n° 45, p. 66.



## **A. Faire fonctionner l'institution : un exercice quotidien**

Les agents consacrent principalement leur quotidien à l'organisation et à la gestion des dispositifs de la politique de la ville. Ils perçoivent la réalité au travers d'un prisme et d'un langage gestionnaires. Ils se résignent tous à utiliser ces méthodes de travail, qui apparaissent inéluctables, bien qu'elles ne soient pas perçues systématiquement comme rationnelles. Ainsi, les agents participent à encoder la réalité et à la transmettre à leurs élus et aux institutions voisines, sous la forme d'un langage gestionnaire et administratif.

### **1. Au quotidien, s'inscrire dans un contexte organisationnel**

Que font ces cadres au quotidien ? Le déroulement des journées des cadres de l'équipe politique de la ville permet de saisir ce sur quoi se centre leur quotidien. Chaque agent se consacre pleinement à la gestion de l'administratif et de ses dossiers, car il s'agit d'un mode de travail et d'une conception de l'action généralisés à l'ensemble des acteurs. Pour celui qui prend son poste, rares sont les moments à disposition où il peut se dégager du temps afin de parcourir l'ensemble des archives et des ressources collectées au fil des années. Nombreux sont les agents qui sont plongés, dès leurs premiers jours de travail, dans « l'opérationnel ».

Les agents partagent leur journée de travail face à leurs écrans d'ordinateurs ou bien en réunion. En fonction des périodes de l'année, l'activité effectuée sur ordinateur peut être de plus ou moins grande ampleur. Une grande partie de ce travail informatisé est centré sur la préparation des temps de travail avec d'autres acteurs institutionnels, mais également sur le « bon » fonctionnement des procédures administratives et institutionnelles. Tous les matins, à son arrivée au bureau, chaque agent connecte son ordinateur et automatiquement, la page de l'intranet de l'institution s'affiche, lui permettant d'avoir accès à ses courriels. Il lit alors ses nouveaux courriels, écoute ses messages sur sa boîte vocale et répond aux demandes urgentes de ses collaborateurs situés dans l'institution ou au sein de structures extérieures. La plupart des tâches sont consacrées à l'organisation et à la préparation d'instances qui demandent à l'agent de mettre en lien, prévoir, vérifier, synthétiser et diffuser les informations qu'il juge capitales.

Ce travail de préparation des réunions, où l'agent rencontre d'autres acteurs de la communauté d'agglomération ou d'autres institutions, privilégie principalement la forme écrite sous la forme de courriels, de notes formalisées, de relevés de décision et de comptes-rendus. Les notes

destinées à la hiérarchie ou aux élus communautaires suivent une forme et une logique particulières. Au-dessous du logo de l'institution, figurent dans des cases inamovibles le destinataire et l'expéditeur de la note, ainsi que son service et la place qu'il occupe dans le service, puisque son supérieur n+1 est associé à son nom. La date et le titre sont mentionnés sur la même ligne, puis suit le corps de la note, qui doit être succinct. Ces notes permettent aux agents de proposer des avis sur les actions menées ou de nouvelles initiatives à la direction et aux élus, en informant ces derniers de l'avancée d'une action ou d'une politique enclenchées. Ces notes sont rédigées selon le même modèle et offrent une vision uniformisée de la réalité. Mis à part l'écrit, le téléphone est un moyen de communication utilisé, davantage par les agents équipés d'un téléphone mobile fourni par la communauté d'agglomération, puisque joignables hors de leur bureau. Ce mode de travail permet d'être en lien avec ses collaborateurs à distance. L'ensemble de ces activités vise à préparer ou à faire suite aux réunions de travail qui occupent la semaine de chaque agent. La forme que prend ce travail ainsi que le contexte organisationnel dans lequel il s'insère formatent les quotidiens de travail de chaque agent et structurent le contenu de l'action.

Chaque agent consacre du temps à l'administratif, l'organisation et le suivi des dossiers ainsi qu'aux relations institutionnelles. Le niveau métropolitain est en effet chargé de l'ingénierie d'un grand nombre de dispositifs. L'ingénierie porte ici sur l'organisation de réseaux d'acteurs et des financements alloués à ceux qui sont nommés « porteurs de projet » par les institutions : les structures et acteurs qui mettent en œuvre des actions dans les quartiers défavorisés de l'agglomération et qui sont en recherche de financement.

Chaque membre de l'équipe travaille sur une ou plusieurs thématiques, qui correspondent aux thématiques du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Dans l'équipe politique de la ville, plus d'une dizaine de thématiques sont traitées : culture, éducation, égalité femmes-hommes, emploi-insertion, gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP), jeunesse, lutte contre les discriminations, participation des habitants, prévention de la délinquance, rénovation urbaine et santé. À cela s'ajoutent des projets particuliers, tels que le projet européen « Urbact »<sup>161</sup>, ainsi que le dispositif de réussite éducative (DRE)<sup>162</sup> qui mobilisent plusieurs agents du service. Les priorités de ces thématiques sont fixées par l'ensemble des institutions signataires du CUCS et les déclinaisons opérationnelles sont conçues entre l'élu référent et le chef de service. Les échéances et comptes à rendre du chargé de mission sont rythmés par les commissions

---

161Urbact est un programme européen d'échange d'expériences entre villes européennes souhaitant partager leur savoir-faire et le diffuser auprès de tous les acteurs des politiques urbaines lancé en 2002.

162Ce dispositif fait l'objet d'une description dans l'introduction générale.

politiques de la communauté d'agglomération et par les procédures et temps inter-institutionnels. Par ailleurs, les chargés de mission s'appuient sur les unités de gestion, qui deviennent fin 2013 les « directions de l'administration » et qui réunissent les agents chargés du suivi administratif et financier des dossiers traités par les chargés de projet et de missions de chaque service. Ces agents administratifs sont rarement en lien avec les porteurs de projet, mis à part lors d'un accompagnement sur les procédures administratives relatives au financement de leurs actions. Les chargés de mission doivent faire le lien entre les gestionnaires et les porteurs de projets. Ils sont les principaux interlocuteurs des porteurs de projet sur les communes et il leur revient parfois la tâche de finaliser des dossiers administratifs, de conseiller sur la manière de renseigner les budgets, tout en faisant le lien avec les gestionnaires de l'unité de gestion. Chaque agent qui gère une thématique au niveau de l'agglomération n'est donc pas autonome sur l'ensemble de l'action subventionnée ou suivie. Il lui faut l'aide du gestionnaire en charge de la classification administrative et financière et le renseigne parfois sur le contenu de l'action et son contexte. Ce manque d'autonomie structurelle amène les chargés de mission à consacrer une grande partie de leur temps à la gestion, afin de rendre les demandes des porteurs de projet compatibles avec les procédures et fonctionnements de la communauté d'agglomération. Les intitulés de poste tels que « chargé de mission éducation et lutte contre les discriminations » ou « chargé de mission prévention de la délinquance, jeunesse et participation des habitants », laissent penser que ces postes sont principalement consacrés à la prévention de la délinquance sur l'agglomération ou bien à l'éducation à l'échelon métropolitain. Pourtant, force est de constater qu'une grande partie de l'activité de ces agents est consacrée au fonctionnement des dispositifs et des fonds de financement dans lesquels la communauté d'agglomération est engagée. Ainsi, chaque chargé de mission est au cœur du processus de financement des actions et il est l'intermédiaire entre les différents niveaux : administratif, financier, politique et celui de la mise en œuvre.

Le quotidien des agents de la communauté d'agglomération chargés de la thématique éducative est principalement centré sur le fonctionnement du CUCS et du fonds métropolitain de cohésion sociale (FCS) de la Métro, ainsi que sur le dispositif de réussite éducative. Ce dispositif, en sus de la programmation du CUCS, demande aux agents de déployer une ingénierie administrative importante, puisqu'il s'appuie sur une structure juridique indépendante de la communauté d'agglomération, un groupement d'intérêt public (GIP). Ce GIP est géré et animé par la communauté d'agglomération, notamment par les agents en charge de l'éducation du service politique de la ville ainsi que par une gestionnaire de l'unité de

gestion. Une grande partie de l'année du chargé de mission est alors vouée à la programmation et l'instruction des actions dans le cadre de ces dispositifs. Ces deux processus comprennent l'ensemble du travail de préparation qui amène au choix de soutenir et de financer certaines actions puis au suivi de ces actions et de leurs porteurs, soit les communes ou les associations. Les programmations du CUCS et du DRE suivent un processus administratif et institutionnel particulier, rythmé par des temps de rencontre entre les membres de l'équipe politique de la ville de la Métro, les élus communautaires et les autres institutions signataires du contrat urbain de cohésion sociale. Bien que la communauté d'agglomération soit officiellement l'animatrice du CUCS, les calendriers sont fixés avec l'ensemble des signataires du CUCS, notamment avec la préfecture sur l'agglomération grenobloise. Les agents de la communauté d'agglomération, en tant que chaînons d'un processus inter-institutionnel, ne se sentent pas libres de fixer seuls les règles et les procédures de ces programmations.

Les acteurs institutionnels et associatifs sont en effet contraints par les mêmes tâches administratives, qui suivent un calendrier particulier. Le temps fort de la programmation du CUCS et de la première programmation du fonds de cohésion sociale se situent à la fin de l'automne et jusqu'au milieu de l'hiver, du mois d'octobre au mois de mars, puis le calendrier de la seconde programmation du fonds de cohésion sociale couvre les mois de mai et de juin. Pour les chargés de mission concernés par le dispositif de réussite éducative, s'ajoute à ces deux premières périodes la programmation des actions du DRE qui débute à la même période que le CUCS. Cette dernière programmation s'étend cependant pendant le printemps<sup>163</sup>. Ensuite, un temps de bilan intermédiaire des actions financées par le dispositif de réussite éducative est organisé au mois de juin, ce qui mobilise les chargés de mission éducation de la communauté d'agglomération. Les acteurs métropolitains chargés de la politique de la ville ne sont donc pas seuls à maîtriser les processus administratifs et institutionnels, puisque le cadre de l'action est partagé par plusieurs institutions. L'organisation en place au niveau métropolitain amène en effet les agents à s'appuyer régulièrement sur les agents chargés de la gestion administrative de la politique de la ville. Ils consacrent alors inévitablement une grande partie de leur quotidien à organiser ce suivi administratif et gestionnaire et de ce fait, à mettre en forme la réalité d'une certaine manière.

---

163Les programmations des dispositifs réunissent l'ensemble des institutions qui les financent et qui s'accordent alors sur les montants prévus. La programmation du DRE est décalée par rapport à celle du CUCS, notamment parce que les montants des financements de l'État sont connus plus tard dans l'année.

## 2. Classement et mise en forme de la réalité

Les agents métropolitains en charge de la politique de la ville et de l'éducation effectuent tout un travail de classement et de mise en forme aux normes gestionnaires imposées par un fonctionnement métropolitain, mais également inter-institutionnel. Ce processus modèle leur manière de nommer la réalité et de la percevoir.

Sur l'année 2013, la thématique éducation du contrat urbain de cohésion sociale comprend 51 actions que les chargés de mission doivent étudier afin d'établir un avis « technique » contre ou en faveur d'un financement de la communauté d'agglomération. Ils s'informent principalement par le biais des dossiers renseignés par les porteurs d'action sur le logiciel de gestion commun aux institutions engagées dans le CUCS. L'information ne s'obtient pas par le biais de rencontres avec des porteurs d'action ou de visites sur les territoires, mais par un outil informatique visant un suivi et une gestion efficaces des actions financées par de nombreuses institutions. Cet outil contraint les communes et associations à uniformiser leurs présentations. Théoriquement, ces descriptions rédigées sur le logiciel permettent aux chargés de mission d'obtenir des informations neutres. Elles sont en effet à l'abri de potentielles pressions locales exercées par les communes et les associations qui cherchent parfois à tous prix à obtenir des financements. Cette modalité de travail offre ainsi un message uniformisé à toutes les institutions. En outre, alors même qu'il s'agit de l'unique moyen pour les porteurs de projet d'informer les institutions quant au contenu de leurs actions, certains chargés de mission de l'équipe conseillent aux porteurs d'être très synthétiques. Pour les agents métropolitains, les temps de lecture des présentations sont alors raccourcis et plus aisés. Ils prennent rarement le temps de lire les présentations prolixes. Ensuite, ces chargés de mission ont la charge de vérifier si les projets ont bien été renseignés et les indicateurs respectés. Ce travail de relecture des actions est relativement chronophage pour les agents communautaires et engendre un grand nombre d'échanges de courriels entre institutions.

De : Isabelle K./La Metro

A : Equipe politique de la ville/La Metro ; Référents thématiques de la préfecture

Date : 26/11/2013

Objet : changement thématique...suite !

J'ai retrouvé deux actions que l'on avait perdu ce matin (elles s'étaient égarées en jeunesse), à savoir :

- sport dans la ville
- le goût de parler.

Je les ai réfléchées en Éducation.

J'ai réfléchi également les deux de mobilité internationale (AAMI et Itinéraire international) en insertion comme on l'avait dit avec Alice.

*(Courriel de la chargée de mission prévention de la délinquance, jeunesse et participation des habitants du 26 novembre 2013)*

Ces courriels n'informent en rien les raisons des choix qui amènent les acteurs institutionnels à permuter les actions de thématiques. Ils témoignent parfois de manipulations administratives, afin d'inscrire certaines actions classées par des porteurs de projet dans une thématique qui n'est pas la leur. Ces changements peuvent également être le fait d'agents de l'équipe qui jugent que ces actions, notamment nouvelles, ne sont pas à leur place. Certaines actions sont jugées « sensibles », du fait de leur caractère innovant ou sur lesquelles la communauté d'agglomération a été fortement sollicitée, ou bien du fait d'une pression exercée par un élu en particulier. Les actions « sensibles » portent sur des événements organisés sur les communes, tels que des festivals consacrés à la jeunesse, une semaine contre le racisme et pour l'égalité, un forum pour l'emploi ou sont des actions soutenues par un grand nombre d'institutions, tels que les logements communautaires de l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV). Concernant ce type d'actions, les chargés de mission sont conduits à joindre directement les porteurs de projet ou leurs interlocuteurs communaux, les chefs de projet « politique de la ville » ou « développement social urbain », sollicités pour apporter leur point de vue. Les avis des chargés de mission de la communauté d'agglomération se forment dans cet entrelacs de relations téléphoniques et de temps de travail institutionnels, bien plus que par des visites des activités et des professionnels dans les quartiers.

Les chargés de mission doivent ensuite synthétiser leurs avis techniques dans des tableaux de bord généraux regroupant l'ensemble des actions inscrites dans le logiciel Poliville et destinés aux élus communautaires. Ces avis sont synthétisés en deux ou trois phrases dans des colonnes intitulées « Justification à apporter / respect des critères / description [de l'action] ». Les montants des subventions proposés sont mentionnés par les chargés de mission. À l'appui de ces tableaux, les agents calculent et ajustent les montants proposés sur chacune des actions de leur thématique. Ils se positionnent en fonction des engagements des autres institutions, certaines actions n'étant subventionnées que si d'autres institutions les financent, ou en fonction

des « reliquats »<sup>164</sup>. Par un travail de mise en forme de l'ensemble des actions, la réalité apparaît alors en fonction de critères gestionnaires et administratifs.

Ces tableaux de bord sont destinés aux élus, lors des commissions, qui doivent leur permettre d'arbitrer et de fournir des avis finaux. Avant la prise de décision des élus, ils sont utilisés comme documents de travail pour les réunions de « pré-instruction » qui réunissent les institutions financeuses et permettent de connaître les propositions de chacun des financeurs afin de s'entendre sur un montant global par action. Une fois ces deux étapes franchies, les chargés de mission retranscrivent les commentaires pour chaque action financée ou non financée dans le logiciel Poliville. Un comité de pilotage en préfecture réunit les institutions et marque la fin de « l'instruction », la période où les montants des actions sélectionnées sont attribués. En tant qu'animateur du CUCS, la communauté d'agglomération synthétise les actions et présente une analyse globale lors de ce comité de pilotage final. Le directeur du service politique de la ville de la Métro présente cette synthèse, assisté des agents de l'unité de gestion qui fournissent données et documents. Sur la base de synthèses livrées par chaque chargé de mission communautaire, ces agents gestionnaires produisent une présentation. La présentation fait état des subventions engagées en investissement ou en fonctionnement, de la répartition des actions par financeur, par thématique, par territoire, des thématiques du CUCS, des priorités de chaque institution financeuse, ainsi que de l'organisation générale de la programmation. En somme, la politique de la ville, organisée telle qu'elle, est un processus inter-institutionnel et administratif complexe, qui s'appuie sur de nombreux acteurs qui dépendent de procédures gestionnaires.

Si l'ensemble de ce processus d'instruction est annoncé par le directeur du service politique de la ville aux institutions en début de programmation, ce sont, en interne, les gestionnaires de l'unité de gestion qui fixent et rappellent les délais et échéances aux chargés de mission. Ces agents s'assurent ainsi de l'harmonisation des tableaux et de la manière dont ils sont renseignés. D'une certaine manière, ils bornent l'action, en lui imposant tempo et forme. Les courriels envoyés par l'unité de gestion aux chargés de mission lors de ces programmations sont symptomatiques de la manière dont l'institution s'intéresse à cette politique.

De : Christine F./La Metro

A : Equipe politique de la ville/La Metro

Date : 20/11/2012 16:12

Objet : retroplanning pré-instruction prog CUCS et fds de cohésion 2013 suite à la

---

<sup>164</sup>Les reliquats sont les financements de l'année précédente non utilisés par les porteurs de projets associatifs ou communaux, à déduire du montant accordé de l'année actuelle.

réunion d'équipe PV de ce matin

Bonjour,

Comme convenu en réunion de ce matin, je vous indique le rétroplanning ainsi que les chemins d'accès vous permettant sur le réseau:

- de renseigner pour les actions de fonctionnement:

- sur un même TB [tableau de bord] vos propositions financières au titre du CUCS, du fonds de cohésion et le cas échéant d'autres crédits DC [Droit commun] de la Métro (ex. environnement, communication, aide aux réhabilitations).

Une extraction vous est proposée à la date du 19/11, listant l'intégralité des actions présentées en fonctionnement.

Rappel: celle-ci reflète une ventilation par thématique à un instant T, c'est pourquoi il vous appartiendra de suivre en lien avec Marlène (si besoin), les transferts d'une thématique à une autre et de vérifier par ailleurs les n° d'enregistrement des fiches correspondantes qui peuvent être également modifiées dans le cas de modification sur la territorialisation de l'action.

**Echéance: pour le 18/12 midi** en vue d'une 1ère consolidation des propositions financières avant 1er arbitrage des élus réunis en bureau le 9/01

Chemin d'accès: [file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/ProgCUCS2013Metro/TBPROGCUCS2013.ods](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/ProgCUCS2013Metro/TBPROGCUCS2013.ods)

- sur un TB spécifique au fonds de cohésion :

Je vous propose de lister parallèlement les actions sollicitant directement le fonds de cohésion dans les budgets prévisionnels des actions et d'y rajouter les actions que vous avez identifiées dans la prog [programmation] comme éligibles à ses critères.

Sur ce TB, une reprise des actions financées en 2012 vous est présentée vous permettant d'envisager selon les cas une pérennisation ou pas. Pour ce faire, vous pourrez vous appuyer sur le 1er feuillet qui est une projection des engagements 2013-2014 validés par les élus en 2011.

J'attire votre attention sur la colonne commentaires/justifications de la proposition qui doit être renseignée pour faciliter l'aide à la décision des élus.

**Echéance: pour le 18/12 midi** en vue d'une 1ère consolidation de l'enveloppe financière avant arbitrage des élus réunis en bureau le 9/01

chemin d'accès: [file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/\\_Politique\\_solidarite\\_METRO\\_2013/Proposition\\_2013\\_FONCTIONNEMENTFDSCS.xls](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/_Politique_solidarite_METRO_2013/Proposition_2013_FONCTIONNEMENTFDSCS.xls)

- les lieux de vos rencontres programmées avec vos homologues partenariaux,  
[file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/Calendrier\\_2013/PROG2013\\_AREVOIRpre-instruction\\_tk\\_financeurs.doc](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/Calendrier_2013/PROG2013_AREVOIRpre-instruction_tk_financeurs.doc)

- de prendre acte:

- du montant des enveloppes thématiques proposées dans le cadre du CUCS

[file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/Pro](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/Pro)



gCUCS2013Metro/PROG202013\_enveloppes\_thematiques\_19\_11\_2012.ods

- du calendrier de présentation des projets territoriaux  
[file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/Calendrier\\_2013/PROG2013\\_calendrier\\_pre\\_instruct°\\_territoriale.doc](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/Calendrier_2013/PROG2013_calendrier_pre_instruct°_territoriale.doc)

- du calendrier d'instruction thématique des réunions du mois de janvier (sous réserve de confirmation par la Pref [Préfecture])

[file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/Calendrier\\_2013/PROG2013\\_AREVOIRcalendrier\\_instruction\\_thematique.doc](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/Calendrier_2013/PROG2013_AREVOIRcalendrier_instruction_thematique.doc)

- de préparer:
  - le contenu des projets d'échelle d'agglomération (à partir du modèle de l'année dernière, **en vue d'une présentation en commission PV [politique de la ville] du 19/12**)  
Echéance : pour le vendredi 14/12  
[file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation\\_2013/ProgCUCS2013Metro/Preinstruction\\_intercommunale\\_METRO\\_2013AACTUALISER.odp](file:///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Programmation_2013/ProgCUCS2013Metro/Preinstruction_intercommunale_METRO_2013AACTUALISER.odp)
  - les dates de vos rencontres avec vos élus référents (à organiser avant la réunion du bureau des élus du 9 janvier)

Je vous transmettrai prochainement la ventilation thématique des crédits d'ingénierie inscrits au BP2013 [Budget prévisionnel 2013] pour le fonds de cohésion.

- Pour les opérations d'investissement : les 1ères propositions devront être présentées aux élus à ce même bureau du 9/01 (car on part sur une intention d'avoir 2 délibérations concomitantes fonctionnement et investissement en mars 2013).

Les enveloppes définitives en investissement vous seront données avant les vacances de Noël (à l'issue de la réalisation du BP2012).

**RAPPEL D'IMPORTANCE/ SAISIE SUR POLIVILLE:**

Les propositions techniques en fonctionnement comme en investissement (y compris GUSP) devront être renseignées sur l'application poliville pour **le vendredi 11 janvier au plus tard !!!** Passé ce délai, celles ci n'apparaîtront pas dans les extractions qui seront proposées aux réunions des financeurs du 14 au 18 janvier prochain...

Comptant sur votre collaboration, et vous en remerciant par avance  
Christine F.

*(Courriel de la gestionnaire en charge du suivi administratif et financier du CUCS du 20 novembre 2012)*

Les gestionnaires maîtrisent l'emplacement de chaque document de travail commun à toute l'équipe politique de la ville ainsi que les délais et échéances qui s'imposent aux chargés de mission. Ce type de courriel illustre combien le langage gestionnaire donne forme aux actions susceptibles d'être financées et nécessite une acclimatation du destinataire, afin qu'il puisse

comprendre de quoi il s'agit. Les actions sont évoquées en tant que « numéro d'enregistrement des fiches correspondantes », « tableaux de bord », « propositions financières », « crédits en fonctionnement », pour les actions qui portent sur les projets et non pas sur le bâti. La « territorialisation » de l'action évoque le lieu de réalisation de l'action, lui ôtant toute la réalité des quartiers défavorisés de l'agglomération sur lesquelles les actions se déroulent. Les projets financés dont l'action a vocation à s'étendre sur l'ensemble des lieux paupérisés de l'agglomération sont des « projets d'échelle d'agglomération ». Les présentations des actions et des subventions proposées deviennent une « extraction » du logiciel Poliville, une « ventilation par thématique » ou une « consolidation des propositions financières ou de l'enveloppe financière ». Les chargés de mission sont sommés de se référer au « premier feuillet qui est une projection des engagements 2013-2014 », qui correspond au tableau listant les financements actés des actions par les élus communautaires en 2011.

Par souci de rationalisation de la transmission du message, un langage gestionnaire s'impose. L'ensemble des tâches et ce langage constituent un ordre auquel les agents doivent se contraindre au quotidien.

Pourtant, si les agents se soumettent à cet ordre, la manière dont ils évoquent leurs quotidiens montre que tous ne le font pas avec plaisir et facilité.

### **3. Des tâches administratives structurantes, mais subies**

Si les agents se contraignent à la norme administrative et gestionnaire, il est intéressant d'analyser la manière dont ils vivent et s'engagent dans cette organisation qui se veut rationalisée. Comment cette norme gestionnaire acquiert-elle une telle importance dans l'élaboration de l'action publique ? Pourquoi les agents ne la considèrent-ils pas comme telle ? En montrant qu'elle constitue une contrainte pour les agents, leur capacité à la remettre en question est interrogée.

#### **a. La gestion, au centre du quotidien**

La vie de l'équipe politique de la ville de la Métro est rythmée par les processus de programmation. L'action est bordée par des dispositifs et procédures, auxquels les chargés de mission doivent se soumettre. Ces derniers sont obligés de consacrer une grande partie de leur temps à la gestion des dispositifs, puisque leur mission même se définit en fonction de ceux-ci. La norme gestionnaire fait partie d'un système institutionnel intégré. Au quotidien, si certains

agents souhaitent voir « l'administratif à sa place : au service de l'action »<sup>165</sup>, qu'en est-il réellement ? Visiblement, ces chargés de mission peinent à maîtriser l'ensemble des procédures. En effet, les questions qu'ils adressent à l'unité de gestion ou au directeur du service politique de la ville en début de période de programmation sont récurrentes. Nombreux sont également ceux qui se plaignent de la lourdeur de ces procédures de cette politique de la ville. Pourtant, cette politique publique est censée mettre en œuvre des actions nouvelles, par des procédés transversaux et innovants.

À la sortie des réunions d'équipe consacrées à la programmation du contrat urbain de cohésion sociale et du fonds de cohésion sociale, les membres de l'équipe expriment fréquemment combien « c'était vraiment chiant » et certains membres n'hésitent pas à s'éclipser pendant des dizaines de minutes de la réunion, ou s'absentent. L'aspect administratif du travail des agents, pourtant central, apparaît subi.

La gestion est la norme du quotidien et les agents se sentent pris dans un système qui les contraint à travailler de cette manière. Bien qu'on puisse observer des résistances, il ne s'agit pas pour eux d'un choix, puisqu'ils n'ont pas d'alternative.

En novembre 2011, alors que la programmation des actions du CUCS a débuté, la chargée de mission prévention de la délinquance qui partage mon bureau se plaint de ne pas consacrer assez de temps à la lecture des actions sur le logiciel Poliville.

**Isabelle K.** : J'ai qu'une envie, c'est aller voir les fiches-projets !

**M. P.** : Et bien vas-y !

**Isabelle K.** : J'ai pas le temps ! J'ai cette réunion à préparer. Ça me fatigue de faire ces trucs..., ces notes, je fais que ça.

*(Notes du carnet d'observation du 2 novembre 2011)*

La chargée de mission consacre, à son goût, trop de temps en réunion avec les élus et les acteurs institutionnels et pas assez sur la connaissance des dossiers. Ce choix est vécu comme une contrainte imposée. Cette contrainte est visible lorsque les agents définissent leurs priorités de travail. Les tâches administratives, telles que la rédaction de notes destinées aux élus ou à la hiérarchie sont jugées obligatoires, alors que la connaissance des dossiers à financer pourrait être considérée comme primordiale. La norme gestionnaire s'illustre également par la formalisation de l'écrit, qui s'impose aux agents sans qu'ils ne se rendent compte de son envahissement progressif.

À mon arrivée au sein de la communauté d'agglomération, je conserve mes habitudes

---

165 Courriel de la directrice du GIP aux porteurs d'actions du DRE de l'agglomération grenobloise du 2 janvier 2012.

de travail, formée précédemment au sein du centre ressource enfance famille école à rédiger des comptes-rendus fournis et fidèles aux échanges. Je m'applique à prendre le temps de rendre compte des groupes de travail que j'anime à la coordinatrice du pôle éducation et aux membres des groupes de travail. La coordinatrice du pôle tente alors de me former à la norme écrite à plusieurs reprises : « ça n'est plus du travail universitaire que l'on te demande », « pas besoin de tout rédiger, mets des tirets », ou encore « tu ne peux pas utiliser ce que tu veux comme police, ici c'est Arial, en 11, pour tout ». À ces rappels à l'ordre, s'ajoute l'absence de réaction des membres des groupes de travail suite à l'envoi des compte-rendus. De fait, je me plie peu à peu et sans que ce soit réellement déterminé de ma part, à rédiger des relevés de décision à la place des comptes-rendus et mes notes s'amenuisent en réunion pour ne garder que les conclusions des échanges. Les formats deviennent plus courts, et l'ensemble des réflexions disparaissent des traces écrites. Par facilité, et puisque mon quotidien de travail est surchargé de tâches, cela m'apparaît naturel de gagner ainsi du temps.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2012)*

Au quotidien, les acteurs de l'institution ne parviennent pas à agir autrement, à se défaire de cette emprise gestionnaire, qui modèle en réalité leurs missions et leur mode de travail.

Si cette norme acquiert une importance au quotidien, les agents ne reconnaissent pas forcément sa centralité. Le temps de programmation et d'instruction du CUCS illustre ce processus. Il est vécu comme une période douloureuse, où chacun doit donner davantage d'énergie qu'habituellement. En 2013, alors que la chargée de suivi administratif et financier du CUCS de la direction de l'administration consacre une nuit entière à la préparation d'une commission politique de la ville, le directeur du service politique de la ville relève l'implication de ses agents dans un courriel le lendemain : « J'en profite pour vous remercier tous du travail fourni pendant cette programmation très contrainte dans le temps »<sup>166</sup>. La fin de ces périodes est généralement vécue comme un soulagement par l'ensemble des agents. Ces derniers en profitent d'ailleurs pour la fêter, en se réunissant en équipe lors d'un déjeuner au restaurant : « La fin d'année approche, la fin de la prog [programmation] aussi et il est grand temps de penser à se détendre un peu. Donc, ça vous dit un petit repas d'équipe ? »<sup>167</sup>. Bien que ces périodes principalement consacrées à l'administratif constituent une grande partie du quotidien des agents, ils les considèrent comme exceptionnelles et ne relevant pas intégralement de leurs missions ordinaires ni de l'élaboration de l'action publique. De ces programmations, les agents relèvent avant tout la pénibilité qu'ils endurent, comme une mauvaise période à passer avant de pouvoir se consacrer à leurs missions.

---

166 Courriel du directeur du service politique de la ville à l'ensemble des agents de son équipe du 4/12/2013.

167 Courriel de Virginie H. à l'équipe politique de la ville du 22/11/2013.

Lors de la réflexion sur le profil de poste CIFRE en 2011, la chargée de mission éducation et coordinatrice du pôle éducation me présente un projet de profil de poste. Sur ce dernier, on peut lire :

*Dispositif de réussite éducative*

- Appui à la préparation des instances du GIP
- Suivi des 11 instances des PRE [projet de réussite éducative] locaux
- Suivi d'actions PRE
- appui à l'instruction : mise en place d'outils de suivi/ diagnostic-observation en continu
- amélioration des outils de bilan
- Mise en oeuvre des actions à maîtrise d'ouvrage Métro et valorisation
- Animation régulière de la réflexion d'agglomération sur l'avenir de l'éducation dans les territoires

CUCS et politique de cohésion sociale (Éducation)

- Elaboration du projet de DRE 16-18 ans
- Suivi des actions et bilans
- Liens avec les autres thématiques du CUCS (améliorer l'articulation des thématiques éducation et DRE)

Plan LCD [lutte contre les discriminations]/éduc

- instances/ Communication du plan / colloque (2011) / publication (2012)
- appui à la mise en oeuvre de journées de sensibilisation/ formation, mise en débats de travaux d'experts de chercheurs à l'échelle d'agglomération

*(Prévisionnel de la fiche de poste Mission Cifre Éducation et Lutte contre les discriminations, service politique de la ville, 2011)*

Les deux premiers axes, le dispositif de réussite éducative et le contrat urbain de cohésion sociale comprennent une partie de « préparation des instances », de « suivi », d'« appui à l'instruction » et de travail sur les outils. La partie administrative n'est pas mentionnée en tant que telle et comprend cependant la gestion des dossiers, leur vérification, l'organisation de réunions, la mise en lien, la préparation des délibérations, des notes ou encore le montage de projets divers comportant une part de gestion. Le quotidien des agents s'articule autour de ces tâches gestionnaires qui font partie de la fonction du cadre A, qui constituent la méthodologie de travail du technicien et qui formatent donc ses missions.

Alors que le pôle éducation est déjà surchargé de missions, à l'arrivée de la nouvelle coordinatrice du DRE, sa fiche de poste est étudiée avec les deux personnes du pôle éducation et le directeur du service. Bien que les missions d'« ingénierie », de pilotage et de coordination du dispositif, ainsi que la programmation et l'instruction nécessitent un plein temps, l'organisation n'est pas remise en cause. La nouvelle coordinatrice reprend, en sus de ces missions, l'appui à la directrice du GIP et doit aider à la préparation des instances du GIP,

mettre en place une recherche-action et participer à « la capitalisation des ressources et des échanges » et à la préparation des séminaires et colloques. La mise en œuvre concrète de ce second volet, pourtant important, n'est pas abordée, ce qui ne permet pas de considérer la place de la gestion et de l'administratif. Puisque la gestion est peu reconnue comme partie intégrante du travail quotidien, il est difficile pour les agents de remettre en cause et de maîtriser l'organisation de leurs missions.

De manière générale, quand un chargé de mission a besoin d'une aide administrative, il effectue par lui-même la tâche, par facilité et par habitude, au lieu de s'appuyer sur l'assistante administrative du service politique de la ville. À défaut de chercher à faire évoluer la répartition des tâches dans son service ou de prévoir à l'avance ses besoins, il consacre du temps à mettre à jour des listings, constituer les dossiers à fournir aux élus lors des commissions politiques, faire des comptes-rendus et rédiger des courriels et invitations officielles.

De : Isabelle K./La Metro

A : Manon P./La Metro, Sylvie O./La Metro, Valérie A./La Metro

Date : 17/09/2012 16:42

Objet : Mailing élus jeunesse

Bonjour à toutes les trois.

Pour info, je viens de passer une bonne partie de mon après-midi à constituer un fichier des élus concernés par la jeunesse dans notre agglomération.

J'ai repris les fichiers que Valérie avait déjà constitués mais en rajoutant les délégations et des noms.

J'ai mis à jour pour certaines villes mais pas pour toutes.

Je propose qu'on le complète dès qu'on en a besoin.

Il est sur le serveur, au lien suivant :

///W:/21000/21200/Politiquedelavilleetcohésionsociale/Administratif/Mailings/mailin  
g\_elu\_jeunesse.ods

Isabelle K.

*(Courriel de la chargée de mission jeunesse, prévention de la délinquance et participation aux chargées de mission éducation et à l'assistance administrative du service du 17 septembre 2012)*

Alors que la chargée de mission effectue ces tâches, il reviendrait à l'assistante, du point de vue de sa place dans le service et de sa fiche de poste, de prendre en charge ce type de tâche. Les

chargés de mission n'hésitent pas à consacrer du temps à ces tâches, alors même qu'elles ne leur semblent pas de leur ressort.

Alors qu'une grande partie de leur quotidien est consacrée à l'administratif et à la gestion, les agents éprouvent des difficultés à aménager des temps afin de réfléchir collectivement aux pratiques et aux politiques mises en œuvres et d'échanger sur leur thématique. Des temps de bilan ne sont pas non plus aménagés. De 2011 à 2014, les personnes qui quittent le service politique de la ville ou changent de missions ne bénéficient pas d'un bilan de leur poste et des activités menées jusqu'au terme de leur contrat. Ces temps de réflexion ne sont pas une priorité pour les agents. Bien qu'ils soient parfois sollicités, ces bilans ne sont finalement pas organisés, par manque de temps, dans un quotidien déjà saturé.

Les agents utilisent la ressource fournie lors des journées institutionnelles organisées notamment par la Métro. Elles sont l'occasion pour les chargés de mission de s'enquérir des expériences qui se déroulent sur d'autres territoires, parfois de se former sur certaines thématiques, comme le propose régulièrement le centre de ressource sur le développement social urbain en Rhône-Alpes. Ces lieux de rencontres entre acteurs institutionnels permettent de « faire du réseau », en se présentant et en représentant son institution et les actions qu'elle mène. Ils sont l'opportunité de rencontrer des professionnels qui pourront appuyer la mise en place future de certaines actions, grâce à leur position dans le jeu institutionnel ou leur expérience.

En avril 2013, les agents du pôle éducation se déplacent pour une journée d'études organisée par l'université Jean Monnet de Saint-Etienne sur « Les formes contemporaines de médicalisation et psychologisation de l'échec scolaire ». Lors de cette journée universitaire, les agents métropolitains sont amenés à se questionner sur le sens du dispositif de réussite éducative au regard de la psychologisation des suivis des parents et des enfants et sur la manière de catégoriser les enfants en difficulté. De retour dans l'institution, aucun temps formalisé ne permettra l'intégration de ces questionnements et de cette matière théorique dans le dispositif de réussite éducative de l'agglomération. Alors que la journée d'étude a bousculé les catégories utilisées dans les bilans ou les orientations proposées aux parents, elles ne sont pas interrogées avec les acteurs communaux.

*(Notes du carnet d'observation du 20 avril 2013)*

Les difficultés des agents à mobiliser des ressources, notamment universitaires, ne sont pas le fait d'une mauvaise volonté, mais d'une impression de manque de temps. L'institution ne donne pas la priorité à ces savoirs, qui permettraient aux agents qui coordonnent la politique de la

ville à l'échelle de la métropole de se décentrer et de mettre en perspective les actions pilotées par leur institution.

Plus le temps est consacré à la gestion et à l'administratif, moins il est également dédié à la rencontre des professionnels dans leurs lieux de travail et dans les quartiers défavorisés. En se consacrant à l'administratif, les agents mettent à distance les actions et les publics auxquels ces actions s'adressent. D'une certaine manière, il est plus aisé, voire plus confortable de rester à distance d'un univers étranger au langage institutionnel qui nécessiterait un effort d'adaptation ou de traduction. Les agents ont alors la sensation, par une mise à distance rendue possible par les outils et le travail administratif de maintenir une objectivité de leur action.

### **b. Un usage complexe des outils gestionnaires**

Le quotidien des agents du service politique de la ville est donc centré sur la gestion des procédures et des outils. Les agents subissent ces contraintes gestionnaires, car la maîtrise des outils est complexe. De ce point de vue, ces outils de gestion, conçus pour gérer les actions depuis les institutions qui les financent et produire un suivi rationalisé, ne sont pas toujours fonctionnels.

Les agents de l'équipe politique de la ville travaillent sur des tableaux de bord sur lesquels il ne leur est pas possible de travailler à plusieurs de manière simultanée. Les sauvegardes ne sont pas systématisées et il arrive que des données disparaissent par mégarde lors des périodes de programmation. En outre, bien que la communauté d'agglomération soit chargée de l'animation et du pilotage du dispositif de réussite éducative, aucun outil analytique n'a été mis en place depuis la mise en place du dispositif sur ce territoire, en 2007. Lors de la période de programmation, la coordinatrice du DRE de l'agglomération imprime toutes les actions qu'elle copie depuis le logiciel Poliville puis les insère sur un document de traitement de texte les unes après les autres, sans ajouter de sommaire et en suivant la classification imposée par le logiciel. La coordinatrice se déplace, lors des réunions de programmation avec ce document de 150 pages, où la taille des caractères est réduite au maximum. Lors des arbitrages, ce document lui permet d'avoir accès à l'ensemble des demandes de financement dans le cadre du DRE. L'arbitrage technique consiste, après avoir pris connaissance de l'ensemble de ces actions à financer, à donner des avis techniques étayés à l'élu référent, avant que ce dernier ne décide définitivement du financement. Les outils relèvent d'un bricolage et apparaissent décalés par rapport à l'importance de l'arbitrage technique, qui préfigure en grande partie les actions du dispositif. Tout au long de l'année, il n'est pas possible d'identifier rapidement quelles ont été



les sommes engagées les années précédentes, le nombre d'actions financées et le type d'accompagnement des enfants<sup>168</sup>. Les sommes engagées par la communauté d'agglomération ou par les villes sont obtenues grâce à des chiffres figurant sur les délibérations adoptées en conseil d'administration, auxquels il faut soustraire les reliquats de certaines actions. Or, sur ces délibérations ne sont pas systématiquement comptabilisées les sommes engagées par les communes « en nature », soit les locaux et personnels mis à disposition ou les fournitures. Au total, il n'existe pas de tableau de bord général sur lequel les pilotes du groupement d'intérêt public, que sont la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie, puissent avoir une lecture rapide de l'action publique conduite. Les outils utilisés par les agents sont bricolés et ne sont pas adaptés aux missions stratégiques des cadres de la politique de la ville.

Quant aux procédures existantes et imposées, elles exigent beaucoup de temps afin que les agents s'approprient leurs fonctionnements. Lors de la programmation des actions du CUCS de 2014, l'État décide de changer de logiciel commun pour la gestion des dossiers financés dans le cadre de la politique de la ville. De « Poliville », les acteurs vont donc travailler dorénavant sur un nouveau logiciel dénommé « Appel ». Or, la période de transition s'effectue au milieu de la programmation et de l'instruction des dossiers et amène les acteurs à travailler sur des dossiers papiers. Les porteurs de projet doivent renseigner des formulaires, dénommés « Cerfa », puis les envoyer à leurs délégués du préfet<sup>169</sup>, qui après les avoir vérifiés les transmet à la communauté d'agglomération qui elle-même les envoie aux autres institutions. Cette méthode non informatisée allonge les délais, puisqu'il faut désormais compter les temps de renseignements des données à la main, de transmission de dossiers et de vérification manuscrite par l'ensemble des acteurs. Ces changements qui s'imposent aux chargés de mission ne leur permettent pas, selon eux, d'effectuer un travail de qualité.

De : Martin T./La Metro  
A : Service politique de la ville/La Metro  
Date : 21/11/2013 09:49  
Cc : Equipe politique de la ville/La Metro  
Objet : Re: échanges communes

Bonjour,

Désolé mais pour moi ça ne le fait pas :

---

168Le dispositif de réussite éducative prévoit plusieurs types d'accompagnement, notamment un suivi en individuel ou en petit groupe. Ces accompagnements font l'objet d'une analyse dans les chapitres 4 et 5.

169En 2009, l'État crée un nouveau métier, les délégués du préfet, qui ont pour fonction de « créer un lien direct entre l'État et les acteurs de terrain, coordonner l'action des services de l'État, et rendre la politique de la ville plus efficace et plus lisible ». (Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, URL [<http://www.ville.gouv.fr/?delegues-du-prefet,769>])

- 1H pour traiter le cadre de vie GUSP [gestion urbaine et sociale de proximité] (NB : dont l'investissement ?) c'est vraiment trop juste, de même que pour la culture (beaucoup d'actions, nécessité d'arbitrages..)
- il faudrait au moins 1H30 pour chacune de ces thématiques, sachant qu'on ne pourra pas s'en tenir à une simple "présentation" aux communes et qu'on sera amené à discuter (pour mémoire : les années classiques, sans fusion ni élections : pour les réus [réunions] d'instruction thématiques en janvier, nous avons 2H pour le cadre de vie et 2H pour la culture)

NB : dans le tableau que tu nous as transmis, la thématique "prévention et sécurité" est prévue 2 fois (le 29/11 de 10 à 11H et le 2/12 de 14 à 15H30), sachant qu'Isabelle n'est pas là le 29 ; il y a donc une heure à "récupérer".

a +  
MT

*(Courriel du chargé de mission GUSP et culture aux membres de l'équipe politique de la ville du 21 novembre 2013)*

En temps habituel, les chargés de mission disposent d'une période pour parcourir les dossiers des années précédentes, ce qui leur permet d'apprécier les évolutions et de comparer les demandes de financement. Seulement, à l'heure du changement d'outil informatique, la clôture du logiciel Poliville ne prévoit pas la récupération de l'ensemble des données inscrites depuis l'informatisation de la procédure<sup>170</sup>. Lors de cette programmation, les agents ne peuvent pas avoir une vision globale de l'action sur plusieurs années. Les nombreux courriels échangés au sein de l'équipe politique de la ville témoignent du changement complexe de logiciel.

De : Marlène V./La Metro  
A : Service politique de la ville/La Metro  
Date : 13/03/2013 16:50  
Objet : Projet délib CUCS 2013

Je vous informe que le projet de délib [délibération] du CUCS 2013 à été remanié, j'ai renseigné les chiffres 2013, je vous demande si vous pouvez les vérifier dans un premier temps mais aussi réécrire le texte pour votre thématique (code couleur ROSE). Merci de ne pas toucher les autres commentaires.

Pour chaque modifications merci de me faire un retour et de bien laisser le projet délib dans le lien ci dessous:

W:\21000\21000\\_Projets\_Questure\2013\Bureau\_2013\_03\_25\_Conseil\_2013\_04\_12  
\Politique-de-la-Ville

Je vous laisse jusqu'à vendredi fin de matinée

PS: la délib du fds de C [fonds de cohésion sociale] sera aussi a regarder mais pas avant

---

<sup>170</sup>Ces données comprennent entre autres la raison sociale de chaque structure et l'ensemble des détails des actions soutenues depuis l'ouverture de Poliville, etc.

demain.

Merci de votre compréhension  
Marlène V.

*(Courriel de l'assistante administrative chargée du suivi administratif et financiers de la politique de la ville aux membres du service politique de la ville du 13 mars 2013)*

Les agents de l'équipe élaborent des procédures de substitution sur des documents de traitement de texte, qui leur demandent ensuite tout un travail de vérification et de retranscription des commentaires déjà renseignés sur d'autres tableurs. La saisie n'étant pas automatique et les modifications irréversibles, ces procédés relèvent de l'artisanat.

De : Martin T. /La Metro  
A : Christian T./La Metro  
Date : 27/11/2013 18:44  
Cc : Equipe politique de la ville/La Metro  
Objet : Re: Tr : pré-instruction Metro thématiques cadre de vie et culture du CUCS

J'ai rempli les 2 tableaux "culture" et "cadre de vie", qui sont sur le réseau au même endroit que les autres ; je vous laisse faire un envoi groupé aux chefs de projet [communaux].

NB : j'ai particulièrement galéré, le filtre du tableau général fonctionnant très mal... j'ai dû ressaisir moult actions à la main (ex : en sélectionnant la thématique "culture" ou "cadre de vie" dans le menu déroulant, il manquait...toutes les actions sur Vanuxen !!)

Martin T.

*(Courriel du chargé de mission GUSP et culture au chef de service politique de la ville du 27 novembre 2013)*

Indéniablement, ces bricolages demandent du temps aux agents qui subissent la situation. Les agents ne peuvent se soustraire à ces fonctionnements administratifs et aux outils, car ils sont les animateurs du CUCS et du DRE à l'échelon de l'agglomération. Ils informent les communes et les associations et jugent de la conformité des procédures avant que l'État, principal financeur, n'arbitre.

Le quotidien des acteurs est structuré par un ensemble de procédures et d'outils, ainsi que par leurs fonctionnements. Toutefois, ces outils ne sont pas optimisés et travaillés collectivement dans une perspective rationalisante. La centralité des outils et procédures n'est donc pas pensée comme telle par l'institution et ses agents. En effet, si les agents dédient du temps à ces procédures, ils les vivent comme imposées par le système institutionnel. Ces outils ne sont pas explicités aux techniciens qui les utilisent et les procédures ne sont pas formalisées. Il arrive

ainsi que certains agents découvrent le déroulement de l'instruction des actions du CUCS lors de leur première année au sein du service, alors même qu'ils sont chargés de l'animation inter-institutionnelle de l'instruction. Par la suite, une fois les procédures intégrées, les agents s'accordent très peu de marges de manœuvre pour modifier ces outils qui structurent l'action de la communauté d'agglomération et de l'ensemble des autres institutions partie prenantes du CUCS. Ils s'inscrivent dans des fonctionnements institutionnels et des procédures qui leur pré-existent.

Pourtant, les agents participent d'une certaine manière à perpétuer ces fonctionnements institutionnels, en les faisant leurs au quotidien. Ainsi, suite à un audit du GIP commandé par l'ACSÉ [agence pour la cohésion sociale et l'égalité] en 2012, les agents de la communauté d'agglomération en charge du groupement d'intérêt public reçoivent de nombreuses préconisations et observations sur la manière dont le GIP et ses outils sont gérés. Pour autant, à la suite de l'audit, peu de temps est spécifiquement dédié à l'aménagement de ces préconisations et la construction des outils qui pourraient faciliter le quotidien. En ne remettant pas en cause de manière concrète ces outils ni en les simplifiant, les chargés de mission participent à leur complexité. Ils obéissent à une contrainte, puisqu'ils subissent ce fonctionnement. *In fine*, l'action administrative n'est pas conçue par les agents comme un outil structurant de leur quotidien, alors même que ce travail administratif et gestionnaire constitue un cadre structurel de l'action.

On observe donc une difficulté à remettre en cause ce fonctionnement. Pris dans un ensemble institutionnel, les agents peinent à faire la part des choses entre ce qui pèse ou non sur la fabrique de l'action publique, tant les paramètres et acteurs sont nombreux. Ces fonctionnements se transmettent d'agents à agents, sans que cette focalisation sur la norme gestionnaire soit nommée et travaillée. Les procédures sont intégrées et font partie de l'univers de sens quotidien et la maîtrise technique de ces procédures devient une preuve de la bonne intégration de l'agent dans l'institution. Enfin efficace, il n'a pas besoin de l'aide de sa hiérarchie ni de ses collègues. Cette focalisation sur l'administratif et la rationalisation de l'organisation est-elle seulement due aux conditions de travail, aux calendriers et aux pressions des autres institutions ? Peut-on également l'expliquer par les profils des chargés de mission<sup>171</sup>, qui revendiquent d'abord leurs compétences de bons gestionnaires ?

---

171Le chapitre 1 montre que les chargés de mission revendiquent moins leur militantisme que leurs compétences professionnelles.

De manière générale, les agents ne sont pas exempts, en tant qu'acteurs de l'institution, de la contrainte institutionnelle qui s'exerce sur eux. D'ailleurs, ils participent souvent à faire perdurer ces outils, en les aménageant à la marge. Or, les agents ne reconnaissent pas dans l'ensemble cette contrainte gestionnaire ni leur rôle actif. En effet, en subissant cette contrainte, les agents ne se positionnent pas en tant qu'acteurs de ce qui structure leur quotidien. Cette résignation plus ou moins subie à faire fonctionner les instruments de gestion détourne les agents d'une réflexion sur le contenu de l'action publique menée et sur les conséquences d'un tel fonctionnement.

#### **4. De la forme au message transmis**

La forme de l'action ainsi cadrée par l'administratif influe sur le vocabulaire utilisé par les agents de la communauté d'agglomération et le message qu'ils transmettent à leurs élus. Dans le cadre du processus de programmation, les chargés de mission doivent fournir un avis technique appuyé par un ensemble de documents à leur élu référent, chargé de prendre une décision finale. Le message transmis aux institutions voisines est également structuré par un vocabulaire gestionnaire.

##### **a. Un vocabulaire et une vision**

Par facilité et par recherche d'efficacité et de pragmatisme, la réalité est codée et un vocabulaire administratif particulier se développe. Par la force du verbe, les acteurs nomment et perçoivent la réalité au travers de ce vocable. Ce vocabulaire pointe la force du prisme gestionnaire. Quelle vision de la réalité la Métro développe-t-elle avec son environnement social ? La mise en mots participe d'une mise en ordre de la réalité sociale et d'une mise en visibilité de l'action des services de la Métro. Le choix d'un certain langage est en partie le fait de l'institution, qui le partage ou l'impose aux acteurs extérieurs.

Le souhait de travailler sur les indicateurs d'évaluation par la direction générale participe ainsi à cette codification de la réalité.

Lors d'une réunion d'équipe en janvier 2012, le directeur du service politique de la ville, Jean S., présente le guide d'évaluation produit par la direction du pilotage et de l'évaluation à ses agents : « il s'agit d'une aide au pilotage pour le président et le DGS [directeur général des services], ça n'est pas une évaluation de la politique de la ville ». Au regard du guide, il s'agit en effet de former des indicateurs de stratégie représentés par des illustrations représentant des nuages ou des soleils, en fonction de

l'avancement de chaque indicateur, ainsi que des critères quantitatifs : le nombre de personnes touchées par l'action, le nombre d'actions financées et le montant du financement.

Devant les réactions des agents présents, qui expriment leur étonnement devant une telle simplification de leur travail, Jean S. insiste « il faut accepter cette règle du jeu. C'est certain que sélectionner trois indicateurs, c'est une photographie très caricaturale. Il y a 80 élus qui ne savent pas ce qu'on fait, il n'y a pas le temps pour la pédagogie. C'est un compromis. On nous fait le procès de ne pas être lisible, de ne pas vouloir l'être, donc il va falloir travailler ». Bien que pour les agents de l'équipe, la simplification de leurs missions sous la forme de soleils et de nuages ne correspond pas à leur manière de travailler, il est nécessaire pour le directeur de présenter l'action d'une manière simplifiée. Le même jour, alors que la réunion d'équipe précède une plénière de l'ensemble de la direction déléguée au développement solidaire, le directeur général délégué revient sur ce guide d'évaluation de la direction du pilotage et de l'évaluation : « sur la politique de la ville et la rénovation urbaine [deuxième volet du CUCS portant sur les investissements du bâti urbain], l'observation et l'évaluation sont à intégrer à l'équipe. On a une pression de la présidence en la matière. C'est un devoir pédagogique et didactique de rendre lisible ce qu'on fait auprès des autres élus et de la direction, surtout dans un contexte de restrictions budgétaires alors qu'on demande une hausse de l'enveloppe ».

Cette simplification de la réalité se décline également au sein de l'équipe politique de la ville, demandée par Jean S., afin d'avoir une lisibilité générale du travail des agents. Lors d'une réunion d'équipe en février 2012, Jean S. demande ainsi aux chargés de mission de définir trois ou quatre tendances de la thématique, ainsi que le nombre d'actions nouvelles dans chaque thématique et le type de portage, soit pour la thématique éducation : les associations, les maisons des jeunes et de la culture ou les communes. Ce document est destiné à présenter l'évolution des thématiques du CUCS pour les élus politique de la ville lors de la prochaine commission. Il résume en quelques lignes l'ensemble du travail de suivi et d'accompagnement des agents.

*(Notes du carnet d'observation de janvier et février 2012)*

La réalité du travail est simplifiée. Pour les agents qui sont chargés d'animer chacune des thématiques, il apparaît difficile de représenter l'hétérogénéité des actions se déployant dans les quartiers par ces quelques indicateurs d'évolution, qu'ils soient demandés par la présidence de la communauté d'agglomération ou par leur directeur de service. Ce façonnage de la réalité de travail est d'autant plus nécessaire et non négociable qu'il s'inscrit dans un contexte de contrainte budgétaire. Il leur faut faire preuve d'efficacité et d'engagement à l'égard des élus et de la direction.

Lors de la réunion de plénière de la direction générale déléguée au développement solidaire en janvier 2012, Stéphane E., le directeur du service insertion et emploi l'annonce sans détours : « La Métro finance 30 % de sa politique emploi-insertion. Le reste est financé par l'Europe. Les financements vont baisser, il faudra donc faire preuve de notre efficacité. Il faut amener des emplois dans les quartiers, et cette année

plus que jamais il faudra faire preuve d'efficacité, car les enveloppes sont budgétivores ».

*(Notes du carnet d'observation du 31 janvier 2012)*

Le discours est résolument mélioratif et prône une action efficace et lisible, qu'il est possible de chiffrer.

Puisque les agents de l'institution conçoivent leur propre action en fonction d'un prisme gestionnaire, il en est de même de la manière dont ils perçoivent leur environnement. La façon dont les acteurs institutionnels nomment les acteurs et les territoires qui les entourent illustre avec quelle force ce vocabulaire donne forme à la réalité.

Ainsi, lors d'une réunion d'équipe consacrée à l'organisation des assises locales de la solidarité en novembre 2011, un membre de l'équipe demande si l'objectif de ces assises est « de faire valoir surtout des actions financées par la Métro ». Sa question porte sur les actions présentées lors de cet événementiel où techniciens, élus et habitants sont conviés. Alors même que ces journées ont été conçues pour réfléchir au sens de la solidarité dans l'agglomération, la chargée de suivi administratif et financier du CUCS lui répond : « les acteurs [associatifs et communaux] pourraient servir de vitrine ». La réunion se poursuit alors, sans qu'aucun des membres de l'équipe ne relève cette formulation qui assimile les acteurs et les actions à des objets à exposer.

*(Notes du carnet d'observation 21 novembre 2011)*

Cette mise en mots de la réalité est partagée par les autres acteurs institutionnels.

Lors d'une réunion de pré-instruction de la thématique éducation du CUCS en décembre 2011 qui réunit l'ensemble des financeurs, soit la Métro, le conseil général, la caisse d'allocations familiales et l'État (délégués du préfet et inspection académique), ces acteurs passent en revue les actions présentées dans Poliville et attribuent un premier avis collectif sur les financements demandés. Lors de l'étude d'une action menée par une compagnie de théâtre se déroulant sur plusieurs quartiers de l'agglomération, Robert O., le représentant de l'inspection académique n'hésite pas à s'exclamer :

**Robert O.** : Ah oui ! C'est les NRV !

**M.P.** : Les énervés ?

**Robert O.** : Oui... Noroît-Rollet-Vaudaire.

*(Notes du carnet d'observation du 8 décembre 2011)*

Alors même que le jeu de mots subtil pour nommer ces trois quartiers défavorisés inscrits dans la géographie prioritaire de la politique de la ville n'est pas partagé d'emblée, Robert O. savoure sa plaisanterie. Ces jeux de mots sont révélateurs de la manière dont les institutions perçoivent le territoire et le nomment. Ces trois quartiers limitrophes qui concentrent une grande précarité

socio-économique forment un territoire identifié comme les trois casse-pieds des institutions, tel le mauvais élève perturbant la classe et gênant le professeur.

La réunion se poursuit et une autre action est étudiée, portée par une association inconnue des acteurs institutionnels présents, « Passeurs de bonheur ». Cette action propose un accompagnement des personnes dans la définition et la réussite de leur projet professionnel ou personnel, grâce des formations « Loi de l'Attraction, Gestion des Émotions, l'Estime de soi, la Communication bienveillante », ou des conférences « Gagnez au Jeu de la Vie, Les Attitudes de Gagnants ». Cette association qui vise à « apporter du bonheur, de l'optimisme et de l'espoir à travers un spectacle, des conférences, des formations et du coaching personnel ou professionnel » n'emploie pas le vocabulaire attendu dans le logiciel Poliville. Elle est très rapidement classée « hors priorités » par l'ensemble des acteurs présents qui plaisantent sur le vocabulaire employé. Bien que cette action propose du coaching et un travail sur l'estime de soi, ce que mettent en place d'autres actions financées, elle apparaît suspecte aux yeux des institutions. Alors que les acteurs institutionnels s'amuse à la lecture de la fiche projet, la représentante de la CAF les alarme : « il faut prendre au sérieux cette action, et voir s'ils appartiennent à la liste des associations sectaires ! ». Bien que la structure ne donne pas davantage d'informations sur sa fiche-projet, le vocabulaire résolument non institutionnel inquiète les institutions qui en viennent à juger l'action dangereuse, car elle utilise un vocabulaire issu du développement personnel.

*(Notes du carnet d'observation du 8 décembre 2011)*

Au travers du vocabulaire employé et autorisé par les institutions, dont la communauté d'agglomération, il est question de perception de la réalité. Lorsque les techniciens de la communauté d'agglomération s'adressent aux acteurs extérieurs, associations ou communes, ils utilisent ce vocabulaire, qui est le leur. Si les agents de l'institution perçoivent l'environnement extérieur au travers du filtre gestionnaire, leur institution s'inscrit également dans cet « esprit gestionnaire »<sup>172</sup>. Le courriel transmis par la chargée de suivi administratif et financier du CUCS aux porteurs de projet montre quel rôle procédurier la Métro endosse.

De : Marlène V./La Metro

A : Porteurs de projets CUCS

Date : 20/02/2014 15:21

Cc : Equipe politique de la ville/La Metro, Unité de Gestion/La Metro

Objet : Programmation CUCS / Fonds de Cohésion 2014

Mesdames, Messieurs,

Le comité de pilotage partenarial du CUCS qui s'est réuni le 10 février 2014 a émis un avis favorable sur votre (vos) projet(s).

Pour connaître les justifications des financements obtenus et en l'absence de poliville

---

172OGIEN A., *L'esprit gestionnaire*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.



ou d'un outil informatique commun cette année, nous vous invitons à prendre contact par mail avec les référents communaux ou, s'il s'agit d'actions à l'échelle de l'agglomération, avec les chargés de mission de l'agglomération. (vous trouverez en pièce jointe la liste des référents actualisée).

Par ailleurs, suite à ce mail, vous recevrez une notification de chacun des financeurs vous subventionnant. (montant définitif de la subvention attribuée).

Il vous appartient désormais de finaliser votre dossier.

Nous vous précisons ci-dessous, pour information, les modalités de dépôt de chacun des financeurs : (Ces modalités vous sont transmises à titre informatif et vous seront à nouveau communiquées par chaque financeur avec la/les notification(s) papier).

Pour l'ensemble des partenaires financeurs :

Le dossier type à utiliser est le dossier Cerfa (n°12156 \* 03) que vous avez utilisé lors du dépôt en pré-instruction au mois d'octobre.

Attention pour l'État, ce dossier doit être saisi en ligne sur le site de l'Acisé.

Pensez à actualiser votre budget prévisionnel 2014 au regard des subventions qui vous sont attribuées et, pour ceux qui ont déjà été subventionnés en 2013, à actualiser votre bilan qualitatif et votre bilan financier 2013.

Pour Grenoble Alpes Métropole :

Vous trouverez en pièce jointe le mémento précisant les modalités de dépôt pour la Métro. Attention : Les dossiers sont à retourner auprès de Grenoble Alpes Métropole avant le : 1er juin 2014

Pour l'ACSE :

La saisie de votre(vos) dossier(s) de demande de subvention est à effectuer en ligne sur le site de l'Acisé au moyen du Cerfa dématérialisé (<http://extranet.lacse.fr/Progprod-Web/jsp/nouveauContexte.action?codeAction=M42-CONNEXION>).

Afin de vous aider dans cette démarche un mode opératoire est à votre disposition en téléchargement via le lien suivant : <http://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Solidarite-hebergement-logement-et-populations-vulnerables/Politique-de-la-ville/Vos-subventions>

(paragraphe 6 : "Modalités de dépôt en ligne des demandes de subvention").

Par ailleurs, la production du bilan des actions financées en 2013 par l'Acisé demeure un préalable indispensable au versement des subventions 2014. Il est rappelé que le compte-rendu financier 2013 et les indicateurs d'activité doivent être également saisis sur l'extranet de l'ACSE dans les délais les meilleurs".

Attention : Le dépôt de votre/vos dossier(s) de demande de subvention à l'aide du Cerfa dématérialisé doit être achevé au plus tard 31 mars 2014.

Pour la Région :

Vous trouverez en pièce jointe le document précisant les modalités de dépôt par type

de porteurs (associations, bénéficiaire privé, bénéficiaire public).

Attention : A partir de 2014, une fiche d'appréciation de l'intégration de la dimension développement durable dans le projet" doit être obligatoirement complétée et jointe à votre dossier. Vous trouverez également ce document en pièce jointe.

Pour le Conseil Général :

Vous trouverez en pièce jointe le document précisant les modalités de dépôt pour le Conseil Général.

Pour la Caisse d'Allocations familiales :

Vous trouverez en pièce jointe le document précisant les modalités de dépôt pour la CAF.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire,

Cdt,

Marlène V. & Martine L.

*(Courriel de l'assistante administrative du suivi administratif et financier du CUCS aux porteurs de projets du 20 février 2014)*

Ce courriel est l'unique retour formalisé que les porteurs de projets, notamment associatifs, reçoivent de la communauté d'agglomération pendant la période de changement de logiciel<sup>173</sup>. Les termes de « modalités de dépôt », « notification papier », « Cerfa dématérialisé », « mode opératoire », « indicateurs d'activité », « compte-rendu financier et qualitatif », ou encore « fiche d'appréciation de l'intégration de la dimension développement durable » ne sont pas explicités aux destinataires du message. Les porteurs de projet sont soumis à un processus gestionnaire qui fait disparaître le contenu des actions et le contexte d'intervention, au profit de termes gestionnaires.

La communauté d'agglomération sélectionne un certain vocabulaire et donne à voir son action autour de l'organisation et la gestion. Toutefois, il ne s'agit pas d'un message systématiquement construit et contrôlé par la hiérarchie. Le message est élaboré en fonction de ce que chaque agent en situation de communiquer estime capital, s'appuyant sur ses propres perceptions de la réalité sociale et du quotidien. Ce vocabulaire institutionnel traduit une vision de la réalité sociale partagée entre institutions, qui l'imposent aux porteurs de projet. On observe *in fine* une distance entre d'une part les acteurs de la communauté d'agglomération et d'autre part les porteurs associatifs et la population qui bénéficie des actions financées dans les quartiers défavorisés. Cet entre-soi institutionnel se renforce du fait d'un système d'action publique où les échanges entre institutions sont nombreux et rares avec les porteurs d'action.

---

<sup>173</sup>En dehors de la période de transition de logiciel, les justifications des financeurs peuvent être lues sur le logiciel Poliville.

## **b. Transmettre le message aux élus**

Lors des périodes de programmation, les techniciens sont en lien avec leurs élus référents, à qui ils fournissent un ensemble d'avis techniques, sous la forme de notes, courriels ou tableaux de pilotage. Si les techniciens de la communauté d'agglomération s'adressent aux professionnels communaux ou associatifs, ils formatent, au travers de ce processus administratif et par l'écrit (sa structuration et son vocabulaire) un message à l'attention des élus. La teneur du message, le choix des termes employés et la manière dont les documents sont choisis et structurés pèsent sur les éléments à disposition des élus. Les techniciens choisissent certains éléments à transmettre selon leur vision de la réalité, qui doit étayer les décisions politiques. Cette transmission s'observe au travers d'échanges directs, mais également par des documents administratifs travaillés et transmis par les techniciens à leurs élus. Lors de la construction d'un projet, chaque technicien travaille avec son élu de référence, puis partage avec les élus de sa commission.

Le projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans (PRE), porté par la communauté d'agglomération dont l'objectif affiché est de proposer un accompagnement global et personnalisé aux jeunes au-delà de 16 ans, illustre la construction du message adressé aux élus par les techniciens. Ce dispositif, impulsé en 2012, est un cas d'étude intéressant, car le processus de construction de cet outil nécessite un lien étroit entre techniciens et élus et favorise la production d'écrits formalisés. Les élus en charge de l'éducation et de la jeunesse des villes de l'agglomération participent au projet lors des conseils d'administration ainsi que les élus en charge de la politique de la ville lors des bureaux et des commissions politique de la ville de la communauté d'agglomération. Le projet concerne l'élu communautaire en charge de l'éducation dans la politique de la ville, mais également les élus municipaux. Le projet se décline en effet sur plusieurs territoires de l'agglomération. De mai 2012 à novembre 2013, ce projet est présenté à quatre reprises aux élus politique de la ville lors de bureaux ou commissions.

Des documents, sous la forme de notes, sont diffusés aux élus afin de les informer de l'évolution du projet. Ces notes, produites par le pôle éducation du service politique de la ville, sont composées de manière similaire : une présentation d'un état des lieux général, du projet de la communauté d'agglomération et enfin des pistes de travail envisagées. Dans la première note, datée du 2 mai 2005, sont pointées en premier lieu les actions existantes mises en place par la communauté d'agglomération en amont de ce projet : une réflexion sur l'absence de solutions

pour les jeunes déscolarisés, une action-orientation-formation du conseil régional et une demande des acteurs locaux pour la mise en place d'un PRE. Le registre est celui de l'action et de la mise en œuvre concrète. La note ne s'ouvre pas sur une mise en contexte soulignant les besoins sociaux et éducatifs des jeunes. Ce document fait ensuite état de l'exemple des PRE développés par la région Rhône-Alpes, soulignant clairement aux élus qu'il ne s'agit pas d'une initiative métropolitaine, mais impulsée à la base par le conseil régional. La communauté d'agglomération se prive ainsi de la paternité de son dispositif. Des questions de structuration et d'organisation sont posées, au travers de l'articulation avec des structures et des projets existants, la composition des équipes qui suivront les situations des jeunes ou le portage administratif du dispositif. Le public ciblé est également défini en fonction des outils et dispositifs : les jeunes à cibler sont ceux qui passent « entre les mailles du droit commun ». La note se poursuit sur la proposition d'un « diagnostic de préfiguration », qui identifiera les actions ressources existantes, parmi lesquelles le projet trouvera sa place. Il doit permettre la « préfiguration du dispositif afin de construire le schéma d'organisation du PRE ». Les questions soumises aux élus reposent à ce stade sur la composition du comité de pilotage et le financement de l'action. Les enjeux portent surtout sur l'organisation des outils et des dispositifs afin de construire des procédures fonctionnelles. Les techniciens ne suscitent pas auprès des élus une mise en contexte sociale et une réflexion politique sur le sens du projet. La question d'un intérêt éducatif d'une telle approche auprès des jeunes n'est pas interrogée, ni celle de leurs besoins sociaux. À la lecture de cette note, ce projet pourrait se décliner sur n'importe quel territoire français, les spécificités territoriales n'étant pas évoquées. Lors des temps politiques, les élus n'abordent pas d'autres points que ceux relevés par les techniciens. Par défaut, ils font leur cette approche technique et opérationnelle.

La seconde note, en date du 13 février 2013, pose un diagnostic du projet mené jusqu'alors. Sont évoqués la richesse constatée des projets sur l'agglomération, la complexité des échelons et réseaux d'acteurs, les premières demandes de financements des structures locales et le manque de visibilité et de coordination de l'agglomération. La nécessité de se lier à l'éducation nationale est abordée, mais la question d'un intérêt à collaborer avec l'institution scolaire ne l'est pas. Pourtant, les questions de passage des jeunes des espaces scolaires aux loisirs ou au périscolaire et leur prise en charge sociale par d'autres acteurs permettraient de qualifier et de préciser le projet. Le format employé, la note, ne le permet pas, car elle doit être concise. Elle n'offre pas l'espace nécessaire pour mettre en contexte et problématiser les questions survolées. Le document se clôture sur les pistes de travail pointées, après un développement sur les possibilités d'organisation et de structuration. Les pistes de travail portent sur ce qui sera

financé, sans qu'aucune variable explicative ne soit rédigée, ce qui aurait pu permettre une prise de décision éclairée des élus. Si, lors de la présentation orale, quelques éléments d'explicitation sont avancés, l'écrit ne laisse aucune trace des questionnements qui ont émergé lors du démarrage du projet.

Quant à la troisième note, elle évoque, pour la première fois devant les élus, des besoins et réalités vécues par ces jeunes en difficulté. Les techniciens évoquent la nécessité d'intervenir dans la proximité et de fonder une relation de confiance avec les jeunes, en tant que procédés d'action à mettre en œuvre. Une seule phrase porte sur leurs parcours de vie. Une partie de la note est dédiée aux « points de vue des acteurs qui émergent ». Cette dernière partie porte sur l'organisation des dispositifs et des actions institutionnels : le besoin de pluridisciplinarité, de coordination, d'offre d'outils plus lisible, de nécessité de temps dédié à faire vivre les coordinations locales d'acteurs et des questions de légitimité et de concurrence entre acteurs. Alors même que l'état des lieux a été constitué grâce aux points de vue d'acteurs en lien avec les jeunes en difficulté (conseiller d'orientation psychologue de centres d'information et d'orientation, conseiller emploi-formation des missions locales, éducateurs spécialisés, animateurs jeunesse des villes, etc.), les techniciens conservent uniquement les points qui portent sur l'organisation des outils et procédures.

Ces écrits à destination des élus se focalisent sur des enjeux d'organisation institutionnelle et administrative, c'est-à-dire de financements, d'articulation et d'organisation des procédures et des dispositifs ainsi que sur les relations institutionnelles. Peu d'autres éléments leur étant fournis, cela reflète ainsi ce sur quoi les techniciens de la Métro agissent et l'action publique qu'ils participent à construire. Ces aspects organisationnels et institutionnels sont capitaux pour les techniciens, bien que le contenu du message ne porte pas sur l'intérêt éducatif du projet.

Les techniciens pré-formatent ce qui servira à prendre une décision pour les élus, sans que cette mise en forme ne soit énoncée comme une véritable stratégie de leur part. Pour ces agents, il s'agit de simplifier des processus institutionnels complexes, dont les procédures exigent un réel effort de compréhension. Certains élus communautaires sont alors uniquement informés des projets par les présentations techniques et concises lors des commissions politiques de la ville, soit deux à trois fois par an.

Lors de l'instruction des actions du fonds de cohésion sociale en décembre 2012, le directeur du service politique de la ville contraint les membres de l'équipe à produire des présentations courtes dans des tableaux de bord généraux. Selon le directeur du service voisin, Stéphane E., « c'est pas la peine d'en mettre des tartines sur les fiches, les élus ne les lisent pas ».

*(Notes du carnet d'observation du 15 décembre 2011)*

Selon les agents, les élus se contenteraient de ces tableaux de programmation, qui résument l'ensemble des actions en une ligne par action. Parfois, certains élus demandent lors des commissions « c'est très intéressant, mais c'est quoi cette action réellement ? », montrant qu'ils s'appuient sur les présentations des techniciens métropolitains pour se faire une idée de la réalité.

Les techniciens tiennent à maîtriser ces enjeux de présentation et le cadre d'énonciation de leurs avis techniques.

Suite à l'instruction des actions du CUCS en janvier 2011, Martin T., chargé de mission GUSP et culture, revient en réunion d'équipe sur le déroulement du bureau politique de la ville qui précède et prépare la commission politique de la ville. Lors de ce bureau, il avait été prévu de faire un retour aux élus uniquement des actions se déroulant sur le territoire de l'agglomération, et non pas des actions à l'échelle des communes, dites « de proximité ». Pour lui, « c'est vraiment une grosse erreur... car ça va être en commission que ça va débattre entre les élus, autour des actions de proximité. Tous les élus vont découvrir les actions... c'est les conditions pour que ça parte en ville ».

Alors que Jean S., directeur du service, cherchait à focaliser l'attention des élus sur les actions qui représentaient le territoire de l'agglomération, puisque se déroulant à cette échelle, pour Martin T., les actions de proximité auraient dû être présentées en bureau. Les élus auraient alors pu s'enquérir en amont des propositions financières des techniciens portant sur les actions de leur commune. Afin qu'il y ait un débat maîtrisé en commission, les questions délicates, soit le financement des actions communales, auraient dues être désamorçées en amont.

*(Notes du carnet d'observation du 10 janvier 2011)*

Progressivement, on perçoit que ces documents et de ces stratégies de présentation sont porteurs d'enjeux de place, de pouvoir et de définition des statuts et postures de chacun, notamment entre techniciens et élus.

Lors d'une réunion d'équipe de janvier 2012 consacrée au déroulement de la programmation des actions du CUCS, Jean S. fait un retour à son équipe : « Donc, sur la programmation, les élus étaient contents pour la forme, notamment sur le fait qu'ils valident avant. Ça amène plus de transparence et comme ça il n'y a pas d'impression d'être manipulés. De toutes façons, ils sont toujours un peu paranos avec ça ». Lors de cette même réunion, émerge ensuite la question des actions qui portent sur les « paniers solidaires », paniers de légumes locaux et de saison vendus à un prix favorable aux habitants des quartiers défavorisés. Jean S. poursuit : « Sur les paniers solidaires, ça n'est pas assez coordonné... il faut vraiment rendre lisible pour les élus ce que les porteurs de projet proposent car ils mélangent tout... pour qu'ils prennent un choix éclairé ».

*(Notes du carnet d'observation du 24 janvier 2012)*

Au-delà de l'organisation de la programmation, il y a une projection du rôle que doit endosser l'élus par les techniciens.

Lors de la réunion d'équipe qui suit, la semaine suivante, la chargée du suivi administratif et financier du CUCS, Christine F., insiste sur la manière dont les actions ont été présentées et le travail entre élus et techniciens menés : « cette année, ils [les élus] ont été beaucoup plus associés en amont, du coup c'était un peu moins comme l'année dernière où de gros montants ont bougé en commission ». L'année précédente, les élus avaient découvert les actions et les propositions de financement des techniciens en commission et avaient décidé de ne pas s'appuyer sur ces avis techniques. En 2012, les techniciens semblent plus satisfaits, les élus ayant suivi leurs propositions, grâce à une stratégie d'association des élus en amont.

*(Notes du carnet d'observation du 31 janvier 2012)*

Pour les techniciens, l'enjeu consiste à ce que les élus ne modifient qu'à la marge leurs propositions techniques. Les élus devraient selon eux se positionner en suivant leurs avis techniques.

Les techniciens peuvent ainsi influencer sur le rôle qu'ils souhaitent que les élus tiennent, en tant que représentants communautaires. Lors de la programmation des actions du CUCS en janvier 2013, Jean S. précise ainsi en début de commission politique de la ville : « comme vous êtes des élus communautaires, ce n'est pas une présentation par territoires communaux »<sup>174</sup>. Le document transmis aux élus, sur lequel ils s'appuient pour prendre leur décision a été soigneusement organisé par thématiques, avec le nombre d'actions, de nouvelles actions présentées en 2013 et la part en pourcentage des financements par institution. Par contre, le montant total des actions financées par territoires communaux n'y figure pas. De ce fait, l'objectif visé est de conduire les élus à développer une logique métropolitaine sans endosser leur rôle d'élus municipaux lors de ces instances communautaires.

On identifie également des stratégies personnelles liées aux carrières des agents, dans la manière dont les documents sont structurés et les arguments soulignés. Ainsi, en novembre 2011, lors de la préparation d'un conseil d'administration du GIP, la coordinatrice du DRE de l'agglomération cherche à montrer l'évolution de la demande adressée au GIP par la communauté d'agglomération pour les postes de coordinateurs d'agglomération. En effet, chaque année, le GIP finance ces postes, par des financements étatiques, intercommunaux et communaux. Or, elle constate depuis quelque temps que son temps de travail augmente et en comparant son salaire avec ceux des précédentes coordinatrices sur les bilans financiers du GIP, elle s'aperçoit qu'elle est moins bien payée. Elle alerte alors les élus en inscrivant l'évolution de

---

<sup>174</sup>Notes du carnet de terrain du 23 janvier 2013.

la demande faite au GIP par la Métro avant celle des villes dans le tableau de bord destiné aux élus. Au travers de la forme du message, on observe ici la stratégie de positionnement des élus conduite par le technicien.

Au quotidien, les pratiques des techniciens sont donc principalement consacrées et centrées sur la gestion administrative. Le niveau métropolitain étant en charge de l'ingénierie d'un grand nombre de dispositifs, les tâches administratives à effectuer s'imposent aux acteurs métropolitains par contrainte. Ces pratiques sont ancrées dans un entrelacs de relations entre acteurs et institutions ainsi que dans des routines qui facilitent l'évolution des techniciens dans un quotidien dense et accéléré. Ici, les instruments, procédures de gestion et dispositifs, « assument un double rôle cognitif (de découpage et de catégorisation du réel) et normatif (de définition de modèles de comportement légitimes). Ils participent autant à la production de connaissances (par prélèvement et mise en forme d'informations) qu'ils orientent les conduites (modèles de comportement, passages obligés, routines). Ils produisent de la connaissance sur le social, la mettent en forme et la diffusent. Ils stabilisent et normalisent des relations et les rendent prévisibles »<sup>175</sup>. Or, ces routines ne sont pas forcément efficaces car « sont issues de l'interprétation d'expériences passées, mais jouent un rôle de filtres, amplifiant les biais cognitifs de l'organisation »<sup>176</sup>. Elles font ainsi appel à des schèmes cognitifs sociétaux qui dépassent la seule volonté des agents, telle que la recherche d'efficacité et d'objectivité.

De fait, ces pratiques classent et encodent la réalité en prélevant et mettant en forme l'information. Cette mise en forme s'opère sans réflexion sur l'ensemble du travail mené. Les outils ne sont en effet pas réellement travaillés et optimisés, mais il n'y a surtout pas de conscience qu'il s'agit d'un cadre explicitant et structurant l'action des techniciens de la communauté d'agglomération. Un paradoxe se dessine donc : on constate que cette lourdeur administrative conduit les agents à s'en plaindre, mais ils contribuent à l'alimenter dans un même temps. Cette lourdeur administrative offre en effet une structure et un cadre d'action et de pensée confortable. Ainsi, peu de temps est consacré à réfléchir et remettre en question les contenus des actions et bien plus aux procédures qui bornent l'action. La manière dont les agents de la Métro communiquent est empreinte de ce cadre administratif, gestionnaire et institutionnel, sans que ce ne soit délibéré. La réalité est codée par une terminologie particulière, ce qui donne un aperçu de la manière dont le système observé s'organise. L'action

---

175 HALPERN C., P. LASCOUMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, op. cit., p. 38.

176 AGGERI F. et J. LABATUT, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », op. cit., p. 70.



apparaît alors au service de l'administratif, bien plus que l'inverse. Cependant, l'action centrée sur l'administratif produit une vision de la réalité sociale à distance des quartiers défavorisés et n'empêche pas que se dessinent des enjeux de définition de statuts et de pouvoir entre élus et techniciens. Le rôle de l'agent se définit ainsi : il doit « simplifier la complexité du monde aux fins de le rendre gouvernable par les hommes politiques »<sup>177</sup>, par tout un travail de réécriture et de mise en forme de l'information. Pour Emilie Biland, « La culture de l'écrit des fonctionnaires est un vecteur majeur de leur contribution à la production des politiques publiques »<sup>178</sup>. L'agent fait pleinement partie du processus politique, mais ne se rend pourtant pas compte des conséquences de son action. Le travail d'appropriation de la norme n'est pas conscientisé par les acteurs, ni leur inscription dans le processus institutionnel et politique.

Le chargé de mission a tendance à valoriser son propre travail dans le système institutionnel, alors même que ce travail est structuré et s'appuie sur une équipe de travail et une direction. Comment l'ensemble de ces éléments identifiés s'inscrivent pleinement dans un fonctionnement collectif, notamment au sein de l'équipe politique de la ville ?

## **B. En collectif, quelle organisation du travail ?**

Comment se situe chaque agent au sein de l'équipe dans laquelle il évolue ? De quel point de vue chaque individu vit son inscription dans l'organisation institutionnelle ? Puisque le travail de chaque agent s'organise au sein d'une équipe, elle-même intégrée au sein d'une direction, qu'en est-il lorsque le travail est partagé ?

La sociologie de l'institution souligne combien l'institution est façonnée à la fois par l'institué, que constituent les normes, les règles et les procédures, et également par les agents qui participent à construire cet institué<sup>179</sup>. Comment les acteurs s'investissent-ils en équipe dans la construction de l'institué ? Paradoxalement, chaque agent a l'illusion d'être libre, bien que son inscription au sein de la collectivité s'effectue par l'intériorisation des normes institutionnelles. Cette tension n'engendre pourtant pas de conflits ouverts au sein de l'équipe, chacun gardant pour soi ses griefs.

---

177EYMERI-DOUZANS J.-M., « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 63.

178BILAND É., « Les cultures d'institution », *op. cit.*, p. 181.

179LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*

## 1. Être cadre, c'est être libre ?

Les chargés de mission évoluent à distance de leur hiérarchie et se considèrent alors responsables et autonomes, valorisant leurs visions et leurs choix personnels au quotidien.

Au sein de la direction déléguée au développement solidaire, si les chargés de mission sont fréquemment en contact avec leur directeur de service, partageant les mêmes locaux que lui, ils ne fréquentent pas leur directeur délégué. De manière générale, les agents du service politique de la ville ne sont pas en contact régulier avec l'ensemble des directeurs généraux et le directeur général des services. Les chargés de mission sont amenés à rencontrer de temps à autre leur directeur délégué dans les couloirs ou lors de sa tournée dans les bureaux des agents de sa direction. Il s'agit souvent d'un temps de rencontre, et non pas de travail avec ce dernier, dont le bureau est situé au bout de l'aile du bâtiment. Afin d'accéder à son bureau, les agents doivent sortir de leur service en actionnant une porte automatique, traverser une entrée, située sur le palier de l'étage et activer leur badge afin d'entrer dans les bureaux situés à l'opposé du service politique de la ville. Cette configuration spatiale n'encourage pas l'accès au directeur délégué, qui exige que chaque personne cherchant à le joindre justifie l'objet de sa visite auprès de son assistante. En outre, il arrive fréquemment que le directeur délégué soit absent ou en rendez-vous au siège de la communauté d'agglomération.

De manière générale, l'échelon des chargés de mission et celui des directeurs délégués sont distants.

En 2012, lors d'un déjeuner dans la cafétéria de la direction, je suis témoin d'une discussion où, Marie-Anne P., chargée de mission au sein du service insertion et emploi depuis plus de cinq ans, fait part aux agents de la direction présents de son entrevue le matin avec Bernard Balodi, directeur délégué de la direction au développement solidaire. Alors que nous sommes en période d'annonces d'augmentation de salaires, ce dernier lui a demandé la veille de se présenter à son bureau. Marie-Anne P. sait donc qu'il souhaite lui remettre en mains propres la décision hiérarchique qui marque son avancement dans la grille de salaire, privilège réservé à certains agents, du fait de leur ancienneté et des informations que le directeur délégué a pu transmettre à la direction générale. Alors qu'elle franchit son bureau, après l'avoir salué, elle raconte à son auditoire présent que Bernard Balodi lui remet la lettre en question.

**Marie-Anne P.** : Mais là, sur la lettre j'ai vu que c'était adressé à Karen V. [l'assistante administrative de son service]. Donc je lui dis qu'il s'est trompé et je lui rends la lettre. Sauf que là, au lieu de me remettre une lettre adressée à mon nom, il me demande : « mais vous n'êtes pas Karen V. ? ». Vous imaginez ? Ça fait cinq ans que je bosse ici et il ne sait même pas comment je m'appelle !

Dépitée, Marie-Anne P. réalise qu'après trois ans de service à la tête de la même

direction, le directeur délégué n'a donc toujours pas identifié comment se nommaient tous les agents de sa direction, qui compte au plus une cinquantaine de personnes.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2012)*

Cette anecdote a par la suite desservi d'autant plus la légitimité d'un directeur délégué déjà peu en contact avec ses agents et n'a pas aidé cette chargée de mission à se sentir reconnue dans son travail.

En 2013, après deux ans de service au sein de la communauté d'agglomération, je croise une personne qui m'est inconnue dans les couloirs de mon service. Alors qu'il n'existe pas d'accueil à proprement parler dans notre bâtiment, je lui propose de l'aider, en lui demandant si elle ne cherche pas quelqu'un en particulier. Offusquée, cette dernière me répond : « non merci, je n'ai pas besoin d'aide, je suis Maryvonne Cerbirès ! ». Maryvonne Cerbirès est en réalité la directrice générale déléguée aux moyens généraux et chargée depuis des années d'organiser matériellement la collectivité. Alors que nous ne travaillons pas sur les mêmes sites, je ne l'avais jamais rencontrée auparavant et donc non identifiée à première vue. Le ton employé par cette directrice me signifie que j'aurais dû être à même de la reconnaître, étant donné son grade et son statut dans la collectivité.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2013)*

Ces deux exemples illustrent que, pour l'agent, sa hiérarchie n'est pas très présente. Les déficits de connaissance entre agents et directions déléguées sont réciproques, entraînant malaises voire offenses entre agents.

Au sein même de l'équipe politique de la ville, le directeur du service n'exige que peu de rendus aux agents de son équipe. Après six mois d'exercice après sa prise de fonction, Christian T., directeur du service politique de la ville reçoit les agents de son service pour les entretiens annuels. Il déclare ainsi difficile pour lui d'évaluer le travail d'Isabelle K., chargée de mission jeunesse, prévention de la délinquance et participation des habitants, alors même que son congé maternité s'est achevé depuis trois mois. Cet aveu pointe que le directeur du service ne suit pas quotidiennement ni hebdomadairement le travail de ses agents et qu'il est donc pour lui ardu de se représenter les conditions de travail et les tâches de ces derniers. Pour les cadres du service, ce fonctionnement apparaît comme un manquement professionnel de leur directeur, mais également comme une preuve de leur relative liberté afin d'organiser leur travail selon leurs propres souhaits. En tant que cadre, les chargés de mission sont donc libres d'organiser leur travail et de juger des échéances et tâches prioritaires. Chaque chargé de mission constitue ses propres listes de tâches « à faire » et son calendrier, en fonction des temps de rencontre à l'extérieur de l'institution, de sa sujétion aux exigences administratives ou des priorités fixées

avec son élu de référence. Ces cadres vivent leur travail par le mode de l'auto-régulation. D'ailleurs, il n'est pas aisé de saisir ce qui relève du domaine de l'obligatoire ou non. Les agents obéissent à la maxime « il faut », davantage « qu'on doit », intériorisant ce qui est de l'ordre de l'exigence due à leur rôle.

Chacun interprète à sa façon son rôle professionnel et institutionnel, en fonction de ses propres priorités, de sa place dans l'équipe ou de ses relations avec le directeur. Lorsque la contrainte s'exprime et s'applique directement, elle est souvent mal vécue par les agents, qui éprouvent un ressentiment à l'égard de la hiérarchie. Ainsi, le directeur du service insertion et emploi, Stéphane E., exige de ses agents qu'ils renseignent leur emploi du temps sur l'intranet et le respectent, qu'ils l'avertissent de toute absence à leur bureau et que les « récupérations de temps de travail » (RTT) soient prises le mercredi ou le vendredi comme le préconise le règlement de la collectivité. Ce genre de pratiques est mal perçu, voire considéré comme un contrôle mal placé au sein de l'équipe politique de la ville, où il arrive que certains agents préviennent le matin même de leur absence l'après-midi. Ces libertés que les agents s'octroient, bravant les règlements imposés par la direction que suit à la lettre Stéphane E., peuvent être considérées comme des résistances utiles à l'institutionnalisation. Paradoxalement, pour reprendre les termes de Choukri Hmed et Sylvain Laurens, il s'agit de « résistances contrôlées collectivement »<sup>180</sup>, qui pointent l'appropriation de l'institution par les agents et le mode sur lequel ils vivent leur travail. Les chargés de mission se sentent ainsi d'autant plus responsables de l'animation et du suivi de leur thématique qu'ils ont l'impression de s'octroyer les libertés qu'ils souhaitent. Moins l'institution leur impose directement un fonctionnement, plus ils ont l'impression que leur action individuelle participe à l'action politique métropolitaine. Ce fonctionnement est renforcé du fait que le travail individuel est peu vérifié, mis à part au travers de l'agenda de l'intranet, visible par chacun, mais soumis aux bonnes volontés des agents de le renseigner. Aucun bilan formel régulier n'est organisé avec le chef du service pour vérifier le travail accompli, mesurer l'ampleur de ce qui a été effectué et de ce qu'il reste à faire. Par ailleurs, cette illusion d'indépendance à l'égard de l'institution est renforcée par le fait que chaque chargé de mission est amené sur sa thématique à effectuer des déplacements fréquents sur l'agglomération, afin de rencontrer des acteurs institutionnels ou associatifs.

Cette sensation d'autonomie et de responsabilité qu'éprouve chaque chargé de mission amène les agents à considérer leur travail d'une certaine manière. Ainsi, si être cadre c'est être libre, le

---

180HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », *Sociologie de l'institution*, Belin., Paris, 2011, p. 144.

travail est bien plus qu'un simple emploi. Au sein de la communauté d'agglomération, les cadres A sont soumis à une règle quant à la gestion de leurs horaires. Les cadres ne sont pas contraints de « pointer »<sup>181</sup>. Cependant, ils doivent effectuer leurs 39 heures hebdomadaires répartis sur cinq jours en 7h48 de travail quotidien. Afin de respecter les 35 heures hebdomadaires, ils doivent donc « récupérer » ces quatre heures sous la forme de RTT, tous les quinze jours. Rares sont les cadres qui revendiquent le fait de ne faire que 35 heures hebdomadaires, ou d'utiliser tous leurs RTT. D'ailleurs, certains agents surveillent fréquemment leurs collègues ainsi : « tiens, il est 9h35 et il n'est toujours pas arrivé... », « 16h20, il est déjà parti ! Y'en a qui s'embêtent pas... ». La faiblesse de la contrainte hiérarchique conduit à une ambiance de justification et de concurrence entre cadres. Les cadres ne travaillent pas seulement pour obtenir un salaire, mais cherchent également à montrer qu'ils sont engagés dans leurs missions. Ceux qui ne le sont pas sont donc désignés par le groupe, ici l'équipe de travail. Ainsi lorsque certains agents demandent, après quelques années de présence au sein de l'institution, s'il est possible d'avoir accès à leur messagerie professionnelle en dehors de leur lieu de travail et depuis leur domicile, ils se voient répondre par leurs collègues : « ah bon ?! Tu ne sais pas comment faire ? ». Le groupe leur rappelle la norme, qui consiste à porter ses missions, même lorsqu'on franchit la porte de sortie de l'institution.

Odile P., cadre B dans une municipalité de l'agglomération est recrutée au sein de l'équipe politique de la ville sur un poste connu pour être chargé et est promue cadre A. Arrivée en septembre 2013, dans un contexte gestionnaire particulier, un grand nombre de tâches laissées en suspens depuis le départ de sa prédécesseuse l'attendent. Au fil des semaines, ces journées s'allongent, puis elle emporte du travail à faire chez elle les soirs et le week-end. La fatigue s'accumule de plus en plus, elle-même déclare avoir du mal à tout faire et nous l'observons maigrir semaines après semaines. Certains membres de l'équipe finissent par lui dire qu'elle doit se ménager, au risque de craquer. Pour elle, il s'agit d'une manière de faire ses preuves, alors qu'on lui a accordé une promotion. C'est d'ailleurs l'argument qu'avanceront certains chefs de service, lorsque le problème sera évoqué pendant une réunion d'équipe : elle doit assumer un poste de cadre A, et il est normal qu'on lui en demande plus à certaines périodes de l'année. D'autres membres de l'équipe l'avertissent alors qu'il lui faut apprendre à s'affirmer, à mettre des priorités, à refuser certaines commandes, bien qu'elle semble en être incapable. Elle finit par être en arrêt maladie pendant plusieurs jours.

Au-delà de sa propre personnalité qui l'amène à refuser certaines tâches avec plus ou moins de facilité, pourquoi les chefs de service la laissent aller jusqu'à l'épuisement professionnel, laissant son poste vacant, sans agent pour traiter les dossiers qui s'accumulent ? Alors même qu'elle vient de prendre son poste, la logique veut qu'elle priorise par elle-même sa charge de travail, au quotidien. Ce ne sont pas ses deux chefs

---

181 Cette opération qui consiste à enregistrer toute sortie et entrée des locaux par un badge et qui calcule le temps de présence réel dans les locaux de la collectivité a été décrite dans le chapitre premier.

de service qui effectuent les choix pour elle, bien qu'ils pourraient avoir une vision globale du poste.

*(Notes du carnet d'observation de janvier 2014)*

L'institution, par les chargés de mission, la direction et le fonctionnement collectif, considère que c'est aux cadres de poser des priorités puisqu'ils sont les seuls à même d'avoir une vision complète de leurs missions. Or, les choix sont souvent pris dans l'urgence des situations. Pour l'observateur extérieur, ils deviennent des non choix. Pourtant, ces cadres A ont la sensation d'effectuer des choix, selon leurs propres perceptions de leur travail. C'est ainsi qu'Odile P. s'entend dire par ses collègues de travail : « c'est à toi de dire non ». Ici, malgré une institution formatée par des procédures qui cadrent les marges de manœuvres de chacun, les individus se sentent porter les processus. Malgré la violence que ces situations peuvent générer, les agents ne tentent pas de renverser l'ordre établi et les contraintes qui s'imposent à eux. Ils s'accrochent à leur poste coûte que coûte, quitte à mettre en jeu leur propre santé. Certes, tous ne sont pas fonctionnaires puisque une petite moitié de l'équipe est composée d'agents contractuels, donc dépendants du marché de l'emploi s'ils décident de quitter leur poste.

À première vue, c'est donc l'individualité qui régule et qui permet de gommer le cadre du pouvoir. L'individu participe à la construction de l'institution et des règles qui contraignent son action et structurent son quotidien, grâce à son engagement dans l'action. Une tension s'opère entre les investissements de chacun des membres de l'institution et l'institué, tout ce qui désigne les procédures, règles, limites collectives et rôles à tenir. Chaque agent est soumis à cette tension : pourquoi agit-il ainsi ? Est-ce de son plein gré ou contraint par l'institution ? Le point de vue de Jack Evetts, cité par Valérie Boussard, apporte un éclairage : « la formalisation de pratiques professionnelles est un moyen de peser sur les comportements et attitudes, tout en restant dans un cadre où autonomie et responsabilité sont des valeurs centrales »<sup>182</sup>. L'institution, par l'imposition de procédures conduit les agents à s'auto-contraindre en intériorisant les exigences institutionnelles. Le fonctionnement institutionnel permet à chacun de se considérer comme autonome et responsable. Cette intériorisation des exigences questionne le rapport à l'institution des agents. Le rapport des agents à l'institution s'inscrit dans une configuration relationnelle entre pairs où s'imposent des rôles à tenir, que se renvoient sans cesse les individus entre eux. Pour reprendre les termes de Rémi Lefebvre, si les rôles s'imposent aux acteurs, « c'est parce qu'ils constituent des modèles d'action et des

---

<sup>182</sup>Evett J. «The sociological Analysis of Professionalism, Occupational change in the Modern World", International Sociology, Vol 18(2), London, Sage, 2003 In BOUSSARD V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, op. cit., p. 20.

ressources autant que des contraintes »<sup>183</sup>. Ainsi, chaque chargé de mission se figure le rôle qu'il doit tenir et que ses collègues devraient également endosser.

Bien que tous les agents du service politique de la ville fassent partie d'une même équipe de travail et que leurs fiches de poste aient été façonnées en fonction du même contrat urbain de cohésion sociale, certains soulignent les différences de fonction entre eux et leurs collègues. C'est ainsi que Sylvie O. décrit le travail de Martin T. : « de toutes façons on ne fait vraiment pas le même métier » ou lorsqu'Isabelle K. revendique de porter moins de missions auprès de Christian T., car « il y en a qui sont beaucoup plus chargés que d'autres ici ! ». Ces réclamations s'inscrivent dans un contexte où certains chargés de mission ont la sensation d'être surchargés de travail et peinent à accomplir l'ensemble de leurs missions. Cependant, elles montrent également que le statut de chargé de mission oblige à ne pas respecter le temps maximum de travail, à être force d'initiative ou à travailler davantage, comme le font Sylvie O. et Isabelle K. Ces rôles, bien que bornés institutionnellement, notamment sur la gestion du temps de travail normée par une note de la direction, n'en sont pas moins en définition constante par les agents de l'institution. Ces agents et leurs rôles sont tenus par une « configuration relationnelle [qui] les empêche de totalement se désinvestir »<sup>184</sup>. Or, le fait de bien jouer son rôle ou non positionne les individus dans le groupe. Cette position dans le groupe est perçue différemment en fonction de chacun, selon les exigences institutionnelles qu'il a intégrées et selon l'idéal qu'il se fait de son propre métier. La gestion des horaires est une exigence, mais la maîtrise des procédures techniques peut également en être, tout comme l'aisance relationnelle aux côtés des élus ou bien l'habileté à décoder les jeux partisans au sein de la communauté d'agglomération.

## 2. Un difficile partage du travail

Chaque agent de l'équipe politique de la ville, bien qu'il ait la sensation d'agir et de « porter » relativement seul sa thématique, est intégré à un groupe professionnel, son équipe. Cette équipe l'amène à être en relation avec d'autres agents et à prendre place par rapport aux autres individus. Au-dessus de chaque chargé de mission est placé un directeur d'équipe qui doit organiser le travail collectif.

À la tête de l'équipe politique de la ville, Annie C., puis Jean S. et Christian T. se succéderont au poste de chef de service, qui deviendra en 2013 un poste de directeur de service. Ces derniers

---

183LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 221.

184BENQUET M., *Encaisser !*, *op. cit.*, p. 14.

sont garants du travail de leurs agents sur les thématiques du CUCS et sont en relation directe avec l'ensemble des élus de la commission politique de la ville et de Bernard Balodi, directeur général délégué au développement solidaire. Au sein de l'équipe, chaque agent est responsable de l'animation et du suivi de sa propre thématique. Les agents chargés de la thématique éducative sont conduits à travailler avec différents acteurs et structures, dont les services éducation des villes et ceux chargés du DRE, l'inspection académique, les services de la préfecture, la caisse d'allocations familiales, les conseils régional et général et les structures porteuses d'action, associatives ou communales. Ils animent un réseau d'acteurs sur l'agglomération et suivent des actions sur l'ensemble du territoire. Au sein de l'équipe politique de la ville, la thématique éducation fait figure d'exception, car l'importante gestion du dispositif de réussite éducative a conduit à l'embauche de plusieurs personnes, qui forment un pôle éducation. Les chargés de mission des autres thématiques sont quant à eux seuls et sont davantage conduits à collaborer avec des acteurs extérieurs à l'institution qu'avec leurs collègues métropolitains. Lorsqu'il est question de partager le travail, au-delà de l'espace de travail, les chargés de mission de l'équipe politique de la ville ainsi que ceux du pôle éducation peinent à se retrouver et à se confronter.

Lorsque la communauté d'agglomération est sollicitée en 2012 par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD) rattaché au ministère de l'intérieur, plusieurs chargées de mission sont concernées. Isabelle K., qui porte la thématique prévention de la délinquance et jeunesse ainsi que les chargées de mission du pôle éducation, Sylvie O., directrice du GIP et moi-même, coordinatrice du projet de réussite éducative pour les 16-18 ans, décidons de nous partager les trois réunions qui se déroulent à Paris. Le déplacement par train se fait généralement sur une journée pour participer à ces groupes de travail qui nous permettent de rencontrer des acteurs associatifs et institutionnels et de « faire du réseau ». À la suite de ces trois réunions, nous ne parvenons finalement pas à nous retrouver lors d'un temps de travail à trois afin d'utiliser l'ensemble des informations et des ressources collectées lors de ces réunions au SGCIPD. Alors même que ces déplacements parisiens sont coûteux financièrement pour la collectivité et en temps pour chaque chargée de mission, aucune ne prend l'initiative de se réunir avec les autres.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2012)*

Le partage des temps de travail et de réflexion n'est pas aisé au sein de cette équipe. Pourtant, à la rentrée scolaire 2011, une tentative se fait jour pour discuter des contenus des thématiques lors des réunions d'équipe. Ces réunions se déroulent à heures et jours fixes chaque semaine et constituent le seul lieu de rencontre formel des chargés de mission de l'équipe.

Le 27 septembre 2011, Annie C. envoie un courriel à son équipe et écrit : « Les ordres



du jour seront précisés ultérieurement et notamment les points d'étape thématiques par chacun d'entre vous : vous pouvez dès à présent faire des propositions en ce sens ».

La veille, elle propose en effet des échanges sur les thématiques :

De : Annie C./La Metro

A : équipe politique de la ville

Date : 26/09/2011 11:03

Objet : Réunion équipe

Bonjour,

je vous confirme que la prochaine réunion d'équipe aura lieu demain :  
mardi 27 septembre de 9h à 10h30 salle Isère

A l'ordre du jour :

- informations et échanges sur les deux prochains évènements GUSP, avec Martin T.
- informations et échanges sur la thématique Education, dont projet PRE 16-18 ans, avec Sylvie O. et Manon P.
- retour sur l'avancement des réflexions des élus concernant la politique de solidarité, avec Annie C.
- calendrier programmation CUCS : réunions de pré-instruction à caler
- divers

Les prochaines réunions auront lieu les : 4/10 et 11/10.

Il est proposé qu'à chaque réunion, un ou deux chargés de mission présente un point d'étape sur la thématique dont il est le référent. J'attends donc vos propositions pour ces prochaines réunions.

Comptant sur votre participation,

Cordialement

*(Courriel de la chef de service politique de la ville aux membres de son équipe du 26 septembre 2011)*

Or, cette tentative ne perdure pas, rapidement rattrapée par les dispositifs et leur calendrier. Ce choix ne s'explique pas par un manquement de la hiérarchie ou des chargés de mission, mais par des urgences administratives à gérer, qui s'imposent à tous. Peu à peu, l'instruction et la programmation du CUCS approchant, les ordres du jour de ces réunions d'équipe évoluent et orientent de fait la teneur des discussions en équipes.

De : Annie C./La Metro

A : équipe politique de la ville

Date : 03/11/2011 16:25

Objet : Prochaine réunion d'équipe

mardi 8 novembre de 9h à 10h30 - salle Chartreuse - 1er étage

A l'ordre du jour :

- CUCS et fonds de cohésion : Point d'étape sur les consultations en cours et à venir

- paiement des factures 2011

- CUCS 2012 :

\* Répartition des enveloppes thématiques

\* Actions à maîtrise d'ouvrage Métro : programmation 2012 - Dépôt sur poliville

- Politique de solidarité :

\* Point sur les rencontres des communes

\* Plan prévisionnel 2012 - validé par les élus

- Commission du 16/11 :

\* Bilan de la politique de solidarité 2011 (point de situation budgétaire et suivi évaluation des actions) et orientations 2012

- Divers

*(Courriel de la chef de service politique de la ville aux membres de son équipe du 3 novembre 2011)*

Les réunions du mois de novembre sont uniquement concentrées sur la gestion des programmations des actions du contrat urbain de cohésion sociale et du fonds de cohésion sociale. La réunion du 29 novembre 2011 est consacrée à un point sur ces programmations, « notamment : tableau de bord fonds de cohésion et présentation des actions agglomération et intercommunales pour la réunion de pré-instruction du 5/12 »<sup>185</sup>. Les « informations et échanges » sur les thématiques ont rapidement disparu des ordres du jour, faute de temps. D'ailleurs, en 2011, les ordres du jour étaient annoncés par courriel quelques jours avant la réunion, puis ils sont peu à peu remplacés par des courriels annonçant la veille de la réunion le déroulé, et finissent par disparaître presque définitivement. Par souci d'urgence gestionnaire, les réunions d'équipe deviennent régies par les tâches administratives, qui structurent ces temps et le mode de communication entre agents d'une même équipe. Ainsi, les chargés de mission échangent peu de courriels, mis à part sur la gestion des dossiers. Comme le soulignent les courriels qui suivent, quelle que soit la période de l'année, les échanges sont majoritairement structurés par la technicité, soit la gestion des outils et des procédures ainsi que leur fonctionnement.

En octobre 2011, les chargés de mission de l'équipe politique de la ville travaillent à l'élaboration d'un guide d'évaluation de leurs thématiques, guidés par Elise G., chargée d'évaluation à la direction de la performance et de l'évaluation de la communauté d'agglomération.

De : Annie C./La Metro

A : équipe politique de la ville

---

185 Courriel de la chef de service politique de la ville aux membres de son équipe du 23/11/11.

Date : 10/10/2011 17:27

Objet : Finalisation du projet de guide du suivi et de l'évaluation CUCS 2011-2014

Bonjour,

le projet de guide de suivi et de l'évaluation a été présenté et validé en comité de pilotage partenarial.

Après l'étape 1 de 1er toilettage du corpus d'indicateurs existants que vous avez réalisé avec Elise, le projet de guide a été présenté le 14 septembre dernier aux chefs de projet avec un retour de leurs commentaires prévue le 19 octobre prochain.

Pour l'étape 2 de finalisation des indicateurs, Elise et moi-même proposons une journée (le 3 novembre) au cours de laquelle serait consacrée 1h à 1h30 par chargé de mission en fonction des thématiques qu'il porte.

Vous trouverez ci-joint une note avec les plages horaires et les lieux proposés ainsi que les modalités d'organisation. Je vous remercie de faire des propositions d'horaires en compatibilité avec vos agendas respectifs.

L'organisation de cette journée sera, une fois calée avec vous, présentée aux chefs de projet communaux et aux autres partenaires. Il est proposé d'associer 1 ou 2 porteurs de projet par thématique à l'aise dans les bilans voire évaluations d'actions.

Je vous joins également le projet de guide : les éléments restant à renseigner sont surlignés en jaune.

L'étape 3 sera la rédaction du guide définitif. Puis suivra sa mise en oeuvre concrète : des attentes sont déjà exprimées pour le prochain comité de pilotage partenarial.

L'organisation de cette journée sera abordée demain matin en réunion d'équipe (pour ceux qui y participeront).

Cordialement à vous

*(Courriel de la chargée de mission évaluation aux membres de l'équipe politique de la ville du 10 octobre 2011)*

Les chargés de mission sont ainsi invités à travailler sur des critères d'évaluation de leurs thématiques, ce qui devient un travail de « toilettage du corpus d'indicateurs » des actions évaluées, qui perdent toute réalité humaine, remodelées par un langage gestionnaire. C'est ainsi que les actions deviennent peu à peu des dossiers à gérer, puis des sommes d'argent, que chaque responsable peut utiliser, transmettre et transformer à sa guise.

De : Jean S./La Metro

A : Stéphane E./La Metro

Date : 18/07/2012 08:56

Cc : équipe politique de la ville, Bernard B./La Metro

Objet : Tr : Re: Budget 2013

Bonjour Stéphane,

j'ai fait un point avec Christine concernant ce qui nous restait en fonctionnement. Nous

pouvons récupérer des fonds que j'avais en ingénierie et que je ne vais pas dépenser. Nous n'avons pas de marges sur le CUCS ni sur le fond de cohésion.

Toutefois cela nous permettra de gérer les demandes de dernière minute.

Je dispose donc soit de 33 K€, soit de 44 K€ (j'attends la réponse de Karim pour savoir si il prend ou non en charge sur son budget une mission confiée à un cabinet de consultants).

En ce qui me concerne, j'ai pour l'instant besoin de 6 K€ pour la thématique jeunesse et 3 K€ sur l'évaluation PV [politique de la ville], soit pour l'instant 9 K€.

Les chargés de missions font le tour des actions sur lesquels nous avons potentiellement des besoins.

J'ai identifié avec Alice les actions suivantes :

ASL Code de la route : 2 K€

Rom' Action : 5 K€

Paniers solidaires : 10 K€

Je propose que nous listions ce qui nous semble intéressant, (même si nous dépassons le budget), que chaque thématique soit vue avec l'élu référent et que le bureau choisisse en dernière instance début septembre.

Qu'en penses-tu ?

A+

Jean S.

*(Courriel du chef de service politique de la ville au chef de service insertion et emploi du 18 juillet 2012)*

Chacun tente ainsi de contourner le fonctionnement administratif complexe en récupérant des sommes sur des enveloppes diverses afin de les utiliser pour d'autres objets.

Puisque les seuls échanges entre membres de l'équipe reposent sur des questions techniques et de gestion, le collectif est uniquement travaillé au travers d'outils et de procédures. Si ces outils sont partagés par les membres de l'équipe politique de la ville, ils ne suscitent pas de confrontations d'idées entre ces derniers. Chacun se doit déjà d'être spécialiste du suivi et de l'évaluation de sa propre thématique et partage d'abord ce travail avec ses « partenaires »<sup>186</sup> institutionnels, hors de la communauté d'agglomération. De fait, on constate que le partage avec d'autres individus se déroule principalement en dehors de la collectivité. L'échange collectif au sein de l'équipe politique de la ville est alors évacué, chacun étant indépendant et responsable de sa propre thématique ou de ses propres missions. Au final, chaque chargé de mission est centré sur les urgences administratives à résoudre qui structurent le rapport à la réalité des quartiers, le temps et le mode de communication en équipe.

---

186 Nous reprenons ici un terme indigène, propre à l'administration, que le chapitre 6 analyse.

### 3. Un quotidien déconflictualisé

Ce peu de partage en collectif, bien qu'il puisse être imputé aux agents et à la typologie de leurs missions, surtout ouvertes sur l'extérieur du fait de leur position d'animateurs à l'échelle de l'agglomération, est aussi le fait d'un fonctionnement institutionnel. Centré sur une rationalisation du savoir et de l'expertise grâce à des techniques d'organisation et des dispositifs de gestion chronophages, le fonctionnement général ne conduit pas à des échanges entre agents, mais lisse voire engourdit leur pensée. Les échanges sont alors peu conflictuels.

En 2013, un jeudi après-midi. Alors que le calme règne dans le service politique de la ville, constitués de quelques mètres carrés composés d'une salle de réunion et de sept bureaux séparés par des murs en Formica, le téléphone d'un des membres de l'équipe sonne. Une discussion animée s'ensuit dont les propos parviennent largement jusqu'à mon bureau. Nous décidons, ma collègue et moi, de fermer notre porte, en s'excusant presque l'une et l'autre de le faire « parce que là on ne peut vraiment plus bosser ». Cette scène se répète plusieurs fois au cours des mois, sans que nous ne parvenions à demander à cette personne de parler moins fort ou de fermer la porte de son bureau.

*(Notes du carnet d'observation d'avril 2013)*

Qu'est-ce que cette gêne récurrente, qui ne débouche sur aucune demande, signifie ? Alors même que l'objectif visé est une meilleure efficacité, s'isoler peut être considéré comme le fait de cacher son travail de la vue et de l'ouïe des autres acteurs. Il y a ici la tentative de créer un espace privé qui n'a pas été prévu par l'organisation spatiale. Cela renvoie également à la manière dont chaque agent s'affirme dans le collectif. Les caractères trop affirmés et trop forts sont gérés avec difficulté dans l'équipe, notamment ceux qui sont bruyants ou peu attentifs aux autres. En somme, le fait d'affirmer une trop grande différence et de ne pas agir comme les autres embarrasse chacun et perturbe le fonctionnement de l'organisation. Paradoxalement, alors que chaque agent est centré sur sa propre thématique et ne cherche pas forcément à partager ses problèmes avec ses collègues, le fait de ne pas respecter un semblant de cohésion avec l'équipe est mal perçu, chacun intériorisant cet interdit. Bien que les agents ne partagent pas forcément des projets, s'isoler sciemment des autres membres de son équipe n'est pas autorisé par le collectif. Les conflits qui pourraient émerger dans l'équipe sont donc soigneusement évités, ce qui participe à la conformation au rôle institutionnel. Les agents se plient à ce mode de communication et de travail, car ils pensent ne pas avoir d'autre choix.

En décembre 2013, lorsqu'Isabelle K., chargée de mission jeunesse, prévention de la délinquance et participation des habitants, sort d'une réunion qu'elle a animée autour de la participation des habitants et qu'elle a mal vécue, elle s'adresse directement à Christophe T., son chef de service.

Elle s'est sentie malmenée par des acteurs d'autres institutions qui venaient chercher un contenu qu'ils n'ont pas trouvé. Elle met alors son chef de service devant un choix binaire : soit il prend la décision de lui retirer cette thématique, qu'elle ne parvient pas à bien conduire puisque travaillant par ailleurs sur deux autres thématiques, soit il lui donne les moyens de ne pas se faire bousculer en réunion, c'est-à-dire du temps et un portage politique qui lui permettraient de se doter d'une réelle légitimité aux yeux des acteurs extérieurs.

Christophe T. sait qu'il doit faire avec un calendrier électoral qui empêche sa hiérarchie de se positionner sur toute demande de renfort sur le poste d'Isabelle K. avant l'élection des nouveaux élus. Par ailleurs, il projette aussi le passage de la communauté d'agglomération en métropole prévu huit mois plus tard, qui offrira sans doute un aménagement différent du service, avec probablement plus de moyens à sa disposition. C'est pourquoi il lui répond alors qu'il comprend sa position, mais qu'il lui faut attendre certaines échéances sur lesquelles il n'a pas de prises ; arguments sur lesquels Isabelle K. doit se ranger.

*(Notes du carnet d'observation de décembre 2013)*

Comme fréquemment lorsqu'une difficulté organisationnelle survient, la hiérarchie envoie en retour un message de compréhension et d'empathie. Ce directeur de service constate les difficultés qu'éprouvent ses agents, mais a intégré par ailleurs des contraintes qui lui paraissent infranchissables. Les agents en difficulté comprennent et acceptent alors ce positionnement comme une fatalité, entretenant à leur tour cette impossibilité à résister et à agir face à cet état de fait. Certains agents de catégorie C éprouvent davantage de difficultés à accepter ce genre de frustrations et de pressions. Ils les expriment d'ailleurs de manière plus démonstrative, par des pleurs, ou par des arrêts de travail. Pour les agents de catégorie A, cadres, ces pressions font partie de l'organisation et du travail, même si elles les conduisent à éprouver des frustrations et des difficultés au quotidien. Ces cadres ont notamment la sensation d'accomplir leur travail de manière superficielle, faute de disponibilité.

Cette organisation du travail est peu mise à plat, remise en question et travaillée en collectif. La répartition des tâches au sein de l'équipe se déroule comme s'il s'agissait d'un donné, figé dans le temps, hors de portée de toute décision modificatrice. Ainsi, certains sont en charge de trois thématiques, d'autres d'une seule et la répartition des tâches administratives entre les chargés de mission et l'assistante administrative n'apparaît pas contrôlée par la hiérarchie. En outre, untel est en charge de missions subsidiaires, tel le suivi de l'évaluation du contrat urbain de cohésion sociale, alors même qu'il aimerait que ses collègues partagent avec lui la responsabilité de l'évaluation. On observe à la fois un empilement organisationnel et une résignation, qui contraignent le travail de chacun et fixe les marges de manœuvre possibles.

S'ils sont entendus, les dysfonctionnements institutionnels ne sont pas pour autant considérés comme des opportunités pour améliorer l'efficacité de l'action.

Après de longs mois de programmation des actions du CUCS et du FCS, un conflit éclate au sein du pôle égalité de l'équipe.

Ce pôle doit mettre en œuvre une « démarche égalité », transversale dans l'ensemble des services et est composé de plusieurs cadres de différents services. Il est coordonné par Sylvie O., qui peine à trouver sa place en tant que coordinatrice de ce pôle. Peu à peu, la situation au sein du pôle se dégrade, ce qui rend le rôle de coordinatrice d'autant plus délicat à tenir. Certains agents ont progressivement déserté le pôle, ne se rendant plus aux réunions organisées par Sylvie O., d'autres se sont plaints d'une difficulté à collaborer au sein du pôle auprès de leurs directeurs de service respectifs. Sylvie O. fait également part à son directeur de service et à son élu de référence de la difficulté à porter cette politique publique. Elle menace de quitter cette fonction et les réunions de coordination du pôle égalité cessent dans une ambiance conflictuelle. Sylvie O. accuse en effet l'une des chargées de mission de son équipe de tout faire pour court-circuiter cette coordination. La relation entre les deux chargées de mission se dégrade rapidement, et elles finissent par s'éviter au sein du service.

Le conflit porte sur la légitimité de la coordinatrice à porter la thématique transversale et à imposer un programme d'actions aux autres cadres, sans avoir une quelconque position hiérarchique sur eux. Se pose donc un problème de positionnement qui relève d'une difficulté à faire équipe sans hiérarchie et à endosser un rôle de coordinateur sans pouvoirs, voire sans compétences pour ce faire. Pour Sylvie O., cela pointe la difficulté de cette « démarche égalité » à intéresser les agents et les élus et à devenir un réel enjeu politique et technique au sein de la communauté d'agglomération. La coordination transversale de cette politique est abandonnée. Le directeur du service peine à résoudre ce conflit entre deux membres de son équipe et ne travaille pas l'organisation de la thématique égalité au sein de l'équipe.

*(Notes du carnet de terrain d'avril 2013)*

À l'image de ce conflit vécu sur un mode personnel par ces deux chargées de missions qui s'opposent au sein du service politique de la ville, d'autres différends émergent sans qu'ils ne soient ouverts et travaillés par le collectif. On observe majoritairement des conflits latents plus qu'ouverts, chacun taisant ses griefs. La plupart des conflits sont également vécus sur un mode inter-individuel. Ce n'est pas le fonctionnement général qui est mis en cause, mais les personnes et leurs comportements.

Suite à un courriel reçu le 19 décembre 2011 de la part du chargé de mission santé de l'équipe politique de la ville, Daniel A., Sylvie O. réagit.

De : Daniel A./Mairie de Combes  
A : Sylvie O./La Metro  
Date :19/12/2011 13:56  
Cc : Jean S./La Metro  
Objet : langage

bjr Sivi

pas eu de réponse à mon mail précédent donc t'es d'accord je suppose  
il paraît que tu as discuté d'une conférence langage avec les DRE et on avait parlé de  
cela il y a un certain temps.

le groupe de travail sur le langage souhaiterait effectivement une manif comme cela  
pour informer et échanger sur le langage sachant que selon le CCAS de Naumur, l'él  
aurait aussi un projet de conf et que Educ Nat prépare un colloque sur les dyslexies  
on proposera aussi un projet de cycle formation à construire avec CNFPT  
donne moi ton avis  
daniel

Le jour même, Sylvie O. répond :

De : Sylvie O./La Metro  
A : Daniel A./La Metro  
Date : 19/12/2011 17:06  
Cc : Jean S./La Metro  
Objet : Re: langage

Bonsoir daniel,  
c'est pas parce que je ne réponds pas que je suis d'accord... c'est juste que je n'ai pas le  
temps...  
ce n'est pas "il paraît que" c'est ce que j'ai dit à la restitution sur l'étude de l'ors  
[organisme régional de santé] à la Métro : oui les préconisations "éducatives" du  
rapport seront reprises, notamment sous la forme d'un séminaire sur la question. et  
comme les préoccupations éducatives la dessus débordent la seule question du  
langage écrit/oral mais touche aussi aux autres langages (scientifiques, corporel,  
artistique etc...) ce sera un séminaire sur les langages.préparé avec l'Inspection  
académique.. mais pas avant l'automne car comme tu l'as vu le rectorat prépare un  
séminaire sur la dyslexie (sans l'IA [l'inspection académique]...)  
as-tu des CR [comptes-rendus] des groupes sur le langage?

à demain

*(Courriels des chargés de mission santé et éducation du 19 décembre 2011)*

Alors que Sylvie O. considère, comme d'autres agents de l'équipe politique de la ville, que  
Daniel A. n'est pas assez présent au sein de l'équipe et qu'il s'octroie une gestion relativement  
libre de son temps de travail<sup>187</sup>, sa réponse est euphémisée. Elle n'a « juste » pas le temps et lui  
fait comprendre qu'elle travaille, alors que lui non. S'il avait d'ailleurs été présent ou attentif à  
cette restitution de l'ORS, il n'aurait pas eu besoin de lui demander. Difficile collaboration entre  
la chargée de mission éducation et le chargé de mission santé, alors même que ces deux  
thématiques exigent des croisements, notamment sur la thématique du langage des enfants.

---

<sup>187</sup>Cet agent travaille à la Métro et à la ville de Combes. Il est régulièrement en congés, engagé  
bénévolement dans des missions humanitaires.



Bien que ces courriels posent des questions tels que le partage des thématiques, la répartition du temps de travail, la manière dont est travaillée la transversalité au sein de l'équipe et le contenu des actions menées sur le langage, le conflit prend une tournure de règlement de compte personnel entre deux agents. Alors que Jean S., directeur de l'équipe est mis en copie de ces deux courriels, le conflit latent et les enjeux qu'il soulève ne seront pas travaillés au sein de l'équipe.

En 2014, lorsque Daniel A. annonce son départ à la retraite au sein de l'équipe, il envoie à tous les agents de la direction générale déléguée un courriel leur annonçant la nouvelle.

De : Daniel A./La Metro  
A : Direction Générale Déléguée au Développement Solidaire  
Date : 24/03/2014 16:32  
Objet : départ sans fleurs ni couronnes

A mes futurs ex collègues de la Métro

Ca y est le temps de la retraite a sonné.. le 1er avril ... mon dernier poisson à ceux qui disent déjà : « ouf, il part enfin ».

La Métro est venu me chercher en 2000 pour mes compétences de médecin de santé publique afin de mettre en place la thématique santé dans la politique de la Ville. Ce travail s'est avéré intéressant au début avec des collègues d'origine variée, dont des spécialistes du terrain dans d'autres thématiques ; le travail s'est fait en toute complémentarité et respect des compétences de chacun.

Puis cela a changé doucement ; la politique de la ville a souhaité plutôt des gestionnaires et des réponses plus conformes aux intérêts des communes alors que le niveau d'agglomération apportait, selon moi, un plus évident et on m'a fait savoir que ma compétence de santé publique n'était plus utile...

Effectivement, la nouvelle orientation politique a plutôt nécessité des compétences politiques et le service est en passe de devenir une annexe de l'IEP [institut d'études politiques] avec tout le respect que j'ai pour cet institut avec lequel j'ai des liens réguliers comme nombre d'entre vous.

Mais je pense, pour paraphraser notre ami Darwin, que l'évolution des politiques publiques nécessite une variété des avis et des compétences ainsi qu'un esprit critique permanent ; la pensée unique n'est pas un gage d'évolution et la différence est nécessaire.

Ma place n'était alors plus dans ce service, comme on me l'a fait remarquer violemment à coup de recommandés réguliers et même un entretien disciplinaire prétexte, sans sanction bien sûr, en présence d'une drh [directrice des ressources humaines] autoritaire, méprisante et se prenant pour une juge toute puissante qui

voulait « casser du médecin » ...ah, petit pouvoir quand tu nous tiens...j'ai eu alors honte de travailler à la Métro.

Dans le service, j'ai également constaté que ma « compétence » de médecin, associée au fantasmatique « pouvoir médical », irritait certains.. ; j'aurais pu rester encore « au chaud » quelques années dans le confort de la sinécure métropolitaine mais avec mon refus de jouer au courtisan bobo obéissant « ça ne pouvait pas le faire ».

La santé publique des publics vulnérables nécessite-t-elle des compétences spécifiques ou bien est-ce une affaire de gestionnaire dans laquelle chacun peut se croire multi-compétent et jouer les apprentis sorciers, comme je l'ai entendu, au nom de la peur du pouvoir médical?

Il semble que la mode actuelle est de privilégier la 2ème hypothèse ; on voit même cela dans les soins, une autre composante de la santé publique, et notamment à l'hôpital... inquiétant tout cela ...

La santé! publique est souvent une patate chaude pour laquelle chacun renvoie à l'autre ses « compétences » , ou ses « non compétences », alors que, de fait, les collectivités font de la santé publique sans le savoir : logement, urbanisme, lien social, péri-scolaire, urbanisme, et même l'environnement comme la qualité de l'air ainsi que l'a montré (ou plutôt pas) le dernier épisode de la pollution. ; mais « pas touche », la santé, pour beaucoup, c'est encore les médicaments et les arrêts de travail.

Il reste encore du travail aux Don Quichotte de la politique de la ville et de la cohésion sociale..

Merci à ceux avec qui j'ai pu travailler et bon courage à ceux qui veulent bouger les choses, parce que c'est pas gagné...

Daniel A., médecin malgré eux

NB : je fais mon pot de départ le 1er avril dans un avion de la Malaysia airlines au-dessus de l'océan indien.. qui m'aime me suive...apportez du champagne et ..vos gilets de sauvetage...

*(Courriel du chargé de mission santé aux membres de la direction déléguée au développement solidaire du 24 mars 2014)*

Ce courriel fait rapidement le tour du service, faisant l'effet d'une petite bombe. Sur un fond ironique voire amer<sup>188</sup>, il pointe un certain nombre de dysfonctionnements, de conflits et désaccords larvés, qui ne sont exprimés qu'à l'annonce officielle du départ à la retraite. Ce courriel formule le malaise d'un agent au sein d'une équipe et d'une collectivité où il semblait difficile de collaborer depuis des années. Les agents sont ainsi pris dans un système qui les pousse à « rester encore “au chaud” [...] dans le confort de la sinécure métropolitaine ».

---

188 On se souviendra de l'accident de l'avion de la Malaysia Airlines quelques semaines auparavant.

Certains agents de l'équipe se sentent alors attaqués personnellement, alors même que le courriel pointe majoritairement des problèmes institutionnels tels que la teneur et les objectifs des politiques métropolitaines, le recrutement homogène de l'équipe politique de la ville ou la gestion des agents par les ressources humaines et la hiérarchie. À la suite de ce courriel, rien ne sera évoqué en réunion d'équipe par les agents et leurs directeurs, ni par la direction générale déléguée, chacun gardant pour soi ses griefs et considérant certainement qu'il s'agit du dernier coup d'éclat de cet agent.

Bien que les dissensions soient vécues sur un mode personnel par les agents, l'organisation institutionnelle et ses agents évacuent toute prise en compte des émotions personnelles et des subjectivités individuelles qui pourraient s'opposer à l'organisation générale et au fonctionnement en place. Au final, le quotidien est déconflictualisé, personne ne sachant résoudre les conflits qui émergent dans ce cadre professionnel et institutionnel, mais également parce que l'organisation du travail laisse peu de place à la confrontation d'idées. Marlène Benquet observe également ce système de contrainte au sein du monde de l'entreprise : « Contrainte ne signifie pas qu'on les oblige à faire une chose, mais que la configuration dans laquelle ils sont pris ne leur offre pas d'autres choix »<sup>189</sup>.

#### **4. Reproduction du pouvoir**

Au final, si l'institution nie les émotions et ressentis de ses agents, de leur côté les agents ont tendance à nier le cadre et les contraintes institutionnelles qui s'imposent à eux. Ils formulent ainsi leurs griefs contre les agents qui les entourent. C'est ainsi que se reproduisent des fonctionnements, sans que les agents qui participent à cette reproduction n'en soient conscients. Alors même qu'ils peuvent incriminer certains fonctionnements de l'institution, ils participent parfois à les pérenniser lors d'un changement de statut ou de missions.

Sylvie O. se plaint fréquemment des prises de positions et attitudes de ses supérieurs n+1 et n+2. Ils ne soutiennent et ne portent pas assez ses propres dossiers, faute d'investissement et d'expertise sur sa thématique. Elle considère ainsi qu'elle serait davantage compétente et capable de gérer une équipe que ne le font ses supérieurs. Son parcours professionnel l'ayant amenée à travailler sur l'ensemble des thématiques traitées par l'équipe, elle se sent parfois, selon ses dires, plus à même d'établir une stratégie que ces chefs et directeurs. En fin d'année 2012, elle leur reproche de ne pas assumer leur position de responsables, notamment lors de l'organisation d'un événementiel national, les journées nationales de la réussite éducative, portée par le

---

189BENQUET M., *Encaisser !*, op. cit., p. 125.

pôle éducation de l'équipe politique de la ville. Elle fait part de son énervement lors d'une coordination du pôle éducation, lorsque la chargée de mission embauchée pour l'organisation de ces journées insiste sur la difficulté à porter le congrès seule. Justifiant la situation, Sylvie O. explique que la gestion des priorités a été laissée à la charge des chargés de mission, incapables dans l'urgence de tout porter. En outre, elle considère que ce n'est pas un hasard si le nouveau directeur du service politique de la ville, Christophe T., a été recruté, car il serait peu apte à s'opposer aux élus. Elle leur reproche donc leur peu de connaissance et d'expertise des thématiques et leur incapacité à établir des stratégies pour l'équipe, mais également leur trop grande souplesse face à des élus auxquels il serait bon de s'opposer plus fréquemment. Les réunions d'équipe sont également pour elle peu plaisantes, souvent ennuyantes et sans enjeux, ne portant que sur des aspects d'organisation et d'administration.

Cependant, elle-même est en position hiérarchique puisque directrice du groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative » et en 2012, coordinatrice du pôle éducation. En septembre 2012, l'objectif de la mise en place d'une coordination éducation, petite équipe de trois personnes coordonnée par Sylvie O. hebdomadairement se concrétise au sein de l'équipe politique de la ville. L'objectif est de créer un lieu uniquement consacré à la thématique éducation et qui permette à chaque chargé de mission éducation d'échanger avec ses pairs. Lors de cette mise en place, Sylvie O. occupe elle-même un poste de chargée de mission et est directrice du GIP « objectif réussite éducative ». Elle est responsable de la thématique éducation et du GIP, ce qui la place de fait au-dessus des autres acteurs présents. Cette position hiérarchique n'est pourtant pas reconnue au sein de l'organigramme officiel. Elle n'est ainsi pas rémunérée par la collectivité pour assumer ce poste de responsable. Alors qu'auparavant la direction du GIP était endossée par le chef du service politique de la ville, elle en prend la responsabilité en 2012. Cette évolution apparaît naturelle puisqu'elle assumait déjà de fait une partie des missions de la direction. De plus, ses compétences et connaissances du fonctionnement du GIP sont reconnues par la direction du service et le président du GIP. Même si le GIP « objectif réussite éducative » est une structure juridiquement indépendante de la communauté d'agglomération, les chargées de mission éducation doivent rendre directement des comptes à la directrice du GIP. En effet, leurs missions concernent le DRE et relèvent donc du fonctionnement du GIP. Bien que cette fonction hiérarchique ne soit pas reconnue, elle est vécue comme telle par les chargées de mission qui se sentent contraintes de faire appel à l'expertise de Sylvie O. et lui demandent des autorisations à agir.

Lors de ces coordinations éducation, l'heure passe extrêmement vite et toutes les informations n'ont souvent pas le temps de circuler entre les quatre personnes présentes. De fait, pour ces chargées de mission, les informations apparaissent distillées et données au compte-gouttes par Sylvie O. Pour elle, la priorité est donnée à l'organisation et à la gestion du GIP. En deux heures, voire parfois en une heure et demie de temps, peu de réflexions sur les contenus de l'action sont menées. Bien que les chargées de mission soient intéressées pour échanger sur le fond de la thématique, le temps ne le permet pas toujours.

*(Notes du carnet d'observation de juin 2013)*

Sylvie O., malgré elle, reproduit le même schéma hiérarchique qu'elle dénonçait précédemment. Ainsi, elle ne parvient pas à hiérarchiser les sujets abordés et est débordée par les urgences gestionnaires qui s'imposent inéluctablement à elle. Ces courts temps de coordination ne lui permettent pas d'être au fait des tâches et réflexions des chargées de mission éducation.

Au-delà de leur volonté, on observe combien les acteurs sont pris dans un système de contraintes et d'habitudes qui les dépasse. En situation de responsabilité, ces acteurs qui condamnaient en tant que subalternes l'aspiration au pouvoir de leurs chefs, la reconduisent à l'identique. Aucun acteur en particulier n'a obligé Sylvie O. à agir ainsi, mais la configuration dans laquelle elle est prise la contraint et ne lui offre pas d'autres choix évidents. La manière dont elle structure les temps où elle est en situation de responsabilité, les contenus abordés et la relation aux élus qu'elle développe n'apparaissent pas comme de réels choix assumés de sa part.

En observant ce qui se déroule au sein de l'équipe politique de la ville et la manière dont le travail est organisé, on comprend ce que les individus investissent et comment ils contribuent à un ordre institutionnel. Si on observe au quotidien chaque agent consacrer du temps à la gestion de procédures complexes, cette focalisation sur l'administratif se construit au sein de son équipe et de sa direction. Ces agents ont intériorisé des contraintes institutionnelles et « sont en effet tributaires de pensées d'institutions, qui cadrent l'espace du pensable, du possible et du réformable et délimitent un répertoire plus ou moins large d'objet et de stratégies de réforme »<sup>190</sup>. L'institution participe, dans son fonctionnement, à organiser le travail d'une certaine manière. Elle renforce un cadre d'exigences institutionnelles tout en l'invisibilisant, le rendant naturel pour chaque agent. Les agents territoriaux se sentent alors responsables de leurs missions et de leur destin au sein de l'institution. Tout semble se passer comme si les individus n'avaient pas conscience de ce cadre institutionnel, ou ne le verbalisaient pas en tant que tel. Ils vivent ainsi une grande partie de leur quotidien au travers de leurs subjectivités et émotions, expliquant les conflits et les prises de position sur un mode personnel et individuel. Si les acteurs s'entendent et se réunissent à certaines occasions, ils peinent à partager leur travail et à faire vivre des espaces de travail collectif et de confrontation d'idées. Puisque les échanges autour des missions de chacun se font rares, les conflits sont également peu ouverts,

---

190BEZES P. et P. LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 65.

mal vécus et non pris en compte par la hiérarchie, renvoyant aux individus leurs affrontements dans un cadre personnel. Ainsi, les contestations ne sont pas travaillées ni transformées en controverses afin d'enrichir collectivement l'action publique à l'échelon métropolitain. Bien au contraire, les conflits sont étouffés, ne permettant pas que des idées contradictoires soient exprimées et le quotidien apparaît déconflictualisé.

Le fonctionnement institutionnel n'intègre pas la manière dont ses individus vivent et conçoivent leur quotidien ainsi que leurs subjectivités et ressentis. Il nie de fait l'expérience quotidienne de ces cadres territoriaux, par la force de ses exigences, de son immuabilité et de son impersonnalité. Cela pose directement la question de l'individu et de son statut au sein de l'institution. Comment les circuits institutionnels apparaissent aux individus ? Comment le cadre institutionnel et ses exigences marquent le quotidien des agents de la communauté d'agglomération ?

## **C. Les circuits institutionnels**

L'ensemble des pratiques analysées jusqu'ici sont le fait d'acteurs, au sens d'individus engagés dans leurs missions, se percevant comme autonomes et libres d'agir. Pourtant, salariés par une institution, ils évoluent dans une culture institutionnelle qui cadre leurs pratiques, bien qu'ils n'en aient pas toujours conscience. L'individu n'est pas seul acteur de son quotidien, il s'inscrit, par ses actions et ses représentations, dans un cadre institutionnel hérité du passé et qui entretient une logique propre. Ce cadre apparaît aux individus au travers de mécanismes et de procédures issus du passé et vécus comme immuables. Dans premier temps, nous verrons comment l'institution apparaît d'abord comme une administration, les agents développant un rapport administratif à l'institution. Dans un second nous analyserons la manière dont les agents se contraignent au rythme institutionnel et dans troisième temps, comment ils font leurs exigences institutionnelles et règles impersonnelles de l'institution.

## 1. L'institution, une administration

Si le quotidien des chargés de mission est régi par l'administratif, les liens que développent les agents avec leur collectivité le sont également. Au-delà des échanges avec leur propre équipe, les relations de travail tissées avec le reste de l'institution portent en grande partie sur les échéances et règles à suivre en matière de gestion.

L'agent a principalement accès à l'institution, au-delà de son équipe et de sa direction, par ce type de messages, centrés uniquement sur le fonctionnement administratif. Ils reflètent une organisation institutionnelle centrée sur la gestion. Plusieurs échanges entre agents témoignent ainsi d'une focalisation sur l'organisation des instances politiques, qui exigent un arsenal procédural important.

Ces deux courriels, provenant d'un service de gestion de la vie institutionnelle et du directeur du service politique de la ville, relaient les échéances administratives et en donnent un aperçu intéressant.

De : Hervé D./La Metro  
A : Toute la collectivité  
Date : 21/11/2011 16:18  
Objet : Bureau Métro du 2 décembre 2011

Bonjour,

le prochain bureau de la Métro se tiendra le vendredi 2 décembre prochain (et oui déjà... !). Il vous est demandé en conséquence de bien vouloir transmettre vos ordres du jour avant ce mercredi 12h00.

Merci de renseigner l'ordre du jour commun à tous les services, qui se trouve sur le chemin d'accès suivant :

W:\20000\20400\Deliberationsprojets\Ordre du jour\Metro\Bureau2décembre2011  
Veillez à bien distinguer les 3 catégories au sein de cet ordre du jour :

1. Les décisions de bureau
2. Les points soumis au débat
3. Les points non soumis au débat (à savoir ceux qui seront uniquement vus au conseil).

Les notes de synthèses de vos décisions de bureau et de vos délibérations sont à remettre dans le dossier suivant :

W:\20000\20400\Deliberations\_projets\Notesdesynthèse\Metro\BureauConseil2et16décembre

Les notes de synthèses relatives aux décisions de bureau sont à basculer dès cette semaine. Celles relatives aux délibérations pourront attendre la semaine prochaine.

Bonne semaine,  
Hervé D.

*(Courriel du chargé des instances communautaires aux membres de la collectivité du 21 novembre 2011)*

De : Jean S./La Metro

A : Service politique de la ville/La Metro

Date : 05/01/2012 18:20

Objet : prochaines instances

[...]

En pratique, en matière de délais, en ce qui concerne les chargés de missions, il vous faut :

Avant le dimanche 8 janvier, avoir renseigné vos proposition de positionnement Métro sur Poliville (pour permettre l'instruction en directe lors des réunions de préinstruction de la semaine prochaine). Avant le vendredi 27 janvier, avoir rempli les fiches actions du fond de cohésion (pour le dossier de la commission du 1er février).

Je vous rappelle que l'on reste sur le principe d'une réunion d'équipe le mardi matin de 9h à 10h 30. Même si le 17 je suis absent, nous maintenons ce créneau pour travailler, si nécessaire, avec Christine et Julie pour la finalisation des dossiers et la préparation du COPIL [comité de pilotage] CUCS du 25 janvier. Nous nous voyons le 16 matin à 10h. pour faire le bilan de la semaine de préprogrammation et pour préparer la commission du 18 janvier (et le COPIL du 25 janvier).

Merci de votre énergie et bon courage.

Jean S.

*(Courriel du directeur de service aux membres du service politique de la ville du 5 janvier 2012)*

L'ensemble des instances politiques et institutionnelles sont régies par des procédures et apparaissent selon une logique institutionnelle. Ainsi, il est demandé aux agents de produire des avis techniques concernant les actions à financer « pour permettre l'instruction en direct lors des réunions de pré-instruction » et de renseigner les fiches « pour le dossier de la commission [politique de la ville] ». Cette logique contribue à l'image que les agents ont de leur institution et notamment de ses instances politiques. La majeure partie des membres de l'équipe politique de la ville ne se rendent pas aux conseils communautaires qui se tiennent une fois par mois, le vendredi après-midi. Ils se sentent uniquement concernés par ces instances lorsque leur service doit présenter une délibération. Ce conseil constitue pourtant le lieu par essence législatif de la communauté, or il n'est visiblement pas considéré comme un lieu qui pourrait intéresser les agents. Pour les agents des services, ces conseils sont sans enjeux, les décisions ayant été actées ou pressenties lors des commissions politique de la ville, en amont du bureau et du conseil communautaires. Le conseil communautaire leur apparaît le plus souvent comme une chambre d'enregistrement des délibérations communautaires. En outre, le fonctionnement institutionnel ne participe pas à les intéresser. Lors du conseil du 25 avril 2014 qui prévoit l'élection du président et des vices-présidents de la communauté d'agglomération suite aux



élections municipales de 2014, le service des assemblées de la vie institutionnelle précise lors d'un courriel à l'ensemble de la collectivité que : « Les salles Mont-Blanc étant réservées en priorité au public externe, les agents de la Métro sont invités à suivre le conseil en ligne »<sup>191</sup>. Puisqu'un service permet aux agents de suivre depuis leur poste informatique le conseil communautaire, ils ne sont pas conviés à participer directement à ce temps politique, qui marque un tournant dans la vie de leur collectivité.

Les agents développent un rapport à l'institution par des canaux administratifs, à distance de la vie politique de l'institution, ce qui participe à développer un rapport impersonnel entre l'institution et les agents. Ainsi, le travail effectué par chaque agent est peu évalué par la hiérarchie et les membres de l'équipe du travail. Les entretiens individuels sont les seuls temps faisant office de bilans qui permettent à chacun de s'exprimer. Chaque agent est convoqué par son directeur de service et peut livrer son ressenti concernant ses missions, son insertion dans l'équipe de travail, ou ce qu'il souhaiterait voir évoluer dans l'institution. Chacun se fonde alors sur sa propre appréciation du travail mené au quotidien. De manière générale, les rétributions individuelles sont inexistantes et les agents n'expriment pas d'attentes particulières. Le travail n'est pas reconnu comme le fait d'un engagement individuel que viendraient ponctuer des remarques telles que « tu as bien travaillé », mais comme une partie du tout collectif, sur lequel chacun a peu de prise. Cette impersonnalité signifie aux agents qu'ils appartiennent à la même administration publique, alors même qu'il existe une multitude d'actes différenciés qui forme l'action publique de ces administrations. À ce peu de considération de l'individu s'ajoute une sensation d'impersonnalité de l'institution : l'institution ne s'intéresse pas aux individus en tant que tels. La mésaventure de Marie-Anne P. et du directeur délégué au développement solidaire évoquée précédemment participe à cette mise à distance. En outre, les agents n'ont l'occasion de rencontrer le président de la communauté d'agglomération qu'une fois par an, lors des vœux au personnel et le temps d'une poignée de main, chacun se succédant à l'entrée du bâtiment. Cette impersonnalité s'explique ici par un gain de temps : le nombre d'individus travaillant au sein de la communauté d'agglomération ne cessant de croître, il ne serait pas envisageable ou efficace de développer un rapport plus long avec chacun des agents. Puisqu'un grand nombre d'agents évolue au sein de la communauté d'agglomération, des règles institutionnelles et impersonnelles s'imposent aux individus afin d'organiser l'action institutionnelle.

---

191 Courriel du service des assemblées de la vie institutionnelle à l'ensemble de la collectivité du 25/04/2014.

Les circuits institutionnels empruntent, sans surprise, les canaux administratifs et gestionnaires. Ils participent, pour chacun des agents, à créer une perception de l'institution impersonnelle et à distance de l'action individuelle. L'action de chaque agent, engagée dans des procédures et des circuits institutionnels qui la cadrent, doit alors suivre le rythme imposé par le fonctionnement administratif, caractérisé par sa lenteur.

## **2. Le temps long de l'institution**

Il est question ici d'observer comment le rythme de l'institution s'impose aux agents, par des procédures et des fonctionnements divers. Différentes méthodologies de travail s'ajoutent les unes aux autres et ralentissent leur quotidien, sans qu'une volonté de décélérer le fonctionnement institutionnel ne soit observée. En effet, si certaines imposent un rythme lent aux agents, elles ont pourtant été conçues afin de rendre le fonctionnement institutionnel plus efficace. Les agents intériorisent progressivement ces lenteurs inévitables, faisant leur ce fonctionnement. Ils s'en font alors parfois les relais, notamment auprès des porteurs de projets associatifs et communaux.

### **a. Des procédures complexes et spécialisées**

La lenteur du fonctionnement institutionnel est le fait de procédures complexes et rigides, mais avant tout d'une méthodologie de travail désordonnée et d'une absence d'orientations claires de la part de la hiérarchie et des élus.

En 2011, à mon arrivée au sein de l'équipe politique de la ville, Sylvie O., chargée de la thématique éducative, me charge de suivre une action portée par le conseil de développement (C2D) de la communauté d'agglomération. Le C2D est une instance directement rattachée au président de la communauté d'agglomération dans laquelle siègent des citoyens qui réfléchissent à divers sujets et les soumettent ensuite aux élus communautaires. Cette instance cultive une certaine indépendance vis-à-vis des services de la Métro. Le C2D ayant travaillé sur la question de l'éducation, l'instance s'est saisie de son droit à l'expérimentation, en mettant en place une action permettant à des retraités de parrainer des lycéens de l'agglomération.

Après une première année, le service politique de la ville est sollicité par le C2D pour s'intéresser à ce projet, dans l'objectif de le financer et ainsi de le pérenniser. À plusieurs reprises, je rencontre la chargée de mission du C2D, ainsi que la personne qui forme les retraités bénévoles et travaille avec elles sur le contenu de l'action et des formations dispensées. Je m'investis dans le suivi, travaillant sur des outils de formation et de suivi des bénévoles et des lycéens de septembre 2011 à mars 2012. En septembre 2011, une rencontre réunit la chargée de mission, la formatrice, la présidente du C2D, Annie C., la directrice du service politique de la ville ainsi que Sylvie

O. Il est alors convenu que le projet soit présenté lors d'un bureau et d'un conseil d'administration du GIP, afin que les élus soient informés et que, comme le précise la note d'étape du projet datée du 5 octobre 2011 : « L'expérimentation continue mais mise en place d'une démarche d'évaluation et suivi des réunions par M. Pesle » (*Note d'étape Projet du Conseil de développement de la Métro « Plan d'accompagnement à la réussite éducative et citoyenne », 5 octobre 2011*). Il est précisé dans la note que l'interpellation faite par le C2D, « instance consultative de débats et de propositions » interroge le cadre de collaboration avec les services de la Métro, qui est « à construire avec les élus concernés ». Alors que le C2D aimerait trouver une structure porteuse de l'action, il cherche à s'appuyer sur les services de la Métro pour ce faire.

Suite à cette note, les échanges se poursuivent avec la chargée de mission du C2D, sans que nous ne parvenions à élaborer un compromis. Leurs délais sont courts, leur financement ne se renouvelant pas sur l'année suivante. Or, le projet de réussite éducative pour les 16-18 ans que les services de la Métro mettent en place et qui pourrait accueillir cette action n'est pas prêt à porter l'action. Peu à peu, je me dois de leur faire comprendre que nos calendriers ne concordent pas, ce projet n'étant pas une priorité pour Sylvie O. et Jacques Q., le vice-président métropolitain en charge de l'éducation. Le C2D souhaite alors qu'un courriel officiel de Jacques Q. soit adressé aux membres du C2D afin d'officialiser le refus. Il ne sera pourtant jamais envoyé à ces derniers. Par la suite, j'apprends, par Sylvie O. et Jacques Q. que les relations entre les services de la Métro et le conseil de développement sont difficiles, ce dernier étant soupçonné d'expérimenter des actions puis de vouloir les faire porter par les techniciens et les élus de la Métro. Progressivement, ces logiques institutionnelles m'amènent à me désinvestir du suivi de ce projet, alors que j'avais été au départ mandatée par Sylvie O. et Annie C. et engagée sur l'élaboration du contenu éducatif du projet.

*(Notes du carnet d'observation de février 2012)*

Alors même que la collaboration entre le conseil de développement et le service politique de la ville présentait des intérêts pour chacune des parties, la lenteur procédurale et les problèmes de calendrier conduisent en partie à l'abandon du soutien et du suivi par les agents de la Métro.

L'intervention de plusieurs acteurs sur un même projet pourrait permettre des réflexions collectives et insérées dans un cadre institutionnel qui leur accorde une stabilité et une pérennisation. Pourtant, cette intervention croisée ne conduit pas à une meilleure fluidité et à une clarté des décisions et de la mise en œuvre. Les nombreux interlocuteurs ont plutôt tendance à ralentir la mise en œuvre des projets, l'élu et la chargée de mission éducation n'ayant pas pris de décisions claires vis-à-vis du C2D. Les choix n'apparaissent pas manifestes pour les techniciens et suivent un cours indéterminé.

En 2011, alors que le projet de réussite éducative pour les 16-18 ans et sa structuration font l'objet de réflexion par le service politique de la ville, Sylvie O. n'envisage pas de déléguer à un tiers associatif l'accompagnement des jeunes qui seront ciblés. Cet accompagnement, qui prend le nom de « référence de parcours » apparaît comme un enjeu pour la communauté d'agglomération afin de s'afficher comme porteur direct du

projet. Ainsi, alors qu'une commission politique de la ville débute dans une des salles de réunions du siège début 2012, Jean S., directeur du service politique de la ville m'aborde. Alors que je suis placée au fond de la salle, il s'approche de ma table discrètement afin de me proposer une évolution potentielle de mon poste sur l'année 2012. Il est question, après le démarrage du projet, de suivre des jeunes directement et d'assurer au moins pour le commencement, la référence de parcours. La proposition m'est présentée comme une forme d'avancement par Jean S. : « ça sera bien pour toi, tu évolueras un peu dans tes missions ». Alors que je n'ai que peu d'expérience dans le domaine, il est envisagé que je suive des formations sur l'accompagnement. Puis au fil des semaines, sans que cela ne soit présenté comme un choix de Sylvie O. ou Jean S., l'idée est abandonnée. La référence de parcours sera finalement l'affaire de spécialistes, déléguée à des associations d'éducateurs spécialisés, alors même que le portage direct était présenté à la base comme une nécessité pour la communauté d'agglomération.

*(Notes du carnet d'observation de mai 2012)*

L'évolution du choix de déléguer l'accompagnement des jeunes n'est pas interrogée ni remise en question par les membres de l'équipe politique de la ville et les élus. Elle apparaît comme venant de soi, alors qu'un accompagnement par un agent de la communauté d'agglomération aurait pu être un choix, tel qu'il est mis en œuvre dans d'autres communautés d'agglomération, comme celle du Pays Voironnais, jouxtant l'agglomération grenobloise. À l'image de ce projet d'accompagnement peu à peu abandonné, l'évolution de l'action publique éducative au sein de la communauté d'agglomération ne suit pas un plan stratégique et des décisions actées. Les événements obéissent à une fatalité. L'action suit un ordre institutionnel, qui s'impose aux agents et aux événements sans que personne ne soit en capacité d'expliquer le cours des choses.

Suivant la même logique, au début de l'année 2013, plusieurs élus souhaitent que soit établie une délibération portant sur la politique jeunesse de la communauté d'agglomération. Chaque acteur concerné tente d'apporter sa contribution à l'élaboration de la délibération. L'élue en charge de la politique de la ville souhaite aborder la question des « jeunes de quartiers », tandis que l'élue en charge de l'insertion et de l'emploi veut que soit évoquée la question des jeunes filles et l'élue en charge de l'éducation, le projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans. Isabelle K., chargée de mission sur la thématique jeunesse doit synthétiser l'ensemble de ces velléités, dont l'hétérogénéité pointe selon elle le manque de pensée globale. Elle doit en effet rassembler tous ces éléments qui ne font pas réellement office d'orientations politiques et qui apparaissent progressivement, au fil de l'attention que les différents élus portent à cette délibération. Alors que la délibération regroupe les perspectives émises par les élus, elle est relue par Stéphane E., le directeur du service insertion et emploi qui lui demande de retoucher certains éléments. Lors d'une dernière relecture, Bernard Balodi, le directeur général délégué, lui demande également de reprendre certaines formulations qui ne lui conviennent pas. Isabelle K. a alors l'impression d'être chargée de rédiger une note qui n'a pas été travaillée collectivement en amont et d'être soumise à une méthodologie de travail chemin

faisant qui allonge le processus d'élaboration.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2013)*

La méthodologie utilisée, où chaque acteur impliqué se permet de solliciter le chargé de mission quand il le veut, allonge le temps de la rédaction. Ce type de rédaction d'écrits implique de nombreuses relectures et ne permet pas aux chargés de mission de saisir la globalité des enjeux, qui se perdent dans des détails rédactionnels.

Le quotidien des agents est résolument rythmé par des procédures lentes et complexes, qui modèlent leur action et celle de la communauté d'agglomération.

Le 28 janvier 2013, les agents de la collectivité reçoivent une note du service protocole sous couvert du directeur général des services, portant sur la réservation des salles de réunion et intitulée « Fonctionnement des salles conseil/Mont Blanc 1er étage du Forum » :

« Les salles Mont Blanc sont dédiées prioritairement aux réunions auxquelles sont conviées des élus. Leur capacité est modulable (cloisons amovibles). Elles sont toutes pourvues d'écrans et de vidéoprojecteurs (hors de la salle D affectée à l'espace protocolaire).

La demande de réservation pour ces salles s'effectue par l'envoi d'un courriel à l'adresse électronique fonctionnelle suivante : "sallesprotocole" et ce, au minimum 15 jours avant la date de la réunion. La demande devra être accompagnée de la fiche informative dûment renseignée que vous trouverez dans l'intranet : vie pratique/demandes de prestations.

Les réponses sont apportées par le service protocole après validation par la direction générale ».

*(Notes du carnet d'observation du 28 janvier 2013)*

Alors que ces salles sont les seules salles de réunion avec une capacité de plus de 30 personnes au sein du bâtiment de la communauté d'agglomération, elles sont affectées par décision de la direction générale aux réunions politiques et leur réservation s'effectue par un processus procédural complexe. Bien que les agents du service politique de la ville organisent régulièrement des temps de travail où de nombreux acteurs sont conviés, cette complexité ne les incite pas à les organiser au sein de la communauté d'agglomération. Les agents du pôle éducation n'hésitent pas à réunir les acteurs communaux du dispositif de réussite éducative à l'extérieur de l'institution, où le procédé de réservation des salles est plus simple. Les réunions se déroulent régulièrement à la maison de la nature et de l'environnement de l'Isère, structure signataire d'un accord avec la communauté d'agglomération qui permet l'accueil de temps de travail métropolitains. Les agents adaptent leurs exigences et leurs besoins afin de ne pas se soumettre aux procédures de la collectivité. Toutefois, cette délocalisation ne participe pas à renvoyer une image cohérente de la communauté d'agglomération aux communes. On constate

ainsi une perte de cohérence entre ce que la communauté d'agglomération reflète en invitant des acteurs extérieurs hors de ses murs et son souhait de s'affirmer en tant qu'institution visible et au service des citoyens. Ces procédures sont créées de toutes pièces par des services chargés du fonctionnement administratif, loin de la réalité de travail des chargés de mission. Bien qu'elles cherchent à rationaliser le fonctionnement de l'institution, elles participent à la complexité de la machine administrative. Ces exemples témoignent ainsi d'une spécialisation des tâches, qui ne participe pas à simplifier le fonctionnement métropolitain.

Un échange de courriels entre le directeur du service insertion et emploi, Stéphane E., occupant le même immeuble que le service politique de la ville et le directeur du service patrimoine, Rémi D., témoigne alors de la lenteur avec laquelle réagit la collectivité, bien que cela puisse nuire au travail des agents. Puisque le problème n'est pas résolu rapidement, Stéphane E. décide de s'adresser directement à son responsable, Bernard Balodi.

De : Stéphane E./La Metro  
A : Bernard Balodi/La Metro  
Date : 04/10/2012 08:48  
Objet : Obiou : Odeurs insupportables depuis des mois

Bernard,

Comme tu as pu le constater ce matin en franchissant les portes du service l'odeur d'urine est toujours aussi forte dans le couloir et dans les premiers bureaux à droite de l'entrée, sans parler de l'odeur ignoble qui règne dans les toilettes des hommes.

Ce problème a été constaté dès notre arrivée à l'Obiou il y a plus de 6 mois. Depuis nous avons été très très patients.

A ce jour, la Direction du patrimoine ne répond même pas à nos demandes répétées d'intervention. A peine un échange il y a 10 jours pour nous dire que le problème semble identifier depuis le mois de juillet, mais que l'intervention nécessaire, d'un montant de 80 euros, est à la charge de la copropriété... je suis prêt à payer de ma poche si cela peut accélérer les choses.

Bernard, je te demande donc t'intervenir de nouveau pour solutionner ce problème.

Cordialement,

Stéphane E.

De : Rémi D./La Metro  
A : Stéphane E./La Metro  
Date : 11/10/2012 18:34

Objet : Re: Obiou : Odeurs insupportables depuis des mois

Bonsoir,

Merci de bien vouloir m'indiquer en retour si la dernière intervention a permis de régler le problème/atténuation, disparition ? De plus, je tiens à signaler que l'identification des premiers problèmes d'odeur avait pour origine le réseau de traitement d'air (ce bureau était à précédemment une cafétéria avec un coin cuisson) et que plusieurs interventions avaient été engagées.

Je ne reprendrai pas là l'historique des différentes interventions sur ce site mais je ne peux pas laisser croire que le service patrimoine ne réagit pas.

Il faut également prendre conscience que l'évolution très importante des surfaces à gérer à moyens constants entraîne des délais de résolution plus importants, amplifiés dans ce cas de figure par l'animation d'un syndic en l'occurrence peu réactif.

Pour information, le dernier incident sur ce site fin septembre a pu être réglé en 30 minutes (puits de lumière détérioré avec risque de dégât des eaux) + déclaration de sinistre au syndic.

Rémi D.

Chef du service patrimoine

De : Stéphane E./La Metro

A : Rémi D./La Metro

Date : 12/10/2012 16:16

Objet : Re: Re: Obiou : Odeurs insupportables depuis des mois

Rémi,

En fait malheureusement, au vue de l'odeur qui règne actuellement dans le service je suis au regret d'annoncer qu'en fait l'intervention n'a eu aucun effet.

Cordialement,

Séphane E.

*(Courriels du chef de service économie et insertion et du chef de service patrimoine du 4, 11 et 12 octobre 2012)*

Stéphane E. pointe, en étant « prêt à payer de sa poche si cela peut faire accélérer les choses », que cette spécialisation des tâches n'est pas efficace. En effet, les agents du service patrimoine ne partagent pas les mêmes locaux ni les mêmes conditions de travail des agents du service de Stéphane E. Ce dernier souligne également qu'il vit le conflit sur un mode personnel, opposant ainsi la simplicité d'un geste individuel face à l'absurdité et à la lenteur de l'institution.

Par ailleurs, un autre échange entre agents témoigne de l'absence de cohérence d'un système régi par les procédures de gestion.

Avec Sylvie O., je me joins en octobre 2012 à un voyage de formation en Finlande organisé par un institut de formation privé, nos déplacements étant pris en charge par la communauté d'agglomération. Afin de régulariser les avances de frais, la chargée de formation de l'institut privé envoie les factures au service comptabilité de la communauté d'agglomération, dans le but de se faire rembourser. Ce service lui demande alors de préciser l'objet du déplacement : « séminaire, formation ou conférence ». Ne sachant pas à quelle catégorie institutionnelle ce voyage appartient, elle s'adresse à moi. Je suis moi-même en incapacité de répondre et dois m'adresser à l'assistante administrative du service politique de la ville qui me répond par courriel : « Tout simplement que c'est un séminaire étude de cas "école inclusive, réussite éducative" en Finlande ». Il a ainsi fallu trois intermédiaires différents pour que la comptable de la communauté d'agglomération puisse avoir une réponse à sa question.

*(Notes du carnet d'observation du 13 novembre 2012)*

Ces détours institutionnels montrent que ces procédures exigent du temps et ont leur logique propre, qui amène chaque acteur à douter que la question puisse faire appel à son bon sens. On observe une perte de prise avec la réalité, les individus participant alors à cette mise à distance en intériorisant ce fonctionnement. Le fonctionnement institutionnel contraint les agents par des règles formelles, des procédures de fonctionnement, mais également des savoirs et des normes.

Ainsi, les agents se contraignent à ces procédures, bien que leur vie professionnelle et personnelle puisse être impactée.

En 2013, Chloé B. est la dernière chargée de mission arrivée au sein du service. Embauchée au départ pour un renfort sur l'organisation d'un événement particulier, les journées nationales de la réussite éducative, son contrat est prolongé pendant quelques mois en appui à d'autres tâches du service. Après plusieurs prolongations et toujours en attente d'un contrat de plus de trois mois, sa fiche de poste n'est toujours pas établie. Elle ne sait donc pas réellement quelles tâches accomplir au quotidien, ni qui est son supérieur hiérarchique à qui elle doit s'adresser pour prendre des initiatives. Au lieu d'exiger un rendez-vous avec les deux responsables de son poste (la coordinatrice du pôle éducation, Sylvie O. et le directeur du service, Christian T.) pour mettre au clair les raisons de sa présence dans le service et établir une fiche de poste, elle souffre au quotidien de cette situation. Elle envisage dans un premier temps de partir, de chercher un autre poste ailleurs et finalement reste au sein du service pendant quelques mois supplémentaires. Par la suite, elle se décide à chercher définitivement un poste dans une autre collectivité de l'agglomération, tant sa situation au sein de la communauté d'agglomération ne la satisfait pas. Lorsqu'elle l'annonce à ses deux chefs, ces derniers lui rappellent que la précarité de son poste est due aux échéances électorales, mais que la situation s'améliorera les élections municipales passées. En somme, l'argument d'un futur proche meilleur est de nouveau



invoqué, comme il l'a été depuis son embauche. Si elle décide de partir, « ce sera vraiment dommage » comme le lui dit la coordinatrice et cela relève donc de son propre choix.

Cette manière de présenter la réalité par ses responsables permet de gommer les contraintes structurelles qui pèsent sur son poste : une absence de fiche de poste, des projets immobilisés par le calendrier politique, une absence de suivi par sa hiérarchie ou encore un montage de poste bancal, qui a pris plusieurs mois à se stabiliser. Pour elle et pour ses supérieurs, il semble que le choix lui revienne, en tant qu'individu, rationnel et libre. Chloé B. se plie donc au rythme institutionnel qui la pousse progressivement à se désintéresser de son poste, tant les conditions de travail sont précaires. À son départ, elle conserve la sensation de ne pas avoir été entendue ni accompagnée, malmenée par un calendrier que les agents ne maîtrisent pas.

*(Notes du carnet d'observation de janvier et mars 2014)*

Certainement sous peine de se voir rétorquer qu'en tant que cadre il lui faut avoir les capacités d'organiser ses priorités, l'agent subit des situations où il se sent responsable de sa situation. Les causes structurelles, telles que la manière dont l'organigramme a été conçu au sein de l'équipe, ou bien l'organisation du recrutement et du poste ne sont pas invoquées. C'est davantage la responsabilité individuelle à être en capacité ou non de modifier sa propre situation, pourtant contrainte, qui est invoquée. Le temps institutionnel s'imisce dans le quotidien de travail de chaque agent, et bien qu'il puisse engendrer malaises ou désintéressement, il est vécu par chacun comme inéluctable. Chaque agent, quelle que soit sa place, intègre ces exigences institutionnelles et les fait siennes.

Ce fonctionnement n'appelle pas à des changements et des prises d'initiatives des individus. Ainsi, au sein d'une équipe de travail, bien que l'organisation et la répartition des tâches puisse être mal vécue<sup>192</sup>, peu de réorganisations ou de changements sont proposés. Il ne s'agit pas de mauvaise volonté ni d'indifférence, mais le temps apparaît long quand il est question de changement, même pour la hiérarchie. Au final, ce temps long est dû à des procédures complexes et à une absence de décisions claires qui ralentissent l'action et qui participent à la perte de visibilité que les agents ont de leur propre action, tous se sentant contraints par ce cadre.

### **b. Un rythme imposé à l'extérieur de l'institution**

Ces procédures métropolitaines s'imposent également aux structures associatives et communales, les chargés de mission devant être les relais des exigences et règles institutionnelles.

---

<sup>192</sup>Nous l'avons vu dans la partie B au sein du service politique de la ville.

Le financement des actions dans le cadre de la politique de la ville est structuré par des procédures administratives qui ralentissent le versement des subventions. Soumis aux mêmes rythmes et contraintes institutionnels que les porteurs de projets, les chargés de mission peinent à faire évoluer ces règles rigides.

De : Christine F./La Metro

A : service politique de la ville

Date : 06/12/2012 17:54

Objet : modalités administratives spécifiques au fonds de cohésion en vue de l'instruction des projets 2013

Comme évoqué lors de votre réunion d'équipe du 4/12 dernier, je vous invite à relire cette délibération dite de cadrage sur les modalités administratives qui précise en p.4 le montant plafonné de la participation Métro fixée en fonctionnement à :

>>>> 50 % du cout prévisionnel de l'action pouvant atteindre 80% en l'absence de co-financements.

J'ai entendu votre demande de modification de cette règle, qui, si elle est modifiée doit faire l'objet d'une nouvelle délibération en 2013, arrivant trop tardivement par rapport à la programmation.

>>> C'est la raison pour laquelle, je vous demanderai de bien vouloir tenir compte des dispositions expressément indiquées dans cette délibération pour l'instruction des projets 2013.

D'autre part, au stade de la production des bilans financiers, nous devons nous assurer et nous nous y exerçons en cette période charnière :

- que le plafond n'a pas été dépassé
- que l'action n'a pas été globalement sur financée

Dans ces cas, la Métro doit demander le remboursement du trop perçu.

C'est la raison pour laquelle, nous vous avons sollicité dernièrement et que nous reviendrons vers vous pour un certain nombre d'actions pour débloquer ou pas le versement des soldes 2012.

*(Courriel de la chargé de suivi administratif et financier du CUCS du 6 décembre 2012)*

Les financements sont réglementés par des clauses gestionnaires que les agents doivent suivre. Le respect de ces règles est contrôlé par certains agents, à l'image de Christine F., dont la mission est d'assurer la conformité administrative et gestionnaire de l'action des chargés de mission. Le contournement des règles n'est autorisé que s'il est enregistré par un acte délibératif et le financement est versé aux porteurs de projet une fois les dépenses prévisionnelles des associations dûment vérifiées. La complexité et la rigidité de ces procédures participent à allonger le temps de l'institution. Si ce temps long contraint les agents de la collectivité, il retentit également sur les structures associatives, qui reçoivent leurs subventions plusieurs mois après l'approbation de leur dossier et le démarrage de leurs actions. Certaines associations,

notamment dans le champ éducatif, suivent le calendrier scolaire et débutent leurs actions en septembre. Or, les périodes de programmation des actions se déroulent d'octobre à mars. Les derniers arbitrages conduisent les collectivités, dont la communauté d'agglomération, à verser les subventions parfois en mai ou juin de l'année suivante. Ces calendriers imposent aux structures éducatives de financer leurs actions sur leurs fonds propres, et parfois de prendre le risque de débiter une action qui ne sera finalement pas subventionnée. Si le fonctionnement institutionnel a un impact sur le travail des agents métropolitains, il impose également son rythme à l'extérieur de l'institution.

Ce fonctionnement amène les agents à s'appliquer à faire respecter des procédures coûte que coûte, sans considérer à quoi conduit cette opiniâtreté. C'est notamment le cas concernant les baisses successives de financements des actions éducatives soutenues ou pilotées par la communauté d'agglomération. Chaque année, les financements des projets associatifs et communaux dans le cadre du dispositif de réussite éducative sont soumis à des baisses. Les chargés de mission tentent de débusquer les actions financées deux fois par les mêmes collectivités au sein de la thématique éducation et du DRE.

Le 10 novembre 2011, l'instruction du DRE pour l'année 2012 est consacrée à la répartition financière des fonds du DRE et réunit la CAF, les délégués du préfet, le pôle éducation de la Métro et le conseiller de l'inspection académique, Robert O. Ce dernier fait part de son agacement à Sylvie O., alors que celle-ci s'interroge sur un porteur de projet qui demande un financement dans le cadre du DRE, bien que l'action s'adresse à un large collectif d'enfants : « tu sais, il y a des porteurs dans le Nord Isère qui font des demandes sur le CUCS et le DRE, pour les mêmes actions... sur un territoire où il y a la politique de la ville depuis six ans ! ». Il est chargé par l'inspection académique de couvrir le territoire de l'agglomération grenobloise, ainsi que celui de la communauté d'agglomération des portes de l'Isère, en nord Isère. Conforté par la coordinatrice du GIP présente, il lui semble naturel que les porteurs de projets aient intégré les procédures et ne demandent pas deux fois le financement d'une action sur deux fonds, le CUCS et le DRE.

Les agents institutionnels sont focalisés sur cette incompatibilité entre ces deux fonds, le CUCS finançant historiquement des actions collectives et le DRE des actions personnalisées en individuel ou très petit groupe. De l'autre côté, figurent des structures associatives qui ne sont pas toutes expertes en gestion administrative et sont en recherche très active de financements, dans un contexte où les finances des collectivités et de l'État sont en baisse sur la thématique éducation de la politique de la ville.

*(Notes du carnet d'observation du 10 novembre 2011)*

Les acteurs institutionnels, dont ceux de la communauté d'agglomération, cherchent à faire des économies de budget, en étudiant attentivement les demandes de financements des communes et des associations, leurs budgets et les bilans des actions, sans pour autant faire le même

travail sur leurs propres postes, issus des mêmes fonds. Ils ne s'interrogent pas en effet sur l'optimisation de leur masse de travail. Les postes de la directrice du GIP, de la coordinatrice DRE de l'agglomération et de la chargée du suivi administratif et financier du DRE sont financés en partie par le même fonds que les actions associatives et municipales destinées aux familles et aux enfants. Pour autant, l'optimisation des outils de travail administratifs et gestionnaires du GIP n'est pas une priorité, alors qu'elle pourrait réduire le temps de travail des agents de la communauté d'agglomération et de fait le coût de leur poste.

Chaque agent de l'équipe politique de la ville, en tant qu'acteur de l'institution, participe à ce fonctionnement gestionnaire complexe qui ralentit la mise en place d'actions dans les quartiers défavorisés. Sous couvert de maîtrise rationnelle des financements et des procédures, l'institution complexifie l'action publique. Les agents métropolitains peinent à prendre conscience des tenants de cette complexité et donc à faire évoluer les procédures. Face à des orientations et une méthodologie d'action peu claires, ces agents s'appuient sur les règles et repères administratifs, qui bornent leurs missions. Les agents participent ainsi à perpétuer les exigences institutionnelles.

Des instances institutionnelles, les agents ont une perception administrative, à distance des potentiels joutes et débats politiques. Ainsi, l'action quotidienne des agents au sein de leur service est formatée par des enjeux de gestion et celle qui est renvoyée depuis le reste de la collectivité aux agents suit le même cours. L'image d'une collectivité d'abord centrée sur des enjeux gestionnaires fondés sur une rationalisation de l'action s'impose. Parce qu'elles cherchent à être efficaces, les procédures administratives codifient l'action, afin de s'adresser au plus grand nombre. Si elles apparaissent complexes et rigides du point de vue des agents, ces derniers s'y soumettent pourtant. En effet, les activités des agents sont encadrées par les circuits institutionnels, faits de règles, procédures et normes. Ces circuits imposent leur rythme, parfois en décalage avec celui des agents, qui aimeraient mesurer rapidement le résultat de leurs actions quotidiennes et obtenir une reconnaissance de l'institution.

Cette lenteur fait perdre progressivement le sens des priorités, renforcée par un fonctionnement impersonnel de l'institution. Le fonctionnement institutionnel apparaît aux yeux des agents comme immuable, chacun ayant intériorisé les limites de l'institution. Pour Céline Desmarais et Claude Jameux, l'autorité impersonnelle est au cœur du fonctionnement des bureaucraties et

« L'emploi de règles générales et impersonnelles tend, enfin, à banaliser les relations d'autorité, en les rendant moins visibles pour éviter les tensions interpersonnelles. [...] l'insistance mise sur la réglementation se traduit par une forte intériorisation des règles. »<sup>193</sup>. Par sa stabilité, l'institution tire sa force et son autorité, s'imposant aux individus et contraignant leurs actions et initiatives. L'institution et son fonctionnement, par leur immuabilité, brident toute capacité de changement par les individus. Au final, les choix qui sont effectués ne sont pas interrogés, puisque l'ordre institutionnel exige que les agents se concentrent sur le fonctionnement des procédures. La stabilité des institutions s'explique donc par leurs constructions, autour de règles codifiées « qui fixent les barrières formelles restreignant la liberté d'action des réformateurs »<sup>194</sup>. L'inertie institutionnelle s'explique également par l'absence de méthodologie et d'orientations claires, que les individus pourraient maîtriser.

Cette question de l'inertie appelle à s'interroger sur le changement et les marges de manœuvre que les chargés de mission tentent de créer au sein de l'institution, afin de donner un sens à leur action. Ces marges de manœuvre ne se transforment pas en résistances face à l'institution. En effet, si des velléités se font entendre, elles finissent par se tarir et disparaître au fil du temps. Jacques Lagroye et Michel Offerlé offrent une piste d'explication : « Quitter une institution, se dresser contre elle, c'est aussi renoncer à ces gratifications, à ces liens, à ces formes de familiarité, aux satisfactions intellectuelles et morales qu'on y trouve, bref à une forme de bonheur (Lagroye et Siméant, 2003) »<sup>195</sup>. Les agents apparaissent contraints par un fonctionnement institutionnel confortable, qu'ils ne parviennent pas quitter facilement. Marlène Benquet, en travaillant sur le fonctionnement de la grande distribution évoque cette fatalité devant laquelle les agents se trouvent : « Paradoxalement, peut-être, la révolte s'accommode très bien de l'inaction. Car la norme abstraite de ce qu'il est légitime d'exiger ne suffit pas à motiver un engagement concret. [...] L'action collective suppose de surmonter "l'illusion de la fatalité" et de cesser de percevoir sa situation comme le produit d'une malédiction »<sup>196</sup>. Percevoir son institution et donc son horizon d'action comme immuables ampute toute possibilité de changement collectif : on ne s'oppose pas à un ordre nécessaire.

---

193 DESMARAIS C. et C. JAMEUX, « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation », *Politiques et management public*, 2001, vol. 19, n° 3, p. 104.

194 BEZES P. et P. LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 66.

195 LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 25.

196 BENQUET M., *Encaisser !*, *op. cit.*, p. 228.

## Conclusion du chapitre 2

Que font les cadres du service politique de la ville au quotidien ? Comment organisent-ils leur travail ? Le portrait type de l'agent métropolitain n'existe pas, puisque chacun a la charge de missions hétéroclites en fonction de sa thématique de travail, des acteurs avec qui il travaille et de la manière d'aborder son métier. Toutefois, cet ensemble hétéroclite constitué des investissements de chaque acteur correspond à l'institué, soit les règles, procédures, rôles et mécanismes qui donnent forme à l'institution. Cet institué se construit et se diffuse par un arsenal administratif et gestionnaire auquel les agents consacrent du temps et de l'énergie. Puisque l'action doit emprunter ces canaux gestionnaires, par souci de rationalisation et de pragmatisme, chacun s'y plie quotidiennement en recherchant efficacité et objectivité. Les agents se concentrent alors d'abord sur leurs propres missions, sans avoir toujours conscience que chaque tâche s'inscrit dans ce système institutionnel. Pourtant, l'ensemble de ces tâches et missions participent à fabriquer l'action publique métropolitaine, notamment en matière éducative.

La communauté d'agglomération, par l'intermédiaire de ses agents et de son fonctionnement, perçoit et encode la réalité par un langage gestionnaire. Ce langage participe à construire une conception de l'action publique normée par la gestion. Cette action, qui suit une logique administrative, est structurée et encadrée au sein d'une équipe de travail et d'une direction. Cette conception de l'action quotidienne s'impose aux agents comme un ordre naturel. Or, si ce prisme gestionnaire s'impose dans l'action, c'est qu'il n'est jamais nommé et réfléchi en tant que tel. Les agents participent à entretenir ce prisme, puisqu'il constitue la manière d'appréhender la réalité et leur environnement. Ils transmettent leur vision de la réalité aux élus, par le biais de documents et outils administratifs, sans maîtriser l'impact de cette méthodologie sur les choix politiques. Pour ces cadres, il est difficile de discerner les éléments qui conduisent à des choix et à la fabrique de l'action publique. Leur rapport même à la gestion et à l'administratif est marqué par un paradoxe : alors qu'ils participent à alimenter ce système gestionnaire, ils se plaignent de la lourdeur administrative et de ses contraintes. Les acteurs se privent de fait de réflexion sur le contenu de leur action et sur les politiques publiques à mener, tant ils sont focalisés sur le fonctionnement administratif de l'institution. Cette rationalisation du savoir-faire ne conduit pas à des échanges partagés entre agents et ne permet pas que des espaces de conflits émergent, mais engourdit progressivement la réflexion de chacun. Les agents ont

intégré qu'ils n'ont pas d'autres choix et tout se passe comme s'il s'agissait d'un ordre naturel et indépassable.

Pourtant, ces cadres se sentent globalement libres de leurs pensées, puisque libres d'organiser leur travail comme ils le souhaitent. Il n'y a alors pas lieu de remettre en cause le cadre et les contraintes institutionnelles qui s'imposent à eux. Les contraintes ne font pas l'objet de réflexions collectives. Lorsque des conflits et des résistances aux règles communes se produisent, ils se vivent sur un mode personnel, chacun se renvoyant la difficulté des exigences et contraintes institutionnelles. Le fonctionnement général est très rarement remis en question dans son ensemble, bien que les membres de l'institution soient fréquemment pointés comme obstacles à l'action. Lorsque des résistances individuelles émergent sous la forme d'aménagements, de dérogations aux règles ou encore d'oppositions frontales à la hiérarchie, elles sont contrôlées par l'institution et le groupe de pairs. Puisque les règles ne sont pas dites clairement, chacun se sent contraint de ne pas agir à contre courant des comportements ordinaires observés au sein de l'institution. Le rapport à l'institution s'ancre dans une configuration relationnelle. Cela signifie que tous les acteurs observés développent un rapport similaire à la collectivité, guidés par une culture gestionnaire, se surveillant mutuellement. Si l'institution ne reconnaît pas les individus dans leur singularité et leurs émotions, c'est pourtant, du point de vue des agents, leur propre expérience qui leur sert de boussole au quotidien. Ils sont centrés sur leurs individualités et sur les relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues, faisant alors abstraction du système institutionnel dans son ensemble. Au sein d'un groupe d'agents, d'une équipe ou d'une direction, cette logique se renforce. La majorité des temps professionnels entre individus portent sur des questions techniques et gestionnaires, le collectif faisant uniquement l'objet d'un travail sur les procédures et les outils. Ce fonctionnement n'autorise pas les agents à travailler les contenus, à susciter des critiques et à transformer les désaccords en controverses sur l'institution métropolitaine et le contenu de son action éducative.

L'action quotidienne de chaque agent s'inscrit dans des circuits institutionnels qui achèvent de l'enserrer dans un ordre établi. Les agents perçoivent leur institution du point de vue de son organisation et de ces procédures, qu'elles soient complexes, rigides ou peu définies. Puisque, du point de vue de l'agent, l'ensemble de l'institution fonctionne sur un mode gestionnaire, l'individu entretient sans grande surprise un rapport à son institution également administratif. Les circuits institutionnels participent à créer une représentation de la réalité distancée des quartiers défavorisés, en imposant leur propre rythme. L'action des agents est soumise à des conditions institutionnelles qui l'inscrivent dans un temps long. Ce fonctionnement est

constitutif d'un cadre institutionnel qui se manifeste par des procédures inéluctables et comme la seule possibilité d'action.

Le quotidien, entre impersonnalité des contraintes institutionnelles et point de vue auto-centré des agents, questionne le rapport entre institution et individu. Les individus sont à la fois contraints par un cadre institutionnel qu'ils participent à fabriquer, bien qu'ils vivent leur quotidien sur un mode personnel et très individualisé. Le rapport à l'institution est à la fois régi par une autorité institutionnelle impersonnelle et par une vision personnelle de l'action. Il interroge la manière dont les agents se réfèrent à un sens commun.



## CHAPITRE 3. DONNER UN SENS À SON ACTION

« Donner du sens » et « faire sens », sont des expressions largement employées par les acteurs de la communauté d'agglomération. Les acteurs rapportent leurs actions à un sens général et se façonnent un cadre de référence personnel. Toutefois, si ce terme de « sens » est largement employé, aucun acteur n'en donne une définition claire. Signifie-t-il le sens éducatif ?; le sens de l'institution ?; le sens de son propre travail ?

Ce chapitre est consacré à la manière dont le sens de l'action naît. Il s'intéresse moins à un hypothétique sens objectif de l'action qu'aux justifications attachées à ce sens par les individus. Le regard porte sur la manière dont l'acteur prend conscience de sa propre situation individuelle, c'est-à-dire des rationalités à l'œuvre derrière chaque action accomplie. Le sens de l'action renvoie cependant à un processus de socialisation collectif, où l'individu incorpore des schémas d'action plus globaux, étant inséré dans une collectivité territoriale qui porte, théoriquement, des valeurs, des normes et des orientations politiques. La sociologie des institutions le formule en d'autres termes : elle évoque une tension entre l'individu et l'institution, dans le vécu même des acteurs. Pour Jacques Chevallier, « les institutions ne peuvent exister que par la médiation des individus qui les animent, leur donnent force agissante et les font évoluer, à l'inverse les individus ne peuvent construire leur identité propre qu'à travers un processus de confrontation aux institutions. Il y a à la fois et dans le même temps, présence des individus dans les formes instituées et présence des institutions au cœur du psychisme individuel »<sup>197</sup>. Les individus intériorisent le cadre d'action. Bien qu'ils ne le reconnaissent pas comme structurant, il agit sur leurs missions et leurs actions quotidiennes. Aucun chargé de mission rencontré n'a reconnu d'emblée l'impact du cadre gestionnaire sur le contenu de sa thématique. Pourtant, l'action individuelle s'appuie sur cette logique gestionnaire révélée par le fonctionnement institutionnel métropolitain et par l'animation d'instruments d'action publique complexes.

Notre réflexion porte sur la manière dont les acteurs justifient leur action et leur engagement dans leurs missions, jusqu'à endosser un rôle aux frontières du politique, investissant et adoptant une approche auto-centrée et individuelle. Ainsi, ils se considèrent la plupart du

---

197J. Chevallier, « For intérieur et contrainte institutionnelle », in *Le for intérieur*, PUF 1995, p. 252 cité par LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 220.

temps comme les principaux moteurs de l'action métropolitaine. Notons que ce sentiment croissant de leur individualité, notamment dans leur travail quotidien, fait écho avec l'analyse de Danilo Martuccelli sur « la prééminence de l'individu dans nos sociétés et surtout, le fait qu'il soit devenu l'horizon de nos perceptions »<sup>198</sup>.

Le chapitre est composé de deux sous-parties.

La première partie cherche à comprendre comment la communauté d'agglomération en tant qu'administration publique portant valeurs et objectifs politiques, considère l'agent. En miroir, l'analyse porte sur la manière dont l'agent se perçoit guidé par l'administration métropolitaine. La collectivité publique ne parvient pas à construire un sens partagé par les agents métropolitains, qui puisse orienter leurs conduites. L'absence de sens global lisible questionne les valeurs de l'institution et sa capacité à rassembler des agents vers un objectif commun, celui de l'intérêt général métropolitain. Chaque agent développe un sens à son action à partir de son propre rapport à ses missions, de ses perceptions individuelles et du rôle qu'il pense devoir tenir dans l'organisation. C'est ce qui est analysé comme un « sens pratique », où, progressivement, chaque acteur s'appuie sur ses propres idées dans la construction de l'action publique et fait fi des exigences et contraintes institutionnelles qui structurent son quotidien.

La deuxième partie interroge la « naturalité » des sens ordinaires, au même titre que celle des rôles des acteurs. Rémi Lefebvre note que « Ce qui fait la force des rôles, c'est leur naturalité, la force d'évidence sociale que leur confèrent l'institutionnalisation et le poids de l'histoire dont ils sont le produit »<sup>199</sup>. Nous cherchons à voir comment cette évidence sociale participe à transformer le rôle du technicien, voire, au contact des élus, à lui conférer une charge politique.

## A. De l'institution à l'individu

Entre individu et institution, un sens pratique, issu des pratiques quotidiennes, se dessine. Le sens pratique est modelé par le rôle que l'institution prescrit aux individus : que doivent-ils faire au quotidien et pourquoi le faire ? Il s'ancre dans un cadre institutionnel et un rapport à l'institution que nous avons analysés jusque-là. Nous pouvons également saisir le sens pratique à partir de chaque chargé de mission thématique. Quelle est la boussole qu'utilisent les agents au quotidien pour incarner leur rôle ? Suivent-ils en tout premier lieu des considérations

---

198MARTUCCELLI D., « La sociologie aux temps de l'individu », *Interrogations [en ligne]*, décembre 2013.

199LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 221.

personnelles ? Obéissent-ils à une définition institutionnelle du rôle du fonctionnaire territorial ? L'analyse de ce sens pratique amène à confronter les orientations institutionnelles qui devraient guider l'action individuelle et l'expérience des agents, soit leur manière de percevoir ces orientations et de vivre leur travail quotidien. On cherche à présent à comprendre comment ce sens quotidien se construit, entre contraintes institutionnelles et volontés individuelles.

Nous cherchons dans un premier temps à saisir le rôle du fonctionnaire territorial tel que l'administration métropolitaine le conçoit et la manière dont les individus le vivent. Dans un deuxième temps, nous tentons de comprendre comment les individus s'inscrivent plus spécifiquement dans les valeurs et les objectifs de leur métropole en matière de solidarité et d'éducation. Nous constatons que les orientations institutionnelles apparaissent aux yeux des agents comme des principes méthodologiques davantage que comme des valeurs. Dans un troisième temps, nous analysons la manière dont les agents ont alors le sentiment de s'appuyer principalement sur leurs propres convictions afin de conférer un sens à leur action sans pour autant le partager collectivement.

## 1. Être un agent métropolitain

En développant un rapport d'autorité impersonnel à l'individu, l'institution ne peut reconnaître l'individu dans l'ensemble de ces spécificités. Cette autorité impersonnelle constitue l'un des principes généraux composant l'idéal-type de la bureaucratie<sup>200</sup>. Cet idéal-type est également le fait d'un recrutement par concours des fonctionnaires et sur la base d'un diplôme, des garanties de carrière face à l'arbitraire politique, de la séparation des fonctionnaires et des moyens d'administration et de la subordination de l'administration aux organes politiques élus<sup>201</sup>. Théoriquement, l'administration reconnaît d'abord la fonction de fonctionnaire avant l'individu. La primauté de la fonction sur l'individu est centrale. Pour Xavier Engels, « ce recouvrement entre l'homme et la fonction est au fondement de la limitation des droits des fonctionnaires, notamment les limites apportées à leur politisation »<sup>202</sup>. Il s'agit de la « supériorité de la mission par rapport à l'individu qui la remplit, mais par-delà, également, à la construction d'une éthique

---

200WEBER M., *Économie et société*, Paris, France, Plon, 1971.

201BEZES P., « Administration », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 40.

202ENGELS X., « Modernisation de l'action publique locale en Europe et invisibilisation du travail public : l'art de faire disparaître les travailleurs des statistiques et autres prestidigitations », Lille, CLERSE - CNRS Université Lille 1, 2014, p. 95.

de l'agent public relative aux impératifs de son devoir »<sup>203</sup>. Le fonctionnaire s'appuie sur des procédures technico-légales, les « moyens d'administration », qu'il doit respecter et défendre. Dans ce modèle de la fonction publique, les fonctionnaires doivent leur légitimité d'abord à leurs compétences professionnelles et à une mise à distance de la société civile, à l'inverse des élus. Le statut même de fonctionnaire permet de préserver la machine administrative de la société civile, grâce aux normes de légalisme, de neutralité et de réserve qui prévalent dans les administrations publiques<sup>204</sup>. Dans le principe, la mission du fonctionnaire prévaut donc sur l'individu. Ce modèle théorique du statut du fonctionnaire laisserait entendre la définition d'un rôle normé et sans équivoque. Sur notre terrain d'enquête, qu'en est-il ? Quelle place et quel rôle l'institution reconnaît-elle à l'individu, au quotidien ? Comment les individus se sentent-ils considérés et pris en compte par l'institution dans laquelle ils évoluent ?

L'institution métropolitaine considère l'agent comme un fonctionnaire, et privilégie ainsi sa fonction au détriment de sa situation personnelle. En théorie, le fonctionnaire devrait être neutre, objectif et interchangeable. En réalité, le rôle de fonctionnaire est interprété ainsi à plusieurs reprises. Les règles concernant le remplacement des agents lors de congés longue durée en sont un exemple. Certains directeurs de service et agents métropolitains rappellent qu'au-delà de six mois de congé parental en sus de leur congé maternité, les chargées de mission concernées ne retrouvent pas automatiquement leur poste. Cette interchangeabilité des postes entre fonctionnaires n'est pas considérée comme un problème en soi<sup>205</sup>. De manière moins formelle, la passation et la transmission des dossiers et des thématiques entre agents montre comment l'institution valorise la polyvalence de l'agent.

En 2014, quelques mois après que j'aie quitté mon poste et mes fonctions, j'apprends le départ de la communauté d'agglomération de Chloé B. qui me remplaçait. Julia T., chargée de mission égalité femmes-hommes et coopération décentralisée du service politique de la ville, reprend mes missions. Elle doit coordonner le projet de réussite pour les jeunes de 16 à 18 ans qui porte sur le décrochage social et scolaire de ces jeunes, ainsi que la mise en place de prises en charge à la marge des aides sociales et scolaires existantes. Julia T. porte pourtant déjà deux missions différentes et elle ne s'est jamais réellement intéressée au domaine éducatif ni à la question des 16-18 ans lors de mes trois années de présence au sein de la collectivité. Au-delà du fait que le projet de réussite éducative pour les 16-18 ans se transmet à deux reprises en moins de six mois, la chargée de mission ne bénéficie pas du déroulé historique ni d'éclaircissement sur les enjeux politiques liés à la jeunesse dans cette coordination. Et

---

203 *Ibid.*, p. 71.

204 BILAND É., *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 10.

205 Comme le premier chapitre le montre, lorsqu'un directeur de service ne reconnaît pas nos savoirs et nos compétences spécifiques sur la thématique éducative.

ce d'autant que les débats n'ont pas souvent eu lieu ni été retranscrits. Toutefois, les membres de l'équipe et leur directeur ne s'en inquiètent pas.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2014)*

Le statut de fonctionnaire autorise cette interchangeabilité, puisque le fonctionnaire peut, en théorie, s'appuyer sur des procédures techniques et institutionnelles. Les compétences exigées par le fonctionnement administratif ne sont pas spécialisées sur un domaine en particulier, tel que le domaine socio-éducatif ou le décrochage des jeunes de 16 à 18 ans. Le fonctionnaire doit naturellement faire preuve de neutralité et d'objectivité, bien que cela le mette dans l'embarras : il n'a à priori aucune connaissance de la thématique et doit pourtant la gérer et l'animer. Au-delà de la simple volonté des acteurs, supérieurs ou chargés de mission, le fonctionnement administratif définit, dans l'action, ce statut d'un fonctionnaire neutre et interchangeable.

Dans les faits, incarner ce rôle de fonctionnaire n'est pas si aisé à l'échelon métropolitain. Définir sa place en tant qu'agent de la communauté d'agglomération et notamment en tant que chargé de mission relève d'un casse-tête quotidien et d'un bricolage sans cesse renouvelé.

Un échange de courriel entre Isabelle K. et son directeur de service, Christophe T. pointe cette difficulté courante à définir leur rôle pour les chargés de mission métropolitains de l'équipe politique de la ville.

De : Isabelle K./La Metro

A : Christophe T./La Metro

Date : 30/10/2013 10:39

Cc : équipe politique de la ville

Objet : Proposition discussion réunion d'équipe

Christophe,

Nous sommes plusieurs à nous questionner régulièrement sur notre rôle vis-à-vis des communes.

En effet, sommes-nous des personnes ressources pour les communes sur nos thématiques respectives ? Doit-on remplir des fonctions d'animation, d'échanges de pratiques ? Si oui, avec quelle légitimité ? Quels moyens ?

Après en avoir discuté avec certains de l'équipe, nous sommes plusieurs à souhaiter pouvoir échanger sur ce sujet.

Aussi, serait-il possible que l'on aborde cette question un jour en réunion d'équipe ?

Merci d'avance !

Isabelle K.

De : Christophe T./La Metro

A : Equipe politique de la ville

Date : 31/10/13

Objet : Re : Proposition discussion réunion d'équipe

Bonjour

Bonne idée de sujet. Ce sera mis à l'ordre du jour d'une prochaine réunion d'équipe.

Christophe T.

*(Courriels de la chargée de mission jeunesse, prévention de la délinquance et participation des habitants et du directeur du service politique de la ville du 30 et 31 octobre 2013)*

Les chargés de mission peinent à identifier leur rôle et ce que l'institution attend d'eux au sein de cette équipe. Doivent-ils être des spécialistes de leur thématique et assumer une fonction d'expertise au service des acteurs communaux ? Sont-ils, en tant qu'acteurs métropolitains, des animateurs uniquement au service des communes ? Ou encore sont-ils uniquement des gestionnaires de leurs thématiques ? Ces questions, posées par la chargée de mission témoignent de l'absence de définition claire de l'animation du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et de ses thématiques dont sont chargés les agents métropolitains. Par ailleurs, cela pointe le rôle complexe d'agent métropolitain qui doit composer entre plusieurs échelons d'action et institutions, l'ensemble des thématiques s'inscrivant dans un contrat pluri-institutionnel, le CUCS. Les agents sont amenés à se déplacer à l'extérieur de l'institution, côtoient et échangent davantage avec les communes et les associations que les membres de leur institution<sup>206</sup>. Leur rôle est donc en partie défini en fonction des perceptions et attentes des acteurs externes à l'institution. Or, les relations entre les acteurs métropolitains et ceux appartenant à d'autres institutions ne sont pas stabilisées et se construisent à la fois sur des ressentis interpersonnels et sur des rapports de pouvoir qui dépassent les individus<sup>207</sup>. Si lors de cet échange en particulier, la chargée de mission pointe une absence de définition claire du rôle de fonctionnaire métropolitain, elle n'est que peu prise en compte par son supérieur hiérarchique. Le directeur de service considère qu'il s'agit d'un « sujet » à traiter dans un ordre du jour, alors que cela relève pour la chargée de mission de son identité en tant que fonctionnaire métropolitaine. Cette dissonance entre les attentes de l'agent et celles que projette son supérieur hiérarchique informe de la manière dont le rôle du fonctionnaire est peu défini par l'institution.

Dans les faits, le cadre institutionnel, s'il pose des règles et des normes implicites au travers de la figure de l'agent neutre et interchangeable, ne définit pas clairement le rôle de chaque agent.

<sup>206</sup>Cette structuration fait l'objet d'une analyse au cours du chapitre 2, où le quotidien des agents métropolitains se déroule en grande partie hors de la collectivité.

<sup>207</sup>La deuxième partie permet d'analyser la manière dont les agents métropolitains travaillent avec leurs « partenaires », s'appuyant à la fois sur une « confiance » entre individus et sur des procédures administratives.

Face à l'absence de prise en compte des questions et situations individuelles, la question du rôle n'est pas reconnue comme un élément du système institutionnel. Les chargés de mission pensent alors devoir définir, en grande partie seuls, leur rôle. Or, chacun est pris dans une situation où sa marge de manœuvre est réduite, puisqu'il n'a pas de visibilité de l'ensemble de l'institution et peine donc à définir une place et un rôle sciemment réfléchis au sein de la communauté d'agglomération. Cette définition se fait donc dans l'action, sans conscience des normes et du cadre structurants de l'institution.

Cette question de l'individualité, au cœur de la mise en sens de l'action quotidienne est soulignée par Delphine Dulong. Pour elle, « certaines, comme les bureaucraties administratives, n'ont pas d'autres prétentions que de réduire leurs membres au rôle de simples agents d'exécution. Dans de tels contextes, les acteurs ont alors pour seules prescriptions d'appliquer un certain nombre de règles générales et impersonnelles, en refoulant tout ce qui est de l'ordre de leur individualité »<sup>208</sup>. Or, pour être de simples agents d'exécution, il faudrait que l'institution ait défini des rôles et une visée commune à atteindre qui guideraient les agents. Par ailleurs, au sein de la communauté d'agglomération, les individus ne refoulent pas ce qui relève de leur subjectivité, c'est-à-dire leur propre perception de la réalité et de leur travail. Bien que cela ne soit pas pris en compte formellement par l'institution, cette subjectivité leur permet de donner un sens à leurs missions. Cette subjectivité s'appuie toutefois sur une intériorisation de ce qui est acceptable ou non au sein de l'institution. Ainsi, le travail des agents est normé par un fonctionnement gestionnaire et administratif, que chaque agent a intégré. Il permet à chacun de comprendre les circuits institutionnels et le fonctionnement général de la structure. Cette logique gestionnaire fait-elle office de valeur commune ? Identifie-t-on d'autres valeurs qui guident l'action des agents ?

## **2. Être guidé. Partager des objectifs et des valeurs métropolitaines**

À première vue, la norme gestionnaire est une référence dans le quotidien de travail et permet d'expliquer les choix et problèmes rencontrés par les agents. Cette norme gestionnaire se diffuse lors de réunions d'équipe ou de direction. Les réunions d'équipe sont en effet majoritairement consacrées à la gestion administrative des thématiques. Qu'en est-il cependant des lieux qui réunissent l'ensemble des agents de la direction déléguée au développement solidaire ? Ces lieux portent la politique de la direction et donc la politique de solidarité de la

---

208DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *op. cit.*, p. 259.

communauté d'agglomération. Permettent-ils une réflexion collective ? Cette partie analyse la manière dont les agents, et plus particulièrement les cadres territoriaux, s'inscrivent dans l'identité métropolitaine en matière de solidarité. Les valeurs prônées par l'institution apparaissent comme des principes d'action administratifs très généraux. Concrètement, l'action publique ne comporte pas de critères d'action sur lesquels les agents peuvent s'appuyer lors de sa mise en œuvre.

#### **a. Des principes d'action administratifs comme valeurs métropolitaines**

Les agents de l'équipe politique de la ville se retrouvent peu en collectif au-delà de leur propre équipe de travail, excepté en réunion plénière de la direction déléguée au développement solidaire. Ces séminaires sont organisés deux fois par an et la présence des agents est impérative. Ils ne portent pas sur la définition d'un projet commun au sein de la direction, mais sur des sujets tel que l'agrandissement du territoire de la communauté d'agglomération. L'ordre du jour de la réunion plénière du 23 septembre 2013 précise ainsi que la réunion portera sur l'« Échange d'information et discussion sur la fusion de la communauté de communes du Balcon Sud de Chartreuse et de la communauté de communes du Sud Grenoblois avec la Métro ». Quant aux ordres du jour des plénières précédentes depuis 2011, ils n'ont pas été envoyés aux agents, qui se voient donc convoqués sans connaître la raison du temps de travail commun. Ces réunions, dont la durée varie de 1h30 à 3h30, permettent d'identifier rapidement les différentes personnes qui travaillent dans la direction, notamment lors du « pot convivial » qui suit, où chacun est invité à participer. Cependant, ils ne permettent pas de travailler en profondeur des sujets communs à toute la direction, la solidarité et la politique générale qui en découlent.

Fin janvier 2012, les agents de la direction sont réunis en plénière et travaillent sur la reconfiguration de la direction. Bien que le directeur général, Bernard Balodi, annonce que les solidarités sont une des priorités principales du mandat communautaire, l'ensemble de la plénière porte sur le contexte organisationnel et financier de la direction. Bernard Balodi affirme ainsi que « la constitution de l'UG [unité de gestion] permet de valoriser la mission de gestion comme lien entre tous les services, c'est un lien nécessaire ». Christine F., chargée du suivi administratif et financier du CUCS ajoute ainsi que « l'UG est au cœur des dispositifs partenariaux, notamment sur la consolidation financière, le contact avec les porteurs associatifs ». Pour elle, le travail en transversalité permettrait d'associer les élus porteurs d'une thématique lors des temps de travail transversaux aux équipes. Elle soulève également la complexité des problèmes de procédures. Emilie B., alors en remplacement de Julia T. sur la thématique de l'égalité femmes-hommes et en renfort sur la coordination du DRE pointe que « s'il y a un problème de partage de sujets de fond, on partage quand même la forme, puisque nous avons les mêmes procédures. On fait partie de la même administration ». Elle pose toutefois les questions suivantes : « qu'est-ce qu'on peut



dire de la solidarité à la Métro ? Qu'est-ce que ça signifie ? Est-on maître d'œuvre, animateur ? ». Ces questions, si elles touchent au fondement des missions des chargés de mission ne trouvent aucune réponse du côté des supérieurs hiérarchiques présents, ni des autres agents. Visiblement, un des principaux problèmes pointé par ces directeurs est celui des contraintes budgétaires « qui nous obligent à revisiter les priorités et donc les enveloppes financières thématiques », selon les propos du directeur de l'unité de gestion.

*(Notes du carnet d'observation du 31 janvier 2012)*

Ces séminaires de la direction déléguée au développement solidaire ne portent pas sur le contenu et les orientations de la politique de solidarité de la Métro. Les chargés de mission en tant que cadres de la collectivité sont également conviés au séminaire des cadres, généralement annuel et qui porte sur des sujets généraux.

Lors du séminaire du 26 avril 2012, l'ensemble des cadres présents assiste à une présentation qui s'appuie sur un diaporama projeté. Ce dernier porte sur le passage en métropole de la communauté d'agglomération et les problèmes juridiques et institutionnels qui en découlent : les compétences nouvelles, les relations avec les autres collectivités, etc. Le profil du territoire métropolitain présenté se focalise principalement sur l'économie locale. Est évoquée une sur-représentation des flux productifs et publics, notamment par l'importance de l'emploi au sein de la fonction publique sur le territoire. Selon la présentation, l'économie locale, sur le bassin d'agglomération, permet d'amortir le choc économique général.

L'unique regard social qui est présenté porte sur un « Regards croisés », dossier thématique préparé par la direction de l'évaluation et de la performance, consacré aux « familles dans l'agglomération ». Bien que le cas des familles fragilisées soit évoqué, les membres du service politique de la ville travaillant sur l'éducation et la parentalité n'ont pas été sollicités en amont. D'ailleurs, il n'est pas question de réfléchir à la conception de l'action publique métropolitaine, le directeur général des services qui ouvre le séminaire rappelant aux cadres présents que « les élus conçoivent, vous, vous mettez en œuvre ».

*(Notes du carnet d'observation du 26 avril 2012)*

Les cadres ne sont pas automatiquement associés à la conception des orientations de leur institution. Ils sont au mieux informés des réflexions menées par d'autres directions. En sus d'une absence de réflexion et d'intérêt pour la question des solidarités au sein de la direction dédiée à la solidarité, les agents peinent à saisir la finalité et les objectifs de leur direction.

En juillet 2012, le directeur général des services, Edouard Lherm, par un courriel envoyé à tous les agents de la collectivité, annonce le lancement du projet « Essor 2014 » :

« J'ai proposé à notre Président, Yves Senalier, d'engager notre collectivité dans un processus d'élaboration de son projet d'administration, intitulé "Essor 2014". Il a souhaité que ce travail collectif puisse être conduit durant le second semestre de cette année. Ce projet doit être l'occasion de débattre ensemble des améliorations que nous

pouvons apporter à nos modes d'organisation et de fonctionnement. Il doit nous permettre de repérer nos principales forces et faiblesses et de travailler à la recherche des solutions qui peuvent nous faire collectivement progresser ».

*(Courriel du directeur général des services aux membres de la collectivité du 13 juillet 2012)*

Les agents sont d'abord invités à répondre à un questionnaire en ligne qui servira de diagnostic pour élaborer le projet. En novembre 2012, quatre groupes de travail se créent afin de définir des solutions concrètes et des priorités, auxquels tous les agents peuvent participer. L'un des groupes porte sur les valeurs de la collectivité et est introduit ainsi :

« Les interactions, la communication interservices sont aujourd'hui perçues comme plutôt faibles et peu structurées, basées essentiellement sur des liens informels. Le sentiment d'appartenance à l'institution Métro s'est dès lors peu à peu délité au profit des liens créés au sein-même des équipes dans le travail au quotidien, même si les personnels se disent globalement plutôt fiers de travailler pour la Métro. [...] Enfin, les valeurs portées par l'institution apparaissent insuffisamment aux yeux de ses agents et ne sont pas spontanément citées par les collaborateurs, alors même qu'ils se disent en recherche du sens à donner à leurs actions. Pour poursuivre son chemin, la Métro a donc besoin de rassembler l'ensemble de ses personnels autour de valeurs communes et de moments partagés : elle redonnera ainsi du sens à l'action des agents au quotidien ».

*(Essor 2014 - Projet d'administration de la Métro - Point d'avancement - 20 novembre 2012, p. 4)*

En 2012, alors que les effectifs de l'institution ne cessent d'augmenter, les supérieurs s'interrogent sur le sentiment d'appartenance des agents davantage fondé sur des liens interpersonnels que sur des orientations générales institutionnelles. Le travail sur les valeurs devrait donc permettre de « redonner du sens à l'action » des agents. Au final, ce projet d'administration n'est pas largement diffusé ni publicisé au sein de l'équipe politique de la ville par le directeur du service ni plébiscité par les agents. Quelques agents de l'équipe s'engagent au sein des groupes de travail. Cet engagement est vécu comme un choix personnel et ne correspond pas à une décision et à un projet de l'équipe de travail. En avril 2013, une plaquette du projet *Essor 2014* est diffusée aux agents, fruit des groupes de travail et du comité de pilotage. Sont listés au sein du livret les « valeurs et principes d'action » de la collectivité : « le sens de l'intérêt général, la responsabilité, le professionnalisme, la solidarité, le respect et l'équité »<sup>209</sup>. Ces valeurs rejoignent celles de la fonction publique en général et ne définissent pas une réelle identité de la communauté d'agglomération. Par exemple, la valeur « responsabilité », associée à celle de la loyauté « guident notre action au quotidien. Une plus

---

<sup>209</sup>L'ensemble des extraits sont issus du document « Essor 2014. Le projet d'administration de la Métro », Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, avril 2013.

grande responsabilisation des agents de la collectivité est aujourd'hui nécessaire pour dynamiser notre organisation et rendre son action plus efficace. Nous souhaitons une Métro qui prend des décisions, qui assume ses résultats, qui fait confiance, qui respecte ses engagements ». En somme, ces principes d'action très généraux s'inscrivent dans la vision de la nouvelle gestion publique : l'engagement, l'autonomie, la responsabilité et la mobilisation des capacités individuelles. Quant à la valeur « solidarité », elle est déclinée ainsi : « L'administration, parce qu'elle constitue notre environnement de travail, doit permettre la réalisation et l'épanouissement de chacun de ses membres. Nous souhaitons renforcer et promouvoir le collectif à toutes les échelles (de la collectivité, d'une direction, d'un service) afin de cultiver la solidarité et l'esprit d'équipe ». La solidarité porte uniquement sur les relations interpersonnelles entre agents de la collectivité et non pas sur la solidarité territoriale entre les communes membres ou vis-à-vis des populations défavorisées de l'agglomération. Bien que ce travail ait été annoncé comme nécessaire pour définir un sens à l'action des agents, l'ensemble des valeurs correspondent davantage à des principes d'action méthodologiques qu'à des réflexions et des valeurs éducatives portées par des politiques publiques.

On observe donc peu de mise en sens collective de l'institution, excepté autour de la méthodologie administrative et gestionnaire, chacun étant amené de fait à construire son propre sens des valeurs sous-tendant le contenu des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre. Ce sens n'est pas partagé collectivement, ni au sein de l'équipe de travail, ni de la direction ou de la collectivité. Ce fonctionnement interroge une possible cohérence de l'action, au-delà de la gestion et des tâches administratives. Ni les valeurs de l'institution et de ses politiques publiques, ni le territoire métropolitain ne font l'objet d'une réflexion commune et cohérente.

Les chargés de mission du service politique de la ville s'appuient sur une vague idée de la solidarité ancrée dans la politique de la ville. Puisqu'elle n'est pas débattue en réunion de l'équipe correspondante, la politique de la ville prône l'unique idée d'un retour au droit commun, c'est-à-dire la prise en charge de tous les publics au sein des différents secteurs publics : l'éducation, le logement, l'emploi, la mobilité, la santé ou la culture. Les agents cherchent ainsi à agir pour « une transition curative (et localisée) avant que les politiques de droit commun ne prennent le relais pour incarner au niveau national la défense de l'intérêt général »<sup>210</sup>. Les inégalités sociales et territoriales, les différentes formes de précarité ou les dynamiques et caractéristiques socio-économiques des quartiers défavorisés ne sont jamais

---

210FAURE A., « Le temps venu des agglomérations providence? », *Cahiers du CRDSU*, 2006, n° 45, p. 2.

discutées en collectif. Elles font figure de toile de fond et laissent chacun imaginer la réalité des quartiers et des habitants qu'ils ne fréquentent pas.

Comme seul document de référence, les agents peuvent se référer au contrat cadre du contrat urbain de cohésion sociale qui définit la vision de la politique de la ville portée.

Le contrat cadre de 2010 définit que : « Si l'action de proximité, au sein des quartiers concentrant des difficultés socio-urbaines, est indispensable, elle n'a de sens qu'articulée à une démarche globale sur l'ensemble du territoire communal, puis sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. La politique de la ville agit du quartier à l'agglomération. C'est dans cet esprit que les partenaires locaux conçoivent la géographie prioritaire : des territoires qui ne s'arrêtent pas aux périmètres administratifs des quartiers et rassemblent des habitants aux caractéristiques socio-économiques fragiles et souvent moins bien dotés en services publics et privés. Pour autant, ces quartiers sont également des lieux de richesses humaine et sociale. Ces territoires, tels que définis dans le CUCS initial, sont donc toujours d'actualité et prioritaires pour l'action publique afin de donner aux habitants un égal accès aux droits et à la ville, par une mobilisation de l'ensemble des moyens publics, crédits spécifiques et politiques de droit commun ».

*(Avenant 2010 au contrat-cadre du contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009, Agglomération grenobloise (38), p.4)*

Les orientations sont larges et n'apparaissent pas comme un plaidoyer politique en faveur de la solidarité sur cette agglomération. Le texte évoque les différents échelons d'intervention, du quartier à l'agglomération et un état des lieux imprécis des besoins dans les quartiers défavorisés. Les prérogatives et pré-carré de chaque institution ne sont pas précisés. De même, les engagements politiques et leurs déclinaisons opérationnelles restent très approximatives. Le texte prône seulement un « égal accès aux droits et à la ville » qui suppose des enjeux sous-jacents non formulés. Afin d'avoir une vue plus précise de chaque priorité, les chargés de mission doivent se référer à leur thématique respective, qui fait l'objet d'une description centrée sur l'action. Cependant, ni les fondements de l'engagement dans les quartiers, ni les réalités concrètes, ni le rôle de chaque collectivité territoriale signataire du CUCS ne font l'objet de discussions collectives entre agents métropolitains. Les priorités qui mènent à soutenir certaines actions en particulier ne sont pas formulées en tant que telles, chaque agent héritant de la vision de son prédécesseur ou se façonnant ses propres critères, au quotidien.

## **b. Une absence de critères d'action**

La question des critères d'action permettant à chaque chargé de mission de se référer à une grille d'action commune et précise fait défaut.

En décembre 2010, par une délibération-cadre, la communauté d'agglomération décide de mettre en place un fonds de cohésion sociale (FCS), dans un contexte national incertain sur le devenir de la politique de la ville et suite au « constat d'une fragilité croissante des territoires et des publics en difficulté »<sup>211</sup>. L'objectif est alors « la reconnaissance d'une vraie politique communautaire par un projet social urbain partagé : “charte territoriale de la cohésion sociale”. Donner à tous les habitants de l'agglomération la possibilité et le goût de vivre ensemble ». Si ce fonds d'intervention est doté de moyens financiers afin de promouvoir « le développement de la solidarité et le soutien d'actions nouvelles »<sup>212</sup>, la question des critères d'action se pose. Cette question est nécessaire à la mise en œuvre du fonds. En effet, les agents de la politique de la ville qui doivent mettre en place ce fonds peinent à distinguer la nuance entre les financements de la communauté d'agglomération investis par le CUCS et ceux du FCS. Les deux objectifs principaux du FCS sont « vivre ensemble dans la ville » et « favoriser l'emploi et le développement d'activités », « avec un effort particulier consacré en direction de la jeunesse ». Or, ces objectifs recoupent ceux du CUCS et très rapidement, des problèmes concrets se posent pour les agents.

À la fin de l'année 2011, les techniciens soulèvent le problème à deux reprises. En novembre, lors d'une réunion consacrée au FCS, une discussion s'amorce sur les critères. Annie C., chef du service politique de la ville annonce le fonctionnement administratif à suivre :

**Annie C.** : Pour la programmation des actions financées dans le cadre du FCS, on utilisera le même outil que le CUCS, Poliville<sup>213</sup>, avec les mêmes indicateurs à renseigner pour les porteurs de projet, même si on souhaite identifier en propre cette programmation-là.

**Martin T.** : Pour les critères, on ne va pas faire un saut entre l'outil empirique et un *scoring* que les élus vont remettre en cause après...

**Annie C.** : On travaillera sur les critères plus tard.

Annie C. présente la grille d'analyse pour l'instruction des projets, à l'appui d'un document qui la détaille. Elle lit le document aux membres de l'équipe : « être dans une logique de projet global de cohésion sociale et urbaine et une attention particulière sera portée à la solidarité : s'adresser aux publics et/ou aux territoires en difficulté, aux expériences ressources pouvant être capitalisées ou modélisées, au rayonnement de l'action, à la prise en compte des axes transversaux : LCD [lutte contre les discriminations], jeunesse, participation active des habitants, à l'effet levier par rapport aux dispositifs existants, à la visibilité auprès des habitants ». Pour les financements de fonctionnement de projet : « une visibilité et un besoin de pérennité, outils d'agglomération fortement ancrés et reconnus, échelle communautaire ou

---

211Présentation aux communes, « La nouvelle politique de solidarité et de cohésion sociale et urbaine de l'agglomération », octobre 2011.

212Avenant du 2011-2014 du CUCS, « Les priorités de Grenoble-Alpes Métropole », 20 avril 2011.

213Poliville est le logiciel de gestion de la politique de la ville commun aux différentes institutions qui financent cette politique (État et collectivités territoriales). Il fait l'objet d'une description au chapitre précédent.

intercommunale, suscitant une dynamique partenariale, actions nouvelles, émergentes (avec capacité d'innovation sociale ou de rayonnement ».

Cette lecture conduit à des réactions :

**Martin T.** : les innovations sociales, c'est un critère intéressant, mais je ne sais pas ce que ça veut dire.

**Isabelle K.** : et même ça, pour nous c'est difficile à estimer, si c'est innovant ou non.

*(Notes du carnet d'observation du 23 novembre 2011)*

Indéniablement, les critères définis sont extrêmement extensifs et flous. Ils n'aident pas les techniciens à filtrer les actions que pourrait financer ce fonds. Les agents sont alors conduits à faire des choix alors qu'ils ont l'impression de ne pas avoir les outils nécessaires. Cette grille et le peu de réflexion engagée sur les critères ne sont pourtant pas remis en cause par les chargés de mission, bien que les raisons qui fonderont leurs choix apparaissent arbitraires et individuelles.

En décembre 2011, une seconde réunion consacrée à l'instruction des actions du FCS conduit les techniciens à débattre des fiches et du choix des actions. Les avis divergent entre les techniciens présents.

**Edwige M.** : Qu'est-ce qu'on met derrière les critères ? C'est selon l'interprétation de chacun...

[...]

**Sylvie O.** : Il y aurait un intérêt à faire un travail sur les critères

**Martin T.** : Attendez ! Là on est dans le formalisme à outrance !

**Annie C.** : Oui, on fait la critique partout d'une inflation technico-administrative, si nous-mêmes on pouvait faire quelque chose...

Ce fonctionnement convient donc à certains techniciens, dont la chef du service politique de la ville. Ici, l'amalgame est rapidement fait entre formalisme, inflation technico-administrative et nécessité de construire des critères qui évitent l'arbitraire des décisions individuelles.

*(Notes du carnet d'observation du 16 décembre 2011)*

L'ensemble de ces questionnements sont soulevés lors de la première programmation du fonds de cohésion sociale, mais ne seront pas repris par la suite. Les techniciens doivent s'appuyer sur les règles technico-financières, qui fixent notamment un seuil de financement pour la Métro. La communauté d'agglomération ne peut financer au-delà de 50 % de l'action si elle est seule à soutenir cette action, ou 80 % de l'action s'il y a co-financement de l'action par d'autres institutions.

Le cadre sur lequel s'appuient les agents est peu clair et le moteur de la décision finale apparaît flou. Est-ce par effet de sédimentation, chaque nouvelle décision institutionnelle s'ajoutant à la précédente, sans une refonte de la politique de solidarité métropolitaine ? Les outils utilisés, bien qu'incomplets, sont progressivement appropriés par les acteurs. Or les agents ne remettent

pas en cause ces outils, une fois installés. En outre, si la mise en place du fonds de cohésion sociale est peu cadrée au sein de la collectivité, cette imprécision s'étend également à l'extérieur de l'institution, notamment auprès des chefs de projet politique de la ville des communes de l'agglomération.

En novembre 2011, lors d'un club des chefs de projet, rassemblement animé par la chef du service politique de la ville de la Métro réunissant les chefs de projet communaux en charge de la politique de la ville, les villes réagissent à la mise en place du FCS. La chef de projet de Combes alerte les agents métropolitains : « on serait ravis d'avoir votre plan d'action, mais malheureusement... on ne l'a pas ». La chef du service politique de la ville lui répond alors que « ça reste une politique d'agglomération. Ce que les élus souhaitent soutenir, ce sont des actions d'agglomération nouvelles avec une vocation expérimentale. C'est là que ça va se jouer, c'est ce qui intéresse les élus ».

*(Notes du carnet d'observation du 16 novembre 2011)*

Les élus sont invoqués devant le peu de clarté des critères définis par l'agglomération. À cette même période en réunion d'équipe, la chef de service livre à son équipe son point de vue à propos de ce fonds : « un jour on nous dira noir, un jour on nous dira blanc, selon ce que ça arrange »<sup>214</sup>. La responsabilité de l'absence de lisibilité de ce fonds est renvoyée au domaine politique. Plus tard, en mai 2012, alors que la deuxième programmation du FCS débute, pour la chef de service, « les élus veulent toujours des critères, mais ils ont du mal à en fixer... »<sup>215</sup>. Les techniciens attendent des élus qu'ils fixent les critères d'un fonds qu'ils ont souhaité mettre en place.

Devant l'absence de réponse politique, les agents s'appuient en partie sur des outils administratifs et financiers bien définis par la collectivité, qui apparaissent comme l'unique base solide.

En mars 2012, alors que le projet de réussite éducative pour les 16-18 ans se met en place sur l'agglomération, la communauté d'agglomération cherche à se faire accompagner par « une mission d'assistance méthodologique », financée par le fonds de cohésion sociale.

Afin de m'expliquer le déroulement de cette mission, j'ai rendez-vous avec Christine F., chargée de suivi administratif et financier du CUCS et du FCS qui m'explique le fonctionnement du marché à lancer pour mettre en place cette mission. Un cahier des charges de la mission d'assistance méthodologique doit être rédigé et comprendre une analyse de contexte, c'est-à-dire un recueil et une synthèse des diagnostics, un schéma d'organisation du futur dispositif (acteurs, profils de la coordination future), des propositions, des recommandations et des attentes. Il me faut préciser la durée de contractualisation avec la structure qui effectuera la mission, le calendrier de la mission

---

214 Notes du carnet d'observation de la réunion d'équipe du 22 novembre 2011.

215 Notes du carnet d'observation de la réunion d'équipe du 3 mai 2012.

(les rencontres institutionnelles prévues, les rendus réguliers, les étapes de validation par la Métro), ainsi que cibler le nombre d'entretiens qu'elle devra mener. Je dois ensuite établir les attentes et objectifs de la mission, les critères et jugements des propositions qui seront reçues (soit la qualité de l'expertise technique, la connaissance du territoire et de l'environnement et le coût de la mission). Une procédure spécifique définit les délais à respecter entre la réponse reçue, le rapport d'analyse à produire et les signatures à obtenir en interne de la collectivité.

Le cadre gestionnaire et administratif est très détaillé et n'offre pas de grande liberté d'interprétation.

*(Notes du carnet d'observation du 27 mars 2012)*

À certains égards, le fonctionnement institutionnel se révèle donc tout à fait capable de définir des procédures normées, qui modèlent fortement le cadre et le calendrier de travail des agents. Cependant, le contenu de la politique, la définition d'orientations générales et d'objectifs clairs dont découleraient des critères précis, n'est pas une priorité pour l'institution. Quant aux techniciens, ils sont incapables de définir collectivement des orientations opérationnelles sur la base d'objectifs tels qu'ils sont définis par les élus.

Ainsi, au sein du pôle éducation, les actions et projets menés apparaissent fragmentés. Le pôle est principalement organisé autour du fonctionnement des dispositifs tels que le CUCS, le dispositif de réussite éducative (DRE) et le programme de réussite éducative (PRE). En début de programmation, les chargés de mission éducation rappellent les objectifs de la thématique définis dans le contrat cadre : « Renforcer l'accès aux savoirs de base », « Accompagner de manière personnalisée et partagée les enfants et adolescents les plus en difficulté afin de favoriser leur réussite éducative », « Développer les actions éducatives d'accompagnement des enfants des territoires prioritaires », et « Accompagner les jeunes dans la définition de leur projet professionnel »<sup>216</sup>. Quatre objectifs qui, s'ils sont énoncés lors de la programmation, ne seront pas travaillés entre techniciens du pôle éducation. Le cadre de travail de ces derniers se fonde sur l'ingénierie et le suivi administratif des dispositifs. Dans la note du 20 avril 2011 précisant les priorités de la collectivité pour l'avenant du CUCS, il est précisé : « dans le champ éducatif, la Métro continuera d'assurer la présidence, la direction, la coordination, et le financement -pour partie – aux côtés de l'Etat, du GIP “objectif réussite éducative”, lequel sera prorogé pour trois ans. Elle continuera d'assurer également des actions articulées aux projets urbains, de prévention de l'illettrisme, d'accès aux savoirs de base, de prévention du décrochage scolaire et d'attractivité de l'offre éducative ». En premier lieu, figure le dispositif de réussite éducative, puis suivent des thématiques très générales. Par exemple, rien n'est spécifié en

---

<sup>216</sup>« Avenant 2010 au contrat-cadre du contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009, Agglomération grenobloise (38) », pp. 14-15



matière de décrochage scolaire : doit-on entendre que la collectivité soutient des actions dans le champ scolaire, pour la réussite scolaire des jeunes ? Ou bien entend-elle par décrochage scolaire, orientation professionnelle ? Est-ce entériner le fait que les jeunes décrochent par eux-mêmes alors que l'on pourrait considérer qu'ils sont écartés d'un système qui ne leur est pas adapté ? Autant de questions qui ne font pas office d'orientations claires au quotidien. Pour les techniciens de ce pôle, la thématique éducation et sa cohérence d'ensemble ne sont pas lisibles ni portées par l'administration. Les techniciens ne peuvent compter sur les coordinations éducation qui sont principalement consacrées à la gestion administrative et financière. Des moyens humains sont investis, puisque plusieurs agents sont mobilisés sur le fonctionnement de la thématique éducation du CUCS, du DRE et du PRE. Pourtant, le pôle éducation apparaît comme un foisonnement de dispositifs et d'initiatives sans orientation générale, à part celle axée sur le bon fonctionnement administratif.

Au final, lorsqu'il est question d'orientations générales, les agents sont livrés à eux-mêmes, s'accrochant au fonctionnement gestionnaire des dispositifs, seule réalité tangible de l'institution. Alors que les orientations institutionnelles et politiques pourraient guider les choix individuels des agents, elles n'apparaissent pas clairement et ne sont pas travaillées collectivement. Ce fonctionnement interroge une possible responsabilité collective au sein de l'institution. Ainsi, si le livret « Essor 2014 » précise qu'être responsable à tous les niveaux de l'organisation, c'est : « assumer nos propositions, choix et engagements, [...] être conscients que chacun de nous représente la Métro et agir en conséquence »<sup>217</sup>, cela suppose que des choix et engagements soient discutés et assumés collectivement. Or, la question des critères illustre clairement cette absence de responsabilité collective des agents : face à une difficulté, la responsabilité est rapidement renvoyée aux élus, aux supérieurs hiérarchiques ou à l'institution. Tout se passe comme s'il n'y avait aucune responsabilité morale de ce que produit l'institution. La responsabilité partagée renvoie à la manière dont chaque agent conçoit son travail quotidien. Chacun peut ainsi avoir le sentiment de « mal faire » son travail ou de manière trop superficielle. Pourtant, ces fonctionnements institutionnels ne sont pas remis en cause, comme si chaque individu ne représentait pas l'action de l'institution dans son ensemble. Les agents ne partagent pas la responsabilité commune du fonctionnement de l'institution et n'en ont pas clairement conscience. Comme le rappellent Céline Desmarais et Claude Jameux : « Au niveau de l'organisation dans son ensemble, ou de ses organes particuliers, l'action responsable n'a de

---

217« Essor 2014. Le projet d'administration de la Métro », Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, avril 2013, p. 5

sens que si chacun croit que tout le monde agit également d'une façon responsable »<sup>218</sup>. Or, comment cette responsabilité collective peut-elle se construire de manière pérenne et cohérente sans appui sur des valeurs collectives ?

### **3. De la nécessité de construire son propre sens au quotidien**

Bien que les agents s'astreignent aux règles administratives et aux obligations gestionnaires qu'ils intériorisent, ils développent une relation personnalisée à l'action, s'engageant pour leurs missions. Ils pensent alors participer au fonctionnement de leur thématique et de l'institution, par la force de leur conviction et de leur travail individuel. Au quotidien, ces agents s'investissent dans leurs missions, participant à les définir sur le mode de l'engagement. Se concentrant sur le temps présent, ils évacuent de fait l'institution, son cadre et son histoire. Enfin, ce processus conduit à développer une expertise éducative « sans autrui »<sup>219</sup>, pour reprendre les termes de Denis Laforgue, à distance des quartiers défavorisés.

#### **a. Construire son rôle, s'engager**

Les agents pensent construire leur action sur la base de leur engagement et leurs convictions personnelles. Ce fonctionnement s'opère, car les rôles que l'institution définit pour chacun de ses agents ne sont pas figés et clairement déterminés. Les chargés de mission de l'équipe politique de la ville s'engagent chacun à leur échelle sur les thématiques et projets qu'ils portent et animent auprès des structures et des acteurs institutionnels. Au-delà de l'action en elle-même, c'est le rôle de cadre qui amène les chargés de mission à se sentir engagés au quotidien. Ils doivent, en tant que cadre A, conseiller les élus à partir de leurs propres analyses et ont la sensation de participer à l'élaboration de l'action. À leur niveau, ils ont la sensation d'avoir choisi leur métier et leur place dans l'institution.

En tant que représentants de leur institution, ils doivent parfois soutenir et expliquer des orientations et projets institutionnels en dehors de la collectivité.

Lors d'une réunion organisée par le service insertion et économie en juin 2012, je suis invitée à présenter le projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans. Je suis alors peu convaincue par le projet. Pourtant, je dois le défendre face à aux acteurs institutionnels et associatifs qui remettent en cause directement l'action en

---

218 DESMARAIS C. et C. JAMEUX, « L'encadrement dans les collectivités locales », *op. cit.*, p. 105.

219 LAFORGUE D., « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines », *Socio-logos [en ligne]. Revue de l'association française de sociologie*, 7 mai 2009, n° 4.

construction. En juin 2012, le diagnostic des actions et besoins sur l'agglomération est en cours et je prends conscience de la multitude d'acteurs travaillant avec ces jeunes, s'appuyant sur un grand nombre de projets et d'outils. Ajouter un projet supplémentaire me semble donc incongru, d'autant que le projet fait appel à la bonne volonté d'acteurs associatifs qui demandent en vain des financements métropolitains sur d'autres projets qui leur semblent prioritaires.

Ainsi, lors de la réunion, lorsque la présidente d'une mission locale voisine de l'agglomération souligne que les principes et outils que le PRE propose sont d'ores et déjà mis en œuvre par les missions locales, je ne peux qu'acquiescer intérieurement. Je peine à défendre le projet devant les acteurs présents. À la suite de cette réunion, je suis tout de même amenée à défendre de plus en plus ce projet et à affiner mes arguments, puisque la direction et les élus souhaitent sa mise en place concrète.

Début 2014, lors de la fin de mon contrat, mon discours est rôdé et j'ai intégré les arguments afin de convaincre mes interlocuteurs. Le projet m'apparaît d'ailleurs cohérent, bien que des questions centrales n'aient jamais été posées, telles que le découpage institutionnel des deux dispositifs : le DRE sur les 2-16 ans et le PRE sur les 16-18 ans. Ce choix répond davantage à des problématiques institutionnelles (celui, notamment pour la communauté d'agglomération, d'être visible sur cette tranche d'âge spécifique) qu'à une logique socio-psychologique des enfants et jeunes accompagnés.

*(Notes du carnet d'observation de juin 2012 et janvier 2014)*

Les agents, exposés à des scènes d'explicitation et d'argumentation, intègrent les volontés institutionnelles, notamment celles de mettre en place de nouveaux dispositifs, sans pour autant les questionner. Ils éludent tout un ensemble de questionnements qui pourraient remettre en cause les projets portés par l'institution et acceptent un état de fait, celui de l'ordre institutionnel institué. Malgré cette position de subordonnés, les agents sont placés en tant qu'acteurs des projets et missions menés. Le fonctionnement actuel des services autour de projets, qui exigent l'implication intense des agents sur une durée limitée et qui doit leur permettre d'exprimer leurs potentialités, entretient ce processus. Cet engagement dans l'action est soutenu par l'institution, en tant que moteur de l'action institutionnelle. Lors de son investiture en 2014, le président de la communauté d'agglomération nouvellement installé s'inscrit pleinement dans cette vision du travail institutionnel : « Je souhaite également vous dire que le projet porté par la nouvelle majorité nécessitera une implication forte de chacune et chacun d'entre vous. Cette implication sera garantie par une écoute et un dialogue constants, avec vos représentants mais également avec vous toutes et tous, un engagement qui ira de pair avec la juste reconnaissance de vos compétences et savoir-faire »<sup>220</sup>. L'implication et l'engagement de chacun sont reconnus par l'institution comme centraux. Les agents font leur

---

<sup>220</sup>Lettre du président de la communauté d'agglomération, envoyée aux membres du personnel de Grenoble-Alpes Métropole, 5/05/2014.

ces exigences institutionnelles et se sentent partie prenante de la définition de leur rôle de cadres.

Les chargés de mission légitiment leur rôle en fonction de leur engagement dans les projets qu'ils portent. En portant ces projets et en se faisant représentants de l'institution, les agents défendent également leur rôle dans et hors de l'institution. En effet, le rôle et la posture à tenir en tant qu'agent métropolitain à l'extérieur de l'institution dépendent des projets concrets que chacun doit soutenir.

En tant que chargée de mission éducation, je suis d'abord identifiée comme porteuse du projet de réussite éducative des 16-18 ans, puisqu'il s'agit dès 2012 de ma mission la plus concrète et la plus visible. Mon profil de poste prévoit pourtant qu'une grande partie de mes missions doit être consacrée à une réflexion de fond sur la thématique éducation en soutien aux instances politiques et techniques. Ces missions n'apparaissent pas aux yeux de mes interlocuteurs métropolitains et extérieurs. Je suis donc identifiée et je m'identifie progressivement en fonction des projets concrets que je porte à l'extérieur de l'institution.

*(Notes du carnet d'observation de mars 2013)*

Les agents légitiment leur rôle en s'associant à leurs projets. En 2013, la communauté d'agglomération et l'inspection académique de l'Isère souhaitent créer un support vidéo afin de diffuser l'ensemble du travail mené dans le cadre du plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif que les deux institutions portent depuis 2011. Ce DVD va donner lieu à plusieurs interviews vidéo menées auprès de différents acteurs ayant participé au plan. Ces interviews sont l'occasion de revenir sur les moteurs de l'engagement des acteurs au sein du plan et permettent d'analyser l'entreprise de légitimation de leur rôle.

Je mène les entretiens avec deux chargés de mission de l'institut français d'éducation qui accompagnent la création du DVD. Le 18 avril 2013, au sein des locaux de l'inspection académique, j'interroge Sylvie O., chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations et Robert O., le référent de l'inspection académique à propos des motivations qui les ont amenés à travailler sur le plan et plus généralement sur la lutte contre les discriminations dans le champ éducatif. Sylvie O. relate au début de l'entretien sa prise de conscience des discriminations.

**Sylvie O.** : Moi je dirais que j'ai pris conscience qu'on n'avait pas tous les mêmes facilités et aussi du fait du contexte de notre milieu social. J'ai été dans mon parcours dans un lycée plutôt privilégié à un moment donné. Mes parents ont fait le choix de me faire faire du russe pour éviter un collège difficile. Et je me suis retrouvée un peu décalée dans un milieu social d'enfants de cadres, etc. Et là je me suis rendu compte que moi il fallait que je fasse plus de... j'avais une copine qui y arrivait, qui avait des facilités, alors que moi je travaillais autant et je n'y arrivais pas aussi bien. Je pense que

ça a été pas facile à vivre. Et j'en ai pris conscience après coup, rétrospectivement, que selon le milieu dans lequel on baigne ça joue sur les résultats, sur le parcours. Je pense que je me suis acharnée à faire, à aller jusqu'au doctorat pour me prouver, prouver que... pour aller contre ce fait.

[...]

Moi ça m'a fait beaucoup réfléchir aussi le plan sur deux choses. D'une part la posture qu'on peut avoir en tant que technicien. Au début nous on a été un peu naïfs, on a cru qu'on avait des alliés, des techniciens qui sont formés sur ces questions, qui avaient la même envie que nous que ça avance, de faire progresser cette question de manière générale. Et on s'est rendu compte assez vite – je sais pas du tout si c'est de leur fait, ou du fait de leur institution – mais qu'en fait non on était dans des logiques plutôt de concurrence, et ça a été quand même un peu un moment de vérité. **Et je me suis rendu compte que sur la LCD [lutte contre les discriminations] quelque part on est dans une posture un peu militante, militant professionnel**, je sais pas comment dire.

[...] Pour faire avancer cette question, je pense qu'il faut être dans cette posture, et avoir du coup une conscience des frontières entre institutions, une certaine conception des frontières, et je me demande ce qu'on enseigne aux agents du service public – je ne suis pas titulaire – sur la déontologie, et je trouve que c'est l'intérêt citoyen qui doit primer. [...] **Et ça m'a questionnée aussi sur pourquoi on travaille sur les discriminations. Au-delà de ce qu'on voit, moi personnellement bien sûr que ce que j'ai vu dans mon parcours à l'école, ça a joué, mais je pense que c'est aussi parce que à un moment donné moi je me sentais différente, avec du coup ce sentiment d'être mise à l'écart**, et des fois je me dis, comment ça se fait qu'il y ait des gens auprès de qui on parle de ça, on fait des sensibilisations, etc., et ça ne percute absolument pas, ou ça peut mettre un temps infini... Je me dis que je sais pas, il y a quelque chose dans le vécu... Est-ce qu'il faut avoir vécu un petit peu ce sentiment d'être discriminé pour s'intéresser à la question ? Moi ça me pose question.

[...]

**Sylvie O.** : Par rapport à ce que j'ai dit tout à l'heure et que tu as repris au début, j'ai pas dit que c'est le fait d'avoir été ou pas discriminé. **C'est le fait de se sentir différent.** Et on a partagé des choses là-dessus, je pense qu'on a ce sentiment-là, on le partage tous les deux, et je suis persuadée que ça joue dans le fait qu'on travaille sur cette question-là.

**Robert O.** : **Oui, on a des tas de raisons l'un et l'autre de se sentir différents.**

*(Retranscription de l'entretien filmé de Sylvie O. et Robert O. du 18 avril 2013)*

On observe une mise en récit de leur passé respectif afin qu'il corresponde à la mise en scène du professionnel militant de leur thématique, engagé pour la lutte contre les discriminations, ce que l'on n'identifie pas chez la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations sur la thématique éducation. Alors que les deux professionnels sont interrogés sur les moteurs de l'action publique, le plan de lutte contre les discriminations de ces deux institutions, ils soulignent en premier lieu leur engagement vocationnel. Chacun livre, face à la caméra, une part de son métier et le relie à son vécu et ses ressentis personnels. Les deux professionnels se sentent différents, face à des techniciens communaux chargés de lutte contre les

discriminations, qui ne seraient pas engagés aussi pleinement qu'eux. Pour les agents engagés au quotidien dans leurs missions, l'action institutionnelle a un sens, ici ancré dans des convictions personnelles.

Par ailleurs, certains chargés de mission métropolitains de la politique de la ville croient en l'utilité sociale de leurs missions. S'il existe une dimension civique diffusée dans la fonction publique territoriale et fondée sur une idée du service public qui prône l'égalité et la continuité, on observe « un sens domestique, approprié en pratiques par les agents sur le mode du “rendre service” »<sup>221</sup>, que Yasmine Siblot identifie chez les agents en contact régulier avec les citoyens. Les agents métropolitains du service politique de la ville ne sont que très rarement en contact avec les habitants des quartiers défavorisés. Toutefois, ils développent cette idée du service public sur le mode du « rendre service ». Est-ce une manière de donner d'autant plus un sens à leur action qu'elle est éloignée de la réalité administrée au quotidien ? Si la première approche du service public est universelle, en visant l'égalité pour tous et s'appuie sur des procédures standardisées, la seconde s'adosse à une vision personnelle du service rendu. La sociologie des relations de service a repéré ces deux définitions du service public comme non-concordantes<sup>222</sup>, toutefois les deux cohabitent au sein de l'institution métropolitaine et d'un même agent. Lors de la programmation des actions du fonds de cohésion sociale, l'attitude des agents de la communauté d'agglomération oscille entre ces deux définitions. Chaque agent s'efforce de respecter les procédures standardisées, au travers du renseignement de fiches standardisées ou d'une instruction normalisée. Dans le même temps, les chargés de mission éprouvent le sentiment d'aider les porteurs de projets à mener à bien leurs actions, à décoder les procédures et à simplifier leurs quotidiens rendus compliqués par ces procédures standardisées. Il s'agit d'une posture paradoxale, où les techniciens participent d'une part à ces procédures normalisées et croient dans l'idéologie de la procédure qui consacre les principes d'efficacité, de neutralité et de continuité et d'autre part humanisent la relation aux porteurs de projets en s'inscrivant dans le registre du service rendu personnalisé.

Si les chargés de mission se sentent libres d'organiser leur travail, pourtant encadré par un fonctionnement gestionnaire et administratif, il en est de même dans la manière dont ils s'engagent dans leurs missions. Chacun a la sensation que sa thématique et ses missions sont le

---

221 SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien : Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006, p. 307.

222 Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service. Paris : L'Harmattan, 1993 cité par BILAND É., *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 81.

fruit d'une implication personnelle, voire de ses propres convictions et tend ainsi à la rendre plus humaine et plus reliée à son individualité. Cette conception de l'action conduit les individus à être centrés sur leur propre action, dans le temps présent.

### **b. L'action se décline au présent**

La construction du sens que chacun porte à son action au sein du service politique de la ville obéit à un rapport au temps uniquement présent. Les agents font fi du passé et de l'histoire institutionnelle qui leur a pré-existé.

Au printemps 2012, lorsque les agents du service politique de la ville apprennent que le déménagement dans des locaux décentralisés du siège se prépare, la direction des moyens généraux fournit des boîtes et des rouleaux de scotch aux agents, les incitant à faire leurs cartons. Plusieurs grosses bennes à déchets sont placées dans les larges couloirs de la direction, que chacun, jour après jour, contribue à remplir. De nombreuses bennes sont nécessaires pour vider les placards, les agents ne gardant que ce qui leur semble le plus nécessaire. C'est donc l'heure du tri qui sonne. Au vu de la vitesse à laquelle se remplissent les bennes, l'heure du tri n'a pas sonné depuis longtemps pour certains, présents depuis des années sur leur poste. Différents types de documents et d'objets sont jetés, des ramettes de papier vierge, aux pochettes vides, aux livres spécialisés qui ont trop vécu, magazines de la gestion territoriale et urbaine et de très nombreux dossiers d'archives.

Pour ma part, nouvellement arrivée dans la direction, je n'ai rien à jeter, mais des dossiers à empiler dans des cartons. Puisque j'ai décidé de recycler les dossiers vides, pochettes et chemises en cartons jetés par mes collègues, je jette un œil sur les rebuts dont mes collègues se débarrassent. Certains trient réellement leurs dossiers, préférant se défaire de leurs notes manuscrites issues de réunions, comptant sur les notes informatisées et ne gardant que les documents photocopiés et les compte-rendus. D'autres font du passé table rase et à partir d'une certaine année considérée comme obsolète, tout est jeté sans ménagement. M'étonnant de ce traitement fait aux vieux dossiers qui tiennent les murs depuis des années, mes collègues et supérieurs me répondent que tout ce qui est nécessaire est informatisé. Pourtant, je n'ai par la suite jamais entendu un seul acteur évoquer l'accès aux archives informatiques, ni l'intérêt de s'enquérir de ce qu'il s'était écrit quelques années avant leur arrivée. J'ai essayé par moi-même d'utiliser le logiciel de recherche des archives accessible sur l'intranet et après plusieurs reprises, j'ai réalisé qu'il s'agissait uniquement des archives législatives de la collectivité. Les archives des services, que j'ai tenté de consulter en 2014 n'ont pas été aisées à récupérer, aucun service n'étant à même de me renseigner rapidement et clairement. J'ai dû m'adresser à plusieurs services, dont le service des archives qui m'a alors renvoyé vers le service informatique. J'ai ensuite fait une demande standardisée via le logiciel d'assistance informatique de la collectivité afin d'avoir accès aux archives précédant les années 2000. Je n'ai jamais eu accès à ces documents, la fin de mon contrat arrivant avant la réponse du service informatique.

Concernant le tri des dossiers lors de ce déménagement, traitement de faveur pour la chercheuse que je représente, l'ensemble des dossiers portant sur l'éducation depuis

1999 m'ont été conservé. C'est dans ces archives que j'ai par la suite trouvé de nombreuses informations sur la constitution de l'action éducative métropolitaine à partir des notes et commentaires personnels des chargés de mission de l'époque. Mine d'or pour le chercheur, mais qui m'a semblé également très utile pour le chargé de mission qui prend son poste sans bien saisir le contexte actuel issu de plus de quinze ans de politique publique. Prendre le temps de lire la trentaine de dossiers de plus de dix centimètres d'épaisseur chacun apparaît totalement incongru pour le nouveau venu qui croule sous les tâches urgentes à accomplir. Que penser cependant de ces notes, comptes-rendus, documents communaux, articles scientifiques, en somme tout ce qui fait trace d'une action publique, jusque-là jeté sans état d'âme, tant cela semble superflu et inutile pour la conduite des projets actuels ?

*(Notes du carnet d'observation de mars 2012 et de janvier 2014)*

Ce déménagement illustre le rapport des agents à l'histoire de la construction de l'agglomération et de ses politiques publiques. Quelle est la signification de ce peu d'intérêt pour l'histoire et le passé de l'agglomération ?<sup>223</sup> Ce défaut d'intérêt pour le passé ne reflète pas l'image d'une collectivité tournée uniquement vers l'avenir, car l'horizon futur n'apparaît pas non plus très défini au sein des services. Les agents se consacrent à l'action dans le présent. En effet, ces derniers ne connaissent pas l'évolution des financements accordés à leur thématique d'une année sur l'autre, ni ce que les autres institutions prioriseront, ni encore les orientations principales qu'adoptera leur propre institution. Le temps présent est réifié : chacun accomplit jour après jour les tâches que l'urgence impose. Tout nouvel individu qui intègre la communauté d'agglomération se contraint de répondre à des procédures qui exigent toute son attention : organiser des réunions, rédiger des bilans, lire des fiches décrivant les actions financées, vérifier les chiffres des dépenses, etc.

La réflexion et le partage d'une histoire commune qui permettent de créer un sens commun sont rendus difficiles. Souvent, les agents ne savent pas justifier les fonctionnements quotidiens. Par exemple, la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations déclare à un de ses collègues chargé de l'aider sur les procédures du dispositif de réussite éducative : « on fonctionne sur des habitudes, je ne sais pas d'où elles viennent, si elles sont pertinentes ou non... »<sup>224</sup>. Les agents développent un sens focalisé sur une vision individuelle, puisque dès leur intégration, ils n'ont pas connaissance de l'histoire institutionnelle et ne s'en sentent pas particulièrement porteurs.

### **c. Un savoir à distance des quartiers**

---

<sup>223</sup>Ce rapport au temps présent renvoie à la mythologie à l'œuvre dans la collectivité, approfondi dans le dernier chapitre de la thèse.

<sup>224</sup>Notes du carnet d'observation du 6 janvier 2012.



Les chargés de mission participent à définir leurs missions, et ce faisant, leur rôle au sein de l'institution. Acteurs de leur quotidien, ils développent un rapport très centré sur l'administratif et sa gestion et sont engagés dans le temps présent, celui de l'urgence. En tant qu'animateurs de leurs thématiques respectives, ils sont régulièrement conduits à donner une image de l'état de leur thématique sur l'agglomération et à diffuser des informations aux acteurs institutionnels et aux structures en contact avec les habitants des quartiers défavorisés. Ils développent ainsi un savoir et une vision de leur thématique. Ce savoir et les éléments qui le fondent permettent d'obtenir un aperçu du sens qu'ils donnent à leur action. Ces chargés de mission métropolitains occupent une position particulière, entre institutions et structures en contact avec les familles et les enfants, puisqu'ils accompagnent les porteurs de projets à adapter leurs projets aux exigences et aux priorités institutionnelles. Cette situation leur permet également d'avoir accès à certaines informations dites « de terrain » et de les transmettre aux autres institutions. Du fait de leur échelle d'intervention et des réseaux institutionnels et professionnels dans lesquels ils sont engagés, les chargés de mission métropolitains développent un panorama qui leur est propre.

Les chargées de mission de la thématique éducation sont en contact avec les associations et porteurs de projets municipaux lors des temps de programmation du contrat urbain de cohésion sociale et du fonds de cohésion sociale, mais surtout par l'intermédiaire du dispositif de réussite éducative. Les coordinateurs communaux du DRE sont réunis au sein d'un groupe de travail animé par la communauté d'agglomération. Ce temps permet aux agents métropolitains de récolter un certain nombre d'informations et de se former une idée de la réalité. À la suite de ces groupes, le coordinateur d'agglomération rédige systématiquement un compte-rendu, qui se veut le reflet des échanges entre individus présents lors du temps de travail. Or, si ces comptes-rendus renferment une multitude d'informations utiles au pilotage de la thématique éducation et du dispositif sur l'agglomération, ils ne sont pas lus par la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations, également directrice du groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative », ni par les autres chargées de mission du pôle éducation. À la suite des groupes de travail, la directrice du GIP, qui pilote le dispositif, se contente d'un bref compte-rendu des informations les plus urgentes, transmises par la coordinatrice d'agglomération, souvent entre deux portes, dans le couloir. La directrice du GIP n'a pas de contacts réguliers avec les coordinateurs communaux ou les structures associatives. Toutefois, elle ne cherche pas à obtenir d'informations plus détaillées concernant les professionnels et les publics. Afin de piloter ce dispositif qui touche plus de 2 000 enfants sur l'agglomération, elle se suffit de ce peu

d'informations. L'obtention d'informations plus détaillées lui est rendue difficile à double titre. D'une part, le quotidien des agents métropolitains est relativement contraint et ne les autorise pas, à leurs yeux, à se rendre régulièrement dans les quartiers défavorisés afin de rencontrer les publics du DRE et des actions soutenues dans le cadre du CUCS. D'autre part, la forme du dispositif ne le permet pas, car les coordinateurs communaux du DRE filtrent les informations transmises à la coordination d'agglomération<sup>225</sup>. L'environnement institutionnel et administratif crée un système de contraintes auquel les acteurs se soumettent, puisqu'ils n'envisagent pas d'autres alternatives.

Lorsqu'ils y ont accès, les agents n'exploitent pas les ressources issues des territoires.

Ainsi, bien que Christine F., chargée de suivi administratif et financier du CUCS transmette régulièrement les informations à propos d'événements ou d'actions qu'elle reçoit directement des porteurs de projet, les agents de l'équipe politique de la ville ne les utilisent pas. Peu sont ceux qui se rendent effectivement à ces événements où ils ont été invités en tant que représentants de leur institution. Bien que cela apporte une visibilité sur les actions menées dans l'agglomération, personne ne prend le relais lors du départ de Christine F. en congé maternité et cette interruption n'est pas relevée par les agents de l'équipe.

*(Notes du carnet d'observation de septembre 2012)*

Lorsque certains agents se déplacent à des événements, comme à un théâtre-forum sur les discriminations avec les habitants d'un quartier, ou à la diffusion en plein air dans un autre quartier d'un journal vidéo filmé et monté avec les enfants du quartier, aucune discussion n'est amorcée en réunion d'équipe. Au mieux, les agents concluent leur visite par une appréciation négative ou positive, mais n'exploitent pas en collectif leurs expériences.

Si les agents métropolitains construisent leur expertise à relative distance des quartiers, ils cherchent pourtant à se démarquer de leur hiérarchie ou de certains experts, notamment universitaires, qu'ils considèrent éloignés des quartiers et des réalités sociales des familles.

Lors d'une discussion avec la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations, cette dernière me fait part de la manière dont elle considère les chercheurs. Pour elle, ils doivent « descendre de leur piédestal et prôner la modestie, car ils ne sont pas seuls détenteurs du savoir et ils sont parfois très éloignés du terrain ».

*(Notes du carnet d'observation du 6 juin 2012)*

---

<sup>225</sup>Le chapitre 4 montre que court-circuiter les villes est relativement mal considéré par ces dernières qui cherchent à maîtriser l'information que les institutions obtiennent lors de leur visite sur leurs territoires.

Visiblement, *a contrario* d'autres acteurs, les agents métropolitains ne se considèrent pas à distance des quartiers et de l'action menée. Pourtant, leur réflexion ne se développe pas sur une connaissance fine des quartiers défavorisés et de leurs habitants, ni sur des actions menées par les associations. Leur expertise se bâtit sur des données peu étayées et selon des réflexions peu développées en matière éducative.

Chaque chargé de mission développe en effet son expertise sur la base de ses propres représentations quant à ce qui est « juste » sur sa thématique, notamment sur l'éducation. Les agents chargés de cette thématique s'appuient sur leurs propres conceptions et leur expérience. Les membres du pôle éducation au sein du service politique de la ville n'ont ainsi une connaissance du monde éducatif, de ces structures scolaires ou éducatives et des différentes idéologies et pédagogies que par leurs enfants et leurs propres choix éducatifs, les structures péri-scolaires et l'école. Parfois, certains ont été animateurs volontaires, ayant acquis le BAFA (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur), ont eu une expérience dans le scoutisme ou en tant qu'assistant d'éducation dans l'enseignement secondaire. Certains se sont aussi engagés en tant que tuteurs de collégiens en difficulté dans des associations d'éducation populaire locales. Ces expériences, bien qu'elles puissent constituer un terreau pour une réflexion collective riche datent, sont rarement ré-utilisées dans la réflexion quotidienne de l'équipe ou le sont à la marge. Ainsi, peu connaissent avec finesse les structures d'éducation populaire et leur philosophie et souvent, quand les acteurs parlent d'« éducatif », cela signifie le domaine scolaire. Ces agents ne confrontent que très peu leurs propres expériences et convictions avec la réalité des familles et des enfants dans les quartiers défavorisés. Non pas par résistance, mais bien selon eux par manque de disponibilité, ces visites ne faisant pas partie des commandes prioritaires de la collectivité. Leur quotidien est en effet saturé de gestion administrative et de rencontres institutionnelles. Les professionnels de cette équipe sont embauchés par l'institution en tant que généralistes de l'action publique territoriale. Leurs missions n'exigent pas d'eux une connaissance et une expertise fine de leurs thématiques. L'institution ne leur demande donc pas d'être des spécialistes de la pédagogie ou des différentes formes d'éducation déployées au niveau local.

Par ailleurs, si les agents se nourrissent d'expériences et de réseaux extérieurs à l'institution, ces derniers sont contrôlés par l'institution.

En 2013, alors que Julie T., chargée de mission égalité femmes-hommes veut participer à une formation sur les discriminations, elle présente une demande auprès de sa hiérarchie. Quelques semaines après sa demande, elle reçoit un refus du service formation des ressources humaines de la collectivité. La formation qui lui est refusée est proposée par l'Orage, SCOP (société coopérative) d'éducation populaire iséroise

« qui vise à réintroduire du politique dans le débat public ». Ce que précise leur programme de formation et d'action de l'année 2011-2012 : « Nous pensons que l'éducation et la culture ne sont pas les garants suffisants de la démocratie et qu'il manque un apprentissage au politique pour les adultes. Notre désir, c'est instruire pour révolter »<sup>226</sup>. Sans que le motif du refus soit clairement formulé par l'institution à Julia T., on peut imaginer que l'institution ne souhaite pas financer de telles formations pour ses agents, qui pourraient développer un potentiel contre-pouvoir au sein de l'institution.

*(Notes du carnet d'observation du 10 avril 2013)*

Il est d'usage que les agents de la collectivité fassent appel au CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale) qui propose un catalogue de formations destinées aux agents de la fonction publique territoriale. Ainsi, la formation proposée par le CNFPT concernant les discriminations cherche à : « informer et sensibiliser les agents des collectivités territoriales aux questions d'intégration et de discrimination ; comprendre les processus discriminatoires : les stéréotypes, les préjugés, et les représentations qui génèrent des discriminations ; mettre en œuvre une réflexion et des techniques pour prévenir et traiter les discriminations ; connaître les outils et actions de lutte contre les discriminations ainsi que le cadre juridique ; repérer les bonnes pratiques susceptibles d'être mutualisées »<sup>227</sup>. Un programme de formation neutre, informatif et pragmatique : il s'agit de former les agents à cette thématique afin de trouver des solutions, sous la forme de « bonnes pratiques » au quotidien. La formation du CNFPT contraste avec le contenu de formation proposé par l'Orage : « Alors que les rapports sociaux de classe, de genre et de race traversent notre société, nous sommes peu formé-es à les décrypter, les analyser, les combattre. Ils sont pourtant à la source de multiples inégalités et discriminations. C'est en partant de nos propres expériences et récits que nous aborderons d'abord ces questions. Des apports théoriques de sociologie critique nous permettront ensuite de nous initier aux concepts de rapports sociaux (sexe, classe, race). Ces apports combinés aux méthodes de l'éducation populaire nous permettront de repérer et de comprendre les inégalités sociales. Enfin nous verrons de quelle manière nous pouvons agir vers plus d'égalité de traitement, que ce soit dans des situations quotidiennes, dans le fonctionnement de structures, dans sa posture d'intervention, en animation de groupes, dans la réalisation d'un diagnostic, etc. »<sup>228</sup>. Le

---

226SCOP l'Orage, catalogue de formation et d'action 2011-2012, p. 1

227Programme de formation 2015 du CNFPT « Les discriminations : analyse des représentations et moyens d'action », accessible en ligne. URL : [\[http://www.cnfpt.fr/trouver-formation/detail-stage?departement=39&mots\\_cles=discrimination&types\\_formation\[stage\]=stage&types\\_formation\[itineraire\]=itineraire&periode\\_debut=24%2F03%2F2015&periode\\_fin=31%2F03%2F2016&gl=NjliOGJkMzI&id=165935&rang=2&provenan\]](http://www.cnfpt.fr/trouver-formation/detail-stage?departement=39&mots_cles=discrimination&types_formation[stage]=stage&types_formation[itineraire]=itineraire&periode_debut=24%2F03%2F2015&periode_fin=31%2F03%2F2016&gl=NjliOGJkMzI&id=165935&rang=2&provenan)

228Programme annuel de l'Orage, Formation « Penser les rapports sociaux, lutter contre les discriminations », accessible en ligne. URL : [\[http://www.scoplorage.org/sinscrire-individuellement/programme-annuel/penser-les-rapports-sociaux-lutter-contre-les-discriminations/\]](http://www.scoplorage.org/sinscrire-individuellement/programme-annuel/penser-les-rapports-sociaux-lutter-contre-les-discriminations/)

contenu interroge directement les convictions des individus intéressés par la formation, alors que le celui du CNFPT apparaît davantage comme un outil pour l'action. Il fait également appel à des notions politisées (sexe, classe, race) et s'appuie sur des courants théoriques critiques en vue d'interroger les rapports sociétaux dans leur ensemble. En comparant les deux contenus de formation, les formations diffèrent clairement. En faisant appel au CNFPT, la communauté d'agglomération privilégie un type de savoir pragmatique et moins critique que ce qui est proposé par la SCOP.

En outre, afin de gagner en expertise, les agents du service politique de la ville s'appuient sur l'IRDSU, l'inter-réseaux des professionnels du développement social urbain qui propose un service par courriel, auquel les agents nouvellement arrivés dans la collectivité souscrivent. Des revues de presse portant sur l'actualité de la politique de la ville sont transmises aux agents, ainsi qu'un service « SVP ressources ». Ce dernier permet à n'importe quel agent de poser une question sur le réseau, diffusée ensuite à tous les adhérents qui peuvent à leur tour répondre à la demande d'information. Il est un outil utile pour les agents et permet de travailler l'intégration des agents dans leur milieu professionnel et institutionnel. Il diffuse en effet des informations qui correspondent à des normes conformes et partagées par l'ensemble des institutions en charge de la politique de la ville. En somme, il permet d'intégrer un type d'informations normalisées et n'incite pas à une remise en question de ces dernières, puisqu'elles sont partagées par un grand nombre de personnes et d'institutions. Les agents de la communauté d'agglomération préfèrent s'informer et se former par ce type de réseaux, en se déplaçant dans les assemblées générales nationales de ces derniers, plutôt qu'au sein des réseaux des fédérations d'éducation populaire locales. Présentes depuis plusieurs décennies sur l'agglomération, ces structures offrent pourtant une vision locale de l'éducation sur l'agglomération, notamment des réseaux et enjeux politiques éducatifs locaux, mais ne sont pas privilégiées.

Enfin, lorsque des besoins en termes de formations-actions, d'évaluations d'action ou d'accompagnement sont identifiés au sein du service politique de la ville, les chargés de mission font appel à des cabinets de consultants<sup>229</sup>. Sur la thématique éducation, deux évaluations du DRE ont été commandées de 2010 à 2014, une formation-action sur l'égalité de traitement débutait en 2014 et une mission d'assistance méthodologique pour le PRE 16-18 ans s'est déroulée en 2012. Près de 150 000 euros ont été versés par la collectivité à des cabinets de

---

229Le recours à des cabinets de consultants est plus longuement analysé au cours du septième chapitre.

consultants pour ces quatre missions, alors que les acteurs locaux associatifs ou des fédérations d'éducation populaire n'ont pas été sollicités. Bien que les compétences des fédérations d'éducation populaire et des cabinets de consultants diffèrent, de fait, l'institution ne finance pas la ressource locale et ne la considère pas comme valable. Au final, l'expertise des agents de l'équipe politique de la ville ne se développe que très peu sur des réflexions liées à des données locales ou au contact de structures locales.

Les agents investissent leur rôle au quotidien et participent à définir un sens à leur action, devant l'absence d'orientations et de cadre clairement énoncés par l'institution. Les agents s'engagent dans l'action de leur propre chef et portent personnellement leurs thématiques et projets. Toutefois, ce processus d'engagement dans l'action amène les individus à soutenir les causes de leur institution, voire les font leurs, sur un mode vocationnel. Le sens qu'ils donnent à l'action s'ancre uniquement dans un temps présent, ce qui évacue de fait l'histoire et le cadre institutionnels. Cela participe à développer une vision auto-centrée de leur action. Leur sens pratique ou « domestique »<sup>230</sup> se construit sur une expertise à distance des quartiers et fondée sur un savoir normalisé par l'institution et ses dispositifs. Les chargés de mission ont alors la sensation de développer une vision de leur thématique à partir de leur propre perception de la réalité. Toutefois, le cadre institutionnel, bien qu'il ne s'énonce pas sous la forme d'orientations claires, norme leurs perceptions individuelles.

La question du sens pose directement celle du rôle des individus, comme si la manière dont chacun incarnait son rôle traduisait le sens pratique, celui du quotidien. Si la communauté d'agglomération en tant qu'institution définit le rôle du fonctionnaire métropolitain par un canevas global, théorique et censé être neutre, au quotidien les agents s'appuient sur leurs convictions, leurs subjectivités et leurs vécus. Les agents ressentent le besoin d'habiter ce cadre qui définit leur place et leur rôle de fonctionnaire et donc de lui donner un sens. Ils investissent différemment leur rôle, que ce soit sur un mode vocationnel ou par une expertise qu'ils considèrent légitimante. Pour Rémi Lefebvre, le rôle n'est pas simplement « un habit que l'on endosse »<sup>231</sup>, mais il participe à modeler l'individu et son identité. Ces agents n'inventent pas leur rôle et son sens *ex nihilo*, mais ils s'inscrivent dans ce cadre institutionnel qui les porte et

---

230 SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 307.

231 *Ibid.*, p. 234.

les structure. Les rôles de ces acteurs, s'ils ne sont pas clairement définis par des orientations, des valeurs et des principes d'action, sont pourtant marqués par les contraintes normatives du cadre institutionnel et du travail administratif et gestionnaire.

L'univers institutionnel est déterminé par un rapport entre ce qui est institué et ce qui est instituant. Les agents donnent sens à leur quotidien dans cette dialectique entre institué et instituant où ils se conforment à leur rôle en « s'y formant » et le « déformant » en l'ajustant à leurs dispositions, pour reprendre les termes de Rémi Lefebvre<sup>232</sup>. Les propriétés institutionnelles agissent « dans la conduite des acteurs, sous la forme d'une autocontrainte plus ou moins (bien) vécue comme telle », comme le montre Delphine Dulong<sup>233</sup>. Les contraintes institutionnelles agissent sur le rôle de l'agent et sur le sens que l'agent octroie à son engagement et à son action. Cette dialectique entre institué et instituant dans laquelle les agents sont pris renvoie au concept d'*illusio*, que Pierre Bourdieu définit ainsi : « l'*illusio*, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer »<sup>234</sup>. En étant socialisés par l'institution, les acteurs s'engagent d'abord dans l'organisation de l'action et son fonctionnement qu'ils considèrent comme de réels enjeux. Ils sont pris au jeu de l'institution et de son fonctionnement, avant même de s'intéresser à son contenu. Le fait d'être pris au jeu les conduit à éprouver le sentiment de participer, seuls, à l'action publique et à la définition de leur rôle.

Puisque les agents se considèrent comme des individus engagés personnellement dans leurs missions et leurs thématiques, qu'en est-il de leur participation au pouvoir politique ? Le rôle des agents se définit également par la relation qu'ils nouent avec le pouvoir politique et leur investissement auprès des élus communautaires.

---

232LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 246.

233DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *op. cit.*, p. 258.

234BOURDIEU P., *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Seuil, 1994, p. 153.

## **B. Pouvoir technique et politique, des rôles en constante définition**

Au sein de l'institution, la question du sens n'est pas travaillée dans les services avec l'ensemble des agents, ni considérée comme une question fondamentale à la conduite de l'action. Les agents ont alors le sentiment de développer leur logique propre afin d'expliquer et de mettre en sens leur quotidien. Fondée sur des convictions et ressentis personnels, cette logique fait fi de toute considération institutionnelle et collective. Pourtant, l'action des agents s'ancre au quotidien dans un cadre institutionnel, qui participe à la modeler. Ce cadre institutionnel se matérialise avant tout par des règles et des objectifs administratifs et gestionnaires et amène les agents à s'intéresser d'abord au fonctionnement des instruments d'action publique qu'ils ont à leur charge. Ce cadre les conduit à s'appuyer sur « la bonne gestion », en mettant à distance les réalités des quartiers défavorisés et les intérêts particuliers de chacun des habitants. Progressivement et sans que les agents en prennent totalement conscience au quotidien, ils soutiennent une vision particulière de l'action publique. Elle vise une neutralité technique, une action pragmatique et « dépassionnée », face à des arrangements politiques considérés comme abstraits et impénétrables. En cela, les techniciens se confrontent et s'opposent parfois aux élus avec lesquels ils travaillent sur leur thématique. En soutenant une action efficace, fondée sur un savoir technique, ils peuvent entrer en concurrence avec les élus, à qui revient la tâche d'établir des valeurs et des orientations.

L'expertise, en tant que processus, se construit dans une situation de définition de leur rôle face aux élus. Le rôle de technicien se définit également au contact du monde politique métropolitain. Les techniciens entretiennent une relation ambivalente avec les élus, à l'image des binômes formés par les techniciens et leurs élus de référence. Si les agents cherchent parfois à se rapprocher de ce monde politique, en empiétant sur les fonctions des élus ou en empruntant les codes politiques, ils entretiennent une distance au champ politique. D'un élément dans le jeu institutionnel, le pouvoir politique est érigé au rang de symbole. Les rôles techniques et politiques s'ajustent en continu, puisque « les attentes de rôle entre acteurs "administratifs" et acteurs "politiques" sont labiles, les frontières entre ces deux espaces étant sans cesse renégociées et les situations de "contre-emploi" courantes »<sup>235</sup>. Cette partie cherche à analyser la négociation des rôles politiques et techniques afin d'éclairer la manière dont l'action publique métropolitaine se construit.

---

235LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*, p. 234.



Dans un premier temps, l'analyse porte sur la manière dont les techniciens s'érigent en experts, s'appuyant sur des principes de bonne gestion. Les agents nouent alors une relation ambivalente avec les élus avec lesquels ils travaillent. En effet, ils endossent un rôle et ont une posture très proches des élus, ce qui oriente l'action. Dans un second temps, l'analyse montre pourtant que les techniciens tiennent également à symboliser le pouvoir politique par divers procédés et processus et ainsi à s'en démarquer.

## **1. Une expertise autonome : s'appuyer sur la bonne gestion**

Qu'est-ce que les cadres métropolitains valorisent au quotidien ? Les agents s'appuient sur ce qu'ils font chaque jour, c'est-à-dire l'ingénierie des dispositifs métropolitains et des procédures institutionnelles. En sus des réseaux professionnels<sup>236</sup>, ils développent leur expertise à partir de ce travail quotidien. Emilie Biland soutient que « Les cadres territoriaux disent valoriser “le quotidien, le réel, le concret” »<sup>237</sup>. Qu'en est-il au sein du service politique de la ville de la communauté d'agglomération grenobloise ?

Le savoir des techniciens les amène à se faire experts, c'est-à-dire à endosser une responsabilité institutionnelle à partir d'un savoir technique, vis-à-vis des acteurs extérieurs à l'institution et des élus. Ils déprécient alors le travail politique. Les élus sont en effet considérés comme peu à même de saisir les enjeux techniques, considérés comme centraux par les techniciens. Les techniciens métropolitains se conçoivent-ils alors au-dessus du pouvoir politique ?

### **a. Logique opérationnelle et principes pragmatiques**

Les cadres métropolitains privilégient l'approche par les outils, puisqu'il est leur principal horizon d'action.

Lorsqu'en juillet 2012 le pôle éducation prépare un séminaire inter-institutionnel sur les langages en collaboration avec l'inspection académique de l'Isère, la coordinatrice d'agglomération du DRE rappelle la nécessité de préparer le séminaire entre élus et institutions. Différentes approches du langage doivent être représentées : médicale, anthropologique et éducative. Ce à quoi elle ajoute « Il faut donner du concret, des outils... On en sortira alors une connaissance partagée et la construction d'actions conjointes ».

*(Notes du carnet d'observation du 3 juillet 2012)*

---

<sup>236</sup>Nous renvoyons le lecteur à la partie précédente, où nous avons analysé ces réseaux qui mobilisent des savoirs à distance des réalités locales.

<sup>237</sup>BILAND É., *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 85.

Cette focalisation sur les outils et la mobilisation du registre du concret dans l'argumentation se retrouvent au cœur de nombreux projets mis en œuvre par les techniciens, comme si elles étaient garantes de la légitimité du projet, ici du séminaire. La recherche de concret, appuyée sur des outils techniques est une orientation se suffisant à elle-même. Cette focalisation sur le concret et les outils ne conduit pas les agents à questionner le contenu des actions mises en œuvre. Il leur faut d'abord rendre les projets opérationnels, lisibles et donc légitimes aux yeux des acteurs extérieurs à l'institution. La thématique éducation ne fait pas l'objet de réflexions collectives, comme l'illustre la préparation de ce séminaire consacré aux langages. La notion de langage comme question sociale et éducative n'est pas réellement étayée avant même que le projet soit lancé. Peu de recherches seront menées sur ce thème, exceptés quelques documents que l'inspection académique fournit à la directrice du GIP. La préparation de ce séminaire est à l'image du travail mené sur l'ensemble de la thématique. Ainsi, la question de l'éducation dans les quartiers défavorisés, de la réalité des familles et de la nécessité ou non d'intervenir en tant qu'institution métropolitaine n'est pas directement posée ni discutée au niveau technique. L'absence de réflexion n'empêche pas le financement chaque année de nombreuses actions au sein de la thématique éducation.

Or, si les techniciens ne réfléchissent pas à la direction que prend leur institution, ils n'en ont pas moins un rôle pivot dans la définition de ces orientations. S'ils ne développent pas de réflexion sur leur conduite et les usages des outils et des instruments d'action publique, ils participent au dialogue politique, influencent et conseillent leurs élus. L'ensemble de ce travail technique de formulation des orientations et des objectifs métropolitains est très peu verbalisé et ne fait pas l'objet d'une prise de conscience par les agents. Les agents s'appuient avant tout sur la gestion et l'animation des instruments d'action publique et prônent ainsi des principes d'action pragmatiques et centrés sur l'efficacité. Ces principes d'action sont partagés par les professionnels rencontrés hors de leur institution. En privilégiant l'efficacité de l'action avant tout, les agents déprécient une grande partie du travail politique qui consiste à mettre en récit et en discours l'action publique locale et qui l'inscrit durablement dans un contexte global. Est-ce une manière pour les cadres de s'aménager une place dans le processus de décision ?

En octobre 2012, lors d'une réunion rassemblant les pilotes du GIP ainsi que la directrice du service éducation de la ville Vanuxen et sa coordinatrice, nous retrouvons ce rapport ambivalent au politique. Sofia Carentan, directrice du service éducation évoque la recherche-action menée dans l'un des quartiers prioritaires de la ville et accompagnée par un consultant, M. Régnier.

**Sofia Carentan** : Moi je trouve que Régnier a très bien résumé la situation, quand il a dit au groupe "de toute façon si vous attendez des politiques au sens large qu'ils vous

tombent des orientations précises, vous pouvez toujours attendre, il ne se passera rien. Au niveau des politiques publiques aujourd'hui, on est sur une telle complexité que c'est pas ça qui va nous changer la vie, en tous cas pas demain matin". Non mais... il leur a parlé comme ça hein ! Et il leur a dit "nous, l'objet du travail qu'on engage là, c'est ensemble, chacun à notre niveau de responsabilité, dans notre définition de fonction de missions, qu'est-ce qu'on peut faire pour améliorer les choses ?".

**Robert P.** : Et là, il les a tous déstabilisés en fait...

[Tous rient].

**Sofia C.** : Tout à fait. Parce que d'un côté il avait des enseignants qui n'ont pas l'habitude de ce type de discours parce que voilà, eux ils sont... et de l'autre côté il y avait pour partie des professionnels très militants, qui font des choses qui parfois dépassent largement le cadre de leur mission d'animateur, d'éducateur ou de je ne sais quoi d'autre. Voilà, nous ce qu'on essaie d'insuffler, déjà, entre nous, avec les moyens existants et chacun avec nos compétences et nos complémentarités, c'est qu'est-ce qu'on peut changer au quotidien ? Bien sûr, ça ne suffit pas et après il faut essayer de passer des messages à nos représentants, aux institutions sur des changements de fond. Si on reprend les débats avec certains parents en ce moment, oui on peut difficilement se satisfaire en tant que personnel éducatif, qu'il y ait 32 gamins de maternelle en France aujourd'hui. Ceci étant une fois qu'on a dit ça, au niveau local, voire micro-local, c'est pas ça qui va... Tout de suite, ou on est dix millions de personnes dans la rue, pour dire qu'on ne veut plus 32 gamins dans les maternelles, oui, c'est aussi une réalité ! Nous on est plus, comment on mobilise les forces vives autour du collège, autour des écoles. Ça ne répondra pas à tout, ça ne va pas dire qu'on va renoncer à réclamer des RASED [réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté], et cetera, et cetera, mais on fait la part des choses. »

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion du 24 octobre 2012)*

Ici, le temps du politique n'est pas celui de l'efficacité : en tant que technicien, il faut s'engager à donner des réponses aux problèmes qui se posent au quotidien. Les agents métropolitains présents adhèrent à cette vision de la réalité portée par la chef de service communale. Il revient aux techniciens de transmettre aux élus les priorités de l'action et non pas aux élus de produire des orientations qui conduiront les actions sur le terrain. Le domaine politique, représenté ici par les élus, n'est pas considéré comme un appui pour résoudre les problèmes et les conflits. Les agents signifient que le politique ne détermine pas l'action, dans un système où la volonté d'agir est centrale. Devant un fonctionnement des institutions complexe et dont les techniciens revendiquent la maîtrise, le politique n'a ni poids ni prise. D'ailleurs, selon les techniciens, les représentants politiques sont, au même titre que les manifestations, certes nécessaires, mais ne sont pas efficaces. C'est la logique opérationnelle des « petits pas », fondée sur du concret, qui prévaut et qui est censée fonctionner, opposée à celle du politique. Cette logique opérationnelle s'appuie sur les bonnes volontés de chaque individu engagé pour l'action publique locale. Tous doivent s'engager dans un travail commun, avec leurs compétences et leurs différences. Cette

manière de présenter l'action publique invalide la primordialité du champ politique et gomme de la même façon les causes structurelles et politiques des difficultés rencontrées. Chaque acteur de terrain peut agir de la place où il est, de manière individuelle et politique. Les situations éducatives et socio-économiques rencontrées peuvent donc se résoudre par la seule action des techniciens. En étant de plus en plus spécialistes de leur thématique et de l'ingénierie des dispositifs, les cadres n'exercent pas systématiquement de fonction hiérarchique. Cependant, ils revendiquent une expertise face aux élus, appuyée sur leur neutralité technique. En s'appuyant sur une bonne gestion des instruments d'action publique, les cadres promeuvent ainsi une conception de l'action publique.

Ce positionnement se renforce d'autant que les élus sont parfois considérés comme peu à même de comprendre et d'analyser l'ensemble des enjeux que les techniciens rencontrent dans les projets qu'ils conduisent. Pour les techniciens, les élus sont associés à des enjeux de pouvoirs politiques et à des arrangements souterrains et obscurs à l'échelle de l'agglomération. Ils apparaissent alors peu compétents sur les enjeux liés à leur thématique. Les techniciens adoptent différentes positions vis-à-vis du domaine politique. Certains techniciens s'affirment par exemple délibérément à distance des manœuvres politiques.

En janvier 2014, alors que les élections municipales et communautaires approchent, certains membres de l'équipe politique de la ville interrogent leur directeur de service, Christophe T., lors d'une réunion en janvier 2014 sur les accords politiques qui se nouent au sein de la communauté d'agglomération en amont de l'élection. Le directeur de service déclare alors « ça n'est pas notre rôle de nous intéresser à ça ».

*(Notes du carnet d'observation du 21 janvier 2014)*

Bien que les accords politiques et l'élection qui en découle soient un élément constituant de l'environnement de travail futur de ces techniciens, le politique est évacué. Alors que le directeur du service politique de la ville met à distance les enjeux partisans qui se nouent à l'échelle de l'agglomération avant les élections et revendique de cette manière son apolitisme, il prend position contre une réalité politique. Il reconnaît en effet l'influence partisane sur le système institutionnel et professionnel dans lequel il évolue. Les techniciens se positionnent sciemment à distance du champ politique dans son acception politicienne, mais peuvent également s'ériger en stratèges, cherchant à influencer les positionnements des élus.

Il s'agit parfois de résister à l'influence de certains élus comme le concède par téléphone Sylvie O. à l'un des porteurs de projet avec qui le service politique de la ville construit une action éducative : « on a des pressions de la part des élus, et il faut être force de proposition pour éviter d'aller dans des directions foireuses ».

*(Notes du carnet d'observation du 8 novembre 2011)*

Certains techniciens communaux, reconnaissent également leur rôle auprès des élus, qui consiste à provoquer des prises de position politique.

Lors du comité technique du DRE du 24 novembre 2011 qui réunit les responsables techniques des institutions du GIP, un point à l'ordre du jour porte sur les financements en baisse de l'État des actions du DRE pour l'année 2012 :

**Sylvie O.** : La baisse de l'enveloppe fait que les financements qui vont être octroyés ne suffisent pas pour financer toutes les actions, mais aucun élu ne se bouge ni se plaint...

**Coordinatrice du DRE de Combes** : Les élus sont difficiles à mobiliser ! Faut pas se leurrer, notre élue réagit car on lui a dit de le faire, elle réagit pas toute seule.

**Sylvie O.** : Eh bien faites-le dire en conseil d'administration !

*(Notes du carnet d'observation du 8 novembre 2011)*

Selon ces techniciens, les élus sont peu aptes à comprendre les enjeux en cours, notamment en ce qui concerne les financements des actions. Les agents territoriaux doivent donc mobiliser les élus directement, afin que la question soit portée dans l'instance politique, ici le conseil d'administration, et mise à l'agenda politique. Les techniciens, se considérant experts de leur thématique, peuvent choisir les enjeux qui seront portés à l'agenda. Il s'agit parfois de contourner les élus, qui ne sont pas considérés comme un levier suffisant pour faire avancer l'action publique locale. Les techniciens peuvent alors s'appuyer sur certains acteurs extérieurs, considérés comme des experts, pour transmettre un message à l'extérieur de la collectivité.

Lors d'une discussion en décembre 2012 entre Annie C. et Sylvie O., cette dernière propose ainsi de court-circuiter les représentants politiques : « comme la Métro a peu de pouvoirs politiques, le levier serait de faire venir des experts pour organiser des débats publics, comme sur la vidéosurveillance ».

La chargée de mission serait prête à faire porter un message par un universitaire ou un consultant afin de faire avancer la question de la vidéosurveillance au sein de l'agglomération, plutôt que de porter la question au sein des instances politiques communautaires.

*(Notes du carnet d'observation du 6 décembre 2011)*

Cet exemple illustre la primauté du principe d'efficacité, puisque la chargée de mission a intégré l'impossibilité de soulever ce sujet non consensuel devant des maires partagés sur la question. Les cadres participent à la conception des politiques publiques, notamment par le biais d'un principe pragmatique qui influence la mise à l'agenda de certaines questions. Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur les rôles croisés des élus et des techniciens territoriaux dans l'analyse de l'institution communautaire.

Si les techniciens s'arrogent le droit de manipuler les positions politiques et d'influencer la mise à l'agenda politique, on peut considérer que le pouvoir technique se conçoit parfois au-dessus du pouvoir politique. Or, cette porosité des frontières entre politique et technique questionne la distinction entre pouvoir politique et technique. Au sein même du binôme que forment l' élu et son chargé de mission autour d'une thématique, les deux acteurs développent une relation de proximité. Au sein du service politique de la ville, le pilotage des projets est partagé entre un chargé de mission et un élu désigné. Cette relation de binôme, parfois de tutelle, qui court-circuite les relations hiérarchiques de l'agent à son supérieur, n'est pas l'unique apanage de l'institution communautaire. Toutefois, elle est renforcée à cet échelon institutionnel. En effet, l'indépendance et l'autonomie relatives des cadres communautaires amènent ces derniers à participer à la construction des enjeux politiques. Certains chargés de mission développent une relation de négociation avec leur élu, sur le mode du « donnant-donnant », cherchant à obtenir son soutien sur certains dossiers et cédant à des pressions politiques sur d'autres projets. Plus l' élu fait preuve d'une connaissance de la thématique, plus il est estimé par son chargé de mission, avec qui le travail sera plus aisé, puisqu'il intégrera rapidement les enjeux qui importent aux yeux du technicien. Pour le technicien, il s'agit de faire de son élu un allié. Les élus sollicitent également les chargés de mission, par exemple du pôle éducation, afin d'apporter des arguments techniques et des éléments de débats lors de temps politiques, comme les commissions politiques ou des rendez-vous entre élus. Cette porosité est-elle due à des dossiers métropolitains si complexes qu'ils nécessitent la présence d'acteurs reconnus comme des experts techniques ?<sup>238</sup> Le politique apparaît impuissant à agir et à déterminer seul son action. De manière générale, il est d'usage que le directeur général des services et les directeurs généraux délégués proches et parfois placés par le pouvoir politique subissent les aléas des alternances politiques et soient débauchés lors de l'arrivée d'une nouvelle majorité au pouvoir. Ce fonctionnement pointe une proximité courante au sein des collectivités territoriales entre le pouvoir politique et les décisionnaires techniques.

### **b. La politisation fonctionnelle des cadres**

Les techniciens revendiquent une idéologie pragmatique au quotidien et n'hésitent pas à influencer directement sur les positions des élus communautaires. Bien qu'ils cherchent à mettre à distance les enjeux politiques faits d'arrangements peu lisibles à leurs yeux, ils participent de

---

<sup>238</sup>Le chapitre 7 approfondit la question de l'expertise et montre que les élus s'estiment également de plus en plus experts, afin de s'aménager une place dans l'institution. Leur rôle politique est aussi fonction de leur place auprès des techniciens.

fait à l'action politique, ne serait-ce que lors de la mise en œuvre. En effet, une grande partie des décisions est entérinée au stade de la mise en œuvre. À ce titre, les cadres communautaires font preuve d'une « politisation fonctionnelle » ou d'une « soudure politico-fonctionnelle »<sup>239</sup>. Ce pouvoir d'influence sur la conception de l'action publique s'exprime alors que le technicien propose des solutions, oriente les décisions et conseille, parfois de manière très rapprochée, son élu.

Ce rôle n'est pas automatiquement reconnu comme politique aux yeux des techniciens, qui agissent selon des principes de réalité et de réactivité face à des situations urgentes qu'ils doivent résoudre quotidiennement. Pourtant, le travail de rédaction des notes destinées aux élus illustre le rôle prescriptif des agents territoriaux.

Lors d'une réunion d'équipe fin janvier 2014, une discussion s'amorce sur le rôle des techniciens vis-à-vis des élus. Christophe T., le chef de service, a exigé quelques jours auparavant de ses agents qu'ils produisent une synthèse des enjeux de leur thématique, à l'heure du changement d'équipe politique. Ce temps d'échange qui porte sur le rôle du fonctionnaire territorial est peu ordinaire au sein de cette équipe et met à jour des positionnements différents.

Je défends, avec Sylvie O., la nécessité de travailler ce document avec notre élu de référence, encore en place pour quelques semaines. Il s'agit pour nous de l'occasion de faire un bilan du mandat. Conjointement, nous pensons que pointer les enjeux stratégiques, et donc les enjeux politiques liés à la thématique éducation, ne relève pas de notre rôle de techniciennes. Julia T., chargée de mission égalité femmes-hommes s'oppose à notre position. Pour elle, cet exercice s'inscrit naturellement dans le métier de fonctionnaire territorial qui consiste à être force de propositions, aider à la décision et ainsi indubitablement faire passer ses propos et ses convictions. À la suite de la réunion, la discussion se poursuit avec Julia T. Elle soutient alors que son rôle et son statut, lorsqu'elle rédige une note à son élue, l'amènent instinctivement à trouver les arguments pour convaincre l'élue, en fonction de son propre point de vue. Elle assume son rôle de conseil, qui consiste à faciliter le travail de choix de la « bonne décision » en s'appuyant sur ses propres convictions.

*(Notes du carnet d'observation du février 2014)*

La majorité du temps, les techniciens ont l'impression de ne pas avoir de marges de manœuvre quant à la direction de leur thématique. Ils participent toutefois aux choix pris, en traduisant à leur manière et selon leur appréciation les attentes politiques en actions opérationnelles. Les notes qu'ils rédigent servent généralement à la préfiguration ou à l'avancement d'un projet de la communauté d'agglomération, sans qu'elles ne soient considérées comme des avant-projets politiques. Alors que la thématique éducation est structurée autour de projets et dispositifs

---

239 EYMERI-DOUZANS J.-M., « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 75.

fragmentés, les techniciens ont un rôle de coordination qui les amène à mettre en cohérence l'action publique éducative communautaire. Ils doivent intégrer l'ensemble des éléments et des paramètres administratifs, inter-institutionnels, partisans, financiers, procéduraux ainsi que produire des logiques intelligibles à l'interne de la collectivité et à l'extérieur. En cela, ils ont un rôle quasiment politique. Les techniciens sont en effet régulièrement amenés à rendre publiques leurs convictions, soutenant parfois clairement des positions partisans.

Lors du comité de pilotage partenarial du CUCS du 18 février 2013, Jean T. directeur du service politique de la ville, prend la parole afin de préciser les positions de l'élue régionale et de l' élu communautaire à la politique de la ville :

« Dans la perspective d'un contrat unique, il y aura un volet urbain et un volet social. L'esprit, c'est créer un projet de territoire, c'est un élément fondateur, central de la politique de la ville. Il faut que le mode de gouvernance de cette contractualisation de demain et les textes fondateurs qui vont flécher les montants soient discutés. Il y a une double difficulté : que le financeur cible ses subventions sur un type de porteur, les associations. Ce "dogme" est un critère de seuil. Le projet de territoire est pourtant mis en œuvre par les collectivités, même si les associations sont très importantes. Pour les financements de l'État, c'est une complexité ».

Le technicien n'hésite pas à mettre en mots de manière clairement politique ce qui désigne pour lui l'esprit du nouveau CUCS qui prendra la forme d'un contrat de ville unique. Alors qu'il s'agit d'une instance politique, qui réunit des élus communautaires, régionaux et départementaux ainsi que le sous-préfet, cet agent tient à faire entendre sa prise de position stratégique, en appuyant les discours politiques de ses élus et en s'opposant à l'État.

*(Notes du carnet d'observation du 18 février 2013)*

Bien que les techniciens se positionnent généralement à distance des clivages partisans, les prises de position institutionnelles les amènent parfois à défendre des idées qui apparaissent fortement politisées. Ils s'appuient sur des valeurs politiques et portent un regard sur leur rôle et l'orientation de leur thématique, mais également sur le rôle de la communauté d'agglomération. Ils défendent par exemple la pertinence de l'échelon d'agglomération comme un lien fédérateur entre les communes de l'agglomération.

Lors d'un rendez-vous en juillet 2012 consacré à l'avancement de mes recherches de thèse, une discussion s'amorce sur la politique éducative métropolitaine, en lien avec celle des villes de l'agglomération et la politique de la ville. Jean S. et Sylvie O. donnent leurs visions respectives de la collectivité :

**Sylvie O.** : Sur la question de la notion de politique éducative, il s'agit plus d'actions que de politique éducative. Les projets éducatifs locaux sont creux, même si on observe des tentatives des villes pour mettre du contenu. Est-ce que l'interco peut pousser là-dessus ? Est-ce une dynamique intéressante ?

**Jean S.** : Ça n'est pas admis qu'il s'agit d'une politique partagée. Par exemple, sur la santé, il y a tellement d'actions qui impactent les politiques des villes, qu'on fait une



politique publique au niveau de l'interco. Sur la politique de la ville, c'est ascendant, des villes vers l'État, alors que sur l'éducation, la relation État/communes n'est pas simple. L'agglomération vient faire « fluidifiant », en assumant les choses que les villes ne veulent pas assumer seules.

(Notes du carnet d'observation du 12 juillet 2012)

Les techniciens communautaires sont convaincus que certains domaines ne peuvent être facilement réalisés à l'échelle des communes. Ils considèrent alors l'échelon d'agglomération nécessaire, notamment comme un moyen de mise en relation d'institutions, comme les institutions étatiques que sont la préfecture et l'inspection académique. Les techniciens ne sont pas des « âmes damnées des élus »<sup>240</sup>, mais, comme ceux observés par Fabien Desage, ils se conçoivent « tantôt comme les gardiens, tantôt comme les promoteurs d'une institution intercommunale émancipée des communes »<sup>241</sup>. Les cadres sont amenés à défendre des actions et s'érigent alors en gardiens de l'institution, en tant que « Mère nourricière des petits comme des grands, elle doit être respectée, préservée et protégée par toutes les “parties prenantes” du groupe »<sup>242</sup>. Ce faisant, bien que les agents défendent leur institution de manière a-partisane (il ne s'agit pas de défendre un parti ou un autre), ils promeuvent une forme possible de politisation en se positionnant pour leur institution lors de leurs interactions avec les élus ou les autres institutions.

Parfois contre leur gré, les professionnels se positionnent en partenaires du politique, en travaillant dans une logique de réseau. L' élu communautaire devient un interlocuteur sur lequel il faut peser, au même titre que d'autres acteurs institutionnels. Pour Jacques Ion, il y a une concurrence entre le politique et le technique, entre l' élu investi d'une légitimité représentative et le professionnel, investi d'une bonne connaissance des réalités des populations précaires et de la pratique. C'est donc à celui qui sera le plus à même de représenter les habitants des quartiers défavorisés<sup>243</sup>. Si certains agents municipaux se positionnent en gardiens de ces populations face à leurs élus ou face aux agents communautaires, c'est plus rarement le cas au niveau de la communauté d'agglomération. Les techniciens, mais également les élus communautaires peuvent difficilement revendiquer une grande proximité avec les publics de l'action métropolitaine. Cependant, les agents communautaires comme communaux se

---

240DESAGE F., « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », *op. cit.*, p. 494.

241Ibid.

242BENQUET M., *Encaisser !*, *op. cit.*, p. 279.

243ION J., *Le travail social en débat[s]*, *op. cit.*, p. 118.

considèrent, face aux élus, comme des experts des procédures, des dispositifs et des réseaux institutionnels. Une certaine forme de concurrence se développe alors. Pour les cadres, cette expertise leur permet de revendiquer une forme d'autonomie<sup>244</sup>. Ils suivent un principe de réalité où ils font à la fois appel à la raison, ils s'appuient alors sur leurs compétences, et à un registre de l'éthique du fonctionnaire, faisant de la loyauté à l'égard de leur institution un devoir d'engagement<sup>245</sup>.

En se revendiquant experts, les agents de la communauté d'agglomération adoptent des positions politiques, notamment en participant à la construction des enjeux politiques, à côté ou en concurrence avec leurs élus. Pour Jean-Michel Eymeri, il ne s'agit pas d'une usurpation d'un pouvoir, mais d'une négociation entre services et dirigeants politiques sur la division du travail. Pour le politiste, c'est une délégation de pouvoir qui « brouille en pratique la distinction canonique peu fondatrice entre la sphère de l'administratif et la sphère du politique »<sup>246</sup>. Cette politisation fonctionnelle conduit en effet les techniciens à développer un rapport ambivalent à ces élus, puisqu'ils sont les seuls à être « professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernantes »<sup>247</sup>. Il s'agirait même d'une « socialisation par frottement qui, à terme, adoucit jusqu'à rendre invisible la distinction entre élus et fonctionnaires territoriaux »<sup>248</sup>.

Si les techniciens cherchent à créer une relation de pairs à pairs avec les élus ou à influencer sur leurs positionnements politiques, cela ne signifie pas que le pouvoir politique s'efface aux yeux de ces agents. Tout autrement, le champ politique apparaît comme un monde à part, que les techniciens participent à faire exister.

## 2. Symboliser le champ politique

Le pouvoir politique, incarné par les élus communautaires, est encadré de rituels qui permettent à chaque acteur d'identifier une distinction entre pouvoir administratif et politique. Les techniciens entretiennent la symbolique qui enveloppe le pouvoir politique et croient ainsi à un champ politique immuable.

---

244BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 26.

245EYMERI-DOUZANS J.-M., « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 67 et 71.

246*Ibid.*, p. 76.

247*Ibid.*, p. 47.

248ARNAUD L., C.L. BART, R. PASQUIER, et COLLECTIF, *Idéologies et action publique territoriale ? : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 15.

Bien que les cadres territoriaux cherchent à se tenir à distance de la politique politicienne en œuvrant uniquement pour la fonction publique locale, ils se rapprochent du pouvoir politique. Ils portent par exemple les mêmes attributs que les élus. Plus les agents sont en haut de l'échelle hiérarchique, plus ils empruntent les attitudes et codes vestimentaires des élus. Lors des réunions d'élus dans lesquelles les directeurs de service sont conviés, les directeurs portent tous une chemise et un costume, à l'image de l'habit politique. Est-ce une manière d'emprunter les vêtements du pouvoir politique, afin de se sentir légitime face aux élus ? Par ailleurs, l'ensemble des directeurs de service et directeurs délégués se voient attribuer un téléphone mobile tactile par la collectivité, qui leur permet d'être joignables à toute heure et de consulter leurs courriels à tout endroit. Ils partagent les mêmes gestes sociaux et rythmes que les élus communautaires, qui sont également dotés pour la plupart de ce type d'appareil, signifiant que leur métier est une véritable vocation, aux côtés des élus. Si les techniciens se rapprochent du pouvoir politique et s'érigent parfois comme pilotes de l'action aux côtés des élus, leur rôle les amène toutefois à désigner le pouvoir politique comme un domaine particulier. Ils organisent les protocoles qui entourent le pouvoir politique et deviennent les facilitateurs de ce pouvoir. De cette manière, ils entretiennent une symbolisation du pouvoir politique. Les agents prennent en charge l'organisation matérielle des instances politiques ou inter-institutionnelles : ils réservent les salles, dressent les ordres du jour, choisissent les participants ou formulent et rédigent les comptes-rendus. Les agents lient un rapport à l'espace politique qu'ils symbolisent.

Lors de l'instruction du fonds de cohésion sociale mi-décembre 2011, Stéphane E., chef du service économie et insertion, met en scène ce pouvoir politique : « le président sera particulièrement attentif sur l'investissement en 2012, il faut donc bien justifier les critères ». Par la suite, il répond aux agents présents en désaccord sur le financement d'une action : « C'est une discussion qui se règlera entre le président Senalier, Rico Safi [le vice-président à l'insertion et l'économie] et le vice-président Ben Bessa [à la politique de la ville] ».

*(Notes du carnet d'observation du 16 décembre 2011)*

Le chef de service caractérise ici le pouvoir politique, en nommant expressément les représentants politiques par leur titre. On retrouve cet usage chez d'autres directeurs, notamment le directeur délégué au développement solidaire qui utilise très fréquemment la formule « Président Senalier » pour nommer l'élu à la tête de l'institution. Il matérialise ainsi le pouvoir politique par un rituel. Lors de cette réunion de décembre 2011, le chef du service économie et insertion assigne également aux élus un pouvoir de décision finale, point d'orgue du travail des techniciens. Bien que ces cadres territoriaux pèsent sur les décisions prises *in fine* dans la conduite de l'action métropolitaine, le pouvoir politique doit conclure le travail

technique. Ce rôle d'arbitre qui consiste à « donner son feu vert ou son feu rouge »<sup>249</sup> sur les avis techniques, notamment lors de la programmation des actions financées par la collectivité, ne relève pas de l'argumentation, mais du jugement. Les agents tiennent à faire exister ce moment de la décision politique. Est-ce un procédé des techniciens afin de circonscrire le pouvoir politique à cette phase finale et de garder la mainmise sur le processus qui amène à la décision, en amont ? Le technicien symbolise la décision politique afin de stabiliser le cadre institutionnel dans lequel il évolue et l'orne de rituels qui font office de repères pour l'action. Lors de ce temps d'instruction, le chef du service économie et insertion précise que le travail d'argumentation technique est nécessaire : « les élus veulent bien comprendre pourquoi ces actions sont financées, sinon on va se prendre un “c'est les élus qui décident dans cette maison” »<sup>250</sup>. Les techniciens respectent et font vivre un ensemble de rituels et de symboles afin d'éviter que les élus rompent le dialogue. Les agents s'appuient également sur l'idée que le « portage politique » de leurs actions et projets est une condition nécessaire à l'action. En « portant » les projets, les élus les soutiennent et les défendent devant les autres élus et la hiérarchie. Les agents confèrent une importance au portage politique, car il leur permet de mener des projets et d'obtenir des soutiens au sein ou à l'extérieur de l'institution. Les élus peuvent également soutenir les techniciens auprès des autres institutions.

Lors d'une réunion consacrée à l'évaluation interne de la politique de la ville au sein de la communauté d'agglomération, début novembre 2011, les chargées de mission éducation font part de leurs difficultés à obtenir des informations sur l'absentéisme des élèves dans les collèges des quartiers défavorisés auprès de l'éducation nationale. Le chargé de mission de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) présente alors aux agents communautaires de faire appel à leur élu : « là quand l'État rechigne, il faut que le politique se manifeste... ça n'est pas toi, petit technicien, qui va changer quelque chose ». Le pouvoir politique est perçu comme un moyen de forcer la relation institutionnelle avec l'éducation nationale et représente donc un pouvoir à part entière aux yeux des techniciens.

*(Notes du carnet d'observation du 16 décembre 2011)*

Les attentes des techniciens vis-à-vis du pouvoir politique et le respect de symboles et de règles viennent « accréditer la croyance de sens commun en l'existence d'une évidente distinction “de nature” entre le domaine dit “politique” et le domaine dit “administratif” »<sup>251</sup>. Alors même que les rôles et les missions entre élus et techniciens s'enchevêtrent parfois à l'échelon

---

249 Cette expression indigène est utilisée par les techniciens afin de qualifier la décision et l'autorisation politiques à agir.

250 Notes du carnet d'observation du 16 décembre 2011.

251 EYMERI-DOUZANS J.-M., « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 77.

communautaire, un système de règles de bienséance et de politesse perdue. Ce système organise la communication entre les deux sphères et permet à chacun de symboliser sa place.

Le pouvoir politique, porté en tant que symbole constituant de la collectivité communautaire par les techniciens, conduit les agents de l'institution à accepter que les élus forment un univers en soi, avec ses propres règles et débordements illégaux.

Mercredi 19 juin 2013, 11h40, la commission politique de la ville se déroule dans la salle de réunion du premier étage du siège de la communauté d'agglomération. Élus municipaux, vices-présidents de la Métro, chargés de mission et de projets des villes et de la Métro sont présents, ainsi que le directeur de service et le directeur de la direction générale déléguée au développement solidaire. La séance est présidée par Ali Ben Bessa, maire de Vanuxen, seconde ville la plus peuplée de l'agglomération. Virginie H., chargée de mission au sein de l'équipe politique de la ville de la Métro commence sa présentation sur un projet qu'elle conduit depuis son arrivée, soit quelques mois. Ali Ben Bessa, président de la commission politique de la ville, allume alors une cigarette. Assis à la table, il se met à fumer, tandis que Virginie H. déroule son intervention. Seule réaction enregistrée, celle d'une élue assise à ses côtés, qui lui demande « d'au moins se déplacer à la fenêtre », ce qu'il fait en marmonnant. Alors qu'un silence gêné s'installe dans la salle, tous les présents pouvant relever le geste et sentir l'odeur du tabac qui se répand dans la pièce, aucune réaction ne s'oppose à l'élus. Est-ce une soumission à un pouvoir conçu comme indétrônable ? Est-ce une lassitude devant un geste considéré comme banal, car accompli par un élu connu pour ce type de conduites ?

*(Notes du carnet d'observation du 19 juin 2013)*

Ce geste illustre la manière dont l'élus, en tant que représentant du législatif, se permet de franchir une limite légale (celle de la loi Evin), sans se soucier des personnes présentes. Cette absence de gêne de la part de l'actant est une marque de l'aisance du pouvoir. L'élus se sent chez lui, parmi les siens, qu'ils soient de la communauté d'agglomération ou bien d'une commune. Cette attitude montre que ces élus sont pris dans des cercles sociaux dans lesquels ils se permettent d'enfreindre la loi, sans même se poser la question d'un droit à agir ainsi ou non. Peu de temps après la commission, cet incident crée une discussion entre les membres de l'équipe politique de la ville.

Surprise par ce geste que j'assimile alors à un abus de pouvoir, je questionne le directeur de service pendant la réunion d'équipe qui suit la commission.

**M.P :** Je voulais juste revenir sur ce qu'a fait Ali Ben Bessa lors de la dernière commission... personne n'a rien dit et je ne sais pas, j'ai trouvé ça vraiment bizarre. C'est normal de faire ça ?

**Isabelle K. :** Oui, en même temps il l'a déjà fait il y a longtemps et personne n'avait rien dit non plus...

**Martin T. :** Et il le fait dans son bureau, à la mairie de Vanuxen.

**M.P** : Oui, mais si c'était l'un de nous qui avait fait ça, il y aurait eu des réactions... je ne vois pas pourquoi il a le droit de faire ce genre de choses ! Vous imaginez, l'un de nous qui allume une cigarette en pleine réunion ?

**Sylvie O.**, suivie des autres : Oui, c'est vrai...

**Jean S.** [conciliant] : Bon, je lui en parlerai à l'occasion pour qu'il ne recommence pas...

Au final, mon intervention ne trouvera pas beaucoup d'échos.

*(Notes du carnet d'observation du 25 juin 2013)*

Cette détention du pouvoir par des élus qui évoluent dans des cercles fermés où la règle est celle qu'ils se fixent entre eux est intégrée par les agents du service politique de la ville. Le technicien admet ces micro-démonstrations de pouvoir hors du commun comme des paramètres faisant partie du monde institutionnel. Résister leur demanderait trop d'énergie, face à un pouvoir qui apparaît imperturbable et immuable. Chacun protège comme il peut les maigres marges de manœuvre qu'il crée au quotidien et ce genre de pratiques valent mieux d'être étouffées plutôt que dénoncées. Lorsqu'il y a dénonciation, chacun ayant intégré ces micro-démonstrations comme des éléments d'un tout à accepter, le collectif s'immobilise, dans un mouvement de lassitude.

Au final, l'espace politique apparaît immuable. Les échéances électorales sont rarement considérées comme un élément constituant des politiques publiques. Les techniciens ne les évoquent pas, considérant les élus dans un temps uniquement présent, tels des élus à vie. Le pouvoir politique s'affiche comme éternel et pourtant la sanction des élections municipales est inexorable : non ré-élu, l'élu sera évincé de la scène politique, de ces instances métropolitaines et des processus qu'il a participé à mettre en œuvre. La transition est immédiate, les urnes ont parlé : alors que quelques semaines auparavant les élus avaient prévu un programme d'actions et de rencontres dans la continuité, ils n'ont pour la plupart pas la possibilité d'en faire le bilan et de prendre le temps d'assurer une transition. Lors des élections municipales et communautaires de mars 2014, les élus du conseil d'administration du groupement d'intérêt public ne font pas de bilan avec les chargés de mission de l'agglomération. Rares sont ceux qui évoquent la possibilité d'une non reconduction de leur mandat. Les élus eux-mêmes, dans leur relation avec les techniciens, ne font pas de ces échéances électorales un moment décisif.

L'élu en charge de l'éducation à la Métro souligne qu'« il n'y a pas d'échéances absolues », lorsque mon directeur de thèse lui fait remarquer que l'agglomération peut être asphyxiée par des échéances à court terme lors d'un rendez-vous avec le laboratoire Pacte.

*(Notes du carnet d'observation du 30 novembre 2011)*

Pourtant, lorsque l'élection approche, chaque technicien cherche à savoir par qui il sera gouverné et dirigé en tant qu'agent de la collectivité. Au début de l'année 2014, l'élection prochaine du nouveau président de la collectivité est à de nombreuses reprises au cœur des discussions entre techniciens. Le calendrier technique est marqué d'une croix pour ce jour. Les pronostics battent leur plein quant à la personne qui sera élue et chacun livre son opinion et son point de vue. En effet, le quotidien des techniciens suit le rythme politique, bien que les élus et les techniciens ne le formulent pas ainsi. Le calendrier des élections et des contraintes électorales constitue le cadre de travail des agents. Ainsi, en février 2014, le projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans est mis en suspens pendant quelques mois, alors même que le démarrage des projets communaux et les accompagnements des jeunes étaient considérés urgents à la fin de l'année 2013. Afin de ne pas décaler à septembre le démarrage du projet, le projet devait se mettre en place dès le début de l'année 2014. Le calendrier est modifié par les échéances électorales, alors que le projet pourrait débiter pendant ces échéances électorales. Le temps s'arrête de manière fatale, sans possible remise en question et résistances. De surcroît, l'histoire du projet est reprise, pour ne retenir le lancement du PRE 16-18 ans seulement quelques mois avant l'élection, comme le relate une des chargées de mission éducation en avril 2014 : « lancer un projet avant les élections, c'est vraiment nul ! ». Le projet a pourtant démarré dès le début de l'année 2012 et sa mise en œuvre a été réellement programmée en 2013. Ici, chacun se sert des repères à l'action qu'il estime les plus forts. Pour cette chargée de mission, le calendrier électoral fait office de justification à l'inaction, alors que la chargée du projet PRE 16-18 ans explique le blocage du projet en cette période par l'absence de volonté des élus d'établir en amont des critères de choix pour le financement des projets communaux et des accompagnements. Toutefois, selon ces deux chargées de mission, ce sont les élus, les contraintes électorales ou les freins inhérents à une absence de choix politiques qui sont responsables de l'immobilisme institutionnel. Les élus sont placés au centre de l'action et sont cantonnés au champ de la représentation. De même, de 2011 à 2014, le travail des techniciens est rythmé par les temps forts politiques, notamment la préparation des commissions, des conseils d'administration et des conseils communautaires. Alors que cette contrainte symbolique exercée par le corps politique n'est jamais formulée, elle borne l'action et son déroulement. Elle octroie alors, pour les techniciens, un rythme et une signification à l'action.

Puisque ce qui constitue le sens, le repère ou la contrainte n'est jamais formulé explicitement, les acteurs expliquent et font porter l'action au quotidien par les individus, élus et techniciens

de bonnes volontés. Le politique n'apparaît qu'en grande partie par la représentation politique et l'action partisane.



## Conclusion du chapitre 3

Le contenu de l'action métropolitaine est peu explicité et travaillé en collectif. Bien qu'ils soient encadrés par un système institutionnel dans lequel ils évoluent, les agents ont la sensation de mener leurs missions et l'animation de leurs thématiques respectives seuls et appuyés sur leurs propres perceptions de la réalité. En investissant surtout le fonctionnement des instruments d'action publique qu'ils doivent gérer, ils participent à élaborer un sens et un savoir pratiques, construits dans l'action. Ces cadres métropolitains s'appuient sur une vision de l'action concrète, efficace et rationnelle. Selon un principe de réalité qui impose de réagir et d'agir avant tout, ils se positionnent en tant qu'experts, sans avoir pleinement conscience de leur influence sur les directions que prend l'action et leur collectivité. Cette focalisation sur la « bonne gestion » des affaires territoriales est loin d'être apolitique et elle présente même une forme possible de politisation fonctionnelle. Si la relation entre techniciens et élus est un élément constituant du rôle des cadres territoriaux, la frontière entre ces deux champs, technico-administratif et politique, n'est pas strictement définie.

Il n'y a ainsi pas lieu d'opposer la technique et l'idéologie : le domaine technique porte une idéologie et une « conception modernisatrice de l'action publique locale »<sup>252</sup>, appuyée sur une culture gestionnaire et des principes d'action pragmatiques. Cette « idéologie pragmatique »<sup>253</sup> est portée par des professionnels de l'action publique locale, qui ont intégré la poursuite de la performance comme critère d'action principal. Cette idéologie n'est pas énoncée et reconnue comme telle, car elle se confond avec des enjeux corporatifs<sup>254</sup> et des enjeux de place entre techniciens et élus. Les fonctionnaires territoriaux soutiennent cette approche gestionnaire et pragmatique comme une innovation, face à des approches politiques qu'ils perçoivent comme politiciennes et clientélistes. S'érigeant en experts spécialistes de l'action publique locale, les cadres territoriaux exigent de leurs élus qu'ils fassent preuve d'une connaissance et de compétences sur les thématiques qu'ils partagent. La conception de l'action pragmatique se construit entre les élus et les techniciens, sous la forme d'« une relation de “pouvoir

---

252BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 26.

253ION J., *Le travail social en débat[s]*, *op. cit.*, p. 118.

254BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 65-66.

réci-proque” »<sup>255</sup>. Chaque acteur politique ou technique a la capacité d'agir sur le comportement de l'autre en sa faveur. Le rôle des techniciens, mais également le sens qu'ils donnent à leur action se construisent alors en situation, aux côtés des élus et dans l'institution.

Ainsi, les cadres participent à la conception de l'action. Toutefois, il ne s'agit pas de succomber au « mythe de la technocratie »<sup>256</sup>, car les agents s'engagent au quotidien avant tout dans la conduite et l'animation de leurs projets ainsi que dans le fonctionnement de l'administration. Par ailleurs, ils entretiennent une symbolique politique et des rites institutionnels, sous la forme de témoignages de respect du pouvoir politique. Les marques de déférence rappellent aux acteurs qu'ils appartiennent à la même « maison » métropolitaine, mais montrent également qu'ils ne se conçoivent pas sciemment au-dessus du pouvoir politique. Les agents entretiennent une conception de l'action technique, mais qui n'est pas pensée comme telle : elle n'est ni réfléchie collectivement, ni questionnée au sein de l'institution. Elle se diffuse alors avec d'autant plus de force et de naturel qu'elle n'est pas reconnue ainsi.

---

255IDT J., « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 14 février 2013, vol. 87, n° 2, p. 78.

256DESAGE F., « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », *op. cit.*, p. 6.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cette première partie s'est centrée sur l'action des cadres métropolitains au quotidien et la manière dont ils perçoivent leur propre investissement dans l'action publique. Chacun se concentre sur la gestion, c'est-à-dire sur l'organisation et le fonctionnement des instruments d'action publique, des procédures aux outils en passant par les dispositifs. Cette gestion, davantage que les orientations ou les valeurs de l'institution rarement formulées par la direction et les élus, structure le quotidien des agents. Les agents métropolitains développent alors un sens pratique, issu de ce quotidien centré sur la gestion. Ce sens pratique est fondé sur des principes d'action considérés comme une méthodologie rationnelle et pragmatique, souvent bricolés dans l'urgence de tâches à accomplir et la routine du quotidien. Ces principes d'action, véhiculés par les instruments d'action publique, valorisent la recherche d'efficacité. Ces résultats rejoignent l'analyse de Marie-Pierre Lefevre sur les managers locaux métropolitains lorsque l'auteure souligne que la principale source de pouvoir de ces cadres intermédiaires serait leur expertise, notamment sectorielle et que « le bureaucrate ne serait plus l'instrument d'une action publique rationnelle en finalité, selon la perspective wéberienne, mais l'instigateur d'une action publique plus procédurale »<sup>257</sup>. Les chargés de mission, notamment sur l'éducation, développent davantage des compétences procédurales, loin de considérations sur l'éducation. Le quotidien des agents s'inscrit en effet dans la recherche du bon fonctionnement des instruments et des procédures.

Ce mode d'action se situe dans le courant de la nouvelle gestion publique (ou nouveau management public – NMP) où les administrations publiques sont amenées à gagner en réactivité et à poursuivre des critères d'efficacité, en privilégiant l'usage des outils à la réflexion collective. À propos de la nouvelle gestion publique, B. Guy Peters écrit ainsi que « Bien que cette expression masque de grandes variations internes [Hood, 1991 ; Peters, 2000], les différentes conceptions du NMP ont toutes en commun des éléments qui forment l'idéologie de la bonne gestion du secteur public. [...] le NMP s'intéresse à l'accroissement des capacités managériales par la mise en œuvre de techniques de management issues du secteur privé et tend ainsi à mettre l'accent sur l'aspect managérial, au détriment de l'aspect politique »<sup>258</sup>. Il ajoute que l'importance est dorénavant accordée au management et non plus à l'administration,

---

257LEFEUVRE M.-P., « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, 2012, vol. 148-149, n° 1, p. 93.

258PETERS B.G., « Nouveau management public (New Public Management) », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 398-399.

la responsabilité des résultats de la gestion publique incombant aux managers davantage qu'aux leaders politiques. Selon l'auteur, la notion de performance serait également au cœur du NMP, qui évaluerait plus à partir de critères de performance que de critères procéduraux<sup>259</sup>. Au sein de la fonction publique territoriale, Emilie Biland souligne l'influence du NMP en montrant que les réformes administratives cumulent souvent les normes juridiques et gestionnaires<sup>260</sup>. Elle repère ce cumul notamment lors des épreuves des concours de la fonction publique territoriale : « Les attentes formulées vis-à-vis des candidats apparaissent à bien des égards comme contradictoires, empruntant tantôt au registre bureaucratique, tantôt au registre managérial. [...] Les manières de “servir” promues témoignent d’une acculturation douce aux normes gestionnaires : la notion de service public est toujours mobilisée, mais elle inclut les critères de rationalisation budgétaire et de satisfaction des usagers mis au centre de l’agenda “modernisateur” »<sup>261</sup>. Sur l'agglomération, cette association entre un cadre institutionnel et bureaucratique encore très présent et une norme gestionnaire s'opère : il est demandé aux agents d'être efficaces, de veiller aux bons fonctionnements des instruments d'action publique et dans une perspective managériale, d'être responsables de leurs missions et de l'action publique menée, davantage que semblent l'être les élus.

En effet, si les agents développent leur sens pratique en travaillant sur des instruments d'action publique, des procédures et des normes gestionnaires qu'ils partagent, ils ont la sensation de s'appuyer sur leur propre bon sens individuel. Leur engagement quotidien dans le travail, où le travail est bien plus qu'un emploi, surveillés par leurs pairs et par une institution qui les conduit à s'investir individuellement, les conduit à penser ainsi. Il leur faut être responsables de leur thématique, de leurs dossiers et du fonctionnement des outils qu'ils ont à leur charge. Les frontières peu lisibles ainsi que les règles et les normes implicites de l'institution les conduisent également à développer un rapport individuel à l'action. Les agents pensent alors que leur action est de leur unique fait. Ils se concentrent en effet sur les instruments d'action publique qu'ils doivent gérer au quotidien, sans s'inscrire dans un cadre institutionnel clair et sans être en lien avec le reste de la collectivité.

Pourtant, le cadre institutionnel les pousse à agir ainsi et structure leur action. La culture institutionnelle est une des composantes de ce sens pratique et du rôle des agents. Comme

---

259 *Ibid.*, p. 401.

260 BILAND É., *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 102.

261 BILAND É., « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 192.

l'écrit Julien Fretel, la construction du monde social n'est pas duale, ni sécable entre d'un côté des règles et choses inanimées et de l'autre, « des individus n'ayant pour eux que l'action spontanée au présent ». Il y a un entre-tissage entre les deux, matériellement et symboliquement, « dans le “mort” et dans le “vif” », individuellement et collectivement<sup>262</sup>. Cela ne rend pas l'identification ni la compréhension de ce sens pratique aisée pour l'acteur, ni pour l'observateur. Pour Marie-Pierre Lefeuvre, les cadres intermédiaires joueraient avec l'institution, les compétences formelles et les principes institutionnels, afin de se construire leurs contextes d'action<sup>263</sup>. Sur le terrain métropolitain, nous n'avons pas observé cette liberté d'action. Les agents ont au contraire intériorisé le système institutionnel, ses contraintes, ses normes, ses règles et ses routines. L'intériorisation des contraintes relève d'ailleurs davantage d'une « conformation aux exigences »<sup>264</sup>, les agents anticipant les comportements à tenir dans l'institution, notamment en termes de gestion des dispositifs métropolitains. Pour Julien Frétel, la conformation s'explique par un habitus partagé entre membres de l'institution, qui se fondent dans l'institution sans trop de peine : « Au final, s'acclimater à des règles qu'on a su incorporer assez facilement jusqu'à en oublier le travail d'intériorisation et d'incorporation que cela exige, parce qu'on avait à peu près tout pour le faire sans trop de peine, conduit à avoir la certitude qu'on est ici chez soi »<sup>265</sup>. C'est ici que se révèle la force de l'institution et l'appartenance des acteurs à cette dernière<sup>266</sup>. La culture institutionnelle est intériorisée par chacun des membres de l'institution, avec ses savoirs, savoir-faire, croyances et façons d'agir légitimes. Il ne s'agit pas d'un déterminisme implacable, puisque chacun participe à alimenter, à modifier et à modeler les pratiques et les perceptions existantes au sein de l'institution. L' enrôlement dans l'institution est vécu comme subjectivement libre et consenti, puisque ce qui cadre et constitue le quotidien ne fait pas l'objet d'une prise de conscience par les acteurs.

C'est ainsi que les agents n'ont pas réellement conscience de cet ordre institutionnel qui structure leur action et dont ils font partie. En cela, il s'agit d'une culture institutionnelle, puisque permis par le cadre institutionnel, ce fonctionnement apparaît comme un ordre des

---

262FRÉTEL J., « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisanes », *op. cit.*, p. 217.

263LEFEUVRE M.-P., « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *op. cit.*, p. 80 et 81.

264LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 24.

265FRÉTEL J., « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisanes », *op. cit.*, p. 214.

266Jacques Lagroye et Michel Offerlé écrivent en introduction de leur ouvrage : « Appartenir à une institution » : c'est « être possédé » ou « tenu » par elle, penser dans les catégories qu'elle propose, agir comme il est légitime d'agir quand on fait partie de ses membres » In LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 19.

choses. Cet ordre des choses est naturalisé, tant il est peu remis en question par les acteurs. L'action quotidienne peut alors être au service de l'administratif, qui impose ses urgences et ses conceptions de la réalité sociale. Cette naturalité du fonctionnement de la collectivité s'explique en partie parce que les agents ont peu de lieux pour réfléchir aux contenus de leur action ou exprimer leurs désaccords. Pourtant, pour reprendre les propos d'Olivier Nay, « les conflits contribuent d'une part à la cristallisation de règles pratiques ou normatives autour [desquelles] s'organisent progressivement les échanges institutionnels, et d'autre part à la polarisation des acteurs politiques dans un système de jeu commun »<sup>267</sup>. Les conflits explicitent les règles, les normes et les rôles dans l'institution. En l'absence de conflits ouverts, les émotions et les subjectivités de chacun des agents sont mis à distance de la construction de l'action publique. Pourtant, les agents s'appuient sur leurs propres conceptions de l'action au quotidien. Cette mise à distance des émotions dans la construction de l'action publique ne participe pas à établir une lisibilité et un sens généraux pour chacun des agents. Elle n'encourage pas non plus les controverses au sein du champ technique et avec le pouvoir politique.

Enfin, puisque ce fonctionnement n'est pas clairement explicité par l'institution et ses membres, il n'est pas questionné. L'action des agents se développe alors à distance des quartiers défavorisés et de leur réalité sociale. Une perception de la réalité se développe, avant tout ancrée dans le bon fonctionnement des dispositifs plutôt que les besoins des populations qu'elle vise<sup>268</sup>. Ainsi, le contenu et les orientations de l'action publique menées ainsi que la réalité sociale des quartiers précarisés ne font pas l'objet d'un questionnement par les acteurs de la communauté d'agglomération.

---

267Nay O., *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Harmattan, coll.« Collection Logiques politiques », 1997, p. 21 In MEIMON J., « Sur le fil. Naissance d'une institution », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 113.

268Les deux parties suivantes de la thèse approfondissent ce rapport aux populations et l'usage des dispositifs.







# DEUXIÈME PARTIE. UN DISPOSITIF, UNE VISION, DES LIEUX

## INTRODUCTION

L'action éducative métropolitaine s'inscrit dans la politique de la ville, animée par la communauté d'agglomération. Cette action éducative se décline principalement par la thématique éducation du contrat urbain de cohésion sociale et plus particulièrement le dispositif de réussite éducative, dispositif de la politique de la ville. Le dispositif, mis en place en 2006 sur quelques villes de la communauté d'agglomération, a été investi par l'institution métropolitaine. Il est piloté par la communauté d'agglomération, au travers d'un groupement d'intérêt public intitulé « objectif réussite éducative », mais son objet et sa mise en œuvre sont partagés entre plusieurs institutions impliquées à différents niveaux dans le GIP. La communauté d'agglomération n'est pas l'unique acteur de son action éducative, qui se décline par des dispositifs inter-institutionnels.

Pour comprendre comment fonctionnent ces dispositifs, conçus comme des instruments d'action publique, il faut saisir les interactions et les relations entre l'acteur et l'outil. Le regard portera ici sur l'interaction entre l'instrument et l'individu, ainsi que sur la relation avec le processus qu'il encadre<sup>269</sup>. L'interaction met en relation les instruments avec ceux qui mettent en œuvre les instruments, qui les encadrent et les scénarisent collectivement, ainsi que leur rapport à cet instrument. Le dispositif est conçu de manière dynamique : c'est un réseau d'éléments hétérogènes (des discours, des décisions, des aménagements), « du dit, aussi bien que du non-dit »<sup>270</sup>. Ces éléments peuvent être considérés comme des assemblages d'objets sociotechniques, animés par des rapports de force et producteurs de savoirs. Les dispositifs exercent un contrôle sur les acteurs, comme l'a développé Michel Foucault<sup>271</sup>. Néanmoins, le dispositif est conçu en tant qu'il produit des configurations d'éléments et d'acteurs, lui conférant un rôle dynamique. Le dispositif crée et donne à voir des configurations d'acteurs, il n'est pas seulement un outil au service des acteurs. Ces configurations d'acteurs sont comprises sous le terme de « partenariat » dans le vocabulaire indigène. Notre focale porte sur ces configurations et sur la manière dont les acteurs investissent le dispositif qu'ils ont à leur charge et leur propre rapport à cet objet. Ces acteurs sont ceux de la mise en œuvre au niveau communal, les pilotes du groupement d'intérêt public et ceux en charge de l'ingénierie du dispositif au niveau de l'agglomération.

---

269BAUDOT P.-Y., « Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 194.

270FOUCAULT M., *Dits et écrits, 1954-1988*, Paris, Gallimard, 1994, p. 299.

271FOUCAULT M., *Dits et écrits, 1954-1988*, op. cit.

L'analyse des acteurs, de leurs relations et des configurations de pouvoir est centrale afin de saisir l'objet de recherche, l'action éducative métropolitaine. L'analyse porte moins sur la politique de la ville ou le dispositif de réussite éducative<sup>272</sup>, que l'inscription du dispositif dans son contexte politique et institutionnel local en montrant comment il est investi en tant qu'action éducative métropolitaine, bien au-delà de la thématique éducation du contrat urbain de cohésion sociale.

Est-ce à dire que ce dispositif et les technologies de gestion qui l'accompagnent matérialisent l'action publique ? Ou est-ce le cadre de l'action publique et l'institution métropolitaine qui lui donnent une place bien définie ? Les instruments d'action publique ne surdéterminent<sup>273</sup> pas la réalité sociale qu'ils matérialisent, mais produisent des effets et participent à structurer l'action publique. Ils modifient le monde social qu'ils régulent et créent une représentation spécifique et une problématisation particulière de l'enjeu traité, tout en étant nourris d'une interprétation du social<sup>274</sup>. En tant qu'objets des institutions et notamment de la communauté d'agglomération, les outils sont utilisés par un ensemble d'acteurs et d'institutions. S'ils sont instrumentalisés par les acteurs et s'inscrivent dans un contexte institutionnel local qui leur pré-existe, ils participent également à modeler une vision du monde. Les instruments d'action publique sont conçus en tant que marqueurs de l'action éducative métropolitaine actuelle.

L'analyse est organisée en trois chapitres.

Dans le **chapitre 4**, nous observons les acteurs communaux chargés de la mise en œuvre du dispositif de réussite éducative sur leur territoire, le dispositif n'étant pas conçu clé en main à son démarrage. Au quotidien, les acteurs locaux ont dû construire et inventer un « bricolage local ». Centrés sur l'organisation et la structuration du dispositif sous la forme d'instruments de gestion, ils poursuivent l'image d'une action moderniste, grâce à des outils qui la structurent. Le chapitre cherche à saisir quels principes d'action sont mobilisés au quotidien par les acteurs, au travers du dispositif de réussite éducative. Ainsi, le cadre procédural, très investi, permet tout de même une interprétation individuelle du dispositif.

---

272Stéphanie Goirand, par ses travaux de thèse notamment, offre une analyse du dispositif dans le contexte de l'évolution des politiques sociales : GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit. ; GOIRAND S., « L'individualisation des politiques socioéducatives : famille sous assistance ou famille sous surveillance », op. cit. ; GOIRAND S., « Émancipation individuelle et subordination institutionnelle : la double face ambivalente de l'intervention sociale en « Réussite éducative » », *SociologieS*, 26 mai 2015.

273FOUCAULT M., *Dits et écrits, 1954-1988*, op. cit., p. 299.

274LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 12.

Dans le **chapitre 5**, nous cherchons à comprendre comment la communauté d'agglomération investit cet instrument d'action publique au niveau métropolitain. Par l'intermédiaire de la structure juridique qu'est le groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative », dont la communauté d'agglomération assure l'ingénierie et la coordination aux côtés de l'inspection académique, nous analysons les enjeux que concentre la gestion métropolitaine du dispositif. Ainsi, la communauté d'agglomération s'inscrit dans une vision techniciste de la réalité, faisant siens les principes d'action issus du cadre procédural mobilisé par les communes. La culture commune en matière éducative créée par la communauté d'agglomération est analysée.

Dans le **chapitre 6** enfin, nous montrons comment l'ensemble de ce fonctionnement communal et intercommunal est contraint et institué par des configurations relationnelles sur le territoire de la communauté d'agglomération. La vision du monde centrée sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif au sein des villes et de l'agglomération s'observe dans les lieux inter-institutionnels, ce qui la renforce. L'action publique locale se construit également par les interactions entre acteurs et ce qu'ils portent et donnent à voir en collectif.

## CHAPITRE 4. DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET DES ENFANTS

Le dispositif de réussite éducative est un dispositif de la politique de la ville métropolitaine. Il constitue une partie conséquente de l'action éducative de la communauté d'agglomération. Ce chapitre s'intéresse à la manière dont ce dispositif s'est structuré sur les territoires communaux. Afin de saisir comment s'organise le dispositif de réussite éducative sur le territoire de l'agglomération grenobloise, il est nécessaire de comprendre son fonctionnement et la manière dont les acteurs communaux se le sont appropriés.

Ce dispositif se décline concrètement sur dix communes de l'agglomération, chaque commune comportant un coordinateur chargé de l'animation et de la gestion du dispositif. Dès le départ, le dispositif n'a pas été conçu clé en main, l'État préférant que chaque territoire s'organise à sa façon, dans la limite des règles qu'il a fixées. En 2005, onze villes ont décidé de s'engager dans la mise en place du dispositif, bâtissant une structuration particulière, visant à mettre en place des « parcours individualisés de réussite éducative ». Bien que l'agglomération soit partie prenante de cette action publique, le dispositif s'est structuré sur les territoires communaux, autour du coordinateur de réussite éducative, cheville-ouvrière du dispositif. Afin de cibler les enfants et les familles qui pourraient être concernés par des « parcours de réussite éducative », les coordinateurs communaux ont mis en place des « équipes pluridisciplinaires de soutien » (EPS) sur leur commune, intitulées sur d'autres territoires des « équipes pluridisciplinaires de réussite éducative » (EPRE). Ces équipes rassemblent des professionnels de divers domaines d'activités et institutions, susceptibles de contribuer à la « saisine » du dispositif concernant un enfant ciblé en « fragilité » et posent un « diagnostic pluripartenarial » sur la situation proposée par un des professionnels présents. À la suite du diagnostic, ces professionnels, réunis en équipe par le coordinateur, proposent un « parcours de réussite éducative » à l'enfant et à sa famille, avec des suivis réguliers de l'évolution de la situation. Les équipes s'appuient sur un arsenal de procédures et d'outils afin de prendre en charge l'accompagnement de l'enfant et son environnement familial. Elles produisent ce qui est appelé ici une expertise collective sur la situation. Enfin, l'accompagnement de l'enfant et de sa famille est délégué à des « référents de parcours », professionnels aux profils divers, embauchés directement par les communes.

L'analyse porte sur le fonctionnement de cette organisation, à partir de sa mise en œuvre et de la manière dont les acteurs du dispositif conçoivent leur action et portent un regard sur leur quotidien. À première vue, ce fonctionnement apparaît structuré et organisé par des outils de gestion et de suivi. En s'intéressant à cet échelon de la mise en œuvre des dispositifs communaux, l'analyse rejoint ce qu'Anne-Cécile Douillet et Alain Faure soulignent : la mise en œuvre des programmes publics est la résultante de conflits d'intérêts et de rapports de force, mais aussi une illustration de la façon dont chaque société et chaque groupe d'acteurs construisent leur rapport au monde et énoncent les valeurs et les normes des priorités « légitimes » de l'action collective<sup>275</sup>. Nous nous intéressons à la manière dont les acteurs mobilisent leurs propres normes et valeurs afin de donner une signification à l'instrument d'action publique. Bien que chaque coordinateur perçoive la structuration et le fonctionnement de son dispositif comme particuliers voire uniques, les mêmes principes d'action qui participent à donner corps au dispositif à l'échelon métropolitain s'observent au sein de chacun de ces « bricolages » communaux. Ainsi, chaque coordinateur développe d'une part un rapport individuel à l'action et souligne d'autre part la nécessité de structurer « son » dispositif à partir d'un arsenal d'outils et de procédures partagés. En outre, les coordinateurs des dispositifs de réussite éducative se concentrent tous sur la mise en lien des acteurs du territoire susceptibles d'aider l'enfant et sa famille. Cette mise en lien, au-delà d'un simple outil sous la forme d'équipes pluridisciplinaires de soutien, est considérée comme un réel principe d'action pour l'ensemble des coordinateurs rencontrés. Enfin, si les dispositifs sont d'abord structurés par des outils et des instruments ainsi que sur l'échange inter-professionnel et inter-institutionnel, ils se concentrent sur une prise en charge individualisée et personnalisée de l'enfant. Les acteurs du dispositif se focalisent sur les spécificités personnelles et biographiques des enfants et de leurs familles. L'approche individualisée se décline par l'engagement des professionnels et des publics accompagnés et par une mise en réseau des différents membres du dispositif. D'autre part, les procédures et outils sont fortement mobilisés et structurent le quotidien des acteurs du dispositif.

Les données utilisées pour ce chapitre sont tirées d'un travail exploratoire mené en 2010 sur le dispositif de réussite éducative de l'agglomération, ainsi que d'entretiens menés de 2011 à 2014 auprès de coordinateurs de réussite éducative et de notre immersion en tant que chargée d'étude éducation au sein de la collectivité métropolitaine (avec notamment une mission

---

275FAURE A., A.-C. DOUILLET, et S. BOISSEAUX, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 9.

d'animation des sessions de formations auprès des référents de parcours de l'agglomération et d'autres territoires de l'Isère).

Dans un premier temps, le chapitre fait état de la genèse du dispositif de réussite éducative afin de comprendre comment il s'est implanté sur le territoire métropolitain. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur les fonctionnements et les outils communaux, particulièrement la manière dont les coordinateurs de réussite éducative évoquent leur action quotidienne et leur dispositif. Dans un troisième temps, la forme de relation éducative développée au sein du dispositif de réussite éducative est analysée, en montrant comment la réflexion sur le contenu de l'action publique est menée dans l'action.

## **A. La territorialisation d'un dispositif national**

Afin de saisir la manière dont les coordinateurs ont investi la structuration de leur dispositif, il paraît utile de revenir sur la manière dont ce dispositif a été perçu sur les communes, lors de l'annonce de sa mise en place et de son financement par le gouvernement en 2005. Pour étudier la genèse de ce dispositif, nous avons mobilisé le concept de territorialisation. L'analyse porte sur le territoire vu comme le lieu de la mise en œuvre d'un dispositif conçu au niveau national. La territorialisation est conçue comme « une localisation de la production d'action publique »<sup>276</sup>, qui « ne doit pas être pensée comme un mouvement échappant à l'État, mais bien plus comme un principe d'action publique encouragé par l'État, autour de l'idée selon laquelle les problèmes publics doivent être traités de façon moins centralisée, ce qu'illustrent les notions de proximité, de concertation et de partenariat qui accompagnent la promotion de ces dispositifs »<sup>277</sup>. Comme Anne-Cécile Douillet et Alain Faure le soulignent, la territorialisation de l'action publique est moins une montée en puissance des institutions décentralisées face à l'État qu'un nouveau mode de légitimation de l'action publique et/ou une nouvelle conception du changement social : « c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée, que les problèmes publics seront les mieux pris en charge »<sup>278</sup>. Ce mot d'ordre de la proximité est prôné par l'État comme une méthodologie d'action nouvelle. Toutefois, il s'agit

---

<sup>276</sup>*Ibid.*, p. 273.

<sup>277</sup>*Ibid.*

<sup>278</sup>*Ibid.*, p. 274.

moins de « questionner les stratégies d'intervention de l'État par l'angle de leur mise en œuvre »<sup>279</sup>, que de s'interroger sur les effets de ce mot d'ordre de la proximité sur l'action publique locale. La territorialisation est analysée au travers d'un dispositif, qui, s'il est le fait de l'État, produit des effets propres au territoire sur lequel il est implanté : l'action publique n'est en effet pas uniquement une déclinaison locale d'une politique nationale. Le regard porte d'abord sur la manière dont les acteurs locaux investissent un cadre national, au travers de la mise en œuvre du dispositif.

L'enquête questionne cette logique de territorialisation en deux temps : en revenant d'abord sur la genèse du dispositif de réussite éducative puis en observant ensuite comment les acteurs locaux en vivent la construction et la structuration de l'intérieur.

## 1. Le flou sur les territoires

Le dispositif de réussite éducative naît en 2005, suite à l'annonce de la direction interministérielle de la ville (DIV). Il fait suite au dispositif de veille éducative<sup>280</sup>, mis en place en 2001 sur onze communes de l'agglomération grenobloise. Ces onze villes se sont engagées dans la mise en œuvre du DRE sur leur territoire soit quelques mois après l'annonce de la DIV. Le premier programme d'actions du DRE est acté par l'ensemble des partenaires institutionnels en 2006. Sur l'agglomération grenobloise, au regard de ce qu'en disent les coordinateurs communaux et les pilotes du dispositif, la mise en œuvre a été rapide.

Le conseiller de l'inspection académique, en charge des dispositifs de la politique de la ville témoigne en 2010 de ce démarrage qu'il juge court : « Ce qui est d'abord arrivé c'est un texte. Un texte réglementaire, une loi, une orientation qui mettait en place le DRE et qui disait que ça s'adressait aux populations les plus fragiles sur les zones prioritaires, d'éducation prioritaire ou de la veille éducative. Ça s'est fait dans la précipitation : c'est sorti en mars 2005 et ça devait être mis en œuvre à la rentrée scolaire quasiment. Ça s'est d'abord imposé pour les institutions comme l'éducation nationale, la préfecture mais aussi pour le CG [conseil général], mais pour les communes ça a été un peu différent. Ça ne s'est pas posé tout de suite comme ça car pour les communes, ça leur a été présenté de la façon "bon il faut prendre le train en marche de ce DRE, vous prenez les actions de votre contrat de ville, puisqu'elles étaient déjà toutes en contrat de ville hin, avec un contrat de ville intercommunal sur la Métro.

---

279MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise, op. cit.*, p. 29.

280Le rapport sur la veille éducative est remis le 27 novembre 2001 et le ministre délégué à la ville officialise alors les conditions de mise en place des « cellules de Veille éducative », notamment dans les quartiers défavorisés des communes en contrat de ville par la circulaire interministérielle du 11 décembre 2001 du ministre de l'éducation nationale et du ministre délégué à la ville.



Vous prenez vos actions du contrat de ville en direction des publics les plus fragiles qui ont une relation avec l'éducation au sens large ou de la parentalité, vous prenez ça du contrat de ville et vous le mettez dans le DRE. Et vous ferez le ménage après pour aller vers du suivi personnalisé et tout ça". Ça s'est fait comme ça au début ».

*(Retranscription de l'entretien enregistré du conseiller de l'inspection académique en charge des dispositifs de la politique de la ville, 17 juin 2010)*

Selon le représentant de l'inspection d'académie, dans l'urgence, les villes ne disposaient pas d'un réel choix. Certains coordinateurs font également état d'un démarrage rapide après leur prise de poste, bien que des débats aient eu lieu dans les communes concernées par le DRE.

Lors d'un entretien avec le coordinateur de la commune de Montvert en février 2010, ce dernier fait part de la manière dont il a vécu la mise en place du DRE.

**Henri Ponge** : Donc moi quand je suis arrivé, j'ai commencé à prendre mes fonctions en mai-juin 2006, d'abord à temps partiel, j'ai commencé par rencontrer les partenaires, à mettre en place tous les outils puis après je suis allé à la rencontre des partenaires plus précisément pour voir comment on pouvait travailler entre nous, faire la présentation de ce que cela allait être, et cetera. Et on a commencé à travailler et à se caler vraiment en EPS en tant que tel, à partir de septembre 2006.

**M.P** : Donc trois ou quatre mois après votre arrivée, c'est ça ?

**Henri Ponge** : Oui.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien du coordinateur de Montvert, 8 février 2010)*

La mise en place des DRE sur les différentes communes de l'agglomération s'est échelonnée tout au long de l'année 2006. Cependant, les coordinateurs ne parviennent pas à donner une vision claire de la mise en place du DRE sur leur commune. Tous n'étaient alors pas en poste à cette période ou ne la considéraient pas comme un moment fondateur de leur travail quotidien.

En 2010, la coordinatrice de la ville d'Ongis fait état du démarrage du dispositif sur sa commune : « Je pense que ça a commencé ici par la veille éducative, moi j'étais pas là, mais au moins de mémoire, je dirais 2006-2007. Dans le cadre du PEL [projet éducatif local], tout ça. Cette phase, pendant laquelle ils ont produit un diagnostic à partir des écoles élémentaires, donc un diagnostic qui avait conduit à dire qu'il y avait 15 % des enfants qui pourraient être concernés par un besoin d'une aide personnalisée, et cetera. Potentiellement en difficulté. Moi je suis arrivée en janvier 2008, on en était là ».

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

En 2010, la coordinatrice de la ville de Saint-Allier, peine également à retracer l'historique de la mise en place du DRE sur sa commune.

**M.P** : Quand est-ce que s'est mis en place le DRE ici ?

**Naïma Aury** : Le DRE ? Euh... exactement... il y a quatre ans. Oui j'aurais dit ça, quatre ans. Il faudrait qu'on pose la question. [Elle va voir la responsable du service ainsi que

la chargée des dossiers administratifs et revient bredouille]. Elles sont parties toutes les deux, mais je leur demanderai. Je sais que j'ai commencé comme référente de parcours il y a trois ans et demi, c'était au tout début.

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Sur les trois territoires, les coordinateurs retracent avec difficulté l'historique du dispositif et la mise en place du poste de coordinateur avant leur arrivée. Parfois, ils occultent cette période de leurs récits. L'histoire qu'ils en donnent ne fait pas partie d'un message construit au sein des villes et est ancrée dans leurs propres perceptions de l'action. Ce rapport au temps varie donc entre un vide temporel et une impression de temps accéléré lors de l'arrivée et de la mise en place du dispositif sur les territoires. Cette temporalité est également en rapport direct avec l'embauche des coordinateurs, pour qui le récit du dispositif débute à leur arrivée.

Les documents officiels de la DIV et les analyses rédigées par le sociologue Dominique Glasman, un an après le lancement du dispositif, témoignent également d'une mise en œuvre précipitée sur l'ensemble du territoire français. Dès son annonce en avril 2005, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo, souligne son attachement à « la mise en œuvre rapide de ce programme innovant »<sup>281</sup>. Pour Dominique Glasman : « C'est un dispositif récent puisqu'il date du début de l'année 2005, et sa mise en place a disposé de peu de temps »<sup>282</sup>. Il ajoute avec Odile Joly-Rissoan, lors de cette même année, dans un rapport rendu à la DIV : « S'il est un point sur lequel la plupart des sites auditionnés s'accordent, c'est l'urgence dans laquelle ils ont dû monter leur dossier en réponse à l'appel à projets. Dans une logique partenariale, le temps de la réflexion peut mettre plusieurs mois avant que les institutions et pouvoir locaux engagés aboutissent à un consensus sur le mode de mise en œuvre d'un programme tel que le PRE [programme de réussite éducative]<sup>283</sup>, sur sa place et son originalité par rapport à d'autres dispositifs. Les délais impartis pour présenter des projets PRE étant très courts, les sites ont généralement commencé par envoyer leurs propositions avant même d'engager une réflexion à ce sujet »<sup>284</sup>. Les acteurs impliqués dans le DRE de l'agglomération grenobloise témoignent de courts délais pour candidater auprès de l'État et établir l'architecture du dispositif. Une seconde circulaire de la DIV datée de février 2006, soit à peine un an après l'annonce du dispositif prévoit de doubler les équipes de réussite éducative, alors que 226

---

281 Circulaire de la DIV, avril 2005 p. 2

282 GLASMAN D., « Un an après : problématique du Programme de Réussite Educative », 2006, p. 1.

283 Selon les sites, le dispositif de réussite éducative est également intitulé programme ou projet de réussite éducatif. Sur l'agglomération grenobloise, il est intitulé dispositif de réussite éducative.

284 JOLY-RISSOAN O. et D. GLASMAN, *Le programme réussite éducative : mise en place et perspective.*, Université de Savoie, Délégation interministérielle à la ville (DIV), 2006, p. 6.

projets de réussite éducative ont été « labellisés » par l'État en 2005<sup>285</sup>, dont quatre sur le département de l'Isère. Les projets se sont multipliés rapidement sur le territoire français, renforçant cette sensation d'une mise en place précipitée pour les acteurs locaux.

Ce dispositif serait novateur quant aux « principes et modes d'intervention en matière d'action partenariale dans le champ éducatif »<sup>286</sup>. Le ministère de la cohésion sociale promeut ainsi la « mutualisation des ressources » : « Les dispositifs de Réussite éducative ont vocation à s'articuler avec les dispositifs existants. Ils ne visent pas à se substituer à d'autres dispositifs en faveur de l'enfance. Il s'agira au contraire de les amplifier en fédérant les moyens et les énergies dans un objectif de meilleure efficacité »<sup>287</sup>. Pour la sociologue Stéphanie Goirand, par la réunion de l'ensemble des « partenaires socioéducatifs », le dispositif cherche à « favoriser l'activation, l'optimisation, des dispositifs existants »<sup>288</sup>. Au travers de ce « partenariat », l'idée sous-jacente est d'améliorer l'existant, en coordonnant les acteurs et les actions locales déjà en place sur les territoires communaux ou intercommunaux. Par ailleurs, le dispositif a été conçu par le gouvernement afin de s'adapter à chaque territoire et contexte local. Les textes précisent qu'il est nécessaire, afin de s'inscrire dans un projet de réussite éducative, de renseigner un dossier de candidature auprès de la DIV : « Le projet de Réussite éducative élaboré localement doit identifier la structure juridique support, la composition de son conseil d'administration, les équipes pluridisciplinaires de soutien constituées ou en cours de constitution. [...] Il indiquera le nombre de structures scolaires et éducatives présentes sur le territoire couvert par le projet de Réussite éducative ainsi que toute autre structure pouvant contribuer à sa mise en œuvre. Il précisera quels sont les partenaires impliqués dans ce projet, les dispositifs existants mobilisés et ceux qui seront créés. Les actions qui seront mises en œuvre dans le cadre d'un projet de Réussite éducative seront décrites en utilisant le modèle de fiche annexé au dossier de candidature. Elles seront regroupées par domaines et jointes au dossier transmis au préfet de département »<sup>289</sup>. Les actions territoriales mises en œuvre dans le cadre d'un DRE doivent, afin d'être éligibles, « s'adresser spécifiquement aux enfants et aux adolescents les plus fragilisés habitant en ZUS [zone urbaine sensible] et/ou scolarisés dans des établissements en ZEP [zone d'éducation prioritaire] et REP [réseau d'éducation prioritaire]. Elles devront également

---

285 Circulaire de la déléguée interministérielle à la ville, destinée aux Préfets de région et Préfets de départements du 14 février 2006, « Mise en œuvre du programme de réussite éducative », p.1

286 1<sup>er</sup> appel d'offre de la DIV, mars 2006

287 DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, 2005, p. 1.

288 GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 134.

289 DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, op. cit., p. 5.

s'inscrire dans les objectifs prioritaires des programmes 15 et 16 du Plan de cohésion sociale »<sup>290</sup>. Les critères d'éligibilité sont peu nombreux, la DIV rappelant qu'« une très grande diversité de réponses peuvent être apportées pour leur mise en œuvre locale »<sup>291</sup>. Les textes officiels ne donnent pas une image précise de ce que sont les DRE, leurs fonctionnements, et les parcours individualisés.

L'idée d'une grande marge de manœuvre laissée aux territoires locaux s'est répandue lors de la mise en place du dispositif. Les acteurs locaux ne peuvent se référer qu'à l'unique guide méthodologique de la DIV, publié en juin 2007, dont l'objectif est d'aider et d'orienter les acteurs locaux pour mettre en œuvre leur projet de réussite éducative. Ce guide se fonde sur des témoignages, des expériences locales et propose des outils sous la forme de cartes et de schémas. Il n'existe pas de parcours type de réussite éducative. Au démarrage du dispositif, l'idée principale, formulée par Stéphanie Goirand est que « Ce n'est qu'à travers les expérimentations locales que l'on va pouvoir petit à petit se faire une idée plus précise de ce que peut revêtir un parcours de Réussite éducative et de l'hétérogénéité qu'ils peuvent recouvrir »<sup>292</sup>. Les communes et intercommunalités apparaissent alors libres de s'organiser selon leur contexte local, puisque les critères d'action ont été volontairement conçus comme souples ou flous. Les notions de « fragilités », de « globalité » et de « réussite éducative » illustrent ce flottement. Pour Dominique Glasman et Odile Joly-Rissoan, « L'approche "globale" se traduit par le recours à une notion relativement floue dans le projet de la DIV, celle de "fragilité". Tout comme celle de "réussite éducative", cette notion présente l'avantage d'être globale, parce que multiforme, de sorte que différents institutions et organismes peuvent prétendre s'associer au programme. Délibérément polysémique, le recours à la notion de "fragilité" ouvre en effet sur différents domaines d'intervention de l'action publique en matière d'éducation (cf. indicateurs de suivi dans la note de cadrage de la DIV : scolaires, éducatif, social, santé, culturel, sportif...) conformément au principe au cœur du dispositif, celui qui consiste à rompre avec une approche parcellisée des questions sociales et à croiser les approches et les solutions des différents corps professionnels concernés »<sup>293</sup>. Sur l'agglomération, les acteurs de l'agglomération formulent autrement ce cadrage lâche : les coordinateurs insistent sur le fait d'avoir très vite été « dans l'opérationnel », en situation d'apporter des solutions à des « cas » identifiés par les professionnels de leur commune. Aucun professionnel ne donne de définition générale et

---

290Ibid.

291Ibid., p. 2.

292GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 137-138.

293JOLY-RISSOAN O. et D. GLASMAN, *Le programme réussite éducative : mise en place et perspective.*, op. cit., p. 2.

unanime de la « fragilité » ni de la « réussite éducative ». L'idée est de s'adapter à chaque situation individuelle et de promouvoir des actions « sur-mesure ».

L'ensemble de ces témoignages et de ces textes officiels, ainsi que les analyses des chercheurs ayant travaillé sur ce dispositif laissent à penser que les communes et les intercommunalités ont été relativement libres d'inventer une action publique originale. Elles n'auraient pas eu de contrainte majeure, mises à part celles de s'adapter à leurs territoires respectifs et de respecter les procédures imposées par l'échelon national.

## **2. Le laisser-faire institué**

Le démarrage rapide sur les territoires intéressés par la mise en place du DRE s'explique également par un contexte national où les financements proposés par l'État ont créé un effet d'aubaine pour les territoires, conduits à adapter et à développer des actions locales.

Alors que le dispositif de réussite éducative est impulsé par le gouvernement, la direction de la jeunesse et des sports redéfinit ses interventions dans le cadre des « contrats éducatifs locaux », jusqu'à présent centrés sur les âges élémentaires et concernant les adolescents. Les communes, investies sur l'âge élémentaire, voient dans le même temps fondre leur budget sur des actions en cours. Les caisses d'allocations familiales (CAF) font également évoluer leur cadre de travail et de financement avec les collectivités locales. Elles passent de deux contrats, le « contrat temps libre » et le « contrat enfance » à un « contrat enfance & jeunesse ». Ce nouveau contrat de cofinancement, signé entre la CAF et un acteur éducatif, a pour vocation d'optimiser la politique de développement en matière d'accueil des enfants de moins de 18 ans. Les CAF se recentrent ainsi sur le nombre de places d'accueil au sein de ces contrats. Parallèlement à ces remaniements budgétaires importants, le DRE propose 1 469 millions d'euros entre 2005 et 2009. Sur l'agglomération, le budget s'élève à 1 300 000 d'euros. Cet investissement permet aux communes de continuer à mettre en place des actions éducatives tout en soulageant les budgets municipaux. Dans la note de cadrage de 2005, la DIV appelle à intégrer les cellules de veille éducative au sein du DRE, « les missions qu'elles assument étant une composante importante du suivi des enfants et des adolescents ». Les préfets sont par ailleurs invités à attribuer des financements « au démarrage des actions, et en particulier de celles déjà amorcées depuis plusieurs années et qui correspondent étroitement à l'esprit du programme de réussite

éducative »<sup>294</sup>. Ainsi, « le projet de réussite éducative est l'occasion de revisiter certaines actions du contrat de Ville en les ciblant sur les enfants les plus en difficulté et leur donnant un contenu réellement éducatif »<sup>295</sup>. Les acteurs locaux sont invités à transférer certaines actions éducatives dans le DRE. Il leur est demandé de s'appuyer sur les actions locales existantes pour donner corps au dispositif, comme le rappelle ci-dessous le représentant de l'inspection académique de l'Isère.

Cette conception d'un dispositif devant s'appuyer sur des actions et conceptions locales de l'action publique correspondrait à une évolution plus générale des politiques publiques. Pour le représentant de l'inspection académique, « Je note que c'est une orientation de l'État de manière générale de dire "on installe un dispositif qui va dans cette direction mais c'est vous localement qui devez vous l'approprier, car il n'y a que vous localement qui connaissez votre territoire". Ce qui est quand même assez nouveau, déroutant, de la part d'un État qui était très jacobin jusqu'à présent mais qui n'a pas abandonné ça tout à fait non plus »<sup>296</sup>. Lors d'une rencontre nationale des dispositifs de réussite éducative à Lyon le 25 mai 2011, un élu local rappelle en introduction que « ce qui fait la force des PRE, c'est la capacité donnée aux acteurs locaux pour créer des actions en fonction des besoins locaux. Les priorités d'intervention nationales sont regrettables ». Si les acteurs locaux observent ce glissement de l'échelon national vers l'échelon local, certains chercheurs en font également état. À l'appui du DRE toulousain, Stéphanie Goirand analyse cette évolution comme une manière pour l'État de diversifier les types d'intervention sociale et les modes d'action publique : « Cette souplesse dans les marges de manœuvre octroyées aux acteurs locaux va dans le sens de la flexibilité et de l'adaptabilité souhaitées à travers cette nouvelle forme d'action publique socioéducative, où l'objectif est de pouvoir apporter des réponses, des prises en charge spécifiques à la singularité des situations vécues localement »<sup>297</sup>. Le dispositif de réussite éducative s'inscrirait dans ce « laisser-faire institué »<sup>298</sup> décrit par la sociologue Ingrid Voléry, l'État incitant les collectivités territoriales à définir par elles-mêmes des programmes d'intervention.

---

294 DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, op. cit., p. 7.

295 *Ibid.*, p. 2.

296 Retranscription de l'enregistrement de l'entretien du conseiller de l'inspection d'académie à la politique de la ville, 17 juin 2010.

297 GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 137.

298 VOLÉRY I., « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 5, p. 744.

Les acteurs territoriaux se sentent pleinement partie prenante de l'action publique menée. L'idée d'une action publique locale construite et adaptée en fonction du territoire et des besoins locaux est répandue auprès des acteurs rencontrés, inscrite dans l'évolution des modes de gouvernement à la suite des différentes vagues de décentralisation opérées en France depuis 1982. Toutefois, l'action publique locale n'est pas indépendante de l'échelon national ni complètement autonome et il est nécessaire de ne pas succomber au mythe d'un territoire local par essence intelligent et libre de toutes contraintes. Le cadre d'action imposé par l'échelon national impose en effet une contrainte à l'action locale. La notion de « fragilités » au centre du dispositif de réussite éducative s'inscrit dans des catégories actuelles que Dominique Mansanti qualifie d'« extensives, flottantes, [...] au fond des catégories sans qualités. Et leur succès est donc aussi remarquable que leur contenu est incertain, et volontairement, ouvert »<sup>299</sup>. Les notions extensives de « fragilités » et de « réussite éducative » qui semblent définies au sein de chaque dispositif, portent pourtant une conception de la réalité sociale largement partagée. Elles renvoient à une lecture courante de la pauvreté en termes de risques sociaux potentiels et centrée sur les trajectoires individuelles.

Les acteurs locaux se défendent de toute poursuite idéologique et soulignent surtout les fonctionnements et structurations qu'ils ont participé à mettre en place sur leur territoire. Ils insistent d'abord sur leur propre vision du dispositif et conçoivent les situations familiales de manière pragmatique. L'absence de définition claire de l'action publique menée et des notions centrales de « fragilité » et de « réussite éducative », aux niveaux local et national conduirait chaque acteur à adapter le problème à son cadre d'action et à se sentir pleinement engagé dans la construction du dispositif<sup>300</sup>. La question n'est pas tant de trancher sur une réelle souplesse du dispositif grâce à une territorialisation de l'action et une supposée nouvelle manière de gouverner. La manière dont les acteurs locaux s'engagent dans le dispositif et le sens qu'ils confèrent à leur action quotidienne sont analysés.

---

299MANSANTI D., « Des disqualifiés du travail aux exclus. Le brouillage des publics et le réagencement de l'action », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 95.

300Ce constat a également été relevé par Audrey Freyermurth sur son terrain d'enquête strasbourgeois : FREYERMURTH A., « Les usages de "l'insécurité", du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 111.

Le regard porte sur la manière dont les acteurs s'emparent de ce cadre d'action national, au travers de procédures rationnelles et le font leur au travers de la mise en place de cet instrument d'action publique.

## **B. Un agencement communal rationalisé, mais complexe**

Comment les acteurs, notamment les coordonnateurs communaux, ont-ils investi leurs dispositifs et comment octroient-ils un sens à leur action et à ces instruments d'action publique ? Tous les coordonnateurs rencontrés sont fortement centrés sur l'organisation, la gestion et le fonctionnement du dispositif de réussite éducative. Chacun de ces acteurs investit personnellement, avec ses propres normes, cette structuration. Les coordonnateurs développent un point de vue auto-centré de leur action et du dispositif. La focalisation sur les instruments d'action publique est permanente, elle apparaît d'autant mieux que les contextes communaux varient grandement d'une commune à une autre. Sur les onze villes de l'agglomération engagées en 2006 dans le dispositif, toutes n'ont pas choisi la même structuration de leur dispositif. Au démarrage du dispositif sur la communauté d'agglomération, cinq d'entre elles délèguent la coordination des équipes pluridisciplinaires de soutien ainsi que l'accompagnement des familles et des enfants à une association d'éducation spécialisée du bassin grenoblois. Des éducateurs spécialisés sont alors embauchés par une convention entre la ville et l'association afin d'animer le réseau d'acteurs et d'accompagner les publics du DRE. Les acteurs nommés « coordinateurs DRE » sont en relation directe avec la communauté d'agglomération et chargés du suivi administratif du dispositif et de l'animation du pilotage technique ou politique communal. Cette mission de coordination du DRE est complétée par celle d'une coordination des EPS et de l'accompagnement des publics, assurée par la même personne ou déléguée à un autre agent communal ou à un éducateur spécialisé. Si le DRE se structure de manière particulière au sein des villes, il n'est pas complètement déconnecté des services éducatifs ou enfance-jeunesse, ni considéré comme une entité à part de la politique éducative des villes. Plusieurs acteurs communaux gravitent autour du dispositif. De nombreux cadres communaux des services éducation ou politique de la ville sont invités aux instances métropolitaines portant sur le dispositif de réussite éducative, mais il n'est pas possible d'établir un schéma homogène sur l'agglomération, car les contextes territoriaux sont présentés par les acteurs rencontrés comme évolutifs, faisant état d'un grand turnover sur les postes portant sur



le dispositif de réussite éducative. Bien que le dispositif soit mis en œuvre sur des communes faisant partie de la même aire géographique, les fonctionnements communaux apparaissent très divers et en évolution constante.

L'analyse qui suit centre l'observation sur trois villes pour rendre l'exposé plus efficace. La sélection porte sur trois territoires contrastés en démographie (9 600, 35 900 et 158 000 habitants) et en superficie qui possèdent des quartiers de la politique de la ville.

Le regard porte sur les coordinateurs, cheville-ouvrières du dispositif. La focale se centre sur leur conception de cet instrument d'action publique et ce qu'ils investissent au quotidien, c'est-à-dire à la fois la structuration de leur dispositif et la mise en lien des acteurs de leur territoire autour d'un principal outil que sont les équipes pluridisciplinaires de soutien.

## **1. Le coordinateur, chauffeur-mécanicien du dispositif**

Le métier de coordinateur apparaît d'abord comme un nouveau métier qui s'est rapidement appuyé sur un outillage indissociable de cette fonction. Par la suite, la structuration du dispositif, que ces coordinateurs ont participé à construire, se présente au cœur de leur métier.

### **a. Un statut et un métier peu définis**

Les coordinateurs des dispositifs de réussite éducative sont au cœur de l'organisation et des fonctionnements des dispositifs observés. Ils permettent d'identifier le dispositif sur les territoires communaux et sont souvent assimilés au DRE par les publics et les autres acteurs institutionnels et professionnels. Ils ont également développé un discours expert sur le dispositif, ayant participé dans une grande majorité des cas à la mise en place du fonctionnement et de la structuration de l'instrument d'action publique. Enfin, parmi les professionnels du DRE présents au niveau communal, ils sont les plus en contact avec la communauté d'agglomération<sup>301</sup>. Si leur fonction est relativement semblable sur l'ensemble des territoires, leurs profils et les territoires sur lesquels ils travaillent varient fortement d'une ville à une autre. Ce sont des « chauffeurs-mécaniciens »<sup>302</sup> du dispositif car, identifiés comme principal acteur du dispositif, ils sont chargés de le faire fonctionner. Ce métier de coordinateur

---

301Le chapitre 5 analyse cette relation entre les coordinateurs communaux et les pilotes du GIP, notamment la communauté d'agglomération.

302LAFORETS V., *La réussite éducative : un dispositif questionné par l'expérience*, Paris, INJEP, coll.« Cahier de l'action », n° 27, 2010, p. 28.

apparaît comme un métier à inventer, sans précédent. Les coordinateurs s'investissent dans l'organisation et la structuration de leur dispositif et des outils qu'ils participent à faire évoluer et qui apparaissent au cœur de leurs préoccupations.

### ***Encadré. Trois territoires engagés dans le DRE en 2006, trois fonctionnements différents***

#### **Saint-Allier**

Saint-Allier est une ville de tradition communiste et représente la deuxième ville de l'agglomération en termes de démographie, comptant 35 963 habitants en 2012. Les coordinateurs DRE et EPS, ainsi que les référents de parcours sur ce territoire sont tous issus de cursus universitaires en sciences humaines et sociales, notamment en psychologie et en science politique. En 2012, deux coordinatrices intégrées au service enfance-jeunesse se partagent deux temps pleins pour les fonctions de coordination générale du DRE et des EPS, ainsi que des fonctions administratives. Une des coordinatrices est présente depuis 2010 sur ce poste. Le second poste subit un turnover assez important de 2010 à 2014, trois personnes se succédant sur cette période. Au quotidien, les coordinatrices sont peu en lien avec le service politique de la ville de leur commune étant situées dans les préfabriqués de la direction enfance-jeunesse, excentrés de l'hôtel de ville. Ce sont de jeunes professionnelles, entre 25 et 35 ans, qui ont toutes intégré l'équipe des référents de parcours de la commune préalablement, souvent à la sortie de leurs études. Certaines sont embauchées sur un statut de vacations horaires et signent des arrêtés municipaux en guise de contrats de travail. Le dispositif s'est doté sur ce territoire d'une équipe de référents embauchés par la ville qui comprend entre neuf et onze référents, soit l'équivalent de deux temps plein.

#### **Naumur**

La seconde ville, Naumur, est la ville centre de l'agglomération et compte 158 221 habitants en 2012, qui a oscillé entre des partis de droite (union pour la nouvelle république et rassemblement pour la république) et le parti socialiste depuis 1965. Les professionnels travaillant dans le service éducation-jeunesse sont issus de carrières universitaires et peu intégrés dans les réseaux des militants de l'éducation populaire de l'agglomération. Les services de la ville sont structurés en fonction des secteurs de la politique de la ville, qui correspondent à un zonage des quartiers défavorisés. Les professionnels du DRE sont intégrés dans le service de la politique de la ville du secteur de Bonvent, ensemble d'habitat social datant des années 1970, excentré de plusieurs kilomètres de l'hôtel de ville. En 2012, les trois coordinatrices qui travaillent pour le DRE sont rattachées hiérarchiquement au chef de projet politique de la ville du secteur de Bonvent qui porte la responsabilité du dispositif. Certains chefs de projet politique de la ville de cette commune se sont en effet vus attribuer la responsabilité de certains projets supplémentaires, dont le DRE. Ce chef de projet est issu d'une carrière de la politique de la ville, présent dans la commune depuis plusieurs années, mais récemment en charge du DRE. Les trois coordinatrices se partagent l'équivalent de 2,75 postes à temps plein pour les fonctions de coordination du DRE, des EPS et les fonctions administratives. Deux sont issues de cursus universitaires en science politique et en sciences de l'éducation, dont une possède un diplôme d'assistante sociale et la troisième est éducatrice spécialisée. Toutes trois ont moins de 35 ans et sont embauchées sur des contrats à durée déterminée, en tant que contractuelles de la fonction publique territoriale.

## Ongis

La ville d'Ongis, en 2012, compte 9 647 habitants et fait donc partie du tiers des villes de l'agglomération qui comptent entre 5000 et 10 000 habitants. De tradition socialiste, la ville s'est engagée dans le DRE comme les deux villes précédentes en 2006, avec une première réunion de l'équipe pluridisciplinaire de soutien autour d'une situation en 2008. Une coordinatrice est chargée de la gestion du dispositif et de l'animation des EPS sur 80 % de son temps de travail. Elle est accompagnée d'une équipe de réussite éducative (ERE) interne à la ville, qui comprend quatre référentes. Ces dernières sont des agents communaux, embauchées sur quelques heures hebdomadaires afin d'accompagner les familles et enfants et de participer aux EPS et aux réunions de l'ERE. Deux référentes sont responsables de deux actions en périscolaire, une sur l'aide aux devoirs pour les classes préparatoires (CP) et l'autre sur l'accompagnement à la scolarité géré par une association de la ville. Une troisième référente est animatrice et est responsable du centre de loisirs de la ville. Enfin, une quatrième est la référente santé de la ville. En 2013 un accompagnant intervient 7h par semaine sur le territoire de la ville auprès des enfants du DRE, soit l'équivalent d'un cinquième de temps plein. En 2012, la coordinatrice du DRE, cadre de la ville, était présente depuis 2008. En 2013 une coordinatrice prend sa suite, alors qu'elle accède au poste de responsable du service éducation-jeunesse de la ville.

Les coordinateurs de ces trois territoires ont des conditions de travail et des statuts différents et perçoivent le dispositif et leur réalité de travail de manière distincte. Avant l'arrivée du dispositif, les métiers de coordinateurs DRE et EPS ne pré-existaient pas comme tels au sein des villes, bien que la fonction de coordinateur soit connue d'autres dispositifs communaux (contrat d'accompagnement local à la scolarité, contrat éducatif local, projet éducatif local ou veille éducative<sup>303</sup>). Au vu de l'absence d'homogénéité des parcours professionnels et des conditions de travail, il n'existe pas de profil-type des coordinateurs. Le constat est partagé au niveau national, précisé par les actes des rencontres nationales de la réussite éducative en 2007 : « Les témoignages des coordonnateurs sur leur parcours professionnel n'ont pas permis de dresser un profil-type du coordonnateur en matière de formation, d'expériences et de compétences. La difficulté à définir le profil-type du coordonnateur tient surtout aux interrogations qui pèsent sur les compétences requises : « je me demande si les profils plus travailleurs sociaux (éducateur spécialisé psychologue, etc.) ne sont pas plus nécessaires à ce dispositif. Nous avons par exemple une coordonnatrice, très performante dans la mise en réseau des acteurs et le développement des projets, qui s'est trouvée en difficulté face aux situations familiales ». Pour

---

303 Sur certains territoires, les coordinateurs du DRE et des EPS étaient déjà présents en tant que coordinateurs de la veille éducative. Le coordinateur de la veille éducative animait un réseau local chargé de réunir les intervenants éducatifs et sociaux et les professionnels de l'insertion et de la santé, afin de repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire, par l'intermédiaire de cellules de veille éducative. Les coordinateurs n'avaient pas le statut d'intervenants sociaux : ils n'intervenaient pas directement dans le suivi de la famille et de l'enfant. Sur les trois villes étudiées, les coordinateurs DRE et EPS n'étaient cependant pas en poste lors de la veille éducative.

d'autres, les compétences professionnelles relèvent clairement du développement de projets, du suivi de parcours, de l'analyse des situations individuelles et de la mise en réseau d'acteurs »<sup>304</sup>. Ce métier, que les coordinateurs présentent comme nouveau, exige une connaissance des acteurs et actions existantes dans le champ socio-éducatif. Il pose ainsi la question de leur légitimité sur des communes parfois saturées d'intervenants sociaux et éducatifs. Le profil de poste du coordinateur des EPS de la ville de Naumur précise dans les capacités requises : « Bonne connaissance des professionnels et institutions intervenant dans les champs éducatifs et sociomédicaux et des différents dispositifs ; Être à l'aise dans le travail de coordination d'acteurs ; Connaître les systèmes de prises en charge éducatives individuelles ». En mettant en lien les acteurs et les actions, les coordinateurs doivent acquérir une connaissance du territoire et des différentes ressources sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour résoudre les situations qui leur sont présentées. Une fois en poste, les coordinateurs doivent assimiler rapidement les rôles et les cultures professionnelles des professionnels avec qui ils travaillent et les rapports de force en présence. Certains coordinateurs témoignent de débats houleux lors de la mise en place du dispositif avec les travailleurs sociaux du conseil général ou des enseignants qui ne percevaient pas la plus-value apportée par ce dispositif. Les débats ont également porté sur les questions de confidentialité et de déontologie sur l'ensemble des communes. Ces questions sont liées à la place et la légitimité du coordinateur par rapport aux autres acteurs du territoire et aux actions existantes.

Selon la ville d'Ongis, le DRE n'aurait pas vocation à proposer une autre offre éducative ou sociale sur le territoire, comme en témoigne un des « principes fermes » de leur DRE, figurant sur leur document de présentation du DRE : « Nous ne voulons nous substituer à personne mais, au contraire, aider chacun à jouer son rôle avec de meilleures garanties d'efficacité offertes par notre capacité à faire le lien entre tous. D'autant que l'affaiblissement des moyens accordés par l'état est un frein réel : ainsi les enseignants ne peuvent faire appel à un psychologue scolaire. Le DRE n'a ni la vocation ni les moyens de combler ces manques ».

*(Document de présentation du DRE de la ville d'Ongis, 2008)*

La coordinatrice de la ville d'Ongis fait état de ces difficultés à la mise en place du DRE, entre les places des acteurs et la déontologie à respecter :

**M.P :** Du coup quand tu es arrivée les discussions avaient déjà eu lieu...

**Marianne Gomid :** Ouais. Ceci dit quand tu commences à construire le truc, elles reviennent les questions. Elles reviennent sur... en vérité on est entrés dans le concret tout de suite. Donc la place de chacun, ne pas se substituer les uns aux autres, ça a beaucoup discuté sur les aspects déontologiques. Beaucoup, beaucoup. Ça revient régulièrement.

---

304 Actes des rencontres nationales des acteurs de la réussite éducative, 2007, GIP Réussite éducative de Valenciennes Métropole, p. 32.

**M.P :** Ça revient encore ?

**M. Gomid :** Pour te donner un exemple, moi quand je suis arrivée, il n'y avait pas de psychologue scolaire. Quand ils avaient besoin d'un psychologue ils faisaient appel à ceux qui étaient autour qui se répartissaient un peu le secteur. À la rentrée, le poste s'est libéré et quelqu'un est arrivé en septembre, que j'ai rencontré plusieurs fois, ça s'est bien passé, on était d'accord... Puis elle s'est mise au boulot, et moi aussi et au bout d'un mois elle m'a rappelée en me disant, « ouh là là là, il faut qu'on se voie, c'est pas possible, je ne sais plus qui fait quoi ». Donc on se revoit avec les AS [assistants sociaux] pour qu'on se partage le truc, qu'on voie qui fait quoi... qu'on ne se marche pas sur les pieds. Donc il a fallu revenir, après quand on se revoit ça va mieux mais ça revient quand même un peu toujours.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

Sur les territoires, le coordinateur a dû faire sa place et faire une place au DRE. Sans profil-type du coordinateur, chaque coordinateur s'est appuyé sur ses propres perceptions des situations.

En 2010, la coordinatrice de Saint-Allier soulignait la place centrale du coordinateur : « Il faut dire que le cadre du dispositif est vaste ! Et je pense que ça dépend beaucoup de la sensibilité du coordinateur qui va imaginer et mettre en place l'équipe et être sur la commune et chacun va s'approprier les textes... je pense que chaque fonctionnement a son intérêt ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Les sensibilités varient, notamment en fonction de la formation initiale et de la culture professionnelle de chacun. Ainsi, certains coordinateurs issus du travail social insistent sur les questions de déontologie, qui sont pour eux au cœur du dispositif.

Lors d'une discussion en octobre 2012 avec Héléna Vaude, coordinatrice DRE et EPS de la ville de Naumur, la question de la circulation des informations et de leur confidentialité est au centre de ses préoccupations. Elle raconte l'arrivée à son poste de coordinatrice et les discussions qu'elle a eu avec son chef de service, Yves Galli.

**Héléna Vaude :** Mais Yves, il est nouveau. Donc tu vois par exemple sur la question du suivi individualisé, moi je l'ai briefé dès le départ. Il me disait "comment on peut savoir le nombre d'enfants dans le DRE ? Il n'y a pas un enfant qui soit suivi dans le cadre des EPS et dans une autre action du DRE ?" Je lui fais "bah s'il est suivi dans une EPS, on demande à la famille, on va dans la famille, on sait, et après on fait le lien, il n'y a pas de soucis". Et il me disait, "mais on ne peut pas avoir des listes d'enfants ?". Et c'était juste des questions, tu vois... Là je lui fais "Ah non ! Ah non ! Ça non !" Je ne veux pas savoir, je veux bien savoir l'âge des enfants et tout ça, mais je ne veux pas savoir leurs noms ! On s'en fout ! Qu'est-ce que ça m'apporterait tu vois...

**MP :** Tu as aussi un regard de travailleur social... à mon avis, il y a plein de communes qui fonctionnent comme ça.

**H. Vaude :** Mais je sais, mais moi je n'ai pas besoin de savoir ça.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Naumur, 24 octobre 2012)*

Positionnée comme garante de la confidentialité des informations, cette coordinatrice, assistante sociale de formation, tente de protéger les familles du contrôle de l'administration. Or, ce respect de la confidentialité n'est pas affiché avec autant de vigueur chez d'autres coordinateurs issus de métiers différents. Chaque coordinateur perçoit le dispositif et vit son métier en fonction des particularités territoriales, de sa sensibilité et de sa formation.

Les coordinateurs développent une connaissance de leur ville et une expertise territoriale en fonction de ce qu'ils observent de leur territoire.

Marianne Gomid dresse un portrait de la ville d'Ongis, en fonction des situations qu'elle a rencontrées dans le cadre du DRE :

« Dans les ZEP [zones d'éducation prioritaire], t'as beaucoup de situations dégradées et tout ça, mais globalement avec des degrés de gravité qui se ressemblent. Mais les villes comme les nôtres t'as des fois des situations noires... et complètement effrayantes. D'abord parce que l'entourage n'est pas du tout habitué à traiter la difficulté et des trucs qui sont passés au travers de tout quoi. De tous les dispositifs sociaux, éducatifs, de tout ce que tu veux et c'est des situations hyper lourdes. Nous en termes de masse si tu veux, on n'a pas vraiment de grosses difficultés mais y'en a quelques-unes : hannnn bonjour ! Tu vois par exemple, le petit gars qui est brillant à l'école et dont la maman va très mal, je pense qu'on est typiquement dans le genre de commune où tu trouves ça. C'est-à-dire que la maman est arrivée en catastrophe d'ailleurs, avec pas de logement social d'une part, donc elle loue dans le privé, avec des revenus tout à fait insuffisants, là elle est dans le coup où elle va déjà très mal, elle est dans une situation catastrophique, elle se retrouve avec un loyer de 900 euros alors qu'elle a 1 200 euros par mois, pour élever deux gamins... Bon. Alors évidemment [rires] sa priorité n'est pas la question éducative, là tout de suite... [rires]. Bon, bah ça par exemple c'est typique des villes comme Aubigné ou Ventadour, parce que tu dois avoir un parc de logement privé plus important, j'imagine tu vois. Avec des investisseurs, ça doit tenir à des choses comme ça. Et donc des problèmes, voilà de gens qui cumulent la santé, le social, ce que tu veux, enfin il y a rien qui va. Puis peut-être aussi que t'as des familles, peut-être que ce type de famille va rechercher aussi inconsciemment des villes plus tranquilles avec le sentiment qu'ils vont plus passer inaperçus... ».

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 9 juin 2010)*

Cette coordinatrice souligne le contexte territorial, qui préfigurerait le type de situations que le DRE accompagne. Elle situe la ville d'Ongis parmi les plus petites villes engagées dans le dispositif sur l'agglomération qui accompagne quelques familles et enfants dans des situations jugées très graves. L'analyse s'appuie sur ses propres observations, car le GIP « objectif réussite éducative » ne fournit aucune expertise détaillant le type de difficultés ou de populations par territoire. De manière générale, les coordinateurs ne reçoivent pas de formation spécifique à leur arrivée à leur poste concernant la construction et l'animation d'un réseau d'acteurs aux cultures professionnelles diverses, tels que les enseignants ou les travailleurs sociaux du conseil

général, ni concernant les questions d'accompagnement et d'éducation. Aucune fiche de poste unique et harmonisée au niveau de l'agglomération n'a été définie. Le GIP ne possède pas non plus l'ensemble des fiches de poste des différentes communes. Chacun vit son métier de coordinateur d'abord en fonction de son territoire, de ses conditions de travail, qui varient d'une ville à une autre et de l'architecture du dispositif sur la ville.

Sans doute parce que peu d'espaces d'analyse de leurs pratiques leur sont proposés, les coordinateurs se rendent nombreux lors des rassemblements annuels des « rencontres nationales de la réussite éducative »<sup>305</sup>. Financées en partie par l'État, par l'intermédiaire de l'ACSÉ, elles sont organisées par la collectivité territoriale qui accueille les rencontres et par l'association nationale des acteurs de la réussite éducative (ANARÉ). Cette association, créée en 2006 a pour but de « Positionner la réussite éducative au coeur des politiques éducatives locales ; Proposer un espace de mutualisation et d'échange dans un objectif de co-élaboration et de co-construction ; Accompagner et nourrir la réflexion des acteurs des dispositifs éducatifs sur les questions éthiques et déontologiques »<sup>306</sup>. Elle participe à l'organisation de ces journées, largement fréquentées par les professionnels des dispositifs de réussite éducative, qui n'hésitent pas à parcourir la France pour se retrouver le temps de deux journées. Fin novembre 2013, lors des septièmes journées de la réussite éducative organisées dans l'agglomération grenobloise, 355 personnes étaient présentes, de 17 régions différentes. L'absence de définition générale de leur métier, la diversité des fonctionnements communaux et intercommunaux, et le peu de lieux destinés à l'analyse de leur pratique expliquent en partie le succès de ces journées et l'affluence des professionnels du dispositif.

Les coordinateurs ont investi les dispositifs, participant à l'organisation des fonctionnements actuels, se sentant partie prenante de « leur » dispositif. Ils se situent eux-mêmes au centre du dispositif, et se considèrent comme les représentants légitimes du dispositif sur leur commune.

### **b. Au cœur du métier**

Présenté par les coordinateurs, le dispositif se conçoit difficilement hors d'une architecture et des procédures qui le définissent et lui donnent corps. Bien que ces procédures de gestion ne soient pas l'exclusivité de ce dispositif<sup>307</sup>, elles sont indissociables du métier et des pratiques des coordinateurs. Les coordinateurs du dispositif de réussite se réfèrent fortement à ces outils

---

305Ces rencontres étaient précédemment intitulées « rencontres nationales des coordinateurs de réussite éducative ».

306Statuts de l'ANARÉ, p.1.

qu'ils ont participé à façonner, qui leur fournissent une base sur laquelle s'appuyer et travailler. Ce besoin de structuration afin de conférer une forme et une stabilité au dispositif s'explique également par sa place et sa fonction : souple et peu cadré à sa conception, il doit s'insérer dans les interstices des politiques de droit commun qui s'adressent à tous, là où ces dernières n'ont pas parvenu à accompagner certains publics.

À la suite du « flou » normatif qui a accompagné la mise en place du DRE, les modes d'organisation et les outils utilisés ont pesé sur les pratiques des coordinateurs et sur l'évolution du métier. Progressivement, les coordinateurs DRE se sont spécialisés sur la gestion du dispositif et l'animation du réseau d'acteurs communaux, alors que les coordinateurs EPS animent les équipes pluridisciplinaires et les référents de parcours accompagnent les familles.

Sur chacune des trois communes étudiées, un mouvement général montre que les dispositifs se structurent et s'institutionnalisent de plus en plus par l'intermédiaire d'outils et de comités de suivi et de pilotage sans qu'ils soient tous standardisés. Les villes revendiquent en effet leur propre organisation et fonctionnement. Les schémas d'organisation qui sont décrits par les coordinateurs ne font pas état d'une vision historique. Les coordinateurs ont tendance à présenter leur dispositif comme une matière à travailler, fruit de leurs efforts présents.

**Figure 2: Documents de présentation des DRE des trois villes**

#### **Naumur**

##### **Un programme d'action**

En 2010, le programme se composait de 14 actions répondant à 7 axes d'intervention :

- étayage éducatif et accompagnement à la scolarité individualisé ;
- actions soutenant le développement du langage chez le jeune enfant, prise en charge des élèves temporairement exclus ;
- les EPS ;
- prévention et accès aux soins ;
- accès aux loisirs et à la culture ;
- travail en direction des parents.

En 2013, plusieurs actions se sont arrêtées notamment celles liées au langage et au travail en direction des parents, alors que d'autres ont été intégrées au DRE. En 2013, le programme compte 13 actions réparties en 5 axes :

- étayage éducatif et accompagnement à la scolarité individualisé ;
- prise en charge des élèves temporairement exclus ;
- les EPS ;
- prévention et accès aux soins ;

307Les comités de pilotage, les comités techniques, les tableaux de suivis, les fiches de suivi des parcours, les fiches de saisines ou encore les contrats d'engagement avec la famille sont des outils utilisés par d'autres dispositifs locaux depuis plusieurs années.



- accès aux loisirs et à la culture.

### **Deux instances politiques**

- Instance interne à la ville : groupe de travail mixte d'élus

Objectifs, fonctions : Étude du bilan et la programmation avant le passage des délibérations relatives au DRE au conseil municipal

Composition : Élus de la municipalité

- Instance partenariale : comité de pilotage du DRE, 1 fois par an et des réunions ad hoc (instruction du programme annuel)

Objectifs, fonctions : Étude du bilan et la programmation, concertation autour des orientations

Composition : Responsables des institutions partenaires du DRE (éducation nationale, conseil général, communauté d'agglomération, associations, services de la ville, etc.).

### **Ongis**

#### **Une instance politique**

- Réseau de réussite éducative, 1 fois par an

Objectifs, fonctions : Pas d'action directe sur le DRE mais entretient la mobilisation des acteurs.

Contrôle démocratique où le DRE rend des comptes, des orientations sont décidées Prospection utile à tous (différentes thématiques sont évoquées : prévention, parentalité, capitalisation).

Composition : Tous les acteurs éducatifs de la commune, même hors DRE.

Ville : le maire ou son représentant, les responsables des services municipaux (lieu d'accueil parents-enfants, crèches et haltes garderies, ludothèque, équipements socio culturels, sportifs, culturels, de l'action sociale, de la vie quotidienne)

Éducation nationale : les enseignants de maternelle et d'élémentaire, l'inspecteur départemental ou son représentant, le RASED, la direction du collège (principal, CPE), médecin scolaire

Centre médico-psychologique

Prévention : le service prévention spécialisée de l'association de prévention de l'agglomération

Conseil général : les assistantes sociales de secteur, la puéricultrice de la PMI, la responsable du centre de planification

Les parents délégués

Les responsables d'associations sportives et culturelles communales

Le GIP objectif réussite éducative

#### **Une instance technique locale**

- Comité de pilotage technique du DRE, 3 fois par an environ

Objectifs, fonctions : Suivi de la mise en œuvre du DRE, conduite des ajustements nécessaires, veille au respect de la charte du DRE. Échange régulier des institutions engagées dans la démarche, chacun faisant le relais dans son champ de compétences.

Composition : Ville : le directeur de la vie quotidienne, les directrices des équipements socio-culturels communaux et associatifs, la coordinatrice DRE.

Conseil général : la directrice de l'action sociale, la responsable des AS de secteur

Éducation nationale : un représentant de l'inspection départementale de l'éducation nationale

Prévention : le responsable prévention spécialisée de l'association de prévention de l'agglomération

### **Saint-Allier**

#### **Un programme d'action**

En 2013, le programme d'action est issu d'actions réfléchies et proposées par les membres des équipes pluridisciplinaires de soutien, selon les problématiques des enfants. Ces propositions peuvent être modifiées en équipes pluridisciplinaires individuelles afin de s'adapter à la réalité des familles et selon l'évolution du parcours.

### **Une instance politique**

- Comité de pilotage politique du DRE, 2 fois par an

Objectifs, fonctions : Validation des projets du DRE, suivi du GIP, orientations générales communales, adéquation avec la mise en œuvre intercommunale

Composition : Ville : élue à l'enseignement, directeur éducation enfance jeunesse, coordinatrice DRE, responsables des services en lien avec le DRE (service enseignement, prévention, SLS [services locaux de solidarité], CCAS [centre communal d'action sociale]...), responsable projet politique de la ville

Éducation nationale : IEN [inspecteur de l'éducation nationale], principaux des collèges, coordinateurs REP, groupe technique éducation nationale 1er degré

Conseil Général : responsable du territoire

Les saisines se font majoritairement par les établissements scolaires qui examinent préalablement les situations problématiques au sein des équipes pédagogiques. Peu de situations sont traitées en maternelle, puisque la protection maternelle infantile fonctionne bien sur la ville.

Source : *Documents de présentation des DRE et des EPS communaux*, GIP « objectif réussite éducative », 2010, actualisés en 2013 par les coordinateurs DRE des villes de Naumur, Ongis et Saint-Allier.

Les villes ont chacune une ou deux instances politiques et une instance technique. La ville de Naumur, ville centre de l'agglomération est structurée autour de deux instances politiques, ce qui s'explique notamment par la taille de son territoire. La ville de Saint-Allier utilise son équipe pluridisciplinaire de soutien fixe comme instance technique, alors que la ville d'Ongis conserve, en sus de ces équipes pluridisciplinaires de soutien, un comité de pilotage technique. Les membres des instances proviennent des mêmes institutions, bien que les villes ne précisent pas forcément à quels domaines les associations appartiennent. La ville d'Ongis précise ainsi la présence du secteur du soin psychologique, par le CMP (centre médico-psychologique), alors que la ville de Saint-Allier insiste sur la présence des professeurs principaux.

Lors des rencontres avec les coordonnateurs, à la suite de la présentation des fonctionnements, les communes présentent généralement leurs procédures de saisines, de suivi et de bilan, qui apparaissent rationalisées.

### **Figure 3: Les outils communaux**

#### **Naumur**

#### **Pour l'ensemble des actions du DRE**

- Fiche synthétique des actions par année civile (porteur, territoire d'intervention, descriptif de l'action, financement)

#### **Spécifique aux EPS**

- Fiche de saisine précisant la problématique initiale nécessitant une intervention, les actions déjà réalisées et démarches entreprises, pour chaque personne (enfant, parents, professionnels) : les difficultés exprimées, les points d'appui/points forts, les attentes exprimées à l'EPS.
- Autorisation parentale
- Fiche de parcours individualisé avec les actions proposées, les remarques de l'enfant et de ses parents ainsi que les règles de fonctionnement du parcours.
- Fiche temps de rencontre précisant la visée du parcours, les attentes des parents et des enfants et la synthèse de l'échange.
- Charte de fonctionnement rappelant les principes et modalités de fonctionnement du DRE, l'ensemble de ces outils, ainsi que la charte de confidentialité départementale.

### **Ongis**

- Une charte du fonctionnement du DRE rappelant les principes et le fonctionnement
- Une fiche individuelle précisant les motifs de la saisine, l'exposé de la situation, les actions déjà menées ou en cours, les pistes d'action ainsi que le référent chargé d'accompagner l'enfant et sa famille
- Une autorisation parentale

### **Saint-Allier**

- Charte de confidentialité, signée par tous professionnels intervenant auprès de la famille et participant aux EPS (fixe et opérationnelle) et ce, afin de garantir la place de parents en tant que premiers éducateurs de l'enfant.
- Fiche de saisine précisant les actions déjà mises en place, les difficultés et points d'appuis repérés par les parents, l'enfant et les professionnels, la demande des professionnels et les attentes de la famille et du jeune.
- Autorisation parentale
- Bilan de mi-parcours : rempli par les référents de parcours avec la famille et l'enfant
- Bilan pour évaluer l'impact du DRE proposé aux familles sous la forme d'un questionnaire anonyme à renvoyer par courrier (3 versions : enfant, adolescent et parents).

Source : *Documents de présentation des DRE et des EPS communaux*, GIP « objectif réussite éducative », 2010, actualisés en 2013 par les coordinateurs DRE des villes de Naumur, Ongis et Saint-Allier.

Les villes sont équipées d'outils similaires, notamment pour le suivi des enfants sous forme de fiches, l'autorisation des parents et la charte de fonctionnement expliquant le DRE sur le territoire communal. Certaines villes ont formalisé davantage d'outils que d'autres, à l'image de Naumur et de Saint-Allier, qui ont mis en place des fiches destinées aux rencontres tout au long du parcours de l'enfant. Les outils sont développés dès l'année de mise en place du dispositif sur l'agglomération, en 2006.

Au démarrage du projet, un cadre métropolitain inspire la formalisation d'outils communaux. Un document de travail interne à la communauté d'agglomération de mars 2006 comporte une page intitulée « les grands axes pour travailler », qui se décline par « le montage de projet » et « les outils ». Cette dernière section précise l'importance d'une équipe pluridisciplinaire de

soutien, le « principe d'une fiche programme déclinant différents projets à mettre en œuvre selon les orientations fixées » et un diagnostic partagé entre les acteurs autour de la situation de l'enfant.

Début juin 2006, la réunion de « pré-figuration réunion GIP Réussite Éducative » qui réunit les institutions parties prenantes du GIP propose des thèmes à travailler :

- Charte de déontologie/confidentialité : un travail collectif est à mener afin de rédiger les grandes lignes pouvant ensuite être déclinées localement
- Mise en place d'outils de suivi et d'évaluation des actions et des parcours de réussite éducatives : l'IA [inspection académique] travaille sur une grille et un premier travail collectif sera mené lors du comité technique.

*(Document de travail de la communauté d'agglomération de pré-figuration de la réunion du GIP « objectif réussite éducative », juin 2006)*

Déjà, le souci de baliser le dispositif autour de procédures et d'outils construits est nécessaire. Dès 2006, les villes élaborent chacune leurs propres outils, qui apparaissent semblables, de l'autorisation parentale à la fiche de suivi. Une charte de confidentialité départementale fait office de référence commune aux onze communes engagées dans le dispositif. Cette charte ne comporte pas spécifiquement de déclinaisons communales, mais fait office de cadre commun pour l'élaboration et l'utilisation des outils.

En témoigne le compte-rendu du premier comité de pilotage du GIP, en octobre 2006 : « Intervention de différents représentants des communes concernant le protocole local d'application : il ne semble pas nécessaire de travailler sur un protocole local, à partir du moment où cette charte sera retravaillée et plus détaillée sur certains points. Par contre, un travail peut être engagé sur la construction d'outils facilitant la mise en œuvre de cette charte, l'échange d'information et l'accompagnement individuel d'enfants et familles ».

*(Compte-rendu du comité de pilotage du GIP, octobre 2006)*

La charte de confidentialité, élaborée au niveau départemental<sup>308</sup> comporte des annexes propres au GIP de la communauté d'agglomération grenobloise, précisant le fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire de soutien (EPS) et le protocole de liaison entre la famille et les membres de l'EPS. Les annexes comprennent des modèles de fiches d'autorisation parentale d'entrée dans le dispositif et de mise en place de programme d'actions. Les outils communaux reprennent sensiblement les mêmes informations, soit le champ d'intervention, la difficulté rencontrée par l'enfant, l'action proposée, la durée, la périodicité, le coût total, la participation à la charge des parents et la structure ou personne en charge de l'action. Le développement d'outils locaux s'est largement appuyé sur ce cadre métropolitain. En découle alors un cadre commun, chaque ville

---

308La charte est signée par la préfecture, le conseil général et les présidents des GIP réussite éducative de l'Isère.

ayant travaillé ses outils à partir de ce dernier.

Bien que les outils communaux soient largement inspirés de ce cadre métropolitain, tous les coordinateurs rencontrés insistent sur leur propre capacité à faire évoluer le DRE et présentent leur dispositif dans un état de constante évolution. En 2013, alors que la communauté d'agglomération demande aux villes d'actualiser leur fiche de présentation de leur DRE rédigée en 2010, la ville de Naumur conclue son document par les perspectives envisagées sur la commune. Ces perspectives évoquent uniquement les outils à développer et à mettre en place. Sont envisagés un travail sur la lisibilité du dispositif à travers la réalisation d'une plaquette de communication, la mise en ligne sur le site internet de la ville d'une page dédiée au dispositif de réussite éducative, ainsi que la diffusion de la charte de fonctionnement du dispositif. Le dispositif apparaît voué à évoluer, notamment au travers de ses outils. Cette conception du dispositif est portée par de nombreux coordinateurs et est constituante du fonctionnement du dispositif, depuis son démarrage.

Lors d'un entretien avec la coordinatrice de la ville de Saint-Allier en 2010, celle-ci construit son discours autour de la progression nécessaire du dispositif :

« Donc sur Saint-Allier, il y avait la veille éducative, donc en fait ça a pris vraiment le relais, c'est-à-dire que c'est pour ça que ça a été mis en place très rapidement, parce qu'il y avait de par la veille éducative, toute une réflexion justement sur l'accompagnement individualisé, comment est-ce qu'on sollicite, comment est-ce qu'on repère, comment est-ce qu'on accompagne. Du fait qu'il y a eu toute cette réflexion avec le partenariat de la veille éducative, bah le DRE s'est mis rapidement en place avec au départ une ou deux situations. Et du fait aussi qu'il y avait des cellules de veille éducative, c'est pour ça que ça s'est mis en place autour de suivis individualisés et de choses spécifiques au cas par cas. L'idée c'est que ça a progressé au fur et à mesure des années justement en partenariat, tous les acteurs sur la commune. Les acteurs communaux et autour, et voilà. Et là ça continue à progresser, et c'est vraiment dans cette optique-là de pouvoir convier tout le monde dans la réflexion pour qu'ils soient vraiment acteurs aussi des accompagnements dans le DRE ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

La coordinatrice de la ville d'Ongis insiste également sur cette évolution du DRE sur sa commune, qu'elle lie directement à son action en tant que coordinatrice.

**Marianne Gomid :** Moi je suis arrivée en janvier 2008, on en était là. Ils avaient donc imaginé un positionnement d'un coordinateur DRE avec une idée d'EPS par école, par groupe scolaire. Pilotée par les équipes du périscolaire, je te grossis le truc. Ici tu as une équipe d'animateurs périscolaires sous la responsabilité d'un animateur qu'on appelle le directeur de site. Quand je suis arrivée, il n'y avait pas de comité de pilotage, et cetera. Donc j'ai fait le tour des personnes, on a élaboré une architecture de l'affaire et on a imaginé ce que ça pouvait donner. La difficulté si tu veux c'est qu'ils en avaient beaucoup discuté, tout le monde avait l'impression d'être déjà très avancé. Donc

quand je suis arrivée il y avait donc ça à faire et tout de suite des situations à traiter.

**M.P** : Ah oui d'accord donc il n'y a pas eu le temps de...

**M. Gomid** : Donc ça si tu veux ça a été un peu délicat à traiter, les six premiers mois je courrais un peu plusieurs lièvres à la fois. Mais moi d'emblée je n'ai pas souhaité qu'il y ait une EPS par école, car je me suis dit que dans un premier temps il fallait quand même centraliser beaucoup pour créer un noyau de partenaires qui se connaissent, qui se font une expérience ensemble. Et en plus si tu veux, je ne sentais pas de confier une telle responsabilité à des animateurs qui ont le BAFA [brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur] et parfois le BAFD [brevet d'aptitude aux fonctions de directeur], en guise de formation. Ça, le facteur de l'âge et la légitimité par rapport aux autres partenaires. Ça va pas les aider, ni eux ni les autres. Donc j'ai fait la proposition qu'on centralise beaucoup avec par contre une EPS pour chaque situation, donc c'est ce qu'on a fait.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

Sans coordinateur chargé de structurer le DRE et de porter le réseau d'acteurs, l'évolution n'apparaît pas envisageable.

La coordinatrice de la ville de Naumur, Héléna Vaude, nouvellement arrivée en octobre 2012 témoigne de cette évolution du dispositif sur la ville qu'elle lie directement à sa manière de vivre sa profession et son emploi :

« Moi je me suis inscrite dedans, et après on l'a bougé. Sur Naumur, j'ai envie de le faire évoluer. Sinon je m'y retrouverais pas et je ne resterais pas. Sur certaines questions, ça me questionne. Je pense que tu as une pression sur Naumur, qui n'est pas la même non plus. Les professionnels en bossant à Naumur, tu bosses pour la ville, en plus dans le quartier de Bonvent... »

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Naumur, 24 octobre 2012)*

Pour cette professionnelle, le processus de développement du DRE est une condition nécessaire à son maintien à son poste. Si le développement d'outils locaux devait permettre de rationaliser un dispositif peu balisé par les pouvoirs centraux, les coordinateurs cherchent à imprimer leur conception du dispositif et se l'approprier. Pour les coordinateurs, le dispositif apparaît indissociable de leur rôle de coordination et de leur capacité à faire évoluer le cadre dans lequel ils évoluent.

Coordinateur du dispositif de réussite éducative est un métier nouveau, que les intéressés ont le sentiment d'avoir participé à construire, à partir de leurs propres sensibilités. Ils développent alors une conception de leur métier auto-centrée, considérant leur rôle en fonction de leurs propres perceptions des territoires sur lesquels ils travaillent. Au cœur du dispositif, ils s'en sentent responsables et investissent peu à peu son architecture, ses outils et ses instruments de gestion. La figure du coordinateur est associée aux outils, le coordinateur s'appuyant sur ces

derniers pour présenter et s'approprier son dispositif. Bien que les outils présentés par les acteurs soient issus d'un cadre métropolitain défini en amont de la mise en œuvre des dispositifs locaux, les coordinateurs font rarement référence à ce cadre avec lequel ils doivent composer. De même, lors de ces présentations, les coordinateurs communaux n'évoquent pas au premier plan les ressources existantes sur leurs territoires, qu'il s'agisse d'actions proposées par les associations, de dispositifs de l'éducation nationale ou des services de l'action sociale du conseil général. Pourtant, les territoires sont plus ou moins dotés de ressources du droit commun. Puisque le dispositif doit mettre en lien les actions et les acteurs déjà existants sur son territoire, la connaissance de ces derniers joue sur le type de solutions envisagées par les acteurs du dispositif et le type de parcours construit. Ces ressources sont surtout évoquées lorsqu'un acteur manque à l'appel du réseau d'acteurs et des EPS.

## 2. Organiser la mise en lien

La mise en lien des différents acteurs d'un territoire est affichée comme un principe central du dispositif par les coordinateurs, sous le terme de « partenariat ». Ce principe est indissociable de l'action des coordinateurs, qui la permettent et l'organisent.

La convention constitutive du GIP « objectif réussite éducative », datant de juin 2006, définit le travail partenarial et la coordination comme l'une de ses trois orientations principales<sup>309</sup>. Les objectifs suivants sont précisés :

« - Veiller à l'implication de tous les partenaires éducatifs dans le dispositif de réussite éducative

- Développer l'accès à l'information et les liens entre les familles et les institutions mais aussi entre les institutions elle-mêmes afin d'identifier le processus de démobilisation ou de décrochage

- Développer des relais entre les acteurs éducatifs et les professionnels de la santé et du social

- Développer le lien école/collège/territoire pour une continuité éducative et afin de faciliter le parcours individuel de l'enfant

- Soutenir les acteurs éducatifs par des actions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement collectif ».

*(Convention constitutive du GIP « objectif réussite éducative », juin 2006)*

---

309L'article premier portant sur l'objet du GIP définit trois orientations : « Les orientations relatives aux enfants et à leurs familles », « Les orientations liées au travail partenarial et à la coordination », et « Les orientations relatives au pilotage », *Convention constitutive du GIP « objectif réussite éducative »*, juin 2006, p. 4.

Les coordinateurs communaux ont favorisé l'organisation de cette mise en lien entre les différents acteurs du dispositif. D'un principe d'action, la mise en lien des acteurs s'est structurée autour des équipes pluridisciplinaires de soutien, qui font la marque du dispositif.

#### **a. Mettre en lien : un principe d'action central**

Pour le coordinateur, la mise en lien des acteurs renvoie à son propre rôle, puisqu'il est en charge de l'insertion dans un réseau d'acteurs, la connaissance de l'action de chaque professionnel et la valorisation du dispositif de réussite éducative. Le réseau d'acteurs mobilisé autour du dispositif est lié à la place et à la légitimité du coordinateur.

Chaque année, le coordinateur doit « faire du porte-à-porte » auprès des autres institutions et des professionnels afin de rappeler l'action et le principe du dispositif. Le dispositif mobilise les institutions et les acteurs du droit commun afin de prendre en charge un enfant et sa famille de manière plus personnalisée qu'ils pourraient le faire d'ordinaire. Les acteurs du droit commun saisissent également le dispositif lorsqu'ils rencontrent une situation qu'ils ne parviennent pas à résoudre seuls. Le coordinateur est rapidement identifié comme le porteur du dispositif, puisqu'il est en lien direct avec l'ensemble des acteurs susceptibles d'être intéressés par le dispositif.

En 2010, la coordinatrice de la ville d'Ongis fait état de ce tour des acteurs, qui apparaît indispensable à ses yeux :

« Mais on a aussi beaucoup d'enseignants... beaucoup d'enseignants en direct si tu veux. On a fait le tour des écoles, le midi on va déjeuner avec l'équipe, on va expliquer le dispositif et tout ça et on revient à chaque fois avec de nouvelles situations, du coup ça fait écho. Sinon spontanément ils ne pensent jamais à nous. Ils ont la tête dans le guidon, ils n'y pensent pas. Donc si nous on se manifeste... mais on a pris le parti quand ça se passe comme ça, en même temps on en discute, si on pense que la situation dont on parle, elle peut rentrer dans le cadre du dispositif, on demande à l'enseignant d'en parler à la famille. Le plus souvent ça se fait, mais des fois ça ne se fait pas. Nous, du coup on ne passe pas par la famille. On attend que l'enseignant assume l'affaire, sinon on n'y arrive pas. Donc on revient à la charge, on leur demande s'ils ont vu la famille... mais tant que ça, ça n'est pas fait... »

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 9 juin 2010)*

Les visites des écoles apparaissent nécessaires afin que les enseignants fassent appel au dispositif, ce qu'ils ne feraient pas spontanément. Les coordinateurs doivent s'adapter aux rythmes et cultures professionnelles de chaque acteur en s'insérant dans leur emploi du temps.



Lors de ce même entretien, elle précise :

**M.P** : Chaque année tu refais le tour des écoles...

**Marianne Gomid** : Je ne l'ai pas fait cette année et j'aurais dû car j'ai dû le faire là cette année entre décembre et janvier. Parce que des gens ont changé, au bout d'un an et demi... Et puis il y a un rythme propre à l'année scolaire, c'est maintenant qu'elles arrivent les situations. Car l'enseignant a une nouvelle classe, le temps de la découvrir, là on approche la fin du deuxième trimestre et on se dit ça ne va pas le faire... c'était déjà le cas l'an dernier. Mais les situations qui arrivent en mars ou en avril, tu n'as rien le temps de mettre en place avant l'été.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 9 juin 2010)*

Lorsque le coordinateur se fait connaître suffisamment tôt dans l'année, notamment auprès des acteurs scolaires, les situations exposées par les professionnels varient. La manière dont le coordinateur se met en lien, ici avec les enseignants, détermine directement la capacité du dispositif à donner des réponses. Trop tard dans l'année scolaire, le dispositif ne parvient pas à mettre en place des actions pour des situations déjà aggravées.

Pour la coordinatrice de Saint-Allier, c'est la façon de présenter le dispositif qui va influencer également le type de situations que le dispositif recevra :

« Selon comment nous on présente le dispositif sur notre commune, on ne va toucher les mêmes personnes. C'est-à-dire que là je vois à Saint-Allier c'est la première année où on fait un axe santé dans le cadre du DRE, donc là les partenaires ils ont compris qu'on pouvait aider à l'accès aux soins et donc ils nous sollicitent pour des choses... mais jusqu'à l'année dernière on n'avait pas du tout les mêmes sollicitations. Pas parce qu'il n'y avait pas les mêmes problématiques, mais parce qu'ils avaient pas forcément identifié qu'il y avait ça dans le cadre du DRE. Donc d'un territoire à l'autre, suivant comment on l'amène... ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Le type d'argumentation développé varie selon les territoires et les coordinateurs, qui doivent cependant sans cesse démontrer l'intérêt du dispositif.

Lors d'une discussion, la coordinatrice de Naumur nous explique la nécessité de valoriser ce dispositif :

« Bah bien sûr, tu vois tout le monde dit le travail du DRE, tout le monde sait ce que c'est, mais si on prend le service social, ça existe depuis 1920. Donc là, oui, tout le monde sait ce que sait. Mais le DRE c'est depuis 2005, allez ça s'est mis en place en 2007, on peut encore seulement le valoriser et le défendre ».

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Naumur, 10 octobre 2012)*

Les coordinateurs, à l'image de la coordinatrice d'Ongis, doivent défendre le dispositif auprès des autres professionnels du territoire et prouver sa plus-value.

Lors d'un entretien, cette dernière évoque le travail d'argumentation incessant :

**Marianne Gomid** : Sinon comme question... en fait une des questions qui revient beaucoup aussi, c'est les gens qui disent : « mais finalement, on ne fait rien de nouveau... on le faisait déjà ça avant ». Ce qui n'est pas vrai. On faisait des choses qui y ressemblaient, mais on ne faisait pas ça.

**M.P** : C'est-à-dire ?

**M. Gomid** : Et bah l'éducation nationale a des équipes éducatives, le collège aussi, les AS [assistants sociaux] autour des instances, les trucs de l'ASE [aide sociale à l'enfance] ... en fait on ne faisait pas déjà ça parce que d'abord il y avait des acteurs qui n'y étaient pas, premièrement et puis la logique d'installation de ces instances-là n'était pas la même. C'est difficile un peu à faire valoir sans reprendre tout depuis le début, je crois qu'il y a un effort d'argumentation à faire qui est assez lourd. C'est-à-dire qu'on est toujours dans installer une forme de fonctionnement qui contredit les habitudes, les logiques institutionnelles et ça c'est très très lourd. Tu vois, souvent tu arrives dans une école, tu reviens, t'es déjà allée l'année dernière, donc il y a déjà plus de la moitié des enseignants qui se sont renouvelés. Donc tu viens tu ré-expliques, et t'en a toujours un pour te dire : « mais ça, on fait déjà ». Et il faut recommencer... Moi j'aime bien ce côté-là, mais il faut y mettre du cœur, parce que sinon...

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

La légitimité du dispositif dépend de l'engagement du coordinateur à informer et à argumenter. Les coordinateurs sont chargés de faire connaître le dispositif et de se faire connaître, mais également de transmettre des informations entre acteurs d'institutions et de cultures professionnelles différentes qui ne le font pas spontanément.

L'échange d'informations et la mise en lien d'acteurs est présentée comme une réelle méthodologie d'action et un point de passage obligé pour résoudre des situations inextricables.

Lors d'un entretien, la coordinatrice d'Ongis souligne l'importance de la mise en lien des acteurs.

**Marianne Gomid** : C'est arrivé aussi, pour une petite fille en maternelle, l'école nous avait appelé car la môme était dans un état sanitaire complètement incroyable, donc j'ai fait ça, j'ai appelé les AS en disant à l'école, « bah c'est à vous », mais quand j'ai eu les AS, elles ont dit : « oui on sait, ça va se régler, il y a des choses en route », mais l'école n'avait aucun retour. Donc souvent aussi on fait un peu le lien. Ce qui n'est pas vraiment notre rôle non plus mais bon. Dans le registre du partenariat, tu fais quoi.

**M.P** : Si ça peut faire qu'un enfant va mieux aussi...

**M. Gomid** : Ou qu'il est protégé. On a des situations merdiques. La semaine dernière on avait un gamin, le périscolaire me disait : « ça fait dix jours qu'il ne vient pas, il ne vient pas à l'école, on ne sait pas pourquoi, on n'a pas de nouvelles... puis l'école n'a pas de nouvelles non plus ». C'est un gamin qui nous souciait vachement sur le plan du comportement et dont la maman était en hébergement chez sa famille. J'appelle l'école pour en discuter avec eux, et l'école me dit « bah écoute il y a une heure j'ai eu la gendarmerie, les enfants ont été retrouvés tous seuls sur la voie publique hier soir

très tard, ils ont été placés dans un foyer ». Le plus grand il est en CE1. Je ne sais pas ce qu'ils ont vécu ces mêmes-là, mais ça craint. Donc nous on pensait le faire rentrer dans le DRE ce même-là, mais non. Il en est sorti très vite !

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 9 juin 2010)*

L'échange d'informations et la mise en lien incessante permettent aux coordinateurs de justifier leur mission de coordination et leur présence en tant que coordinateur sur un territoire. La mise en lien est nécessaire car leur légitimité en dépend.

Pourtant, la mise en lien n'est pas évidente pour les coordinateurs, qui insistent sur la lourdeur de l'argumentation, face à des professionnels et des institutions reconnus par les parents et installés au sein du réseau d'acteurs, comme les acteurs du travail social ou de l'institution scolaire. L'étendue du territoire rend parfois l'exercice de la coordination et de la mise en lien difficile. Fin 2013, les coordinatrices de Naumur renseignent une fiche d'informations, à la suite d'une demande du GIP et précisent comme point faible de leur dispositif : « L'étendue du territoire nécessite d'avoir beaucoup de temps pour rencontrer l'ensemble des partenaires nécessaires ».

Pour la coordinatrice d'Ongis, la facilité dépend à part entière de son rôle :  
« En vérité nous les coordo, on est allés les chercher nos infos. Connaître les acteurs éducatifs, ça à l'air d'être évident, mais c'est un sac de nœuds. Un sac de nœuds. Savoir qui fait quoi, dans quelles conditions, connaître les dispositifs. Rien que ça... »

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

Le coordinateur influe sur la mobilisation de certains acteurs, en fonction de la manière dont il suscite leur intérêt et connaît leur fonction et leur rôle, et il peut être également plus sollicité par certains acteurs que d'autres. L'institution scolaire est largement présente sur l'ensemble des dispositifs observés. En 2013, sur l'ensemble des territoires communaux, les personnels de l'éducation nationale représentent 40 % des saisines du dispositif sur l'ensemble de l'agglomération, aux côtés du secteur de la santé, du secteur social, associatif, des membres des EPS et des parents<sup>310</sup>. Sur les trois territoires observés, un représentant de l'institution scolaire est systématiquement présent en équipe pluridisciplinaire de soutien, à l'inverse du conseil général, pourtant membre du GIP. Par exemple, lors d'un groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS en mai 2012, la coordinatrice de Saint-Allier souligne que les écoles sollicitent de plus en plus tôt le DRE afin de faire le lien entre les familles et les écoles, en tant que tiers. Bien

---

<sup>310</sup>Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013.

souvent les coordinateurs se résignent à ces demandes et aux fonctionnements et disponibilités des autres acteurs institutionnels, ce qui préfigure les marges de manœuvre du dispositif.

Sur Naumur, le service de santé scolaire comporte un effectif d'assistants sociaux attachés aux écoles de la ville, très en lien avec les familles et les équipes pédagogiques scolaires. Ces professionnels visent une prise en charge préventive des difficultés sociales des enfants. Alors que sur d'autres territoires, le coordinateur détient ce rôle de vigie, en activant un réseau d'acteurs attentifs aux enfants en difficulté, sur la ville, ce rôle revient aux professionnels de la santé scolaire.

**Hélène Vaude** : Tout à l'heure je parlais avec un AS [assistant social] scolaire, ça c'est très particulier à Naumur et ça vient interroger le fonctionnement des EPS. En gros, une AS scolaire elle fait ce diagnostic et cette évaluation, et ça a du sens puisqu'on a la chance à Naumur d'avoir ça et il faut le valoriser, car il y a un suivi des familles qui est juste hallucinant. Mais du coup ça pose la question de l'EPS. Au final, il y a tout l'élagage et l'accompagnement qui est mis en place par l'AS scolaire. Il y a une demande précise qui nous est parvenue, donc du coup nous dans la présentation qu'on fait dans les EPS, on est ciblé sur cette demande-là, il y a d'autres questions aussi, et c'est aussi l'évaluation des parcours, on vient ré-interroger. On a des marges de manœuvre, on s'en dépatouille. Mais avec ce fonctionnement-là, c'est une grosse plus-value pour les familles... mais le rôle de l'EPS, il est peut-être minimisé par rapport à d'autres EPS d'autres communes.

**M.P** : Car elles font l'accompagnement ou parce qu'elles ont ce regard-là ?

**H. Vaude** : Oui, parce qu'elles sont missionnées comme référentes naturellement dans leur fonction.

**M.P** : Mais quel est le lien aux autres partenaires, que vous, vous pouvez apporter ?

**H. Vaude** : Ce lien, elles l'ont déjà. Par contre, le regard global elles l'ont, autant le regard pluridisciplinaire elles ne l'ont pas. C'est en ça que je trouve que c'est intéressant. Mais ça demande de réfléchir énormément aux outils. Par exemple aux outils de saisine, elles notent tout ce qu'elles ont sur une situation, pour qu'on puisse également accompagner la famille et les aider elles dans leur pratique d'accompagnement. Encore faut-il que ce ne soit pas vu comme une défiance. Et ça c'est tout l'enjeu. Du coup avec Marion, on a les EPS sur les petits et ça roule, mais quelles marges de manœuvre on a par rapport à la santé scolaire à Naumur ? C'est un gros gros questionnement. Sachant qu'il y a des responsables des AS scolaires dans les EPS, donc il y a des gros enjeux après. Ça, c'est vraiment complexe, ça n'est pas évident.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Naumur, 24 octobre 2012)*

La coordinatrice nouvellement arrivée doit intégrer les configurations d'acteurs et les enjeux associés. La manière dont les acteurs travaillent en réseau sur un territoire influe sur le type de situations que le DRE peut traiter dans un second temps. Ici, la coordinatrice reconnaît la plus-value d'un système social local efficace, mais qui la déstabilise. Car si le système social fonctionne, quelle est alors la place d'un dispositif spécifique, qui prend son origine dans les dysfonctionnements du système social ordinaire ? Le dispositif peut devenir le guichet de

professionnels qui ne recherchent pas une expertise pluridisciplinaire, mais une solution rapide, pour une situation déjà diagnostiquée.

En mettant en lien chaque acteur, le coordinateur peut connaître chaque institution et acteur qu'il peut alors solliciter si besoin. En d'autres termes, le dispositif peut s'insérer dans les interstices du droit commun, là où d'emblée les actions existantes du système socio-éducatif n'auraient pas pris en charge les enfants du dispositif et où le dispositif peut proposer un accompagnement différent, le temps d'élaborer une solution durable.

Lors d'une réunion en juin 2012, la coordinatrice de Namur, Perrine Da Silva le souligne :

« Il faudrait qu'on soit dans les interstices du droit commun, donc parfois en parallèle, le temps que le droit commun soit mis en place ou en bout de course ».

*(Réunion des coordinatrices de Namur et des chargées de mission du pôle éducation de la communauté d'agglomération, 21 juin 2012)*

Pour une coordinatrice d'un autre territoire de l'agglomération, « le DRE vient se faufiler sur toutes les situations un peu exceptionnelles pour les ramener doucement vers le droit commun en bidouillant »<sup>311</sup>. De fait, la manière dont le DRE intervient sur le territoire conduit les communes à accompagner des situations familiales diverses.

Les questions portant sur le type de situations prises en charge reviennent régulièrement lors des temps de travail commun des coordinateurs :

**Valéry Alcott** : Le terme de « fragilités » et « d'environnement non harmonieux » est très large et même si on a un discours en disant qu'on vise d'abord la prévention, on peut intervenir sur des situations du droit commun parfois très dégradées. On y va car il n'y a rien qui est fait par ailleurs, mais on rappelle qu'on n'est pas des pompiers ni des chéquiers...

**Naïma Aubry** : En fait, on est un peu le maillon qui prépare à tout !

*(Notes du groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS du 4 avril 2013)*

Agir dans les interstices des aides et règles existantes nécessite de « bricoler », d'inventer de nouvelles formes d'action et de prises en charge. Selon les coordinateurs, le DRE permet de faire ce que le droit commun ne peut faire, notamment la prise en charge individualisée des enfants. Toutefois, en 2013, les coordinateurs de la ville de Saint-Allier alertent la coordinatrice du GIP sur l'impossibilité pour le dispositif de répondre à l'ensemble des situations : « Au vu de la complexité grandissante des situations rencontrées dans le cadre du DRE, il semble parfois difficile de répondre de façon réactive à l'ensemble de ces sollicitations »<sup>312</sup>. La place et la

---

311Notes du groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS du 31 janvier 2012

312Fiche de synthèse du dispositif de Saint-Allier, 2013

fonction du dispositif ne sont pas stabilisées et sont fonction des aides disponibles dans le droit commun et de la demande.

Lors d'un groupe de travail des coordinateurs en 2012, la coordinatrice de Naumur, Perrine Da Silva soulève ouvertement la question de la place du dispositif :

« Est-ce que le rôle du DRE c'est de faire du sur-encadrement des enfants du DRE dans les structures du droit commun ? Comment on met la pression sur le droit commun et comment on peut rentrer ça dans les clous du DRE ? Moi par exemple j'ai un enfant déscolarisé pour "exclusion" deux matinées par semaine, avec une garde à la maison. Il y a eu une demande de prise en charge par le DRE de l'enfant pendant le temps scolaire, donc en fait pendant le temps de l'exclusion. Mais là, c'est "du scolaire hors scolaire" ».

*(Groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS, 5 juillet 2012)*

La coordinatrice pointe les problèmes posés par une action de « sur-encadrement » mise en place par le DRE. L'action mandate un adulte auprès d'un enfant accompagné dans le cadre d'un « parcours de réussite éducative », au sein de structures du droit commun, lors de temps collectifs tels que la restauration scolaire ou les activités péri-scolaires. Or, sur l'agglomération grenobloise, l'intervention du dispositif pendant le temps scolaire est proscrit. La coordinatrice interroge les limites dans lesquelles le dispositif intervient, qui ne sont pas pré-définies ni figées. La question du sur-encadrement se pose notamment pour les enfants des CLIS (classe pour l'inclusion scolaire<sup>313</sup>), pour qui le système d'accompagnement du droit commun ne suffit pas toujours.

En 2013, Valérie Alcott, une autre coordinatrice de Naumur évoque le problème : « Sur Naumur, on a un nombre d'enfants suivis en CLIS qui est important et pour les temps de cantine c'est difficile de recruter des animateurs. Ils sont mis à mal. Là-dessus, qu'est-ce que le droit commun pourrait faire ? Avec quel relais ? À Naumur, on est sollicités que sur certaines CLIS, pour les autres, comment font-ils pour les services de restauration scolaire ? [...] L'intégration de ces enfants et leur accompagnement est difficile. Ici, on essaie de mobiliser le droit commun un maximum ».

*(Groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS, 14 février 2013)*

Les limites de l'intervention du dispositif renvoie directement aux choix et aux orientations des différentes communes. Les coordinateurs ont la sensation de pouvoir agir sur un cadre non pré-défini et relativement instable. Ils « bricolent » aux marges du droit commun, tout en se sentant également dépendants des actions et structures du droit commun. Il leur est dans la plupart des cas difficile d'exercer de manière directe une pression sur les acteurs et donc d'estimer les conséquences de leur présence ou de leur absence dans les réseaux professionnels. Tous n'ont

---

<sup>313</sup>Les CLIS sont des classes implantées dans des écoles qui accueillent des élèves handicapés dans le but de leur permettre de suivre totalement ou partiellement un cursus scolaire ordinaire.

pas une connaissance très précise des diverses cultures professionnelles, ni des choix institutionnels et politiques des structures du droit commun de participer ou non au dispositif. Leur aisance au sein des configurations d'acteurs existantes influe toutefois directement sur la manière dont ils créent un lien entre les acteurs du territoire.

Aux yeux des coordinateurs, la fonction de coordination et la mise en lien qui en découle est un élément central du dispositif. La mise en lien, en tant que principe d'action, permet de donner un sens à la fonction de coordinateur et est considérée comme foncièrement vertueuse et nécessaire.

### **b. Les équipes pluridisciplinaire de soutien**

Le principe de mise en lien fait l'objet de structurations successives, notamment des équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS), imposées par les circulaires gouvernementales en 2005. Ces équipes pluridisciplinaires de soutien sont considérées par les acteurs locaux comme « le cœur du dispositif »<sup>314</sup>. La note de cadrage de l'ACSÉ datant de 2005 précise qu'afin de soumettre un dossier de candidature, « Le projet de réussite éducative élaboré localement doit identifier la structure juridique support, la composition de son conseil d'administration, et les équipes pluridisciplinaires de soutien constituées ou en cours de constitution »<sup>315</sup>. Tout territoire engagé dans le DRE s'est donc doté d'EPS. Elles permettent l'étude de la plupart des situations qui intègrent le dispositif et qui deviennent alors des « parcours de réussite éducative ». Progressivement la structuration des EPS s'est institutionnalisée, chaque ville reprenant une organisation commune.

Sur le territoire de l'agglomération, le DRE et ses EPS ont pris la suite de la veille éducative et de ses cellules pluridisciplinaires. Ces dernières rassemblaient les intervenants éducatifs et sociaux autour de l'étude de situations de jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire. Lors de la mise en place du DRE, certaines villes ont repris à part entière les réseaux d'acteurs déjà présents sur les territoires. Les membres des EPS des communes de Saint-Allier, Naumur et Ongis ont d'abord été réunis autour de situation nominatives au sein d'EPS intitulées « individuelles », « opérationnelles » ou « de suivi ». Elles réunissent les acteurs présents autour de la situation de l'enfant, ainsi que l'enfant et la famille. Ces EPS cherchent à adapter les

---

314Propos du conseiller de l'inspection d'académie en charge de la politique de la ville, notes du carnet de terrain du séminaire inter-institutionnel du GIP du 25 avril 2012.

315DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, op. cit., p. 5.

réponses et les parcours afin d'être au plus près de la réalité de vie des familles et de l'enfant. Elles se réunissent durant le parcours de l'enfant et lors de l'achèvement du parcours. En 2011, ont été créées des « EPS fixes », réunissant de manière fixe des membres désignés par les institutions et traitant des situations anonymes, avec des membres ne connaissant pas forcément les familles et les enfants pris en charge. Ces EPS sont situées en amont des EPS individuelles, car elles déterminent si la situation relève du droit commun ou du DRE et décident donc de l'entrée de l'enfant dans le dispositif. Selon les territoires, les membres de l'EPS proposent des actions selon les problématiques exposées des enfants ou ont un avis seulement consultatif. Ces EPS sont parfois organisées en fonction des tranches d'âge des enfants, comme c'est le cas sur la ville de Saint-Allier et de Naumur. Pour les coordinateurs, la création des EPS fixes a permis de renforcer l'échange pluridisciplinaire comme méthodologie d'action vertueuse. Ces EPS, parfois nommées informellement « conseils de sages », permettraient une analyse enrichie et pluridisciplinaire pour chaque situation, grâce à une objectivité et une neutralité garanties par l'anonymat. Selon les coordinateurs, les membres des EPS peuvent alors se servir des éléments apportés par l'étude des situations anonymes afin d'enrichir leurs propres pratiques. Enfin, ces EPS prennent en charge la décision d'entrée d'un enfant dans le dispositif, qui ne repose plus uniquement sur les coordinateurs. La mise en place de l'outil et son institutionnalisation progressive apparaissent indéniablement positives pour les acteurs locaux.

La coordinatrice de Naumur, Hélène Vaude, témoigne de la souplesse des EPS et du coordinateur, le dispositif se glissant dans les interstices du droit commun :

« L'année dernière, j'ai été sollicitée pour un jeune qui a quinze ans et demi, déscolarisé depuis six mois, donc pas le droit à la mission locale, ni la MGI [mission générale d'insertion]. Dans une situation comme celle-là, nous on vient en ressource : dans le cadre de nos missions on peut répondre aux questions des parents qui peuvent se poser, car toutes les portes leur sont fermées, de partout. Et on peut faire le relais vers le droit commun, sans passer par un parcours, ou sinon ça peut être venir interroger l'EPS et repérer les difficultés institutionnelles. Ça veut dire que le gamin, déscolarisé pendant cinq mois et demi, tu fais une lettre. Le maire fait une lettre à l'IA [inspection académique], comme l'année passée, à Saint-Vallier, les ITEP [institut thérapeutique, éducatif et pédagogique] ne faisaient pas de cours car ils manquaient de profs, et donc il y a un jeune en début d'année dernière qui n'avait pas été intégré à l'ITEP parce que justement il n'y avait pas de profs pour lui faire des cours. L'ITEP disait "on ne peut pas le recevoir dans ces conditions-là". Ouais, en même temps, vous êtes dans l'obligation de scolarisation, convention avec l'éducation nationale et tout ça... Pareil, un autre jeune qui était tout le temps en stage, car pas de cours. Donc la maman s'inquiétait et a sollicité le DRE pour avoir une personne qui puisse la soutenir. Là, proposition de l'EPS : le maire fait une lettre à l'IA. Ça ne s'est pas fait, car la maman ne l'a pas souhaité, par rapport à son fils. Le rôle de l'EPS c'est de repérer ça et de venir



interroger ça. Nous on fait le lien avec vous, avec la Métro. Tu sollicites Robert O. [conseiller de l'inspection d'académie à la politique de la ville], madame Blondiat [responsable des assistants sociaux scolaires de l'inspection académique]. Ça dépend ensuite beaucoup de la manière dont les EPS sont pensées, je ne sais pas si c'est sur tous les territoires, c'est ça qui ressort. Mais je pense que oui ».

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Naumur, 24 octobre 2012)*

Le processus de mise en place de parcours est présenté comme un tâtonnement, fait d'allers-retours entre l'accompagnement des publics et l'équipe pluridisciplinaire de soutien fixe. D'une certaine manière, l'objectif est de produire, de manière vertueuse, de la réflexion dans l'action. C'est le coordinateur qui permet de conserver la réactivité du dispositif et d'organiser la souplesse et la réflexion.

La coordinatrice d'Ongis témoigne de son expérience :

« Il faut de la souplesse pour coller à la réalité du terrain. Par exemple, nous on a certaines mères célibataires qui sont défiées vis-à-vis du système, du regard de l'autre... car elles ont peur d'un jugement extérieur. C'est pour ça qu'on a mis en place un système de veille qui remonte vers les parents, mais qui n'est pas directement traité par l'EPS ou l'équipe de suivi. L'idée, c'est aménager le dispositif pour éviter d'être trop formalisé et toucher certains parents qui pourraient craindre une trop grande formalisation du dispositif ».

*(Réunion coordinatrice d'Ongis et coordinatrice du GIP, 25 mars 2013)*

Cette même coordinatrice décrit, quelques années plus tôt, la nécessité d'aménager le dispositif pour préserver les familles et s'adapter à leurs situations.

**Marianne Gomid** : Bah tu vois le papa du petit Kenzo, je l'ai eu en contact quasiment quand je suis arrivée, une demande de sa part d'avoir de l'aide, il était tout seul avec son petit, tout ça c'était compliqué... il sentait bien qu'il n'y arrivait pas tout seul, je lui ai parlé du dispositif, tout ça. Il était d'accord, il a signé le papier, il a fait la liste et puis il n'a pas répondu aux coups de fils ni aux rendez-vous. Et puis plus de six mois plus tard, un matin, il était là, il m'attendait à 8h à la mairie. Me dire, comme si il ne s'était rien passé, et puis on a recommencé encore une fois, et ça a repris encore du temps, au final... Pour cette situation-là on n'a jamais fait d'EPS, car ça n'a pas pu se construire comme ça. Donc y a une référente qu'on rencontre régulièrement, qui fait le point avec lui, qui le rassure, qui l'a accompagné au centre de loisirs... Qui fait du travail social en fait.

**M.P** : Donc c'est toi qui décides si un enfant doit entrer dans un parcours, si on mobilise une EPS ou pas, en fonction de la situation ?

**M. Gomid** : Je me bagarre quand même pour qu'il y ait toujours une EPS mais soit en équipe de référent on se dit, là il suffit peut-être que... tu vois ? Ou mais c'est pas mûr... il y a aussi ça, les gens il faut qu'ils se sentent...

**M.P** : Dans ce cas-là vous gardez...

**M. Gomid** : On garde le contact. Par exemple on a petit gars pour qui il y a eu deux ou trois fois une EPS sur un an et demi, on en a plus fait pendant un moment car il y a des

choses qui se sont mis en route mais la référente voit la maman au minimum une fois par mois, où ça en est...et cetera. Et là du coup comme ça va pas bien, elle va proposer qu'on fasse une EPS. On navigue à vue tout le temps. C'est un peu l'inconvénient de l'affaire, c'est qu'on est pas très bordé. C'est aussi ça qui est difficile à évaluer je pense.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

Le dispositif apparaît en construction permanente afin qu'il corresponde à des réalités très différentes selon les familles. L'aménagement et l'usage du dispositif et des EPS sont fonction des perceptions des coordinateurs des situations familiales.

De manière générale, les coordinateurs insistent sur la plus-value de la mise en lien, permise par l'ensemble des EPS.

La coordinatrice d'Ongis évoque la possibilité pour les professionnels de faire évoluer leurs positions grâce à l'espace pluridisciplinaire offert par les EPS :

« Par contre, c'est vrai que je me rends compte où les écoles où on a fait plusieurs EPS avec les parents, petit à petit, le comportement des enseignants évolue. Enfin, ceux qui participent hein, les autres ils n'ont pas de gamins en difficulté dans leur classe hein... Ça arrive hein... Ça modifie quand même leur relation. Leur regard sur les parents. Comme t'es pas centré sur ce qui fait le quotidien des relations entre les parents et les enseignants, c'est il faut lui faire faire ses devoirs, il n'a pas compris ça, il a fait telle bêtise en classe... c'est ça leur quotidien. Quand t'es sur autre chose, c'est-à-dire, bon le problème posé aujourd'hui à ceux qui sont autour de la table c'est comprendre pourquoi cet enfant est comme ci ou comme ça. "Qu'est-ce que, madame, vous qui êtes la mère vous en pensez?". L'enseignante... Ça te met dans une position complètement différente. Et c'est marrant du coup, quand t'as fini, moi ça m'est arrivé à plusieurs reprises, le parent il repart, tu restes, les professionnels restent un peu entre eux, et c'est arrivé que l'enseignant dise "elle est pas mal cette maman", découverte en définitive que cette maman elle pense, elle se pose des questions... En fait dans leur quotidien, ils n'ont pas vraiment les moyens de s'en rendre compte car c'est biaisé le contact ».

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 18 février 2010)*

Pour les coordinateurs, l'EPS permet à ses membres d'enrichir leurs perceptions de la situation et de développer un point de vue moins auto-centré sur leurs propres problématiques. En se décentrant de leurs cultures professionnelles, les membres des EPS peuvent développer un autre regard sur l'enfant et ses parents.

Pour la coordinatrice de Saint-Allier, l'EPS permet de faire évoluer les pratiques des professionnels :

« Par exemple, un professeur principal pour qui un jeune n'est pas motivé, ne travaille pas, n'en a rien à faire de l'école et ainsi de suite, et qui entend une infirmière de

l'hôpital qui dit qu'avec sa mucoviscidose, il est fatigué tous les soirs et que globalement il ne peut pas et que c'est pas de la mauvaise volonté, mais que foncièrement il ne peut pas, et bah ça va entraîner un autre regard du professeur qui va peut-être aménager des choses. Et aussi ça permet de dénouer des liens entre les parents et l'établissement scolaire, parce que les parents qui ont l'impression qu'on ne les comprend pas et qu'on leur renvoie des choses difficiles, et bah là une fois que le professeur aura entendu et qu'il aura un autre rapport, bah le parent va aussi se débloquent. C'est dans ce sens-là que je dis des fois rien que l'EPS, elle a une action bénéfique ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Selon les coordinateurs, les membres de l'EPS font évoluer leur regard sur les familles et permettent un accompagnement différent et bénéfique pour les familles. Les EPS servent également aux professionnels, en leur offrant un lieu où élaborer des réponses et des regards encore peu imaginés jusque-là. Dit autrement, le dispositif et les EPS soulagent également les professionnels en souffrance.

La coordinatrice de Saint-Allier peine à faire la part entre la plus-value apportée par le dispositif aux professionnels et celle apportée aux familles. Le DRE apparaît comme « la dernière chance » des professionnels et des familles.

**Hélène Vaude** : Le DRE, les professionnels s'en servent quand ils ont besoin d'un coup de main, et là surtout dans un contexte où les professionnels sont en grande souffrance autour de nous...

**M.P** : Ah oui, vous la voyez cette souffrance ?

**H. Vaude** : On le voit oui... Et quand tout a été fait, le DRE c'est un peu la dernière chance. Quand les solutions ne sont pas adaptées dans le droit commun, il y a le DRE. Ça permet un souffle nouveau et ça fait du bien pour les familles, surtout celles qui ont fait plein de dispositifs. On peut appeler ça aussi un coup de pouce. On sert aussi à valoriser, on fait en sorte que ce ne soit pas un tribunal. Je me souviens d'un collégien qui a participé à une EPS et il m'a demandé pourquoi sur sa fiche je notais les choses positives qu'il faisait. Il m'a dit « il faut noter mes difficultés, hein ! » et après nous a dit « moi je veux du soutien hein ». Je dirais qu'on travaille surtout la forme dans la valorisation.

**M.P** : La forme ?

**H. Vaude** : Oui, on essaie de casser les représentations de chacun, on est un tiers. Et c'est la vision globale qui permet une nouvelle dynamique.

**M.P** : C'est vrai que le tribunal, ça fait penser un peu aux conseils de discipline de l'éducation nationale...

**H. Vaude** : Dans les réunions au sein de l'éducation nationale, on parle surtout du négatif. Nous on fait les EPS à l'école et au collège, comme ça on a tous les professionnels.

**M.P** : Ah oui, le lieu des EPS, ça c'est intéressant...

**H. Vaude** : Par exemple on l'a fait à la mission locale quand c'était un jeune déscolarisé. On le fait en fonction de la situation du jeune. Et de la famille, selon les tensions, avec l'école par exemple.

Et l'EPS fixe, ça permet de prendre plus de temps, et du coup après avec les familles,

c'est plus riche. On leur explique le fonctionnement de l'EPS fixe. Un jour, il y a une mère qui nous a dit « c'est bizarre que mon fils soit étudié »... pour elle, c'était pas la situation de son fils, mais son fils qui était étudié. Poser le cadre, c'est nécessaire pour la famille. L'EPS fixe fait une proposition d'action, et s'il y a un refus de la famille, on arrête. Dans les EPS fixes, l'intérêt c'est la culture commune qu'on développe.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 8 février 2012)*

Les difficultés et souffrances des familles et des enfants se mêlent à celles des professionnels. La coordinatrice démontre également l'intérêt de construire une culture commune au sein des EPS fixes.

L'EPS est un outil incontournable pour les coordinateurs communaux, cependant son usage révèle des difficultés. Les procédures imposées par le passage en EPS fixe ralentissent en effet les parcours et ne produisent pas une réponse systématiquement en adéquation avec les attentes initiales des familles.

La coordinatrice d'Ongis relève les conséquences de cette rationalisation du dispositif : « On entérine les dysfonctionnements d'une certaine manière. Par exemple, on va être amenés à faire ce que personne ne veut faire, comme dépenser 100 euros pour acheter des produits pour les poux pour une famille, alors que le gamin risquerait d'être déscolarisé. Un des effets de l'EPS est une meilleure interconnaissance entre les membres, on peut s'interpeller en direct, mais on est loin du compte, au niveau des moyens, des délais... Notre système met tout dans des cases. C'est une façon de travailler différente qui permet de faire des ponts avec le droit commun ».

*(Réunion de la coordinatrice DRE d'Ongis et des chargées de mission du pôle éducation de la communauté d'agglomération, 25 mars 2013)*

La coordinatrice évoque l'oscillation entre l'outil nécessaire qu'est l'EPS pour les coordinateurs du DRE et la procédurisation de la réalité engendrée. L'outil fait l'objet d'interrogations constantes par les coordinateurs.

En février 2013, lors d'un temps de travail organisé par le GIP et consacré à la question de l'égalité de traitement au sein du dispositif, les coordinateurs abordent la question de la place des familles faite par les EPS. L'ensemble des coordinateurs présents insistent sur la place centrale que les familles doivent occuper au sein du dispositif. Pour une des coordinatrices de Naumur, Marion Ligny, éducatrice spécialisée de formation, c'est le rôle de coordinateur des EPS qui peut donner une place prioritaire aux familles et les mettre en position de décision. La coordinatrice avait ainsi interpellé une famille sur le changement d'horaire des accompagnements, leur demandant si cela leur convenait. Pour elle, ce genre de pratiques ne s'observe pas dans le travail social : « Par exemple, dans les PPS (projet personnalisé de scolarisation), il n'y a pas de relecture des notes avec la famille. Au début quand on évoquait ça le psychologue

scolaire soufflait, maintenant il le fait. C'est arrivé que certaines familles n'avaient pas compris à la relecture, ça a été explicité pendant la réunion. C'est la mission et le cadre du coordinateur qui lui donne la légitimité pour le faire ».

Pourtant, pour Valérie Alcott, coordinatrice à Naumur, ce rôle du coordinateur vis-à-vis des familles et de leur histoire n'est pas si évident. Selon elle, les membres de l'EPS ne doivent pas exiger de connaître l'ensemble de l'histoire de la famille afin de « repartir sur aujourd'hui, ce qu'il s'est fait, pour ne pas avoir de représentations ». Toutefois, cela pose la question de ce que le coordinateur relate en EPS fixe. Les deux coordinatrices se questionnent sur la manière dont les informations, lorsqu'elles sont livrées par la famille, peuvent être communiquées en collectif sans pour autant stigmatiser la famille.

Les avis font état des contradictions que l'usage de l'outil, l'EPS, peut entraîner pour le coordinateur.

**Marion Ligny** : En EPS, dans la volonté de partager ses représentations, est-ce qu'on n'a pas une polarisation qui arrive vite ? Une vision particulière d'un membre de l'équipe qui s'impose ?

**Naïma Aubry** : C'est un état d'esprit d'échange et c'est le rôle de la coordination, même si c'est super difficile.

**Henri Ponge** : Pour moi, le collectif est un instrument d'auto-régulation, plus que de cristallisation.

**N. Aubry** : Oui, sauf qu'on n'a pas eu de formation de groupes de paroles. Et je pense qu'il y a autant de manière de mener des EPS que de coordinateurs. Parfois, l'EPS peut plaquer des choses, plus que les nuancer. D'ailleurs dans ce qu'on dit, jusqu'où on va ? Pour certains professionnels, c'est important de livrer certaines choses, alors que la famille n'a pas forcément donné son accord.

*(Groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS portant sur l'égalité au sein du DRE, 26 février 2013)*

Le coordinateur apparaît comme un garde-fou à une utilisation détournée des EPS, tout comme le collectif régulerait d'emblée l'échange. Toutefois, lors de ce groupe de travail, les coordinateurs pointent les travers de l'échange collectif : le coordinateur n'a pas toujours conscience de l'influence potentielle que pourrait exercer l'un des membres de l'EPS sur le collectif et de sa propre influence sur le groupe. Bien que les coordinateurs insistent sur le regard neuf et « bienveillant » que le dispositif porte sur les familles, la neutralité de l'EPS vis-à-vis des situations présentées, soulignée par les coordinateurs, n'est donc pas si évidente.

Le coordonnateur se sent responsable du cadre du dispositif et de l'utilisation des EPS. Coordonner, c'est tenir un cadre et porter une vision du dispositif, en fonction de ce qui fait repère pour le coordinateur, mais également en fonction de ses convictions. À l'image des techniciens de la communauté d'agglomération, les coordinateurs tentent, à leur niveau, de

créer des marges de manœuvre afin de « mettre du sens » dans leur action<sup>316</sup>. En croyant fortement à la mise en lien comme méthodologie vertueuse, ils soutiennent l'idée d'une action pragmatique. L'outil doit ainsi permettre d'obtenir des réponses et des solutions avec réactivité. Ils soulignent tous la structuration du DRE sous la forme de procédures, notamment les EPS, qui apparaissent stabilisées. En tenant le cadre, ils participent ainsi à une entreprise de rationalisation de l'instrument d'action publique. Si, au niveau métropolitain, le quotidien se vit sur un mode individuel, il en est de même à l'échelle communale, où les coordinateurs font fonctionner le dispositif et ses outils avec leurs propres perceptions de la réalité.

La perception individuelle de la réalité est au centre du dispositif, tant dans la manière dont les coordinateurs et les référents de parcours perçoivent le fonctionnement du dispositif que dans l'aide proposée aux familles.

### **C. Une individualisation paradoxale au cœur de l'action**

L'évolution de la nature de l'aide apportée aux familles, soit l'individualisation de l'accompagnement, questionne les normes professionnelles à l'œuvre. Les coordinateurs et les référents de parcours, au contact des familles et des enfants, conduisent le dispositif avec leurs propres normes et perceptions, en tentant de répondre aux attentes des professionnels et des familles. Ces professionnels sont sommés de s'engager personnellement dans l'action menée, car comme le souligne Dominique Glasman « la personne est elle-même exposée, puisque ce qu'elle doit faire n'est pas toujours défini et parce qu'on lui demande d'exploiter des ressources personnelles de l'ordre de l'éthique par exemple »<sup>317</sup>. En l'absence d'orientations et de normes institutionnelles claires, les coordinateurs et les référents de parcours développent « une forme de morale spontanée »<sup>318</sup> et puisent dans des savoirs construits à partir de leur propre représentation de la famille « normale » et de la « bonne » éducation. Quel est alors le projet collectif visé pour chaque enfant et famille ?

---

316Le troisième chapitre porte spécifiquement sur la manière dont les techniciens de l'agglomération développent une conception de l'action auto-centrée et donnent du sens à leur action à partir de leurs convictions, bien qu'ils soient pris dans un ensemble de contraintes collectives et institutionnelles.

317GLASMAN D., « Remue-ménage dans les métiers et les professions », *op. cit.*, p. 220-221.

318VOLÉRY I., « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *Politix*, 2003, vol. 16, n° 64, p. 170.

Face à des dispositifs du droit commun qui ne sont pas parvenus à résoudre les situations qui se présentent au DRE, l'individualisation et la personnalisation constituent une méthodologie très plébiscitée. Elle permet aux coordonnateurs d'accorder une place principale aux familles, puisque la réponse réside dans leur accompagnement individuel. L'accompagnement incombe aux référents de parcours, professionnels embauchés par les dispositifs communaux. Ces professionnels, peu formés et aux statuts précaires, développent des normes qui ne sont pas construites collectivement et sont seuls pour composer avec leur propre éthique.

## 1. L'accompagnement individuel comme solution plébiscitée

Progressivement, le dispositif de réussite éducative s'est concentré sur l'individualisation de la prise en charge des enfants et de leurs familles. L'individualisation induit une plus grande attention portée aux publics et se concrétise dans les faits par une recrudescence de la prise en charge en face-à-face individuelle assurée par les référents de parcours. Dès le démarrage du DRE, les communes financent une partie de leurs actions déjà présentes sur les territoires. À cette période, un tri s'opère progressivement, les actions à caractère collectif étant financées dorénavant par le volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale. Le DRE ne finance alors qu'une part des actions : les actions individuelles et celles s'adressant à un « petit collectif »<sup>319</sup>. Dès 2005, la délégation interministérielle à la ville précise que « les actions et les modes d'intervention auprès des enfants identifiés sont très individualisés, notamment lorsqu'il s'agit des domaines sanitaires et sociaux, concernent des groupes d'enfants très restreints lorsqu'elles portent sur le soutien à la scolarité, ou ont un caractère plus collectif lorsqu'elles visent par exemple à favoriser leur épanouissement personnel et l'apprentissage des règles de vie en commun par les pratiques artistiques, culturelles ou sportives »<sup>320</sup>.

Ce critère d'action, exigé par l'État, est relayé sur l'agglomération par la préfecture.

En 2010, le président du GIP « objectif réussite éducative » reçoit un courrier du préfet de l'Isère faisant état du peu de parcours suivis par les EPS sur l'agglomération grenobloise :

« Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis les bilans, pour l'année 2009, des actions développées dans le cadre du dispositif de réussite éducative (DRE), du fonctionnement des équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS) et les projets d'actions susceptibles d'être mises en oeuvre en 2010. L'Inspectrice d'Académie directrice des services départementaux de

---

319 Selon la norme en vigueur sur l'agglomération grenobloise, le « petit collectif » correspond à une prise en charge de quatre enfants maximum par un adulte.

320 DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, op. cit., p. 2-3.

L'Education Nationale de l'Isère, saisie du dossier souligne un différentiel important entre le nombre de prises en charge globales de jeunes (3292) et le nombre des suivis par les équipes pluridisciplinaires de soutien (325), alors que le projet 2009 insistait déjà sur le nécessaire rapprochement entre les actions collectives mettant en oeuvre un suivi personnalisé et les EPS.

Ainsi, à la lecture du bilan il ressort que l'objectif fixé n'a pas été atteint. Il est regrettable qu'aucune analyse des difficultés n'ait été menée alors même que certaines contraintes de gestion du personnel ou défauts d'organisation puissent expliquer cette situation.

Il est donc nécessaire de renforcer le pilotage et l'accompagnement au niveau du GIP **afin que les ratios se rééquilibrent en faveur du suivi par les équipes pluridisciplinaires de soutien.**

En conséquence, au regard des observations formulées, j'émet un avis réservé de ce bilan [...] ».

*(Courrier du 11 octobre 2011, préfet de l'Isère, Direction Départementale de la Cohésion Sociale, Pôle politique de la ville et personnes vulnérables adressé au président du GIP « objectif réussite éducative » de l'agglomération grenobloise).*

Pour la préfecture, les dispositifs de l'agglomération grenobloise ne comptabilisent pas suffisamment de parcours en EPS et trop d'actions collectives. Alors qu'en 2009, le taux d'individualisation imposant une part d'actions individuelles sur l'ensemble des actions du DRE est fixé à 46 %, il passe à 60 % en 2011. Exigé par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et contrôlé par l'administration déconcentrée, ce renforcement de l'individualisation s'est progressivement mis en place au niveau local. Les membres des EPS plébiscitent ce mode de prise en charge, qui permet d'apporter une réponse rapide aux familles et aux enfants. La prise en charge individuelle permet également aux coordinateurs de placer la famille au cœur des procédures.

La ville de Saint-Allier décrit le circuit de mise en place d'un parcours :

« 1) Sollicitations des différents partenaires : ceux-ci rencontrent la famille pour présenter les actions du DRE, remplir avec elle la fiche de saisine et l'autorisation parentale de présentation en EPS fixe qu'ils transmettent aux coordinatrices EPS

2) Avant la présentation à l'EPS fixe, les coordinatrices rencontrent systématiquement la famille et l'enfant afin d'affiner la demande. Avec l'accord des familles, elles peuvent recontacter les différents professionnels qui entourent l'enfant et sa famille.

3) Suite à la présentation en EPS fixe, les coordinatrices se remettent en lien avec les parents afin de leur proposer les actions pensées en EPS fixe. Ils peuvent accepter ou refuser tout ou partie des actions proposées. Si une action au moins est acceptée, l'enfant entre dans le cadre du suivi DRE.

C'est lors des EPS fixe qu'est décidé l'entrée d'un enfant dans le DRE ».

*(Fiche de présentation du dispositif de Saint-Allier, 2013)*

La coordinatrice de Saint-Allier souligne la manière dont la parole des parents est prise en compte au sein des EPS, notamment grâce à la fonction de coordinateur EPS :



« Les parents, ça aussi ça dépend tout comment l'EPS a été présentée par le professionnel aux parents. D'où l'importance, ça fait partie prenante vraiment du rôle de la coordinatrice EPS, c'est-à-dire généralement on ré-explique et on re-positionne, et on rencontre régulièrement les partenaires pour que quand ils expliquent le DRE aux parents, ils n'induisent pas déjà une proposition d'action. Parce que s'ils induisent une proposition d'action, bah les parents ils vont vraiment venir à l'EPS avec cette idée d'action-là et ils vont être en demande de quelque chose de spécifique. Si, par contre, si le professionnel présente aux parents comme une rencontre où on va réfléchir tous ensemble sur ce qu'on peut faire et les difficultés, à ce moment-là les parents ils se positionnent vraiment dans une optique de réflexion et ils apportent des éléments... **C'est vraiment un moment charnière où le professionnel présente les EPS aux parents. Notre rôle c'est aussi donner une place aux parents dans les EPS pour qu'ils puissent dire un peu leurs attentes, les difficultés qu'ils rencontrent... ».**

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 8 février 2012)*

L'individualisation de l'action s'accompagne d'un travail particulier avec les parents, puisqu'il s'agit de les placer au centre du dispositif. Afin d'engager les parents dans le processus, ces derniers doivent signer un contrat, appelé également « autorisation parentale », qui se présente généralement comme suit.

Madame, monsieur..... Parent(s), représentants légaux de l'enfant..... a été informé des principes et du fonctionnement du dispositif de réussite éducative à Ongis et donne son accord pour que la situation soit évoquée par l'équipe pluridisciplinaire de soutien.

*(Autorisation parentale, ville d'Ongis, 2007)*

La contractualisation permettrait de mettre la famille au cœur du projet de son enfant et la rendrait actrice de l'accompagnement proposé. Le contrat, particulièrement prisé dans le champ de la jeunesse et de l'éducatif<sup>321</sup>, sous-entend une égalité entre co-contractants et « une capacité à définir ensemble le “bien public” et à mettre en œuvre concrètement les actions qu'il appelle »<sup>322</sup>. Pourtant, la contractualisation crée souvent une situation déséquilibrée, où l'engagement actif de la famille est attendu comme une preuve de sa légitimité à recevoir une aide. Au travers des contrats, les professionnels exigent des enfants et des parents de témoigner de leur volonté à respecter des termes d'un contrat qu'ils n'ont pas participé à définir. Les

---

321Stéphanie Goirand précise ainsi que la contractualisation rejoint pour de nombreux acteurs la problématique du rapport à la règle, à l'autorité, largement véhiculée dans les discours touchant à l'adolescence, In GOIRAND S., « L'individualisation des politiques socioéducatives : famille sous assistance ou famille sous surveillance », *op. cit.*, p. 37.

322GLASMAN D., « Réflexions sur les «contrats» en éducation », *Ville Ecole Intégration*, 1999, vol. 117, p. 74.

coordinateurs n'évoquent pourtant que très rarement cette relation déséquilibrée, où les familles n'ont pas les ressources pour refuser ou négocier le contrat<sup>323</sup>.

La coordinatrice de Naumur, lors d'un groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS, donne un aperçu de ce que les professionnels sous-entendent en termes de contractualisation : « Les EPS fixes ont remarqué que les familles ne respectaient pas leur engagement. C'est du donnant-donnant pour pas consommer du DRE, pour respecter le contrat ».

*(Groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS, 14 février 2012)*

Pourtant en contact direct avec les familles, les coordinateurs soupçonnent ces dernières de « consommer » de l'aide et de considérer le dispositif comme un simple guichet. Les implicites du contrat, qui obligent les familles à se contraindre et à consentir à des procédures sur lesquelles elles n'ont que peu de pouvoir ne sont pas évoqués<sup>324</sup>.

L'approche proposée dans le cadre du DRE se présente en rupture avec les cadres classiques de l'intervention sociale ou de la politique de la ville. La procédure se veut « sur-mesure », en se distanciant du cadre d'action classique de la politique de la ville, traditionnellement ciblée sur des territoires défavorisés et non sur les individus. Selon les coordinateurs, une aide plus efficace que celles des services sociaux du droit commun est proposée. Le « sur-mesure » permettrait de répondre efficacement et avec réactivité aux familles et professionnels. L'accompagnement « sur-mesure » se veut d'abord « bienveillant » et c'est ainsi que les coordinateurs décrivent la relation qu'ils nouent avec les familles. Il permet de « repartir de zéro » pour la famille et « de prendre en compte le contexte immédiat » pour les professionnels. Pour les coordinateurs, le DRE est perçu comme une « institution plus neuve », qui pose un regard « neuf » sur la situation et permet, dans la plupart des cas, d'éviter la stigmatisation. Ainsi que l'énoncent les coordinateurs, « On respecte le choix des familles de partager telle ou telle information et on travaille sur l'idée qu'il ne faut pas tout savoir pour agir sur une difficulté, même de manière globale. Cela permet aussi d'agir sur une difficulté ou un objectif, de jouer le rôle de “coup de pouce” »<sup>325</sup>. Pour les coordinateurs, le dispositif doit et permet de faire une place aux familles, qualifiées de « premiers éducateurs de l'enfant », grâce au contrat et au travail fait au sein et autour des EPS.

---

323Le huitième chapitre traite particulièrement de cette prise en charge individualisée et de son inscription dans l'évolution des politiques socio-éducatives actuelles.

324Après la signature de l'autorisation parentale, l'EPS examine la situation et après l'accord de la famille, l'enfant peut alors potentiellement entrer dans un « parcours de réussite éducative ».

325Ces citations sont issues d'un groupe de travail du 25 février 2013 des coordinateurs DRE et EPS consacré à la préparation du colloque « Mobilisation face aux discriminations dans l'éducation : savoirs d'expérience et pouvoir d'agir » organisé par Grenoble Alpes Métropole et la Direction des services départementaux de l'Éducation Nationale de l'Isère en lien avec le laboratoire PACTE, le Scéren (CNDP-CRDP), l'Institut Français de l'Éducation et l'ACSE le 13 mars 2013.

Cependant, les procédures et leur usage sont ambivalents. La promotion de l'individualisation et du « sur-mesure » porte d'une part le risque de traiter davantage de « cas » que d'individus et de stigmatiser les familles. En effet, puisque les professionnels n'ont pas connaissance des histoires familiales et que les situations sont examinées en EPS fixes, les individus peuvent alors plus facilement être catégorisés en fonction de cases pré-conçues. D'autre part, puisque aucun tableau clinique général n'est élaboré, ce qui constitue un garde-fou contre des réponses systématisées, aucune analyse globale et collective du type de situations suivies par le dispositif n'est menée. Selon les coordinateurs, certaines EPS fixes pointent des problématiques courantes et redondantes. Seulement, les coordinateurs n'analysent pas pour autant les causes plus structurelles à l'origine des demandes. Les problématiques liées à la pauvreté des familles et des enfants sont ainsi très rarement invoquées par les coordinateurs, alors qu'elles sont un élément constitutif des situations et peuvent parfois les expliquer. Les situations peuvent alors n'être jugées qu'à l'aune des conceptions personnelles des professionnels.

En visant les objectifs d'efficacité et de réactivité, les acteurs poursuivent une image moderniste et libérale de l'action publique, plus qu'une efficacité réellement vérifiée. Le dispositif et l'ensemble de ses procédures matérialisent une action publique locale qui promeut certaines normes, mais qui ne sont pas questionnées par les acteurs. Bien que les situations soient d'abord considérées comme exclusivement singulières, des normes faisant appel à des schémas idéologiques sociétaux (la « bonne » famille, la « bonne » éducation ou encore la réussite idéale) sont en effet à l'œuvre, puisque l'individualisation répond à un modèle sociétal normé : les professionnels doivent faire réussir l'enfant, mais également travailler la socialisation des familles et créer du lien social.

L'approche individualisante est au centre du dispositif, véhiculée par des outils et procédures, qui lui ôtent alors tout caractère idéologique. Cependant, l'individualisation est plébiscitée, car elle permet une réponse réactive, adaptée, efficace ou encore pragmatique. Ces éléments apparaissent désidéologisés pour les coordinateurs et acteurs du DRE, car ils visent tous la réussite de l'enfant, le plus concrètement et rapidement possible. La réussite visée est pourtant soumise à l'interprétation des professionnels, elle-même empreinte de ces schémas cognitifs tenus pour acquis. Les normes ne sont pas ou très peu discutées et élaborées collectivement.

C'est *in fine* aux référents qu'il revient la tâche d'élaborer ce qui sera la relation d'accompagnement, avec leurs propres ressources et éthique.

## 2. Les référents de parcours, des professionnels esseulés

Lors du démarrage du dispositif sur les territoires de l'agglomération grenobloise en 2007, les professionnels qui saisissent le dispositif prennent généralement en charge l'accompagnement de la famille et de l'enfant. Lorsque ces professionnels n'en ont pas la capacité ou la disponibilité, les coordinateurs accompagnent les enfants et leurs familles. Avec la structuration progressive du dispositif, les coordinateurs se consacrent davantage à l'ingénierie du dispositif et à l'animation des EPS. Ils embauchent alors des professionnels chargés de l'accompagnement, que sont les référents de parcours. S'ils ont tous en commun la mission d'accompagner les enfants et leurs familles, ces référents sont issus de métiers divers et ne bénéficient pas tous du même statut et des mêmes conditions d'exercice. Ils sont peu ou très qualifiés et les coordinateurs et les membres des EPS leur demandent d'être souples, afin d'accompagner des situations complexes. La formation et la culture commune des référents de parcours ne sont pas très développées. Il est alors difficile de cerner avec exactitude la fonction et le rôle des référents de parcours. Leurs activités ne disposent pas de formation reconnue sur le territoire national, ce qui pourrait permettre de les considérer comme appartenant à un groupe professionnel reconnu<sup>326</sup>. Il est ici question de comprendre ce que font ces professionnels, au cœur et au bout de la chaîne procédurale du dispositif, dans quelles conditions et de quelle façon ils investissent leur fonction.

En 2013, les trois dispositifs observés sont tous composés d'une équipe de référents de parcours. À Ongis, la ville s'est organisée en créant une « équipe de réussite éducative » qui réunit toutes les trois semaines les quatre référents de parcours que sont des professionnels communaux et associatifs travaillant dans le domaine de l'accompagnement scolaire, la santé et au centre de loisirs. L'organisation, adaptée à la taille restreinte de la ville, permet de faire appel à des professionnels déjà connus et présents sur le territoire. Sur les villes de Saint-Allier et de Naumur, l'organisation diffère, puisqu'il s'agit d'équipes de référents spécifiquement embauchés pour ce faire et ne travaillant pas forcément en tant que professionnels sur la commune à leur embauche. Certaines villes tentent de compléter une partie des postes des référents de parcours en leur proposant des missions au sein du péri-scolaire, ce qui leur permet

---

326 Sur ce point, Stéphanie Goirand propose l'analyse suivante dans sa thèse : cela correspond davantage à des « types d'activité professionnelle » qu'à une profession. Elle emploie alors le terme de « professionnalité », « faisant référence davantage à l'exercice d'une activité, aux tâches et aux missions à accomplir, plutôt qu'aux dynamiques de professionnalisation » In GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 279.

d'acquérir une meilleure connaissance du territoire. La ville de Naumur emploie l'équivalent de deux postes de référents à temps plein, auxquels elle ajoute une dizaine d'accompagnants qui effectuent un peu moins de 2 000 heures de vacations par an. La ville de Saint-Allier emploie quant à elle entre neuf et onze référents pour l'année, ce qui correspond à deux temps pleins de référents. Les profils et les charges de travail varient selon les villes<sup>327</sup>. Sur la ville de Saint-Allier, un référent peut effectuer entre 23 heures et 60 heures d'accompagnement par mois. Les profils des référents sont principalement issus de formation de travailleurs sociaux ou sont des étudiants en fin de cursus ou de jeunes diplômés en recherche d'emploi. Les référents sont positionnés sur les situations sur lesquelles les coordinateurs estiment qu'ils seront les plus compétents.

Lors d'un entretien, la coordinatrice de Saint-Allier dresse un portrait de son équipe de référents, aux profils « psychologues » :

« Au niveau de la nouvelle équipe, on est plus pluridisciplinaire, mais c'est vrai que généralement c'est des étudiants en M1 de psychologie qui finissent leur cursus, il y a une étudiante en master de socio, qui elle intervient plus sur toutes les questions d'ouverture culturelle en fonction des situations. Oui, c'est beaucoup de psycho quand même. Et l'année dernière on avait une éducatrice et puis on a deux qui ont des cursus d'animateurs et qui travaillent sur la ville au niveau de l'animation et qui vont plus intervenir sur des situations où il y a des questions d'ouverture et de re-motivation, autour d'autres axes comme le sport... ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Interrogée sur la formation des référents de sa commune, la coordinatrice concède qu'ils ne reçoivent aucune formation à leur embauche :

« C'est aussi un choix, car on s'est rendu compte que c'était intéressant le fait que ce soit plus pluridisciplinaire et que ce ne soit pas un poste en lui-même, car "référent de parcours" c'est très vaste et chacun se l'approprie en fonction des situations et chacun avec sa sensibilité et sa formation va avec ce qu'il est, va trouver... en sachant que la coordinatrice EPS évalue en lien avec les situations quelle situation elle va proposer à quel référent de parcours. Par exemple il y a des référents qui dans le cadre de leurs études en psycho, ils ont fait beaucoup de stages autour des ados et ainsi de suite, et dans ce cas-là on va les mettre sur des situations. Mais c'est vrai qu'il n'y a pas de formation ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

L'absence de formation de base est formulée comme un choix par la coordinatrice de Saint-Allier. Toutefois, certains référents bénéficient de réunions régulières, parfois sous forme d'analyse de la pratique. Sur la commune d'Ongis, la réunion de l'équipe de réussite éducative permet de « revenir sur les situations et de faire le point sur l'avancement du DRE par rapport

---

<sup>327</sup>Plus de précisions sont apportées dans l'encadré portant sur le fonctionnement des dispositifs de la partie B.

aux parcours. Les questions de positions, les questionnements et les difficultés dans le partenariat sont abordés, sous la forme de retour sur la pratique »<sup>328</sup>. La ville de Saint-Allier propose une analyse de la pratique mensuelle animée par un psychologue. Selon leurs dires, les coordinateurs effectuent également un suivi régulier des référents, souvent mensuel et en fonction des situations et de leur affinité.

Pour la coordinatrice de Saint-Allier, ce type de fonctionnement permet au référent de réfléchir à son rôle et à l'évolution de sa fonction. Elle-même a occupé un poste de référent de parcours avant d'être coordinatrice<sup>329</sup> :

« Il y a eu le choix de recruter des vacataires avec des formations spécifiques. [...] Avec vraiment une réflexion partie prenante du référent de parcours dans la réflexion de son poste. C'est-à-dire que nous pendant quatre ans on a réfléchi à notre rôle, comment est-ce qu'on se positionne, voilà ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Les référents forment un groupe de professionnels peu qualifiés, s'agissant pour certains de leur premier poste, alors qu'ils sont chargés de la mise en place de l'accompagnement de l'enfant et des actions définies au sein de l'EPS. L'accompagnement peut se concrétiser de diverses manières et le référent peut occuper des fonctions hétérogènes.

La coordinatrice de Saint-Allier fait état des différentes missions :

« Par exemple l'année dernière on a eu beaucoup de sollicitations par rapport à la dyslexie, dans le cadre de l'EPS avait été décidé comme action que le collège allait faire un aménagement avec des photocopies et ainsi de suite, bon bah le référent de parcours avait comme mission, en lien avec l'enfant et en le voyant régulièrement, de voir si ça se faisait bien et d'accompagner les parents si ça ne se faisait pas pour faire du lien avec le collège, comprendre pourquoi ça ne se faisait pas, voilà. Aider à ce que ça se mette en place.

Après il peut avoir comme rôle très physique d'aider la famille et l'enfant à se renseigner sur du loisir ou du sport pour aider concrètement à ce que ça se mette en place. Et puis après effectivement il peut avoir plus le rôle, je ne sais pas, susciter l'ouverture culturelle, et là il va mettre en place des activités ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Bien que les référents occupent une place centrale, en tant qu'accompagnateurs des enfants et des parents, ils ne bénéficient pas toujours de conditions de travail confortables et stabilisées. Leurs contrats comptent très peu d'heures de travail, tout en étant réparties parfois sur toute la journée, ce qui ne leur permet généralement pas d'occuper un autre emploi. En 2013, les coordinateurs des villes de Saint-Allier et de Naumur ont tenté d'embaucher un seul référent

---

328Fiche de présentation du dispositif d'Ongis, 2010.

329La coordinatrice de la ville de Saint-Allier offre une analyse intéressante concernant le fonctionnement de l'équipe de référents, car elle occupe son poste depuis plusieurs années et a été préalablement référente de parcours.

pour les deux villes. Néanmoins, ce co-recrutement a rapidement posé des questions en termes de valorisation salariale, les deux villes n'indemnisant pas à la même hauteur leurs salariés, ainsi qu'en termes de fonctionnements d'équipe différents (certains bénéficiant d'analyse de la pratique, d'autres non). Le principal problème rencontré a été le chevauchement des heures travaillées, car l'accompagnement des enfants et des familles se déroule généralement après le temps scolaire ou bien le mercredi après-midi, et ce sur les deux communes. Une réflexion est amorcée par la coordinatrice du GIP avec les coordinateurs communaux au début de l'année 2013. Ils pointent alors des difficultés communes rencontrées par les villes concernant les postes de référents de parcours.

#### Chantier sur les postes référents DRE et animateurs dans le cadre du DRE

Principales difficultés :

- Précarité de la situation des accompagnants ou référents DRE qui ne travaillent que quelques heures par semaine. Cela altère la qualité de l'accompagnement car elle entraîne une difficulté à les former et à leur demander un travail global et de lien avec le coordinateur EPS ou les partenaires
- Turn-over des référents DRE ayant un impact sur la qualité de l'accompagnement de l'enfant qui peut avoir plusieurs référents pendant son parcours
- Manque de moyens pour les référents DRE : temps de transports, téléphone, postes informatiques, réduit leur capacité à prendre des missions plus larges que l'accompagnement de jeunes
- Difficultés de recrutement d'animateurs au profil DRE, sur temps de midi et sur-encadrement<sup>330</sup>.

(Document « Chantier sur les postes référents DRE et animateurs dans le cadre du DRE », 26 février 2013, GIP « objectif réussite éducative »)

Lors des sessions de formation organisées par le GIP « objectif réussite éducative » à destination des référents de parcours, les référents relèvent tous cette précarité de la fonction et avouent avoir des difficultés à se projeter dans leurs missions, tant leurs conditions de travail sont précaires.

Lors de la formation des référents de parcours du 14 décembre 2012, une référente de Naumur admet qu'elle « ne compte pas là-dessus pour vivre ». Une référente de Saint-Allier concède quant à elle :

« On doit faire des trajets très vite, en 1h par exemple, on fait le tour de la ville ! En transport en commun, ou avec nos voitures. On doit être très très mobiles ! ».

(Notes de la formation des référents de parcours, 14 décembre 2012)

En sus de conditions de travail précaires, les référents ont des missions fluctuantes et complexes à accomplir. Alors qu'une discussion s'ouvre sur leurs missions lors d'une formation, un référent

---

<sup>330</sup>Le sur-encadrement permet l'accompagnement d'un enfant du DRE par un référent lors de temps collectifs, tels que la restauration scolaire ou les activités péri-scolaires.

de Naumur déclare que « concernant les actions, franchement il y a un peu tout et n'importe quoi »<sup>331</sup>. Les services du droit commun étant saturés, les référents récupèrent tout type de situations. Les référents occupent alors des fonctions très diverses, de l'ordre de la méthodologie, de l'organisation, de l'ouverture culturelle et de l'accès aux loisirs. Ces fonctions exigent de la souplesse, car les situations à suivre sont complexes. Certains interviennent à domicile et doivent faire face aux pressions des parents, d'autres rencontrent des « enfants qui jouent le rôle du parent », doivent « aider la famille à faire le cheminement, les rendre plus autonomes »<sup>332</sup> quand une entrée en SEGPA (section d'enseignement général et professionnel adapté) est proposée. Ces problématiques sont prises en charge par des jeunes professionnels (entre 23 et 30 ans) qui n'ont parfois aucune expérience du travail social.

Lors d'une formation, une référente témoigne d'un enfant de deux ans en difficulté pour entrer en lien avec les autres, qui lors du second rendez-vous, lui a donné un coup de tête violent.

Une référente de parcours d'une petite ville de l'agglomération témoigne quant à elle d'une situation où elle a dû s'appuyer sur son unique discernement :

« Un jour je me suis retrouvée à appeler le SAMU, car quand je suis arrivée dans la famille pour voir l'enfant, je suis arrivée au moment où il venait de croquer une seringue. La mère était complètement en panique et ne savait plus quoi faire. Moi non plus ! Il était monté sur une chaise et il a pris ça dans la salle de bain. Du coup j'ai appelé le SAMU et l'hôpital m'a rassuré en me disant que le produit n'était pas dangereux. Ils m'ont dit que si je voulais, je pouvais envoyer la famille à l'hôpital pour qu'ils se fassent sermonner par un médecin, histoire que ça leur fasse un peu peur. Vu l'état de la mère et de l'enfant, je me suis dit qu'il valait mieux que je discute avec eux directement plutôt que de les envoyer là-bas ».

*(Notes de la formation des référents de parcours, 14 décembre 2012)*

Les référents doivent parfois gérer des situations de crise, en s'appuyant sur leur bon sens, alors qu'ils ont peu d'appui et de formation par ailleurs. Il leur revient de construire les limites de leur poste et de définir leur fonction. Ils doivent, selon les termes d'Ingrid Voléry « bricoler le rôle politique de la famille »<sup>333</sup>, en mobilisant leurs propres représentations de l'éducation afin de mettre en œuvre les missions qui leur sont confiées. En effet, les référents de parcours de l'agglomération grenobloise partagent peu de culture commune. Ils n'ont accès qu'à peu d'outils et nombreux sont ceux qui ont la sensation de ne pas avoir été suffisamment accompagnés.

Le référent de parcours d'Ongis témoigne ainsi de ses débuts :

« J'ai été balancé dans l'intervention sans même savoir qui j'étais, un animateur, un

---

331Formation des référents de parcours, 14 décembre 2012

332Formation des référents de parcours, 14 décembre 2012

333VOLÉRY I., « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *op. cit.*, p. 170.



éducateur... même ce qu'était le DRE ».

*(Notes de la formation des référents de parcours, 7 novembre 2013)*

Leur rôle de référent ne leur est pas précisé d'emblée à leur embauche afin qu'ils se l'approprient selon leurs sensibilités. Cependant, les référents se plaignent de ne pas être suffisamment suivis par la suite. Lors d'une formation en février 2013, une référente de parcours de la ville de Saint-Allier concède que les référents sont généralement débordés et ne prennent pas toujours le temps de faire des bilans quand ils changent de poste ou de suivis de situations. Une accompagnante de la ville de Naumur témoigne également n'avoir aucun retour des EPS en cours d'année. Lors d'un rendez-vous entre les coordinateurs de Naumur et les chargées de missions métropolitaines du pôle éducation en janvier 2013, la coordinatrice du DRE de Naumur admet que le travail de bilan et de lien entre référents et coordinateurs est peu conséquent, faute de temps à leur accorder.

L'absence de suivi rapproché par les coordinateurs ne permet pas de travailler le cadre du dispositif et les missions des référents. Dans un contexte où les référents sont fortement exposés, ces derniers ne sont pas accompagnés afin de se positionner en tant que professionnels. Ils ne sont alors pas toujours en capacité de comprendre le dispositif dans lequel ils évoluent. Lors d'une formation, les référents de parcours de Saint-Allier s'interrogent sur l'organisation actuelle de la ville, notamment le choix de distinguer les fonctions de coordinateur EPS de celles des référents de parcours. Cette méconnaissance du dispositif montre que les référents sont peu intégrés au fonctionnement général du dispositif, alors même qu'ils en font partie. En sus des analyses de la pratique mensuelles et des réunions d'équipe, quelques sessions de formation leur sont dispensées et proposées par le GIP « objectif réussite éducative ». Cependant, en 2013, sur les 1 008 300 euros de la subvention allouée au DRE sur l'agglomération, seulement 6 000 euros sont consacrés à former spécifiquement les référents, ce qui correspond à environ 0,6 % du financement total et à 2 % du nombre total des actions<sup>334</sup>. Les formations s'organisent par modules et proposent quatre jours de formation par année, dont seulement une sur la posture d'accompagnement.

Lors du bilan de 2013, une formatrice en charge du module « gestion des conflits » de la formation des référents insiste sur le fait que les référents présents lors de son module se positionnaient souvent comme des étudiants plutôt que comme des professionnels. Un référent le reconnaît :

« Il est important pour nous, qui ne sommes pas toujours formés dans le domaine du travail social, d'avoir les clés pour que nos interventions aient le plus de sens possible,

---

<sup>334</sup>Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013.

que l'on ne manque pas d'outils pour gérer au mieux notre travail ».

(Fiche d'évaluation anonyme de la formation des référents de parcours, 2013)

Les référents sont en demande d'outils et d'approfondissement des thématiques abordées lors des sessions de formation, qu'ils jugent souvent trop tardives dans l'année.

Une des référentes de Namur formées en 2013 l'exprime clairement :

« On n'est pas là pour enseigner, puisque c'est un métier en soi, mais avoir des outils méthodologiques serait bienvenu ».

(Notes de la formation des référents de parcours, 14 mars 2013)

Les référents sont aux plus près des familles, parfois dans des situations complexes et précaires et leurs propres statuts et conditions de travail sont également précaires.

Il est complexe d'établir un profil précis et homogène de la fonction de référence de parcours. L'hétérogénéité des fonctions observées est en effet fonction de la manière dont chacun investit son poste de référent. De plus, aucune culture commune à l'échelle de l'agglomération n'est créée et diffusée. Les référents façonnent leur métier et interprètent leurs missions avec leurs propres ressources. Quelle forme d'accompagnement est issue de ce fonctionnement peu formalisé ?

### **3. Accompagner un « enfant à projet »<sup>335</sup>**

La question des conditions de l'accompagnement et des accompagnateurs (ici les référents de parcours) est identifiée comme un problème par les acteurs communaux. Pourtant, les coordinateurs et les référents de parcours n'ont pas les clés pour modifier cet état de fait, qui nécessiterait des moyens et de la disponibilité. Le référent de parcours doit « faire avec »<sup>336</sup> les situations, mais également faire avec ses convictions et ses représentations afin de résoudre les situations et faire évoluer les problématiques des enfants et familles. En cela, les référents visent le plus souvent le faisable et le pragmatique davantage que le souhaitable. Ils portent une interprétation de la réussite de l'enfant, dans ce qu'ils visent pour lui. La manière dont l'accompagnement est construit permet de comprendre comment ce mécanisme s'opère. En accompagnant des familles et des enfants, les référents investissent d'abord une relation

---

335 Cette expression est tirée du terme d' « élève à projet » formulé par Anne-Claudine Oller, issu de l'expression d' « être à projet » de Philippe Perrenoud In OLLER A.-C., *Coaching scolaire, école, individu. L'émergence d'un accompagnement non disciplinaire en marge de l'école*, Université de Grenoble, Grenoble, 2011, p. 120.

336 Pour Dominique Glasman, ce « faire avec » est devenu une nouvelle norme professionnelle in GLASMAN D., « Remue-ménage dans les métiers et les professions », *op. cit.*, p. 226.

humaine et font avec leurs propres normes et leur éthique. La normativité est forte tout au long de l'accompagnement, bien qu'elle ne soit pas formulée comme telle. En visant un projet pour l'enfant, les référents croient à la vertu de l'action et plaquent inévitablement des schémas cognitifs plus généraux, en tentant de résoudre les situations et de rendre l'enfant et sa famille conformes aux attentes de la société, sans pour autant en être toujours conscients.

Pour les référents, l'accompagnement signifie investir une relation humaine et lier une relation de confiance avec l'enfant et sa famille. Lorsque les référents parlent de leur métier et de leur quotidien, ils placent l'individu au centre de leur accompagnement, en tant qu'humain. Réciproquement, la relation créée par la présence du référent en tant qu'adulte aux côtés de l'enfant suffit à rendre l'accompagnement profitable.

La coordinatrice de Saint-Allier souligne l'importance du lien de confiance et de « l'aller-vers », au centre de l'accompagnement :

« Le fait qu'il y ait un lien de confiance et quelqu'un qui puisse accompagner vers, eh bien ça impulse quelque chose. C'est vraiment important, ils vont vraiment se sentir rassurés et puis ils ont besoin de temps, et souvent l'institution éducation nationale, elle n'a pas forcément le temps et donc ils sont pris entre deux feux, où on nous dit d'aller vite. Mais accepter un soin psychologique, c'est pas forcément facile, donc le référent il va pouvoir accompagner, expliquer. Même le loisir, il y a certaines familles, c'est compliqué, de se rendre au pôle jeunesse, ou d'appeler l'école municipale de sports, c'est pas forcément simple. Rien que pour ça...

À la fois le référent de parcours c'est pas un acteur social, donc souvent ça joue aussi. Donc les familles elles ne se sentent pas, ça n'a pas la même tonalité qu'une assistante sociale de secteur ou qu'un animateur de prévention, où là ça leur renvoie des choses plus complexes, plus spécifiques. Là, il a juste vocation à aider à mettre en place ce qui a été dit, le programme d'action ».

*(Notes de l'entretien de la coordinatrice de Saint-Allier, 25 février 2010)*

Le référent est un acteur que les coordinateurs veulent différents des autres, à la marge de l'institutionnalisation et de la standardisation des actions de droit commun. Il « aide à la mise en place » et fait le lien entre les familles et les institutions, ce que Jacques Ion nomme un « travail de liaison »<sup>337</sup> entre populations et institutions.

Parfois, la présence du référent suffit, comme l'avance la coordinatrice de Naumur :

« Les référents, ils arrivent à se positionner directement, quel que soit leur profil. Mais des fois c'est la non stabilité pour l'enfant qui n'est pas terrible, quand les référents changent souvent. Par exemple, on a un enfant qui décrochait de partout, et bah pendant un an et demi il a tenu, car il y avait le même référent ».

*(Notes du rendez-vous des coordinatrices de Naumur et du GIP, 25 janvier 2013)*

---

337 ION J., « La professionnalité éducative à l'épreuve de l'individuation », *VST - Vie sociale et traitements*, 1 avril 2010, vol. 105, n° 1, p. 77.

Être présent « pour » constitue un premier élément de l'accompagnement.

Lors de la formation du 14 décembre 2012, les référentes de Saint-Allier déclarent à propos des familles :

« On est là pour leurs enfants. Ils sont contents qu'on soit là ».

Une autre référente explique alors qu'« il y a un aspect de la relation très riche avec les gamins. Avec les suivis individuels, les EPS, on peut découvrir autre chose des enfants ».

*(Notes de la formation des référents de parcours du 14 décembre 2012)*

L'enfant doit être pris en compte dans sa globalité et être considéré comme un individu, ce qui nourrit la relation d'aide.

Une des référentes témoigne d'accompagnements où elle a reçu des poèmes et des cadeaux. Pour elle, « ça instaure des relations de donnant-donnant ».

*(Notes de la formation des référents de parcours du 14 décembre 2012)*

Les référents font référence à l'humain dans leurs accompagnements. Il leur est nécessaire de souligner que les enfants suivis font preuve d'une grande richesse humaine et qu'ils instaurent une relation humaine. Une fois la relation établie avec la famille et l'enfant, le référent endosse alors littéralement son rôle, en « faisant référence » pour le public accompagné. En gagnant progressivement la confiance des familles, il peut alors instaurer une relation d'aide.

Il travaille « sur » l'humain, en cherchant à améliorer la confiance en soi et l'estime de l'enfant, sa créativité, sa curiosité ou encore son esprit critique<sup>338</sup>. L'enfant et sa famille doivent rétablir leur estime d'eux-mêmes afin de mobiliser leurs ressources personnelles pour faire face à leurs problèmes. Pour les référents, l'objectif est de replacer l'enfant à sa place d'enfant ou de valoriser sa place d'adolescent. Se concentrer sur l'individu et ses ressources est une manière de faire de vertu nécessité, puisque les référents jugent difficile d'intervenir directement sur les fonctionnements familiaux ou les situations de vie complexes.

Pour une des référentes de parcours de Saint-Allier :

« “On fait avec”, on n'essaie pas de changer la situation, on essaie de mettre des mots sur des choses, sans trop entrer dans les détails ».

*(Notes de la formation des référents de parcours, 1<sup>er</sup> février 2013)*

En accompagnant, ils travaillent « sur » l'humain et « font avec » les situations, mais également avec leurs propres ressources. Ils s'appuient sur leurs propres perceptions des situations, bien qu'ils reçoivent généralement une commande de l'EPS qui définit leurs missions. Toutefois, les

---

<sup>338</sup>Comme le rappelle un des formateurs intervenant lors de la formation des référents de parcours. Médiateur familial et formateur à l'institut de formation du travail social, il intervient chaque année dans le module de formation des référents de parcours « L'enfant et l'évolution de la cellule familiale ».

référents concèdent qu'ils sont conduits à interpréter cette commande, notamment lorsqu'elle porte sur « reprendre confiance en ses capacités », « prendre plaisir dans les apprentissages », « prendre de l'autonomie » ou encore « remonter ses résultats scolaires en se mettant au travail »<sup>339</sup>. Ces propositions d'action et de résultats attendus laissent le champ libre aux référents. Chacun à leur manière, ils construisent une réponse dans l'action, en s'adaptant à l'enfant qu'ils accompagnent et à l'environnement familial et territorial. Une des référentes de Naumur admet que « même si la décision est commune, dans la mise en place des demandes et des attentes entre l'institution et les familles, ça n'est pas toujours simple »<sup>340</sup>. Les référents doivent concilier les attentes des familles et celles de l'EPS, qui ne portent pas toujours sur les mêmes objectifs. Chacun utilise ses propres références et outils. Pour certains, il s'agit davantage de « transmission », pour d'autres, de « poser un cadre », parfois de le travailler avec les enfants, parfois de l'imposer. Certains exigent que les parents soient toujours présents lorsqu'ils interviennent à domicile. Il revient aux référents d'inventer un cadre en tant qu'adulte et de l'imposer ou de le négocier avec les parents lorsqu'ils interviennent à domicile. Lors des formations, l'ensemble des référents s'accordent sur leur rôle de médiateur entre la famille, l'enfant et les institutions.

Lors d'une formation, une référente souligne le rôle de médiation :

« Notre rôle, c'est de créer une relation de médiation, grâce à une posture de neutralité. Il faut qu'on fasse adhérer l'enfant et la famille à la commande. On n'a pas à juger ou dénigrer le travail des professionnels, mais poser le cadre ».

*(Notes de la formation des référents de parcours, 14 mars 2013)*

Le rôle de médiation, qui sous-entendrait une posture de neutralité, apparaît comme une ligne de conduite à tenir pour les référents. Toutefois, des perceptions et des savoir-faire différents apparaissent selon les dispositifs et les référents de parcours. L'accompagnement apparaît fortement subjectif, chacun devant composer avec sa propre éthique afin de façonner son rôle. Comme la coordinatrice de Saint-Allier le rappelle, « la réussite éducative, c'est l'épanouissement de l'enfant dans son environnement global, avec ses difficultés et ses potentialités »<sup>341</sup>. Le cadre du dispositif et les notions de « fragilités » et de « réussite éducative » étant extensifs<sup>342</sup>, les référents investissent le concept de « réussite » avec leurs propres normes et en fonction de leur propre histoire. Alors que certains sont en recherche d'outils plus

---

339L'ensemble de ces propositions sont issues de situations de la ville de Saint-Allier, anonymisées afin de servir d'études de cas lors de la formation des référents de parcours du 14 mars 2013.

340Formation des référents de parcours, 14 mars 2013.

341Réunion avec l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), décembre 2012.

342Le deuxième chapitre replace ces catégories extensives dans le contexte de l'évolution de l'action publique.

théoriques lors des formations, d'autres s'inscrivent dans une conception de l'action qui se construit par l'expérience pratique et concrète.

Le bilan d'une formation permet d'en avoir un aperçu :

« La formation arrive un peu tard dans l'exercice de l'emploi. En effet, cela faisait déjà environ deux mois que j'étais référent de parcours. La partie théorique m'avait déjà (en partie) été expliquée par mes coordinatrices, et l'apprentissage des missions et du rôle d'un référent de parcours ne peut pas être théorique. Il n'y a qu'en allant sur le terrain que l'on peut se former. Pourquoi ne pas faire intervenir directement des référents de parcours plus expérimentés, afin qu'ils nous racontent leurs expériences, leurs difficultés, et comment évolue un référent au fil des années. Un socle un peu plus pratique et moins théorique pourrait être bénéfique lorsque la réunion intervient plusieurs mois après le début de la prise de poste d'un référent ».

*(Bilan anonyme d'un référent de parcours, formation des référents de parcours du 7 novembre 2013)*

Le référent s'engage dans ses missions au travers d'un savoir-faire tiré de sa propre expérience<sup>343</sup>. Puisque ce savoir-faire s'élabore chemin faisant, cela leur octroie une liberté d'interprétation que cache l'absence de cadre structurant. Nombreux sont ceux à se questionner sur leur rôle et à éprouver des difficultés à savoir s'ils sont ou non « hors cadre ». Certains disent sortir de leurs missions premières, sans qu'il soit aisé d'identifier le cadre de leurs missions.

Une référente de parcours de Saint-Allier témoigne des frontières floues de ses missions :

« Moi, ça m'est arrivé de remplir des dossiers CAF avec la famille, parce qu'ils n'y arrivaient pas, ou de téléphoner pour la carte vitale pour la famille. Mais j'ai jugé que c'était mieux que de laisser faire la fille qui était en CE1. Après j'en ai parlé aux coordo, car je savais bien que j'étais hors cadre. Mais l'important, c'est de garder sa place ».

*(Notes de la formation des référents de parcours, mars 2013)*

D'autres posent directement la question en formation « à partir de quel moment on est hors cadre ? » ou s'interrogent sur leur place vis-à-vis des éducateurs de prévention avec qui ils travaillent sur la commune. Certains se questionnent sur leur implication personnelle et émotionnelle dans la relation liée avec l'enfant, se demandant si « la dimension affective est un frein ? »<sup>344</sup>. Ces questions, auxquelles peu de réponses sont apportées, donnent à voir des professionnels dont l'action est peu encadrée par leurs structures. Lorsque la référente de parcours se demande si elle ne joue pas, lors de certains accompagnements, le rôle d'une éducatrice de prévention, c'est oublier qu'un professionnel de l'action sociale ou éducative

---

343Le chapitre 2 identifie également l'importance de l'expérience individuelle pour les membres de l'équipe politique de la ville de la communauté d'agglomération.

344Ces propos sont issus de la formation des référents de parcours du 14 décembre 2012.

intervient rarement seul et sans structure. Son rôle se forge par sa culture professionnelle, l'histoire et les orientations de son institution. Or, les référents de parcours sont peu appuyés et cadrés par leur institution, par les acteurs du dispositif de réussite éducative et par leurs coordinateurs. Si cette liberté d'action fondée sur l'expérience de chacun est conçue par les coordinateurs comme féconde, les référents construisent alors seuls leurs accompagnements, sans pouvoir s'appuyer sur une réflexion collective en matière éducative.

Face à des situations familiales et éducatives dont la difficulté peut grandement varier, l'accompagnement des référents doit s'adapter, entre effets « coup de pouce » ou « pompier », en intervenant en urgence. Les professionnels peinent à prendre du recul, dans des contextes de travail où « parfois on ne prend pas le temps de réfléchir sur le long terme »<sup>345</sup>, comme le concède un référent. L'observation des comportements parentaux et des enfants suivis est imbriquée dans la relation d'aide. Peu d'espaces et de temps pour réfléchir aux situations et contextes éducatifs existent, ce qui conduit les référents à être directement dans une posture de remédiation. Ils réagissent alors avec leurs propres moyens. Cet engagement dans la relation, où ils ne sont pas réellement accompagnés, les empêche de remettre en cause leur action et le fonctionnement du dispositif. Ainsi, la culture familiale des parents, leur rapport à l'institution scolaire ou leur situation économique ne sont pas envisagés. L'éducation de ces familles apparaît comme un processus défaillant sur lequel il faudrait remplacer une pièce ou changer un roulement. La simplification de la réalité conduit les référents à simplifier également leur action, alors qu'ils n'ont pas toutes les clés en main pour analyser les situations. Ils visent une action pragmatique, qui leur apparaît comme la seule solution viable. Pour Gilles Pinson, « À travers l'instrument “projet”, l'action publique urbaine devient une action pragmatique dans laquelle le “faisable” tend à l'emporter sur le souhaitable »<sup>346</sup>. Encadrés par le dispositif, les référents visent la réussite d'actions qu'ils jugent faisables et qui cadrent avec un parcours d'actions défini par l'EPS. Dès lors, on s'interroge sur la question de l'ambition visée pour ces enfants par les référents. En intégrant les enfants dans un parcours, ils valorisent l'idée de projet et de trajectoire. Tout enfant et famille, qui n'a pas de projet ne se situe pas dans une démarche d'amélioration de sa situation, pourtant jugée fragile voire précaire. La logique de projet présente dans les politiques sociales, soulignée par Marie-Christine Jaillet, s'inscrit dans une conception « quasi “managériale” » de la condition humaine, qui procède par objectifs et

---

345Référent de parcours, bilan anonyme de la formation des référents de parcours du 14 novembre 2013.

346PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *op. cit.*, p. 206.

par moyens<sup>347</sup>.

Inscrit dans une logique programmatique, l'accompagnement vise surtout à autonomiser les enfants et les familles, comme l'exprime clairement une référente : « Autonomiser, c'est le but du DRE »<sup>348</sup>. Pour Pascal Roquet, « L'accompagnement devient une offre qui permet “d'encadrer des autonomies menacées, de les suivre, voire de les guider, dans leurs cheminements quelque peu chaotiques” » (Boutinet et al, 2007, p. 244) »<sup>349</sup>. En visant l'autonomie, les référents travaillent sur l'estime de soi et la confiance des publics à devenir acteurs de leur vie, notamment en les valorisant. Les enfants et les parents doivent alors se mettre en action, mais également en mots. Pour Stéphanie Goirand, « Ils sont invités à s'engager dans une démarche de construction de leur propre trajectoire, soutenus, accompagnés, appuyés, par une série de professionnels. Par cette dynamique d'“activation” de la personne, c'est aussi leur autonomisation et leur responsabilisation qui sont en jeu »<sup>350</sup>. Les individus deviennent responsables de leurs parcours et de leurs projets.

Cette individualisation de l'action permet aux référents de s'adapter à toutes les situations, aussi diverses qu'elles soient. Dans la définition d'un projet pragmatique, l'autonomie, l'intégration et l'insertion des individus dans la société sont visées. Ainsi, sont façonnés des « enfants à projet ». Dans son étude sur le coaching scolaire, Anne-Claudine Oller parle d' « élèves à projets » en faisant référence à l'orientation de l'enfant : « L'éducation à l'orientation apparaît nécessaire dans la formation de l'élève afin qu'il puisse devenir un “être à projets”, conforme aux “attentes de la société” et plus particulièrement du monde du travail »<sup>351</sup>. La norme de l'employabilité est présente au sein du dispositif de réussite éducative, alors que les parents doivent « valoriser leurs compétences » et les référents « valoriser ses capacités [à l'enfant] d'expression tout en apprenant à s'exprimer de façon adaptée »<sup>352</sup>. Cette norme transparaît au travers de la norme scolaire, les référents étant chargés d'apporter une aide sur la motivation des jeunes, leur méthodologie, l'organisation du travail scolaire ou la « compréhension du jeu scolaire » et du « métier d'élève »<sup>353</sup>. Ces objectifs permettraient d'apprendre à « maîtriser les routines

---

347JAILLET M.-C., « La proximité : une nouvelle axiomatique de l'action publique », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 283.

348Notes de la formation des référents de parcours du 14 décembre 2012.

349ROQUET P., « L'émergence de l'accompagnement », *Recherche et formation*, septembre 2009, n° 62, p. 17.

350GOIRAND S., « L'individualisation des politiques socioéducatives : famille sous assistance ou famille sous surveillance », *op. cit.*, p. 36.

351OLLER A.-C., *Coaching scolaire, école, individu. L'émergence d'un accompagnement non disciplinaire en marge de l'école*, *op. cit.*, p. 121.

352L'ensemble de ces propositions sont issues de situations de la ville de Saint-Allier, anonymisées afin de servir d'études de cas lors de la formation des référents de parcours du 14 mars 2013.

353Pour reprendre les termes employés lors de la formation des référents de parcours portant sur la remobilisation et l'accompagnement à la scolarité.



matérielles : exactitude, préparation du cartable, regard systématique sur le cahier de textes, organisation de son propre travail »<sup>354</sup>. Les normes de l'employabilité et de la scolarité s'inscrivent dans une logique de socialisation, tel que Dominique Glasman le souligne : « une intégration des attentes de l'école qui peut aller jusqu'à un travail explicite de "socialisation", si les enfants ou les adolescents sont jugés hors d'état, vu leur agitation incoercible ou leur incapacité à "tenir en place", de suivre avec profit les apprentissages de l'école »<sup>355</sup>. La question de l'attitude des élèves est liée au comportement social des enfants et à leur inscription dans la société. Comme tout processus éducatif, les normes sont présentes, portées par l'ensemble des acteurs, mais elles sont peu objectivées par ces professionnels qui se situent au bout de la chaîne du dispositif.

Au final, les référents de parcours doivent faire avec leurs propres normes et leur expérience humaine dans une logique pragmatique, afin d'élaborer, souvent seuls, des parcours éducatifs. Par son fonctionnement aux limites lâches et peu définies, le dispositif contraint les professionnels à puiser dans leurs propres ressources et à façonner une action publique auto-centrée et pourtant normative. En s'appuyant sur la notion de « bricolage », employée par les professionnels à tous les niveaux du dispositif, les acteurs du dispositif se placent au cœur du processus qu'ils doivent sans cesse adapter, en niant toute explication structurelle et contextuelle. Les référents peinent à concevoir le dispositif au-delà de leur quotidien de travail et à l'inscrire dans des enjeux plus globaux, alors même que des normes et des valeurs sont en jeu. La croyance en une action publique efficace perdure au contact de publics en difficulté. L'approche par les instruments soutient que « l'instrument est efficace en ce qu'il contraint les pratiques de ceux qu'ils s'attachent »<sup>356</sup> : le dispositif de réussite éducative contraint les parcours des enfants et des parents, mais également les pratiques des professionnels, sans que cette contrainte soit mise à jour.

---

354GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, op. cit., p. 162.

355Ibid., p. 131.

356HALPERN C., P. LASCOUMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, op. cit., p. 225.

## Conclusion du chapitre 4

L'action éducative métropolitaine s'adresse-t-elle aux enfants ou aux professionnels ? Il est en réalité plus question d'instruments d'action publique et de professionnels que d'enfants. Le dispositif de réussite éducative constitue en lui-même un instrument, composé d'une multitude d'outils et de procédures qui lui donnent corps. En investissant les procédures et outils, les acteurs rencontrés soutiennent l'image d'une action publique moderne. Parallèlement, le cadre procédural n'empêche pas une large part laissée à l'interprétation personnelle et aux normes individuelles. En effet, l'absence de cadre tracé au démarrage des dispositifs et la faible définition des missions des coordinateurs du dispositif de réussite éducative, constitutive de leur fonction, les a conduits à s'approprier fortement leurs dispositifs respectifs. Pour les faire leurs, les acteurs investissent personnellement ces procédures et font preuve d'un engagement dans le dispositif et dans leurs missions. Pour les coordinateurs et les référents, l'action ne semble s'élaborer qu'à leur niveau. Les coordinateurs se placent au centre de ce dispositif et cherchent à s'aménager des marges de manœuvre pour agir sur l'architecture et le fonctionnement du dispositif. Si les coordinateurs se sont attachés au développement d'outils et de procédures, les référents de parcours, quant à eux, ont investi la médiation et l'accompagnement, soit des compétences de l'ordre du relationnel. C'est aux référents qu'incombe la relation éducative, principalement centrée sur une prise en charge individuelle.

Cette évolution, qui pousse à une individualisation croissante, ne s'explique pas uniquement par l'action des coordinateurs et référents. Elle s'inscrit dans un contexte plus général observé au niveau des politiques sociales. Elle est encouragée par le pilotage technique du GIP, les individus étant également pris dans un système de contraintes inter-institutionnelles et un pilotage politique qui les contraint à penser ainsi<sup>357</sup>. L'individualisation de la prise en charge, par un adulte seul face à l'enfant, pose des questions plus larges que le seul fonctionnement du dispositif. Le dispositif s'appuie sur la subjectivité des professionnels, notamment ceux qui sont situés en face-à-face avec les enfants et leurs familles. Lorsque ces prises de positions subjectives ne sont pas formulées et ne font pas l'objet de discussions et de critiques collectives, elles sont circonscrites à l'intimité de la relation entre l'enfant et l'éducateur. La subjectivité qui fonde la relation éducative encourt le risque de n'être que peu considérée et reléguée au rang

---

<sup>357</sup>Ce contexte est approfondi dans les chapitres qui suivent.

des doutes personnels par les pilotes communaux et institutionnels du dispositif. En outre, du point de vue de la relation éducative, l'individualisation de l'accompagnement pose question, car elle s'inscrit dans le seul temps présent. Puisque ne compte que l'enfant accompagné le temps de sa séance hebdomadaire, cette individualisation interroge le concept même d'éducation, qui implique un processus long. Elle questionne également la reconnaissance de l'individu, qui doit exhiber une partie de sa vie de famille et de son intimité. Plus encore, cela pose la question d'une éducation seulement assurée en individuel, alors que « le groupe nous dit Henri Wallon, est conjointement “initiateur de pratiques sociales”, confronte à des règles impersonnelles, pousse chacun à prendre une place singulière et à y être reconnu »<sup>358</sup>. Enfin, puisque la réflexion se construit surtout dans l'action, ici individuelle, l'éducateur parvient difficilement à penser de manière plus globale la situation et à l'inscrire dans une réflexion collective, quelle soit territoriale ou sociétale. L'individualisation de l'accompagnement interroge directement la forme de l'action sociale locale. Elle risque de se transformer en simple exercice de compassion, « Faute d'assurer un accès inconditionnel aux droits, faute de consacrer les moyens nécessaires à une action correctrice des inégalités »<sup>359</sup>, ce qui serait pour René Ballain le signe de son impuissance. Sans préfigurer de l'impuissance de ce dispositif à agir sur les causes sociales, nous constatons qu'il porte une vision du monde social. Loin d'être uniquement une technologie neutre, le dispositif porte des valeurs et est mis en place afin de réguler le monde social qu'il participe à définir. Du dispositif découle une « matrice de la sollicitude »<sup>360</sup>, encouragée par les concepts de « proximité » et d'« adaptabilité ». Si le dispositif porte des normes et une vision du monde, il est pourtant « essentialisé », en ce sens que son fonctionnement et ses procédures constituent l'essentiel des réflexions sur l'action éducative.

---

358BERNARDIN J., « Comment traite-t-on la grande difficulté scolaire dans l'école? Hors de l'école? Ensemble ? », Centre Alain Savary de l'INRP, Lyon, 2011, p. 8.

359BALLAIN R., « Introduction générale : les politiques face à la question sociale et à la question urbaine », *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 17.

360VOLÉRY I., « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *op. cit.*, p. 175.

## CHAPITRE 5. UN CADRE PROCÉDURAL POUR COORDONNER

Le dispositif de réussite éducative analysé au chapitre précédent constitue un des instruments de l'action éducative métropolitaine. Il permet une observation approfondie des rapports de pouvoir et des enjeux autour de l'éducation à l'échelon de l'agglomération grenobloise. En effet, la communauté d'agglomération (la Métro) coordonne les dispositifs de réussite éducative communaux, au travers du pilotage d'une structure juridique propre, un groupement d'intérêt public (GIP). L'analyse porte sur le pilotage du dispositif au travers du GIP « objectif réussite éducative », soit le cadre élaboré par la communauté d'agglomération et son propre rôle au sein de son action éducative.

Cette structure juridique relativement récente a pour vocation de coordonner les dispositifs de réussite éducative communaux. La première circulaire de la direction interministérielle à la ville datant de juin 2005 impose aux acteurs locaux intéressés par la mise en place d'un DRE un portage juridique spécifique<sup>361</sup>. Alors que la plupart des territoires en France choisissent de faire porter leur dispositif par des caisses des écoles et des centres communaux d'action sociale (CCAS), en Isère, ce sont quatre GIP qui voient le jour, sur les six projets présentés au gouvernement<sup>362</sup>. Le territoire de la communauté d'agglomération de Grenoble choisit de faire porter juridiquement son DRE par un GIP dénommé « objectif réussite éducative », créé en 2006. Ses différents membres signent une constitution constitutive le 19 octobre 2006, qui définit l'objet du GIP. Le groupement est constitué de l'État, représenté par la préfecture départementale, du conseil général, de la communauté d'agglomération et de onze villes de l'agglomération<sup>363</sup>. L'article premier définit que le groupement « a pour objet l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique concertée de développement social urbain en matière d'Éducation et de réussite éducative intéressant les communes et les personnes morales de droit public désignées à l'article 2 de la présente convention »<sup>364</sup>. La communauté d'agglomération se

361Plusieurs structures juridiques sont désignées par la circulaire : une caisse des écoles aux compétences élargies, un établissement public local d'enseignement (EPL), un groupement d'intérêt public ou toute autre structure juridique dotée d'une comptabilité publique.

362Selon le rapport présenté à la DIV en 2006 par Dominique Glasman et Odile Joly-Rissoan, sur les 72 DRE étudiés sur le territoire national, 34 sites s'étaient appuyés sur une caisse des écoles, 22 sur un CCAS, treize sur un GIP et deux sur un EPLE.

363Onze villes de l'agglomération se sont engagées au départ sur le DRE : Aubigné, Combes, Eournis, Mirmande, Montvert, Naumur, Ongis, Saint-Allier, Saint-Gelais, Vanuxen, Ventadour, puis dès 2011, elles ne sont plus que neuf. L'introduction générale retrace cette évolution.

364Convention constitutive du Groupement d'Intérêt Public « Objectif Réussite Éducative », 19 octobre 2006, p. 3.

voit chargée de « la coordination générale, la mutualisation et la capitalisation des pratiques, et, au besoin, la formation d'acteurs et l'évaluation globale », tandis que chaque commune prend en charge la mise en œuvre concrète des dispositifs sur son territoire, soit « l'élaboration, la conduite, et l'évaluation des projets locaux de réussite éducative, en lien et collaboration avec les services du Département, de l'État notamment les services de l'Éducation Nationale, et la Caisse d'allocations Familiales »<sup>365</sup>.

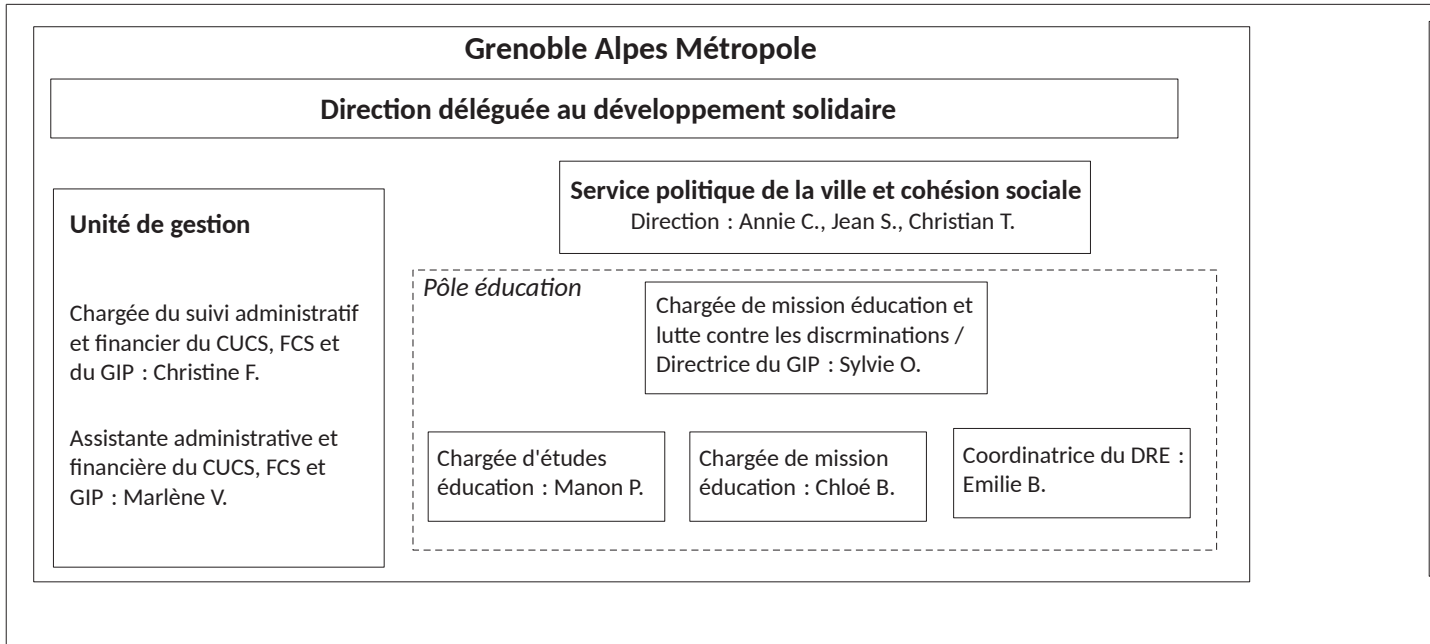
Dès les premiers mois, le service politique de la ville de la communauté d'agglomération prend en charge la gestion du GIP. Le suivi administratif est assuré par la chargée de suivi administratif et financier du CUCS, rattachée d'abord au service politique de la ville, puis à l'unité de gestion, service administratif chargé de la gestion administrative et financière du service politique de la ville. Le chef de service politique de la ville assume la direction du GIP, alors que la coordination d'agglomération du GIP est dévolue à la chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations de ce même service. Dès 2011, à la création du poste CIFRE chargée d'études éducation, la coordination d'agglomération est partagée entre deux personnes<sup>366</sup>. Les chargées de mission éducation sont en charge du fonctionnement de la thématique éducation du CUCS ainsi que le DRE, bien que ce dernier soit piloté politiquement par le conseil d'administration du GIP et se rattache juridiquement au GIP. Ces chargées de mission travaillent en collaboration étroite avec le chargé des dispositifs de la politique de la ville de l'inspection académique, puisque l'éducation nationale est un des acteurs partie prenante du GIP.

---

365Op. cit. p. 5

366Sylvie O. et moi-même, cf. Annexe 2

Figure 4: Organigramme de la coordination d'agglomération du DRE et des pilotes techniques du GIP



Lors de la mise en place du GIP « objectif réussite éducative », la communauté d'agglomération alloue des moyens humains et organisationnels, ce type de structure juridique étant alors peu d'usage au sein de la collectivité. Rapidement, la communauté d'agglomération se centre sur la mise en fonctionnement de cette structure juridique et les agents doivent faire fonctionner des procédures et des outils afin de répondre aux exigences de l'État en termes d'évaluation et de suivi. Les acteurs se concentrent alors tant sur le fonctionnement complexe et inhabituel de l'instrument d'action publique que leur gestion devient la norme des lieux de travail collectifs. À distance des quartiers et des populations accompagnées, l'action éducative métropolitaine mise en place se fonde sur une représentation de la réalité chiffrée, rationnelle et pragmatique. Pourtant, bien que cette visée pragmatique et rationnelle porte à croire que l'action publique ainsi construite serait stable et sans enjeux de pouvoir, l'instrument d'action publique concentre de nombreux rapports de force et de places. Si ces derniers ne sont pas formulés comme tels, ils offrent une représentation du problème éducatif local particulière, partagée entre une rationalisation de l'action publique affichée et une interprétation des enjeux subjective et individuelle.

Dans un premier temps, le regard portera sur la relation entre les villes et la communauté d'agglomération, relation qui est d'abord fondée sur des procédures de gestion. La coordination d'agglomération, appuyée sur la technicité de l'action publique menée, véhicule standards et normes. Les outils permettent à la communauté d'agglomération d'observer les accompagnements effectués sur les communes. Dans un deuxième temps, le chapitre analyse le groupe de travail animé par la communauté d'agglomération qui réunit l'ensemble des coordinateurs. Officiellement, si l'agglomération souhaite construire une culture commune par le biais de l'animation de ces groupes métropolitains, dans les faits ce sont surtout les procédures et fonctionnements qui sont travaillés au sein de ces groupes de travail. L'espace collectif est alors investi comme un espace d'explicitation et d'appropriation des procédures. La coordination d'agglomération façonne son identité autour de la diffusion d'outils et la recherche de « bonnes pratiques ». L'institution métropolitaine instaure finalement une culture commune fondée sur des éléments technico-gestionnaires. Dans un troisième temps, l'analyse porte sur les rapports de pouvoir qui se cristallisent à l'heure du partage de l'enveloppe financière du dispositif. Le cadre procédural devient la cible des enjeux d'une relation complexe entre les villes et la communauté d'agglomération.

## A. Les outils au centre de l'interaction

L'analyse porte sur les procédures en vigueur à l'échelon d'agglomération ainsi que sur leurs usages et appropriations par les différents acteurs, tout particulièrement les villes. Les procédures et ces indicateurs sont compilés par la communauté d'agglomération dans des tableaux de pilotage sur la base de données exigées aux villes chaque année. Toutefois, ce ne sont pas seulement les objets en tant que tels qui sont dignes d'intérêt, mais également leurs usages et leurs portées. Comme le soutiennent Eve Chiapello et Patrick Gilbert, « « Il faut que cet indicateur soit associé à d'autres choses : une intention gestionnaire (i.e. ayant un lien avec la performance), des éléments techniques ou non (des procédures, des réunions, des écrits...). Il faut aussi qu'il soit relié à autrui, qu'il serve à plusieurs, qu'il équipe la communication entre des personnes. Bref, son univers est autant social que technique »<sup>367</sup>. L'indicateur, l'outil ou la procédure comportent une finalité organisationnelle, en ce sens qu'ils traduisent la perception que les pilotes ont de l'action et de leur pouvoir sur ceux sur qui s'exercent les procédures. L'outil de gestion « n'est jamais le simple résultat cristallisé d'une connaissance opératoire et d'un contexte organisationnel vide. Il est rempli de "quelque chose" : un contenu gestionnaire qui lui a été incorporé dans sa construction. C'est une boîte noire qui peut être ouverte. Sa signification n'est pas totalement enfouie dans l'objet : elle est rendue visible à chaque utilisation et peut ainsi être interrogée »<sup>368</sup>. Puisque l'outil concentre des attentes différentes, il permet de saisir la manière dont chacun conçoit le rôle de la communauté d'agglomération au sein du dispositif.

D'abord, ces outils participent à catégoriser la population du dispositif et les représentations qu'il en résulte. Les données issues de ces tableaux, élaborées sous la forme d'indicateurs sont intéressants en tant que pratiques institutionnelles. Ensuite, ces outils s'ancrent dans un langage gestionnaire<sup>369</sup> et deviennent le support de la relation entre la communauté d'agglomération et les villes.

---

367CHIAPELLO È. et P. GILBERT, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, 11 mai 2012, vol. 75, n° 1, p. 3.

368Ibid., p. 5.

369Le langage gestionnaire est également en place au sein de la communauté d'agglomération, ce qui a été analysé dans la première partie de la thèse.



## **1. Le fantasme du tableau de bord ou comment cartographier le réel**

En fin d'année, à chaque période de bilan du dispositif, la Métro exige des villes qu'elles lui transmettent un ensemble de documents et qu'elles renseignent des données. Ces données sont transmises par la communauté d'agglomération à l'État (précisément à une agence nationale, l'ACSÉ qui finance en partie le dispositif) et lui permettent d'opérer un suivi général des neuf dispositifs communaux. De tableaux d'évaluation, de suivi et de bilan des actions menées dans le cadre de leur dispositif sont alors renseignés. La coordinatrice d'agglomération compile ensuite une partie de ces données dans des tableaux de bord généraux et effectue des calculs qui servent aux bilans exigés par l'ACSÉ. Les tableaux de bord permettent à la communauté d'agglomération de mettre en forme une réalité très hétérogène et diffuse sur chacune des neuf communes. Un premier tableau général regroupe des informations concernant l'ensemble des actions financées dans le cadre des dispositifs.



Le tableau comptabilise le nombre d'enfants suivis, leur sexe et leur âge dans le cadre de l'ensemble des actions du dispositif ainsi que les principaux domaines des professionnels qui orientent les familles vers le dispositif. Sur la base de ces chiffres, la communauté d'agglomération calcule le taux d'individualisation qui constitue l'un des indicateurs demandés par l'ACSÉ et que l'agglomération s'est attachée à prioriser. Les communes renseignent peu l'indicateur qualitatif « impact qualitatif de l'action sur le public touché » ou conservent tels quels les commentaires des années précédentes. Généralement, les villes reportent les données de leurs propres tableaux de suivi des enfants dans ce tableau, ou le renseignent sur la base des données communiquées par les associations communales qui organisent certaines actions financées par le dispositif. La coordination d'agglomération n'exige aucune donnée nominative. Les communes et les associations doivent faire leurs propres calculs sur la base de leurs données nominatives. Elles anonymisent alors les données du dispositif.

Un second tableau permet d'obtenir des informations plus détaillées concernant le suivi des enfants dans le cadre d'un parcours personnalisé. Il s'agit de suivis pour lesquels il est possible d'obtenir des données sur le démarrage de leur parcours dans le dispositif et le cas échéant les raisons. Ces suivis ont fait l'objet d'une autorisation d'entrée dans le dispositif par le coordinateur communal ou l'équipe pluridisciplinaire de soutien. En sus de ces informations générales, le tableau est composé de 49 indicateurs répartis en trois thématiques : les principales difficultés repérées lors du diagnostic, par domaines, les principales propositions apportées par les partenaires, ainsi que les évolutions constatées dans le cadre de l'accompagnement personnalisé.





Le tableau, peu lisible, précise que chaque suivi peut faire l'objet de plusieurs difficultés, propositions ou types d'évolution. Sur la base de ces trois tableaux, la communauté d'agglomération obtient uniquement de grandes tendances sur chacune des villes. En effet, sur la base de leurs tableaux nominatifs, les coordinateurs communaux extraient les données exigées par la communauté d'agglomération et les transforment en données relatives générales. Sur certains territoires, il leur faut l'aide des coordinateurs EPS qui mettent à jour leurs propres tableaux ou leur transmettent directement les données de ces suivis, en l'absence de tableaux généraux communaux. Par ailleurs, les coordinateurs DRE relaient la demande de la communauté d'agglomération aux associations qui effectuent des suivis individualisés. Ces dernières n'ont pas toujours l'ensemble des données demandées par la Métro et toutes les situations ne sont pas forcément étudiées au sein d'une EPS. Ce processus, qui comporte de nombreux filtres, se répète sur les neuf dispositifs, de manière différente. Sur la base de ces données, la communauté d'agglomération additionne par exemple les difficultés rencontrées et les transforme en un pourcentage, sur la base du total des difficultés rencontrées. Seulement, chaque situation peut présenter plusieurs difficultés ou plusieurs résultats positifs : ainsi, si une ville compte 120 suivis individualisés, 210 difficultés peuvent être identifiées. Les pourcentages issus de chaque difficulté se rapportent au nombre de difficultés observées sur l'ensemble des territoires et non pas à chaque suivi. Les chiffres issus de ces calculs ne représentent alors que des tendances générales.

Enfin, un dernier tableau est renseigné par les coordinateurs communaux au sujet de l'encadrement des actions communales. Il permet d'obtenir le nombre d'EPS fixes et individuelles<sup>370</sup> réunies sur les communes ainsi que leur périodicité. Les acteurs absents lors des EPS sont également signalés (associations, santé, conseil général, etc.), ainsi que « le nombre de jours entre le repérage de la situation et son traitement » par l'EPS. Les villes doivent également estimer, en équivalent temps plein, combien de temps est consacré aux fonctions administratives, à la coordination du DRE, des EPS et à l'accompagnement par les référents de parcours.

---

370 Pour la distinction entre ces deux types d'EPS, voir le chapitre précédent.

Figure 7: Tableau de bilan du fonctionnement des EPS et du DRE, année 2012

<b>DRE – AGGLOMÉRATION – TABLEAU DE BILAN : FONCTIONNEMENT</b>				
<b>JANVIER-DÉCEMBRE 2012</b>				
<b>COMMUNE DE :</b>				
<i>Coordination du DRE</i>				
	<i>ETP (Nb)</i>	<i>Financements DRE</i>		
Sur les fonctions de coordinateur DRE				
Sur les fonctions de coordinateur EPS				
Sur les fonctions de référents de parcours				
Sur les fonctions administratives				
<b>Fonctionnement des EPS</b>				
<i>Modalités de fonctionnement</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>≤ 4 semaines</i>	<i>6 semaines</i>
Présence tissu associatif (prévention)				
Présence tissu associatif (animation culturelle, sportive...)				
Présence Education Nationale 1er degré				
Présence Education Nationale 2ème degré				
Présence professionnels du CG 38				
Présence professionnels de santé				
Nombre d'EPS fixes sur le territoire (ex : 1 collège, 1 primaire)				
Périodicité des EPS fixes ( <b>mettre une croix</b> )				
EPS « individuelles » : Nb				
Nombre de jours entre repérage et traitement d'une situation				

Source : GIP « objectif réussite éducative », année 2012

Les tableaux constituent la base du bilan annuel entre les communes, la Métro et l'ACSÉ. Ils constituent un bilan stratégique puisque l'évaluation de l'année écoulée se double d'une demande de subventions pour l'année suivante. L'ensemble des données issues des tableaux permet d'obtenir les totaux ainsi que des moyennes sur l'agglomération. Lors de cette période de bilan annuel, la coordinatrice d'agglomération est fréquemment en relation par courriel et téléphone avec les villes afin de leur communiquer les éléments à fournir dans le but d'obtenir la subvention demandée auprès de l'ACSÉ. La coordinatrice leur demande alors de renseigner les tableaux de suivi ci-dessus, ainsi que des documents concernant spécifiquement les démarches financières. Les communes doivent veiller à rendre les informations cohérentes entre tous les outils dont se servent les institutions : les formulaires du logiciel de gestion de la politique de la ville, Poliville, les formulaires CERFA de la préfecture et les tableurs de la communauté d'agglomération. Les courriels envoyés par la coordinatrice d'agglomération aux villes à chaque période de programmation financière illustrent la complexité du processus.

Bonjour,

Vous trouverez ci-joints :

[...]

le certificat d'engagement à remplir et faire signer (par élu référent ou maire, ou président pour associations) en listant les actions de votre territoire\* (joindre un tableau) avec l'intitulé, le n°, le montant de la subvention accordée, et effectivement demandée (totalité ou %) : si vous ne sollicitez pas le reste de la subvention il faut donc le préciser. Nous attirons votre attention sur la concordance qu'il doit y avoir entre ce certificat et les éventuels reliquats indiqués sur Poliville (si totalité de subvention demandée, il ne doit pas y avoir de reliquats dans vos bilans). Ce document doit nous parvenir au plus tard le 14/10. Sinon le versement risque de ne pas pouvoir intervenir avant décembre.

Enfin, pour les communes, nous devons fournir un taux d'individualisation prévisionnel (je rappelle que l'an dernier il était en moyenne de 43%; les priorités de l'ACSÉ fixent un objectif à atteindre de 60% cette année - cf se référer à la circulaire CUCS [contrat urbain de cohésion sociale]) : merci d'estimer ce taux à partir des informations dont vous disposez et de me le transmettre au plus tard mardi 11/10.

Nous sommes à votre disposition pour toute information complémentaire.

Cordialement

\*ou action de votre structure pour les associations intervenant au niveau de l'agglomération.

*(Courriel de la coordinatrice d'agglomération aux coordinateurs communaux du 6 octobre 2011)*



La priorité est donnée aux éléments quantitatifs, que ce soit pour les tableaux de bilan et de suivi des situations ou pour les données financières. De fait, la communauté d'agglomération n'exige pas de données qualitatives qui préciseraient le contexte socio-économique et familial des situations. Ainsi, les réalités vécues par les référents, familles et enfants passent petit à petit dans le moulin gestionnaire au niveau métropolitain, se transformant en catégories de pensée simplifiées. Au-delà de l'organisation de cette programmation, le vocabulaire technique et gestionnaire contribue également à mettre en forme la réalité. Le registre de vocabulaire utilisé dans les courriels adressés aux villes par la communauté d'agglomération évoque une matérialité gestionnaire s'inscrivant dans le droit fil de ce qui a été observé au sein du service politique de la ville.

L'action éducative mise en œuvre par le dispositif se transforme en une question objective et gestionnaire par une mise en forme de l'information particulière. La communauté d'agglomération reformule les éléments dispersés sur les territoires en une seule réalité lisible sous la forme de graphiques et de pourcentages. Le processus s'inscrit dans « le fantasme du tableau de bord pour lequel il importerait de tout connaître et de tout suivre en vraie grandeur pour mieux piloter les opérations »<sup>371</sup>, souligné par Jacques Ion. La reformulation sous la forme de tableaux permet, pour la Métro, de donner davantage d'objectivité à un dispositif qui s'appuie sur l'expérience et la relation humaine entre l'adulte référent et l'enfant. La coordinatrice du GIP sait également que les données qu'elle compile sont issues d'un processus où de nombreux intermédiaires interviennent.

La manière dont les coordinateurs renseignent ces tableaux est parfois suspectée.

En août 2011, nous nous réunissons avec Sylvie O., chargée de mission éducation et lutte contre les discriminations et coordinatrice d'agglomération, afin de lister les enjeux du DRE, dans l'optique de finaliser mes missions pour les trois années à venir. Nous abordons alors la question de l'articulation des actions communales financées dans le cadre du DRE et du CUCS. Sylvie O. me propose de construire un outil sous la forme d'un tableau de programmation en s'appuyant sur le modèle en vigueur pour le CUCS (précisant une analyse de l'action, ainsi qu'un commentaire propre à la coordinatrice du GIP), afin de mieux suivre les actions et connaître leur évolution et le contenu. Il y a pour elle alors un réel enjeu de rigueur « pour ne pas se faire piéger par les coordo ». L'outil lui permettrait d'être certaine que les actions ne sont pas financées dans les deux dispositifs, le CUCS et le DRE et ainsi obtenir une meilleure lisibilité des fonctionnements communaux.

*(Notes du carnet de terrain du 16 août 2011)*

---

371 ION J., *Le travail social en débat[s]*, op. cit., p. 131.

La distance permise par le GIP vis-à-vis du terrain et des situations de vie amènerait donc un contrôle de l'action des coordinateurs communaux et une objectivité de l'évaluation et du suivi.

Cependant, en produisant une cartographie rationalisée, les pilotes du GIP que sont la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie n'analysent pas les biais subjectifs des tableaux de suivi qu'ils exigent. Sous le mythe d'un pilotage impartial, grâce à des tableaux de bord bien tenus, les indicateurs à renseigner font pourtant appel à l'interprétation personnelle de chaque coordinateur. Les coordinateurs des DRE n'utilisent pas directement les tableaux de la communauté d'agglomération en interne de leur commune et lors des EPS, mais s'appuient sur des outils qu'ils ont construits seuls, adaptés d'autres dispositifs communaux et intégrant parfois une partie des exigences de la communauté d'agglomération. Afin de renseigner les tableaux exigés par la coordination d'agglomération, ils s'appuient sur leurs propres jugements des situations et interprètent avec leurs propres conceptions ce qui relève d'une démobilitation scolaire ou d'une difficulté scolaire ainsi que les différences entre les deux. On suppose alors que chaque coordinateur détient sa propre grille de lecture et d'analyse des situations, en fonction du seuil de « normalité » ou de réussite qu'il se fixe pour chaque situation et pour chacun des domaines. En outre, on fait l'hypothèse que ces indicateurs sont influencés par la composition des EPS. La présence ou non d'un psychologue ou d'un éducateur du conseil général en charge de l'enfance en danger, produit un diagnostic et des propositions différentes selon les parcours. La forme même de ces tableaux ne permet pas de rendre compte de la richesse des situations et propose une vision simplifiée de la réalité. Par ailleurs, en observant les causes des difficultés rencontrées proposées, elles relèvent de l'enfant et de la famille, sans que les institutions soient mises en cause. Ainsi, d'une part les pilotes du GIP ne prennent pas en compte la subjectivité des informations récoltées et d'autre part s'en suffisent pour piloter le dispositif.

Les outils gestionnaires pallient une absence de connaissance des populations et des contextes communaux. Au sein de la communauté d'agglomération, aucun état des lieux communaux ni diagnostic approfondi du type de public accompagné, de leur environnement social, économique et démographique ou des choix politiques communaux n'est mené. Très peu de graphiques et de visuels permettent d'acquérir une vision globale et territorialisée du dispositif sur l'agglomération. Ce n'est qu'en novembre 2014, à l'occasion des journées nationales de la réussite éducative organisées sur le territoire de l'agglomération, qu'un visuel est produit, permettant d'identifier clairement les quartiers et les villes concernés par le DRE sur

l'agglomération. D'ailleurs, les chargées de mission éducation de l'agglomération n'ont que peu de connaissance du type d'enfants pris en charge par le dispositif.

En octobre 2012, se tient une réunion avec les pilotes du GIP, Sylvie O. de la Métro et Robert O. de l'inspection d'académie et l'association ADATE afin de faire le bilan annuel de son action, financée dans le cadre du dispositif. L'association est chargée de fournir aux dispositifs communaux des interprètes, afin de faciliter la communication vis-à-vis des enfants et des parents ne maîtrisant pas la langue française. Les acteurs présents s'attardent sur les différentes langues sollicitées par les villes pendant l'année 2012 sur la base d'un tableau fournit par l'association.

**Sylvie O.** : C'est marrant... il y a le portugais ?

**Responsable de l'association** : Oui, c'est les Angolais.

**Sylvie O.** : Ah oui [rires] je me disais...

**Responsable de l'association** : Oui, on n'a pas analysé les langues, mais le turc est toujours très demandé. Maintenant le serbo-croate aussi.

**Robert O.** : Oui, le serbo croate.

**M.P** : Roumain, macédonien pas trop.

**Responsable de l'association** : Oui, peut-être que là ils font avec la commune aussi.

**M.P** : Oui, ou peut-être qu'il y a moins d'enfants qui viennent de ces pays-là dans le DRE.

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion du 24 octobre 2012)*

L'analyse floue que je fais lors de la réunion montre que je n'ai alors pas connaissance des populations prises en charge dans le dispositif, alors que cela fait plus d'un an que je travaille sur la coordination du DRE. Sylvie O. et Robert O. ne fournissent pas non plus d'explications tangibles.

*(Notes du carnet de terrain du 24 octobre 2012)*

Ce simple exemple, au demeurant relativement courant au quotidien, illustre le peu de temps que les pilotes du GIP consacrent à développer une analyse fine des situations. Ainsi, les tableaux de bord apparaissent d'abord au service des pilotes du GIP. Ils leur permettent de se représenter la réalité, notamment lors des arbitrages financiers. Les outils sont au service des actions et de l'organisation du dispositif au niveau de l'agglomération.

Les outils simplifient la complexité du réel afin de pouvoir mener un pilotage des dispositifs à l'échelon d'agglomération. Pour Dominique Lorrain, qui retrace l'évolution des instruments d'action publique, cette action de simplification du réel entraîne inéluctablement un effet de clôture, en gommant notamment les situations singulières<sup>372</sup>. Dans *L'Esprit gestionnaire*, le sociologue Albert Ogien, souligne qu'il ne serait ainsi « plus utile de s'attacher, de façon sourcilleuse, aux faits et gestes des individus, puisque les moyens de l'encadrement global de

---

372LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 171.

l'activité permettent de vérifier, en suivant les informations fournies par des indicateurs choisis, que ce qui est exigé d'eux est statistiquement réalisé »<sup>373</sup>. L'analyse menée sur l'agglomération n'est pas si définitive, les pilotes du GIP cherchant à savoir à quelles actions correspondent certains indicateurs, dont le taux d'individualisation<sup>374</sup>. Cependant, les indicateurs permettent aux pilotes du GIP de se satisfaire de ces informations, bien que simplifiées et lissent les pratiques des coordinateurs communaux et les réalités familiales. Cette simplification du réel n'est pas questionnée en collectif, alors qu'elle véhicule des standards de l'action, telle que l'individualisation de la prise en charge éducative par le taux d'individualisation.

Les outils permettent, au-delà de la validité des informations fournies par les indicateurs, de construire des informations qui appuient la légitimité de la communauté d'agglomération en tant que pilote du dispositif. Le sociologue des organisations James G. March, souligne que « La civilisation occidentale moderne ayant fait du choix intelligent et de la rationalité, des valeurs centrales, il n'est pas étonnant que la décision et l'information soient des lieux et des enjeux de démonstration de compétence, de quête de légitimité pour les "décideurs" comme pour les organisations »<sup>375</sup>. Par l'usage de ces procédures et de la construction des données, la Métro légitime son rôle de coordinatrice et de pilote d'agglomération, en produisant une cartographie du réel et en imposant le langage gestionnaire comme un mode de travail entre elle et les communes.

## 2. De l'imposition des outils à leur « naturalisation »

Dans tout processus de légitimation, il faut toutefois que ceux, gouvernés par le pouvoir politique légitime, consentent à ce dernier<sup>376</sup>. Comment les différents acteurs consentent et se conforment à ce processus ? Cette partie propose une piste explicative en analysant les registres de justification mobilisés par les pilotes du GIP pour utiliser ces outils. Les procédures apparaissent soit comme imposées par des acteurs et contraintes extérieures, soit comme des outils au service des villes. Les deux registres de justification font appel à un héritage historique qui conduit progressivement les acteurs à considérer les outils comme inéluctables. Les acteurs observés ne prennent pas conscience des effets de structuration du réel de ces procédures.

---

373OGIEN A., *L'esprit gestionnaire*, op. cit., p. 79.

374La partie B. de ce chapitre analyse comment le taux d'individualisation est utilisé par les pilotes du GIP afin d'asseoir notamment leur légitimité et d'obtenir une représentation de la réalité.

375MARCH J.G., *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991, p. 12.

376Voir à ce propos : LAGROYE J., B. FRANÇOIS, et F. SAWICKI, *Sociologie politique*, 4e éd., Paris, Presses Sciences Po et Dalloz, 2002, p. 449-462.

Les outils et les procédures décrits dans la section ci-dessus semblent d'abord imposés par l'État national, en tant que financeur du dispositif. L'idée que l'État aurait imposé les outils fonctionne d'autant mieux qu'il est considéré la plupart du temps comme un acteur extérieur et lointain par les acteurs locaux. La communauté d'agglomération s'appuie régulièrement sur les critères étatiques et les intègre dans les procédures métropolitaines, afin de justifier ses choix.

En octobre 2012, lors d'une réunion de pré-instruction du DRE, la coordinatrice du GIP, Sylvie O. rappelle :

« La position du GIP, qui est la position de l'ACSÉ en fait, c'est de ne pas financer des formations de professionnels que peuvent prendre en charge les villes, si ce n'est pas un cadre intercommunal ou un cadre interprofessionnel ».

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion du 24 octobre 2012)*

La coordinatrice du GIP s'appuie sur le conseiller de l'inspection d'académie à la politique de la ville et au DRE, avec qui elle pilote techniquement le GIP. Ce dernier transmet aux villes les exigences de l'État, notamment de l'ACSÉ, qui étudie les bilans et les demandes de subvention. Ces exigences sont présentées la plupart du temps comme non négociables et sous la forme de contraintes gestionnaires. La question du taux d'individualisation et de sa méthode de calcul est un élément qui revient régulièrement lors des temps de travail avec les coordinateurs communaux et les partenaires institutionnels. Il est présenté comme une procédure à suivre pour la bonne marche du dispositif, alors même qu'il illustre voire conduit à une évolution du dispositif. Les coordinateurs communaux peinent à s'opposer à ces exigences procédurales et à se positionner, puisqu'il s'agit avant tout de faire fonctionner le dispositif. La communauté d'agglomération se plie également à cette méthode de travail fondée sur des procédures imposées en partie par l'État, bien qu'elle soit censée partager le pilotage du GIP avec ce dernier.

En mars 2012, alors que je suis en réunion avec la chargée du suivi administratif et financier du DRE, cette dernière me fait part de sa vision du GIP. Pour elle « L'ACSÉ a imposé le GIP qui n'a pas eu les moyens de s'organiser pour le gérer. En plus, cela se complexifie aujourd'hui et l'ACSÉ durcit les règles de plus en plus. La Métro est prise entre l'ACSÉ et la DDCS [direction départementale de la cohésion sociale] pour la compta, qui a ses propres façons de fonctionner et l'expert comptable de la Métro ».

*(Notes du carnet de terrain du 13 mars 2012)*

Le GIP est en relation avec l'ACSÉ, par l'intermédiaire de la mission de coopération interministérielle de la préfecture qui transmet les orientations de l'État central et veille à leur application et la DDCS, qui gère les flux financiers. La chargée de suivi administratif et financier du DRE travaille également avec l'expert comptable du GIP, qui certifie un certain nombre de

démarches comptables. Pour elle, les règles procédurales et leur complexité sont en grande partie du fait de l'État. Même en interne du GIP, les agents de la Métro s'estiment contrôlés et sous le pouvoir de l'État, ce qui leur ampute tout pouvoir d'agir et capacité à remettre en cause ce fonctionnement.

Lors de la pré-instruction des actions du DRE en octobre 2012 et en présence de la ville de Namur, la coordinatrice du GIP et son homologue de l'inspection académique, Robert O., s'écharpent sur les exigences de l'État, censées être partagées au sein du GIP. La conversation débute sur la gestion des financements accordés à la ville de Namur.

Yves Galli, responsable du DRE de Namur propose de répartir différemment les financements pré-définis par les pilotes du GIP, en accordant davantage à une action d'accompagnement à la scolarité en petit collectif. Robert O. lui annonce alors que cette nouvelle répartition impactera logiquement les autres actions, car le budget est constant. Il faut donc répartir sur les autres actions le choix de cette augmentation. Il prévient alors que l'État, qui examine chaque action, privilégiera les actions individualisées au sein des parcours EPS<sup>377</sup>.

**Yves Galli :** Donc attendez-vous à ce qu'on, d'une part on fasse état de la dépense réelle qu'on a fait en 2012 et puis après qu'on voit, comme c'est toujours dans la même enveloppe budgétaire, qu'on revalorise un peu cette action-là en termes de budget.

**Robert O. :** Alors il y a un risque. Si on est à budget constant, voire à la baisse, il est évident que, je parle sous couvert de Jean-Paul [délégué du préfet, présent], **mais nous, l'État, on va plutôt favoriser s'il y a des augmentations ici [les EPS], parce que les consignes de l'ACSÉ sont d'aller vers de plus en plus de parcours personnalisés et de moins en moins d'actions collectives...**

**Sylvie O. :** Il n'y a pas que les EPS... il y a aussi les suivis personnalisés.

**Robert O. :** C'est vrai.

**Sylvie O. [s'adressant à Y. Galli] :** On a aussi demandé de préciser dans quelles catégories vous comptez les actions...

**Robert O. :** C'est vrai, mais il n'empêche que du point de vue de l'ACSÉ, ce qui est à favoriser, c'est le suivi des parcours personnalisés dans le cadre des EPS.

**Sylvie O. :** C'est dans le cadre des EPS ! C'est comme ça qu'on l'a défini, les suivis personnalisés, il y a un lien avec les EPS...

**Robert O. :** D'accord, mais du point de vue de l'ACSÉ, ce qui est à favoriser, c'est la prise en charge, dans le cadre des EPS des jeunes, même si on a mis en place d'autres modes de comptabilité. Pour l'État, la priorité, ce sera d'aller plutôt, s'il y a une augmentation, là-dessus, plutôt qu'autre chose. [S'adressant à Y. Galli] À négocier avec vous. On ne pourra pas augmenter de partout.

**M.P :** Ça, c'est autre chose que le pourcentage des suivis individualisé qu'on leur rend. Est-ce que c'est par ça qu'ils [l'État] arrivent à voir si on monte en charge ?

**Robert O. :** Nous on regarde, même si on globalise après au niveau du département, on regarde ça, c'est effectivement ce qui est intéressant c'est de monter en charge sur le suivi des EPS, surtout pour une ville comme Namur.

**Sylvie O. :** Je suis désolée, mais le chiffre qu'on communique, c'est quand même le

---

<sup>377</sup>Le taux d'individualisation prend en compte, pour la communauté d'agglomération, les parcours au sein des EPS, mais également les « suivis personnalisés », qui impliquent un suivi régulier de l'enfant et de sa famille par au moins trois professionnels coordonnés, dont un coordinateur communal.

chiffre « suivi individualisé », sinon on n'y comprend plus rien ! On a fait tout un travail pour qu'on intègre, que les gens intègrent cette définition et parce que c'est du travail de faire trois réunions, de faire des bilans, le lien avec la coordinatrice EPS ou des référents de parcours, on ne peut pas...

**Robert O. :** Bien sûr. **Mais comme les actions vont passer sur les Cerfa et sur le logiciel, je ne sais plus comment il s'appelle, enfin bon,... au niveau de l'ACSÉ, ce qu'ils vont regarder c'est le contenu des actions. Parce que nous on le regarde, mais eux vont regarder les chiffres, à l'ACSÉ et la préfecture.** Et on sait que ce qui va être regardé le plus, c'est les moyens attribués au fonctionnement des EPS et aux moyens attribués à la mise en œuvre des suivis personnalisés dans le cadre des EPS. On sait que c'est là-dessus que doit porter notre priorité aussi, l'ensemble de l'État. Voilà, je le dis, c'est tout. Pour prévenir les choses, c'est pas qu'au dernier moment on soit surpris.

**Sylvie O. :** Autant revenir à l'ancien comptage alors.

**Robert O. :** Non.

**Sylvie O. :** Honnêtement, il faut qu'on rediscute de ça parce que là j'y comprends plus rien... **J'ai transmis des chiffres, je fais un recueil, il faut qu'on me dise ce qu'il faut que je fasse !** Je fais un recueil auprès de tout le monde sur la base des suivis individualisés, j'y passe un certain temps, voilà, on me demande, il y a un taux d'individualisation qui ressort de ça, si c'est pas ça qui est pris en compte, il faut qu'on me dise « arrêtons de faire ce comptage »...

**Robert O. :** je ne parle pas de taux d'individualisation, je parle d'orientations et de priorités budgétaires. Voilà, c'est tout.

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion du 24 octobre 2012)*

Les deux pilotes ont défini d'un commun accord en fin d'année 2010 le protocole<sup>378</sup> afin de qualifier les « suivis individualisés » qui comprennent les suivis dans le cadre des EPS et les suivis personnalisés hors EPS, mais coordonnés par plusieurs acteurs<sup>379</sup>. Il y a cependant mésentente. La coordinatrice de la Métro sait qu'il y a un enjeu à faire apparaître ces suivis coordonnés dans le taux d'individualisation, puisque cela l'amplifie. Les financements de l'État dépendent du nombre de suivis individualisés qui apparaissent sous la forme du taux d'individualisation, d'où son insistance pour respecter le comptage défini au sein du GIP. Le conseiller de l'inspection d'académique signifie clairement que seules les EPS compteront pour l'ACSÉ et la préfecture. Il justifie son annonce par le fait qu'une fois les actions inscrites dans le logiciel de gestion étatique, le comptage local n'aura plus lieu d'être. En anticipant ces procédures, les villes devraient alors se contraindre à focaliser leurs efforts sur les EPS. Ici, les procédures administratives et les exigences de l'État qui les accompagnent font autorité auprès de la Métro et des villes<sup>380</sup>. Par ailleurs, le conseiller de l'inspection académique se désolidarise

---

378Annexe 3.

379D'où les « trois réunions, de faire des bilans, le lien avec la coordinatrice EPS ou des référents de parcours » évoqués par Sylvie O.

380La fin de ce chapitre analyse la manière dont la pression mise sur les financements pousse les villes à se contraindre d'autant plus à ce type d'obligations.

du GIP par intermittence afin d'assumer son rôle de représentant de l'État et d'imposer à la Métro et aux villes les exigences étatiques. La coordinatrice d'agglomération ne résiste pas à la pression exercée par l'État et s'y soumet volontairement et publiquement en demandant clairement « qu'on me dise ce qu'il faut que je fasse ! ». L'usage des procédures et des outils laisse apparaître les relations inter-institutionnelles qui traversent le GIP et le DRE, notamment sous la forme d'une soumission aux exigences de l'État.

Cependant, bien que les procédures et outils de gestion représentent des contraintes réelles pour les coordinateurs communaux, ils sont présentés par la communauté d'agglomération comme étant au service des villes. Ils sont définis comme des outils travaillés en collectif, notamment les tableaux de suivis ou les suivis individualisés ou personnalisés préfigurant le taux d'individualisation. Lors de la présentation des orientations de l'année 2011, la Métro annonce ainsi, dans un document transmis en comité technique<sup>381</sup> qu'« un temps de travail sera consacré aux communes et porteurs au niveau de l'agglomération à leur demande afin de les accompagner dans la construction de leur programmation »<sup>382</sup>. Les chargés de mission de la Métro positionnent leur institution dans une posture de soutien pour les villes, via la construction d'une procédure collaborative.

Or, en incluant les villes dans la définition de ces outils, il devient pour elles plus complexe de s'y opposer, d'autant plus que les coordinateurs nouvellement arrivés reprennent les procédures élaborées par leurs collègues.

Lors d'un temps de travail commun en décembre 2011 organisé par la communauté d'agglomération portant sur l'utilisation du tableau de suivi, la coordinatrice de Combes et le coordinateur de Montvert évoquent le verrouillage des procédures.

**Delphine Peris :** On fait comme ça aujourd'hui, car ça a été imposé comme tel à l'époque.

**Henri Ponge :** Oui, peut-être... mais l'item « les résultats obtenus » est très compliqué à remplir.

**D. Peris :** Mais on ne peut pas l'enlever

*(Notes du carnet de terrain du groupe de travail des coordinateurs du 15 décembre 2011)*

La procédure, issue d'une tradition institutionnelle, jamais réellement nommée comme telle, apparaît immuable et inéluctable. On suppose que ce verrouillage de la procédure permet d'offrir aux acteurs un cadre rassurant pour l'action. En effet, comment dès lors utiliser et

---

381 Document *Orientations du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise – 2011 – GIP* « objectif réussite éducative ».

382 La formule en italique est soulignée par la communauté d'agglomération dans le document original.



exploiter sur le long terme un tableau de suivi et d'évaluation dont les indicateurs n'ont de cesse qu'évoluer ? Selon un principe d'efficacité de l'action, ces instruments ne sont plus remis en cause par les acteurs. On retrouve le constat général dressé par Franck Aggeri et Julie Labatut, dans leur analyse généalogique des instruments de gestion : « les instruments de gestion échappent parfois à la volonté et à la conscience de ceux qui dirigent, alors même qu'ils ont un effet de structuration sur le réel, engendrent des choix et des comportements »<sup>383</sup>. Les outils de gestion acquièrent une autonomie propre, tels des processus perpétuels, bien qu'ils soient des objets façonnés par des êtres humains. En conséquence, cela conduit par exemple les agents métropolitains à se plaindre de ces fonctionnements gestionnaires au quotidien, bien qu'ils les encouragent.

Lors de l'étude des dossiers communaux, la coordinatrice d'agglomération constate que la ville de Combes a ré-équilibré son budget en faveur d'une augmentation pour les frais liés à la coordination de son dispositif. Sylvie O. déclare alors, agacée : « ils augmentent la coordination DRE et diminuent les EPS, c'est vraiment la centralisation ».

*(Notes du carnet de terrain du 8 novembre 2011)*

Selon la coordinatrice d'agglomération, il serait plus louable d'accorder des financements aux EPS et donc aux parcours et moins au fonctionnement administratif. Pourtant, la coordination métropolitaine, en se faisant le relais des exigences étatiques et en imposant un certain nombre de procédures administratives complexes, conduit logiquement les villes à consacrer davantage de temps à cette ingénierie. Alors que les agents employés par la communauté d'agglomération s'indignent, ils ne semblent pas conscients de leur propre rôle dans le fonctionnement global des dispositifs qu'ils coordonnent.

Par leur manière de catégoriser la réalité, les procédures véhiculent une vision du monde qu'elles s'évertuent à gérer : en l'occurrence, les outils métropolitains véhiculent une vision de l'action éducative centrée sur des fonctionnements communaux efficaces, pragmatiques et réactifs. Eve Chiapello et Patrick Gilbert, dans leur analyse des outils de gestion mobilisés par les entreprises, lient d'ailleurs directement cognition et outils de gestion : « Les outils de gestion parce qu'ils transportent un vocabulaire et des représentations du monde, spécialement du monde qu'ils aident à gérer, exercent donc également une contrainte (une violence ?) sur la cognition des acteurs de l'entreprise »<sup>384</sup>. Bien que les terrains d'observations diffèrent

---

383AGGERI F. et J. LABATUT, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », *op. cit.*, p. 73.

384CHIAPELLO É. et P. GILBERT, « Les outils de gestion », *op. cit.*, p. 13.

(entreprises d'une part, administrations publiques locales d'autre part), ce lien entre instruments et représentations s'observe. Les outils imposent une conception du monde aux acteurs en reformulant les faits et en s'appuyant sur une vision chiffrée de la réalité, qui apparaît véridique aux yeux des acteurs. Comme le constate Audrey Freyermuth à propos des politiques de sécurité à Strasbourg, « l'ingestion et la métabolisation de l'information imposent une lecture de la réalité légitimée par la production de chiffres dotés d'un fort crédit de scientificité et gages de véracité »<sup>385</sup>. Ce système n'est pas remis en cause par les acteurs, qui participent pleinement à son existence. *In fine*, le dispositif est institutionnalisé, l'institutionnalisation étant entendue comme un « processus permanent qui tend à faire passer des règles, des savoirs, des dispositifs, des régularités, et des rôles, ce que l'on désigne par l'«institué», pour nécessaires et fonctionnels, et qui peut même les soustraire à la discussion et les absolutiser »<sup>386</sup>. On constate une tendance à la naturalisation des procédures, alors même que ces outils sont prescriptifs et disciplinent les conduites et les places de chacun. Cependant, le dispositif n'est pas complètement institutionnalisé, notamment parce que les tensions observées ci-dessus entre les différents acteurs rendent instable l'assise institutionnelle du dispositif et inconstantes les différentes frontières institutionnelles.

Les pilotes du GIP jouent un rôle central dans l'institutionnalisation du dispositif en tant que courroies de transmission de l'idéologie gestionnaire et en adhérant à l'objectif d'efficacité atteint grâce à des procédures normées. Valérie Boussard décrit ce processus d'adhésion : « Dans la logique professionnelle, ce sont les professionnels eux-mêmes, et non pas des spécialistes de la gestion qui mettent en forme le contrôle du travail : ils contrôlent les savoirs, les compétences nécessaires à la pratique d'une activité. Enfin, ils développent une idéologie basée sur des valeurs assurant que les professionnels sont uniquement orientés vers le service qu'ils rendent »<sup>387</sup>. Dans leur relation avec les villes, les pilotes du GIP imposent à ces dernières de se plier d'abord aux procédures gestionnaires. Ce rôle d'intermédiaire joué par les pilotes du GIP et plus particulièrement la communauté d'agglomération est central dans la compréhension de l'action publique. La communauté d'agglomération se situe ainsi entre la mise en œuvre de l'action et des procédures. Elle joue un rôle de traduction et d'interprétation de ces procédures et des règles : « Les règles formulées – celles qui sont exprimées de façon verbale, comme les codes du droit, les règles bureaucratiques, les règles de jeux, et d'autres – sont des

385FREYERMURTH A., « Les usages de “l'insécurité”, du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg », *op. cit.*, p. 114.

386LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 13.

387BOUSSARD V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, *op. cit.*, p. 15.

interprétations codifiées de règles plutôt que des règles comme telles (Giddens, 1987) »<sup>388</sup>. Les outils et les procédures gestionnaires font partie de la relation entre les villes et la communauté d'agglomération et servent à légitimer des règles pour l'institution métropolitaine.

Tout l'intérêt est d'analyser et de comprendre le rôle que se donne la communauté d'agglomération au travers de l'entreprise de traduction des règles et la relation qu'elle noue avec les villes.

## B. Une animation métropolitaine difficile

La communauté d'agglomération anime le dispositif à l'échelle de l'agglomération, met en relation les acteurs communaux, notamment les coordinateurs, et produit une culture et un sens communs à l'échelon métropolitain. Le terme de « transcodage » utilisé par Pierre Lascoumes et élaboré pour analyser les dynamiques socio-techniques permet de « rendre compte des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements »<sup>389</sup>. Le rôle des intermédiaires (des êtres humains aux instruments tels les textes, techniques, ou procédures) qu'il souligne est central pour soutenir cette dynamique de transcodage « dont les interactions participent à la conceptualisation et la mise en cohérence d'actions et de significations communes »<sup>390</sup>. Sur l'agglomération, l'institution métropolitaine en tant qu'intermédiaire crée une culture commune au sein du GIP. Toutefois, la communauté d'agglomération n'est pas qu'un intermédiaire, mais cherche également à porter et légitimer sa propre institution au travers de son animation, ce qu'elle n'affiche pas d'emblée. Par son rôle d'animatrice, elle participe à exercer une domination politique, légitimant certains rapports de pouvoir<sup>391</sup>, notamment en choisissant ses interlocuteurs dans le jeu inter-institutionnel qu'est le GIP.

La communauté d'agglomération ne domine pas pour autant complètement le jeu d'acteurs, puisque des tensions et des rapports de force entre acteurs et institutions s'observent au sein du

---

388LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 337.

389LASCOUMES P., « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La gouvernabilité*, PUF., Paris, 1996, p. 327.

390Ibid., p. 330.

391En ce sens, nos analyses rejoignent celles de Sébastien Ségas à propos de la figure de l' élu animateur In SÉGAS S., « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories.*, Paris, L.G.D.J., coll.« Droit et société. Série Politique », 2007, p. 206-207.

GIP. La communauté d'agglomération éprouve des difficultés à créer une démarche coopérative et une réflexion collective ; en somme, elle ne parvient pas toujours à opérer un « transcodage ». En outre, les lieux collectifs de coordination sont davantage consacrés aux dispositifs et à la gestion de l'inter-institutionnel qu'aux pratiques éducatives ; ce que Pierre Lascoumes nomme le « processuel », c'est-à-dire les procédures, l'opposant aux « contenus substantiels »<sup>392</sup>. Ainsi, la culture commune est élaborée d'abord sur des éléments technico-gestionnaires.

Dans un premier temps, le regard porte sur les procédures et l'élaboration des règles procédurales qui permettent à la communauté d'agglomération de rassembler l'ensemble des coordinateurs communaux. Dans un deuxième temps, le groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS animé par la communauté d'agglomération permet d'analyser la manière dont la culture commune est élaborée à l'échelon métropolitain. Dans un troisième temps, le fonctionnement du taux d'individualisation, indicateur exigé par la communauté d'agglomération, permet d'observer comment un outil contient des principes d'action bien marqués, sans qu'il ne soit présenté comme tel.

## **1. Les procédures comme plus petit dénominateur commun**

Les chargées de mission éducation de la communauté d'agglomération se positionnent comme initiatrices de réflexion au travers des groupes de travail, alors même qu'elles l'investissent davantage comme un espace d'explicitation des procédures. Elles sont alors cantonnées à un rôle d'organisation et de gestion par les coordinateurs communaux.

### **a. Mobiliser les coordinateurs communaux**

Bien que la convention constitutive du GIP précise seulement que « La Métro assurera la coordination générale, la mutualisation et la capitalisation des pratiques, et, au besoin, la formation d'acteurs et l'évaluation globale »<sup>393</sup>, elle se positionne comme l'initiatrice de réflexions et d'un travail commun avec les villes. Le rapport d'activité du DRE de l'agglomération grenobloise de l'année 2012, rédigé par la communauté d'agglomération

---

392L'auteur écrit ainsi que les transformations des politiques publiques contemporaines « sont de plus en plus souvent ce que nous avons appelé des « politiques d'organisation », au sens où les décisions qu'elles objectivent et les choix d'instruments qu'elles opèrent portent davantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels. Même si ces deux dimensions sont le plus souvent indissociables, le processuel l'emporte souvent sur le substantiel » In LASCUMES P., « Rendre gouvernable », *op. cit.*, p. 332.

393Convention constitutive du GIP « Objectif réussite éducative », 2006, p.5

précise : « Au sein du GIP, la Métro assure l'animation des groupes de travail des coordonnateurs DRE et EPS. Ces groupes permettent : la construction d'une culture commune à l'ensemble des territoires ». Plus loin, le rapport d'activité ajoute que la Métro est « un lieu ressource pour les coordonnateurs »<sup>394</sup>.

Fin juin 2011, alors que je suis chargée de formation au sein du CREFE [centre ressource enfance famille école de l'Isère], je suis amenée à organiser une formation pour les référents de parcours avec la Métro. Je travaille alors avec Sylvie O. sur la formation des référents de parcours organisée par le GIP et nous envisageons de faire intervenir les coordinateurs EPS dans la formation, afin de diffuser les contenus de formation dans les équipes communales. Pour Sylvie O. « il faut les mettre au boulot et réfléchir collectivement ». La chargée de mission déclare très clairement que c'est à la Métro de mobiliser les coordinateurs.

*(Notes du carnet d'observation du 22 juin 2012)*

Cette posture de la communauté d'agglomération vis-à-vis des communes ne soulève pas de résistances communales. Aucune difficulté à ce propos n'est relevée dans les différents documents produits par la communauté d'agglomération, ni dans les évaluations du dispositif produites par les différents cabinets de consultants.

Le rapport d'audit du GIP « objectif réussite éducative » produit en mars 2012 statue : « Nos conclusions rejoignent celles de l'évaluation du DRE conduite par le cabinet ARGOS entre mai 2009 et janvier 2010. Celle-ci portait d'une manière générale sur la place du dispositif dans le partenariat local et les politiques du droit commun. En ce qui concerne le fonctionnement du GIP, elle concluait notamment : "La pertinence technique ou juridique de l'outil GIP n'est pas mise en question et sa légitimité semble acquise. Pour les acteurs municipaux, sa configuration a utilement permis d'affirmer une position et des principes face à l'État pendant la phase de construction. Par ailleurs, la liberté laissée à chaque commune de définir son dispositif de gouvernance a été fortement appréciée" ».

*(Audit du GIP « objectif réussite éducative », cabinet Associandi, 8 mars 2012, p. 24)*

La légitimité de la communauté d'agglomération, positionnée comme l'animatrice du GIP, est présentée comme acquise. D'ailleurs, les groupes de travail des coordinateurs DRE et EPS qu'elle anime apparaissent uniquement au service des villes, les enjeux étant en grande partie liés au fonctionnement du dispositif.

Le rapport d'activité 2013 du DRE de l'agglomération pointe ces enjeux dans les objectifs des groupes de travail listés :

« Ces groupes permettent :

- le retour sur la mise en place des suivis personnalisés sur chacun des territoires,
- une meilleure connaissance des réalités territoriales de chacun

---

<sup>394</sup>Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013, p. 31

- la présentation d'une action communale par un coordinateur
- une vision générale de l'évolution du dispositif sur à l'échelle de l'agglomération : présence ou non de certaines institutions, types de situation en augmentation (âge, difficultés), nouvelles ressources associatives
- échange d'actualités en lien avec les politiques éducatives locales dans leur ensemble (refondation de l'école, thématique éducation de la Métro, la réussite éducative au niveau national, etc.)
- travail particulier sur le colloque Éducation et discriminations du 13 mars 2013 organisé par la Métro et la DSDEN [direction des services départementaux de l'éducation nationale, anciennement inspection académique] qui a donné suite à une proposition de recherche-action
- un lieu pour aborder des questions de fond : comment associer les parents à certaines actions, notamment sur la question de l'accompagnement à la scolarité et le langage ; la place des familles au sein des EPS (lien et information au préalable, retour vers les familles en aval, etc.) ».

*Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013, p.30-31*

La priorité est donnée au fonctionnement des différents dispositifs, par l'échange d'informations et par l'amélioration des outils, bien plus qu'à des échanges thématiques sur l'éducation ou les questions sociales. Ces dernières peuvent être abordées, telles que la place des parents ou les discriminations, mais elles sont uniquement liées au dispositif et à son fonctionnement. Lors des groupes de travail spécifiquement consacrés au langage ou à l'accompagnement des parents, les coordinateurs communaux et la coordinatrice d'agglomération évoquent les activités, les moyens humains et financiers, la répartition territoriale des actions et des financements. Les coordinateurs n'évoquent pas les questions de précarité ou les différents types de formes d'éducation qu'ils rencontrent. C'est davantage la question institutionnelle de la place du dispositif dans le paysage éducatif local qui revient régulièrement. Lors de ces groupes de travail, les coordinateurs passent beaucoup de temps à décrire les fonctionnements de leurs dispositifs. Il arrive que certains coordinateurs évoquent le contenu des actions, les décrivent finement et analysent parfois les activités menées. Cependant, cela n'apparaît pas comme le cœur de l'enjeu de ces groupes de travail, les propos se rapportant d'abord à la gestion et à l'organisation des activités plus qu'à leur contenu. La communauté d'agglomération participe cette focalisation sur l'organisation et la gestion, notamment au travers du travail de préparation. Elle exige régulièrement des coordinateurs qu'ils renseignent des tableaux de bord décrivant leurs fonctionnements. Elle peut alors avoir accès à l'information.

Lors du groupe de travail des coordinateurs du 4 avril 2013, la Métro débute la séance par un état des lieux de la présence du conseil général sur les territoires communaux et les EPS. La demande oriente directement la réunion vers une question d'organisation

institutionnelle et de places de chacun dans le jeu. En tant qu'animatrice, mes notes de la réunion retiennent ces informations :

« Vanuxen : EPS opérationnelles : ASE [aide sociale à l'enfance], PMI [protection maternelle infantile], AS [assistant social] (selon les situations) / EPS fixe : chef de territoire

Saint-Allier : groupe de travail et copil : responsable ASE et responsable du secteur social. Depuis la nouvelle ré-organisation, pas de présence dans les EPS fixes ni dans les opérationnelles. En février, une rencontre avec le responsable SLS a été organisée et ils se sont dits intéressés, mais personne n'est disponible.

Naumur : sur les EPS opérationnelles, les AS de santé sont une porte d'entrée nécessaire

Ongis : retrait des AS depuis un an et demi-2 ans. Pourtant le responsable de territoire amène un regard de professionnel sur l'enfance en danger qu'on n'a pas.

Vanuxen : quand il y a un intervenant du CG, les critères sont plus marqués. C'est celui qui saisit le DRE qui doit se mettre en contact avec le CG, ça n'est pas au DRE de saisir le CG, mais d'aider les parents à faire une demande pour un AED [action éducative à domicile] ».

*(Notes de réunion du 4 avril 2013)*

La lecture de ces notes, qui préfigureront le compte-rendu, donne l'impression qu'il s'agit d'un catalogue de fonctionnements, sans qu'il ne soit ponctué par une quelconque analyse. Pourtant, ces notes retranscrivent une discussion entre plusieurs professionnels, qui ont notamment évoqué l'importance de la présence d'un membre de conseil général au sein des EPS, tant pour qualifier les situations que pour faire le relais vers d'autres professionnels<sup>395</sup>. À certains moments, les notes et les comptes-rendus produits par les agents métropolitains s'intéressent uniquement au fonctionnement des dispositifs et au « processuel ». En tant qu'animateurs des réunions, l'objectif est de faire mieux fonctionner les dispositifs communaux et non pas de travailler sur les contenus éducatifs. Cet intérêt porté sur le fonctionnement des dispositifs participe à construire une culture commune fondée sur des éléments technico-gestionnaires davantage qu'analytiques et touchant à la relation humaine.

Les espaces collectifs créés par la communauté d'agglomération ne sont pas investis comme des espaces de réflexion, mais comme des espaces d'explicitation et d'appropriation des procédures. Lorsque la Métro rencontre les coordinateurs communaux hors de ces groupes de travail, le même fonctionnement s'opère. Les villes répondent aux demandes d'information de la Métro concernant les procédures de fonctionnement de leurs dispositifs. La communauté d'agglomération donne alors l'image d'une action publique d'abord centrée sur des outils. Lors

---

<sup>395</sup>Ce groupe de travail est mené pendant une période où mon statut de chercheuse est mis à mal au sein de l'institution, ce qui est décrit en introduction générale. Absorbée par mes missions, je quitte l'analyse et la prise de notes systématique pour me concentrer sur l'animation du GIP.

d'un séminaire inter-institutionnel du DRE fin avril 2012, la directrice du GIP déclare publiquement que « les EPS fixes ont fait avancer le DRE »<sup>396</sup>. Elle souligne que la forme aboutie du dispositif est son institutionnalisation, grâce à ses outils. *In fine*, ces lieux qui doivent être dédiés, dans les textes, à la constitution d'une culture commune, sont consacrés à l'ajustement et à la connaissance des dispositifs davantage qu'à celle des pratiques éducatives ou des enfants et familles suivis. De manière générale, la Métro a peu de connaissance de ce que font les référents sur chaque territoire, leurs difficultés, questionnements et prises de positions dans l'accompagnement. Ce peu de lien et d'intérêt de la communauté d'agglomération vis-à-vis de l'action des référents, les conduit à s'investir d'abord dans la relation individuelle avec l'enfant et n'incite pas à partager l'acte éducatif.

### **b. Un rôle métropolitain cantonné à l'administratif**

L'animation de ces groupes de travail n'est pas toujours aisée pour les chargées de missions métropolitaines, les coordinateurs ne s'impliquant pas systématiquement et avec entrain dans le travail proposé lors des groupes de travail. Les coordinateurs communaux cantonnent la communauté d'agglomération à un rôle administratif, s'affranchissant d'un travail de réflexion lors des groupes de travail.

Lors du groupe de travail du 3 mai 2012, le premier point à l'ordre du jour est le retour sur le séminaire inter-institutionnel du 25 avril 2012, qui devait réunir un ensemble d'acteurs institutionnels, associatifs et professionnels du DRE de l'agglomération grenobloise. La salariée de l'AFEV (association de la fondation étudiante pour la ville) a été invitée lors de ce groupe de travail.

**Hélène Vaude** [coordinatrice DRE de Saint-Allier] : La journée s'est centrée uniquement sur les EPS, alors que le DRE n'est pas que les EPS !

**Coordinatrice EPS de Saint-Gelais** : Pour moi la prestation a été difficile devant les partenaires et les élus.

**Coordinatrice EPS de Vanuxen** : Les IEN [inspecteurs de l'éducation nationale] ont eu trop tard l'information.

**Salariée de l'AFEV** : Les ateliers étaient trop courts pour pouvoir faire quelque chose. Je trouve aussi que les petits groupes sont plus faciles pour prendre la parole.

**Perrine Da Silva** [coordinatrice DRE de Naumur] : il n'y a pas eu trop de place pour les actions du type « permanences éducatives »<sup>397</sup>.

**Delphine Peris** [coordinatrice DRE de Combes] : même dans les groupes de travail, on ne parle que des situations des EPS, alors que sur Combes, ça n'est que 80 enfants sur

---

396Notes du séminaire inter-institutionnel du GIP du 25 avril 2012.

397Les permanences éducatives sont une action du DRE de Naumur, permettant à un collégien exclu d'être pris en charge au sein du collège par un éducateur d'une association d'éducation spécialisée de l'agglomération, afin de travailler le rapport à la sanction.



les 400 concernés sur le territoire combois.

*(Notes du groupe de travail du 3 mai 2012)*

Alors que les coordinateurs ont été parties prenantes du séminaire et ont participé aux ateliers de réflexion pendant la journée, ils n'apparaissent pas acteurs du séminaire ni du groupe de travail consacré au retour critique du séminaire. Ils se positionnent en attente vis-à-vis de la Métro et n'hésitent pas à se plaindre du contenu des groupes de travail, alors même qu'ils en sont membres et qu'ils sont supposés en co-définir le contenu. Les résistances se font entendre plus durement lors d'autres groupes de travail. Au premier abord, des rapports de force s'observent surtout sur les procédures et l'usage des outils.

Lors d'un groupe de travail fin janvier 2012, j'annonce aux coordinateurs présents la procédure à suivre pour les tableaux de suivis.

**M.P** : Il va vous falloir renvoyer les tableaux de suivi définitifs fin février et de notre côté, renvoyer les indicateurs de l'ACSÉ fin janvier, sur l'année civile 2011.

**Coordinatrice DRE de Vanuxen** : Il faut s'aligner sur les instructions de l'État, mais nous on fait les bilans sur l'année scolaire.

**Valérie Alcott** [coordinatrice DRE de Naumur] : On fait un travail de barges avant fin décembre, ça n'est pas logique. Le temps passé sur l'administratif, c'est du temps passé en moins sur les enfants.

**Coordinatrice EPS de Combes** : C'est de la maltraitance institutionnelle !

*(Notes du groupe de travail du 26 janvier 2012)*

Le calendrier proposé par le GIP, qui reprend les exigences étatiques (un bilan sur l'année civile à rendre avant la fin février), soulève l'indignation des coordinatrices DRE et EPS. Ces orientations sont vécues comme des contraintes en plus d'un calendrier de travail déjà chargé pour les coordinateurs, qui ne voient pas l'intérêt de consacrer autant de temps à ces procédures. Il s'agit cependant des rares moments où les coordinateurs se plaignent directement<sup>398</sup>.

Si les résistances se déclarent le plus souvent sur l'usage des outils et des procédures, il n'est en réalité pas uniquement question d'outils. Les résistances pointent des enjeux autour de l'existence et du fonctionnement d'un GIP intercommunal ainsi que la place de la communauté d'agglomération dans ce système.

Début mars 2012, j'anime un groupe de travail des coordinateurs, dans les locaux de la ville de Combes. À l'ordre du jour est prévu un tour de table des différentes actualités communales que chaque coordinateur veut diffuser ainsi qu'un travail déjà entamé

---

<sup>398</sup>La fin du chapitre permet de revenir sur ce constat : il est probable que par rapport aux coordinateurs EPS, les coordinateurs DRE n'adoptent pas les mêmes conduites, car ils sont directement en lien avec leurs élus et au cœur des arbitrages budgétaires.

avec les coordinateurs sur l'analyse des entrées et des sorties des enfants dans le DRE. Nous avons décidé, avec Sylvie O., que je travaillerai avec eux une trame leur permettant de détailler toutes les étapes des parcours DRE ainsi qu'un document<sup>399</sup> déjà distribué lors du comité technique précédent. Ce document est le fruit d'une analyse produite par le réseau départemental DRE, qui réunit les différents coordinateurs des GIP de l'Isère, accompagné par le CREFE. Il a été rédigé sur la base d'exemples de parcours anonymisés transmis par les coordinateurs Isérois. Il analyse les pratiques et réflexions des membres des EPS lorsqu'ils décrivent les parcours sur les feuilles de saisine et de suivi.

---

399Annexe 4.

Figure 8: Extrait du document de travail du Réseau DRE Isère, « En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010 », Crefe 38, février 2011.

## **Réseau DRE Isère**

### **En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010**

Ce document fait suite à nos travaux de 2010 sur l'observation des parcours de réussite éducative.

Pour mémoire, nous avons envisagé d'élaborer des critères complémentaires à ceux de l'Acisé pour évaluer la portée des parcours, notamment en ce qui concerne le domaine hors scolaire.

Pour ce faire, en coopération avec Robert O. [le conseiller politique de la ville et DRE de l'inspection académique], nous avons travaillé 2 demi-journées (janvier et mars) et une journée (juillet). Ce travail a consisté à observer et analyser des parcours (réels) des différents DRE du département, mais également d'autres départements. Nous avons utilisé une grille d'observation préalablement établie par le Crefe 38 et Dominique Glasman.

Il s'est donc agi de :

- repérer des constantes au niveau de la forme (présentation, vocabulaire utilisés, chronologie...)
- mutualiser nos « étonnements »
- observer l'adéquation entre les diagnostics et les contenus des parcours
- repérer des constantes dans les contenus de ces parcours
- tenter de reconstruire a posteriori le sens des parcours
- repérer les faiblesses des contenus et/ou des présentations
- identifier les points de vigilance à avoir

Ce premier travail a donné lieu à la journée départementale : « Personnaliser les parcours et réussir ensemble » en décembre.

#### **Plusieurs réflexes constatés :**

- le recours au scolaire au premier abord : il permet de verbaliser la difficulté, répond généralement à une demande des familles et est le premier cadre reconnu sur lequel on peut s'appuyer. C'est également une dimension quantifiable (notes, évaluations, absences...) et donc facilement mobilisée. Mais on peut également penser qu'elle fait figure de « valeur refuge » dans les EPS : étant indiscutée et indiscutable, elle peut exonérer les autres partenaires d'exposer (et donc de s'exposer) leur propres lectures de la situation.
- le recours aux explications psychologiques : vocabulaire utilisé (enfant hyperactif, « diagnostic »...) et actions proposées. Ce champ d'analyse et d'action semble utilisé lorsque les partenaires n'ont plus d'autres solutions, ni de recours dans le droit commun.
- le recours à des actions de parentalité, le PRE accompagne (au vu des actions

proposées) de nombreux parents. Là encore, sans nier les réelles difficultés des parents, ni même l'aide précieuse que ces actions peuvent leur apporter, on peut se demander dans quelle mesure ces « soutiens à la fonction parentale » ne correspondent pas à un certain automatisme de la part de professionnels démunis pour proposer autre chose.

- le recours à l'offre présente : l'offre d'activités du territoire peut préfigurer les parcours et actions proposées à l'enfant et à sa famille.
- le type d'institutions et d'acteurs présents lors de l'EPS préfigure aussi le type d'actions proposées et le type de parcours

La première partie de l'ordre du jour, le tour de table, se déroule comme prévu. Je rappelle, avant de commencer la seconde partie du groupe de travail (consacrée aux entrées et sorties du DRE), qu'il est possible de traiter le thème en deux séances. Étant donné l'heure et la longueur de la trame, il n'est pas certain que nous aurons terminé à temps. Je reprends ensuite ma fiche où j'ai préparé ce que j'avais écrit pour introduire le travail. En même temps, je leur fais passer le document de travail produit par le réseau départemental rédigé en 2011 (la date ne figure alors pas sur le document qui a l'apparence d'un document de travail), ainsi que la trame que j'ai préparée. Tous les coordinateurs se mettent à lire sans que je n'aie réellement expliqué le document, son origine et l'objectif de leur distribuer.

J'observe Delphine Peris et Perrine Da Silva, coordinatrices de Combes et de Naumur, qui commencent à discuter entre elles. Du fond de la salle, je perçois alors le mot : « maladroit » et je constate qu'elles ont arrêté leur lecture au paragraphe analysant l'origine des enfants et des familles. Le document précise : « Les nationalités et origines des enfants ne sont jamais précisées ou apparaissent de manière voilée ». Les deux coordinatrices pointent alors leurs textes et commentent en chuchotant et riant doucement, puis en affirmant des choses que l'une et l'autre reprennent en disant « je suis tout à fait d'accord ». Alors que les autres coordinatrices lisent encore, Delphine P. prend la parole sur un ton agacé et me demande d'où vient ce texte, en me disant qu'elle est interloquée par ce document, qui lui a déjà été distribué lors du dernier comité technique sans qu'elle ne sache à quoi ça lui a vraiment servi. Je tente d'expliquer alors qu'il s'agit d'une production du groupe départemental des coordinateurs DRE, dont je liste les membres. J'ai à peine eu le temps de terminer ma réponse que Delphine P. me coupe en disant qu'elle ne comprend toujours pas d'où ça sort et qu'elle trouve cela vraiment très maladroit et mal écrit, en le répétant à plusieurs reprises. Perrine D. me demande alors quand est-ce que cela a été écrit. Ne me souvenant plus de la date précise, je précise que c'était à partir de documents de 2008-2009 et que c'était un document qui a permis de travailler sur des parcours. J'ajoute qu'il s'agit donc d'un document de travail. Perrine D. et Delphine P. me disent qu'elles trouvent que « ça fait vraiment vérité plaquée comme ça », et Delphine P. ajoute qu'elle n'est vraiment pas d'accord. Elle pointe le paragraphe analysant la place des parents, en disant : « quoi les parents c'est juste pour les occuper ? Ça me choque de voir ce qui est écrit, car les parents sont au cœur du dispositif et c'est à eux qu'on s'adresse. Je ne vois pas non plus pourquoi ce serait un automatisme que de les aider ». Le document précise en effet « Là encore, sans nier les réelles difficultés des parents, ni même l'aide précieuse que ces actions peuvent leur apporter, on peut se demander dans quelle mesure ces "soutiens à la fonction parentale" ne correspondent

pas à un certain automatisme de la part de professionnels démunis pour proposer autre chose ».

Je constate alors que ce document de travail, qui était proposé afin de leur montrer ce que d'autres coordinateurs avaient analysé de leurs pratiques, est reçu comme une attaque de leur propre travail. Perrine D. me dit alors : « comment est-ce que tu veux qu'on réagisse à ce truc ? ». J'essaie alors de répondre, me sentant mise en difficulté devant le groupe des coordinateurs qui fait bloc face à moi et leur répond : « j'entends ce que vous dites, mais c'était aussi pour vous provoquer, et voir votre réaction. Cela me permet de voir que vous ne savez pas ce que fait ce groupe départemental par exemple ». Perrine D. réplique : « ça nous provoque et ça nous énerve même ! Et franchement, de voir que les coordinateurs des GIP n'ont rien d'autre à faire que d'écrire un torchon pareil, je me demande vraiment à quoi ils servent... Ça se voit qu'ils ne savent vraiment pas ce qu'on fait... ». Je réponds à cela : « il n'y a que Sylvie qui ne soit pas sur le terrain auprès des familles, les autres suivent tous des familles : Sizerin, Linotte, Cytelle... ». Perrine D. semble très étonnée que les coordonnateurs GIP d'autres territoires puissent suivre des familles. Delphine P. ajoute qu'elle ne voit nulle part d'où sort ce document, alors que j'essaie de lui montrer que le troisième paragraphe précise les modalités de travail qui ont mené à la rédaction du document, elle ne semble plus m'écouter. Perrine D. déclare « j'espère bien que ce genre de document ne va pas circuler ». Je lui dis que cela reste un document de travail et que les autres GIP n'ont certainement pas diffusé ce texte à leurs coordonnateurs et qu'il ne vaut mieux pas qu'ils le sachent en effet. Au lieu de défendre mon travail et de m'appuyer sur le choix de mon institution de diffuser ce document, je me range certainement par facilité et pour calmer leur colère, sur leurs avis. Puis Naïma Aubry, coordinatrice de Saint-Allier, me déclare qu'ils n'apprennent rien : « par exemple, heureusement qu'on adapte en fonction de l'offre éducative du territoire ! ». Mathilde Vaziper, deuxième coordinatrice de Saint-Allier, ajoute « c'est peut-être aussi une histoire d'époque, ce document s'est fondé sur des parcours de 2008, alors que ça a pu évoluer ». Un peu plus tard, je répète cet argument de Mathilde V. qui est rejeté par Perrine D : « si on m'avait sorti un torchon pareil il y a deux ans, ça aurait été la même chose, je n'aurais pas compris non plus ».

Je reprends alors les thèmes qui me semblent les plus consensuels, et je leur demande s'ils ne trouvent pas ça intéressant quand même, au-delà du ton maladroit. Je pointe par exemple l'analyse sur l'offre éducative, en leur disant « d'accord, ça par exemple c'est normal pour vous, mais peut-être qu'il y a quelques années, ça l'était moins ». Je rappelle alors que les parcours ont été écrits il y a quelques années, et je distribue deux exemples de parcours : « pour vous montrer et puis il y a des éléments intéressants, notamment la place de l'enfant, vous allez voir il y en a un sur lequel c'est l'enfant qui écrit, et il dit à la fin qu'il "accepte d'être aidé" ».

Le calme revient progressivement dans la salle. Je pointe alors la question des origines. Perrine D. répond « En effet, c'est intéressant ». Elle marque un silence et reprend « Ce n'est pas comme ça que aurait dû être travaillé : on aurait dû être associés à ce travail dès le départ, et là on aurait pu montrer ce qu'il se passait directement sur le terrain ». Je lui dis que certaines coordinatrices suivaient des familles quand même. Elle me répond : « Écoute Manon, c'est pas comme ça qu'on doit travailler, nous on sait qu'il y a plein de choses à faire évoluer, qu'on n'est pas parfaits, mais on doit construire les pistes de travail, à partir de l'évaluation par exemple ou... mais pas à partir d'un

document pareil ». Alors qu'elle me remet à ma place, je tente de m'expliquer et réponds qu'avec Sylvie, on pensait que cela pouvait être intéressant de leur distribuer cela. C'est alors que Delphine P. répond « mais ça, c'est pas la fonction du GIP. Le GIP doit nous valoriser, doit valoriser ce qu'il se fait. On se sent attaqué par le GIP, et on n'a vraiment pas l'impression d'être valorisés et soutenus ». Naïma A. me dit que le problème, c'est bien la façon dont ça a été écrit. Je comprends qu'ils se sont tous crispés et leur dis : « laissons ce torchon, donc, de côté, autant qu'on se mette à travailler sur la trame ». La coordinatrice de Vanuxen acquiesce, mais je sens un climat de tension dans la salle.

Plus tard, alors que le groupe de travail se termine, je discute dehors avec Héléna Vaude, troisième coordinatrice de Saint-Allier et Mathilde V. qui fument une cigarette. Je leur dis alors que « ça a été une tornade ce groupe de travail ». Elles se retournent vers moi étonnées. Je leur explique que je ne m'attendais pas à ce que ce document fasse un tel tollé, sachant qu'il avait été distribué lors du dernier comité technique, et qu'aucune réaction n'avait été enregistrée. Héléna V. me confie que Delphine P. lui avait déjà dit qu'elle n'avait pas compris d'où sortait ce document, lors du dernier comité technique, quand elle était à côté d'elle.

*(Notes du carnet de terrain du groupe de travail du 1<sup>er</sup> mars 2012).*

À l'issue du groupe de travail j'ai alors l'impression d'avoir vécu un conflit de représentations entre ce que je m'attendais à travailler avec les coordinateurs et leurs réactions. Alors que je leur demandais de mettre à distance leurs pratiques afin de développer une analyse critique collective, à première vue, la « forme », comme l'une des coordinatrices le soulève, n'a pas été appropriée. Cette forme est apparue certainement trop abrupte et ne prenant pas acte de leur appartenance à une institution communale, qui n'était pas la même que la mienne. Alors qu'aucune analyse ne m'avait été fournie sur les rapports de force entre les villes et le GIP lors de mon embauche, je découvre l'ampleur des tensions.

*(Notes du carnet de terrain du 4 mars 2012)*

Le conflit révèle des enjeux de relations et de places entre le GIP et les villes. Il s'est agi d'une question relevant de l'intimité professionnelle : la coordinatrice d'agglomération leur demande de se dévoiler, comme si les rapports de force institutionnels n'existaient plus le temps du groupe de travail. La contestation s'est construite pendant le groupe de travail, les personnes s'entraînant entre elles. L'objet du conflit s'est alors déplacé de l'erreur de la coordinatrice du GIP au rôle du GIP. Pour ces coordinateurs communaux, le GIP reste une instance perçue comme un financeur et non pas une institution qui doit les remettre en cause. Leur colère s'exprime alors contre le GIP, qui met en danger leur contexte de travail et leur identité professionnelle, en exprimant un jugement sur leur quotidien. Alors même que le document distribué avait été rédigé par l'ensemble des coordinateurs des GIP de l'Isère, les coordinateurs communaux de l'agglomération se sentent visés, comme si le GIP de l'agglomération dressait un

bilan des DRE communaux. Cette « gaffe »<sup>400</sup> de la jeune professionnelle et chercheuse amène les coordinateurs communaux à formuler directement le rôle du GIP, ce qu'ils n'avaient alors pas fait jusque-là ; ils ne le formuleront plus les années qui suivent. Selon eux, le rôle du GIP est uniquement de les valoriser, mais n'a pas à juger leur travail ni à les remettre en question. Les coordinateurs précisent alors à la représentante du GIP et de la Métro la manière dont il faut travailler avec eux, s'appuyant sur leur légitimité liée à leur présence depuis plusieurs années dans le dispositif.

Après ce groupe de travail, j'en fais part à Sylvie O. et Robert O., les pilotes du GIP. Pour Sylvie O., la réponse à donner est claire : « s'ils ne sont pas contents, on peut arrêter, car ce n'est pas une mission du GIP. C'est pas dans ses statuts que d'animer un groupe et qui est né au départ de leur demande ». Elle propose alors que la question soit posée en conseil d'administration avec les élus, ce qu'elle ne fera finalement pas. Elle en parle au supérieur de Perrine D., lui disant que « Perrine a chahuté Manon », ce qu'il confirme. Les coordinateurs non plus n'en feront pas part à leurs élus comme une question collective à aborder, signifiant alors le conflit comme une erreur personnelle de ma part ou un incident individuel.

*(Notes du carnet de terrain du 15 mars 2012)*

Les vives réactions des coordinateurs laissent entendre davantage qu'une erreur : leur colère est liée à leurs conditions de travail ainsi qu'à des relations institutionnelles et des stratégies politiques qu'il aurait fallu clarifier et débattre collectivement. Si le rôle du GIP, de la Métro ainsi que celui de ce groupe de travail est ambigu et n'apparaît pas stabilisé ni partagé, il n'est pas éclairci par les coordinateurs, ni par les pilotes du GIP. Au final, le conflit est analysé d'un point de vue individuel, sans remise en cause des institutions et des professionnels, en tant que représentants de leur institution. Ces réactions qui ont suivi le groupe de travail questionnent le rôle et l'importance que l'institution donne à ce groupe de travail, alors qu'il s'agit de l'unique lieu où la Métro a accès aux réalités communales et familiales.

Face à une tentative de travail en commun, de 2011 à 2014, les différentes coordinatrices qui se succèdent au poste d'animatrice du groupe de travail se sont heurtées aux résistances communales. Du point de vue des villes, ce groupe de travail doit d'abord leur permettre de partager des expériences, mais seulement à l'intérieur d'un certain périmètre. En effet, chaque commune s'intéresse d'abord à son propre fonctionnement et à celui des autres communes. La structuration métropolitaine leur apparaît d'abord comme administrative. Si la communauté d'agglomération permet aux villes d'éviter des relations et négociations directes avec l'État, elle

---

<sup>400</sup>À propos de l'intérêt des gaffes dans l'ethnopraxie, voir : ALAM T., M. GURRUCHAGA, et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État », *op. cit.*

est laissée à distance des réalités abordées au sein des équipes pluridisciplinaires et des accompagnements des enfants et des familles. De fait, les villes investissent en priorité leur territoire, d'où une difficulté à construire des outils collectifs et à collaborer. Dans une certaine mesure, les coordinateurs font preuve d'une volonté de créer un entre-soi afin de protéger leur dispositif de la communauté d'agglomération, mais également leur territoire professionnel et leur institution. Du côté métropolitain, ces enjeux ne sont pas toujours perçus et ne sont dans tous les cas pas discutés collectivement. Très souvent, les incidents et conflits sont interprétés comme des actes individuels.

Au final, la communauté d'agglomération éprouve des difficultés à construire les « lieux et activités d'échange entre acteurs hétérogènes et la négociation de significations communes et d'actions de coopération »<sup>401</sup> qu'évoque par Pierre Lascoumes. C'est ce qui définit pourtant en grande partie le rôle d'intermédiaire. La Métro s'avère donc moins légitime en tant qu'intermédiaire que ce que les apparences laissaient à penser. Elle se voit renvoyer au rôle d'intermédiaire gestionnaire, sans rôle politique ni réflexif. Le jeu entre communes et agglomération se focalise d'abord au sein du GIP sur les procédures de gestion et d'administration, bien que les rapports de force qui s'expriment révèlent des enjeux institutionnels bien plus larges que les seuls instruments. Face à cette difficulté du GIP à construire une culture commune territoriale, les groupes de travail se concentrent sur les « bonnes pratiques » des coordinateurs. Ce mode de gestion est isolé des contraintes sociales et politiques.

## **2. Travailler les bonnes pratiques**

Le groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS demeure un des seuls lieux réguliers où les agents métropolitains qui se sont succédés au poste de coordination d'agglomération du dispositif de réussite éducative peuvent rencontrer les coordinateurs communaux. Les lieux participent à créer, par l'échange d'information et le travail collectif effectué, une culture commune.

Lors des groupes de travail, les chargées de mission métropolitaines animant ces groupes poursuivent l'objectif d'intéresser les coordinateurs DRE et EPS, comme si leur présence n'était pas acquise. Au vu des tensions observées, si les coordinateurs sont relativement présents, leurs

---

401LASCOURMES P., « Rendre gouvernable », *op. cit.*, p. 330.



motivations et intérêts à se rendre à ces groupes n'apparaissent pas clairement. Viennent-ils uniquement glaner des informations sur les procédures administratives en matière de financement ? Peut-on imaginer qu'ils puissent venir faire preuve de présence et de leur implication dans le GIP ? En 2014, quand le pôle éducation de l'équipe politique de la ville de la Métro constate une baisse de présence des coordinateurs lors de ces groupes, les chargées de mission métropolitaines proposent de réduire la régularité des groupes, n'étant pas pro-actives dans la création d'une réflexion collective et soutenue. Elles ne font pas non plus preuve d'une attitude coercitive à leur égard. D'une certaine manière, la difficulté à mobiliser les coordinateurs et à les intéresser n'est pas formulée, bien qu'elle soit vécue par la coordinatrice d'agglomération.

Lors des groupes, les acteurs présents cherchent à construire un équilibre à minima, en s'appuyant sur « ce qui marche », le « positif » ou autrement dit les « bonnes pratiques ».

Le groupe de travail des coordinateurs du 5 juillet 2012 aborde la thématique du langage. La coordinatrice d'agglomération, Sylvie O., a préalablement pris soin d'informer les coordinateurs communaux de l'ordre du jour et leur a demandé de préparer une présentation de leurs actions centrée sur l'amélioration du langage des enfants. La coordinatrice d'agglomération précise la nécessité d'identifier les points forts ainsi que les points faibles de ces actions. La coordinatrice de la ville de Combes commence sa présentation, appuyée par son responsable, Dominique Foine.

**Delphine Paris** : L'objectif est de combler les décalages dans la maîtrise du langage.

**Dominique Foine** : Ce que développe la ville, c'est une approche complémentaire mais non compensatoire de l'activité scolaire.

**Delphine P.** : Dans les milieux populaires, on voit qu'il y a moins de mots de vocabulaire, déjà petits, et ça, ça a des conséquences dans l'entrée dans l'écrit, car certains enfants sont plus sollicités que d'autres. Dans les milieux populaires, on parle moins et les types d'interaction sont plus ceux des ordres, des interdits, alors que dans les milieux plus aisés on est plus sur des questionnements, des encouragements... Dans nos actions, on cible sur les plus en difficulté, même si c'est pour tous les enfants.

**Dominique F.** : En gros on cible là où ils sont le plus dans la merde et le plus en CUCS [contrat urbain de cohésion sociale].

**Delphine P.** : Dans le but de la construction de la justice sociale, le langage est indispensable. Sur les actions, l'idée est de faire évoluer les pratiques des professionnels. La pérennité de ces actions est nécessaire dans le temps.

**Dominique F.** : Au niveau des recrutements, il faut que les animateurs qui interviennent soient volontaires, que ça les intéresse pour leurs carrières professionnelles et il faut qu'ils aient une appétence pour cette question. L'accompagnement se fait ensuite en continu.

**Sylvie O.** : Et en termes de points négatifs, vous avez remarqué des choses ?

**Delphine P.** : En termes de point d'amélioration, il faudrait renforcer le lien avec les parents.

**Dominique F.** : Et il y a 17 animateurs à gérer, du coup on a une moins grande qualité d'intervention pour certains.

**Delphine P.** : Après sur Combes, les actions langage sont suivies par des scientifiques : les données sont produites par des scientifiques, notamment sur le nombre de mots que les enfants apprennent.

On s'aperçoit que les deux professionnels n'évoquent pas le contenu des actions ni la relation aux enfants. D'ailleurs, lorsque Sylvie O. leur demande si des points négatifs ont été observés, la coordinatrice communale évoque « les points d'amélioration », évitant toute tournure dépréciative. Les points faibles pointés concernent uniquement le cadre de l'action : la gestion des intervenants ainsi que la relation avec les parents.

Le coordinateur de la ville de Montvert prend la suite du tour de table et détaille avec précision une action nommée « Ateliers ABC » :

« Sur les Ateliers ABC, on est partis à la base des clubs coup de pouce clé. C'est le mercredi pendant les périodes scolaires, de 10h à 12h pour les grandes sections de maternelle et les CP [classe préparatoire]. On a 23 enfants et en intervenants, deux thésards en linguistique de l'université de Lettres, un anim' et un prof de collège. On a aussi une supervision faite par l'université, du laboratoire de recherche sur les langues, avec Éric Kamilowski. Les critères pour choisir les enfants, c'est soit une faiblesse syntaxique ou une inhibition syntaxique ou des enfants FLE [français langue étrangère], qui arrivent sur la commune, ne parlent pas français. Globalement, il y a des besoins... et il faudrait un atelier en plus. Les intervenants sont des gens du cru, donc il n'y a pas de formation préalable mais la supervision permet de se former tout au long. Concrètement, on s'organise sur plusieurs cycles.

En premier, la connaissance de soi et des autres : là on travaille sur les vêtements, les attitudes, le corps, l'expression. En gros sur comment on communique avec les autres ? Le deuxième cycle traite de la maison, de la famille, des frères, des pièces du mobilier... Le troisième cycle de l'environnement, du quartier. Là on peut faire une visite de la ludothèque, des jardins municipaux. On travaille aussi sur la nourriture, et cetera. À la fin du cycle, l'enfant produit quelque chose qu'il peut ramener à la maison, c'est un support pédagogique et cela permet de fixer les choses apprises. C'est hors cadre scolaire, dans le pratique. Sur les intervenants, il y a Éric Kamilowski du laboratoire de recherche qui vient une fois par mois. Il observe l'atelier et le mois d'après, il faut un retour avant la séance. On travaille aussi sur un document qu'Éric Kamilowski voudrait publier sur la théorie des apprentissages chez les maternelles. Sur 2012-2013, on change d'intervenants, on va avoir plus de FLE et plus de psy avec un profil psychosociologique.

Donc sur les points positifs et négatifs : ce qui est très positif, c'est le retour des enseignants qui sont très positifs sur les enfants. Sinon on a des difficultés de relations avec le médecin scolaire. On essaie de monter un partenariat avec la PMI [protection maternelle infantile], mais elle est surbookée ».

*(Notes du groupe de travail du 5 juillet 2012)*

Si le coordinateur de Montvert connaît en détail les actions menées sur son territoire et en tire une analyse en termes d'apprentissage pour les enfants, les difficultés portent uniquement sur l'organisation de l'activité, tout comme la ville de Combes. Les difficultés évoquées sont celles portant sur le « partenariat » avec des intervenants que le coordinateur aimerait voir participer

à l'atelier. Alors que les villes sont invitées à faire part de leurs difficultés et points faibles ou négatifs, on constate clairement qu'elles ne partagent pas d'emblée les difficultés qu'elles rencontrent dans leurs activités et avec les parents et les familles accompagnés. Le contenu pédagogique et le choix des activités sont également rarement abordés. Quand elles sont contraintes à le faire, elles abordent les difficultés d'organisation ou le cadre de l'activité et non pas les contenus éducatifs ou la relation à l'enfant. De manière générale, les situations des familles et des enfants ne sont pas analysées dans ces groupes de travail, alors même que des jugements normatifs se font entendre régulièrement. Dans l'extrait ci-dessus, les enfants des milieux populaires seraient moins sollicités au niveau du langage et ne posséderaient que peu de mots de vocabulaire. Visiblement, les attentes des villes ne se situent pas sur le plan de l'analyse des pratiques éducatives et des situations familiales.

Les chargées de mission de la communauté d'agglomération s'inscrivent également dans un rôle de valorisation des villes qui évacue de fait les difficultés pédagogiques et les relations compliquées entre enfants, familles et adulte accompagnateur. À l'image de ce que la coordinatrice DRE de Combes formule lors du groupe de travail du 1<sup>er</sup> mars 2012, « le GIP doit nous valoriser, doit valoriser ce qu'il se fait », le rôle attendu de communauté d'agglomération est de les valoriser, sans pour autant connaître l'ensemble des actions et des pratiques avec détail. Cette demande entre en résonance avec une volonté de la communauté d'agglomération de valoriser le dispositif à l'échelon d'agglomération et de montrer « ce qui fonctionne ».

En octobre 2012, les pilotes du GIP rencontrent l'association l'École des Parents et des Éducateurs (EPE) afin de préparer l'instruction des actions du DRE pour l'année 2013.

**Responsable de l'EPE :** Les ateliers conte s'adressent aux CE1 et aux CM1, de janvier à juin. Il y a douze enfants par atelier. On travaille sur le respect des limites pour les enfants qui ont des problèmes de comportements. Ils sont ciblés dans les classes par les enseignants et le directeur. Et on voit une vraie évolution en termes de comportement en classe, même si c'est pas une baguette magique. Par exemple il y a des indices qui montrent que les repères et les limites sont mieux comprises par les enfants. Les enfants jouent tous les rôles, ça bouge aussi les représentations, le caïd fait la princesse par exemple. Ça leur permet aussi de se mettre à la place de l'autre. C'est sur une heure et pas deux, parce qu'à la fin de la journée ça n'est pas bon pour l'enfant d'avoir des ateliers trop longs.

**Sylvie O. :** Il faudrait valoriser tout ça, c'est vraiment intéressant !

**Responsable de l'EPE :** Dans quel objectif ?

**Sylvie O. :** Pour les professionnels, par exemple dans un colloque, pour montrer ce qui fonctionne. Pour le grand public, il va il y avoir un dossier dans le *Métroscope*, car les gens ne savent pas que la Métro fait ça.

*(Notes du carnet d'observation du 10 octobre 2012)*

La mise en valeur de l'action est un objectif en soi pour la coordinatrice de la Métro. Il faut rendre visible pour rendre public, donner à voir l'action de la communauté d'agglomération. À ce propos, la coordinatrice d'agglomération s'approprie l'action de l'association, car cette action fait partie du dispositif financé et coordonné par la communauté d'agglomération. L'objectif est clairement de construire une mise en scène positive, voire de se servir des actions associatives comme « vitrine » de l'action métropolitaine. La communauté d'agglomération peut identifier ce qu'elle juge fonctionnel, notamment en le rassemblant dans les comptes-rendus que la coordinatrice d'agglomération rédige après chaque groupe de travail des coordinateurs. Bien que d'un groupe à l'autre les coordinateurs ne fassent que très rarement des retours sur ces comptes-rendus, ils permettent à la coordinatrice d'agglomération de donner à voir un savoir pratique et normé, au-delà des rapports de pouvoir entre villes et agglomération. Le savoir s'établit dans un rapport de force, où les villes résistent face à une potentielle intrusion de la communauté d'agglomération sur les contenus éducatifs.

Derrière ce fonctionnement par « bonnes pratiques », chaque professionnel, du côté des villes ou de la communauté d'agglomération, cherche à modéliser une expertise, à prouver l'efficacité du dispositif et donc sa légitimité en tant que coordinateur. Ainsi que le pointe Michel Catla à propos des coordinateurs des groupements d'employeurs, « Militer pour le dispositif, montrer son efficacité, c'est pour eux un moyen de se faire reconnaître une identité professionnelle, un domaine d'intervention sur lequel ils sont légitimes »<sup>402</sup>. Le mode de fonctionnement par « bonnes pratiques » sert des enjeux de places et de positionnements professionnels et institutionnels. Face à la communauté d'agglomération et à son potentiel pouvoir d'uniformisation des pratiques, les coordinateurs communaux défendent leur autonomie d'intervention. En effet, la valorisation des « bonnes pratiques » ont de fait tendance à uniformiser a minima la forme du dispositif, cachant les zones d'incertitudes des communes et leurs difficultés afin de n'en retenir que les « vitrines ».

De son côté, la coordinatrice de la Métro construit également sa légitimité. Grâce aux comptes-rendus des groupes de travail, aux séminaires inter-institutionnels du dispositif qu'elle organise et à l'ensemble des tableaux qu'elle communique aux élus, la coordinatrice d'agglomération construit une expertise légitime. Elle s'appuie sur les outils et les procédures<sup>403</sup> qui structure la relation avec les villes, ainsi que sur des pratiques qu'elle cherche à valoriser. Jean-Pierre Gaudin souligne, à propos de son analyse de la gouvernance, que le fonctionnement par « best

---

402BOUSSARD V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, op. cit., p. 25.

403Nous faisons notamment référence aux tableaux de bord et aux bilans analysés en début du chapitre.

practices », même lorsqu'il se veut pragmatique et efficace, renvoie « en réalité à des critères qui s'avèrent peu précis, ce qui n'empêche pas que ce soit toujours dans un état d'esprit qui entend établir des règles »<sup>404</sup>. La communauté d'agglomération cherche en effet, en valorisant certaines pratiques, à établir sa légitimité. Elle s'appuie pour ce faire sur certains coordinateurs coopérants, qu'elle reconnaît comme compétents et qui lui permettent de mettre en valeur des initiatives qu'elle identifie comme positives sur les territoires. Issues du vocabulaire managérial, les « bonnes pratiques » sont des opérateurs de prescriptions, comme le soulignent Laurent Devisme, Marc Dumont et Elise Roy<sup>405</sup>. Elles permettent à la communauté d'agglomération d'activer une culture commune, en identifiant ce qui est considéré comme des modèles de fonctionnement, sans remettre en question les rapports de pouvoir sous-jacents. Cette analyse rejoint le fonctionnement du « projet » souligné par Luc Boltanski et Ève Chiapello : « Celui-ci rassemble temporairement des personnes très disparates, et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte, mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles »<sup>406</sup>.

Au travers des « bonnes pratiques », des enjeux de légitimité se jouent, mais une culture commune techniciste et gestionnaire se diffuse et se partage. Alors que les coordinateurs communaux filtrent, imposent et façonnent des procédures sur leurs territoires,<sup>407</sup> nous observons un parallèle avec la coordination menée par la communauté d'agglomération et le registre managérial utilisé au niveau de la coordination d'agglomération. Les coordinateurs communaux et intercommunaux, en tant qu'assembleurs d'enjeux, mettent en forme un récit et une culture commune, tout en étant tributaires de la pensée de leurs institutions. La coordinatrice d'agglomération véhicule les valeurs en vigueur dans sa propre institution<sup>408</sup>, soit une culture techniciste fondée sur des objectifs de pragmatisme, d'efficacité et de réactivité. Les coordinateurs communaux contribuent largement à ce récit et à cette culture. Une culture commune est élaborée, puisque la majorité des coordinateurs communaux partagent désormais des techniques et savoirs nécessaires à l'usage des outils et des procédures exigés par la Métro et l'ACSÉ. En revanche, cette culture commune ne se situe pas dans la pratique de l'action éducative et ne se nourrit pas des savoirs issus des accompagnements menés auprès des parents et des enfants. Puisque la relation entre les communes et la Métro se structure autour des enjeux gestionnaires, la culture commune qui en est issue, est elle aussi, une culture

---

404GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance?*, op. cit., p. 71.

405DEVISME L., M. DUMONT, et É. ROY, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 8 février 2008, vol. 131, n° 4, p. 18.

406BOLTANSKI L. et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2011, p. 157.

407Nous renvoyons le lecteur au chapitre 4.

408Nous avons observé ces valeurs dans la première partie de la thèse.

gestionnaire. Ce processus apparaît naturalisé, au sens où les acteurs peinent à travailler le « substantiel » du dispositif ainsi que les rapports de force qui le traversent et le structurent.

### 3. Quand l'indicateur révèle une vision du monde

La relation entre communes et communauté d'agglomération se focalise sur les instruments, des procédures de gestion aux « bonnes pratiques ». Ce jeu est traversé par des tensions qui traduisent des enjeux de places et de légitimité entre la Métro et les communes. La mise en place du taux d'individualisation par le GIP permet maintenant d'illustrer l'ensemble de ces analyses. L'analyse montre comment un instrument peut concentrer une vision du monde portée par l'organisation et jouer un rôle de régulation sociale entre acteurs.

En 2010, alors que les priorités de l'État se concentrent sur l'individualisation des parcours du DRE, les pilotes du GIP – la Métro comme l'inspection académique – établissent un nouveau comptage des parcours individualisés en accord avec les coordinateurs communaux et la préfecture. Jusqu'alors, étaient comptabilisés, au titre d'une prise en charge individualisée, les accompagnements réalisés en EPS. Les autres actions de « soutien », bien que pouvant prendre en charge les enfants de manière individualisée n'étaient pas prises en compte. Alors que l'État local et les circulaires gouvernementales soulignent de plus en plus la nécessité d'individualiser la prise en charge des enfants et des familles, les pilotes du GIP font évoluer à la fin de l'année 2010 leur méthode de calcul. Dans les comptes-rendus des comités techniques du GIP de 2009, transparaît la nécessité de travailler sur le lien entre actions collectives et les EPS : « Le lien entre EPS et actions collectives : ce point est un enjeu même du DRE ; aujourd'hui il faut retenir que le lien actions/EPS doit être explicité clairement dans les fiches actions et qu'il faut travailler d'une manière générale au renforcement de ce lien en tenant compte des contraintes de terrain »<sup>409</sup>. Afin d'officialiser cette évolution, le GIP rédige en 2010 un document qui fait office de référence officielle lors des bilans des dispositifs pour les villes de l'agglomération. Ce document portant sur les critères des suivis individualisés précise que :

« Un enfant participant à plusieurs actions (dont un suivi en EPS) pouvait être comptabilisé dans chacune des actions. Ainsi, le chiffre total ne correspondait pas au nombre total d'enfants et de jeunes suivis. Il était bien supérieur.

Ces deux modes de comptage ont donc plusieurs limites :

- Tous les enfants bénéficiant d'un suivi individualisé n'étaient pas pris en compte
- Certains enfants étaient comptabilisés plusieurs fois

De ceci découlait un taux d'individualisation plus bas que la réalité ».

---

409 *Compte-rendu du comité technique du GIP du 25 juin 2009*, p. 2

*(Document « Critères d'évaluation quantitative - Suivis individualisés (parcours personnalisés) : nouvelle définition décembre 2010 », GIP « objectif réussite éducative »)*

Le document précise qu'un travail de réflexion a été mené sur le département de l'Isère afin de définir les « accompagnements personnalisés ». Ce nouveau comptage comprend :

« Ainsi, au côté du nombre de jeunes suivis en EPS (RAR), ont été intégrés les enfants et jeunes inscrits dans des activités semi-collectives, pour lesquels les modalités d'accompagnement, se situent dans les principes et respectent les critères définis ci-dessous.

[...]

Les critères :

- Un professionnel du territoire cible un enfant en situation de « fragilité éducative »
- La situation de l'enfant est discutée au sein d'un groupe pluri-professionnel composé d'au moins trois personnes (dont le coordonnateur EPS)
- Des propositions adaptées à chaque enfant doivent être formulées pour répondre aux difficultés identifiées par les acteurs qui connaissent la famille et l'enfant.
- Au moins un objectif à moyen terme (quelques mois) doit être fixé et permettre de servir de support à une évaluation de l'action.
- L'un des acteurs du groupe pluri-professionnel (de préférence le coordonnateur EPS) rencontre plusieurs fois la famille de façon individuelle pour formuler les propositions élaborées par l'équipe et faire des bilans réguliers.
- Pendant le parcours, un bilan intermédiaire et un bilan final sont organisés avec les partenaires concernés.

*(Document « Critères d'évaluation quantitative - Suivis individualisés (parcours personnalisés) : nouvelle définition décembre 2010 », GIP « objectif réussite éducative »)*

Les critères permettent aux coordinateurs communaux de ne pas engorger les EPS en organisant des réunions avec les parents, l'enfant et un autre professionnel de manière plus souple. La méthode de calcul de ce taux d'individualisation, qui correspond au nombre d'enfants en suivi individualisé (en EPS et hors EPS) sur le nombre total d'enfants bénéficiant du DRE, apparaît comme un aménagement local des exigences de l'État.

Fin 2010, à l'heure des bilans, un tableau de bord émis par le représentant de l'inspection académique établit le nouveau taux d'individualisation pour le DRE de l'agglomération grenobloise, sur la base des critères listés ci-dessus, qui s'élève à 44,63 % « intégrant le nouveau comptage » et précise que le taux d'individualisation « ancien comptage » s'élève à 14,7 %. Pour les villes et la communauté d'agglomération, l'enjeu est de taille, puisque l'État conditionne son aide financière à ce taux d'individualisation. Les acteurs locaux supposent que plus leur taux est élevé, plus le DRE de l'agglomération grenobloise sera considéré par l'État national et donc bien

financé. La « procédure financière des équipes de réussite éducative » datant de janvier 2011 de l'ACSE acte que :

« Les actions de soutien doivent obligatoirement prendre la forme d'un suivi individualisé effectué par une (ou des) équipe(s) pluridisciplinaire(s) de soutien (EPS) réunissant des professionnels divers : enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, intervenants sportifs et culturels...

Un parcours individualisé comporte plusieurs étapes :

- un repérage individualisé des difficultés de l'enfant,
- un premier contact avec la famille,
- un regard collectif des professionnels sur la situation présentée (équipe pluridisciplinaire de soutien),
- puis l'élaboration de réponses dans différents domaines.

Les parcours individualisés peuvent donc comprendre des actions de différentes natures (soutien scolaire renforcé et adapté, dialogue parents/école grâce à l'intervention d'une tierce personne, vacations médicales, mise en place d'actions en petit groupe permettant l'expression de l'enfant, activités culturelles, sportives). Certaines de ces actions peuvent être collectives. Dans tous les cas, les parents doivent être partie prenante des mesures prises en faveur de leurs enfants.

Il est rappelé que les structures financées sont obligatoirement des organismes dotés d'un comptable public (dans les cas les plus fréquents : caisse des écoles, CCAS, GIP ;

En 2011 les priorités sont :

1. Poursuivre la progression du taux d'individualisation (46 % en moyenne pour l'année scolaire 2009-2010), qui doit être une exigence vis-à-vis des structures porteuses, et une condition d'octroi du financement de l'Acsé ».

*(Procédure financière des équipes de réussite éducative, janvier 2011, ASCE, p. 2.)*

L'exigence administrative de l'État apparaît comme le moteur d'une adaptation des modalités comptables de l'individualisation de la prise en charge et la reconnaissance de la prise en charge « personnalisée ». L'État reste présent et la communauté d'agglomération peine à s'extraire de ce rapport subordonné à la puissance étatique, pourvoyeuse de fonds. Devant l'État, ne comptent que les « suivis individualisés », d'où l'importance pour le GIP d'employer le terme d'« individualisation » lors des bilans, alors que celui de « personnalisation » est préféré lors des temps de travail avec les coordinateurs communaux.

Dès 2010, la mise en place de ce nouvel indicateur soulève des difficultés entre la communauté d'agglomération et les représentants de l'État, qui se poursuivent pendant plusieurs années. Comme la réunion de pré-instruction d'octobre 2012 en fait état dans la partie précédente, le représentant de l'inspection académique annonce que l'État est uniquement attentif aux parcours suivis en EPS (comme le précise d'ailleurs la procédure de l'ACSE de janvier 2011), alors que la représentante du GIP insiste sur l'importance de ne pas différencier les EPS et les



suivis individualisés. Auprès des coordinateurs communaux, la communauté d'agglomération peine également à vérifier la mise en place de ce nouvel indicateur et de cette nouvelle pratique. En avril 2013, à l'heure des bilans de l'année 2012, l'indicateur « suivis individualisés » n'est ni installé durablement, ni clair pour tous les acteurs du dispositif.

Avant la mise en place des « suivis individualisés », les coordinateurs communaux classaient les actions en « actions individuelles » regroupant les enfants suivis par les EPS ou en « actions semi-collectives ». Afin d'amorcer une transition, les pilotes du GIP ont conservé les items « actions semi-collectives » et « actions individuelles » et ont intégré les « suivis personnalisés » (qui comprennent donc les actions individuelles et une partie des actions semi-collectives). Certaines actions entraient dans deux catégories distinctes. Cette classification floue a entraîné des réunions qui se sont étalées sur plus de deux ans afin que les acteurs s'accordent sur la définition et le sens de l'indicateur « suivi individualisé ». En 2013, le compte-rendu du comité technique du 11 avril rend compte de ces difficultés :

« 1/ Bilans et rapport d'activités :

A) Présentation de la synthèse des bilans 2012 (cf.annexe 1)

- Il ressort des échanges trois types de suivi existant<sup>410</sup> :

- le suivi individualisé en EPS

- le suivi individualisé en action semi-collective

- les actions semi-collectives

- les actions individuelles (cela concerne notamment les actions d'agglomération et certaines actions des communes) : aujourd'hui sans doute comptabilisées par la plupart des coordonnateurs en suivi individualisé, mais qui peuvent n'avoir que peu de lien avec l'EPS.

**Aujourd'hui, certaines actions ne remplissent donc pas toujours l'ensemble des critères, notamment les suivis individualisés selon la définition de décembre 2010 (cf. annexe). Il faut cependant que l'évolution de la démarche aille dans ce sens.**

- Le taux d'individualisation s'élève à 86% en 2012.

- Échanges autour de ce que recouvre le terme « taux d'individualisation » :

Il est convenu de regarder de près avec les communes concernées comment ces actions peuvent avoir un lien avec la coordination des EPS, sans que cela ne mette en péril ces actions. L'objectif est de progresser sur les liens entre les actions, l'EPS et les familles. Par ailleurs, si un maximum d'informations sont capitalisées dans les tableaux de bilans annuels, l'évaluation qualitative du DRE en sera améliorée ».

*(Compte-rendu du comité technique du DRE du 11 avril 2013, GIP « objectif réussite éducative »)*

---

410Signe de la confusion ambiante, ce ne sont pas trois items qui sont listés ici, mais quatre.

La classification et la comptabilisation associées à cet indicateur sont visiblement problématiques. Au-delà, le problème sous-jacent est celui de la définition d'une « vérité » commune. La difficulté renvoie à la place de la communauté d'agglomération dans le dispositif : elle n'a pas la légitimité pour imposer directement aux communes cet indicateur et les nouvelles pratiques qu'il entraîne pour les coordinateurs et pour les professionnels en lien avec les familles et les enfants.

Pourtant, les pilotes du GIP se réfèrent à la mise en place de l'indicateur comme une démarche commune. Il est question pour eux de faire évoluer le dispositif et d'amener les professionnels à développer un regard personnalisé sur l'enfant, même lors des actions collectives. Il s'agit d'une mise en scène d'un travail collectif de la part de la communauté d'agglomération. L'indicateur est le témoin d'une avancée positive du GIP d'agglomération, avancée positive qui se traduirait dans les pratiques professionnelles développées au contact des enfants et de leurs familles. Pour les coordinateurs communaux, il y a un réel enjeu à se positionner par rapport à l'indicateur, et à montrer leur collaboration lors de sa mise en place.

Lors de la réunion de pré-instruction du dispositif du 18 octobre 2012 la coordinatrice de la ville de Combes fait une rapide présentation de son dispositif :

« On a fait un travail sur la personnalisation des accompagnements, donc le lien actions du DRE et les EPS, le lien avec le coordinateur périscolaire et un lien renforcé avec les enseignants ».

À la suite de ce temps de pré-instruction nous nous interrogeons avec les chargées de mission du pôle éducation sur la réalité de ce travail sur la personnalisation des accompagnements. À l'image de la coordinatrice de Combes, les villes ne modifient-elles pas leur vocabulaire afin de faire preuve de leur bonne collaboration, liée à l'octroi de financements ?

*(Notes du carnet d'observation du 18 octobre 2012)*

L'individualisation est une contrainte pour l'ensemble des acteurs locaux, sous la forme d'un indicateur. Pourtant, la prégnance de l'indicateur, pour reprendre les termes de Valérie Boussard, révèle une représentation particulière du dispositif et de la régulation sociale du GIP. Valérie Boussard définit ainsi l'indicateur prégnant : « Ces indicateurs que nous avons appelés indicateurs prégnants mettent en scène, en les symbolisant, des règles sociales légitimes. Ils permettent aux règles de prendre corps, d'être visibles. Ils jouent le rôle d'étendards avec lesquels une organisation ou des groupes d'acteurs revendiquent et assoient leurs positions »<sup>411</sup>.

---

411BOUSSARD V., « Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, octobre 2001, vol. 43, n° 4, p. 534.

L'indicateur des suivis individualisés est prégnant, dans le sens où il fixe des règles et construit une représentation de la réalité.

L'individualisation apparaît pourtant comme un outil neutre. Valérie Boussard souligne cette neutralité de façade : « Les indicateurs de gestion ont cette caractéristique d'apparaître à première vue comme neutres. Ils abusent les acteurs grâce au manteau de la science. Qui donc peut oser critiquer des chiffres ? »<sup>412</sup>. Puisque l'ensemble des acteurs se concentrent d'abord sur le fonctionnement et la gestion de cet outil, ils ne remettent pas en cause l'existence du taux d'individualisation. Bien plus, ce taux d'individualisation devient progressivement associé au DRE. Ainsi que l'énoncent les pilotes du GIP à propos d'une action communale, « c'est du suivi individualisé, donc c'est plutôt le DRE »<sup>413</sup>. En 2012, comme le précise le compte-rendu du comité technique pré-cité, le taux d'individualisation s'élève d'ailleurs à 86 %, regroupant la quasi totalité des actions du dispositif. L'indicateur prégnant s'impose alors comme une vision du monde : le suivi individualisé correspond à une forme éducative qui fait autorité et qui n'est plus remise en cause par les acteurs. Progressivement, les chargées de mission éducation de la communauté d'agglomération en viennent à considérer cette individualisation comme une fin en soi, sans la questionner.

L'indicateur est par ailleurs prégnant, car il entraîne une dynamique sociale particulière. Il permet à la communauté d'agglomération, par l'intermédiaire du GIP, de jouer son rôle, celui de porter cet indicateur et d'impulser une démarche commune concrète au sein du dispositif d'agglomération. Face aux résistances des communes et aux difficultés et conflits de représentations à la mise en place de l'indicateur, les acteurs de la communauté d'agglomération cherchent à maîtriser les règles du jeu. Ce faisant, ils imposent le rôle central de la communauté d'agglomération auprès des villes et l'indicateur comme unique représentation de la réalité. Pour Valérie Boussard, qui reprend l'analyse que fait Norbert Alter des conflits observés autour de la défense de conception de l'organisation, « Derrière les conflits sur la prégnance d'un indicateur, il faudrait en fait voir des jeux d'acteurs autour de la maîtrise des règles dans l'organisation »<sup>414</sup>. Derrière les tensions observées autour du taux d'individualisation, les règles du GIP font débat.

---

412 *Ibid.*, p. 542.

413 Sylvie O., coordinatrice du GIP, réunion de pré-instruction du 24/10/2012

414 L'auteur reprend l'analyse de Norbert Alter pour qui ces conflits autour de la conception de l'organisation trahissent les conflits autour de l'invention des règles du jeu légitimes. Norbert Alter décèle alors des enjeux de pouvoir, d'autonomie et d'influence au travers de ces conflits. Voir Alter, N., 1993. Innovation et organisation : deux légitimités en concurrence. *Revue française de sociologie* 34 (2), 175-197. BOUSSARD V., « Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants », *op. cit.*, p. 547.

L'organisation qu'est le GIP fait débat et provoque des prises de position, notamment au travers des procédures de gestion qu'elle instaure. Les résistances pointent des enjeux de places. Au travers de l'outil collectif qu'est le GIP, la communauté d'agglomération cherche à trouver une place et à construire une légitimité, en tant qu'animateur et gestionnaire. Pour les villes, les résistances peuvent être lues comme une manière de prendre position dans ce jeu qui les oppose à la communauté d'agglomération. Les résistances communales sont très souvent analysées comme des oppositions individuelles par les chargées de mission éducation de la communauté d'agglomération. Pourtant, comme le soutiennent Jacques Lagroye et Michel Offerlé, ces résistances donnent à voir ce qui fait et légitime l'institution. Elles signifient des moments où pourraient être affirmées des évidences constituant le liant de l'institution<sup>415</sup>. Dans les faits, elles ne sont pas investies comme telles, pointant la difficulté des acteurs de la communauté d'agglomération à construire un collectif au-delà des procédures de gestion. L'ensemble de ces jeux de pouvoir et de places montrent que les dispositifs sont des « opérateurs de pouvoir en produisant des définitions des acteurs sociaux »<sup>416</sup>.

Les jeux conduisent les acteurs de la communauté d'agglomération à investir les modes de gestion comme modes de gouvernement. Ils construisent une culture commune d'agglomération fondée sur des éléments technico-gestionnaires. Cependant, loin d'être neutres, les procédures et outils de gestion et d'organisation du dispositif portent des visions du monde et des représentations de la réalité. Modelées par les acteurs, elles correspondent à des conceptions gestionnaires liées à la nouvelle gestion publique (pragmatisme, efficacité, réactivité), liées aux « bonnes pratiques » isolées des contraintes politiques et sociales ou encore à l'individualisation de l'éducation. L'analyse rejoint dans une certaine mesure ce que Laurent Devisme, Marc Dumont et Elise Roy ont observé à propos de la gestion urbaine : « Derrière cette mathématisation des choix et des réalités, se joue un des aspects de la colonisation des mondes vécus par les conceptions gestionnaires et managériales du social (Legendre, 2006), qui, à terme, laissent entendre que l'organisation urbaine et les formes de gouvernement qui leur correspondent ne seraient plus aujourd'hui qu'affaire de ("bonne" !) gestion »<sup>417</sup>. En cela, les conceptions gestionnaires observées peuvent être considérées comme des idéologies, c'est-à-dire pour les acteurs comme la raison de leurs pratiques. Progressivement, ces visions du

---

415HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 147.

416BOUSSARD V. et S. MAUGERI, *Du politique dans les organisations : Sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 53.

417DEVISME L., M. DUMONT, et É. ROY, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *op. cit.*, p. 31.

monde s'institutionnalisent sans que les acteurs n'en prennent conscience, car elles ne sont pas travaillées en collectif et sont d'abord considérées comme des procédures et des indicateurs.

La partie suivante permet de comprendre comment se jouent ces rôles autour de la maîtrise des procédures lors de résistances et conflits plus ouverts, alors que l'enveloppe financière du dispositif se partage.

## C. Piloter en conformant les conduites

Cette dernière partie porte sur l'analyse du processus qui permet la gestion et l'octroi des financements dans le cadre du dispositif. Le dispositif bénéficie de financements de l'État, de la communauté d'agglomération et plus indirectement des communes par des mises à disposition de personnels, de locaux et de matériels. L'ensemble de cette enveloppe financière est gérée par le GIP, ce qui lui confère une place centrale dans le dispositif. La communauté d'agglomération, au travers du GIP et aux côtés de l'inspection d'académie occupe un rôle au cœur des enjeux du dispositif. Le GIP maîtrise l'ensemble des règles du jeu financier qui contraint les porteurs de projet, des associations aux communes. Ces derniers doivent s'y plier afin de voir leur projet financé. Cette phase du fonctionnement du dispositif constitue un moment où se cristallisent un mode de relation entre la communauté d'agglomération et les villes ainsi que les formes et conditions d'exercice du pouvoir du GIP, et par là de la communauté d'agglomération. Cette étape permet à chaque partie d'affirmer sa place. Pour certains projets, les arbitrages financiers sont les seules questions qui soulèvent des débats entre les acteurs institutionnels, apparaissant alors au cœur de la stratégie.

Les prises de position entraînent parfois conflits et oppositions ouverts. Ils questionnent ce qui constitue le liant du GIP et du dispositif à l'échelle de l'agglomération. Pour Delphine Dulong, qui a analysé les comportements déviants et subversifs au sein des institutions, ces conflits « en perturbant les routines institutionnelles et en réactualisant le sens de ses règles, réenchangent la croyance dans l'institution »<sup>418</sup>. Faut-il voir dans les conflits un objet vertueux ? Ils sont surtout considérés comme révélateur d'un mode de relation et de pouvoir entre la communauté d'agglomération et les villes.

---

418DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *op. cit.*, p. 264-265.

En premier lieu, les pilotes du GIP apparaissent comme les maîtres des règles du jeu financier, notamment lors des réunions de pré-instruction des actions du dispositif. Ces réunions permettent aux pilotes du GIP de se tenir informés des évolutions territoriales et d'obtenir une présentation des dispositifs communaux et des enjeux associés.

Lors de la réunion de pré-instruction du DRE du 24 octobre 2012, les pilotes du GIP, ainsi que le délégué du préfet Jean-Paul Trivue, reçoivent l'équipe de la ville de Naumur, constituée du responsable du dispositif, Yves Galli et de deux coordinatrices des équipes pluridisciplinaires de soutien.

**Yves Galli :** Donc la suite des opérations, c'est quoi ?

**Sylvie O. :** On ouvre Poliville la semaine prochaine, après dans la semaine qui suit, on pré-instruit avec la CAF et le référent santé à la Métro et puis... ensuite il y a un comité technique envisagé le quinze en fin de matinée.

**Y. Galli :** Qu'est-ce que tu appelles le comité technique ?

**Sylvie O. :** Alors le comité technique... oui, c'est vrai qu'on ne le réunit pas souvent. Il s'est trouvé que c'était la CAF, la DDCS, le CG [conseil général] et les coordinateurs du DRE et non pas EPS et habituellement on fait un point sur la programmation, on passe une dernière fois en revue les choses et on rediscute les choses ; une fois que nous à la pré-instruction on met sur Poliville, vous allez voir, vous voyez s'il y a besoin de... vous nous faites des mails, voilà ça se passe un peu comme ça. Et une dernière fois on revoit ensemble, éventuellement on rediscute de choses qui peuvent être sur le contenu d'actions, s'il y a des choses nouvelles, s'il y a des choses à voir ensemble...

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion de pré-instruction des actions du DRE, 24 octobre 2012)*

La directrice du GIP explique au coordinateur nouvellement arrivé en tant que responsable du DRE, la marche à suivre dans le processus de partage de l'enveloppe financière des actions pour lesquelles une demande de financement a été faite par les villes ou les associations. Bien que central pour la bonne vie financière de leur dispositif, la procédure d'octroi des financements n'est pas une information que le personnel communal en charge du DRE acquiert systématiquement à sa prise de poste. Les pilotes du GIP, en possédant l'information et en la diffusant, marquent symboliquement leur rôle et leur pouvoir.

Toutefois, cette procédure financière apparaît à première vue sans enjeux particuliers. Les logiques et rapports de force ne sont pas évoqués devant les communes à qui sont expliquées les procédures de fonctionnement. Les pilotes valorisent l'engagement et le libre choix de chacune des villes dans le dispositif.

Un peu plus loin dans la même réunion, Yves Galli (le responsable du dispositif de Naumur) interroge les pilotes du GIP sur l'arbitrage financier à proprement parler.

**Yves Galli :** Comment vous faites par rapport aux demandes d'augmentation financière ? Quel est le statut de cette réunion-là pour l'arbitrage qui aura lieu plus

tard ?

**Sylvie O. :** Ce que l'on dit, c'est que depuis plusieurs années, il n'y a pas d'augmentation, voire une baisse, on ne le sait jamais au moment de l'instruction, donc on instruit à sommes égales au total, donc si un territoire dit qu'il y a telle action, oui c'est en augmentation, ça nous paraît justifié, par contre on peut baisser à tel endroit, nous on suit un petit peu...

**Yves G. :** À l'échelle d'un territoire ?

**Sylvie O. :** Oui, voilà.

**Robert O. :** En même temps, il ne faut pas se dire qu'il y a un forfait par territoire.

**Sylvie O. :** Ah non... ça a bougé un petit peu, surtout, ça a bougé un peu entre les territoires quand il y a eu les baisses, parce que si on avait baissé de manière équivalente entre les territoires, il n'y aurait eu plus de petites communes dans le DRE.

**Yves G. :** C'est plutôt par territoire que la répartition peut évoluer, à l'intérieur d'un territoire, nous par exemple à Namur, on peut répartir un peu différemment l'enveloppe en se disant qu'elle est constante et on fait valider auprès de vous que cette augmentation vous paraît aussi justifiée.

**Robert O. :** Vous, en tant que ville de Namur, vous avez aussi sur votre territoire, des priorités d'action qui peuvent être entendues.

**Jean-Paul Trivue :** Constante ou mieux on va dire.

**Yves G. :** Ah oui, vous avez déjà des informations ?

**Sylvie O. :** Au C.A du GIP ce qui a été dit c'est que c'était moins cinq [%] sur le CUCS de l'agglomération, c'est ça, mais il y a des priorités de l'État, après je ne sais pas ce que c'est une priorité, tu vois...

[...]

**Robert O. :** Au départ, on avait fait une proposition uniforme aux communes, mais avec la proposition de dire vous après vous pouvez négocier, avec plus de baisse sur une action et moins sur une autre. Je pense qu'on est toujours là-dessus nous...

**Sylvie O. :** Oui oui.

**Robert O. :** Donc après, vous, vous pouvez voir aussi. C'est toujours délicat, effectivement de dire là on va appliquer plus parce que là il faut appliquer moins. C'est...[rires]. Mais nous on ne peut pas le faire à votre place, car c'est justement, c'est vous qui avez vos priorités territoriales. Nous on a des priorités en termes d'État, aussi, pour dire « là attendez on n'y touche pas parce que cette action... », mais c'est pas...

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion de pré-instruction des actions du DRE, 24 octobre 2012)*

Le processus financier apparaît complexe. En premier lieu, les pilotes du GIP « instruisent à sommes égales » par rapport à l'année précédente, car une partie des financements, ceux de l'État, n'est connue qu'en dernier lieu. Les acteurs locaux en ont connaissance en mars 2013, alors que les réunions débutent fin octobre 2012 et que les pilotes du GIP doivent présenter des propositions financières aux élus du GIP avant la fin décembre 2012. Or, chaque année, le budget de l'État baisse (les 5 % évoqués), ce qui conduit les pilotes du GIP à appliquer une baisse sur la programmation décidée en décembre et sur l'ensemble des dispositifs communaux. Or, les motifs de ces choix territoriaux n'apparaissent pas clairement. Si les priorités de l'État

sont énoncées, celles du GIP sont implicites. L'échelle du choix se situerait donc davantage au niveau de la commune, en fonction des « priorités territoriales » des coordinateurs communaux. Si les acteurs évoquent une négociation, les deux pilotes apparaissent au service des villes.

Pourtant, si le processus procédural n'apparaît pas sujet à des rapports de force, les villes semblent appréhender ces réunions où elles présentent leur projet communal.

Le jour même de cette réunion de pré-instruction, je rencontre Héléna Vaude, nouvellement coordinatrice EPS à Naumur lors d'un entretien en fin de journée. Elle évoque alors la manière dont elle a vécu la réunion de pré-instruction.

**Héléna Vaude :** [rires] D'ailleurs c'était très drôle... mais tu vois par rapport aux questions, parce que moi je ne l'avais jamais vécu et tout le monde fantasme sur cette rencontre avec la Métro et l'IA [inspection académique] hein.

**M.P :** Ah bon ?

**H. Vaude :** Pas tout le monde mais... moi je me demandais quels enjeux, quels regards, quelles attentes. Quand tu es là depuis un mois et demi tu ne peux pas savoir les mêmes infos que quand tu es là depuis trois ans, c'est une certitude, du coup on n'a pas pu répondre à certaines questions, car on manque de temps. J'ai trouvé que tout le monde était très clément.

*(Retranscription de l'enregistrement de l'entretien la coordinatrice EPS de Naumur, 24 octobre 2012)*

Au final, sans que la coordinatrice ne le formule comme tel, ces réunions consacrées à la préfiguration des choix financiers pour chaque dispositif communal sont traversées d'enjeux. La coordinatrice a finalement été agréablement surprise de la clémence des pilotes, arbitres des financements. Lors de ces réunions, les villes présentent leurs dispositifs et cherchent à obtenir une bonne appréciation auprès du GIP. Durant cette même période de pré-instruction, le coordinateur EPS de la ville de Ventadour débute sa présentation par ces propos : « On a lu avec attention les préconisations », cherchant à marquer la bonne volonté de sa ville devant les pilotes du GIP. Les villes jouent le jeu de la collaboration, et soulignent dans les deux exemples ci-dessus le pouvoir qu'exercent les pilotes du GIP sur elles.

Cependant, les règles du jeu n'apparaissent pas toujours clairement. Si les pilotes du GIP font entendre leur volonté de laisser le choix des arbitrages aux villes, ils ne sont pas transparents sur les éléments qui les conduisent à suivre ces arbitrages communaux. À plusieurs reprises, les pilotes du GIP annoncent d'ailleurs leur volonté de ne pas suivre uniquement les volontés communales, au risque d'apparaître comme un guichet au service des villes.

Lors de la réunion de pré-instruction du 18 octobre 2011, Robert O., représentant de l'inspection académique, rappelle à ces collaboratrices de la communauté



d'agglomération : « je lutte contre la prestation de services » et ajoute « on n'est pas que le carnet de chèques, car il y a quand même un débat ».

*(Notes du carnet d'observation du 18 octobre 2011)*

Il est complexe de comprendre ce sur quoi se fonde les jugements des pilotes et quels sont les arguments défendus par le GIP lors de ces débats.

Lors du comité technique consacré à la programmation des actions fin novembre 2011, un débat s'ouvre sur le choix des pilotes du GIP d'avoir octroyé une somme supplémentaire<sup>419</sup> à la ville de Saint-Allier :

**Robert O.** : Saint-Allier a plutôt une bonne réputation, ils ont démarré vite, et de bons résultats.

**Sylvie O.** : Il y a surtout 40 enfants en rade, donc une urgence, pour nous c'est un argument.

**Responsable de la ville de Naumur** : C'est donc sur la base du nombre de suivis qu'on peut faire bouger les enveloppes.

**Robert O.** : Ah non ! C'est trop égalitariste, ça ! On ne fonctionne pas sur une enveloppe par ville.

**Sylvie O.** : On ajuste en fonction de vos besoins.

*(Notes du carnet d'observation du 24 novembre 2011)*

Les pilotes du GIP rappellent que les choix sont fonction des besoins exprimés par les villes. Cependant, le budget du dispositif est limité et les besoins remontent de la part de toutes les villes qui sont confrontées à des situations non prises en charge ou à des associations qui cherchent à faire financer leurs actions.

L'absence de critères clairs montre que les pilotes du GIP élaborent leur propre justice, en fonction de leur représentation individuelle ou partagée des dispositifs communaux. Les pilotes n'étant pas directement impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs, leurs jugements s'opèrent sur la base de propos relatés par les délégués du préfet ou par des professionnels rencontrés à l'occasion de réunions dans les villes et dans les quartiers défavorisés. Bien que le choix des financements soit censés être guidé par des données issues d'outils fiables et rationnels, les ressentis individuels priment.

Lors de la réunion d'instruction des actions du dispositif pour l'année 2012 en décembre 2011, les pilotes du GIP, avec la représentante de la CAF et les délégués du préfet, Claude Paubiansi et Jean-Paul Trivue, discutent des actions communales. Les actions de la ville de Naumur sont étudiées :

**Claude Paubiansi** : Sur ce territoire, sur les professionnels qu'on a rencontrés personne ne connaît les EPS ni le DRE ! J'ai quand même un directeur d'école à qui j'ai demandé

---

<sup>419</sup>Cette somme supplémentaire est issue d'une « enveloppe exceptionnelle » que l'ACSÉ a octroyée à la communauté d'agglomération. Cette dernière a fait le choix de privilégier la ville de Saint-Allier.

ce qu'apportait le DRE qui m'a dit que ce qui était bien avec le DRE c'est que ça lui faisait quelqu'un de plus à la cantine.

**Sylvie O.** : Ils utilisent le DRE comme un guichet.

**Claude P.** : Voire, je dirais ça alimente leur politique jeunesse.

**Robert O.** : Bon. Alors on applique la même punition. Claude, tu es solidaire ?

*(Notes du carnet d'observation du 30 novembre 2011)*

Une vision de la justice à appliquer se développe en fonction d'une conception relativement étroite de la réalité et de leurs propres expériences. Ici, la ville apparaît comme un mauvais élève à qui il faudrait donner une correction, sur la base d'une information donnée par une personne, la déléguée du préfet. Alors que les pilotes défendaient une position en harmonie avec le choix des villes, dans ces réunions entre institutionnels, il n'y a ni portage ni valorisation des villes à tout prix. Les éléments qui permettent de faire un choix et de se façonner une connaissance voire une critique de l'action sont les bienvenus, quels que soient leurs fondements. Les pilotes doivent en effet faire des choix, puisque l'enveloppe est réduite et que les villes font des demandes plus élevées les années passant, afin de signifier des besoins grandissants sur leurs territoires. De fait, les pilotes du GIP se constituent en garants d'une justice sociale et territoriale qui guide leurs choix et qui leur permet, sans chiffres à l'appui, de décider. De manière générale, les plus petites villes du dispositif apparaissent traitées avec plus d'indulgence.

Lors d'une réunion le 18 janvier 2012, les pilotes du GIP rencontrent l'association AFEV qui propose des suivis individualisés à domicile auprès d'enfants suivis dans le cadre du DRE. L'association est en partie financée par le DRE et annonce que compte-tenu des financements accordés, elle ne pourra pas honorer tous les suivis qu'elle avait assurés l'année précédente. Les villes commencent déjà à s'en plaindre, car elles comptent activement sur cette action pour prendre en charge des enfants. Le conseiller de l'inspection d'académie annonce alors à la responsable de l'association : « si les grosses communes, qui ont besoin des ressources, si elles ont des besoins, elles se donnent les moyens ».

*(Notes du carnet d'observation du 18 janvier 2012)*

Une justice territoriale se développe au sein du dispositif. Les pilotes du GIP postulent que les villes plus grandes, qui ont le plus de ressources, peuvent prendre le relais financier si le GIP diminue son aide. Toutefois, ces prises de position des pilotes ne sont pas présentées ouvertement à tous les porteurs de projet, alors que les villes sont dans un rapport de concurrence entre elles, notamment sur les moyens qui leur sont alloués.

Le 15 décembre 2011, en groupe de travail des coordinateurs, la coordinatrice de la ville de Naumur se plaint des différences de moyens octroyés à sa ville par rapport à la ville de Saint-Gelais en fonction de la taille des territoires, notamment concernant les

accompagnements menés par l'AFEV :

**Perrine Da Silva** : Quel est l'équilibre quand on sait qu'à Naumur, on a dix accompagnements et qu'à Saint-Gelais il y en a quatre... les grosses communes sont désavantagées !

[...]

**Sylvie O.** : Si on applique la baisse [due à la baisse de financements de l'État] à tous de manière égale, on sait très bien que certaines communes disparaîtraient du DRE.

**Coordinatrice EPS de Saint-Gelais** : Sur Saint-Gelais, le CMP [centre médico-psychologique] ferme et l'AFEV veut de toutes les façons se retirer de Saint-Gelais.

*(Notes du groupe de travail des coordinateurs DRE et EPS, 15 décembre 2011)*

Les villes sont en concurrence, notamment concernant les actions proposées par les associations directement subventionnées par le GIP<sup>420</sup>. Certaines se sentent lésées dans la répartition de l'enveloppe budgétaire. Dans l'exemple ci-dessus, la représentante de la ville de Naumur tente de défendre son territoire face au GIP et aux coordinateurs présents, tandis que la coordinatrice du GIP défend les « petites communes ». Alors que la plupart du temps les villes apparaissent soudées face aux pilotes du GIP, notamment lors des groupes de travail des coordinateurs, des conflits larvés portant sur la répartition territoriale émergent lors des périodes de programmation financière. Lorsque la communauté d'agglomération présente une augmentation de l'enveloppe « d'agglomération » qui porte sur la coordination du GIP ou sur une nouvelle action à l'échelle de l'agglomération, les villes demandent régulièrement des précisions sur ces augmentations. Par exemple, en 2012, alors que le GIP propose une extension du dispositif aux jeunes de 16 à 18 ans, les villes s'enquière du financement de cette action et insistent sur la nécessité de ne pas ponctionner le budget du DRE pour les enfants de deux à seize ans. Puisque les règles du jeu et les critères de financement demeurent implicites, les différents acteurs entretiennent une méfiance entre eux, chacun cherchant à se faire valoir.

Du côté de la communauté d'agglomération, l'absence de lisibilité du processus l'amène à faire ses choix sur la base de ses propres représentations. Le flou portant sur les critères territoriaux permettent aux pilotes de conserver leur position centrale au sein du GIP. En outre, la maîtrise des procédures permet aux pilotes et notamment à la communauté d'agglomération d'exercer

---

<sup>420</sup>Les villes ont accès à plusieurs actions de « soutien » ou « support » pour les enfants pris en charge par le dispositif. Elles peuvent faire appel à des associations communales, financées par la ville ou par leurs propres fonds ou bien financées par le dispositif. Ce sont alors les coordinateurs qui proposent une répartition financière entre les coûts qu'entraînent la coordination du dispositif, les aides directes accordées aux familles et les actions des associations qui font une demande dans le cadre du dispositif. Les villes peuvent également faire appel à des actions associatives directement financées par le GIP et qui ne sont donc pas gérées par les communes, mais par une enveloppe « d'agglomération ». Le GIP tient alors à imposer, pour certaines actions aux moyens limités comme celle de l'AFEV, une répartition territoriale.

son pouvoir sur le cadre du dispositif. De fait, les calendriers annonçant la procédure financière ne sont pas systématiquement communiqués aux villes qui n'ont alors pas de vue globale du processus. Les comités techniques permettant aux villes et aux pilotes du GIP, accompagnés des autres membres institutionnels du GIP, de discuter des arbitrages avant la décision finale ne sont pas toujours tenus chaque année. Les villes sont à la merci des pilotes, d'autant qu'elles doivent fournir de nombreux documents de justification à la communauté d'agglomération<sup>421</sup>. Le rapport de force n'apparaît pas en leur faveur.

Ces forces qui s'exercent dans la relation entre la communauté d'agglomération et les villes se manifestent de manière subtile, notamment lors de ces réunions de pré-instruction. Les agents de la communauté d'agglomération tentent de maîtriser le déroulement de la séance, alors que les villes cherchent à présenter leur dispositif d'une certaine manière.

Lors de la pré-instruction des actions de la ville de Vanuxen du 24 octobre 2012, la responsable du service éducation, Sofia Carentan et la coordinatrice du DRE, Maryse Gibius sont présentes.

**Sylvie O.** : Comme d'habitude, on va faire action par action et celles où il n'y a pas de questionnements particuliers, pas de reconduction, on peut passer vite et s'attarder un tout petit peu là où vous avez des propositions...

**Sofia Carentan** : On ne discute pas du tout de l'articulation avec le CUCS ?

**Maryse Gibius** : Pas les actions, mais l'articulation, car bien souvent pour certaines actions on se demande si ce serait pas plutôt CUCS ou pas CUCS ou fonds de cohésion sociale... Avec l'esprit de ce qu'on a essayé de vous présenter à travers ce texte, c'était de faire le lien avec la réunion du huit octobre autour du comité technique éducation où vous aviez le power point. C'était reprendre cette logique pour voir comment on développe la cohérence des actions entre CUCS, DRE et fonds de cohésion, au service d'un programme, d'un objectif et des priorités de l'année. C'est un peu l'esprit du document, dans la mesure où c'est bien difficile de mettre des choses dans des cases, avec des choses qu'on pourrait mettre à plusieurs niveaux.

**Sylvie O.** : Je pense qu'on devrait faire plus le lien lors de la présentation des actions, le problème c'est que dans certaines communes, c'est complètement séparé. Que le service éducation nous parle d'actions CUCS... c'est compliqué. Ça arrive encore ce genre de choses.

**Maryse G.** : On commence à avancer sur ce sujet, et il y a vraiment la volonté de travailler dans ce sens-là, de cette manière.

**Sylvie O.** : C'est un peu l'esprit de la fiche programme qu'on vous demandait, d'articuler les deux.

**Sofia C.** : Du coup elle sera encore plus faite comme ça et on essaiera de rendre visible le lien sur les différents volets.

**Sylvie O.** : Alors on peut commencer... ça vous ennuie si on suit notre liste, dans l'ordre indiqué ?

**Sofia C. et Maryse G.** : Non non.

**Sylvie O.** : Donc la première action... ah oui, là on ne comprend pas pourquoi il y a cette

---

<sup>421</sup>À ce propos, la partie A de ce présent chapitre présente les documents à fournir et leur analyse.

demande.

**Sofia C. :** Bon, du coup on va quand même refaire un chapeau global. Alors, là aujourd'hui où on en est sur le bilan, on a beaucoup avancé sur la question de la personnalisation des parcours, je n'ai pas les chiffres, c'est plutôt Maryse, on a énormément progressé sur ce sujet-là. Par contre aujourd'hui on est un peu coincés, car on commence à être plein sur toutes les possibilités d'accompagnement des parcours et du coup une des grosses questions qui se pose sur cette programmation-là, c'est la référence de parcours. La deuxième chose c'est au niveau de tout le travail fait, on remet en évidence toujours plus fort la question de l'accompagnement des familles et du lien familles-école, tout confondu, école/collège.

*(Retranscription de l'enregistrement de la réunion de pré-instruction du DRE du 24 octobre 2012)*

Alors que la coordinatrice d'agglomération appuie l'idée de faire une présentation globale et le lie à la demande des pilotes de rédiger une fiche programme, elle impose une autre logique de présentation à la ville de Vanuxen. Les représentantes communales contre-argumentent : s'ensuit un rapport de force feutré autour de l'organisation du compte-rendu. En demandant aux deux professionnelles si « ça vous ennuie si on suit notre liste, dans l'ordre indiqué ? », la pilote leur impose la logique administrative. Elles doivent suivre les actions qui figurent les unes après les autres sur les tableaux de bord de la communauté d'agglomération, en fonction des numéros qui leur ont été attribués par le logiciel Poliville. Elle rappelle ainsi sa maîtrise du processus : c'est elle qui détient les clés des financements. La ville est obligée de reconnaître son autorité. Celle-ci reste toutefois fragile : à la première occasion où la parole lui est donnée, la ville reprend la présentation du projet global de son dispositif. Deux logiques s'opposent ici, non pas dans une volonté d'entrer en conflit, mais bien parce que la coordinatrice d'agglomération pense avec ses outils et que les acteurs communaux ont besoin de présenter un sens global de leur politique. Ce type de retournement de situation en cours de réunion est relativement rare, bien qu'il montre la force de la logique procédurale qui encadre le processus d'attribution des financements. Le cadre est tenu par les pilotes et les villes doivent s'y soumettre si elles veulent obtenir des financements.

Les villes tentent de rendre leur dispositif éligible, notamment en jouant des procédures administratives. Certains coordinateurs gèrent ce travail administratif à leur guise, serpentant entre les contraintes. Ils ont acquis une maîtrise qui leur permet d'arriver à leurs fins et ont les ressources pour. Ils surestiment leurs budgets généraux ou ceux de certaines actions afin de signifier les besoins qu'ils ont jugés prioritaires. Ils pratiquent également un lobbying par l'intermédiaire de leurs élus, directement auprès des chargés de mission de la Métro, ou par les délégués du préfet. Pour d'autres coordinateurs, il est plus difficile de composer avec ces

contraintes. Les coordinateurs des plus petites villes, chargés de plusieurs tâches au sein de leur commune, ont notamment moins de disponibilité. Ils ont également moins de capacité à maîtriser le jeu de la négociation, ayant un profil de travailleur social davantage que de fonctionnaire ou technicien de la fonction publique territoriale, comme dans les plus grosses villes. Chez certains professionnels, le jeu face aux règles administratives se manifeste par une lassitude face aux procédures administratives, parfois un renoncement ou des négligences. Les bilans ne sont alors pas renseignés ou de manière très lâche et à la suite de nombreux rappels de la communauté d'agglomération. Lors de ces périodes de choix financiers, les villes tentent également d'opposer aux pilotes du GIP leur connaissance des actions et des réseaux éducatifs et politiques communaux.

En conclusion, les enjeux territoriaux et institutionnels se cristallisent sur les procédures. La maîtrise de ces procédures est un enjeu pour les villes, notamment pour rendre éligible leur territoire face aux décideurs. C'est ce que soutient Stéphane Cadiou : « Le destin et l'efficacité d'un dispositif d'action, qu'il soit territorial ou territorialisé, apparaissent étroitement liés aux conditions locales de sa mise en œuvre. De fait, l'appropriation des procédures est devenue un véritable enjeu de connaissance et d'information. L'objectif consiste à mettre en évidence les “atouts” et “handicaps” d'un territoire afin de le rendre “éligible” aux financements proposés, d'accéder aux procédures contractuelles et d'articuler celles-ci aux contextes locaux »<sup>422</sup>. Ce jeu autour des procédures permet à la communauté d'agglomération de décréter ses outils, qui, sous couvert de négociation avec les villes, sont de fait imposés. En restant un point de passage obligé et une ressource pour la compréhension des procédures, la communauté d'agglomération garde donc la main sur les financements et exerce un pouvoir sur les villes. Ce jeu s'opère en finesse, car il ne s'agit pas d'imposer un pouvoir direct sur les villes, mais de les inviter à coopérer avec le GIP. Puisque les villes ont besoin du GIP pour gérer les financements du dispositif, elles se soumettent à cette politique administrative de la communauté d'agglomération. Les rapports de force sont latents, car si les villes laissent la communauté d'agglomération réguler leurs conduites, elles tentent d'être gagnantes au jeu du partage de l'enveloppe financière. Au final, les acteurs tiennent des rôles en situation, les positions variant en fonction des intérêts. Ce constat rejoint l'analyse des jeux prônée par les sociologues des organisations : « Les subordonnés se servent aussi de la conformité pour lier la direction et se

---

<sup>422</sup>CADIOU S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories.*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 173.

protéger ainsi contre elle. [...] Les subordonnés acceptent de jouer ce jeu qui leur est imposé dans la mesure où ils peuvent s'en servir dans leur propre intérêt et en tirer parti, par exemple pour obliger la direction à respecter leur autonomie personnelle »<sup>423</sup>. Sur l'agglomération, les acteurs communaux, « les subordonnés » s'allient parfois avec les pilotes du GIP « la direction », parfois s'opposent voire se concurrencent entre eux, en fonction de leurs intérêts financiers. La forme de ce jeu interroge l'intégration de l'action publique construite à partir de ce dispositif. L'action métropolitaine ne semble pas intégrée, puisque les orientations et les intérêts des pilotes n'apparaissent pas clairement. En outre, l'ensemble des revendications éparpillées des villes apparaissent comme une « agrégation désordonnée des revendications municipales »<sup>424</sup>. Michel Berry formule l'idée de « juxtaposition de logiques relatives »<sup>425</sup> qui permet de qualifier ces revendications : « ces comportements sont cependant rationnels, chacun s'adaptant logiquement à son environnement local, l'organisation n'étant qu'une juxtaposition de logiques relatives dont la rationalité globale peut paraître problématique »<sup>426</sup>. L'enjeu d'une coordination d'agglomération prend de l'importance, en conférant une « rationalité globale » à l'ensemble de ces logiques communales. En ce sens, le GIP pourrait correspondre aux instruments de « troisième génération » pointés par Christopher Hood : un méta-instrument qui cherche à coordonner les modalités d'intervention hétérogènes<sup>427</sup>.

Au-delà de la gestion des politiques communales, l'action de la communauté d'agglomération, en tant que collectivité territoriale, donne une vision politique particulière au dispositif. Elle le fait notamment en fonction des choix financiers et du type de technologie de gestion employée<sup>428</sup> qu'elle utilise en tant que gestionnaire et coordinatrice d'agglomération. Néanmoins, ces éléments ne sont pas présentés comme des orientations affirmées qui permettraient d'acquérir une vision lisible du pilotage du dispositif à l'échelon d'agglomération. Pourtant, ce cadre d'agglomération s'impose aux communes et contraint fortement leurs marges de manœuvre et leurs dispositifs communaux. *In fine*, les procédures apparaissent au centre de l'action publique et permettent une régulation continue et uniforme des pratiques. Toutefois,

---

423CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*, p. 227.

424DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 154.

425AGGERI F. et J. LABATUT, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », *op. cit.*, p. 73.

426BERRY M., *Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG, coll.« Cahier du laboratoire », n° 1983, 1983, p. 11.

427Voir à ce propos LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 359.

428Jean-Claude Moisdon soutient ainsi qu' « une technologie de gestion est prescriptive : elle donne à voir et conforme une conduite ; elle la discipline, elle crée même l'acteur lui-même, lui assignant un place, définissant pour lui un système de valeurs par une spécification de performances, lui indiquant comme il doit se coordonner avec les autres », In MOISDON J.-C., « Sur la largeur des mailles du filet. Savoirs incomplets et gouvernement des organisations », *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 165.

l'importance des outils et les rapports de force qu'ils entraînent ne sont pas pris en compte dans le pilotage du dispositif, laissant apparaître une action publique consensuelle.



## Conclusion du chapitre 5

Les relations entre les villes engagées dans le dispositif de réussite éducative et la communauté d'agglomération sont fondées sur des procédures de gestion. La communauté d'agglomération, en tant que courroie de transmission des exigences administratives des pilotes du GIP et des bailleurs, impose aux villes l'usage de procédures et d'un langage gestionnaire. Le mode de travail avec les villes, le fonctionnement de la coordination d'agglomération ainsi que la manière dont la communauté d'agglomération perçoit les dispositifs communaux sont modelés par ces outils de gestion. Dans le but de coordonner le dispositif, la communauté d'agglomération construit une culture commune à l'échelle métropolitaine. Elle a cependant peu d'accès aux dispositifs communaux et, si elle cherche à dépasser son rôle d'intermédiaire gestionnaire, fait face à des résistances communales. Les rapports de force avec les villes s'expriment par la maîtrise des procédures de gestion, chacun tentant de trouver sa place au travers des outils. Au final, une culture commune technico-gestionnaire est façonnée sur l'agglomération. Le mode de gouvernement de l'institution métropolitaine se fonde sur des questions administratives et financières, qui deviennent le cœur de l'enjeu du dispositif d'agglomération. Au travers des règles du jeu financier, la communauté d'agglomération parvient à asseoir sa place dans le dispositif. Les savoirs formalisés sous la forme de pratiques, règles et méthodes fondent l'expertise de la communauté d'agglomération et la légitiment, ce que montre Valérie Boussard<sup>429</sup>. Cependant, les règles, les méthodes et la justice territoriale mobilisée par la communauté d'agglomération ne sont ni visibles ni manifestes.

La technologie de gestion mobilisée par la communauté d'agglomération et à laquelle les villes participent a des apparences de neutralité. Les acteurs de la communauté d'agglomération présentent le dispositif comme « un instrument qui peut s'adapter », comme l'évoque la coordinatrice du GIP<sup>430</sup>, comme si l'instrument était une matière plastique et vide, entièrement modulable. Du côté des acteurs communaux, nous pourrions voir une « soumission librement

---

<sup>429</sup>Elle souligne dans ses travaux la dialectique entre les technologies de gestion et la recherche de légitimité : « En formalisant des savoirs, notamment sous la forme de techniques d'organisation et dispositifs de gestion, ils définissent une expertise pour laquelle ils se rendent, du même coup, légitimes. La rationalité des pratiques, les règles et les méthodes utilisées peuvent à ce titre apparaître comme le type de savoirs et expertise légitimés et légitimants » In BOUSSARD V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, op. cit., p. 30.

<sup>430</sup>Sylvie O., coordinatrice du GIP, rendez-vous du directeur du service, de la coordinatrice du GIP et de moi-même portant sur la conduite de ma thèse du 9 juillet 2012.

consentie » ou un « enthousiasme face au progrès technique ou aux gains de sueur permis par l'évolution des outils » soulignés par Eve Chiappello et Patrick Gilbert à propos des instruments de gestion. Cependant, les coordinateurs communaux ne manifestent pas un quelconque enthousiaste face aux outils. Les outils existent et leur existence leur paraît inéluctable. Si ces dispositifs, tel que le dispositif de réussite éducative et l'ensemble de ses procédures et outils apparaissent comme de simples outils de gestion auxquels les acteurs doivent se plier, ils ne sont pourtant pas neutres. Pour chacun des acteurs, métropolitains et communaux, cette neutralité est entretenue par l'idéal d'une « réussite éducative » pour les enfants du dispositif de réussite éducative. Toutefois, derrière cet idéal commun qui ne fait pas l'objet d'une réelle définition<sup>431</sup>, d'une part des idéologies sont à l'œuvre et d'autre part la technologie qui soutient ces objectifs flous participe à réguler des rapports de pouvoir.

Les procédures de gestion sont un système d'organisation du pouvoir<sup>432</sup>. Les outils sont utiles aux acteurs<sup>433</sup>. Le consentement aux outils de gestion et aux instruments des villes ne peut uniquement s'expliquer par la recherche de financements. Les outils séduisent et opèrent, car les acteurs en ont l'usage. Ils permettent à la communauté d'agglomération d'équiper des relations dissymétriques<sup>434</sup> entre elle et les communes et de coordonner les différents dispositifs. Ils permettent enfin aux acteurs de produire une vision du monde rationnelle et leur aménage ainsi un pouvoir d'agir. En effet, le dispositif participe à construire une représentation de la réalité, sans que cela soit dit comme tel, notamment par les pratiques concurrentielles qu'il crée. Les rapports de force qui opposent les différentes collectivités territoriales, au centre des outils, participent à construire des demandes et à définir les besoins sociaux. Au travers des procédures de gestion, les communes et la communauté d'agglomération, définissent ce sur quoi doit agir le dispositif. Selon l'expression de Claude Sorbets, il n'y a pas de « représentationnisme hyper-empiriste »<sup>435</sup> des besoins sociaux, mais un processus de construction au travers du dispositif, construction réalisée par des acteurs qui défendent leur expertise et leur position selon leurs logiques propres.

---

431Le quatrième chapitre aborde cette question, en montrant que les « fragilités » et la « réussite éducative » sont des catégories flottantes et extensives, qui font l'objet de différentes mobilisations par les acteurs.

432C'est ce que soutient notamment Vincent De Gaulejac DE GAULEJAC V., *La société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil, 2005, p. 22.

433Ce que soulignent également Eve Chiappello et Patrick Gilbert : « on ne peut faire comme si la revendication d'utilité portée par les promoteurs des outils de gestion était uniquement un leurre » In CHIAPPELLO È. et P. GILBERT, « Les outils de gestion », *op. cit.*, p. 12-13.

434Nous reprenons cette idée d'E. Chiappello et O. Gilbert *Ibid.*, p. 14.

435SORBETS C. et POPSU PLATE-FORME D'OBSERVATION DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES, « La territorialisation de la gestion publique : proximité et changement localisé », Bordeaux, 2005, p. 11.

Enfin, les outils sont des traces des rapports de pouvoir socio-politiques qu'ils contribuent à reproduire. Ils portent une vision centrée sur l'organisation pragmatique, l'efficacité de l'action et un rapport individuel à la prise en charge des publics accompagnés. L'usage de conceptions gestionnaires interroge les valeurs éducatives qui sont véhiculées. Pour reprendre l'analyse de Vincent De Gaulejac, « Sous une apparence objective, opératoire et pragmatique, la gestion managériale est une idéologie qui traduit les activités humaines en indicateurs de performance et les performances en coûts et bénéfices »<sup>436</sup>. La culture technico-administrative porte une idéologie managériale qui est diffuse au sein de la communauté d'agglomération et s'observe également au sein du dispositif de réussite éducative et de la coordination d'agglomération.

---

<sup>436</sup>DE GAULEJAC V., *La société malade de la gestion*, op. cit., p. 22.

## CHAPITRE 6. LES CONTRAINTES DU JEU D'ACTEURS INTER-INSTITUTIONNEL

Que recouvre le « partenariat », plus particulièrement dans le domaine éducatif ? Ce terme est fortement plébiscité : il fait partie du vocabulaire courant des acteurs observés. Cependant, il recouvre des significations très différentes, et parfois contradictoires. Pourquoi, malgré l'hétérogénéité des situations qu'il recouvre, est-il tant utilisé ? Dans une certaine mesure, il s'apparente à une « idée floue », au sens donné par Eric Verdier : ces « idées peuvent être d'autant plus prégnantes qu'elles soutiennent la coexistence d'intérêts et d'interprétations diversifiées qui, en retour, conforte les uns et les autres »<sup>437</sup>. Ces idées s'imposent tant pour leur contenu, « que pour leur capacité à animer, ou du moins à laisser se développer des scènes de dialogue aux différents niveaux »<sup>438</sup>. Puisqu'il constitue un mode de travail commun à tous les acteurs engagés dans les dispositifs de la politique de la ville de l'agglomération grenobloise, il y a un intérêt à s'interroger sur le jeu d'acteurs inter-institutionnel<sup>439</sup>, ou le « partenariat ». Le terme « partenariat » est une notion « prégnante », car elle est très fréquemment employée et correspond, bien que sa définition ne soit pas explicite, à une mise en lien d'acteurs, aux temps de travail commun et aux partages d'intérêts entre plusieurs acteurs.

Le terme est utilisé par un certain nombre d'acteurs légitimes que sont des conférenciers, formateurs ou experts mobilisés sur l'agglomération grenobloise ou la région rhônalpine. Les acteurs deviennent des « partenaires » et le « partenariat », un passage obligé, voire une méthodologie incontournable de l'action publique locale. Bernard Bier, chargé d'étude à l'INJEP (institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire) et conférencier sollicité lors des formations et des journées d'études portant sur « l'éducatif local », écrit ainsi : « *In fine*, dans un moment de raidissement de l'État et de repli de l'Éducation nationale, il semble qu'un effort énorme doive être fait aujourd'hui pour développer de réels partenariats (y compris entre les coordonnateurs ZEP [zone d'éducation prioritaire] et ceux des PEL [projet éducatif local] et DRE [dispositif de réussite éducative]) sur les territoires, dans une logique d'« éducation

---

437VERDIER E., « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie. », *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 109.

438Ibid., p. 109.

439Le terme « inter-institutionnel » ne fait pas référence à l'institution comme processus qui institue l'instituant, mais comme reprise de l'usage du vocabulaire des acteurs afin de désigner les relations entre administrations publiques et plus largement entre structures concernées par les dispositifs étudiés.

partagée”, pour la pertinence et l’efficacité de l’action des professionnels et dans l’intérêt des enfants et jeunes de quartiers populaires et de leur réussite »<sup>440</sup>. Le conférencier donne une vision pragmatique du terme de « partenariat » : les acteurs locaux doivent travailler ensemble, dans une logique d’efficacité. Le partenariat apparaît comme une méthodologie d’action pertinente, que l’auteur lie à un partage de l’éducation au niveau local. Il est le fait d’individus engagés dans l’action, liés entre eux par une confiance partagée. Bernard Bier prône la nécessaire confiance au sein d’un « partenariat » dissymétrique qui lie les acteurs autour de l’école : il est « souvent vécu dans un premier temps dans la méfiance (l’autre est toujours suspect de ne sacrifier qu’à des intérêts particuliers) et il appelle pour entrer dans une réelle logique “d’éducation partagée” [Lorcerie, 1998] la construction de la confiance. Cette nécessaire culture du travail en commun passe par un travail de légitimation et reconnaissance réciproques, de “qualification mutuelle” [Rosenberg, Carrel, 2002] »<sup>441</sup>. Il poursuit l’idée que la confiance permet de créer un travail commun, ce qui renvoie à l’engagement des individus comme condition de l’action éducative locale.

La notion de « partenariat » fait également l’objet de définitions au sein de la recherche, telle que celle proposée par Sébastien Ségas : « Le partenariat ne connaît pas de hiérarchie préétablie : les règles et les objectifs sont déterminés en commun, négociés, discutés entre partenaires. [...] le partenariat ne reconnaît pas de parole d’autorité. Nul ne peut imposer sa conception du projet de territoire aux autres partenaires sans qu’il y ait débat et discussion, et ce même au nom d’une compétence scientifique établie ou d’une autorité politique ou administrative »<sup>442</sup>. Mieux, le « partenariat » donnerait une grande place « aux relations négociées qui effacent les hiérarchies de droit ou de fait préétablies »<sup>443</sup>. Sur la base de ces analyses, le « partenariat » paraît enchanter l’action publique et la révéler sous un jour positif. Fabrice Dhume<sup>444</sup>, chercheur au sein de l’ISCRA, donne également une définition théorique du « principe de partenariat », s’appuyant sur le principe de coopération : une « méthode d’action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d’acteurs différents mais

---

440BIER B., « Les « métiers flous » de la coordination, dans leur histoire et leurs enjeux. Quelques éléments comparatifs », 2009, p. 6.

441BIER B., « La réussite éducative, nouveaux regards, nouveaux modes d’intervention Réussir la réussite éducative : quelques enjeux », 2007, p. 8.

442SÉGAS S., « L’ élu animateur : savoirs de la “bonne gouvernance” territoriale et légitimation d’un nouvel ordre politique local », *op. cit.*, p. 195.

443FAURE A., G. POLLET, et P. WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 94.

444Fabrice Dhume est « chercheur coopérant » au sein de la structure coopérative l’ISCRA. Cette structure s’inscrit dans le courant d’une sociologie jouant un rôle dans l’espace public et dans les transformations de la société. En tant que chercheur, Fabrice Dhume a travaillé pour la communauté d’agglomération de Grenoble et promeut une forme de co-élaboration des analyses des problèmes locaux et des réponses à donner, avec les acteurs locaux.

égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités d'action – faire autrement ou faire mieux- sur un objet commun – de par sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs –, et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre »<sup>445</sup>. Créer une culture commune afin de mettre en œuvre un projet collectif impliquerait une volonté de faire mieux ou autrement sur un objet commun reconnu, mais laisserait également la possibilité à des confrontations sur les règles du jeu collectif et sur les objectifs et la mise en place dudit objet.

Néanmoins, comme le soulignent certains auteurs, le « partenariat » est rarement observé tel qu'il est défini ci-dessus. Pour Marie-Pierre Lefeuvre qui fait une analyse des relations des managers métropolitains, « concurrence et coopération vont toujours de pair », les managers cherchant « à infléchir les règles du jeu en faveur de l'institution à laquelle ils appartiennent »<sup>446</sup>. Les rôles et les places occupées seraient des rôles en situation et en interaction, qui varient selon les interlocuteurs et les configurations hiérarchiques des réunions. Sur l'agglomération grenobloise, les places et les intérêts de chacun se distinguent difficilement, alors que des rapports de force évidents s'opèrent. En outre, alors que la notion de « partenariat » est sans cesse utilisée, rares sont les individus qui se questionnent sur l'emploi tant répandu de ce terme, et peu développent une analyse critique de la notion. Le terme « partenariat » semble s'être imposé comme un paradigme, « c'est-à-dire comme vocable susceptible de désigner une manière de penser le monde et ses questions, et en particulier comme nouvelle référence de l'action publique »<sup>447</sup>. Pour Fabrice Dhume, « tel qu'il apparaît, il désigne sans expliquer tout en fournissant un registre d'appréhension qui simule la compréhension »<sup>448</sup>.

En observant comment les acteurs se saisissent et font usage des instruments d'action publique, notamment le dispositif de réussite éducative et le volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale, l'analyse porte sur la place des acteurs et leurs relations. Pour Ingrid Voléry, qui a observé des acteurs éducatifs territoriaux, « les mandats de chacun n'expliquent plus totalement les places qu'ils briguent ou qu'ils occupent effectivement. Il est, en effet, bien difficile d'isoler des positions qui seraient tenues, d'un côté, par les services étatiques déconcentrés et, de l'autre, par les collectivités territoriales. C'est au contraire en analysant la

---

445DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », Montpellier, IS CRA Méditerranée, 2003, p. 5.

446LEFEUVRE M.-P., « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *op. cit.*, p. 6.

447DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », *op. cit.*, p. 3-4.

448*Ibid.*, p. 3-4.

manière dont chacun d'entre eux se sert des dispositifs politico-administratifs existants pour gérer des relations d'interdépendance parfois concurrentielles »<sup>449</sup>. En s'appuyant sur cette analyse, l'observation de l'usage des instruments devrait permettre de comprendre les « configurations d'action publiques »<sup>450</sup>, c'est-à-dire la manière dont se mettent en relation les acteurs et leurs enjeux, sous la forme de configurations d'action et de pouvoir. Ces configurations sont des entrelacs de relations que chaque acteur tissent avec d'autres acteurs, où les enjeux varient en fonction des acteurs en présence. Les instruments d'action publique permettent cette mise en relation, contribuent au processus de fabrication et de structuration des configurations de pouvoir et constituent en cela « les actes constitutifs du gouvernement »<sup>451</sup>. Les instruments et le jeu d'acteurs sont directement liés à la forme et au contenu de l'action publique locale.

L'analyse porte sur les configurations d'action publique au sein du jeu d'acteurs inter-institutionnel en cherchant à comprendre comment elles circonscrivent la question éducative à une question technique. En tant que cadre contraignant, le jeu d'acteurs impose une conception du monde sous la forme d'un certain nombre d'idéologies professionnelles<sup>452</sup>, les acteurs étant d'abord centrés sur l'organisation et la gestion des instruments d'action publique. Ces idéologies, issues de cultures professionnelles et institutionnelles, sont centrées sur une action efficace et pragmatique, grâce à l'engagement de chacun des individus dans l'action. Les idéologies à l'œuvre sont observées à partir des pratiques et des investissements des acteurs au sein des réunions. Dans une approche compréhensive, l'idéologie n'est pas définie comme un corpus cohérent de valeurs et de principes en soi, mais bien comme la « manière dont les individus, dans une société, conçoivent le sens de leurs pratiques, sens en fonction duquel ils sont constamment incités (voire dans certains cas contraints) à orienter leurs actions »<sup>453</sup>. Les idéologies sont identifiées par l'activité sociale et professionnelle de ceux qui les investissent<sup>454</sup>. Bien qu'elles orientent les pratiques, les idéologies ne sont pas énoncées comme telles par les acteurs. Le jeu d'acteurs lors des réunions inter-institutionnelles ne portant pas d'enjeux explicitement politiques, mais organisationnels, s'opère-t-il une dépolitisation de la question éducative ? Les effets du jeu d'acteurs permettent d'éclairer la question de la politisation. Il

---

449VOLÉRY I., « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *op. cit.*, p. 750.

450BAUDOT P.-Y., « Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *op. cit.*, p. 195.

451*Ibid.*, p. 214.

452ARNAUD L., C.L. BART, R. PASQUIER, et COLLECTIF, *Idéologies et action publique territoriale ?*, *op. cit.*, p. 247.

453LAGROYE J., B. FRANÇOIS, et F. SAWICKI, *Sociologie politique*, *op. cit.*, p. 498.

454FREYERMURTH A., « Les usages de "l'insécurité", du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg », *op. cit.*, p. 116.

convient « de décrire des manifestations hétérodoxes du fait politique, lorsque celui-ci n'adopte pas les formes canoniques de la souveraineté, de la représentation, de la délibération, de la participation ou encore de la mobilisation »<sup>455</sup>. Le « partenariat » se concentre sur des enjeux d'une part organisationnels et techniques et d'autre part sur des enjeux de places de chacun. D'une certaine manière, il politise la question éducative : il en fait un enjeu technique et pragmatique. Les instruments d'action publique apparaissent comme des machines à fabriquer une vision politique et influent directement sur les ressorts de l'action publique locale donnée à voir, sans pour autant que les acteurs en soient conscients.

Il faut d'emblée préciser la méthodologie employée tout au long de ce chapitre. Dans une perspective sociologique, ce chapitre porte sur les relations d'acteurs multiples et complexes, ainsi qu'à leurs différents rôles en situation. Les individus adoptent certaines pratiques et comportements selon les situations, les lieux et les personnes. Ils peuvent être en relation avec un même individu dans différentes situations, d'où le fait qu'ils endossent des rôles en situation. Ces relations conduisent les acteurs à une multiplicité et une polysémie des rôles : ils peuvent jouer avec les attentes sociales vis-à-vis de leur rôle<sup>456</sup>. Cette pluralité des rôles entraîne une difficulté à observer les acteurs en situation au sein des réunions inter-institutionnelles, ces derniers adoptant parfois des prises de position très différentes selon leurs interlocuteurs ou les objectifs des réunions. Les éléments qui fondent l'analyse ont été observés dans des lieux et des contextes où les acteurs se mettent en scène, en représentant leur institution. Le regard porte sur les rôles que les acteurs endossent en situation et sur la mise en récit de leur action, de leur réflexion et de leur positionnement face à d'autres individus et institutions. En tant que représentante de la communauté d'agglomération, nous avons adopté des positions fort différentes selon les réunions : parfois observatrice et concentrée sur la prise de notes lorsque le rôle de la communauté d'agglomération n'était pas central, parfois actrice en tant qu'animatrice ou porteuse d'une parole institutionnelle forte. Nous n'étions pas seulement une chercheuse observatrice, mais bien embarquée dans et par notre terrain<sup>457</sup> et notre statut et notre rôle de chargée d'études.

---

455 LINHARDT D. et F. MUNIESA, « Tenir lieu de politique », *Politix*, 8 décembre 2011, n° 95, p. 7-21.

456 GAÏTI B. et F. SAWICKI, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, Deuxième trimestre 1997, vol. 10, n° 38.

457 ALAM T., M. GURRUCHAGA, et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État », *op. cit.*



Le chapitre se compose de deux parties.

La première partie étudie comment le cadre inter-institutionnel contraint par sa forme qui est imposée par un mode de travail commun à tous et qui relève de la mise en scène de soi et de son institution. Le « partenariat » apparaît comme un incontournable de l'action éducative locale. La seconde partie se penche sur la question du « partenariat ». Bien que le terme rallie l'ensemble des acteurs, des rapports de force sous-jacents s'opèrent, où chacun cherche à faire sa place dans le jeu d'acteurs. Les acteurs se concentrent alors principalement sur l'organisation et la gestion de l'instrument d'action publique. Les rapports de force laissent entrevoir différentes manières de se saisir de l'instrument d'action publique, ce qui transforme son objet. Alors qu'il devait viser la prise en charge d'enfants en difficulté, l'instrument est centré sur des enjeux de places et de pouvoir inter-institutionnels. Les relations entre les acteurs finissent par apparaître plus importantes que l'objet de la mise en lien, la question éducative.

## **A. Faire sa place**

L'analyse porte sur la manière dont les acteurs se positionnent au sein du jeu interinstitutionnel et se mettent en scène. D'abord, le « partenariat » est analysé comme un mode de travail historiquement inscrit dans les fondements de la politique de la ville, qui apparaît incontournable pour les acteurs territoriaux. Les réunions inter-institutionnelles en sont un élément structurant. Ensuite, l'analyse porte sur ces réunions, où se construit un sentiment d'appartenance à un même système local. Chacun cherche à participer et à négocier sa place, la coopération allant de pair avec la concurrence. Chaque individu perçoit le « partenariat » en fonction de son propre investissement. Cette individualisation questionne directement le rapport au cadre institutionnel : si les individus sont convaincus que l'action progresse grâce à leur propre engagement, oublient-ils l'appartenance à leur institution ? Enfin, le « partenariat » est analysé comme une technologie de gestion, c'est-à-dire une méthodologie nécessaire à toute action et tous dispositifs mis en œuvre. En cela, il fait office de référence et participe à l'imposition d'un système de représentation collective. Il véhicule les idées de concurrence, de contrôle mutuel et d'individualisation de l'action.

## 1. Un mode de travail commun : les réunions

Au sein du service politique de la ville de la communauté d'agglomération, les agents métropolitains consacrent une grande partie de leur temps en réunion. Un rapide calcul à l'appui de nos agendas permet de réaliser cette proportion du temps de travail dédiée à la participation à des réunions en interne de la communauté d'agglomération ou à l'extérieur, lors de réunions inter-institutionnelles.

Deux périodes distinctes de l'année ont été analysées, soit cinq semaines entre le 21 janvier et le 15 février 2013 puis cinq semaines du 11 mars au 22 avril 2013. Sur la première période, environ 48 % du temps de travail est consacré aux réunions, ce qui comprend les réunions à l'extérieur de la communauté d'agglomération, en présence d'acteurs d'autres structures et institutions<sup>458</sup>, les réunions en interne de la communauté d'agglomération (instances politiques, réunions d'équipes, rendez-vous programmés entre collègues) et les formations et colloques auxquels nous avons participé. Sur l'ensemble du temps de travail, 24 % du temps est dédié aux réunions à l'extérieur, contre 14 % à l'interne de l'institution métropolitaine. Sur la seconde période, 36 % du temps est consacré aux réunions à l'extérieur, contre 8 % à l'interne. Les réunions à l'interne sont consacrées généralement à la préparation des réunions à l'extérieur, au sein de l'équipe de travail ou entre collègues partageant des projets. Une large part du travail quotidien des agents métropolitains se déroule à l'extérieur de l'institution communautaire.

La plupart des projets et dispositifs inter-institutionnels qu'anime la Métro ou auxquels elle participe en tant que bailleur ou pilote s'appuie sur des réunions régulières. Une grande partie du travail effectuée au bureau est consacrée à l'échange téléphonique et électronique avec les acteurs « partenaires », quand les agents ne rédigent des comptes-rendus de réunions ni ne préparent des réunions. L'ensemble de ces échanges en amont et en aval des réunions permet aux acteurs de s'entendre sur des accords communs, de tisser des relations sur lesquelles ils pourront s'appuyer lors des prises de décision en réunions ou de construire des alliances inter-institutionnelles. La communauté d'agglomération joue un rôle prépondérant dans la diffusion de cette méthode de travail transversale et inter-institutionnelle. En tant qu'animatrice du CUCS sur le bassin de l'agglomération, elle participe à l'organisation de la mise en lien des acteurs. Ses membres diffusent de l'information, fédèrent des acteurs autour d'une cause définie ou cherchent l'appui de certains acteurs. En d'autres termes, la communauté d'agglomération

---

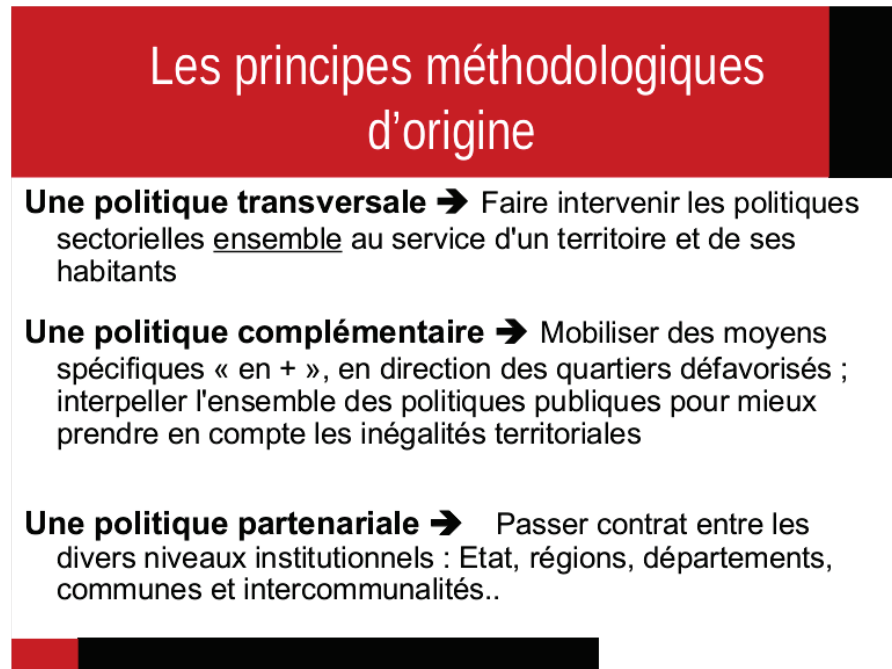
<sup>458</sup> La très grande majorité de ces temps se déroule au sein du bassin d'agglomération. Nous nous déplaçons en vélo et nous avons donc ajouté à ces réunions un temps fixe et moyen de trente minutes de trajet aller-retour pour nous rendre à ces réunions.

agit « sur » les acteurs qu'elle réunit. Ainsi, ses représentants n'hésitent pas à rappeler à chacun leur rôle.

La méthodologie d'action s'inscrit dans la politique de la ville, qui s'appuie sur une démarche globale et transversale aux territoires et aux secteurs d'action publique. En impliquant un ensemble d'acteurs, une action intersectorielle et inter-institutionnelle à l'échelle d'un territoire donné est développée, de l'agglomération au quartier. Les acteurs sont appelés, voire contraints, à travailler ensemble et à se muer en « partenaires ». Cette méthodologie d'action s'inscrit dans les principes de la décentralisation : « il y a aussi au départ un projet d'expérimentation d'un nouveau modèle d'action administrative territorialisé, partenarial, articulé autour d'un programme, couplé à l'idée d'une mise en pratique – en une sorte de mise à l'épreuve anticipée – des principes de la décentralisation »<sup>459</sup>.

Alors qu'un membre de l'équipe politique de la ville de l'agglomération intervient lors d'un séminaire d'un Master à l'université, son document de présentation décline la politique de la ville selon trois « principes méthodologiques d'origine ».

**Figure 9: Les principes méthodologiques d'origine de la politique de la ville**



Source : Présentation « La politique de la ville aujourd'hui », intervention IEP Master VTS, 13/11/2012, Grenoble Alpes Métropole.

459DAMAMME D. et B. JOBERT, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 6.

Le document offre un reflet de la conception qui s'est imposée dans l'institution métropolitaine : la politique de la ville est définie comme une « politique partenariale », le « partenariat » étant compris comme une méthodologie. Sans qu'il ne soit questionné, ce principe méthodologique est diffusé et légitimé auprès de potentiels futurs collègues ou partenaires<sup>460</sup>.

Au cœur de la politique de la ville, le « partenariat » est érigé comme un fondement : il est le principe qui permet d'associer plusieurs politiques sectorielles et politiques publiques de « droit commun » sur un quartier, afin de mieux les faire fonctionner. Il est enfin tenu par un contrat, le CUCS, que signent les principales institutions intervenant dans les quartiers défavorisés. Dans le cadre de la politique de la ville, un certain nombre de dispositifs et projets ont vu le jour depuis les années 2000 dans le champ éducatif : le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), le contrat éducatif local (CEL), ou encore la veille éducative (VE). Ces dispositifs s'inscrivent dans les logiques de « partenariat » inter-institutionnel, de transversalité et de contractualisation propres à la politique de la ville. Le dispositif de réussite éducative fait également partie de la politique de la ville et s'appuie sur des échanges entre plusieurs institutions. L'axe « Réussir son parcours éducatif et son projet professionnel de l'avenant 2010 au contrat cadre du CUCS de l'agglomération grenobloise » précise que « La réussite éducative prend des formes variées selon les enfants et nécessite l'attention de tous les acteurs éducatifs pour la promotion de ses formes les plus riches ; elle dépend du contexte général et local et donc de l'évolution des différents dispositifs et partenariats, en particulier avec l'Éducation Nationale »<sup>461</sup>. L'action éducative locale dans le cadre de ce dispositif dépend en partie de la forme du jeu d'acteurs et des relations liées entre les différentes institutions.

La mise en lien des acteurs entraîne une multiplication des temps de réunions car toute prise de position ou décision doit être enregistrée dans ces lieux collectifs. Chaque nouveau projet comprend une architecture particulière, composée d'un comité de pilotage, d'un comité technique, de groupes de travail, d'action ou de suivi qui permettent à chaque acteur politique, technique ou institutionnel d'être présent. Les projets sont clairement structurés autour des lieux de réunions et de leurs calendriers. Les acteurs locaux soulignent le risque engendré par cette multiplication de lieux de réunions, à l'instar du responsable du service éducation de la

---

460Le chapitre 1 montre que la plupart des agents de l'équipe politique de la ville de la communauté d'agglomération sont issus de l'Institut d'Études Politiques (IEP), et notamment de ce master. En outre, un certain nombre de jeunes agents travaillant dans les collectivités territoriales de l'agglomération sont issus de l'IEP.

461Avenant 2010 au contrat cadre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009 de l'agglomération grenobloise, Troisième axe « Réussir son parcours éducatif et son projet professionnel », p. 14.

ville de Combes : « en multipliant les instances, on les appauvrit »<sup>462</sup>. Quant aux coordinateurs DRE des plus petites communes engagées dans le dispositif, ils insistent à plusieurs reprises sur la difficulté de multiplier les instances et de mobiliser les acteurs « partenaires » régulièrement.

La coordinatrice du DRE de la ville de Saint-Allier, liste sur un document de préparation à un groupe de travail métropolitain les craintes des acteurs locaux engendrées par la création d'un nouveau groupe de travail fixe, « les équipes pluridisciplinaires de soutien fixes » :

« - Redondance avec d'autres équipes pluridisciplinaires existantes (Instance CG [conseil général], Groupe ressource 16-18ans sur la commune, équipe SLS [service local de solidarité], CLSPD [comité local de sécurité et de prévention de la délinquance]...)  
- Surcharge pour les différents professionnels participants ».

*(Document « Groupe de travail des coordonnateurs DRE/EPS, GIP « objectif réussite éducative, trame de travail - fonctionnement des EPS sur Saint-Allier », 26 janvier 2012)*

L'empilement de temps de travail, bien qu'il soit décrié, s'avère incontournable pour les acteurs. Alors qu'une grande partie des agents communaux et des acteurs institutionnels partagent leur temps sur d'autres territoires et missions, tel que l'accompagnement des publics en difficulté, il est rare de constater une absence répétée d'une même institution lors des réunions. Le système de demande et d'octroi des financements entretient une partie de cette injonction au « partenariat »<sup>463</sup>. Les acteurs doivent se montrer dans ces lieux, afin de se faire connaître et de faire valoir leurs intérêts, dans une démarche qui s'apparente à celle du lobbying. Nombreuses sont les structures qui cherchent à rencontrer les chargés de missions métropolitains et communaux en amont des périodes de programmation, afin de faire connaître leurs actions et la pertinence de ces dernières. Ce fonctionnement conduit parfois les acteurs invités dans les arènes collectives à faire état de leurs actions sous la forme d'un catalogue d'activités.

Par ailleurs, la mise en lien des acteurs au sein d'un même quartier est une condition d'éligibilité pour obtenir un financement du CUCS et du DRE. Les commentaires analytiques des chargés de mission éducation de la communauté d'agglomération inscrits sur les tableaux de bord des programmations du volet éducation du CUCS donne un aperçu de cette condition.

---

462Notes du comité de pilotage du projet éducatif local de Combes du 8 mars 2012.

463Le chapitre 5 analyse les rapports de pouvoir autour de la demande de financements des actions dans le cadre du DRE et du volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale, où les porteurs de projets doivent être présents afin d'appuyer leurs demandes.

Figure 10: Tableau de bord de la programmation du volet éducation du CUCS 2014

Libellé	Porteur	Typologie (Nouvelle action/Reconduction)	Territoire	Quartier	thématique	ss thématique	Rayonnement	Coût opération	Demande effectuée en PV	Total des autres financements attendus hors PV (fondation, autofinancement...)	Proposition financière communale	Avis commune (favorable/défavorable)	Observation	Proposition financière Métro CUCS	Proposition Métro Fond de cohésion	Proposition Autres Droit commun Métro (environnement, com, aide aux réhab)	Avis Métro (favorable/défavorable)	Observation
Action de soutien aux familles	Association le Rocher Oasis des Cités	1er Demande	NAUMUR		EDUC			52 198 €	10 000 €	590€Vente de produits finis +12746€Aides privées +28862€Autre produits de gestion courante				2000				voir en fin d'année bonne dynamique acteurs locaux)
CitéCap Tennis 2014/Tennis quartier & Fairplay	Comité départemental de l'Isère de Tennis	Reconduction	AGGLO		EDUC			42 000 €	6 000 €	2000€CG, 12000€fonds efus, 16000€ aide privé				1500				L'Etat devrait subventionner les référents communaux, par conséquent
But en or - Défense de zone	Sport dans la Ville	1er Demande	NAUMUR		EDUC			123 255 €	4 000 €	15000 € Ville + 104255 € Dont cotisations				0				les communes ne sont pas assez en lien avec le territoire
Master class Arts et Culture	Collège Hermattan	Reconduction	VANUXEN		EDUC			16 550 €	8 550 €	4000 € Education nationale + 4000 € Département +							AD	Durant la première année avec les partenaires locaux. Porteur : partie à rebasculer sur le projet en essor.
Recherche action pour l'élaboration d'une charte de la parentalité	CCAS	Reconduction	VANUXEN		EDUC			62 300 €	30 000 €	32300 € Commune				2000				L'action a débuté en 2013 mais pas été associée à cette action. Les partenaires de la production d'une charte de parentalité ont été impliqués en 2014. La charte a été adoptée en 2014. La charte a été transmise (manque de suivi), idem pour les autres communes. Les conditions de mise en œuvre sont à définir.

Source : Grenoble Alpes Métropole, 2013

Au vu des commentaires, l'interconnaissance entre les structures demandeuses et les agents communaux, agents de développement local ou chefs de projet politique de la ville pèse lourdement dans la décision de financements des institutions du CUCS.

Enfin, le fonctionnement par financements croisés au sein du CUCS conduit les institutions à entretenir de forts liens. En effet, afin de prétendre à un financement de la politique de la ville, une action ne peut être financée par une seule institution. Le tableau de bord de la programmation des actions du volet éducation du CUCS de 2010 transmis par le représentant de l'inspection académique à la coordinatrice du DRE comprend de nombreux commentaires relevant les positionnements des autres institutions, « en attente positionnement Métro et CG38 [conseil général de l'Isère] », « en attente positionnement autres partenaires ». Les bailleurs s'accordent généralement sur leurs positions respectives avant de s'engager à financer une action et utilisent le même outil de gestion des financements, le logiciel poliville<sup>464</sup>. De fait, ils doivent entretenir des relations entre eux.

Les lieux de réunion sont incontournables tel que le système d'action local fonctionne. Les acteurs partagent un langage commun et des règles du jeu et de présentation de soi. Au sein de ces temps, les acteurs représentent leur institution ou leur structure, font valoir leurs intérêts et leurs besoins, notamment dans un contexte de programmation financière, mais montrent également qu'ils appartiennent au système d'acteurs local. Les tours de table sont légions en début de réunion.

Ainsi, lors du comité de pilotage du PEL [projet éducatif local] de la ville de Montvert, le 22 juin 2012, la conseillère pédagogique remplaçant l'inspecteur de l'éducation nationale prend la parole quelques minutes après le début de la réunion et en profite pour se présenter. L'élue à l'éducation, Anne-Claire Anfret, qui a oublié de proposer un tour de table en début de réunion, profite alors de l'occasion pour se présenter en cours de route et déclare : « on a tellement l'habitude que tout le monde se connaisse, qu'on oublie de se présenter... ».

*(Notes du carnet de terrain du 22 juin 2012)*

En omettant le tour de table habituel, l'adjointe à l'éducation souligne l'appartenance à un même réseau d'acteurs. La méthodologie d'action « partenariale » a tendance à lisser les singularités liées aux rôles, aux statuts et aux diverses positions des institutions, au profit d'un sentiment d'appartenance à un même monde.

---

<sup>464</sup>Le logiciel de gestion commun à l'ensemble des institutions du CUCS est détaillé au chapitre 2.

L'appartenance au même monde est l'objet de négociations et de rapports de pouvoir, où il est question d'être présent et de se placer par rapport aux autres afin d'obtenir une place dans le jeu.

## **2. Présence et positionnement : des enjeux partagés**

Afin d'être considéré comme un « partenaire », il est nécessaire pour les acteurs d'être présents lors des réunions et représenter son institution et sa structure. Cette légitimité à être présent ne signifie pas une relation de coopération ou un projet commun entre les acteurs. L'objectif est d'abord d'être présent pour exister aux yeux des autres acteurs et des bailleurs. Pour Fabrice Dhume, ce fonctionnement tient du spectacle, dans « une mise en scène du lien à l'autre »<sup>465</sup>. Les acteurs se présentent, représentent leur institution et se mettent en scène. Cette mise en lien, soulignée par Ingrid Voléry à propos de dispositifs socio-éducatifs, amènerait les acteurs à conquérir leurs positions et à négocier leur place : « D'un côté, le rôle de chacune des institutions concernées n'est plus strictement garanti par leurs mandats. Aucun des partenaires n'est assuré d'obtenir une place privilégiée dans la coalition de pilotage en structuration. Les positions des uns et des autres doivent au contraire être conquises et préservées tout au long des négociations »<sup>466</sup>.

Davantage que les enjeux qui sous-tendent les jeux de pouvoir et d'influence, l'intérêt porte sur le processus qui conduit chacun à faire partie du jeu et à négocier. Dans un premier temps, l'analyse porte sur la manière dont les acteurs s'affichent comme « partenaires » et se construisent un rôle et une position au sein du jeu inter-institutionnel. Dans un second temps, le regard se centre sur le processus de négociation qui s'appuie, du point de vue des acteurs, sur une confiance partagée et qui fait une grande place à l'individu.

### **a. Exister dans le jeu d'acteurs**

Exister en tant que partenaire signifie s'afficher. Ainsi, être invité lors des réunions inter-institutionnelle est central pour les acteurs.

Lors de la réunion des acteurs du CUCS expérimental le 15 mai 2012, l'inspectrice d'académie fait part aux acteurs présents (acteurs de la ville de Vanuxen et de la ville de Naumur, principaux de collèges, délégués du préfet et agents de la Métro) de l'échec du lancement du dispositif interne à l'éducation nationale, le dispositif « École ouverte ». Les membres du conseil d'administration d'un des collèges sur lesquels le

---

465DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », *op. cit.*, p. 5.

466VOLÉRY I., « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *op. cit.*, p. 756.



dispositif devait se mettre en place ont apposé leur refus au projet. Directement, la ville de Vanuxen souligne à l'inspection d'académie et au représentant du collège qu'elle n'a pas été mise au courant de ce projet, alors même qu'elle siège au sein du conseil d'administration du collège.

*(Notes du carnet de terrain de mai 2012)*

Les réunions permettent aux agents du service éducation de la ville de Vanuxen de compléter leur lecture du paysage local et de prendre connaissance des dispositifs existants, des intérêts et des enjeux en cours. Il ne s'agit pas pour autant d'enjeux politiques au sens de partisans, car l'ensemble des villes du CUCS, pourtant de couleurs politiques différentes, cherchent à se situer au sein du jeu d'acteurs. L'objectif est avant tout d'être présent, et d'exister aux yeux des autres acteurs. En maîtrisant l'ensemble des éléments qui composent le paysage local, les acteurs peuvent se situer et négocier la place de la ville avec plus de facilité.

Si certains acteurs cherchent à être présents, d'autres se font rappeler leur place par les pilotes du DRE.

Lors du comité technique du DRE de la ville de Namur, dénommé « réunion du groupe projet des EPS de la ville de Namur », le 13 avril 2013, Robert O., conseiller de l'inspection d'académie à politique de la ville et au DRE n'hésite pas à critiquer le conseil général à propos de leur absence répétée au sein du dispositif depuis plusieurs mois.

**Yves Galli :** Qui doit-on aller voir au CG [conseil général] pour voir le bon niveau de représentation dans nos EPS ?

**Représentant du conseil général :** Nous faisons un travail en interne pour définir qui sera à même de venir dans les EPS, puis nous ferons appel à vous, car il faut se mettre en accord avec ce qui a été mis en place au niveau départemental. D'ailleurs la charte [départementale de déontologie] est-elle en vigueur ?

**Robert O. :** Alors le CG veut être dans le pilotage du GIP, donc il est logique d'être dans les EPS de terrain ! C'est la garantie de la complémentarité de travailler dans la bonne intelligence du terrain. C'est aussi le pivot de la prise de décision ! C'est dommage car la prise de contact se fait ailleurs, avec le CG et les coordo [coordinateurs DRE des communes], et non pas pendant l'EPS. Monsieur le préfet a été alerté là-dessus.

*(Notes du carnet de terrain du 13 avril 2013)*

Ne pas faire partie de certaines instances est déprécié par les autres acteurs, notamment au sein des équipes pluridisciplinaires de soutien, qui fonctionnent grâce à la présence volontaire des institutions. Le représentant de l'inspection académique insiste sur la présence du conseil général au sein des EPS qui permet une prise de décision éclairée sur les parcours d'actions proposés aux enfants. L'objectif est également de maîtriser la place donnée aux autres acteurs.

Tout un processus d'alliances et d'exclusions de certains individus et institutions se met en place. Certains individus peuvent être autorisés à siéger dans des réunions et d'autres non.

Lors du lancement du projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans, je suis chargée de rencontrer les territoires potentiellement intéressés pour accueillir une EPS et mobiliser un réseau d'acteurs sur leurs communes. Ces réunions rassemblent des techniciens, notamment les coordinateurs DRE et EPS, et parfois leurs élus, comme sur la commune de Montvert. Alors que je quitte mon poste fin janvier, mon remplacement par Chloé B. est encore à l'état de négociations en interne de l'institution métropolitaine. Je tiens à l'associer le plus rapidement possible aux rencontres portant sur le PRE 16-18 ans puisqu'elle est susceptible de reprendre mes missions. J'envoie alors un courriel à Henri P., coordinateur DRE sur la commune de Montvert.

De : Manon P./La Métro  
A : Henri Ponge, Eliane Ponauvy  
Date : 04/12/2013 10:26

Bonjour à vous deux,

est-ce que cela vous embête si je viens avec ma collègue de l'éducation Chloé B. demain matin ?

Elle aimerait avoir un aperçu de la manière dont se montent les projets de RE pour les 16-18 ans sur les territoires de l'agglomération, je me suis donc dit que ça pouvait être intéressant qu'elle vienne à Montvert.

N'hésitez pas à me dire si vous pensez que ça n'est pas opportun.

J'attends votre retour également pour la salle,  
bonne journée à vous,  
Manon Pesle

De : Henri Ponge  
Date : 04/12/2013 11:28  
Objet : RE

Salut Manon,

Je viens justement de voir Anne-Claire ANFRET, mon élue, pour la salle : cela se passera finalement à la mairie, salle du conseil municipal.

Pour ce qui de la présence de Chloé, je trouvais cela tout à fait pertinent, mais mon élue ne le souhaite pas car "cela va faire trop de monde autour de la table, qu'on est pas encore suffisamment clairs sur ce qu'on veut faire"... bref je n'ai pas réussi à la convaincre. Voilà, voilà !

A demain... !  
HP

*(Courriels d'Henri Ponge et de moi-même, 4 décembre 2013)*

Ne pouvant annoncer clairement la reprise de mon poste, et la Métro devant compter sur la bonne volonté des villes afin de s'engager dans son projet, je ne suis pas en position d'imposer la présence de Chloé B. Pourtant, la réunion qui se déroule le lendemain n'a pas fonction de prise de décision et la présence de Chloé B. s'inscrivait dans une démarche d'observation.

*(Notes du carnet d'observation du 6 décembre 2013)*

Le coordinateur communal ne permet pas à la chargée d'étude éducation de la communauté d'agglomération d'inviter une autre agent de la Métro, signifiant qu'il maîtrise les personnes invitées à la réunion qui se déroule sur son territoire. Cet exemple illustre la capacité de choisir la place de chacun dans le système d'acteurs et de maîtriser les règles du jeu. Les relations entre acteurs obéissent aux capacités des acteurs à jouer leur place dans le système et à s'imposer comme acteur stratégique ou à exclure certains individus et institutions. Les acteurs tendent à mobiliser les ressources dont ils ont le monopole, soit la connaissance du terrain, l'accès à certains décideurs ou encore leur position d'interface dans le cadre des interactions sociales, afin de promouvoir leurs intérêts.

Faire sa place et construire son rôle se fait « en situation » et apparaît comme une nécessité. Chaque acteur endosse un rôle distinct des autres ou entre en concurrence selon les acteurs et les enjeux en cours. Il arrive également qu'en fonction des situations, les acteurs n'adoptent pas non plus les mêmes rôles et places. À la lecture des grilles d'analyse, les collectivités territoriales, communes et communauté d'agglomération adoptent très souvent un rôle de facilitateur de la relation, de médiateur, voire d'acteur ressource vis-à-vis des autres institutions et individus. Les représentants de l'institution scolaire, principaux de collèges, inspecteurs de l'éducation nationale ou agents de l'inspection académique sont considérés comme des spécialistes de l'éducation, en fournissant des informations et données sur les questions d'apprentissage et du fonctionnement de l'institution scolaire. Les acteurs associatifs, en contact avec les enfants et les familles apportent souvent le point de vue ou le ressenti des enfants concernant les projets et dispositifs, tels que « les enfants sont très intéressés par cela », ou « les enfants sont très fiers de participer aux ateliers »<sup>467</sup>. Ils rencontrent les parents lors de temps informels, ce qui permet aux institutions d'avoir accès à des informations qu'elles n'obtiennent pas lors des rendez-vous formalisés avec les parents ou lors des activités avec les enfants. Enfin, les délégués du préfet se positionnent comme des relais entre les actions sur les territoires et les collectivités territoriales et autres bailleurs. Avant les périodes de programmations des actions et d'instruction financière, ils rencontrent les porteurs de projet et assistent parfois aux

---

<sup>467</sup>Ces exemples sont issus de prises de notes pendant des réunions communales.

activités. Leur position de filtre entre les acteurs de terrain et la communauté d'agglomération n'est pas toujours bien perçue par cette dernière. Leur présence sur les quartiers est parfois considérée comme un contrôle de la bonne utilisation des financements étatiques.

Lors d'une coordination éducation qui réunit les chargées de mission éducation de l'équipe politique de la ville, le 26 mars 2013, Sylvie O., directrice du GIP, déclare, à propos de la bonne application des suivis individualisés sur les DRE communaux :  
« il faut se méfier des délégués du préfet, qu'ils ne soient pas seuls à faire le gendarme sur les suivis personnalisés ».

*(Notes du carnet de terrain du 26 mars 2013)*

Des enjeux de place au sein du dispositif et de positionnement sur les territoires se font sentir entre institutions. Chacun se fait alors une idée de la place de l'autre en fonction de ce qu'il perçoit de ses orientations et prises de position.

Lors d'une conversation téléphonique avec une déléguée du préfet début décembre 2013, la discussion s'oriente vers la difficulté de construire un projet de réussite éducative pour les jeunes de 16 à 18 ans sur les communes voisines, Mirmande et Saint-Gelais. Ces deux communes étaient auparavant engagées dans un DRE, avant que la ville de Mirmande ne se retire du DRE.

La déléguée du préfet chargée de couvrir les territoires de ces deux villes me fait part de son opinion et de ses questionnements : « s'il n'y a pas un échelon au-dessus pour les mettre autour de la table et avancer, ça ne peut pas fonctionner ». Elle m'explique alors que « les gens de terrain » sont motivés, mais qu'au-dessus, que ce soit le chef de projet ou les maires, il est difficile de trouver un accord entre les deux villes. « Charge à moi de les accompagner » me dit-elle, « mais si vous voulez essayer de mailler, je suis preneuse ».

*(Notes du carnet de terrain de décembre 2013)*

Alors qu'elle peine à trouver un terrain d'entente entre les deux villes, la déléguée du préfet n'hésite pas à recourir à la communauté d'agglomération afin de faire avancer ce projet. Ce jeu de négociations et de sollicitations entre collectivités et institutions peut prendre diverses formes.

Par exemple, lors d'une réunion d'équipe de la politique de la ville début décembre 2011, un membre de l'équipe déclare : « Quand on ne peut pas financer une action, on peut pousser les autres financeurs à le faire ». Le partage de la gestion financière des actions permet d'exercer une pression sur les autres institutions. Ces questions de place et de positionnement se posent d'autant plus au niveau du dispositif de réussite éducative, les coordinateurs communaux

devant se positionner aux côtés des services et institutions de droit commun, déjà présents dans les quartiers défavorisés.

Lors du comité de pilotage du PEL [projet éducatif local] de la ville de Montvert, le 22 juin 2012, le représentant du conseil général présente rappelle la difficulté, au sein du dispositif, de garder son rôle sans empiéter sur l'institution voisine :

« Attention, il n'y a pas que le DRE pour l'accompagnement individuel : c'est aussi le cœur de métier de la protection de l'enfance. Mais il faut toujours une vigilance par rapport au DRE : notamment sur ce qui doit être débattu en EPS et dans les instances de l'ASE [aide sociale à l'enfance]. Pour moi, j'ai toujours eu l'impression que c'était très clair et on ne se marche pas sur les pieds. Toutes les situations peuvent relever de l'EPS, mais on ne prend pas le rôle des autres. Par exemple sur le handicap, c'est une compétence CG [conseil général], mais on ne veut pas dire que l'articulation n'est pas possible. Dans l'attente de la MDPH [maison départementale des personnes handicapées], pour tenir, on peut passer par l'EPS. On ne fait pas à la place, mais en complément, si les démarches ont été faites avec le droit commun. Le droit commun met du temps à se mettre en place... La MDPH doit quand même être au courant, même s'il n'y a pas de solutions, pour pouvoir s'interroger ».

*(Notes du carnet de terrain du 22 juin 2012)*

Les difficultés de positionnement des acteurs du dispositif par rapport aux services du droit commun, notamment les services du conseil général en charge de la protection de l'enfance ou des personnes porteuses d'un handicap apparaissent clairement. Alors que le représentant du conseil général souligne la nécessité que chaque institution se limite à ses propres compétences, il concède pourtant que le DRE agit parfois en substitut des services du droit commun. Les acteurs consacrent une grande partie de leur temps à se surveiller mutuellement et à valoriser leurs outils et leurs actions mises en œuvre sur leurs territoires.

### **b. Une confiance mutuelle**

Bien que les relations entre acteurs n'apparaissent pas pacifiées, les acteurs valorisent une confiance mutuelle, des relations interpersonnelles tissées entre individus, et un engagement personnel. La confiance est un préalable nécessaire à toute relation. Elle concerne les liens tissés avec les parents et les enfants, et est également au cœur des relations entre professionnels et institutions. Les acteurs l'expriment sans détour, grâce à l'engagement d'individus identifiés et à des relations de confiance inter-individuelle l'action peut se construire et perdurer. Ce recours à la confiance comme élément structurant du jeu d'acteurs fait appel à la grammaire du travail social, dans un domaine où les professionnels qui accompagnent les familles et les enfants relèvent pour une grande part du travail social. La question de la confiance a

notamment fait l'objet de longues discussions et d'une charte départementale de déontologie, lors de la mise en place du dispositif de réussite éducative sur l'agglomération.

Cependant, au-delà de la question de la déontologie et de l'échange d'informations sur les publics accompagnés, la confiance renvoie à une approche individualisante de l'action. Cette approche conduit les acteurs à identifier les instances institutionnelles au travers des individus, faisant fi des cadres institutionnels qui structurent le jeu d'acteurs. Plusieurs types d'acteurs soulignent cette confiance.

Lors du comité de pilotage du PEL de la ville d'Aubigné le 15 avril 2012, la directrice du service éducation déclare : « le travail en confiance est un des avantages du DRE ». Plus tard dans la réunion, elle explique combien cette confiance est facilitée grâce à un réseau interpersonnel sur la commune : « un des atouts pour Aubigné, c'est qu'on est une petite équipe, on se connaît, on est une petite équipe ». L'inspecteur de l'éducation nationale présent insiste à son tour sur cette confiance, qu'il lie au fonctionnement du DRE : « la qualité des échanges est importante au sein du DRE, et c'est grâce à la relation de confiance ».

*(Notes du carnet du terrain du 15 d'avril 2012)*

La confiance apparaît comme l'élément fondamental de l'action éducative locale. Lors des rencontres nationales de la réussite éducatives en mai 2011 à Lyon, Joël Bonamy, de la fondation des régions européennes pour la recherche, l'éducation et la formation déclare : « l'alliance éducative implique de se faire confiance, avec un médiateur – celui qui est au milieu, neutre, qui fait le lien ». Ces concepts d'« alliance éducative », d'« éducation partagée » ou de « co-éducation » sont clairement inscrits au cœur de la dynamique de décentralisation. Les collectivités territoriales ont investi l'action éducative sous la forme de dispositifs, notamment avec le contrat éducatif local en 1998. Force est de constater que les textes et les acteurs du DRE ont largement repris cette terminologie. Cette dernière renvoie à une conception de l'action partagée, à distance des cadres institutionnels et des rapports de pouvoir politiques ou institutionnels. On peut émettre l'hypothèse que cette question de confiance place les collectivités territoriales dans un rôle de médiateur, notamment leurs agents, tels que les coordinateurs du dispositif de réussite éducative communaux ou métropolitains. Ils faciliteraient la confiance et la « co-éducation » au sein du dispositif de réussite éducative. Si la confiance est au centre des dispositifs et des relations inter-institutionnelles, elle a paradoxalement besoin de médiateurs ou de coordinateurs pour être formalisée. Est-ce à dire qu'il s'agirait alors d'une forme de pacification davantage que de confiance ?

Dans les conceptions des acteurs, la confiance apparaît portée et élaborée entre individus. Cette approche installe l'individu au centre du système. Chaque acteur mobilise ses propres références institutionnelles, professionnelles et individuelles. Parfois, les acteurs utilisent leur propre ressenti et leur propre histoire comme logique de justification. Nous retrouvons l'engagement vocationnel et individuel souligné par Rémi Lefebvre<sup>468</sup>.

En septembre 2012, en amont de la programmation des actions du CUCS, une demande parvient au service politique de la ville de la Métro. Cette demande porte sur un financement de l'école Montessori de Naumur. Robert O., interrogé à ce propos revient sur ses expériences « d'instituteur de la République dans les écoles de Bonvent » selon ses dires, faisant référence aux pédagogies nouvelles qui étaient alors employées dans ce quartier. Il conclut que ce type de pédagogie alternative devrait faire partie de l'éducation nationale, la formation des enseignants abordant déjà ces pratiques. Il n'y a pas lieu de financer cette école hors du droit commun. Sylvie O. en discute avec Robert O. avant de s'entretenir avec son élu communautaire à l'éducation, Jacques Quitterie. Lors d'un rendez-vous le 19 septembre 2012, Sylvie O. et Jacques Quitterie concluent tous deux de la nécessité de s'entendre avec les représentants de l'éducation nationale, puisque cette école ne porte pas d'agrément de l'institution scolaire.

*(Notes du carnet de terrain de septembre 2012)*

Les acteurs métropolitains s'appuient sur le point de vue personnel du référent de l'inspection académique, qui fait office d'unique argument et qui est fondé sur sa propre expérience de professeur des écoles. Les points de vue individuels sont au cœur de ce fonctionnement. Cette approche conduit les individus à être considérés comme responsables de la qualité des échanges et du fonctionnement du système d'acteurs.

Lors d'une réunion d'équipe de la politique de la ville, en octobre 2011, Annie C., chef de service annonce :

« les modalités de travail de la préfecture dépendent des personnes : sur les autres agglomérations, cela marche mieux, il y a plus de confiance et de transparence de travail avec les agglomérations ».

*(Notes du carnet de terrain d'octobre 2011)*

L'idée selon laquelle les projets et les dispositifs fonctionnent grâce à l'engagement de certaines personnes mobilisées est très répandue dans les réunions inter-institutionnelles.

Lors de la réunion des acteurs du CUCS expérimental du 15 mai 2012, les chefs d'établissements de trois collèges présents évoquent leurs difficultés à mobiliser du personnel enseignants sur les dispositifs inter-institutionnels.

**Chef d'établissement 1 :** On a une vraie difficulté à tenir les actions sur plusieurs années, à part celles qui sont imposées par l'éducation nationale. C'est une difficulté,

---

<sup>468</sup>Nous avons déjà analysé ses ressorts au cours du chapitre 3. LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*

et c'est souvent à cause de la mobilisation des enseignants. Cela pourrait être possible, mais tous les projets tiennent sur quelques personnes, si il y a mutation, tout s'effondre. Pour nous c'est difficile de sortir de l'action ponctuelle, on voit un zapping chez l'élève, mais aussi chez l'enseignant !

**Chef d'établissement 2** : Le travail sur projet est très récurrent, il tient par une ou deux personnes. Il doit être ambitieux mais pas trop pour qu'il soit passable à d'autres ensuite. Et là, d'où l'importance de l'équipe de direction.

**Robert O.** : C'est une caractéristique de notre système et de notre institution, alors qu'il y a en réalité beaucoup de choses qui relèvent de la systémie. L'enseignant n'est pas un salarié libéral, mais il devrait s'inscrire dans un projet d'établissement.

*(Notes du carnet de terrain du 15 mai 2012)*

Les acteurs de l'éducation nationale laissent entendre que les projets et les dispositifs menés tiennent à l'engagement des professionnels, ici les enseignants. Ils soulignent également à quel point les projets reposent sur des assises individuelles : si une personne quitte son poste, le projet disparaît. Bien que le représentant de l'inspection d'académie souligne la nécessité de faire porter les projets sur l'institution, les acteurs présents partagent l'idée selon laquelle l'engagement d'une institution sur un projet n'est le fait que d'acteurs isolés.

L'ambivalence entre l'individu et l'institution est au cœur du « système partenarial ». Les acteurs expliquent un certain nombre d'éléments par leur ressenti et par de micro-arbitrages individuels. Alors que certains acteurs s'imposent et prennent davantage la parole que d'autres en réunion, la place des institutions dans le jeu d'acteurs est rarement formulée comme telle. Pourtant, chaque acteur intervient, car il est mandaté par son institution ou sa structure. La représentation de la réalité qu'il élabore est fonction de son propre environnement institutionnel. Ainsi, les cadres institutionnels sont évacués, alors même que les institutions telles que l'éducation nationale et la préfecture sont au cœur du DRE depuis 2005.

La littérature s'adressant aux professionnels de « l'éducatif local » soutient l'idée que les politiques publiques s'appuient sur les individus. À ce propos, Véronique Laforets écrit dans un « Cahier de l'action » à destination des professionnels de l'action éducative locale et publié par l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) : « Un second trait commun à l'ensemble des paysages éducatifs locaux est qu'ils sont la scène d'importants jeux de personnes. Les jeux sont assez compréhensibles dans la mesure où les cadrages institutionnels sont fragiles et que, mis à part dans les quartiers inscrits en politique de la ville, le travail interinstitutionnel en est à ses balbutiements. Mais ils mettent en évidence que la construction et l'existence des PEL [projets éducatifs locaux] reposent pour une large part sur l'activité et sur



l'investissement des individus, et ce, quelles que soient leur place et leur institution de rattachement »<sup>469</sup>.

Cette lecture des politiques publiques en termes individuels fait écho à ce que le sociologue Alain Bourdin nomme « l'autoréférence » : « L'expérience individuelle, le rapport aux autres se construisent dans des parcours spécifiques, dans des histoires de vie, et dans une relation de soi à soi, dans une autoréférence, qui constitue de plus en plus le cadre de l'expérience »<sup>470</sup>. Sébastien Ségas analyse cette approche individuelle portée dans les ouvrages en direction des professionnels de l'action publique locale. Elle s'appuierait sur une conception particulière de la nature humaine, où les êtres sont, par nature, animés par le désir de s'engager dans des actions à venir en se liant avec les autres : « En effet, l'homme ne peut trouver du sens à sa vie que par l'interaction, c'est-à-dire dans l'action construite et menée à plusieurs [...]. Cette envie de s'engager dans des projets s'expliquerait par le besoin qu'éprouvent les hommes de rechercher un sens à leur vie. L'être humain ne détient pas naturellement ce sens et il ne peut le découvrir qu'en tissant des relations avec d'autres à travers l'action. Dans la relation, dans l'interaction, il dispose d'une chance de découvrir, avec l'aide des autres et de leurs commentaires, qui il est »<sup>471</sup>. Les politiques publiques seraient portées par des individus qui entrent, par nature, en relation avec les autres. Les relations inter-individuelles sont alors rendues nécessaires pour toute action. La dimension individuelle en tant que moteur de l'action et clé de lecture de la réalité est partagée par les acteurs sur l'agglomération<sup>472</sup>.

La conception individuelle de l'action questionne la construction de l'action publique. Pour Michel Autès, « L'idée que la réussite de la politique publique est liée à la volonté des individus, à leur capacité de communiquer entre eux au-delà des circuits traditionnels et officiels des institutions, à créer des complicités et des opportunités locales, instables et éphémères, donne une image de l'action publique comme si elle devenait de plus en plus aléatoire et dépendante de l'action individuelle »<sup>473</sup>. Cette lecture individuelle de la réalité laisse apparaître une action publique détachée des circuits et des contraintes institutionnelles. Les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action publique évacuent le cadre institutionnel. Toutefois, si l'engagement

---

469LAFORETS V., *Projets éducatifs locaux: l'enjeu de la coordination*, Paris, INJEP, coll.« Les cahiers de l'action », 2006, vol.6, p. 29.

470BOURDIN A., *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, coll.« Monde en cours », 2005, p. 40.

471SÉGAS S., « L'élue animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *op. cit.*, p. 204. L'auteur s'appuie sur l'analyse de guide à destination des acteurs locaux cherchant à construire des « projets de territoires ».

472A ce propos, voir BOLTANSKI L. et È. CHIAPPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, *op. cit.*

473Cité par LYET P., *L'institution incertaine du partenariat*, *op. cit.*, p. 32.

individuel qu'implique la mise en lien des acteurs apparaît comme une évidence pour ces derniers, elle n'est possible que dans la mesure où elle est régulée par des institutions.

### **3. Le « partenariat », un incontournable de l'action publique locale**

Peu de réflexions font l'objet de délibérations collectives sur la mise en lien des acteurs, ce que ces derniers nomment le « partenariat », bien qu'elle constitue un élément structurant des politiques publiques. Le « partenariat » fournit une clé de lecture du monde social aux acteurs, mais est présenté avant tout comme une méthodologie qui permet de faire fonctionner l'action locale. Il apparaît comme un objectif en soi, confondu avec celui de la « cohérence et de continuité éducatives ».

Lors des comités de pilotage et comités techniques communaux portant sur le DRE, les documents diffusés présentent à plusieurs reprises le « partenariat » comme le premier élément positif ou comme l'un des éléments centraux du dispositif de réussite éducative.

Lors du comité de pilotage de la ville d'Ongis, le 31 mai 2012, une diapositive présente ainsi les points forts du dispositif :

#### **Les points forts du dispositif**

- Le travail de partenariat qui permet une meilleure connaissance des autres intervenants et des champs d'intervention de chacun
- La place de la famille dans les parcours
- La mobilisation des acteurs autour de la famille influe immédiatement positivement sur la situation

*Source : Document de présentation du DRE, année 2011-2012, Réseau de réussite éducative de la ville d'Ongis, 31 mai 2012.*

Le « partenariat » apparaît en première place, avant même la question de la place des familles, à qui s'adresse le dispositif. Certaines actions du dispositif sont d'ailleurs uniquement consacrées à la mise en lien et en réseau des acteurs du territoire.

C'est le cas des formations sur « la parentalité » organisées sur la commune de Saint-Gelais en 2012.

**Coordinatrice du DRE de Saint-Gelais :** Alors sur les actions parentalité, cette année, c'était moins bien, car l'intervenante de l'EPE [École des Parents et des Éducateurs] était moins bien. L'action était en direction des personnels mairie, des crèches, pour les ATSEM [agent territorial spécialisé des écoles maternelles] et les écoles. Il y a une demande de poursuite de ce type de réseaux, à la suite de ce qui s'était engagé avec les cycles de conférences en lien avec la parentalité.

**Élue à l'éducation de Saint-Gelais :** Pour les parents, c'est un succès mitigé, il faudrait faire des choses plus concrètes, pas que des conférences.

**Délégué du préfet :** Est-ce qu'il ne faudrait pas faire de l'analyse de la pratique ?

**Inspecteur de l'éducation nationale :** Ce serait difficile car le groupe est instable et le bénéfice est différé parfois, entre les ATSEM et les instits.

**Coordinatrice du DRE de Saint-Gelais :** Pour les ATSEM, on n'a eu aucun retour par écrit, mais c'est petit à petit qu'on voit les choses bouger.

**Coordinatrice EPS de Saint-Gelais :** Ça permet à différents professionnels de la commune de se rencontrer, d'échanger.

**Élue à l'éducation de Saint-Gelais :** En effet, c'est un des objectifs.

**Coordinatrice du DRE de Saint-Gelais :** Là où il se passe le plus de choses, ça reste en EPS.

*(Notes du carnet de terrain, comité de pilotage du DRE de Saint-Gelais du 2 octobre 2012)*

Sur le territoire communal, le « partenariat » est un des objectifs du dispositif, et se concrétise par l'échange et la rencontre. Les acteurs le lient directement aux EPS qui exigent la présence d'un ensemble d'acteurs afin que le dispositif fonctionne. La méthodologie des EPS tend à se confondre avec la création d'un réseau d'acteurs communal, présenté parfois comme une des plus-values du dispositif. D'une certaine manière, le dispositif de réussite éducative doit servir les enfants et les familles, mais également les relations entre acteurs. Le travail collectif, la collaboration et le partage apparaissent comme des éléments vertueux de l'action publique locale et sont fortement valorisés par les acteurs locaux.

Lors de la réunion des acteurs du CUCS expérimental du 12 décembre 2012, les agents de la ville de Vanuxen ainsi que la représentante de l'inspection d'académie approuvent ce travail collectif.

**Inspectrice d'académie adjointe :** Bouvreuil est une école très exemplaire, on réfléchit collectivement à la place des adultes dans chaque moment de la journée, ce sont les enfants les plus tenus, ils sont très silencieux et il y a un travail de qualité. Les enseignants de Bouvreuil planchent tous les midis ensemble, en mangeant un sandwich.

**Sofia Carentan, responsable du service éducation de Vanuxen :** On voudrait que ça se déplace au collège ! [rires]

**Inspectrice d'académie adjointe :** Ça n'est pas la même culture, on ne pense pas de la même façon dans le premier et le second degré.

**Directeur général adjoint de Vanuxen :** Pour Bouvreuil, chaque temps n'a pas sa propre règle, il y a une continuité sur les temps méridiens. Les enfants sont très

sensibles à cela, quand il y a un cadre et une continuité. La question c'est bien comment on travaille la connaissance avant l'interconnaissance [...]. Est-ce qu'il y a des remontées de demandes de temps collectifs au collège ? Car à Bouvreuil, les enseignants mangent ensemble car ils ont pas mal de moyens à leur disposition.

*(Notes du carnet de terrain du 12 décembre 2012)*

La mise en lien et l'échange entre acteurs, rendus possibles par des modalités d'organisation spécifiques apparaissent résolument comme une méthode plébiscitée par les acteurs locaux. Après avoir loué l'engagement des enseignants pour travailler en collectif – bien que ce soit sur un temps non rémunéré, le travail collectif est directement lié aux bienfaits apportés aux enfants. La question de continuité des temps, entre le temps scolaire, le temps méridien puis celui du péri-scolaire, après l'école, est abordée. Cette continuité des temps suppose que les acteurs apprennent à se connaître et soient en capacité de connaître la relation que nouent l'enseignant ou l'animateur avec les enfants, ce que recouvre ici le terme de « connaissance ». Puis, « l'interconnaissance » permettrait d'engager un travail commun. Tout au long des réunions, les acteurs dissertent sur la manière dont les acteurs doivent se mettre en lien et sur l'utilité des échanges. Cette méthode est ainsi reliée aux enjeux de « continuité des temps éducatifs » et à celle de « cohérence ».

Pour l'inspectrice d'académie adjointe, lors d'un séminaire inter-institutionnel du GIP le 25 avril 2012 : « La continuité est nécessaire et cela implique de repérer et de consolider les liens entre tous. Mais pour cela, il faut expliciter le contexte du partenariat : c'est-à-dire l'école et les structures autour de l'école. L'école cherche la meilleure réussite possible des élèves et elle se fonde sur le socle commun et les apprentissages. Pour certains élèves, il faut faire appel à l'éducation partagée, mais je rappelle que ça ne touche pas aux apprentissages. Il nous faut travailler la cohérence des postures des adultes, car un enfant apprend mieux quand le cadre est lisible. C'est dans ce contexte que le partenariat se met en œuvre. Aujourd'hui, la question c'est "comment on construit cette cohérence ?" Cela doit se faire dans le respect des actions et des expertises de chacun. Par exemple, dans les bilans des EPS, on parle de l'élève, mais au-delà de l'enfant, et l'EPS s'appuie sur l'école. Le partenariat n'est pas une mise à disposition de l'un pour l'autre, mais un entre deux, je dirais une cohérence entre les deux. Le partenariat en est à ses balbutiements seulement et il faut savoir accepter les maladresses et les réussites. Il est nécessaire que nous forgions les compétences partenariales ».

*(Notes du carnet de terrain du 25 avril 2012)*

La cohérence des postures des adultes éducateurs apparaît directement liée à l'éducation de l'enfant. La cohérence implique de travailler à plusieurs et de respecter les métiers et les compétences de chacun. Cependant, la représentante de l'inspection d'académie définit le « partenariat » du point de vue de son institution : il prend sa source en lien avec l'école et les

structures éducatives sont positionnées « autour de l'école ». Les apprentissages seraient d'abord scolaires et les acteurs éducatifs ne sont pas invités à travailler sur ces apprentissages qui restent du domaine scolaire. Enfin, l'éducation partagée apparaît davantage comme une méthodologie d'action utile lorsque l'institution scolaire ne parvient plus à gérer certains enfants en difficulté. Le travail collectif est donc défini par tout ce qui n'est pas collectif, c'est-à-dire le pré-carré de chacune des institutions, sans qu'elle n'en donne une définition claire.

La conception du « partenariat » soutenue par l'inspection d'académie sera de nouveau publicisée lors d'une réunion des acteurs du CUCS expérimental le 2 mai 2012 :

« Le partenariat ce n'est pas l'école au service du périscolaire et vice et versa mais la mise en cohérence de projets développés ».

(Notes du carnet de terrain du 2 mai 2012)

Seulement, la « mise en cohérence » ne fait pas l'objet de précisions ni de débats particuliers. Par ailleurs, ce discours de la mise en cohérence n'est abordée qu'entre représentants institutionnels, qui n'associent pas les acteurs en relation avec les enfants et qui évacuent alors toute mise en œuvre opérationnelle de la cohérence des pratiques éducatives.

Le « partenariat » se fonde sur une relation mythifiée, où tous les acteurs seraient sur un pied d'égalité au sein des réunions inter-institutionnelles. Les représentants des institutions soutiennent l'idée d'un travail collectif et d'un « partenariat » vertueux, tout acteur devenant systématiquement un « partenaire », à partir du moment où il se fait connaître dans le jeu d'acteurs.

La méthodologie d'action « partenariale » sous-entend la poursuite d'un but commun, comme le souligne Olivier Nay à propos du partenariat à l'échelle européenne : « l'idée de partenariat suppose une action publique fondée sur la *coresponsabilité*, associant simultanément plusieurs autorités qui, par leur statut et leurs compétences, sont interdépendantes dans un même domaine d'intervention et "poursuivent un but commun" »<sup>474</sup>. Le « partenariat » qui lie les acteurs éducatifs locaux au sein de la politique de la ville est censé être au service d'un objectif commun, celui de la réussite des enfants en difficulté. Toutefois, ce but commun à l'échelle technique n'est pas formulé. L'absence de définition d'un objectif commun conduit la mise en lien des acteurs à faire, seule, office de référence de l'action publique locale. Ainsi, la mise en

---

<sup>474</sup>NAY O., « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, 1 juin 2001, Vol. 51, n° 3, p. 462.

lien, en tant que méthodologie d'action au service de dispositifs et de projets apparaît comme l'horizon d'action obligé des acteurs locaux. Pour advenir, l'action locale doit s'appuyer sur un réseau d'acteurs.

Cette construction sociale conduit les acteurs locaux à penser qu'on ne peut éduquer l'enfant ou s'intéresser à l'éducation qu'au moyen du « partenariat ». Cette lecture du monde social se maintient grâce à l'action de certains acteurs, notamment ceux qui jouent un rôle de médiateur et d'animateur entre les acteurs, comme la communauté d'agglomération. Pour Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, « Cette logique fonctionnelle de décloisonnement des acteurs et d'homogénéisation de leurs représentations favorise particulièrement les profils multipositionnés et les opérations d'intermédiation et de courtage, suscitant l'apparition de promoteurs de la gouvernance et du partenariat »<sup>475</sup>. Les intermédiaires que sont les acteurs de la communauté d'agglomération valorisent le « partenariat » comme méthodologie et fournissent ainsi une lecture du monde social, celle de se rassembler et de faire valoir sa place en tant qu'individu. Les jeux d'acteurs prennent une telle place prépondérante, qu'on peut se demander, à l'instar de Gilles Pinson à propos de son analyse du projet urbain, si « tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu »<sup>476</sup>.

Une fois mobilisés, les acteurs se concentrent d'abord sur l'organisation du jeu d'acteurs et sur la gestion des dispositifs et des projets, s'éloignant progressivement de l'objectif d'éduquer les enfants en difficulté.

## **B. Se réunir pour gérer et organiser les instruments d'action publique**

Les lieux de réunion permettent de se connaître et se reconnaître comme pairs au sein d'un même système local. Chaque acteur endosse un rôle publiquement et le légitime aux yeux des autres. Afin de comprendre les mécanismes de production de l'action publique locale en matière éducative, il convient d'analyser ce que traitent ces réunions inter-institutionnelles, au-delà du fait de se rassembler.

---

475 ARNAUD L., C.L. BART, R. PASQUIER, et COLLECTIF, *Idéologies et action publique territoriale ?*, *op. cit.*, p. 16.

476 PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *op. cit.*, p. 209.

Les questions relevant de l'organisation du dispositif, de la gestion et de l'administration occupent une place centrale. De même, les questions de positionnement sont fréquemment fonctions de la place de chacun dans la maîtrise des instruments d'action publique, à savoir les dispositifs et les procédures. La focalisation sur l'organisation est partagée par tous, mais traduit pourtant des usages différents de l'instrument d'action publique.

## 1. Organiser comme un fondement « naturel »

Les motifs des réunions conduisent les acteurs à échanger sur leurs « bonnes pratiques », à dresser des bilans d'actions particulières ou à recenser les acteurs et activités existantes sur un territoire donné. Lors de ces réunions, les acteurs ont tendance à se concentrer sur ce qui fonctionne ou non, voire établissent un catalogue de leurs actions devant les autres acteurs<sup>477</sup>. Les réunions du volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale expérimental illustrent particulièrement ce processus.

Lors de la réunion du 2 mai 2012, la représentante de la ville de Namur présente sous la forme d'une énumération l'ensemble des actions qui fonctionnent sur le quartier de Bonvent, sans s'attarder outre mesure sur les projets présentés :

« Nous avons le dispositif autour des sciences initié par la ville : on travaille sur la création d'un lien de la maternelle au collège, avec la place des parents dans l'accompagnement de leur enfant et une réflexion conduite avec les parents. C'est les enseignants qui conduisent l'action. Ensuite, nous travaillons sur la gestion des dérogations. On a choisi de mettre en place une fiche que les parents doivent aller chercher au collège. Ça permet qu'il y ait forcément un entretien avec le principal quand les parents retirent la fiche. On travaille sur la mise en stage avec les collèges et les services de la ville et puis on a un "rendez-vous du projet" spécial éducation avec les habitants du quartier ».

*(Notes du carnet de terrain du 2 mai 2012)*

L'objet du travail mené au sein du CUCS expérimental porte sur le recensement de l'ensemble des actions et dispositifs existants et disponibles sur un territoire. Nombre de réunions sont consacrées à énumérer des actions, sans que les acteurs n'en débattent<sup>478</sup>. Bien que les deux villes conviées à ces réunions partagent la même formation-action, elles font systématiquement chacune référence à leurs propres quartiers défavorisés. Le dialogue est alors rendu difficile à ce

---

<sup>477</sup>La logique qui amène chacun à se présenter publiquement au travers de ses actions a été observée au sein des groupes de travail des coordinateurs DRE et EPS, ce que traite le chapitre 5.

<sup>478</sup>Nous observons par la suite davantage d'échanges entre acteurs au sein de ces réunions du CUCS expérimental lors de la mise en œuvre concrète de la formation-action qui s'étend sur les deux villes.

stade de la collaboration, les deux communes peinant à s'intéresser au territoire voisin et se concentrant surtout sur leurs propres quartiers et problématiques.

La forme du dispositif peut également amener les acteurs à adopter des stratégies de présentation et de représentation devant les autres acteurs institutionnels. Lors des réunions consacrées au DRE, les acteurs communaux, dont les coordinateurs, cherchent à rendre visible une partie du travail mené au sein du dispositif et des EPS. Les EPS ne sont pas ouvertes à tous les acteurs, notamment la communauté d'agglomération<sup>479</sup>, d'où l'intérêt d'informer les acteurs institutionnels du contenu des EPS lors de ces réunions. Pour ce faire, ils axent leurs présentations et leurs bilans sur des questions organisationnelles. Le dispositif n'ayant pas de cadre très normé, les coordinateurs doivent structurer ce cadre qui prend souvent la forme, selon eux, d'un « bricolage ». Le coordinateur de Montvert parle ainsi d'une « gymnastique » que lui impose l'embauche de ses référents de parcours en début d'année. Il est chargé de l'embauche de ces personnels, car aucun cadre formalisé n'existe au niveau de l'agglomération. De fait, les réunions sont l'occasion de partager les difficultés et les problématiques communes aux autres territoires. En outre, la place imprécise du dispositif par rapport aux services du droit commun conduit les acteurs à s'interroger régulièrement sur les dysfonctionnements de l'organisation de ces services. Cette focalisation sur l'organisation et ses différentes stratégies est une problématique que les acteurs de différents niveaux partagent (coordinateurs, professionnels et bénévoles en contact avec les enfants ou représentants d'institutions).

Lors du comité de pilotage du PEL de Montvert, le 22 juin 2012, le coordinateur du DRE, Henri Ponge, présente le travail mené par la commune sur l'accompagnement à la scolarité. Il distribue dans un premier temps un questionnaire aux acteurs institutionnels présents (de l'éducation nationale, de la Métro et du conseil général) et commente le document :

« On a distribué ce questionnaire pour l'enquête qu'on a menée auprès des parents de la ville pour connaître leurs besoins sur l'aide à la scolarité. Pour créer une collégialité et une dynamique collective avec les parents et les enseignants, on a mis en place un groupe de travail. Il y a eu quatre parents mobilisés. Sur Montvert, les parents d'élèves sont indépendants, et donc l'organisation est très diffuse. On a fait passer le questionnaire par les écoles, ça, ça a bien marché puisqu'on a eu un taux de retour élevé, avec plus de 60% de réponses. C'est les instit' qui ont fait passer le questionnaire et après ils l'ont récupéré. À la rentrée on a prévu de faire des rendus publics dans chaque école. En fait, ça a surtout créé une vraie dynamique autour. Maintenant, notre souci c'est de travailler une stratégie de communication à mettre en place pour

---

<sup>479</sup>Ne sont acceptés que les membres des institutions mandatées au sein des EPS, la communauté d'agglomération n'en faisant pas partie.



apporter des réponses aux parents ».

*(Notes du carnet de terrain du 22 juin 2012)*

Les enjeux d'organisation et de stratégie de communication sont abordés, davantage que les velléités de la ville en termes de transformation de son offre d'accompagnement à la scolarité et les raisons et l'analyse qui ont mené à se questionner sur l'accompagnement à la scolarité. S'agit-il ici d'une manœuvre pour éviter d'aborder ces questions devant des « partenaires » que sont la communauté d'agglomération et l'éducation nationale ? On peut supposer que l'analyse menée par la ville provient d'un dysfonctionnement de l'accompagnement à la scolarité, aborder ces questions serait alors avouer devant les autres acteurs les difficultés communales. Le lien entre les acteurs se fait par la méthode et privilégie une approche utilitaire, rationnelle et policée.

Les enjeux organisationnels permettent, lors des réunions qui rassemblent des acteurs aux logiques, cultures et enjeux distincts, de trouver un terrain d'entente commun. L'organisation de l'atelier offre l'opportunité à chacun de parler de son expérience tout en partageant un objectif commun avec les autres acteurs.

Le 27 mars 2012 entre 12h30 et 13h30, deux enseignants de l'école Picvert ainsi que les animateurs du périscolaire de la ville de Vanuxen, la coordinatrice DRE de la ville et la psychologue du point écoute parents de la ville se réunissent afin d'échanger sur les actions « clubs lecture ». Ces ateliers sont organisés au sein de l'école Picvert et financés par la ville de Vanuxen. Les enfants sont réunis en groupe de cinq après le temps de la classe et les ateliers débutent avec la prise du goûter de chaque enfant. S'ensuit un temps court sur les devoirs qui précède l'atelier à proprement parler, qui peut être un atelier sur les marionnettes ou sur des contes.

Cette réunion fait office d'exception dans l'ensemble du corpus. D'une part, elle se déroule entre acteurs « de terrain », au contact direct des enfants et porte spécifiquement sur une activité au sein d'une école. D'autre part, la communauté d'agglomération n'est habituellement pas invitée lors de ces temps entre professionnels de terrain. Ma venue a été motivée et justifiée auprès de la coordinatrice DRE par mon travail de recherche et par ma prise de poste récente. Ce temps de réunion donne un éclairage intéressant sur les éléments organisationnels qui sont partagés, ainsi que le sens que chacun apporte à l'organisation, en fonction de son institution et de son métier.

**Directeur de l'école :** Pour ces élèves, le problème c'est le sens des apprentissages, être organisés, ordonnés. Pour ces enfants, les devoirs ça doit être la croix et la bannière à la maison... du coup quand on travaille les devoirs pendant l'atelier, ça permet de voir qui s'organise ou non. Le temps du goûter est un temps convivial, sympathique et agréable. Les goûters sont donnés par les parents et on veille à ce que chaque enfant ait un goûter. Les ateliers sont là pour favoriser la verbalisation et le

goûter est le premier temps pour ça : c'est un temps de collectif, de vivre-ensemble et de structuration pour les enfants.

**Enseignante** : Le temps des devoirs est intégré dans ce temps d'atelier, pour que les enfants n'aient pas à le faire après à la maison et l'idée c'est vraiment de ne pas culpabiliser les parents sur le temps des devoirs.

**Directeur de l'école** : On travaille sur la structuration des séances, en repérant les différents moments. Par exemple avec plusieurs espaces qui ne sont pas les mêmes, où les enfants doivent se déplacer. Là, on voit que certains enfants entrent plus facilement dans les rituels, d'autres ont besoin de plus de temps. On travaille aussi sur la reformulation, par exemple on remet des histoires dans l'ordre.

**Animateur** : Nous on a des retours des ateliers en périscolaire. Les enfants en parlent entre eux et ceux qui vont à l'atelier gardent ça comme un secret. Les enfants sont super fiers d'être dans les ateliers.

**Directeur de l'école** : Nous on se demande si le fait d'être sur du « faire », ça permet aux enfants d'être plus posés qu'en classe. Pour certains enfants on doit les canaliser à fond, surtout les garçons, d'autres sont plus à pousser, notamment surtout les filles. Ils vont de partout, ils viennent devant le tableau... des fois il y a vraiment une débauche d'énergie et trop d'investissement de l'enfant. Certains enfants sont moins expressifs, d'autres sont très enthousiastes. On essaie d'organiser l'atelier pour que ce ne soit pas tout fou.

**Coordinatrice DRE** : On voit que sur certaines séances peu de choses se passent, sur d'autres plus, du coup ce serait bien de mettre en valeur des indicateurs qui permettraient de mesurer cela. Et la dynamique de groupe vient aussi du fait que les deux classes sont mélangées.

**Enseignante** : C'est difficile pour nous de faire l'animateur ! Il y a des séances où les enfants se roulent partout, c'est... pfffiou !

**Directeur de l'école** : Il faudrait mettre en place un turnover dans les groupes pour ne pas s'énerver sur une activité et dynamiser l'atelier. On n'a prévu ça qu'une fois... il faudra voir si ça marche. C'est aussi pour que les enfants s'impliquent et nourrissent les deux ateliers.

**Coordinatrice DRE** : Est-ce qu'il ne faudrait pas formaliser en fin de séance avec un échange entre les deux groupes ?

**Enseignante** : Pour moi ça reste difficile de tenir les deux, la classe et le groupe. Les enfants parfois ne se lâchent pas en atelier, notamment ceux que j'ai dans ma classe, ils se sentent encore évalués pendant l'atelier. Souvent les comportements évoluent dans les deux groupes : dans la classe et dans l'atelier. Dans les ateliers il faut vraiment être vigilants à laisser le temps aux enfants de créer, d'évoluer. La présentation de leur travail ne doit pas être un but de l'atelier.

**Animateur** : Nous on a des enfants très inhibés au centre de loisirs. Est-ce que ces enfants ont le même comportement qu'à l'école ?

Les professionnels présents font alors le tour des comportements et attitudes des enfants pour qui ils se posent des questions.

[...]

**Coordinatrice DRE** : Nous après on peut recroiser avec l'accompagnement à la scolarité. Certains par exemple ne rentrent pas dans les apprentissages scolaires, mais

sur la glace, on en a vu faire du patin et ils sont très à l'aise.

*(Notes du carnet de terrain du 27 mars 2012)*

Bien que chaque acteur développe un rapport à l'action en fonction de sa propre institution et de son cadre professionnel (les enseignants en fonction du cadre scolaire, notamment), ils partagent tous un objet commun : l'organisation de l'atelier. Lors de cette réunion, chaque acteur adopte un point de vue se rapportant à sa propre institution. Les enseignants font référence à la culture scolaire, en étant principalement centrés sur les apprentissages des enfants et les comportements attendus à l'école, bien que l'atelier ne soit pas uniquement un dispositif interne de l'institution scolaire. Il est mis en place par des enseignants, accompagné par une intervenante et intégré dans un réseau d'acteurs qui suit les parents (le point écoute parents et la coordinatrice du DRE), ainsi que les enfants (l'animateur du périscolaire et la coordinatrice DRE), dans des cadres différents que celui de l'école. Ses objectifs visent certes l'apprentissage de la lecture, mais également la socialisation et l'éveil de l'enfant en groupe. Les enseignants développent un point de vue se rattachant à la fois à leur propre sensibilité, ainsi qu'à leur institution. Les comportements attendus des enfants pendant les ateliers se réfèrent à la norme scolaire (être calme, assidu, attentif, etc.). L'enseignante réalise ainsi que les enfants parviennent difficilement à quitter leur attitude d'élève face à elle lorsqu'ils sont dans la classe et craignent d'être évalués. Les enseignants sont finalement centrés sur l'organisation de l'atelier, son découpage et l'attitude des enfants lors de l'atelier.

L'organisation de l'atelier est un terrain d'entente commun avec la coordinatrice du DRE, bien que chacun appartienne à un corps de métier et à une institution distincts. L'organisation de l'atelier ne renvoie pas uniquement à une simple méthodologie, puisque les enseignants montrent que l'aspect organisationnel a un impact sur l'enfant, d'où la nécessité de rendre cohérente l'organisation des différents temps et espaces de l'atelier. Par exemple, les enfants sont sensibles aux changements de rythme et d'organisation ou à la manière dont est installé l'atelier en fonction des différents espaces (l'espace de la classe ne permet pas forcément une grande souplesse d'organisation).

De son côté, la coordinatrice du DRE de Vanuxen évoque l'atelier en terme organisationnels, employant une terminologie de la mesure, de l'évaluation et de la forme. Les termes de « formalisation », « mesure », « indicateurs » ou « valorisation » traduisent le besoin de rendre compte, de quantifier et de donner une réalité concrète à l'action, selon sa culture institutionnelle. Tout au long de la réunion, elle s'enquiert du bon fonctionnement de l'atelier. Quant à l'animateur des temps périscolaires, ses préoccupations renvoient aux comportements

des enfants, à leur bien-être et aux relations qu'il tisse avec eux. Pour l'ensemble des acteurs de la réunion, les enfants sont perçus de manière générale en fonction de leur implication dans l'atelier et de leur comportement pendant l'activité, en référence à un cadre normalisé, celui d'un atelier se déroulant dans la classe, avec les enseignants. L'organisation de l'atelier est au cœur de la réunion et du réseau d'acteurs observé. Il constitue un terrain de travail commun entre les acteurs présents, mais est également une référence commune, partagée par l'ensemble des adultes concernés par la prise en charge de ces enfants, bien que chaque acteur ait une vision de l'organisation bien particulière.

La focalisation sur la méthodologie d'action produit une connaissance de la réalité sociale particulière. Cela est particulièrement probant lorsqu'on analyse la manière dont les acteurs évoquent et considèrent les publics bénéficiaires des dispositifs, tels que le DRE et le volet éducation du CUCS expérimental. De manière générale, les enfants et leurs parents sont évoqués en fonction de l'organisation du dispositif ou de leur place et positionnement dans l'activité. Ces réunions sont en effet d'abord consacrées au fonctionnement et à la mise en œuvre d'outils et de dispositifs. Une nette différence s'observe cependant entre les réunions qui rassemblent uniquement des acteurs institutionnels, comme celles auxquelles la communauté d'agglomération participe, et celles qui rassemblent des acteurs en lien direct avec les enfants. Plus les réunions comptent des professionnels et des bénévoles accompagnant les publics, plus les acteurs en présence se concentrent sur les questions liées aux publics. Tandis que les réunions qui rassemblent uniquement des représentants institutionnels n'ayant pas de contact direct avec les publics n'abordent que rarement la question des enfants et de leurs familles.

Les représentants des différentes institutions adoptent des prises de positions distinctes. De manière générale, la référence scolaire est très présente. Il suffit de la présence d'un acteur de l'éducation nationale pour que les enfants ne soient plus que des « élèves » et les parents des « parents d'élèves ». Alors que les acteurs associatifs et communaux évoquent très facilement leur relation à l'école, au collège ou aux personnels de l'institution scolaire, la situation inverse ne s'observe pas. Peu de propos de représentants de l'éducation nationale portent sur les temps périscolaires ou sur ce qu'il se déroule dans les ateliers organisés par le DRE. L'institution scolaire apparaît comme l'unique référence. Par ailleurs, les personnels des communes, notamment ceux qui ne sont pas en relation avec les enfants et leurs familles, évoquent les publics en fonction de leur place par rapport à l'organisation de l'activité ou du dispositif. Les enfants et les jeunes accueillis dans le DRE sont « passés entre les mailles du filet du droit commun », « décrochés » ou « décrocheurs » du système scolaire. De manière générale, les

acteurs n'évoquent pas les situations à proprement parler et travaillent uniquement sur la manière dont les activités, le dispositif ou les procédures sont organisées pour ces publics. La position des travailleurs sociaux exerçant pour le dispositif de réussite éducative, notamment les coordinateurs EPS, est davantage nuancée. La relation avec les publics les conduit à développer une vision globale de la situation familiale, voire du mode de socialisation de ces populations précarisées ou identifiées comme en difficulté. Les situations sont expliquées par des facteurs sociologiques.

Lors du comité de pilotage du DRE de la ville de Saint-Gelais du 2 octobre 2012, la coordinatrice EPS témoigne : « La majorité des familles n'ont pas la maîtrise de la langue française, voire ne lisent ni n'écrivent ». Plus tard dans la réunion, alors que la principale du collège de la ville voisine observe que « Les parents sont totalement désinvestis » en matière d'accompagnement aux devoirs, elle tente d'expliquer les raisons : « Parfois, c'est qu'ils ne savent pas écrire ni parler français ».

(Notes du carnet de terrain du 2 octobre 2012)

Les publics sont abordés par les professionnels en fonction de leur place dans le dispositif et des attentes, réflexes et cultures professionnels ou institutionnels de chacun. En d'autres termes, chacun perçoit les enfants et les parents en fonction de la relation qu'il tisse avec eux. Or, au sein de ces réunions, nombreux sont ceux qui ne les perçoivent qu'en fonction d'enjeux institutionnels et organisationnels, n'étant pas en relation directe avec eux. La focalisation sur la gestion et l'organisation ne fait pas l'objet d'une réflexion collective entre les acteurs présents.

L'organisation apparaît comme un sujet partagé par tous et un passage obligé de toute action publique. La mise en œuvre de projets ou dispositifs peu définis en amont ainsi que les différences de cultures professionnelles et institutionnelles conduisent les acteurs à se réunir autour d'éléments organisationnels. Consensuels, ces derniers ne conduisent pas les acteurs à ouvrir le champ des pratiques aux yeux des autres. L'organisation apparaît neutre, tout comme les outils semblent exempts de toute idéologie. L'objectif est de faire fonctionner l'action. Les rapports de force et les inégalités de position entre acteurs sont tus, alors que tous n'ont pas accès aux ficelles de l'organisation des dispositifs. Toutes les voix n'ont pas non plus le même poids au sein des réunions inter-institutionnelles.

Enfin, on suppose qu'au travers des choix organisationnels, transparaissent des prises de position qui relèvent de différents usages de l'instrument d'action publique et qui ne sont pas énoncées comme des choix politiques et idéologiques.

## **2. Usages différents, vision commune ?**

Les différents acteurs rassemblés autour de la même table travaillent au fonctionnement de l'instrument d'action publique ainsi qu'à son organisation. Ce travail dit « partenarial » offre l'illusion d'un processus collectif, dans lequel les acteurs seraient unis autour d'une même cause consensuelle, celle de « bien » faire fonctionner les outils. Si le « partenariat » présuppose des relations à égalité, les relations ne sont pas équilibrées entre les acteurs et les institutions. Le dispositif de réussite éducative permet d'observer par exemple que les pilotes du GIP ne partagent pas la même position que les coordinateurs communaux et ne fondent pas leur légitimité sur les mêmes éléments.

Les « partenaires » se consacrent principalement à la construction et au maintien de leur présence, notamment en maîtrisant la gestion et l'organisation de l'instrument d'action public. Au travers de cet intérêt pour le fonctionnement des dispositifs que partagent les acteurs lors des réunions inter-institutionnelles, les points de vue ne sont pas toujours partagés. Chacun souhaite, par un jeu d'alliances et de confrontations, obtenir une place reconnue au sein du jeu d'acteurs. Des tensions intra-institutionnelles et inter-institutionnelles se font jour. Or, l'absence de reconnaissance de ces rapports de force ne permet pas aux acteurs de mettre en place une coopération et une égalité entre les acteurs.

Comment les acteurs se saisissent et font usage des instruments d'action publique ? À première vue, l'usage des instruments d'action publique et surtout leur organisation semblent servir des intérêts distincts, voire engendrent des conflits et des rapports de force entre les acteurs. L'observation des relations entre acteurs permet de comprendre les différents usages de l'instrument d'action publique. Malgré des positionnements distincts, cette focalisation sur le fonctionnement de l'outil conduit les acteurs à partager, peut-être malgré eux, une vision du monde commune autour de l'organisation de l'action publique.

### **a. Rapports de force**

Les acteurs énoncent clairement que le « partenariat » n'est pas aisé. Des résistances s'expriment sur la gestion et l'organisation des dispositifs et questionnent sérieusement le consensus entre acteurs.

Au sein du volet éducation du CUCS expérimental, les résistances, notamment entre les villes et l'État apparaissent au travers de l'usage des outils exigés par les agents de l'État.

La réunion des acteurs parties prenantes du CUCS expérimental du 6 juin 2012 est consacrée à la compilation de données dans un tableau d'indicateurs afin d'obtenir une vue globale sur les services publics éducatifs dans les quartiers de Bonvent et l'Hermattan. L'inspectrice d'académie présente le travail demandé par la préfecture sur les indicateurs et explique son intérêt au vu de l'obtention de financements auprès du ministère. La ville de Naumur fait alors part directement aux représentants de la préfecture de l'incohérence de certains indicateurs.

**Inspectrice d'académie adjointe :** Au niveau des indicateurs, l'idée était de mettre à plat les actions du droit commun qui existent sur le quartier et de référer au public bénéficiaire. Il s'agit donc de rendre compte au ministère sur trois ans, combien de personnes ont été touchées. Et donc moins on se fera couper la tête, mieux se sera pour tout le monde.

**Représentante du service éducation de la ville de Naumur :** Honnêtement, nous on flotte complètement. On n'a pas renseigné ces indicateurs, mais d'abord quelle est la commande ? On a de grosses difficultés à remplir ce genre de choses...

*(Notes du carnet de terrain du 6 juin 2012)*

Le tableau des indicateurs indique ainsi plusieurs propositions d'engagement pour le quartier de la ville de Naumur pour lesquelles la ville doit renseigner des données, dont les trois suivantes :

- « Développer et renforcer des actions extérieures aux temps scolaires à visée éducative, sociale et sanitaire »
- « Développer et renforcer des moyens en personnels municipaux sur le temps scolaire »
- « Renforcer et conforter des initiatives visant au soutien psychologique des jeunes des quartiers en difficultés »

Pour chacune de ces propositions d'engagement, la ville doit renseigner des indicateurs qui figurent sur la seconde colonne du tableau.

**Figure 11: Tableau des indicateurs du volet éducation du CUCS expérimental, 2012**

5) Développer et renforcer des actions extérieures aux temps scolaires à visée éducative, sociale et sanitaire	1) nombre de lieux d'accueil "petite enfance" mis à disposition
	2) nombre de personnes accueillies
	3) Nombre de professionnels ETP
	4) nombre d'enfants concernés, nombre de professionnels mobilisés
	5) nombre de professionnels par métier.
	6) nombre de professionnels en renfort.
	7) nombre d'enfants concernés, nombre de professionnels concernés.
	8) nombre et nature des actions, nombre de bénéficiaires, nombre de professionnels mobilisés.
6) Développer et renforcer des moyens en personnels municipaux sur le temps scolaire.	1) Nombre d'ATSEM
	2) Nombre d'Educateurs Sportifs (ETAPS)
	3) Nombre de musiciens du conservatoire intervenant sur le quartier
7) Renforcer et conforter des initiatives visant au soutien psychologique des jeunes des quartiers en difficultés	1) Nombre d'heures de renfort
	1) Nombre de personnes rencontrées.

Source : Suivi de la thématique Éducation du CUCS expérimental : indicateurs, Préfecture de l'Isère, 26 mars 2012

Pour la représentante de la ville de Naumur, le travail à mener lui semble complexe, car elle n'a pas la connaissance directe de l'ensemble des structures municipales et associatives intervenant sur le quartier, ainsi que le nombre de professionnels et de bénéficiaires touchés. Le travail demandé apparaît imposé par l'État local, qui vérifie la manière dont les financements nationaux sont utilisés dans les quartiers défavorisés. Le délégué du préfet réagit alors vivement à sa remarque, d'autant qu'elle n'a pas renseigné le travail qui lui avait été demandé lors de la dernière réunion :

**Délégué du préfet** : Je n'ai pas de légitimité à être directif, mais je vais vous dire ce que je ressens. Cela aurait été bien de savoir si c'était impossible à remplir, afin que cet outil soit utile et que cela ne serve pas à rien ! Un cabinet va évaluer l'avenant expérimental du CUCS au niveau national : les collectivités comme au niveau de l'État sont interpellés. L'évaluation nationale a déjà commencé. Alors je n'ai pas la prétention de dire que tous les indicateurs sont pertinents, et personne n'est en cause, mais les indicateurs sont libellés mot pour mot par ce qu'ont dit les partenaires en mai et juin. Ça porte sur le droit commun, donc les moyens mobilisés dans les différents lieux.

**Chef de service de la préfecture** : Nous on fait en fonction des souhaits des communes, on n'a pas inventé.

*(Notes du carnet de terrain du 6 juin 2012)*

Un décalage clair s'opère entre ce que le représentant de l'État juge utile et ce qui semble faisable pour les villes. Le délégué du préfet est alors vexé, comme si les villes faisaient sciemment de la résistance à son outil. Il rappelle ensuite combien l'ensemble des institutions sont positionnées sur un pied d'égalité devant cet outil qu'est le CUCS expérimental ; alors même que ce dispositif a été mis en œuvre par la préfecture qui se charge directement de son animation, en outrepassant l'avis des villes et de la communauté d'agglomération, animatrice du CUCS.

Par la suite, ce tableau est finalement renseigné par la ville, qui a accompli un travail méticuleux afin de satisfaire les demandes des agents de la préfecture.



Source : Suivi de la thématique Éducation du CUCS expérimental : indicateurs, Préfecture de l'Isère, 27 juin 2013

En renseignant ces indicateurs, la ville se plie-t-elle aux exigences de l'État afin de ne pas s'exclure du jeu d'acteurs ? Cela lui permet-il de donner des gages afin d'obtenir par ailleurs données et financements ? Les tensions permettent d'observer le jeu de forces entre les représentants de l'État déconcentré et les villes au sein du volet éducation du CUCS expérimental, qui s'opère également au sein du DRE. Si ces dispositifs doivent permettre la mise en œuvre d'une action transversale, cette dernière n'est pas si aisée, puisque chacun cherche à maîtriser la gestion de l'instrument et à affirmer sa place.

La possibilité de liberté des acteurs à collaborer ou à refuser de collaborer dans le « travail ensemble », soulignée comme une condition nécessaire du partenariat par Fabrice Dhume<sup>480</sup>, ne se vérifie pas. La mise en lien des acteurs apparaît contrainte, notamment par un fonctionnement administratif et gestionnaire et révèle des positions opposées. Cependant, les conflits et les oppositions éclatent rarement au grand jour et se lisent le plus souvent en filigrane des réunions. Ils se ressentent et s'observent par des échanges peu détendus ou des postures non-verbales qui font preuve d'une absence de volonté à « faire ensemble ». Le consensus adopté qui permet à chaque acteur d'être présent et d'observer son voisin empêche que les rapports de force soient formalisés et discutés.

Un autre type de relation, celle que les villes lient avec le GIP et ses pilotes, notamment la communauté d'agglomération, permet de saisir l'enjeu de maîtriser la place de l'instrument d'action publique. Cette relation permet également de lire le rapport de force entre le GIP et les villes, alors que la communauté d'agglomération, au travers du GIP, cherche à s'aménager une place incontournable de coordinatrice.

Au sein des réunions, de nombreuses discussions portent sur la manière dont le DRE devrait ou non être intégré aux politiques éducatives communales ainsi que ce sur quoi devrait agir le dispositif. Les acteurs évoquent également la manière dont il doit s'articuler avec les actions et services sociaux et éducatifs existants. Les pilotes du GIP soutiennent l'idée que les villes ne valorisent pas assez le DRE comme un dispositif et un outil local à part entière. La focalisation sur les enjeux organisationnels conduit les acteurs locaux à présenter le dispositif comme un outil et non pas comme une action communale ou métropolitaine.

Lors de la réunion rassemblant l'ensemble des bailleurs du DRE afin d'instruire les actions du DRE de 2012, le 10 novembre 2011, la coordinatrice du DRE d'agglomération, Sylvie O., déclare : « c'est conçu politiquement comme un dispositif d'État par les villes, donc elles le cachent » puis « à Naumur, le DRE n'est pas dégagé

---

480DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », *op. cit.*, p. 5.

comme un outil en soi ».

*(Notes du carnet de terrain du 10 novembre 2011)*

Cette interprétation partagée par les deux pilotes du GIP, s'oppose à celle de certaines villes, qui ne distinguent pas sciemment le dispositif des autres actions de leur projet éducatif local.

Lors de la réunion de pré-instruction des actions du DRE le 24 octobre 2012, la coordinatrice du DRE de Combes se présente ainsi :

« Delphine Peris, je suis coordinatrice du DRE à Combes et je m'occupe du PEL sur la commune, ce qui permet que le DRE soit vraiment intégré au sein du PEL ».

Plus tard dans la réunion, Emilie B., chargée de mission éducation pour la Métro l'interroge sur les liens entre les actions du DRE et celle du CUCS Éducation :

**Emilie B.** : Vous faites un lien fort entre le DRE et le CUCS ?

**Delphine P.** : Ah oui, les actions sont vraiment imbriquées, pour nous au quotidien, on ne sait pas si c'est une action CUCS ou DRE, enfin on le sait parce que la façon de la mettre en œuvre est différente, mais les acteurs impliqués peuvent être les mêmes. D'ailleurs des gens nous ont dit, dans votre PEL, on ne voit pas où est le DRE, où est le CUCS, parce qu'il y a un petit bout de CUCS par ci, un petit bout de DRE par là, mais derrière ces montages...

**Robert O.** : ça n'est pas qu'un montage financier quand même...

*(Notes du carnet de terrain du 24 octobre 2012)*

Alors que certaines villes considèrent le DRE comme un outil du PEL, ou ne les distinguent pas, les pilotes du GIP souhaiteraient que le DRE soit valorisé en tant que tel. Pour les pilotes, la ville de Combes n'affiche pas suffisamment le DRE comme un outil du GIP, notamment sur la plaquette de présentation de son projet éducatif local. Au travers de la place que devrait prendre le dispositif, les acteurs affirment également leur propre fonction. Les villes s'affirment comme un acteur indépendant et maîtrisant leur politique éducative alors que la Métro et l'inspection d'académie s'affichent comme pilotes du GIP. Les pilotes font alors valoir le dispositif comme un instrument d'action publique en tant que tel et non pas comme des activités dispersées au sein du programme d'actions des villes. La place du dispositif au sein des actions publiques existantes est également discutée par les acteurs, lors des réunions réunissant d'autres institutions.

Lors de la réunion du groupe projet des EPS de la ville de Naumur du 13 avril 2013, les différents acteurs et membres du DRE présents discutent de la place du dispositif.

**Représentante du service de santé scolaire de la ville de Naumur** : Grâce aux AS [assistants sociaux] scolaires, cela permet par leur biais de savoir qu'on a bien utilisé tous les moyens du droit commun.

**Yves Galli [responsable du DRE de la ville de Naumur]** : Ou pas, car le DRE peut être sollicité pour sa spécificité, par exemple pour l'action langage sur Meltem.

**Robert O.** : Le DRE, ce n'est pas après que le droit commun soit passé, mais en complémentarité.

**Représentante du service de santé scolaire** : Oui, ok bien sûr.

*(Notes du carnet de terrain du 13 avril 2013)*

Les pilotes du GIP profitent régulièrement de ces réunions organisées par les communes afin de rappeler leur vision du dispositif : il doit agir en complémentarité des services du droit commun, permettre « un coup de pouce ». Il peut enfin « huiler les fonctionnements » des services du droit commun, comme le formulent les acteurs, en mettant directement en relation divers professionnels avec les familles. Il permet alors d'agir temporairement, en substitut de ces services. Sur chacun des territoires, les acteurs du dispositif et du droit commun s'interrogent sans cesse sur la place que prend ou devrait prendre l'instrument d'action publique. Souvent, ces échanges sont ponctués de positions de principe, comme celle du représentant de l'inspection académique ci-dessus, qui n'encourage aucun débat sur les impacts réels du dispositif ni sur sa place dans le réseau d'acteurs local. Les enjeux de gestion sont liés aux enjeux de place.

Bien que la politique de la ville promeuve une action transversale et une coopération entre ses acteurs, des tensions s'observent entre les villes et la communauté d'agglomération. Parfois, les implicites se font jour et révèlent la puissance des non-dits au sein du jeu d'acteurs.

En janvier 2012, alors que nous sortons des réunions d'instruction des actions du CUCS avec Isabelle K., nous retrouvons le chef de projet de Saint-Allier dans notre bureau, afin de discuter tranquillement. Tandis qu'une discussion détendue débute, nous entendons une sonnerie répétée dans le bureau. Le chef de projet de Saint-Allier sort alors de la poche avant de sa chemise un petit appareil de la forme d'un téléphone mobile. Il éteint la sonnerie, tout en s'excusant et en le remettant rapidement dans sa poche. Nous nous rendons rapidement compte, avec Isabelle K., qu'il ne s'agit pas d'un téléphone mobile, mais d'un dictaphone. Interloquées, nous demandons au chef de projet s'il enregistre les réunions d'instruction. Ce dernier, gêné, nous avoue utiliser cet enregistreur pour noter tous les engagements financiers des institutions. Il ajoute, « ce n'est pas pour vous, car on se voit tous les mois, mais les sbires du CG [conseil général] qu'on voit tous les quatre de l'an... ». Il nous explique qu'il a pris cette habitude lorsqu'il était délégué du personnel. Apparemment, il ne serait pas seul à faire cela : « je ne suis pas le seul chef de projet à faire ça sur l'agglomération ! Y'en a d'autres qui font la même chose... ». En tant que représentantes d'une institution qui finance et anime le CUCS aux côtés des chefs de projet des communes, nous nous sentons toutes deux mal à l'aise face à cette découverte.

*(Notes du carnet de terrain du 11 janvier 2012)*

Visiblement, les réunions ne s'avèrent pas coopératives pour tous. Le CUCS n'échappe pas aux rapports de force qui se cristallisent lors des périodes de financement. Lors de l'épisode pré-cité, les chargées de mission de la communauté d'agglomération se sentent trahies : la confiance qui

est à la base de ces réunions, où les institutions s'engagent à financer certaines actions, n'est pas respectée et considérée par les villes. Lors de ces périodes d'instruction financière, les villes sont en concurrence et n'hésitent pas à user de subterfuges afin de se protéger. Méfiance et tromperies seraient au rendez-vous, loin du consensus affiché au sein d'un « partenariat » vertueux et nécessaire.

En outre, les collectivités territoriales, notamment la communauté d'agglomération, ne développent pas une relation d'égal à égal avec les acteurs associatifs. Si les personnels scolaires sont très généralement conviés aux réunions inter-institutionnelles, il n'en va pas de même pour les acteurs associatifs qui sont parfois évincés de certaines sphères. Dans le cadre de la politique de la ville, les acteurs associatifs proposent des actions en tant que porteurs de projet qui font l'objet d'un tri sélectif par les institutions et les chargés de mission communaux et métropolitains. Or, les décisions ne sont pas prises en présence des associations, mais entre institutions commanditaires. Dans les relations de financement il faut s'afficher comme « partenaires », ce qui conditionne l'obtention de subventions : « la mention de “partenariat” est ainsi passée au rang d'objet magique, de “Sésame” à prononcer pour voir s'ouvrir sinon la manne des financements, du moins la porte des financeurs »<sup>481</sup>. Le « partenariat », comme méthodologie d'action obligatoire révèle des rapports de force et de place qui ne sont pas mis à jour par les acteurs. Alors même que les acteurs véhiculent des conceptions différentes de l'éducation, l'absence de certains acteurs comme les fédérations d'éducation populaire ne fait pas l'objet de discussions.

Un conflit se cristallise entre les pilotes du GIP et une association, en 2012. Il permet d'observer clairement la manière dont les pilotes du GIP considèrent les associations et tirent parti de leurs activités. Le conflit n'est pas rendu public et prend des allures de huis clos entre les pilotes du GIP et cette association porteuse d'une action financée dans le cadre du GIP.

Le 16 juillet 2012, les pilotes du GIP, la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie rencontrent les deux salariées de l'association de la fondation étudiante pour la ville, l'AFEV. L'antenne locale de cette association nationale reçoit un financement du GIP dans le cadre du DRE, afin de proposer des accompagnements d'enfants en difficulté par des étudiants. Les étudiants interviennent directement au domicile des enfants et proposent de travailler avec l'enfant sur les difficultés scolaires, autour de la méthodologie, de l'organisation ou de la motivation, ainsi que sur l'ouverture culturelle et sociale de l'enfant en dehors de son quartier d'habitation. Sur l'agglomération, l'AFEV propose en 2012 une trentaine d'accompagnements, répartis sur les villes de Naumur, Vanuxen, Saint-Gelais et Combes. Les deux salariées

---

481 *Ibid.*, p. 7.

accompagnent des « volontaires », engagés en service civique, qui sont eux-mêmes responsables du suivi de plusieurs étudiants.

Lors de cet entretien, les pilotes du GIP tiennent à faire le point sur les demandes de subvention de l'association pour l'année 2013 au vu des suivis que l'association pourra assurer. Un premier rendez-vous, le 19 janvier 2012 a permis à l'association d'annoncer qu'elle réduirait le nombre d'accompagnements individualisés pour l'année 2013 pour une même demande de financements. Historiquement, l'association intervenait sur un nombre plus élevé de communes, notamment les villes de Saint-Allier, d'Ongis et d'Aubigné. Dans une optique de développer l'aspect qualitatif des accompagnements individualisés, elle s'est recentrée sur certains territoires. Ces accompagnements individualisés sont très plébiscités par les coordinateurs des DRE, car ils permettent de suivre hebdomadairement des familles et des enfants en situation de « fragilité ». Ils constituent ainsi une ressource que se disputent les villes. En 2012, l'association annonce par ailleurs qu'elle s'engage, avec la ville de Naumur, à mettre en place des « Kolocation À Projets Solidaires », les KAPS, sur le quartier de Meltem. Les deux salariées sont dorénavant occupées à organiser ce projet et sont soutenues par la structure nationale.

Lors de la réunion, après une présentation des accompagnements sur les différentes communes où l'association intervient, ses représentantes font part des besoins observés sur les territoires.

**Anne-Lise Horn [représentante de l'association]** : Sur Saint-Gelais, on note une bonne relation avec les familles et un bon investissement des étudiants. On a chaque année des difficultés à trouver des bénévoles qui se déplacent jusqu'à Saint-Gelais. Cette année il y a quatre accompagnements individualisés : un en primaire, un en début collège et deux en fin de collège. Par exemple, on a un jeune avec une dyslexie, il y a eu une demande d'AVS [auxiliaire de vie scolaire] très forte au collège, du coup l'AFEV agit en complémentarité de l'AVS, ce qui est très intéressant. Sinon on a un jeune en fin de collège, et là l'accompagnement individualisé est plus sur le décrochage. Ce sont des situations où c'est souvent la question de la relation, d'un besoin de parler, de discuter pour le jeune.

**Anne-Lise H.** : Sur Combes, la ville s'engage à hauteur de 3 000 euros sur l'accompagnement vers la lecture, c'est pertinent car il y a un ancrage territorial, mais c'est frustrant, car il y a peu de financement... Ils ont de vrais besoins. Sur Vanuxen, il y a de grosses demandes sur le collège, du coup ils vont voir comment ils peuvent participer financièrement pour se payer des accompagnements individualisés.

**Robert O.** : Il faut voir peut-être avec la CAF, sinon il faut rester sur trente accompagnements. Si vous valorisez le contenu de votre action et que vous travaillez votre budget pour faire une demande explicite à la CAF en montrant que vous avez fait un travail avec les familles, peut-être que vous pourrez obtenir plus de financements. À Meltem, les accompagnements individualisés sont dans le cadre des besoins du territoire, mais ils ne sont financés par rien. C'est pas aussi fluide qu'à Bonvent, notamment parce que la première EPS est née à Bonvent et est pilotée par Perrine Da Silva qui est la coordinatrice DRE la plus ancienne.

**Sylvie O.** : À Meltem, la présence du DRE est plus difficile, c'est plus nouveau que par rapport à Bonvent.

**Elsa Quelit [représentante de l'association]** : À Meltem, il y a un ancrage territorial, cela signifie aussi que la relation avec les habitants et les accompagnements

individualisés donnent cet ancrage. Sur Meltem, les KAPS s'appuieront soit sur des actions collectives, soit sur des accompagnements individualisés. Certains jeunes du quartier qui ont bénéficié d'accompagnements individualisés veulent s'engager.

**Sylvie O.** : Nous avons trois questions à vous poser : d'abord, est-ce que vous considérez que les accompagnements individualisés font partie de votre projet associatif ? Car si vous glissez peu à peu que sur les KAPS, nous on trouvera un autre opérateur pour suivre les familles. Ensuite, le fait que certains accompagnements soient financés dans le DRE et hors DRE, ça complexifie tout. Mieux vaut que tout passe par le DRE. Du coup pour les établissements scolaires, ça signifie qu'ils comprennent la place du DRE, ce qui permet de l'ancrer aussi. Cela peut aussi permettre des co-financements, entre la Métro, les communes et la CAF. Enfin, notre souci est d'équilibrer les ressources entre les villes et là le DRE d'agglomération permet une solidarité. Si on applique une arithmétique, il n'y a plus de DRE pour les petites communes. La position du C.A [conseil d'administration du GIP] est qu'on continue sur les petites communes, même si cela fait débat. Pour les accompagnements individualisés, on applique cette règle, sinon c'est tout l'équilibre du DRE qui est remis en cause.

**Elsa Q.** : Depuis 20 ans, les accompagnements individualisés sont le cœur de l'asso, avec pour but de tisser du lien entre les familles, le territoire et l'école. Nous on croit plus dans l'impact des accompagnements individualisés que des KAPS, mais ça a été plus facile de mobiliser des financements sur les KAPS, avec l'image de Naumur « la ville innovante ». Le directeur de l'AFEV nous demande de nous concentrer sur les KAPS, car les accompagnements individualisés ne sont pas financés.

**Sylvie O.** : Vous faites quand même partie des actions d'agglomération qui ont le moins baissé, alors que ce sont des actions qui fédèrent la politique de la Métro, qui est quand même volontariste du côté éducatif. On essaiera de faire un effort car on aura une augmentation des financements puisqu'il n'y aura plus l'évaluation... et avec tout l'espoir qu'on peut fonder dans les changements politiques !

**Robert O.** : Certaines situations que vous suivez en accompagnements individualisés arrivent comme ça et d'autres par le DRE, comme à Combes ou à Vanuxen. Sur Meltem, c'est différent car il vous faut une assise territoriale pour lier les KAPS et les accompagnements individualisés. En même temps, ça pourrait aider à asseoir une EPS sur Meltem.

**Sylvie O.** : Sur Naumur et Vanuxen, ils sont bien servis DRE et hors DRE, alors que Saint-Allier a le plus de parcours. À Saint-Gelais, on vous le dit tout de suite, s'il n'y a plus d'accompagnements individualisés, ils quitteront le DRE, Jacques Quitterie [le vice-président à l'éducation] a été bien clair, au niveau partenarial, ça sera une très très mauvaise chose. La directrice de l'éducation de Saint-Gelais, à qui on demande déjà beaucoup de bilans, de rendus, de tableaux, n'a pas les mêmes moyens qu'à Ongis par exemple.

**M. P.** : Sur Saint-Gelais, il y a moins d'actions qu'ailleurs, donc ces accompagnements ont une grande valeur.

**Sylvie O.** : S'il y a des choix à faire, il faut baisser sur les autres territoires, mais on doit maintenir Saint-Gelais. Quand on travaille sur l'éducation et la LCD [lutte contre les discriminations], je suis bien placée pour le savoir, on est les dernières roues du carrosse. À Vanuxen, quand on sait qu'ils financent un poste pour les assises de l'éducation... eux ils ont les moyens ! Ce ne sont pas aux coordonnateurs EPS et DRE de

décider de la solidarité sur le territoire... chacun fait son boulot et c'est aux élus de faire ce boulot. Si on fait une pondération entre les territoires, pour le budget on a quatre grandes échelles : Naumur-Vanuxen, Combes-Saint-Allier, Montvert-Ongis-Saint-Gelais et Ventadour-Aubigné-Etournis.

Sur les financements 2013, on n'a aucune visibilité sur 2013.

**Robert O.** : C'est comme le parlement actuel, qui va voter son budget modificatif en juillet 2012.

**Elsa Q.** : Oui, mais on est obligés de trancher maintenant.

**Sylvie O.** : Si vous prenez une décision en septembre par rapport à la programmation, il faut que vous compreniez que vous êtes dans un financement politique de la ville. Il faut que les gens comprennent aussi ce que c'est la politique de la ville ! Quittez la politique de la ville sinon et allez travailler ailleurs ! En tous cas, en septembre 2012, il faut que vous continuiez, sinon ça n'ira pas.

**M. P.** : Surtout pour les communes...

**Sylvie O.** : Surtout pour nous !

**Robert O.** : En tous cas, si vous décidez de vous retirer, on préfère vous prévenir qu'il y aura un impact sur la relation avec les partenaires, notamment entre l'éducation nationale et les associations partenaires de l'école.

*(Notes du carnet de terrain du 16 juillet 2012)*

La discussion entre les représentantes de l'association et les pilotes du GIP prend rapidement des airs de conflit, ce qui se relève plutôt rare au sein du jeu d'acteurs. L'annonce de l'association de diminuer son quota d'interventions déclenche une réaction vive des pilotes, qui n'hésitent pas à menacer directement l'association. Alors que les représentantes de l'AFEV signifient aux pilotes que les accompagnements individualisés ne sont pas assez subventionnés et qu'il leur faut davantage de financements pour survivre, les pilotes du GIP imposent leurs conditions. Ces derniers apparaissent généreux auprès de l'association, pourtant, cette position leur permet de dominer dans le rapport de force qui s'installe. L'association apparaît clairement comme un prestataire : si elle ne répond pas aux conditions des pilotes, elle est menacée d'être éjectée de la politique de la ville. La menace n'est pas mise à exécution, car la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie s'appuient sur l'action de ces associations pour ancrer et représenter le dispositif dans certains quartiers, notamment là où il est peu identifié. Si les pilotes menacent de remercier l'association, ils savent qu'elle leur est utile et craignent qu'elle ne se retire de certains territoires.

La discussion souligne également que le pilotage du GIP n'est pas fondé sur une autorité pleinement légitime, d'où le besoin pour Sylvie O. et Robert O. de radicaliser leurs positions. Ces derniers, en invoquant les élus (Jacques Quitarie et le conseil d'administration du GIP), menacent l'association d'être responsable de la rupture d'équilibre du GIP. L'AFEV est alors présentée comme l'élément qui tient l'équilibre territorial du DRE, voire du jeu d'acteurs



métropolitain, alors que son action représente 12 000 euros sur les 1,5 millions d'euros annuels du budget du DRE de l'agglomération. Au final, il revient à l'association de porter les problèmes de répartition et de relations entre les villes et la communauté d'agglomération, au travers du GIP. Prise entre deux échelles territoriales, l'association apparaît comme un objet de tension. Ce conflit et les prises de position des pilotes du GIP jouent contre une vision métropolitaine harmonisée, puisque la Métro n'hésite pas à exacerber les différences de ressources des communes. L'équilibre de l'agglomération tient à l'engagement et au choix de quelques personnes et non pas à une solidité structurelle et institutionnelle.

Les conflits et les rapports de force, bien qu'existants, sont confinés et entretiennent des concurrences clandestines. Les rapports de force sur la manière de concevoir l'instrument d'action publique révèlent des enjeux de places sous-jacents.

### **b. Des usages différents**

Le jeu d'acteurs permet à certains de peser sur d'autres et d'affirmer leur place. Les relations que lient notamment les agents des services communaux en charge de l'éducation avec l'institution scolaire soulignent le poids de l'institution scolaire dans ce jeu d'acteurs locaux. Se jouent également d'autres enjeux, notamment intra-institutionnels : chacune des institutions présentes se sert de l'instrument d'action publique afin de résoudre ses propres problématiques. Les réunions rassemblant les acteurs du CUCS expérimental illustrent particulièrement la manière dont les représentants de l'institution scolaire cherchent à résoudre des problématiques internes à l'éducation nationale au travers d'un dispositif inter-institutionnel. Par l'observation de ce dispositif, la ville de Vanuxen cherche également des solutions aux conflits qui opposent les parents d'élèves, les acteurs associatifs et le personnel du collège sur un de ses quartiers.

Les représentants de l'inspection d'académie développent un rapport centré sur leurs propres objectifs scolaires au sein du jeu d'acteurs. Les propos des acteurs de l'éducation nationale portant sur l'organisation soulignent cet intérêt porté sur l'institution scolaire. Les réunions avec les villes permettent aux acteurs scolaires d'obtenir des informations ou d'être en relation avec les acteurs des quartiers – professionnels et bénévoles des structures d'animation –, les professionnels communaux ou encore les parents d'élèves. Le volet éducation du CUCS expérimental se déroulant sur les quartiers de l'Hermattan et de Bonvent, qui réunit l'éducation

nationale et les villes de Naumur et Vanuxen, permet notamment de travailler l'image et la popularité d'un collège sur un quartier.

Lors de la réunion du CUCS expérimental du 15 mai 2012, la représentante de l'inspection d'académie présente les objectifs : « Sur l'image du collège, il faut travailler sur les fonctionnements partenariaux. Sur la cohérence d'idées, cela porte sur comment le collège et son territoire s'articulent et notamment sur comment participer au lien famille/établissement par rapport à l'élève entre ce qu'il vit dans et à l'extérieur de l'école. Pour cela, il faut qu'on s'appuie sur les structures autour de l'établissement. Comment on articule cela ? »

*(Notes du carnet de terrain du 15 mai 2012)*

Lors de la réunion du 9 juin 2012, elle précise son point de vue :

« Comment construire l'image positive d'un collège ? Je dirais que le rapprochement et le travail avec les partenaires y contribue. Cela doit être mis en œuvre. Sur trois collèges, il y a eu des changements et il faut maintenant que les principaux aient le temps de s'installer. Ensuite, les nouveaux chefs d'établissement doivent faire rapidement le bilan de l'établissement et y voir clair sur les projets et les axes ».

*(Notes du carnet de terrain du 9 juin 2012)*

La « cohérence d'idées » porte sur l'articulation entre les acteurs du quartier afin d'améliorer la popularité du collège auprès des acteurs du quartier. L'enjeu d'instaurer une image positive d'un collège au sein d'un quartier ne concerne pas uniquement l'institution scolaire, mais également les acteurs communaux et les parents. L'image du collège influe en effet sur la « fuite scolaire »<sup>482</sup> et sur la réputation du quartier. Toutefois, le point de vue de l'inspectrice d'académie adjointe reste centré sur la dimension scolaire.

La position de l'éducation nationale est formulée plus clairement, à la mi-décembre 2012, après le lancement de la formation-action sur le quartier de l'Hermattan. Le consultant, Michel Régnier, mandaté pour animer cette formation-action portant sur les comportements des enfants, expose son point de vue sur le groupe de travail qu'il accompagne sur le quartier.

**Michel Régnier** : Sur Vanuxen, un point sur le groupe collège : le groupe ne tient pas le cadre, patine, vit mal de nombreuses choses... il se dit des choses violentes vis-à-vis de l'institution, des parents, des enfants, du collège. Je suis assez surpris de cela.

**Inspectrice d'académie adjointe** : Que faire ?

**Michel Régnier** : Je pense qu'il faudrait demander à la principale de venir. Au départ ils étaient très remontés contre elle, puis aujourd'hui beaucoup moins. Il faut aussi savoir que les partenaires éducatifs sont plus ou moins présents dans le groupe.

**Inspectrice d'académie adjointe** : On ne sait pas trop ce qu'il se passe au collège et on ne veut pas mettre la principale en porte-à-faux... ou alors il faudrait que cela se fasse à l'intérieur du collège.

**Sofia Carentan** : Il y a des remontées de demandes de voir la principale, mais pour

---

482A ce propos, voir entre autres : VAN ZANTEN A.V. et J.-P. OBIN, *La carte scolaire*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2010.

l'instant elle refuse de voir certaines personnes. Et on a des difficultés avec elle et le groupe a déjà des difficultés... alors est-ce que c'est assez consolidé ? En tous cas, qu'elle ne vienne pas seule, comme si on attendait des réponses d'elle seulement...

**Michel Régnier** : De toutes façons la principale, ça n'est pas notre sauveur ! Mais il y a quelque chose de compliqué dans l'équipe enseignante. J'ai compris qu'il y avait eu des changements de chefs d'établissement successifs et j'ai l'impression qu'il y a un stigmate identitaire du collège qui est très fort, avec un socle d'enseignants qui reste d'années en années, peut-être que cela complique, freine les changements...

**Inspectrice d'académie adjointe** : Pour moi, cela révèle bien qu'il y a un travail à faire au sein de l'établissement. Pour les enseignants, il y a quelque chose qui se dessine dans le groupe, il y a des personnes volontaires, mais est-ce qu'ils ont la force de maintenir ça devant les autres enseignants du collège ?

**Michel Régnier** : Il y a besoin de faire ses preuves concrètement avec les partenaires pour avoir de la force. Je pense qu'il faut vraiment jouer la carte interne du collège.

**Sofia Carentan** : Ça n'est pas positif ce qu'il se passe là-bas. Pour les enseignants, c'est lourd, et ce sont aussi des ressentis des partenaires.

**Inspectrice d'académie adjointe** : C'est quand même bien spécifique au contexte de l'agglomération, car on est à Namur et les agents préfèrent adapter leur milieu de travail pour souffrir le moins possible plutôt que de bouger. Dans les choix un, deux et trois pour les mutations dans l'agglomération des enseignants, on n'a que Namur. Tout le monde veut travailler à Namur, même si après les conditions de travail sont difficiles. Et là, ils attendent que l'institutionnel donne des réponses de l'extérieur.

**Directeur général adjoint des services de Vanuxen** : Le repli, ce qu'a nommé la ville ainsi, du collège sur lui-même avait entraîné des rencontres officielles entre le principal et l'adjoint à l'éducation à l'époque, avec un rejet de l'aide extérieure, le principal disant que tout allait bien... Le directeur de la SEGPA à l'époque était ouvert, aujourd'hui il est plus en retrait, on sent qu'il porte lourdement les choses.

*(Notes du carnet de terrain du 12 décembre 2012)*

Alors que la réunion aborde l'ensemble des dispositifs et des projets sur les quartiers limitrophes de Vanuxen et Namur, les quartiers du Meltem et de l'Hermattan, une grande partie de la discussion se centre sur le collège de l'Hermattan. Les agents de la ville de Vanuxen, ainsi que la représentante de l'inspection d'académie s'appuient sur le consultant, mandaté pour mener une recherche-action sur les comportements. Les deux structures souhaitent résoudre en premier lieu le conflit qui oppose les acteurs éducatifs du quartier et le collège. L'institution scolaire s'appuie sur l'expert afin de trouver de potentielles solutions. La solution envisagée par l'inspectrice d'académie adjointe ne s'inscrit d'ailleurs pas nécessairement au sein du réseau d'acteurs. Elle propose de travailler en interne de l'éducation nationale, au sein du collège, ce que le consultant confirme.

Chaque acteur cherche, au sein de ces réunions portant sur la formation-action, une réponse à son problème institutionnel ou territorial. L'éducation nationale, cherche à résoudre un problème de longue date interne à l'équipe enseignante et éducative du collège. Quant à la

ville, elle veut éviter la fuite des élèves du quartier et restaurer un climat de sécurité et de confiance entre les parents d'élèves, les élèves, les acteurs éducatifs et le collège. La formation-action n'est pas l'occasion de construire un projet commun au sein du quartier qui pourrait inclure des enjeux scolaires et hors scolaires. La formation-action, organisée par des réunions portant sur l'ensemble du dispositif du CUCS expérimental sur deux villes, est détournée en fonction des intérêts de chacun.

Le rôle de consultant, animateur de cette formation-action auprès de groupes d'enseignants et d'acteurs éducatifs des quartiers, est utilisé comme une fonction de médiation entre les institutions. Pour la ville, la situation est extrêmement tendue avec le collège et le dialogue avec la principale difficile. La responsable du service éducation s'appuie alors sur les propos du consultant afin d'exprimer les difficultés relationnelles entre les acteurs communaux et la principale du collège. Le rôle de tiers est utilisé afin d'élaborer des solutions dans les structures du quartier, les institutions se révélant incapables d'en faire autant à leur échelle. Les acteurs n'hésitent pas à utiliser les instruments d'action publique en fonction de leurs propres intérêts, ce qui fait évoluer l'objectif même de ces instruments. D'une visée éducative et à l'attention des acteurs éducatifs sur le terrain, ils permettent l'échange voire l'expression et le règlement de conflits entre institutions.

Le point de vue de la ville de Vanuxen et les attentes que ses représentants portent sur la formation-action avait été précisé fin septembre 2012, lors d'une réunion du CUCS expérimental.

**Michel Régnier** : Sur le groupe de Vanuxen, les enseignants de collège m'ont dit que pour continuer, ils attendaient la validation de ce qu'attendait le principal là-dedans... tandis que pour les partenaires, apparemment ils n'iront pas au collège en ordre dispersé tant qu'il n'y aura pas eu de message clair. Une clarification institutionnelle est nécessaire. Alors si j'ai bien compris, il y a une nouvelle principale et il y a eu plusieurs micro-actions en interne, notamment des sanctions. J'ai entendu « ce qu'on vit, c'est l'apocalypse »... alors attention, il faut prendre de la distance car les groupes sont un espace de soupape. Mais c'est quand même plus profond cette histoire autour du collège. Cette crispation sur la nouvelle hiérarchie pose question.

**Sofia Carentan** : je ne suis pas surprise ! [rires] que les choses soient claires... il y a des conflits violents entre le collège et le quartier qu'on a réussi à contenir, mais le problème n'est pas réglé. Il y a plusieurs actions, mais ça manque de cohérence. Mais quand on essaie de construire quelque chose, c'est impossible d'entrer dans le collège. Cela vient de la direction et de la CPE [conseillère principale d'éducation], mais aussi car dans le quartier, il y a un repli, un danger. Il n'y a pas de collectif, de projet de groupe dans ce collège. Si on compare à Lorient, même si le secteur de l'Hermattan est plus fragile, il y a une équipe qui a posé un cadre dans les relations entre les élèves, les familles et les partenaires et il y a des formes de régulation.

*(Notes du carnet de terrain de septembre 2012)*

La ville de Vanuxen cherche également, au sein du CUCS expérimental et de ces réunions, à résoudre des enjeux propres à la commune. Progressivement, les différentes positions apparaissent, mais tous ont le même souci que l'instrument d'action publique leur serve, certains afin de gagner en légitimité dans le jeu institutionnel, d'autres comme un moyen au service de leur politique ou de leur institution.

Enfin, si les enjeux de l'institution scolaire pèsent au sein du jeu d'acteurs, la relation qu'entretiennent les villes avec ses représentants occupe une place prépondérante. Le domaine scolaire est notamment représenté par les enseignants au sein du dispositif de réussite éducative et des actions éducatives locales. Ce n'est pas tant leur présence qui compte au sein des réunions, mais la caution qu'ils apportent aux projets menés sur les communes.

Lors du comité de pilotage du PEL de la ville de Montvert, le 22 juin 2012, le coordinateur du DRE présente l'organisation des actions collectives portant sur le langage menées dans le cadre du dispositif.

**Henri Ponge** : Sur les actions collectives langagières, nous avons deux petites sections, onze moyenne sections, sept grandes sections et six CP [classe préparatoire]. Cette année les actions langages ont été divisées par deux car il y a eu une baisse de budget. Globalement, c'est rôdé, ça fonctionne bien et en plus, c'est reconnu par les enseignants sur Montvert. L'équipe est accompagnée par Éric Kamilowski, chercheur à l'université. Ça se fait sous la forme d'une observation et après un retour à l'équipe. Il apporte une plus-value à l'action.

[...]

Même si on a une difficulté à évaluer car à cet âge-là ça va très vite, les enseignants disent que la participation des enfants aux ateliers se ressent sur leur comportement et aussi sur les résultats. L'arbitrage pour filtrer les situations et choisir qui peut bénéficier de l'action est vraiment difficile. Pour faire ce boulot, au départ, il y avait plus ou moins le RASED [réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté], les enseignants du CP eux ne viennent pas. Là on ne comprend pas vraiment pourquoi. Sinon on ne fait pas de bilans formels, mais on est en contact avec les enseignants toute l'année. Pour les contacts avec les familles, Géraldine [la coordinatrice des EPS de Montvert] a un téléphone professionnel, ce qui est plus facile pour le contact avec les enfants.

**Sylvie O.** : Et cette action, par rapport à la prescription de suivis personnalisés, ça se passe comment ?

**Henri P.** : Une première sélection est faite par les enseignants, puis en équipe avec Eric Kamilowski qui regarde les profils des enfants. Quand on a des doutes, on fait le lien avec la PMI [protection maternelle infantile], mais ils sont peu disponibles. Puis après on renvoie les listes à l'éducation nationale et on fait un travail avec les parents. On devrait le faire de façon collégiale, mais c'est très difficile.

*(Notes du carnet de terrain du 22 juin 2012)*

Les enseignants sont très présents au sein de cette action communale. Ils participent au choix des enfants, sont en relation avec le coordinateur DRE et l'équipe tout au long de l'année et

évaluent les suivis et les progressions des enfants. Ils évaluent également l'action. Le coordinateur donne moins d'importance au fonctionnement organisationnel de l'action, qu'à la caution symbolique des enseignants et donc de l'institution scolaire à l'action municipale. L'investissement des enseignants dans le dispositif, soulignée par le coordinateur, confirme la place centrale qu'occupe l'institution scolaire dans un grand nombre de projets communaux. Les enseignants figurent parmi les premiers acteurs que les coordinateurs associent aux actions du DRE, notamment parce qu'ils sont en contact avec tous les enfants scolarisés sur la commune et qu'ils peuvent effectuer une veille sur les difficultés des familles et des enfants. En cela, ils développent, pour les coordinateurs, une expertise nécessaire au fonctionnement des EPS et du DRE.

Pour autant, ils sont souvent accusés d'être le parent pauvre des échanges, peu présents ou peu ouverts à partager leurs locaux et à communiquer sur leurs activités et leur métier.

Lors du comité enfance jeunesse de la ville de Ventadour, le 19 novembre 2012, les acteurs présents discutent de la présence de l'institution scolaire.

**Représentant de la FCPE [fédération des conseils de parents d'élèves]** : Les enfants et les parents ont visité les jardins, il n'y avait pas beaucoup de papas.

**Conseiller pédagogique de l'IEN** : Les activités comme le jardinage, la cuisine, c'est ce qui fait qu'un enfant accroche alors que dans l'enseignement on est plus sur « je vais t'apprendre quelque chose de nouveau », quelque chose d'inconnu et non pas quelque chose à partir de ce que tu sais. La cuisine et le jardinage renversent les bons et les mauvais élèves, pour ces activités, personne ne sait.

**Élue à la solidarité** : Ce sont des productions très valorisantes.

**Conseiller pédagogique de l'IEN** : Et des productions très collectives.

**Représentant associatif** : Pour les maternelles et les primaires, on ne sait pas ce que font les enseignants comme activités.

**Élue à la solidarité** : On pourrait les solliciter à nouveau. C'est vrai que les écoles ne viennent plus. Est-ce que du coup il faudrait faire ces réunions à des moments où ils sont plus disponibles ?

**Coordinateur EPS** : Nous dans le cadre du DRE, les écoles sont présentes.

**Responsable du périscolaire de la ville** : On sait que certains maîtres font des actions, par exemple sur les potagers, mais c'est vrai qu'on n'a pas une image globale.

*(Notes du carnet de terrain du 19 novembre 2012)*

Ces temps de rencontre permettent à chaque institution de rappeler leurs actions et de mieux connaître ce que les autres font. L'absence régulière des enseignants est soulignée comme un manque dans la connaissance globale des activités proposées aux enfants dans le domaine de l'environnement. On suppose que les acteurs de la ville déplorent le manque de cohérence entre ce qui est mis en place au sein de la classe et les activités proposées aux enfants en dehors du

temps scolaire. La présence des enseignants est plébiscitée par les acteurs communaux, car elle influencerait fortement sur l'action éducative menée. Toutefois, les enseignants ne répondent pas systématiquement au rendez-vous. De manière générale, l'importance accordée au secteur scolaire au sein des dispositifs étudiés n'est pas relevée comme un élément déterminant ou problématique par les acteurs municipaux, alors même qu'il occupe une place prépondérante lors des discussions entre acteurs des collectivités territoriales. Se joue une relation ambiguë avec le monde scolaire : les enseignants sont à la fois extrêmement sollicités et plébiscités, mais sont également accusés de ne pas participer assez aux dispositifs. Aucune réflexion commune à l'échelle de l'agglomération n'est réellement menée sur les raisons de leur absence ou de cette référence constante au monde scolaire. L'importance de la référence scolaire, non prise en compte par les acteurs, peut dès lors se développer au sein du jeu d'acteurs inter-institutionnel.

Les réunions inter-institutionnelles sont centrées sur le fonctionnement des instruments d'action publique que sont le DRE et le CUCS expérimental qui font l'objet de mobilisations diverses. Puisque ces dispositifs de la politique de la ville visent à mettre en place une action transversale et inter-institutionnelle, ils font appel à un ensemble d'institutions, sans pour autant définir clairement le rôle de chacune des institutions. Cette indétermination des positions de chacun place les acteurs dans des situations de concurrence potentielle qui élaborent des stratégies de positionnement en fonction de l'outil et de sa gestion. De fait, ils se centrent alors principalement sur la gestion et l'organisation de l'action. Tous les acteurs présents sont soucieux que les outils servent leurs propres intérêts institutionnels. Ces réunions sont ainsi propices à la résolution des conflits et problématiques intra-institutionnelles. Ces réunions permettent également aux différentes institutions de gagner en légitimité au sein du jeu institutionnel, en cherchant à maîtriser l'organisation des instruments d'action publique. Ces jeux et tensions structurant la gestion et l'organisation de l'instrument d'action publique soulignent que les acteurs partagent les enjeux organisationnels.

Dans une certaine mesure, les réunions observées permettent à chaque acteur territorial de « revivifier périodiquement les fondements de l'ordre social en éprouvant ses interprétations à l'aune de celles de ses partenaires et adversaires »<sup>483</sup>. En se réunissant et en affichant des prises de position quant à la maîtrise de l'organisation des instruments d'action publique, les acteurs font vivre une vision du monde organisationnelle. En effet, ces « frottements partenariaux »<sup>484</sup>

---

483 PASQUIER R., V. SIMOULIN, et J. WEISBEIN, *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. « Droit et société. Série Politique », 2007, p. 24.

484 VOLÉRY I., « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *op. cit.*, p. 758.

donnent à voir la poursuite d'un objectif de pragmatique et d'efficacité : avant tout, les acteurs veulent faire fonctionner l'instrument d'action publique et rendre sa gestion plus efficace. Au final, alors que les acteurs se concentrent sur l'organisation des dispositifs, ils poursuivent ces objectifs, soit une action éducative locale fondée sur les concepts de méthode, d'efficacité et d'action pragmatique. Ces objectifs partagés ne provoquent ni conflits ouverts, ni réflexions collectives. En effet, cette vision du monde s'impose aux acteurs sans qu'ils n'en aient pleinement conscience et devient une contrainte dans l'action, en tant que norme en vigueur au sein des lieux inter-institutionnels. Plus les acteurs se lient à d'autres, selon le principe d'une action éducative locale qui doit avant tout être « partenariale », moins ils ont de marge de manœuvre afin de s'extraire de ces idéologies qui guident leur action. Ainsi, la mise en lien des acteurs renforce cette vision du monde organisationnelle. Pour Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, « si idéologies il y a aujourd'hui, celles-ci s'analysent moins comme instruments que comme contraintes. Les décideurs sont pris dans des schèmes idéologiques qui s'imposent à eux (la proximité, le projet, le développement durable, le territoire, l'identité locale...), ils sont possédés par ces schèmes plus qu'ils ne les possèdent »<sup>485</sup>. Les acteurs sont contraints par des idéologies qui s'imposent au travers d'une méthodologie « partenariale » inévitable.

---

485 ARNAUD L., C.L. BART, R. PASQUIER, et COLLECTIF, *Idéologies et action publique territoriale ?*, op. cit., p. 247.



## Conclusion du chapitre 6

Le « partenariat » apparaît comme une méthodologie d'action plébiscitée par l'ensemble des acteurs, en tant que partie intégrante de l'action éducative locale. Cette action, inscrite dans le cadre de la politique de la ville, doit être partagée afin d'être effective. Bien qu'elle apparaisse au premier abord comme neutre et incontournable, cette méthodologie véhicule des valeurs centrées sur l'individualisation de l'action et conduit à la mise en concurrence d'acteurs. En effet, un jeu de rapports de force s'exerce entre les acteurs autour de la maîtrise et de la gestion de l'instrument d'action publique. Les acteurs, en se réunissant, cherchent à s'approprier et à peser sur la gestion et l'organisation de l'instrument d'action publique. Le « partenariat » circonscrit alors la question éducative à une question technique. Il la circonscrit en contraignant les acteurs, chacun devant s'engager dans le jeu d'acteurs et faire sa place. Il en fait une question technique, sans que les acteurs en aient pleinement conscience. En effet, en travaillant les procédures de gestion et d'organisation, les acteurs façonnent une vision de l'action éducative locale d'abord organisationnelle. Ils s'appuient sur leurs propres idéologies professionnelles, valorisant les valeurs d'efficacité et de pragmatisme. L'objectif poursuivi au sein du jeu d'acteurs, porte sur la gestion et l'organisation, afin de construire une action efficace. Les idéologies, partagées entre tous, agissent comme des contraintes, chacun s'y soumettant.

En cela, on peut parler d'une forme de politisation de l'action : les instruments d'action publique, au travers du jeu d'acteurs inter-institutionnel, portent une vision du monde social autour d'une conception technico-gestionnaire de l'action éducative locale. Telle que nous l'avons observée, l'action publique éducative s'organise autour d'idéologies professionnelles, telles que la rationalité, l'efficacité, le pragmatisme et l'engagement des individus dans l'action. Ces concepts guident définitivement l'action locale.

En tant qu'« idée floue », le « partenariat » permet la co-existence d'intérêts divers. Chaque institution peut alors revendiquer sa place et ses propres intérêts au travers de la gestion et de l'organisation de l'instrument d'action publique. Cependant, sous les faux-semblants d'égalité entre partenaires et d'un processus démocratique où le pouvoir serait partagé et débattu grâce à des arènes collectives, les scènes de dialogue et de débats entre acteurs sont inexistantes. Les

statu quo dominant, chaque acteur cherchant à sauvegarder ses propres intérêts et sa place dans le jeu d'acteurs. Ce statu quo, qui s'apparente à un consensus collectif, n'encourage pas l'échange et tend à dissimuler les conflits et les tensions, l'enjeu étant d'être d'abord présent dans le jeu d'acteurs afin de maîtriser l'instrument d'action publique. Bien qu'il y ait des règles du jeu et des codes implicites, des rapports de pouvoir s'opèrent. Certains acteurs sont largement influents, comme ceux de l'institution scolaire alors que d'autres sont considérés comme des prestataires, comme les associations par les institutions commanditaires. Tous les acteurs doivent être présents et jouer le jeu de la représentation, alors que la compréhension des règles du jeu est inégale et que les règles ne sont pas respectées par tous de la même façon. Les réunions inter-institutionnelles apparaissent uniquement comme des lieux de représentation et de mise en scène de soi et de son institution devant les autres. Ces lieux verrouillent toute possibilité de rendre publiques des oppositions et des confrontations.

Lorsque des conflits font jour, ils ne sont pas considérés comme des éléments constructifs de la politique publique, mais sont d'une part implicites et non assumés en collectif et d'autre part interprétés comme des prises de position inter-individuelles. Certains auteurs insistent sur le fait que les acteurs se retrouvent seuls dans ces instances, où il leur faut négocier et débattre. Véronique Laforets constate à ce propos : « Tout d'abord, les acteurs sont souvent seuls, y compris lorsqu'ils représentent des institutions dans la mesure où celles-ci ne produisent pas de discours qu'ils pourraient relayer »<sup>486</sup>. Nous retrouvons cette situation dans l'enquête : l'absence de prises de position claires par les institutions sur l'éducation implique une exposition des personnes lors des débats. Bien que les individus soient mandatés par leur institution, ils se considèrent souvent seuls, les conflits et prises de positions étant perçues comme le fait d'individus avant d'être institutionnels. En effet, la relation de « partenariat » apparaît rarement construite et fait plutôt l'objet d'un engagement individuel de chacun des acteurs. Cette approche individualisante repose sur la confiance comme élément structurant du bon fonctionnement du jeu d'acteurs et de son objet, la gestion des instruments d'action publique. Les acteurs se sentent alors obligés de s'impliquer dans le jeu d'acteurs et le fonctionnement des instruments d'action publique.

La lecture individuelle de l'action traduit l'absence de culture commune entre les acteurs. Lorsque des désaccords surviennent, ils ne sont pas discutés en tant que tels. Il n'y a pas de processus de collaboration et de construction d'une culture commune, au sens d'une « Tour de

---

486LAFORETS V., *Projets éducatifs locaux, op. cit.*, p. 53.

Babel » entendu par Patrick Mondolfo. L'auteur pointe « les conditions de considération, le langage commun et une compréhension des logiques réciproques qui permettraient de travailler ensemble », en soulignant qu'« aucune culture commune ne vient préparer ni supporter l'entreprise partenariale pour qu'elle soit autre chose qu'une tour de Babel »<sup>487</sup>. Pourtant, la construction partagée d'une action publique nécessite la mise à jour de ces jeux de concurrence et résistances. La sociologue Véronique Laforets juge par exemple plus fécond « de faire avec des tensions que de faire comme s'il n'y en avait pas. Dans l'économie générale du réseau éducatif local, les intelligences et les énergies sont en effet plus disponibles pour traiter d'éducation que lorsque les acteurs doivent faire vivre, entretenir ou subir les concurrences clandestines qui ne manquent pas de se substituer à une identification publique des désaccords »<sup>488</sup>. Au sein des réunions inter-institutionnelles, les valeurs et les idées ne sont pas questionnées ni négociées entre acteurs, empêchées par l'absence de conflits et de controverses, alors que des rapports de force sont alimentés. L'action publique est déconflictualisée, puisque chacun devient partenaire sans pour autant définir et poursuivre un but commun. Il n'y a alors « plus d'espace public de projection du sens et de confrontation de valeurs »<sup>489</sup>. La déconflictualisation de l'action publique constatée au sein du service politique de la ville de la communauté d'agglomération s'observe dans les lieux inter-institutionnels, là où les instruments d'action publique se conçoivent et prennent forme.

L'absence de controverses signifie-t-elle pour autant une absence de valeurs ? L'absence de débats et de controverses empêche la mise au jour des idéologies gestionnaires à l'œuvre, où les moyens que sont la méthodologie d'action et de gestion deviennent une fin en soi. Le prisme gestionnaire qui guide l'action échappe à la conscience des acteurs. La question de l'éducation des enfants en difficulté est alors évacuée, tandis que le champ scolaire s'impose. Les orientations politiques ne font pas l'objet d'un partage et de discussions collectives au sein des réunions inter-institutionnelles. L'action éducative s'élabore à distance des publics bénéficiaires potentiels et de leurs contextes de vie.

Le résultat fait écho à ce qui s'opère au sein de la communauté d'agglomération et au cœur du dispositif de réussite éducative : les espaces de construction de l'action et de la mise en œuvre concrète sont distincts. L'analyse et les savoirs éducatifs qui se développent dans l'action, lors

---

487P. Mondolfo, *Repenser l'action sociale : missions, moyens, méthodes*, 1997, cité par LYET P., *L'institution incertaine du partenariat*, *op. cit.*, p. 28.

488LAFORETS V., *Projets éducatifs locaux*, *op. cit.*, p. 54.

489DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », *op. cit.*, p. 15.

des accompagnements entre les référents et les enfants et leurs familles ne prennent pas leur place au sein des réunions inter-institutionnelles. Si déjà, les pilotes du GIP peinent à prendre connaissance de ce qu'il se joue au cœur de cette relation d'accompagnement, le niveau inter-institutionnel en est également déconnecté<sup>490</sup>. En conséquence, les acteurs présents lors des réunions s'appuient sur leurs propres pré-conceptions afin d'analyser et de façonner l'action éducative. L'approche individualisante qui prédomine au sein du jeu d'acteurs conduit naturellement les individus à compter sur leurs propres représentations qu'ils formulent devant les autres acteurs bien plus qu'ils ne les échangent sous la forme de débats. Chaque professionnel développe sa propre vision des familles et de l'aide à leur apporter, en fonction de sa profession et de son institution. De manière générale, la majorité des discussions observées dans ces réunions se construit en fonction de la place des acteurs dans le jeu d'acteurs, davantage que la place des parents dans la réussite de leur enfant ou des besoins spécifiques des enfants. Les publics sont la plupart du temps évacués de ces scènes, remplacés par des enjeux individuels et institutionnels de places et de pouvoirs.

L'ensemble de ce processus ne provoque aucune réflexion sur ce que produisent les dispositifs d'accompagnement en termes d'action publique éducative. L'approche individualisante détourne les acteurs d'une analyse des dynamiques et des éléments structurels qui pourraient expliquer les situations des familles et des enfants vivant dans les quartiers défavorisés. *In fine*, le dispositif aborde l'éducation sous la forme de procédures et renvoie la relation éducative à la subjectivité personnelle des intervenants. En développant une relation individuelle avec les enfants et leurs familles, ainsi qu'avec les autres professionnels, les intervenants créent leur propre sens à l'action. On observe bien une dépolitisation de l'action éducative locale, au vu du peu de partage de valeurs communes discutées et débattues. Toutefois, la déconflictualisation de l'action locale n'est qu'une facette. Comme le note Alain Faure, il faut aussi « décoder, derrière les accords programmatiques et les consensus gestionnaires, des choix idéologiques parfois conséquents »<sup>491</sup>. L'action est politisée là où l'observateur ne s'y attend pas, dans la prédominance accordée à la méthodologie d'action des instruments d'action publique. Le sens politique se construit davantage dans une sédimentation de l'action que dans des choix assumés. La sédimentation progressive des choix finit par faire système, comme l'a montré

---

490Les chapitres 4 et 5 livrent une analyse de cette distance entre les pilotes du GIP et l'accompagnement des enfants et des familles mené par les référents de parcours.

491FAURE A., « Action publique locale et consensus politique. Les accords de la petite musique territoriale », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 146.

Gilles Pinson sur les projets urbains<sup>492</sup>. Les choix quotidiens opérés dans l'action et visant à organiser et gérer les instruments d'action publique guident l'action et lui confèrent un sens politique. Les instruments d'action publique créent une vision du monde, appuyée sur des idéologies professionnelles. Si les acteurs ne semblent pas avoir conscience de ce processus, les instruments d'action publique produisent des effets indépendants des objectifs poursuivis par les acteurs qui les mettent en œuvre. Ce résultat rejoint le postulat de l'ouvrage de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès sur les instruments d'action publique désignés comme facteurs secondaires par les acteurs, mais dotés d'une puissance autonome de transformation de l'action et des contenus des politiques publiques, porteurs d'une théorie sur les rapports État-société<sup>493</sup> (les auteurs notent que la puissance des instruments d'action publique n'est « ni aux citoyens ni aux gouvernants, il a été incorporé dans ces instruments qui fonctionnent comme des systèmes techniques indépendants des acteurs »<sup>494</sup>).

---

492PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *op. cit.*, p. 222.

493*Ibid.*, p. 219.

494*Ibid.*, p. 189.

## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Quels sont les enjeux saillants de l'action éducative métropolitaine au sein de chaque commune, de la communauté d'agglomération, mais également entre institutions sociales et éducatives ?

Au sein des communes, le dispositif de réussite éducative conduit chaque acteur à s'investir dans la construction de l'architecture du dispositif et au quotidien, dans son fonctionnement. Chacune des configurations communales porte les mêmes principes d'action, qui participent à donner corps au dispositif métropolitain. Ces configurations sont issues de l'investissement dans les procédures de gestion des coordinateurs et des référents de parcours. Les acteurs communaux font de leur propre usage des outils et de leur expérience située un point de référence pour penser et agir. De leur point de vue, le dispositif se déroule d'abord à leur échelon. Le dispositif et ses acteurs prônent une action individuelle auprès de l'enfant et de sa famille au travers d'un accompagnement personnalisé. L'individualisation de l'action se caractérise également comme méthodologie d'action institutionnelle, au travers du rapport entre les instruments et les acteurs. Les acteurs s'appuient sur leur propre subjectivité pour structurer ce dispositif et le gérer. Le rapport individuel à l'action n'est pas travaillé collectivement, ni l'usage des outils. Cependant, cette méthodologie de l'action, centrée sur un rapport individuel à l'action porte une vision du monde social. Les acteurs élaborent seuls leurs propres principes d'action et ne partagent pas cette vision du monde. La « réussite éducative » correspond à un projet pragmatique, où les professionnels privilégient l'autonomisation de l'enfant et de sa famille à la suite d'un parcours individuel.

À l'échelon d'agglomération, l'analyse du dispositif et des instruments de gestion montre que des rapports de force émergents conduisent à la construction d'une culture commune technico-gestionnaire. La culture gestionnaire n'est cependant pas fondée sur une lisibilité et une transparence des règles du jeu intercommunal. Elle entretient un système d'organisation du pouvoir entre les villes et la communauté d'agglomération. Une vision du monde rationnelle, centrée sur une organisation efficace et pragmatique s'instaure. Et l'individualisation de l'action, qui apparaît sous la forme d'indicateurs de gestion, n'est pas questionnée par les pilotes du dispositif.

À l'échelle du « partenariat » inter-institutionnel, les procédures structurent également l'espace collectif. Les acteurs se réunissent surtout pour organiser l'action, au travers d'outils. Le « partenariat » apparaît comme un objectif en soi où les « partenaires », dans un jeu de places et de pouvoir, contrôlent la gestion et l'organisation de l'instrument d'action publique. L'instrument d'action publique fait preuve de stabilité, non pas parce qu'il est seulement soutenu par des logiques politiques, mais parce qu'il permet d'allier des rationalités divergentes, voire incompatibles et qu'il fait preuve d'une grande flexibilité<sup>495</sup>. Il permet à chacun de défendre ses propres intérêts. Même si les acteurs sont centrés sur des enjeux de places et de pouvoir, une vision du monde organisationnelle se développe, valorisant l'efficacité et le pragmatisme. Ni cette focalisation sur l'instrument d'action publique et son organisation, ni les subjectivités qui sont au centre de l'élaboration du dispositif, ni le jeu de contrainte « partenarial » ne sont mis à jour par les acteurs, alors même que le dispositif structure l'action éducative métropolitaine. Le système de contraintes s'imposant aux acteurs les empêche de revendiquer un autre mode de pensée que celui moderniste, prônant une action efficace, réactive et rationnelle. Qui, dans le contexte local, s'opposerait à la marche du progrès et à une plus grande rationalité de l'administration, appuyés sur des instruments techniques ? Plus les acteurs sont intégrés au « partenariat », plus ils obéissent aux moyens et moins ils réfléchissent aux fins de l'action. Le système de contrainte et ses règles du jeu sont alimentés par chacun des acteurs qu'ils soient pairs, partenaires ou adversaires. Le processus observé encourage une déconflictualisation de l'action.

Comment concevoir une action éducative, alors même que les subjectivités qui façonnent l'action ne sont pas prises en compte dans la fabrique de l'action ? L'enquête souligne que la question éducative, c'est-à-dire celle des besoins de l'enfant et du projet de société vers lequel l'enfant est amené, n'est pas au centre des préoccupations collectives. Les principes d'action identifiés sont véhiculés sans faire l'objet de réflexion au niveau communal, métropolitain et inter-institutionnel. Ils sont contenus dans les procédures. Dominique Lorrain a observé un mouvement similaire à propos de son analyse des pilotes invisibles de l'action publique (lorsqu'il pointe qu'une fois intégrés dans des procédures, les implicites et les effets produits par ces dispositifs ne sont plus réfléchis, au profit d'une action censée être plus efficace et plus formalisée, adossées à des questions « naturelles »<sup>496</sup>). Nous retrouvons des principes d'action (la rationalité, le pragmatisme et l'efficacité) et une individualisation de l'action qui

---

495BAUDOT P.-Y., « Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *op. cit.*, p. 222.

496LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », *op. cit.*, p. 166 et 188.

apparaissent évidentes aux yeux des acteurs, qui ont déjà été soulignés dans la première partie. Alors que la forme de l'instrument est davantage investie que son contenu, les acteurs ne pensent ni ne maîtrisent la construction de l'action publique. Les acteurs n'ont pas la sensation de maîtriser leur cadre d'action, quel que soit l'échelon d'action. Comme le souligne Dominique Lorrain, « chacun de ces dispositifs a sa propre histoire. Il condense, dans sa forme et les solutions qu'il induit, un état des rapports sociaux, une certaine vision d'un problème »<sup>497</sup>. Derrière les questions naturalisées, une vision du problème éducatif se déploie.

Face à l'arsenal gestionnaire et administratif, que penser de la politisation de l'action publique ? Les instruments d'action publique ont une portée sociale et politique, structurés par des échanges inter-institutionnels qui « contribuent à la construction des règles du jeu, des savoirs, des rôles et des idées légitimes *au sein même* de chaque institution »<sup>498</sup>. L'action est politisée au sens de la notion de « subpolitique » proposée par Dominique Linhardt et Fabian Muniesa à propos des politiques d'économisation : « la notion de subpolitique permet d'identifier des moments, des processus et des situations qui sont politiques sans l'être tout à fait, qui concernent des objets, convoquent des groupes, mobilisent des savoirs qui n'ont rien de typiquement politique, mais qui se configurent de telle sorte que leur disponibilité à la politisation s'accroît »<sup>499</sup>. Néanmoins, le contenu et les objectifs visés par l'action publique se définissent surtout lors de la mise en œuvre et sont naturalisés. L'instrument d'action publique observé à l'échelon métropolitain échappe au politique, dans le sens où il ne fait pas l'objet d'une formulation, d'une orientation ou de l'expression d'une volonté politique commune. Alors que les acteurs se réunissent autour de la question des enfants et familles en difficulté, elle n'apparaît pas comme la finalité principale de l'action. S'il y a une dépolitisation, elle s'observe surtout par l'absence d'explicitation et d'énonciation d'objectifs par le champ politique.

---

497 *Ibid.*, p. 165.

498 LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 320.

499 LINHARDT D. et F. MUNIESA, « Tenir lieu de politique », *op. cit.*





**TROISIÈME PARTIE. LA MISE EN SCÈNE ET  
EN RÉCIT D'UNE ACTION ÉDUCATIVE  
MÉTROPOLITAINE**

# INTRODUCTION

Les élus métropolitains et les adjoints aux maires à l'éducation ont à leur charge la conduite de la thématique éducation dans le cadre de la politique de la ville et se réunissent en plusieurs lieux au sein de la communauté d'agglomération. Ils participent à institutionnaliser et à politiser l'action éducative métropolitaine en l'inscrivant dans des rituels, une mise en scène, des discours et des symboles politiques. On rejoint volontiers les auteurs qui défendent la centralité de cette perspective pour comprendre les rouages de l'action publique. On pense à Pascale Laborier lorsqu'elle écrit qu'« il n'est pas possible d'exclure la dimension symbolique relative à la détention du pouvoir politique des déclarations des gouvernants sur l'effectivité des politiques publiques »<sup>500</sup>. On pense également à Marc Abélès lorsqu'il relie la question de la légitimité à celle de la représentation politique (« La légitimité, qu'elle trouve son fondement dans l'immanence ou dans la transcendance, est une qualité assumée par le pouvoir. À charge pour lui de renvoyer à la collectivité qu'il incarne l'image de la cohérence et de la cohésion. Le pouvoir représente, cela signifie qu'un individu ou un groupe se pose comme le porte-parole de l'ensemble. Mais le pouvoir représente, aussi, en tant qu'il met en spectacle l'univers dont il est issu et dont il assure la permanence »<sup>501</sup>). Afin d'être légitime et de légitimer l'action, le pouvoir s'appuie sur une mise en scène, mais également sur des rituels. La légitimité se crée et s'entretient pas l'activation de rites qui font référence au local et à la mémoire, qui exaltent un système de valeurs communes, permettant alors une double opération politique : l'expression d'une cohésion entre tous les gouvernés qui montrent leur attachement à une histoire, des valeurs, des symboles communs et la réaffirmation que ceux qui ont le pouvoir sont légitimes de l'avoir<sup>502</sup>.

Cette dernière partie est organisée en deux temps.

Le **chapitre 7** est consacré aux élus et aux lieux politiques. Il approfondit la question de la légitimité du pouvoir politique et de l'objet légitimé. La figure de l'élu est abordée, autour des savoirs mobilisés par les élus et de l'évolution de leur métier. Les savoirs spécialisés et experts tendent à être valorisés, marquant l'évolution du rôle des élus et de la communauté

---

500LABORIER P., « Légitimité », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010, p. 337.

501ABÉLÈS M., « La mise en représentation du politique », *Anthropologie du politique*, Paris, Armand-Colin, 1997, p. 247.

502*Ibid.*, p. 254.

d'agglomération. L'évolution de ces rôles amène les acteurs politiques à se centrer d'abord sur une recherche d'efficacité et sur l'acquisition de compétences spécialisées. Autour de quoi les élus se fédèrent-ils ? Quels enjeux sont institutionnalisés et consacrés par le pouvoir politique ? Quel compromis politique est construit à l'échelon de la communauté d'agglomération ? Autant de questions qui discutent l'intérêt général métropolitain et la construction du bien commun à l'échelle d'agglomération.

Le **chapitre 8** analyse les rituels et les symboles portés par le verbe. Le langage énonce, définit et guide l'action. La mise en mots participe pleinement de la mise en scène et en sens de l'action locale et est constitutive du fait politique. Le regard porte sur les mots et les références de l'éducation et se faisant sur la matrice cognitive à l'œuvre. Il importe de comprendre ce que le politique met et ne met pas en récit et ce qui fait, au final, référence pour l'ensemble des acteurs.

## CHAPITRE 7. LA MISE EN SCÈNE DE L'ACTION ÉDUCATIVE

Une politique publique ne peut se concevoir sans le domaine du politique qui lui confère un sens, l'ancre dans des lieux et des symboles. Comment les élus utilisent-ils les arènes politiques pour ritualiser, mettre en scène et en récit l'action éducative ? L'enjeu de ce chapitre est de broser à grands traits ce qui structure l'action éducative telle que nous l'avons observée, et non pas de détailler l'ensemble des nuances et des fils qui animent le système politique.

Le domaine politique constitue la dernière pierre à l'édifice, sans laquelle nous ne pourrions considérer l'action éducative métropolitaine comme une politique publique. Nous souscrivons à l'idée d'Olivier Borraz selon laquelle les lieux et les « procédures collectives reconnues comme légitimes de formulation de débat, de décision, de mise en œuvre et de jugement produisent du “bien commun”, de l’“intérêt général” »<sup>503</sup>. Sur notre terrain d'enquête qu'est la communauté d'agglomération grenobloise (la Métro), comment ce bien commun est-il construit, c'est-à-dire comment se forment des consensus sur une vision partagée de l'action entre tous les acteurs ? Notre regard porte sur la manière dont l'action éducative métropolitaine est institutionnalisée et politisée. Les élus et les lieux politiques confirment-ils le prisme technico-gestionnaire observé jusqu'ici ? À l'inverse, s'inscrivent-ils en porte-à-faux avec ce dernier, portant une parole politique singulièrement différente ? Le chapitre interroge la construction politique et symbolique de l'action éducative et sa politisation, c'est-à-dire la requalification des enjeux techniques en enjeux politiques<sup>504</sup>.

La réflexion est organisée en deux parties. Dans la première partie, on voit comment la construction du bien commun métropolitain s'appuie sur un certain nombre de savoirs qui sont des supports d'information et des références concrètes invoquées par les acteurs observés. Les savoirs mobilisés sont reconnus comme une expertise par la communauté d'agglomération afin

---

503BORRAZ O., « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité », *Territoires et subsidiarité, L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1998, p. 33.

504L'ouvrage de Jacques Lagroye constitue une base intéressante pour questionner cette notion : LAGROYE J., *La Politisation*, Paris, Belin, coll.« Socio-histoires », 2003 Les travaux menés sur la dépolitisation, notamment au sein de la session thématique 42 de l'AFSP par Fabien Desage, Manuel Schotté et Raphaëlle Parizet en 2013 également.

de légitimer son action politique. Plus encore, au regard de l'évolution du statut d'expert reconnu au sein de l'institution métropolitaine depuis les prémises de la politique éducative de la communauté d'agglomération, le statut de l'élu a évolué. Les élus cherchent à se montrer experts de leurs dossiers et sont considérés à bien des égards comme des professionnels de la politique. En se faisant spécialistes de l'organisation et du fonctionnement de l'action publique éducative, ils donnent à voir un savoir neutre et fiable à l'échelon d'agglomération. Ces savoirs servent de « support de rationalisation et d'encadrement des pratiques politico-administratives »<sup>505</sup> de l'action éducative, centrée sur le fonctionnement des dispositifs observés. La seconde partie se propose de visiter les lieux du politique, là où les élus se réunissent, échangent et actent des décisions. Comment chacun prend-il sa place, de l'élu en charge de l'éducation à ses homologues municipaux ? L'analyse porte sur l'institution du pouvoir politique, la construction des enjeux politiques et l'élaboration du compromis métropolitain sur la question éducative.

## A. L'expertise : des ressources aux experts

La question des ressources locales pose celle du savoir et du pouvoir. Quel savoir est utilisé dans la conduite de la politique éducative ? Le savoir comme « moyen d'interprétation et de réflexivité de la vie sociale sur elle-même »<sup>506</sup>, donnerait accès à la manière dont les politiques publiques sont pensées à l'échelon métropolitain, mais également légitimées. Les élus et les techniciens de la communauté d'agglomération reconnaissent un certain nombre de savoirs qu'ils jugent légitimes et identifient des experts afin de constituer leur expertise. L'expertise ainsi construite de la communauté d'agglomération détient un crédit symbolique, car elle permet notamment aux élus d'asseoir leur légitimité et leur place dans le paysage institutionnel. Afin d'être considérés comme des experts, les élus doivent être pris dans une « situation d'expertise »<sup>507</sup>, c'est-à-dire être identifiés comme tels par d'autres acteurs. Les savoirs experts constitués en partie par les élus sont « une ressource mobilisable pour les parties prenantes »<sup>508</sup>,

---

505PAYRE R. et R. VANNEUVILLE, « Les habits savants du politique. Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 198.

506DEMAILLY L., « L'obligation de réflexivité », *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck, 2009, p. 33.

507La situation d'expertise est entendue comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » In CRESAL, *Situations d'expertise et expert-système. Situations d'expertise et socialisation des savoirs. Actes de la table ronde organisée par le CRESAL*, Saint-Etienne, 1985, p. 3.

508DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011, p. 16.

soit l'ensemble des autres acteurs institutionnels. L'analyse porte sur les savoirs mobilisés en tant que ressources et l'usage de l'expertise dans la construction de la place de la communauté d'agglomération.

La section est organisée en deux parties. Dans un premier temps, la construction de la thématique éducation au niveau de l'agglomération permet de saisir les savoirs mobilisés par la communauté d'agglomération. L'identification de ces savoirs experts permet de comprendre la place que prend l'institution métropolitaine dans le paysage éducatif. Dans un second temps, l'observation du métier d'élu permet d'identifier l'évolution du savoir expert métropolitain : les élus, en tant que spécialistes de la gestion de l'action publique, se veulent experts, aux côtés des consultants et des techniciens.

### **1. Savoirs et acteurs experts : construire sa place**

Le savoir produit et mobilisé par la communauté d'agglomération apporte des pistes d'explications sur le rôle de la communauté d'agglomération dans le domaine éducatif. L'institution métropolitaine a, depuis les premières préoccupations en termes d'éducation en 1999, toujours cherché à être considérée comme un acteur expert, reconnu par les acteurs municipaux et les institutions engagées dans la politique de la ville. La communauté d'agglomération a ainsi produit des savoirs et savoir-faire, notamment sous la forme de nombreux diagnostics et états des lieux sur les politiques éducatives menés par les villes, les collectivités territoriales et les associations ainsi que sur les besoins des publics et leurs caractéristiques sociales dans l'agglomération.

Les archives<sup>509</sup> du service politique de la ville, accumulés depuis 1999, ont permis de retracer l'évolution de l'élaboration de ce savoir. L'absence de tri des archives laisse à penser l'absence d'une maîtrise complète de ce savoir en interne de l'institution, mais offre au chercheur de nombreux documents de première main tels que des notes manuscrites de réunions, des ordres du jour, des feuilles d'émargement, des coupures de presse, des courriels, des dossiers de candidature pour des appels à projets, etc. Les archives utilisées s'étendent de 1999 à 2006,

---

<sup>509</sup>Nous nommons « archives » les dossiers du service, bien qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un tri et d'un classement par des archivistes.

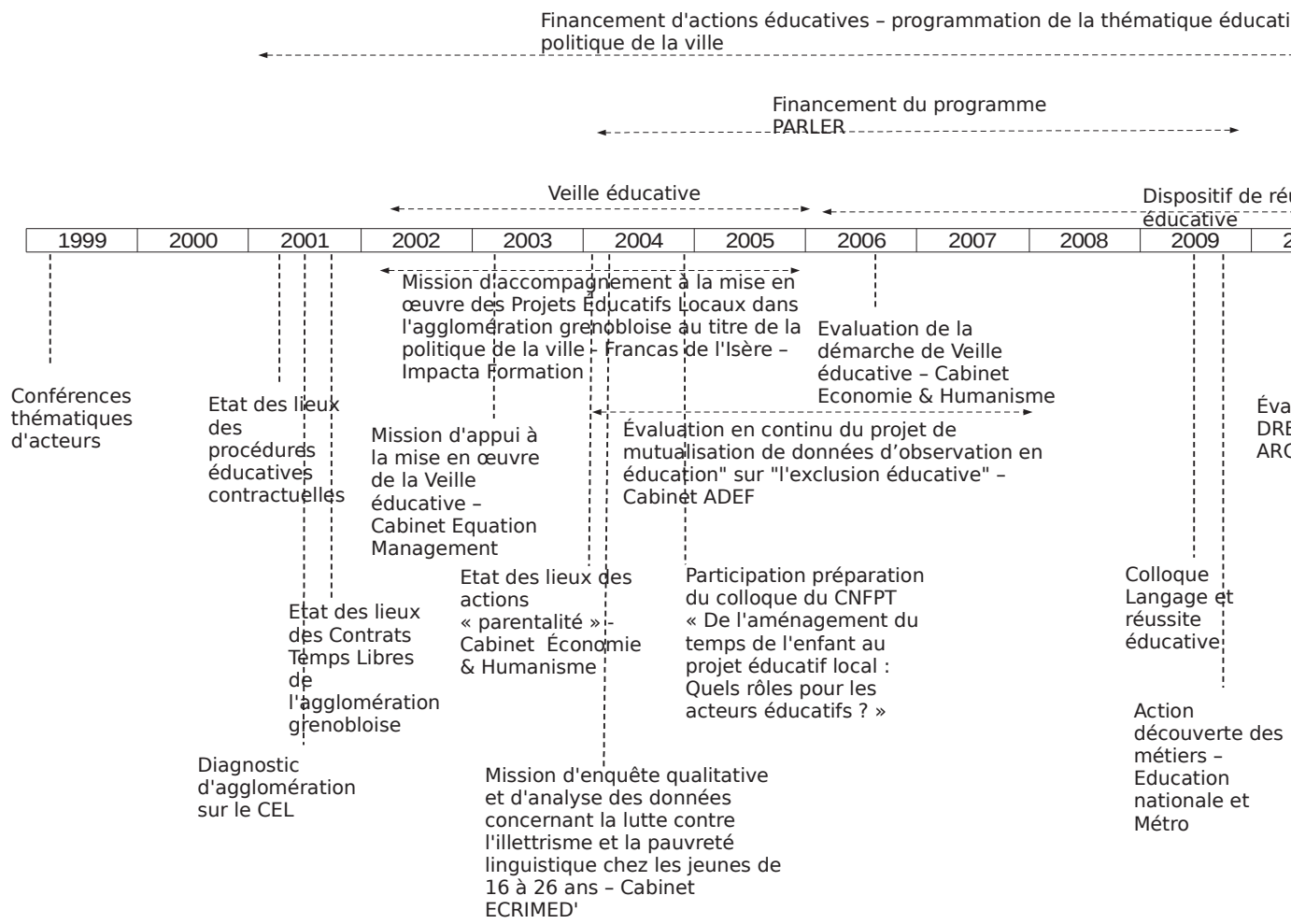
avant la mise en place du dispositif de réussite éducative<sup>510</sup>. La frise historique ci-dessous permet d'obtenir un aperçu de l'action éducative métropolitaine de 1999 à 2013.

---

510Les écrits issus des notes personnelles des chargés de mission ont fait l'objet d'un examen, mais tous les documents n'ont pas pu être exploités, certains n'étant pas lisibles (notes rédigées à la main).



Figure 13: Frise historique de l'action éducative métropolitaine, 1999- 2013



Sur quels savoirs s'élaborent les idées des élus et celles des techniciens ? Les prémisses des réflexions métropolitaines portant sur l'éducation font appel à un savoir universitaire local, ancré dans les réalités communales ou celles des fédérations d'éducation populaire. Progressivement, la Métro se concentre sur la production d'états des lieux et de diagnostics, faisant appel à des cabinets de consultants et de conseils. Puis, avec la mise en place de dispositifs au sein de la communauté d'agglomération, les techniciens deviennent producteurs de savoirs, se partageant la tâche aux côtés des consultants. Tout au long de cette évolution, de 1999 à aujourd'hui, la Métro se nourrit du savoir scolaire, façonnant une connaissance et une représentation de la réalité éducative d'abord technique et scolaire.

#### **a. La légitimité par les ressources associatives locales**

Les premières années, soit le début des années 2000 sont propices à une réflexion éducative au niveau métropolitain. Le vice-président en charge de la politique de la ville déclare en juin 2001 : « En 1994, le contrat de ville était davantage une compilation d'intentions locales qu'une réalité d'agglomération, malgré la présence de thématiques d'agglomération. Il n'y avait pas eu de vraie réflexion, nous étions encore en communauté de communes. Maintenant, la communauté d'agglomération est créée, la construction d'une politique de la ville à cette échelle a fait son chemin »<sup>511</sup>. Dans le domaine éducatif, la communauté d'agglomération se construit une légitimité, en enrôlant les villes et en s'appuyant principalement sur les associations d'éducation populaire locales et les universitaires locaux.

Dès 1999, la communauté d'agglomération décide de mettre en place des « Conférences thématiques d'acteurs », dans le cadre de la politique de la ville. Ces conférences peuvent être considérées comme les prémisses d'une réflexion et d'un intérêt dans le champ éducatif à l'échelon métropolitain. Elles visent à préparer le contrat de ville d'agglomération de la période 2000-2006 lors duquel apparaît une nouvelle thématique, l'éducation. Un groupe de travail, sur un total de sept, est spécifiquement créé sur cette thématique, intitulé « éducation et formation ». Ces conférences thématiques d'acteurs réunissent des représentants des communes, de l'éducation nationale, des services de l'État et des associations afin de réfléchir et de formuler des propositions autour de l'éducation et de la formation à l'échelon métropolitain. En amont de ces conférences, un groupe de pilotage se réunit à quatre reprises afin d'identifier des pistes de réflexions et des orientations à soumettre. Ce groupe est constitué d'élus (Jacques

---

511MALBOSC F., « Après la structuration du contrat de ville d'agglomération, penser le développement local. Agglomération grenobloise », *Les Cahiers du DSU*, juin 2001, p. 19.

Quitterie, élu à Passerin et Madeleine Louis, élue à Ongis), de responsables de services communaux (dont les villes d'Etournis, Naumur, Saint-Allier, Saint-Gelais, Vanuxen), la représentante de l'inspection académique, deux chercheurs du CERAT<sup>512</sup> (Claude Jacquier et Dominique Glasman), ainsi que les adjoints à la culture des communes citées. Les comptes-rendus de ces groupes rappellent l'objectif de ces conférences thématiques :

« Si les conférences thématiques travaillent par thème "vertical", ce n'est pas un retour en arrière mais un instrument de construction d'un partenariat évolutif. Il s'agira ensuite de "croiser" ces verticalités pour aborder les questions (exemple : les jeunes) de façon transversale. Ce sera l'objet des rencontres "agir ensemble dans l'agglomération".

Les conférences thématiques devront se nourrir des expériences dont il sera fait modestement l'inventaire. Elles devront permettre un diagnostic et une méthodologie de transférabilité des expériences.

La réflexion et le travail communs et intercommunaux sur le thème éducation-formation sont une initiative nouvelle sur l'agglomération. Cette initiative doit dépasser le nécessaire partenariat avec l'éducation nationale et s'ouvrir aux fédérations d'éducation populaire, aux fédérations de parents d'élèves, etc... ».

*(Compte-rendu du groupe de travail préparatoire du 26 juin 1999, contrat de ville de l'agglomération grenobloise, conférence thématique éducative formation, 27 avril 1999)*

Le document de travail précise que ces conférences thématiques constituent un outil au service de la construction d'un « partenariat »<sup>513</sup> et permettront un diagnostic. Les conférences thématiques s'inscrivent dans le domaine de l'expertise méthodologique : l'identification d'expériences locales intéressantes permet de les reproduire sur d'autres territoires. L'ensemble de la démarche est entendue comme une méthodologie d'action, sous la forme d'un instrument bien plus qu'une politique en formation. En amont des conférences, le groupe de pilotage identifie quatre orientations, relevées dans un document de travail de juillet 1999 :

« - la nécessité de l'intercommunalité pour l'insertion et la formation professionnelle  
- l'apprentissage précoce des langues  
- le développement des nouvelles technologies  
- la transférabilité des expériences (accompagnement scolaire, réussite scolaire, liens avec la famille, mise en commun des pratiques communales en matière d'éducation) ».

*(Document de travail du 2 juillet 1999 préparant l'introduction de l'élue communautaire, lors de la première conférence thématique éducation et formation, rédigé par les services de la communauté d'agglomération et transmis pour validation et*

---

512Le centre d'études et de recherche sur l'administration et le territoire a été un laboratoire de recherche de sciences sociales implanté à l'institut d'études politiques de Grenoble de 1963 à 2003, avant d'être intégré au laboratoire PACTE.

513Tout comme nous l'avons fait lors du chapitre 6, nous conservons des guillemets autour de cette notion, afin de souligner qu'elle est d'abord un élément du vocabulaire des acteurs observés, qui lui attribuent tout un ensemble de vertus et d'éléments que nous détaillons plus loin.

*amendement à Jacques Q.)*

Le document de travail précise que « l'idée initiale est celle de la cohérence à l'échelle des territoires entre les différentes politiques éducatives ». Le « sens de l'éducation » est alors interrogé :

**« Qu'est-ce que l'éducation ? Est-ce seulement la réussite scolaire ?**

L'éducation n'est pas seulement la réussite scolaire mais également l'apprentissage de la citoyenneté. La réussite n'est donc pas définie uniquement comme étant la réussite scolaire mais également l'accomplissement de soi. L'éducation, c'est d'abord se donner des connaissances fondamentales, mais aussi développer son corps à travers des activités sportives et [l'élú ajoute alors à la main, sur le document] *son esprit à travers des activités culturelles* et devenir membre d'une société. L'apprentissage ne se limite pas en conséquence au simple apprentissage scolaire. Ce peut être également [en italique et en gras dans le texte] ***apprendre à prendre de la distance par rapport à son expérience.***

L'éducation est le plus souvent appréhendée dans sa dimension scolaire. Les dimensions transversales de l'éducation doivent également être prises en compte avec des objectifs tels que :

- l'insertion dans le monde professionnel
- la formation du citoyen

L'éducation s'inscrit donc dans une ***continuité d'action*** et dans une ***multiplicité de lieux*** (maison, école, quartier, ville).

[...]

L'augmentation des publics fragilisés

Le constat est celui d'une augmentation et d'une diversification des problèmes sociaux ».

Suit ensuite une typologie de ces publics fragilisés : les décrocheurs, les enfants du voyage, la petite enfance, les enfants handicapés, les enfants issus de l'immigration, les enfants illettrés.

*(Document de travail du 2 juillet 1999 préparant l'introduction de l'élú communautaire, lors de la première conférence thématique éducation et formation, rédigé par les services de la communauté d'agglomération et transmis pour validation et amendement à Jacques Q.)*

La question des publics en difficulté « fragilisés » est directement reliée à celle des problèmes sociaux. Toutefois, elle est uniquement abordée sous l'angle des publics et non pas des enjeux transversaux d'une éducation particulièrement soucieuse de la réussite et du bien-être de ces publics. Le document de juillet 1999 fait dans l'ensemble preuve d'une réflexion sur la thématique éducation et formation amorcée au sein du groupe de pilotage. Bien plus que la mise en œuvre d'un processus, c'est « l'éducation » comme concept qui est interrogé, ce qui témoigne d'une volonté des acteurs d'élaborer une représentation commune. La question de

l'employabilité, sous la forme de l'insertion dans le monde professionnel, ainsi que celle de la citoyenneté sont deux objectifs définis.

La réunion du groupe préparatoire du 15 mars 1999 abordait déjà la question. La réflexion est détaillée et approfondie sous cette forme :

« Les sujets de fond sont :

- Travailler sur les trois moments difficiles pour les enfants/adolescents/jeunes : l'entrée et la sortie du collège et le passage vers l'insertion professionnelle (question des décrocheurs, effets de la réorientation en 4ème, non préparation à l'entrée effective dans la vie active, etc.)

- Lien avec l'accompagnement des enfants par leurs familles et le soutien scolaire (soutien aux apprentissages fondamentaux, participation des familles en dehors de la coercition et de la culpabilisation...)

[...] ».

Les trois autres thèmes qui suivent portent davantage sur la question territoriale (échelle d'action, déclinaisons intercommunales) et partenariales (travailler avec le collège, etc.).

*(Compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 15 mars 1999, conférence thématique d'acteurs, éducation-formation)*

La question des publics en difficulté apparaît sous une forme transversale et globale, au travers de la continuité des temps et des lieux éducatifs entre les lieux de prises en charge éducatives ainsi qu'avec les familles. Cette période d'élaboration du contrat de ville de l'agglomération conduit la communauté d'agglomération à demander aux villes membres de lui fournir tout texte précisant la politique de la commune en matière d'éducation et de formation. Ces écrits prennent la forme de comptes-rendus de réunions, de coupures de presse ou de descriptifs de projets communaux très hétérogènes selon les villes. La communauté d'agglomération construit progressivement son rôle « ressource » en récoltant diverses informations sur les territoires. Dominique Glasman, en tant que chercheur au CERAT est alors investi dans le processus de réflexion lors de cette période d'élaboration du contrat de ville<sup>514</sup>. En compagnie de Claude Jacquier, ils interviennent lors de la première conférence thématique en juillet 1999 en tant qu'animateurs des ateliers « Passage(s) : les moments et lieux clés du parcours éducatif » et « Chances et nouvelles chances dans l'agglomération de 2000 à 2006 ». La communauté d'agglomération, en rassemblant et enrôlant professionnels, élus communaux, universitaires et associations, produit du commun. Elle crée des méthodes de travail communes aux acteurs, rassemble des expériences et s'appuie sur des chercheurs dont le rôle est de produire des cadres de pensée qui bénéficient de la légitimité de leur propre espace et position. Son but est,

---

<sup>514</sup>Lors du déménagement des anciens bureaux du CERAT en 2010, nous avons pu récupérer une partie des archives (notes manuscrites, documents annotés, etc.) de Dominique Glasman portant sur la communauté d'agglomération.

par cet enrôlement, de s'élaborer une place légitime dans le domaine éducatif, déjà saturé d'acteurs.

Alors que la Métro enrôle progressivement les acteurs locaux, elle convie les fédérations d'éducation populaire des Francas de l'Isère et de la Ligue de l'Enseignement<sup>515</sup> dans ses sphères afin de participer aux réflexions menées. La réunion du groupe de suivi de la conférence évaluative du 14 juin 1999 rassemble par exemple deux représentants de la FOL/UFOVAL (fédération des œuvres laïques/union française des œuvres de vacances laïques ligue de l'enseignement), un représentant de la fédération des centres sociaux de l'Isère, un délégué territorial de Léo Lagrange et un représentant des Francas de l'Isère.

Une partie des diagnostics conduits par la communauté d'agglomération est déléguée à l'association des Francas de l'Isère. Un de ces diagnostics porte, en 2002, sur « une mission d'accompagnement à la mise en œuvre des Projets Éducatifs Locaux dans l'agglomération grenobloise au titre de la politique de la ville » menée par l'association des Francas de l'Isère et le cabinet Impacta-Formation<sup>516</sup>, pilotée par l'inspection académique et les services départementaux du ministère de la jeunesse et des sports ainsi que la Métro. Les personnes impliquées, la méthodologie, ainsi que les objectifs poursuivis illustrent à plusieurs titres l'évolution progressive du rôle de la Métro. Cette mission vise à « faire un état des savoirs et de poser des éléments de perspectives à la montée en charge des Projets Éducatifs Locaux (PEL)

---

515La Fédération nationale des Francas est une association complémentaire de l'école, reconnue d'utilité publique et agréée par les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de celui des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, ainsi que de celui de la ville, de la jeunesse et des sports. L'association crée, organise, anime et gère des activités et des structures d'accueil destinées aux enfants ainsi que des formations à l'intention de ceux qui interviennent dans l'action éducative, sociale et culturelle concernant les enfants. Son site web précise : « les Fédérations d'Education Populaire constituent, en France, un outil privilégié de lutte contre les inégalités dans le domaine de l'éducation et des loisirs, et, simultanément, se donnent pour mission la conservation, la restitution et la transmission des valeurs humaines et de progrès social flouées lorsque la poursuite du seul rendement l'emporte sur le respect de la personne humaine, lorsque l'avoir matériel devient le but exclusif au détriment de l'être. C'est dans un tel contexte, et avec comme ligne de mire la recherche obstinée de la justice et de l'équité sociale, l'insertion citoyenne, à destination primordiale de l'enfance et de la jeunesse, que les Francas de l'Isère situent leur action et élaborent leur projet », URL : [\[http://www.francas38.asso.fr/\]](http://www.francas38.asso.fr/).

La ligue de l'enseignement est une confédération d'associations françaises d'éducation populaire et laïque, mouvement complémentaire de l'école. Sur l'Isère, elle met notamment en place et coordonne des dispositifs éducatifs, soutient le développement d'associations sportives, scolaires, culturelles et sociales et accompagne et conseille les collectivités, par la qualification du personnel éducatif sur les temps périscolaires ou la construction de politiques éducatives, URL : [\[http://www.laligue38.org/qui-sommes-nous\]](http://www.laligue38.org/qui-sommes-nous).

516Ces deux structures interviendront régulièrement jusqu'en 2007 soit de concert, soit séparément. Elles sont très liées, le directeur d'Impacta Formation (qui prendra le nom par la suite d'Impacta Consultance) a été jusqu'en 1999 directeur du centre de formation professionnelle des Francas de l'Isère pendant six ans, après avoir été directeur général des services des Francas de l'Isère pendant cinq ans et actuellement son secrétaire adjoint.

sur le territoire de l'agglomération, à partir des documents d'évaluation, d'état des lieux... fournis par la Métro. Dans un deuxième temps, il s'agit de mettre en œuvre l'accompagnement des communes qui ont été sélectionnées par le comité de pilotage partenarial de la mission, avec pour objectif d'assurer des conditions nécessaires à l'émergence et à la construction du projet éducatif local »<sup>517</sup>. La Métro engage alors « une réflexion autour de la notion de projet », « l'objectif étant de passer d'une logique de financement d'actions à une logique de financement de programme d'actions. La dimension de projets permettant de déterminer dans quelle(s) perspective(s) s'inscrivent les actions »<sup>518</sup>. Le document de travail précise qu'il s'agit d'harmoniser les pratiques à l'échelle de l'agglomération en créant des espaces de rencontres et d'échanges. Il souligne également que « l'évaluation se distingue du contrôle ou encore du travail d'inspection », la communauté d'agglomération s'écartant de toute velléité de subsidiarité vis-à-vis des villes. L'institution métropolitaine se donne le rôle d'aider à la mise en place d'une politique municipale, comme l'indique la définition du projet éducatif local :

« Le projet éducatif local est en effet une démarche complexe qui doit permettre de définir des priorités politiques (thèmes prioritaires). Centré sur la notion d'éducation partagée, le projet a pour objectif une recherche de complémentarité entre plusieurs acteurs qui agissent dans le champ éducatif (L'Etat, les collectivités locales, les équipes éducatives des établissements scolaires, les familles, les associations). Dans cette optique, le projet éducatif local est le document de référence qui permet de faire ressortir les priorités politiques de la commune, les objectifs qui en découlent et les critères d'évaluation correspondants ».

*(Courrier du directeur générale des services de la communauté d'agglomération de mars 2003 à l'attention des maires de l'agglomération grenobloise (hors des sept villes pré-citées)<sup>519</sup>)*

En février 2003, l'objet de la démarche est précisé, il s'agit de « recueillir un ensemble d'éléments qui permettront d'avoir un reflet de ce qui existe en matière éducative sur l'agglomération »<sup>520</sup>. L'échelon d'agglomération est présent, mais il s'affirme uniquement par une approche évaluative et informative. La mission se précisant, tout un arsenal d'outils est mis en place.

Le compte-rendu du comité de pilotage de juillet 2003 précise :

« Pour mener à bien cette mission, un référentiel (ou système de références) a été construit qui permet de découper la réalité du projet éducatif local en dix éléments donnés à observer. Ce référentiel a été construit à partir d'un postulat : les communes

---

517« Compte-rendu de la réunion avec les représentants des sept communes du 13 novembre 2002 », Grenoble Alpes Métropole, p. 2

518Ibid. Une première phase expérimentale prévoit la mise en place de l'étude sur sept communes de l'agglomération.

519Ce courrier vise à étendre l'étude à l'ensemble des villes de l'agglomération.

520« Compte-rendu de la réunion du 21 février 2003 sur la démarche d'Accompagnement à la mise en œuvre des projets éducatifs locaux réalisée par les Francas », Grenoble Alpes Métropole, 4 mars 2003, p. 1

signent des contrats, développent des actions, organisent plus ou moins le partenariat... Elles disposent donc d'un projet éducatif local à l'état implicite.

Les éléments de ce référentiel (page 4 du document 1) sont commentés au cours de la réunion. Il est souligné que les éléments à observer peuvent être modifiés, adaptés au contexte local. Ce référentiel est en effet discuté avec chaque commune, d'autres éléments peuvent être ajoutés selon les orientations politiques et éducatives. Ensuite, les éléments à observer sont déclinés en critères (existence, cohérence, pertinence...) et en indicateurs (quelle trace observable ?)

Le PEL [projet éducatif local] doit permettre de faire apparaître des principes généraux. Dans les grandes villes, ces principes généraux sont des leviers pour l'action territoriale. (Document 2)

Le but de cette démarche d'accompagnement est de mettre en valeur ce que font les communes et de recueillir des données qui permettront d'avoir une vision d'ensemble sur ce qui existe en matière éducative sur l'agglomération ».

*(Compte-rendu de la réunion du 18 juillet 2003 sur la démarche d'accompagnement à la mise en œuvre des projets éducatifs locaux réalisée par les Francas (AD FFC), Grenoble Alpes Métropole, 22 juillet 2003)*

Le référentiel d'agglomération qui se construit est formulé à partir des indicateurs suivants :

- « 1 - Les objectifs du projet éducatif local.
- 2 - L'information du projet.
- 3 - Les dispositifs contractuels constitutifs de ce projet.
- 4 - La gestion des actions enfance-jeunesse sur la commune.
- 5 - La participation des citoyens, des familles, des enfants et des jeunes.
- 6 - La place des acteurs éducatifs dans le projet, autre que les familles.
- 7 - La place des institutions de tutelle.
- 8 - Les espaces d'autonomie, des enfants et des jeunes sur le territoire.
- 9 - Les ressources financières mobilisées pour le projet.
- 10 - Les actions réalisées dans le cadre de l'intercommunalité. »

Ces indicateurs sont déclinés en quatre critères : l'existence, la pertinence, l'efficacité et la cohérence.

*(« Le Référentiel d'évaluation des Projets Éducatifs Locaux, document de travail de l'association des Francas de l'Isère, en partenariat avec Impacta Formation, la Métro, l'État et la Direction départementale de la Jeunesse et des Sports », mai 2003)*

La déclinaison de cette étude sous la forme d'instruments techniques laisse apparaître une action peu politisée, affaire d'abord de techniciens.

À l'image de cette mission confiée aux Francas de l'Isère, la communauté d'agglomération peine à se positionner comme porteuse d'un projet éducatif d'agglomération. La question épineuse de la subsidiarité est soigneusement évitée. Il faut attendre le 19 juin 2003 pour que le conseiller communautaire à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville énonce publiquement la notion de « construction d'une politique éducative d'agglomération » lors de la conférence évaluative « Éducation Formation » à Passerin. Puis en mars 2004, lors d'un colloque organisé



par le CNFPT [centre national de la fonction publique territoriale], la notion de projet éducatif local sur une intercommunalité émerge<sup>521</sup>. Un document final est remis sous la forme d'un « projet éducatif d'agglomération », compilant l'ensemble des diagnostics des PEL communaux. Cette étude conduite par les Francas n'est qu'un exemple parmi l'ensemble des diagnostics et états des lieux menés par la communauté d'agglomération sur le champ de l'éducation. Cependant, elle illustre l'approche technique de ces missions et l'importance de créer à l'échelon d'agglomération un réseau et un « partenariat ». Il est d'ailleurs difficile d'identifier ce qui relève de choix politiques et de choix ou d'actes administratifs, tant les objets, lieux, personnes et documents de travail mêlent les deux.

### **b. Des savoirs rationalistes, centrés sur l'action**

Le savoir que les experts reconnus par la communauté d'agglomération, consultants et techniciens, élaborent est progressivement centré des enjeux techniques et programmatiques. Les diagnostics et les états des lieux sont peu à peu confiés à des cabinets de consultants nationaux. Les universitaires et les fédérations d'éducation populaire qui avaient un ancrage local (par des réseaux partagés avec ceux des élus ou par leur connaissance des réalités éducatives et sociales locales) sont écartés des réflexions de l'agglomération. Ces acteurs peuvent être sollicités comme des experts lors de journée de formation, mais n'apparaissent plus dans le processus d'élaboration de l'action, notamment dans les comités de pilotage.

L'évolution suit l'arrivée de dispositifs de la politique de la ville cadrés par l'échelon national (principalement la veille éducative et le dispositif de réussite éducative). L'ensemble des dispositifs sur lesquels la communauté d'agglomération se positionne depuis 2002 sont d'ailleurs co-pilotés et partagés avec l'État (direction départementale de la jeunesse et des sports, inspection académique, préfecture) ou les institutions locales (CAF, conseil général, etc.). La formalisation des engagements de l'agglomération en matière éducative se fait au travers d'un « partenariat » institutionnel local et d'un ancrage à l'échelon national. Afin de construire son action publique, la communauté d'agglomération s'entoure d'acteurs qu'elle estime être des spécialistes, des consultants présents sur la scène nationale. Les consultants sont chargés de rédiger des rapports nationaux pour le compte de l'ACSÉ, qui finance la majorité du dispositif de réussite éducative. Ils sont en relation directe avec le directeur de l'ACSÉ et répondent à la plupart des évaluations portant sur les dispositifs de réussite éducative. Ils sont

---

521 Jacques Quitterie, accompagné de la chargée de mission éducation de la communauté d'agglomération animant alors l'atelier « Comment faire émerger un PEL sur une intercommunalité ? » lors du colloque du 15 et 16 mars 2004 « De l'aménagement du temps de l'enfant et du jeune au projet éducatif local – Quel rôle pour les acteurs éducatifs ? », CNFPT – délégation régionale Rhône-Alpes Grenoble.

considérés comme des spécialistes du dispositif de réussite éducatif par la communauté d'agglomération qui les choisit également lors de ses appels d'offre portant sur les évaluations de son dispositif. Le groupe Reflex, qui comprend notamment le cabinet lyonnais Trajectoires, est très présent. Bien que les consultants de ce cabinet soient plébiscités, ils ne sont pas spécialistes de l'éducation et encore moins des politiques éducatives menées par les collectivités territoriales. Les consultants rencontrés lors de l'enquête sont des généralistes de l'action publique et sont accompagnés de consultants « juniors », tout juste sortis d'institut d'études politiques ou d'institut d'urbanisme. Les consultants, en s'appuyant sur des normes fondées au niveau national et non étayées par une connaissance de la sociologie de l'action éducatif, participent à standardiser le savoir produit par ces évaluations. Par exemple, lors de la présentation du rapport d'évaluation du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise à mi-parcours du cabinet Trajectoires, ce dernier souligne que le dispositif de l'agglomération est « au-dessus de la moyenne nationale sur l'ouverture aux autres, l'estime de soi, et en dessous par rapport à la santé et la parentalité, en fonction de l'enquête nationale de l'ACSÉ de 2012 »<sup>522</sup>. Avec l'évolution des acteurs considérés comme des experts par l'institution métropolitaine, les savoirs légitimés par l'ACSÉ s'imposent comme la norme locale. L'arrivée d'experts nationaux sur le territoire conduit en effet à juger le dispositif à l'aune de normes forgées au national. Suite aux commandes de la communauté d'agglomération, les consultants produisent principalement des évaluations, mais également des « diagnostics de pré-figuration » de l'action. Ils se concentrent sur le fonctionnement des dispositifs, qu'ils considèrent comme des machines à mieux faire fonctionner. Ils développent des analyses sur les canaux de communication, l'architecture et la structuration des dispositifs et ne questionnent pas les profils sociologiques des populations ciblées ou leurs conditions de vie socio-économiques. En s'appuyant sur l'analyse qu'Anne-Cécile Douillet fait des « économistes territoriaux », nous pourrions dire que les analyses de ces consultants sont d'autant plus recevables par les acteurs publics « qu'elles s'appuient en partie sur l'observation des politiques publiques menées et l'écoute des discours qui les accompagnent »<sup>523</sup>. Ils produisent des savoirs mobilisés par la communauté d'agglomération afin de légitimer son action.

Les consultants, dont la présence a été largement constatée par les sociologues de l'expertise<sup>524</sup>, sont des acteurs à part entière de l'action éducative métropolitaine, et participent à construire

---

522 Notes du carnet de terrain du comité technique du DRE de l'agglomération grenobloise du 9 mai 2012.

523 DOUILLET A.-C., « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 149.

un certain type de savoirs rationalistes et centrés sur l'action. L'externalisation de l'expertise se double d'une internalisation de la ressource par les services de la communauté d'agglomération qui se chargent d'une partie de la production de savoirs<sup>525</sup>. Puisqu'ils sont le fait des agents métropolitains, ces savoirs et savoir-faire sont techniques, se complétant par ceux des cabinets de conseil et de consultants. Les diagnostics et les états des lieux menés portent principalement sur les actions mises en place dans les communes et les outils existants, exceptées les études menées sur l'exclusion éducative (ADEF 2004-2007) et celle sur la pauvreté linguistique des jeunes de 16 à 26 ans (ECRIMED' 2004). Bien que les deux études dressent un portrait socio-démographique de la population ciblée par les dispositifs mis en œuvre par la communauté d'agglomération (veille éducative et dispositif de réussite éducative), les données ne sont pas utilisées par les techniciens de la communauté d'agglomération. Par ailleurs, les temps de travail consacrés à l'observation des territoires et des populations avec les chargés de mission du service évaluation de la communauté d'agglomération ou l'agence d'urbanisme de la région grenobloise<sup>526</sup> sont très peu exploités, tout comme les documents produits par cette agence. Ainsi, les élus et les techniciens en charge de l'éducation à l'échelon métropolitain ne disposent pas d'informations fines sur les populations, telles que le niveau de diplôme des parents, les tranches de revenus du ménage, les catégories socio-professionnelles auxquels appartiennent les parents ou le type de ménage. Il est possible que les villes, en tant que maîtres d'œuvre des dispositifs socio-éducatifs soient un obstacle pour l'accès aux données sociales, en ne fournissant que ce qui leur semble nécessaire à la conduite du pilotage métropolitain. Les acteurs communaux des dispositifs pilotés par la communauté d'agglomération, notamment du dispositif de réussite éducative, disposent d'un grand nombre d'informations sur les pratiques éducatives et la précarité sur le territoire de l'agglomération. Pourtant, les acteurs métropolitains ne rassemblent et n'analysent pas ces données.

---

524 Nous pouvons citer notamment : RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 4, p. 546-585 ; MAASEN S. et P. WEINGART, *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, Springer, 2005 ; TANGUY L., « Le sociologue et l'expert : une analyse de cas », *Sociologie du travail*, 1995, n° 3, p. 457-477.

525 Ma présence, en tant que chargée d'études éducation en atteste l'existence (bien que la commande et les missions en découlant aient été relativement floues et plastiques), ainsi que le niveau de formation des autres techniciens du service (issus de formation universitaire de niveau master ou doctorat).

526 L'AURG a, dans le cadre du CUCS, une mission d'observation et d'évaluation de la politique de la ville. Plusieurs temps partagés avec le chargé de mission de l'AURG ont été menés lors de l'enquête de terrain, sans qu'ils n'aboutissent à un travail formalisé avec des données réellement prises en compte par les pilotes du GIP. De même, un guide d'évaluation a été rédigé par le service évaluation de la communauté d'agglomération, mais n'a jamais été exploité par l'équipe éducation de la politique de la ville.

À l'échelon d'agglomération, le savoir n'est pas issu de l'expérience des éducateurs<sup>527</sup>, mais est « hors-sol » et centré sur le fonctionnement technique des dispositifs. Ce savoir, neutralisé et légitimé par des experts (consultants, mais également agents administratifs), nourrit l'action administrative et politique métropolitaine. Au début des années 2000, les réflexions politiques sont centrées sur l'éducation et ses significations, puis se rapportent progressivement au fonctionnement de l'action qui se met en place, au travers de dispositifs. Un savoir centré sur l'action, rationaliste et appuyé sur des indicateurs se diffuse par les agents administratifs. Ces derniers s'appuient alors sur les consultants qui, plébiscités par les élus, légitiment le savoir centré sur la mise en œuvre de l'action.

### **c. L'expertise déterminante de l'institution scolaire**

L'action métropolitaine se fonde sur un autre type de savoir depuis 1999, celui produit par l'institution scolaire<sup>528</sup>. Les premières initiatives de la communauté d'agglomération sont accompagnées de l'éducation nationale, qui constitue un interlocuteur actuel central pour l'institution métropolitaine.

Dès mars 1999, le président de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise annonce par courrier au recteur de l'académie de Grenoble la nécessaire concertation entre les services de l'État et les collectivités territoriales en matière d'éducation formation :

« Je vous serais gré de bien vouloir permettre aux personnels de l'éducation nationale de participer aux réflexions relatives à la construction de la politique de la ville, et aux actions de proximités mises en œuvre dans les diverses communes, comme la pratique du contrat de ville 1994-1998 l'a déjà permis en de nombreux endroits. À cet égard, un groupe de travail doit se mettre en place prochainement sur ce thème, auquel il serait important que l'éducation nationale participe.

À ce titre, il serait nécessaire que vous nous indiquiez lequel de vos collaborateurs pourrait être le correspondant de l'éducation nationale pour la politique de la ville. Votre participation à ce travail est tout à fait indispensable et appréciable, et je vous remercie de la bienveillante attention que vous porterez à cette démarche ».

*(Courrier du 4 mars 1999 du président de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise au Recteur de l'académie de Grenoble)*

L'inspectrice d'académie adjointe de l'Isère ainsi que le chef de division au rectorat sont nommés pour le suivi et l'animation de ce dossier. L'inspection d'académie se place dès 2003

---

527On a vu dans la deuxième partie de la thèse que les pilotes du groupement d'intérêt public, dont la communauté d'agglomération, ne s'appuient pas sur l'expérience des référents de parcours, qui constitue pourtant le cœur de l'accompagnement mis en place dans le cadre du dispositif de réussite éducative.

528L'institution scolaire, comme nous l'avons vu jusqu'ici, est extrêmement présente au niveau métropolitain, que ce soit au sein du pilotage technique des dispositifs éducatifs de la politique de la ville ou dans la mise en œuvre de ces politiques. Elle fait office de référence à l'action, à tous les niveaux.

comme un acteur incontournable, par l'intermédiaire d'un chargé de mission. Cette place est soulignée par l'inspection d'académie elle-même : « Le fait qu'il y ait un chargé de mission est une nouveauté. Officiellement il y a une mission sur le thème des politiques éducatives. Il s'agit d'insuffler un peu plus que ça ne l'était une réflexion sur ce qu'est la politique éducative »<sup>529</sup>. Le chargé de mission et ses prédécesseurs sont engagés en tant que pilotes techniques dans le GIP « objectif réussite éducative » et collaborent de près avec la coordinatrice du dispositif de réussite éducative de l'agglomération et la directrice du GIP<sup>530</sup>.

Dès l'entrée sur le terrain d'enquête en 2011, je note que l'expertise de Robert O., en tant que représentant de l'inspection académique est sollicitée à plusieurs reprises par la coordinatrice d'agglomération du dispositif de réussite éducative, Sylvie O. Ils reçoivent tous deux les mêmes informations, ce qui leur permet de partager en temps réel les décisions à prendre pour le GIP. La présence de Robert O. sur l'agglomération, antérieure à celle de Sylvie O. lui permet d'avoir accès à la « mémoire » des dossiers de la communauté d'agglomération. Il développe par ailleurs une relation amicale, se fréquentant en dehors de leurs temps de travail. Leur proximité dans le travail s'en trouve confortée.

*(Notes issues du carnet de terrain de décembre 2011)*

Il arrive également que le représentant de l'inspection d'académie soit convié pour son expertise lors de la préparation des réunions politiques de la communauté d'agglomération<sup>531</sup>. Depuis les groupes de travail des conférences thématiques dès 1999, l'éducation nationale accompagne la communauté d'agglomération en tant qu'expert, mais également en tant qu'institution nécessaire dans le domaine éducatif. L'éducation implique forcément, pour les élus de la communauté d'agglomération et leurs agents administratifs, le domaine scolaire.

À la suite de ces conférences, des groupes de suivi de la thématique éducation formation sont organisés. Si le premier groupe, en 2007, porte sur la restitution de l'étude sur les données d'observation en éducation sur l'exclusion éducative menée par le cabinet ADEF, dès l'année suivante, le groupe de suivi est organisé conjointement avec les services de l'inspection

---

529 Actes de la conférence évaluative « Éducation formation » du 19 juin 2003, communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, p. 24.

530 Ce chargé de mission, conseiller technique de la politique de la ville et du dispositif de réussite éducative est Robert O., qui tel que les chapitres 5 et 6 l'abordent, collabore en continu avec Sylvie O., coordinatrice du DRE d'agglomération puis directrice du GIP.

531 Le 10 novembre 2011, Robert O. est invité lors d'un temps de travail pour préparer la commission éducation de la communauté d'agglomération du 23 novembre 2011 dont l'ordre du jour prévoit : la question de la prévention et de la lutte contre le décrochage scolaire et le projet de PRE 16-18 ans pour l'agglomération qui sont des sujets qui, à ce stade de développement, n'impliquent pas nécessairement la collaboration de l'inspection d'académie.

d'académie. Ils convient les adjoints à l'éducation des villes de l'agglomération grenobloise afin de réfléchir à la mise en œuvre d'un dispositif scolaire, l'accompagnement éducatif.

La note de fond de dossier du 15 avril 2008 rédigée par la chargée de mission éducation du service politique de la ville de l'agglomération précise que :

« La mise en œuvre du dispositif d'accompagnement éducatif lancé par le Ministère de l'Éducation Nationale (circulaire de 2007) et sa généralisation à l'ensemble des collèges dès la rentrée 2008, ne va pas sans poser de question en termes de cohérence et de mutualisation des actions et des moyens développés en direction des enfants et des collégiens, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En effet, les communes ont fortement investi le champ péri et extra scolaire, notamment dans les quartiers d'habitat social. Avec l'arrivée de ce nouveau dispositif, certaines actions mises en œuvre par les communes et/ou associations pourraient se retrouver "concurrentielles". »

*(Note de fond de dossier « Organisation d'une rencontre à l'échelle de l'agglomération concernant la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif », 15 avril 2008)*

L'action éducative des communes et la communauté d'agglomération dans les quartiers de la politique de la ville est directement reliée à la question scolaire. Les collectivités territoriales mettent en place des dispositifs socio-éducatifs, dont le dispositif de réussite éducative, qui sont en lien ou s'appuient sur les compétences de l'institution scolaire. Il apparaît alors nécessaire pour la communauté d'agglomération de créer un lien rapproché avec cette institution, voire comme l'indique la note suivante de « favoriser la mise en cohérence ».

La note de fond de dossier organisant la rencontre suivante, en mars 2009 fait évoluer l'objet de ces rencontres :

« Dans le cadre de la compétence Politique de la ville et du contrat urbain de cohésion sociale, la Métro intervient sur le volet "réussir son parcours éducatif et son projet de formation" à travers des actions de mutualisation des connaissances, des pratiques et des outils mis en œuvre par et dans les communes. Dans ce cadre, une à deux rencontres par an sont organisées entre les 26 communes de l'agglomération grenobloise, la Métro et l'Inspection Académique de l'Isère afin de faire le point sur les mesures et dispositifs mis en place par l'Éducation Nationale et ayant un impact sur la politique éducative des communes.

En effet, les communes ont fortement investi le champ péri et extra scolaire, notamment dans les quartiers d'habitat social. Il paraît donc nécessaire de favoriser la mise en cohérence d'un certain nombre de projets et de politiques sur les territoires fortement investis par l'action publique.

Proposition d'une rencontre à l'échelle de l'agglomération

Il s'agit donc de faire le point sur certaines mesures mises en œuvre depuis la rentrée scolaire 2008 (accompagnement éducatif et aide personnalisée), d'aborder des situations pouvant poser problème (élèves porteurs de handicap, rythmes de l'enfant avec la semaine des 4 jours...) et de faire un retour sur le colloque PARLER du 11 mars.

Cette rencontre est prévue le 22 avril 2009 à 18h00, compte tenu de l'agenda de l'Inspection Académique ».

*(Note de fond de dossier « Organisation d'une rencontre à l'échelle de l'agglomération entre les communes et l'Inspection Académique », Grenoble Alpes Métropole, 20 mars 2009).*

Les groupes de suivi sont dorénavant l'œuvre de l'agglomération et de l'inspection d'académie. La communauté d'agglomération se plie aux exigences de l'inspection d'académie, notamment en termes de calendrier, faisant évoluer le groupe politique, qui n'est plus alors uniquement une instance métropolitaine. Après 2009, ces groupes de suivi évoluent sous la forme de « commission éducation », dont le pilotage est entièrement repris par la communauté d'agglomération. L'inspection d'académie est invitée lors des thématiques concernant le champ scolaire : la sectorisation scolaire et les dérogations, les CLIS [classe pour l'inclusion scolaire] et les ENA [enfants nouvellement arrivés], puis lors des commissions concernant la Refondation de l'École de la République<sup>532</sup>, où l'inspectrice d'académie adjointe est invitée à plusieurs reprises à prendre la parole en introduction des commissions. À l'échelon politique, l'éducation nationale est intégrée au processus d'élaboration de l'action éducative métropolitaine.

Le milieu scolaire est une référence centrale dans la fabrique de l'action publique locale. Les collectivités locales aimeraient investir l'institution scolaire. Ce faisant, la communauté d'agglomération pourrait s'immiscer dans le gouvernement des institutions scolaires.

Lors de la coordination éducation du 18 juillet 2013, nous travaillons, avec Sylvie O. et Emilie B. sur la fiche de poste d'Emilie B. Nous déclinons alors l'ensemble des dossiers sur lesquels le pôle éducation que nous constituons travaille.

**Sylvie O.** : sur le PRE [programme de réussite éducative pour les 16-18 ans], on est attendus sur le diagnostic. Le recteur est sceptique, il y a besoin de lisibilité sur tous les dispositifs. Il faut que l'état des lieux des besoins soit mis en regard avec les ressources de chacun : il faut qu'on ré-ajuste en permanence l'outil et qu'on le mette en débat. Christiane Verron [l'inspectrice d'académie] veut que l'éducation nationale travaille avec les familles et elle essaie d'inciter les personnels à aller là-dessus. Au niveau du secondaire, c'est peu populaire, notamment par la formation et notamment aussi sur la question des familles monoparentales... Elle veut également travailler sur l'insertion dans le monde du travail. Pour le recteur, il y a la question de l'alphabétisation, on a de la difficulté à parler avec certains parents.

---

<sup>532</sup>Engagé en 2012, le projet de loi pour la Refondation de l'école de la République propose notamment la réforme des rythmes scolaires avec le passage à une semaine scolaire de quatre jours et demi et un rythme modifié sur la journée scolaire. Les collectivités territoriales sont alors engagées dans la réflexion, puisqu'elles prennent en charge l'enfant sur les temps périscolaires et éducatifs, parfois lors de temps scolaires. Cette réforme, nommée « Réforme Peillon », à l'image du ministre de l'éducation nationale d'alors, prévoit l'établissement de projets éducatifs de territoire par les villes.

Plus tard, alors que nous abordons la question de la Refondation de l'école, Jean S., chef du service, nous rejoint et déclare : « pour la Métro, c'est l'opportunité de pénétrer dans l'école ».

*(Notes issues du carnet de terrain du 18 juillet 2013)*

Lors de cette réunion interne à la communauté d'agglomération, les priorités de l'agglomération sont calquées sur celles de l'éducation nationale. Le recteur et l'inspectrice d'académie apparaissent comme les supérieurs hiérarchiques de ces agents, alors qu'ils n'ont aucun lien de subordination. Le domaine scolaire occupe une place centrale dans cette discussion, à l'image d'autres réunions de travail en interne de la communauté d'agglomération. L'éducation nationale est une référence pour les techniciens de l'agglomération, d'autant qu'elle est un acteur à part entière depuis 2002, date de la mise en place de la veille éducative, puis au sein du DRE<sup>533</sup>. Les priorités de l'éducation nationale font régulièrement office de pistes de travail et d'orientations pour les techniciens de l'agglomération, qui les transmettent à leur élu référent. Cette influence de l'institution scolaire n'est pas assumée comme telle, ni par l'élu à l'éducation, ni par les agents administratifs qui sont en lien direct avec les personnels de l'inspection d'académie. Elle est le fruit de volontés et d'affinités individuelles.

Lors d'une commission politique de la ville de la communauté d'agglomération le 18 janvier, Jacques Quitterie, l'élu communautaire à l'éducation déclare aux autres élus communautaires présents : « On a eu un rendez-vous avec le préfet, l'IA [l'inspection d'académie] et la Métro. Je souligne la pertinence de l'IA adjointe qui est prête à travailler avec les élus des communes, elle est compétente, y compris dans les contenus et ça, ça nous manquait ».

*(Notes du carnet de terrain du 18 janvier)*

La collaboration ne fait pas l'objet d'orientations particulières et apparaît comme la volonté de l'élu métropolitain de travailler avec l'inspectrice d'académie ou de la directrice du GIP de travailler avec le conseiller technique de l'inspection d'académie.

À mesure que les dispositifs prennent de l'ampleur, les réflexions et les débats sur le contenu de l'action éducative sont moins présents dans les documents de la communauté d'agglomération. Les discussions se fondent sur un savoir et un savoir-faire techniques, centrés sur l'action et rationalistes. Les exigences pratiques et pragmatiques sont privilégiées par les acteurs de la communauté d'agglomération et leurs « partenaires ». Le savoir expert et technique, qui se

---

<sup>533</sup>Les chapitres précédents ont identifié la place de l'institution scolaire au sein de ces dispositifs de la politique de la ville, depuis 2001. L'institution scolaire est un acteur de la mise en œuvre et du pilotage.



réfère à l'institution scolaire, se développe et s'institutionnalise à l'échelon d'agglomération. Il participe à construire des situations d'expertise, en concentrant des attentes diverses, tels que « des effets en termes d'images, monnayables pour attirer des capitaux, des financements institutionnels et des partenaires »<sup>534</sup>, et en valorisant certains acteurs comme légitimes et experts. Les techniciens et les consultants pèsent dans le processus d'élaboration de l'action, puisque leur savoir est légitimé par les acteurs rassemblés lors des réunions.

L'entrée en scène des consultants date du début des années 1980 et suit l'établissement d'une culture gestionnaire dans l'action publique<sup>535</sup>. Sur l'agglomération grenobloise, ils participent à construire l'espace du possible et du pensable, au travers d'une approche technique et gestionnaire, se faisant traducteurs des réalités sociales et des attentes des différents acteurs locaux. L'approche qu'ils véhiculent, fondée sur la performance apparaît légitime, « s'imposant progressivement comme “vraie” aux yeux d'un nombre croissant d'acteurs impliqués dans la définition et la conduite de politiques publiques »<sup>536</sup>. Le savoir, sous couvert de discours experts, se mue en données naturalisées. Les données sont légitimées par le pouvoir politique, car en empruntant le langage de l'universel et de l'extériorité de l'institution, elles sont considérées comme ininterrogeables.

Comme le met en évidence Taoufik Ben Mabrouk dans son étude sur le pouvoir d'agglomération lyonnais, « Les pratiques d'expertise s'assument de plus en plus comme une aide à la décision »<sup>537</sup>. Sur l'agglomération grenobloise, les pratiques d'expertise ont tendance à se confondre avec les réflexions politiques et les élus investissent le champ de l'expertise, se considérant d'abord comme des experts de leurs délégations.

## 2. Des élus experts et professionnels

Puisque le savoir d'agglomération se technicise, le rôle et la légitimité des élus à gouverner évoluent. Les différentes représentations du métier d'élu identifiées, tant dans le domaine des professionnels que celui des élus, éclairent le rôle des élus à l'échelon métropolitain. À la

---

534CADIOU S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », *op. cit.*, p. 186.

535BÉRARD Y., « Consultant », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », p. 86.

536*Ibid.*, p. 89.

537Il précise que « Repris et utilisés, sans la précaution d'une définition précise et d'une réflexion sur leur pertinence et leur intérêt pour l'analyse, ces concepts et ces notions sont à l'origine de réflexes intellectuels, d'expressions convenues et de constats d'évidence qui sont de moins en moins interrogés et qui contribuent ainsi (par l'effet de certitude) à établir des discours, susceptibles de fonctionner comme caution scientifique » In MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France: Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, 2007, p. 88-89.

manière d'Anne Mévellec, le métier politique est conçu « en tant que rôle et identité sociale ». Celui-ci « fait l'objet de ses propres prescriptions, contraintes et intériorisations des systèmes de représentation, qui guident sa pratique »<sup>538</sup>, ce qu'il s'agit d'analyser. La progressive complexification des dispositifs d'action publique permettrait de soutenir, à l'instar de Dominique Lorrain, que le comportement des acteurs a évolué, laissant la responsabilité de gouverner dans les mains des experts : « Plus de lois, plus de règlements, plus de circulaires ; les différentes commissions de simplification administrative régulièrement créées en donnent la mesure. Ce registre classique de l'action s'est vu complété par une multiplication des standards et des normes »<sup>539</sup>. Les élus ont-ils cédé la place aux experts ?

Les élus cherchent à accéder à la place d'experts, en maîtrisant au mieux leurs « dossiers ». Puisque leur activité politique comporte une dimension cognitive, celle de mettre en mots et en sens une identité territoriale, institutionnelle et politique, elle est directement liée au savoir que l'institution valorise. L'hypothèse rejoint l'évolution de la structuration du métier d'élu local, soulignée par de nombreux chercheurs depuis les années 1990. Anne Mévellec en fait la synthèse, se référant aux travaux de Jacques Lagroye<sup>540</sup> : « L'acquisition de connaissances et de compétences devient nécessaire pour pratiquer une carrière politique. Cette spécialisation des tâches politiques est accompagnée par leur rémunération, qui permet alors une certaine diversification sociale du corps politique. Ainsi, selon une tendance générale, l'amateur éclairé devient un professionnel de la politique »<sup>541</sup>. Le rôle de l'élu évolue, son objectif est d'être spécialiste de l'action publique menée et de maîtriser ses « dossiers ». Entre eux, les élus se reconnaissent experts et définissent leur métier politique.

La communauté d'agglomération devient progressivement une nouvelle arène pour les élus municipaux en charge de l'éducation. En 1999, seulement deux élus en charge de l'éducation sont présents sur la scène métropolitaine, dont Jacques Quitarie, présenté dans les documents d'archives de la direction générale de la Métro, comme « premier adjoint à Passerin, conseiller communautaire sur l'avancée de la thématique “éducation formation” de la politique de la ville et à l'échelle de l'agglomération »<sup>542</sup>. Il est accompagné lors des premiers groupes de travail des

---

538MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, op. cit., p. 19.

539LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », op. cit., p. 164-165.

540LAGROYE J., B. FRANÇOIS, et F. SAWICKI, *Sociologie politique*, op. cit. (Chapitre 3 : Les organisations politiques).

541MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, op. cit., p. 360.

542Courrier d'invitation du directeur générale des services de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole au « groupe intercommunal “éducation formation” », 26 avril 2001.

conférences évaluatives par Madeleine Louis, élue à Ongis. Alors que Madeleine Louis disparaît des arènes métropolitaines dès le début des années 2000, l'ensemble des adjoints à l'éducation des 26 villes de l'agglomération sont conviés en 2007 à participer au groupe de suivi de la thématique « éducation formation ». Cette invitation se répète les années suivantes, en 2008 puis en 2009. Cette instance n'est pas réservée aux élus, puisque d'autres acteurs y sont conviés, notamment des professionnels. Dès 2010, des « Commissions éducation » se mettent en place, visant à réunir l'ensemble des élus délégués à l'éducation des villes de l'agglomération. De 2011 à 2013, huit commissions se réunissent, dont cinq portant sur la Refondation de l'école, la réforme des rythmes scolaires et le projet éducatif de territoire de fin 2012 à fin 2013. Sont majoritairement présents les élus dont la commune est partie prenante du dispositif de réussite éducative. L'implication des élus va grandissant, notamment par leur présence répétée au sein du conseil d'administration du groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative ». De 2006 à 2013, le C.A se réunit au total 31 fois, à hauteur d'une moyenne de quatre C.A par an. Les élus sont invités et assistés par leurs techniciens lors de ces C.A, qui sont principalement centrés sur des questions gestionnaires et administratives. L'implication des élus se formalise donc surtout autour du dispositif de réussite éducative et de l'instance juridique qu'est le GIP.

Qui sont les élus en charge de l'éducation au sein de l'agglomération et plus particulièrement du GIP ? La majorité des adjoints à l'éducation ont entre 50 et 70 ans en 2012 et les femmes sont largement majoritaires sur cette délégation, puisqu'on ne compte que cinq hommes élus sur les 28 communes qui constituent la communauté d'agglomération. Particulièrement sur les neuf communes du DRE, on compte un homme pour huit femmes. Sur ces neuf adjoints, quatre sont encore en activité en 2012, dont une enseignante, une chef de service d'une structure d'accueil pour personnes handicapées, une formatrice et coach et une sage-femme. Pour cinq adjoints, il s'agit de leur premier mandat sur la commune. Bien qu'ils soient pour la plupart appuyés par des conseillers délégués ou municipaux sur le champ de l'éducation, leur mandat n'est dans l'ensemble pas valorisé sur l'échelle des délégations municipales : seulement deux adjoints sont placés deuxième sur dix et troisième sur huit au sein de leurs équipes. Les six autres sont placés dans la moitié basse de l'équipe.

Figure 14: État des lieux des élus en charge de l'éducation au sein des villes portant un DRE, 2012

Commune	Sexe	Délégation	Classement	Autres délégations en lien avec l'éducation
Aubigné	Femme	Éducation, petite enfance	3 <sup>e</sup> sur 8	Sport, loisirs, enfance, jeunesse (7 <sup>e</sup> adjointe)
Combes	Femme	Éducation	2 <sup>e</sup> sur 10	Jeunesse (Conseiller municipal)
Montvert	Femme	Éducation Populaire (écoles, enfance)	7 <sup>e</sup> sur 8	Jeunesse (Conseiller municipal), Petite Enfance (Conseiller municipal)
Naumur	Homme	Éducation	13 <sup>e</sup> sur 22	Jeunesse (20 <sup>e</sup> adjoint)
Ongis	Femme	Garantir les moyens de l'éducation pour tous	7 <sup>e</sup> sur 8	Favoriser l'épanouissement de la petite enfance (Conseiller délégué)
Saint-Gelais	Femme	Éducation	5 <sup>e</sup> sur 5	
Saint-Vallier	Femme	Enseignement et restauration municipale	9 <sup>e</sup> sur 11	Jeunesse (4 <sup>e</sup> adjoint), Enfance, petite enfance (5 <sup>e</sup> adjoint)
Vanuxen	Femme	Éducation, restauration municipale et temps libre	10 <sup>e</sup> sur 11	Petite enfance, santé et handicap (9 <sup>e</sup> adjointe)
Ventadour	Femme	Éducation et jeunesse	7 <sup>e</sup> sur 8	

La thématique éducation est particulièrement investie par les femmes ce que l'élue à l'éducation de Combes analyse : « On ne met pas n'importe où les femmes... sur l'éducation, l'enfance, l'action sociale. Sur les postes intéressants, il n'y a pas les femmes. C'est un leurre la parité, l'égalité, la mixité, car sur le terrain, les faire pratiquer, c'est autre chose »<sup>543</sup>. S'il n'est pas possible d'opérer une enquête statistique eu égard aux données dont nous disposons, les travaux de Rémi Le Saout et de Sébastien Vignon montrent que ce sont « les élus qui détiennent les positions les plus élevées au sein de la hiérarchie des postes électifs municipaux qui sont les plus à même de s'imposer sur le marché politique intercommunal »<sup>544</sup>. Pour Anne Mévellec, « la hiérarchisation des mandats municipaux trouve dans l'intercommunalité un amplificateur »<sup>545</sup>. On suppose à l'inverse que, bien que présents sur la scène métropolitaine, les élus des communes engagées dans le DRE n'ont pas un pouvoir très étendu au sein de leurs équipes ni au sein des instances métropolitaines tel que le conseil de communauté. Si la question éducative ne semble pas portée au sein des conseils municipaux ni ne fait l'objet d'un fort investissement politique sur la scène métropolitaine, on peut supposer que le profil des élus

543Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville de Combes, 18 septembre 2013.

544VIGNON S., « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 24.

545MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, op. cit., p. 369.

montre la faiblesse de ces délégations dans la hiérarchie symbolique des postes politiques communaux. Les élus ont une trajectoire partisane récente : sur les neuf élus, cinq effectuent leur premier mandat politique, deux autres étaient déjà sur l'éducation et les deux derniers étaient sur une autre délégation. Par ailleurs, six élus sur neuf sont issus des domaines de l'enseignement, associatif ou social. Deux ont été recrutées sur la délégation pour leur engagement en tant que parents d'élève dans la FCPE. Certaines élues soulignent leur expérience de mères avec leurs enfants, en contact avec d'autres familles et engagées dans les conseils d'administration des établissements scolaires.

L'élue d'Aubigné fait état de son parcours :

« J'étais parent d'élève, à l'époque j'avais une fille, et je me suis pas mal investie jusqu'à être présidente de la FCPE. Avec des contacts avec les élus bien sûr, voire le maire et le maire m'a proposé de faire partie de son équipe en 2001 ».

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Aubigné, 18 septembre 2013)*

Quant à l'élue d'Ongis, c'est son engagement associatif dans son quartier qui marque son entrée en politique, mais elle lie également le fait d'avoir été mère avec sa délégation.

**M. P :** Alors peut-être que tu peux me raconter pour commencer ton engagement dans la politique, pourquoi tu t'es engagée et puis pourquoi tu en es venue à l'éducation.

**Élue d'Ongis :** Alors la politique. Alors moi j'y suis arrivée un petit peu par hasard, c'est-à-dire que j'avais une vingtaine d'années, que j'habitais Ongis depuis que j'avais dix ans et à 20 ans, j'étais étudiante, j'avais mes frères qui galéraient un petit peu pour trouver un travail, avec leurs copains de quartier. Je suis allée au centre social du Roitelet, comme ça, pour voir qu'est-ce qu'on pouvait faire pour aider ces jeunes. À l'époque il n'y avait pas de maison cantonale pour l'emploi, de MCPEF [maison cantonale pour l'emploi et la formation], de voilà... je suis allée voir la directrice et tout en discutant avec elle, elle m'a dit bah si tu veux on peut essayer de monter quelque chose avec des ingénieurs d'HP [Hewlett Packard]. Bon moi toute jeune, j'ai pris contact et on a organisé des permanences d'accueil jeunes chômeurs dans la maison de quartier du Roitelet, c'était une fois par semaine, ou tous les quinze jours, je ne sais plus et avec toujours deux ingénieurs toujours bénévoles, on recevait des jeunes. Et puis après j'ai fréquenté la maison de quartier, l'association d'aide aux devoirs et en 89 Yves Senalier faisait sa liste et avait entendu parler, et il cherchait des jeunes, et on s'est rapproché de moi, je ne sais plus si c'était lui ou s'il avait fait appeler quelqu'un à la maison, pour voir si voilà « est-ce que ça vous intéresserait de faire partie de la liste du maire »... j'avais commencé à goûter un petit peu à tout ce qui était intérêt collectif et c'est comme ça que je suis partie, que j'ai dit oui à l'époque. J'étais pas du tout d'une famille militante, mes parents étaient italiens, ils avaient immigré en 61, des parents qui n'avaient pas étudié, donc qui n'étaient pas du tout là-dedans, donc même moi j'étais italienne, française et c'est à mon mariage, à 23 ans où j'ai pris la décision d'être plutôt française, et j'ai gardé quand même en souvenir mon passeport. Donc j'ai fait un premier mandat municipal, sur les questions plutôt de la petite enfance. Ça tombait

bien, j'étais jeune maman, donc voilà je me suis retrouvée avec ce genre de dossier.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

Si leurs parcours diffèrent, leurs engagements politiques débutent par une délégation en lien avec l'éducation. L'enquête conduite auprès des mairies ainsi que les entretiens menés avec les trois élues de Combes, Ongis et d'Aubigné montrent que les élus à l'éducation sont d'abord des femmes, recrutées pour leur insertion dans des réseaux associatifs davantage que partisans. Cela permet d'esquisser des pistes d'analyse afin de comprendre pourquoi la variable partisane n'est pas citée lors des entretiens menés et fait très rarement l'objet de discussions lors des instances politiques métropolitaines, tel que le conseil d'administration du GIP.

Les élus soulignent davantage leur maîtrise et leur connaissance des dossiers plutôt que leur engagement partisan dans la définition de leur rôle, voire de leur métier d'élu. Les élues de Combes et d'Ongis regrettent que leur fonction municipale ne soit pas plus reconnue comme une profession et ne fasse l'objet d'une rémunération.

La question de la rémunération revient à plusieurs reprises lors de l'entretien mené avec l'élue d'Ongis :

**M. P :** Dans une même équipe municipale, les adjoints sont indemnisés et les conseillers municipaux ne le sont pas ? Comme ça se passe ?

**Élue d'Ongis :** Nous, dans beaucoup de communes, c'est comme ça. C'est que les conseillers municipaux souvent quand ils démarrent ils se disent, bon pffiu... ils ne sont pas indemnisés. Après il y a les conseillers délégués qui ont une première indemnisation, donc moi j'ai été conseillère déléguée sept ans sur le logement. Donc là, en fonction de la taille de la commune l'indemnité varie. Un adjoint au maire sur Naumur, il va toucher 2 200 à 2 500 à 3 000 euros, d'accord ?

**M.P :** D'accord.

**Élue d'Ongis :** À Ongis, ça va être 780 euros donc tu ne peux pas travailler, tu ne peux pas arrêter ton travail. Surtout si c'est un poste de cadre, bon après ça se discute hein... Les élus, nous on veut bien donner de notre temps, mais on ne veut pas perdre non plus, faut qu'on vive aussi...

Plus loin, elle m'explique pourquoi elle a dû faire une pause dans son engagement politique lorsque ses enfants étaient petits.

**Élue d'Ongis :** Malheureusement, j'ai dû arrêter, car je n'étais pas indemnisée justement et je ne pouvais pas financer des gardes d'enfants, et c'est ça qui a un moment donné fait que je pouvais donner de mon temps, mais pas de mon argent. C'était compliqué pour moi de payer une nourrice pendant que j'allais aux réunions. Peut-être que si j'avais eu une indemnité... C'est pour ça que je pense qu'on devrait tous avoir à des niveaux différents, mais pour au moins subvenir... C'est pour ça que ça ralentit l'investissement des femmes, parce qu'à un moment donné c'est pas pris en compte. S'il y avait le statut avec une indemnité pour tous qui varie en fonction du nombre de dossiers... je pense qu'avec une petite indemnité ça m'aurait suffi. Donc j'ai

dû quitter en 1994, car ma troisième allait naître.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

Pour cette élue, l'engagement de la ville dans de nouveaux réseaux et projets demanderait une refonte du métier d'élu, afin qu'elle ait les moyens de s'engager à plein temps pour sa délégation.

**Élue d'Ongis :** Mais pour cela il faut des moyens, ça veut dire qu'il faut que je réduise mon temps de travail, que j'aie comme les autres à un moment donné une indemnité... Tant qu'on n'est pas dans le statut de l'élu, la problématique elle est là. Ça fait des années, qu'on parle, les militants, qu'il faut revoir le statut de l'élu pour que les choses soient claires, qu'on évite les cumuls de mandats... S'il y a tout ça, ça n'est pas pour rien, c'est qu'à un moment donné on nous demande de nous professionnaliser. De plus en plus. Tout le monde ne peut pas être élu aujourd'hui et ça c'est pas normal. On n'est pas représentatif des habitants, on n'a pas de paysan, on n'a pas d'ouvriers, on n'a pas... Si ça t'a pas un minimum, si t'arrive pas à prendre la parole, si tu ne sais pas lire les dossiers... tout ça, tu es vite en difficulté. Quand tu vois la Métro, on arrive, on te donne des dossiers, il faut être en capacité de décider, mais c'est n'importe quoi. Même si on nous envoie deux jours avant, on n'a pas que ça à faire. Et toutes les villes n'ont pas quelqu'un qui peut aider, à la lecture, à la synthèse... Des fois on arrive en réunion Métro, on n'a pas eu le temps d'en parler ni avec le maire, ni avec les autres élus... donc on vient, car le maire nous fait confiance, on connaît les politiques de la commune, donc on peut être dans le débat. Mais on pourrait travailler autrement. Il y a encore plein de choses à améliorer.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

Pour les élus, leur professionnalisation passe par la maîtrise des dossiers, que la participation de la ville aux instances métropolitaines accentue, puisque les éléments de discussion sont « technicisés ». En d'autres termes, les élus doivent travailler leurs arguments en se fondant sur des connaissances spécialisées. C'est sous le signe du « travail » que l'élu acquiert une place et une légitimité au sein de son équipe et du maire, mais également auprès des techniciens du service éducation.

Lors des trois premières années de mandat de l'élue d'Aubigné, elle endosse un double rôle, celui de l'élue et de la technicienne :

« J'avais un petit peu la connaissance de comment ça fonctionnait par mon rôle à la FCPE, mais j'ai commencé à prendre mon bâton de pèlerin, car je n'ai pas trouvé beaucoup de dossiers de mon prédécesseur. Je suis partie à la pêche et j'ai rencontré avec les techniciens, parce que je n'avais pas non plus de directrice éducation, il n'y avait personne. Donc c'est vrai que pendant un petit moment, au moins trois ans, j'avais un peu le rôle... j'allais aux réunions techniques. Après j'ai beaucoup insisté, j'ai dit non il faut, on a vraiment besoin de quelqu'un à l'éducation parce que je ne peux pas avoir la double casquette ».

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Aubigné, 18 septembre)*

2013)

La délégation éducation n'était pas structurée au sein de cette mairie : pas de service technique, pas d'archives classées, et donc pas de suivi sur le long terme. La valorisation par l'élue de sa maîtrise technique de la délégation s'explique en partie par les conditions structurelles d'apparition de cette délégation au sein de la ville. Il lui a fallu structurer l'ensemble de la délégation sur sa commune, en assumant un rôle politique et technique.

Pour l'élue d'Ongis, le travail est également au cœur du métier d'élue :

« Voilà, moi j'ai toujours travaillé, c'est le travail, la reconnaissance par mon travail, mais on ne m'a pas fait de fleurs, je n'ai jamais eu de cadeaux. C'est différent en fonction des gens, il y a des élus qui sont très opportunistes, ils vont se placer là où il faut, ça n'est pas pour cela qu'ils travaillent plus et des fois il y a des injustices. C'est un milieu où il y a beaucoup d'injustices dans la politique pour les élus. Donc il faut vraiment y croire, il faut être accroché à autre chose qu'à ça. Parce qu'il y a des gens, parfois c'est... il y a des gens qui sont là, on s'interroge, qu'est-ce qu'ils font, il n'y a pas de transparence... bon en même temps chacun doit être dans son domaine, on ne peut pas être partout. **Je ne suis pas partout, mais tout le monde sait que je travaille. Le maire jamais il m'interpelle... au contraire il me freine le maire...**

[...]

**Après on s'interroge aussi sur les techniciens, directeurs généraux de service ou des adjoints, il faut faire sa place, montrer sa crédibilité devant le technicien. Voilà, aujourd'hui je pense que je l'ai, mais par le travail, par la présence sur le terrain, à chaque fois qu'il y avait besoin, la pertinence, comment on fait avancer les dossiers.** Mais on peut très bien avoir des techniciens qui fonctionnent tous seuls, qui vous font juste valider. Mais moi je trouve que c'est pas ça être un politique engagé, là c'est seulement occuper une fonction pour qu'une organisation le fasse, mais ça n'est pas faire de la politique. Pour moi, la politique c'est dire à Marianne Gomid, "je ne suis pas d'accord avec toi" et je lui explique pourquoi ou lui dire "bah tu vois, moi, j'ai cette idée, cette idée" et puis finalement elle, elle réfléchit et là on est vraiment un vrai binôme de travail.

[...]

Après je vois tiens, ils ont retenu une idée, ça c'est gratifiant pour l'élue quand il voit qu'à un moment donné les services se rendent compte qu'ils ne sont pas dans la toute puissance et qu'il n'y a pas qu'eux qui peuvent avoir de bonnes idées. **L'élue, s'il est près de son dossier, qu'il s'intéresse eh bien il a aussi des idées.** Mais des fois on a l'impression que certains élus ne se sentent pas du tout entendus.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

Quant à l'élue à l'éducation de la ville de Combes, cette thématique du travail revient également avec force lors de l'entretien :

**M.P :** Est-ce que vous allez souvent dans les écoles ?

**Élue de Combes :** Alors moi, je vérifie tout ce qu'on me dit. Par exemple, quand j'entends que les femmes de ménage qui travaillent dans les écoles en profitent pour ne pas travailler pendant leurs horaires, car c'est à côté de leur quartier, de chez elles, j'y vais, je regarde et je fais une réunion. J'informe que par exemple, s'il leur arrive



quelque chose, qu'elles ont un problème de santé suite à un accident pendant ce temps, par exemple quand elles traversent la route, ça peut poser de gros problèmes. Ce sont des choses très bêtes de la vie, mais qui peuvent arriver. Je reçois des agents qui font remonter des dysfonctionnements, je vérifie, sans être dans le flicage. Ça m'a joué des tours, ça, au début de mon mandat. Au début, j'avais une grande confiance. Sur le terrain, que la ville ait 23 000 habitants ou 600 habitants, les gens viennent vous le dire. **Il y a eu un gros dysfonctionnement au niveau du service et il a fallu travailler. On attend qu'un élu soit là quand on en a besoin. Mais moi, si c'est pour me secouer à une inauguration, qu'on me mette à un brunch avec une robe ou une manifestation, je ne suis pas la bonne personne pour ça...**

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville de Combes, 18 septembre 2013)*

Leur perception du métier d'élu est fortement marquée par un travail proche de celui des techniciens. Bien que les élus se défendent d'avoir les mêmes missions que les techniciens, ils endossent un rôle technique, partageant les idées et parfois la mise en œuvre, comme l'élue de Combes le souligne à propos des dysfonctionnements dans les écoles. Leur rôle est défini en partie en fonction de leur relation avec les techniciens, qui investissent le domaine politique<sup>546</sup>.

Le processus de professionnalisation des élus les conduit « à revendiquer une légitimité fondée sur le savoir-faire professionnel, complémentaire de la légitimité démocratique », comme le soulignent Laurent Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier<sup>547</sup>. Les élus métropolitains, en mobilisant des registres techniques et par leur présence auprès des techniciens se rapprocheraient de ces derniers. Cette « socialisation par frottement »<sup>548</sup> lisse voire rend invisible la distinction entre administration et milieux décisionnels. La professionnalisation est pour partie le fait des fonctionnaires territoriaux qui, par la technicité des sujets et leur expertise, participent à la formation gestionnaire des élus et à la transformation de leur rôle<sup>549</sup>. Le fait que la fonction d'élu soit considérée comme un métier par les élus les conduit également à « développer des référentiels similaires à ceux de leurs équipes administratives »<sup>550</sup>. L'évolution du métier d'élu vers la figure d'expert se double également sur le terrain d'enquête par un profil particulier des élus délégués à l'éducation. Leur engagement en tant qu'élues femmes sur l'éducation rejoint le profil d'élu dressé par Delphine Dulong sur son enquête sur la

---

546Le chapitre 3 montre que les techniciens ont tendance, à l'échelon du service politique de la ville de l'agglomération, à endosser un rôle de « politisation fonctionnelle » aux côtés des élus.

547ARNAUD L., C. LE BART, et R. PASQUIER, « Introduction : Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 13.

548Ibid., p. 14.

549BILAND É., *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 62.

550PASQUIER R., « Politiques locales », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 446.

subversion en politique. Elle montre que le recrutement d'élus dans « les viviers associatifs, amicaux ou même familiaux plutôt que partisans » et davantage dans les métiers de l'enseignement que de l'entreprise, a écarté du recrutement « les femmes déjà engagées dans la compétition et bien insérées dans des réseaux militants »<sup>551</sup>. Les élues déléguées à l'éducation sont des femmes aux profils profanes qui se disent peu intéressées par la carrière politique. Lorsqu'elles s'engagent en politique, elles le font à distance de toute velléité partisane, et avant tout en développant des capacités techniques. Les élus observés s'appuient sur des capacités de gestion administrative et financière, de montage de dossiers et de conduite de projets. Ils apparaissent comme des « élus experts »<sup>552</sup>. La professionnalisation des élus renforcerait ainsi le savoir technique comme une expertise légitime, les élus étant à la recherche de compétence et d'efficacité<sup>553</sup>.

Le savoir d'agglomération se développe sous la forme de l'expertise, des connaissances et des compétences spécialisées, qui s'appuient sur des acteurs extérieurs que sont les « experts », notamment les consultants. L'expertise est cultivée par les acteurs de l'institution, des techniciens aux élus, qui se veulent spécialistes de leurs « dossiers ». Le savoir expert, à distance des réalités sociales se développe d'autant plus à l'échelon métropolitain que l'organisation administrative et gestionnaire complexe pèse dans le fonctionnement institutionnel. Pour Marion Paoletti, dans un ouvrage consacré à la participation des habitants aux institutions du bassin grenoblois, « il y a désormais des spécialistes des affaires politiques et par conséquent des non-spécialistes, c'est-à-dire tous les autres, les citoyens »<sup>554</sup>. À l'échelle de l'institution métropolitaine, ce savoir expert fait des responsabilités locales une affaire de spécialistes, politiques ou administratifs, à distance des citoyens.

La mobilisation de savoirs issus du champ de l'expertise questionne quant à une possible dépolitisation de l'action à l'échelon métropolitain. La connaissance spécialisée et la gestion des dossiers deviennent-elles une priorité politique ?

---

551DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *op. cit.*, p. 260.

552VIGNON S., « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », *op. cit.*, p. 27.

553BECQUART-LECLERCQ J., « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 1, p. 52-54.

554PAOLETTI M., « Démocratiser d'abord », *La république antiparticipative. Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris, l'Harmattan, coll.« Questions contemporaines », 2009, p. 33.

## B. Les lieux du politique, ni arènes, ni forums

Depuis 1999, les lieux politiques consacrés à la question éducative métropolitaine ont évolué. Des groupes de suivi, aux mercredis de l'éducation, aux commissions éducation puis aux conseils d'administration du GIP, les objectifs et les formats ont varié. Bien qu'ils soient majoritaires dans ces lieux, les élus municipaux et communautaires ne se retrouvent pas en huis clos. Parmi les instances métropolitaines, la commission politique de la ville de la communauté d'agglomération constitue l'unique lieu où les élus peuvent se rencontrer entre eux. Y siègent uniquement les élus en charge de la politique de la ville, mais à laquelle les techniciens de l'agglomération du service politique de la ville sont invités jusqu'en 2014<sup>555</sup>. Au niveau politique, la thématique éducation est partagée avec d'autres institutions, qui poursuivent leurs propres objectifs, tout comme l'est la gestion technique de la thématique éducative<sup>556</sup>. Pourtant, ces lieux sont des lieux où les élus échangent et parfois participent à une prise de décision qui engage l'institution métropolitaine. Ils permettent d'observer les élus au cœur des enjeux de places, de pouvoirs et de légitimité qu'ils partagent entre eux, mais également avec les représentants de l'inspection d'académie ou de la préfecture<sup>557</sup>.

Cette partie cherche à comprendre sur quoi le pouvoir politique s'appuie à l'échelon métropolitain. Comme tout lieu de pouvoir, l'accès et les comportements admis au sein des instances métropolitaines sont régis par des règles implicites. Comme le souligne Tobias Girard, « Quand le pouvoir apparaît, sa trace est toujours marquée de divisions hiérarchiques, de fragmentations, de barrières et de laissez-passer, d'interdits et de droits légitimes »<sup>558</sup>. Comment

555Lors du changement des exécutifs municipaux et communautaires après les élections de 2014, de nouvelles règles seront adoptées au sein de ces commissions.

556Les chapitres 5 et 6 montrent que la gestion de l'action éducative métropolitaine par les techniciens est partagée avec d'autres institutions, notamment le pilotage du GIP « objectif réussite éducative », mais également de l'ensemble de la thématique éducation, par le jeu de financements croisés de la politique de la ville.

557En 2012, la commission éducation est composée des adjoints à l'éducation des villes, mais également de leur directeur éducation et des affaires scolaires ou de l'enseignement, de la communauté d'agglomération, des représentants de l'association des Francas de l'Isère, de la Ligue de l'Enseignement, du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère, de la direction des services départementaux de l'éducation nationale, de la caisse d'allocations familiales de l'Isère ainsi que la direction départementale de la cohésion sociale. Quant au conseil d'administration du GIP « objectif réussite éducative », il était constitué en 2012 de la préfecture, de la direction des services départementaux de l'éducation nationale, de la trésorerie générale, du conseil général de l'Isère, de l' élu en charge de l'éducation au niveau de la communauté d'agglomération et des élus des villes engagées dans le DRE. Ces instances sont des compositions pluri-institutionnelles à l'image des objets auxquels elles sont consacrées, du DRE à la question éducative à l'échelon d'agglomération.

558GIRARD T., *Les pouvoirs du danger. Zone industrielle de Fos-sur-Mer. Anthropologie politique des risques industriels et du conflit de l'incinérateur.*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2012, p. 267.

le pouvoir politique se légitime et existe en se dotant de règles et d'implicites, formant un entre-soi entre élus ? Les formes du pouvoir s'expriment par des rites et des symboles qui participent à qualifier l'objet de politique. Marc Abélès souligne l'importance du rite et notamment la dimension émotionnelle sur laquelle il s'appuie<sup>559</sup>. L'identification des rites politiques permet de comprendre comment le pouvoir politique métropolitain est lié à la force symbolique qui l'institue. L'ensemble de ces éléments participe à activer le processus de politisation, tel que le souligne Jacques Lagroye : « ce qui caractérise toutes les formes de politisation envisagées ici est un mécanisme de requalification des objectifs assignés à l'action : de sociaux, ou culturels, ou religieux, et ainsi de suite, ils “deviennent” politiques, dans une sorte de reconversion – partielle ou totale – des finalités qui leur sont assignées, des effets qui en sont attendus et des justifications qu'on peut en donner »<sup>560</sup>. Cette requalification symbolique et politique de l'action éducative métropolitaine fabrique des enjeux politiques, mais également une place pour la communauté d'agglomération.

La section se compose de trois parties. Dans un premier temps, l'analyse porte sur le rôle et la figure de l'élus en charge de l'éducation au sein de la communauté d'agglomération. En tant que médiateur au sein des instances métropolitaines, cet élu incarne et représente le rôle et les intérêts de la communauté d'agglomération sur cette thématique. Dans un deuxième temps, la porte des instances s'ouvre, pour comprendre ce qui se joue collectivement, entre les élus, dans l'entre-soi politique et les jeux de places. La confiance et l'entre-soi règnent dans l'objectif de construire un consensus métropolitain sur la question éducative. Dans un troisième temps, le regard porte sur ce consensus, afin de saisir les enjeux présents dans les lieux politiques. Les enjeux se révèlent avant tout techniques et programmatiques, ôtant au caractère politique sa conflictualité sociale.

## **1. Représenter l'agglomération : brider le leadership**

Le pouvoir est lié à la force politique qui l'institue, ce que l'anthropologie des États traditionnels s'est employée à montrer, autour des processus de divination de la souveraineté et les rites qui l'entourent<sup>561</sup>. Le pouvoir institué, lorsqu'il est incarné, peut prendre diverses formes. Le vice-président en charge de l'éducation dans le cadre de la politique de la ville de l'agglomération grenobloise tiendrait un rôle de leader, eu égard au système institutionnel et aux réseaux dans

---

559 ABÉLÈS M. et P.-H. JEUDY, *Anthropologie du politique*, Paris, A. Colin, 1997, p. 253.

560 LAGROYE J., « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 367.

561 Voir à ce propos ABÉLÈS M. et P.-H. JEUDY, *Anthropologie du politique*, op. cit.

lesquels il évolue. La figure du leadership renvoie à un type de configuration particulier où « un acteur parvient plus ou moins durablement, plus ou moins visiblement à occuper une position dominante dans le jeu politique, voire dans des jeux imbriqués »<sup>562</sup>. La notion de leadership porte cependant le risque d'être essentialisée. L'élu métropolitain serait un leader au regard de ses caractéristiques particulières, alors qu'il s'agit d'abord d'un rôle institué et en situation. Il nous faut comprendre le leadership comme « un processus d'imputation collective d'un enjeu de leadership » pour reprendre les termes de Fabien Desage<sup>563</sup>. L'élu endosse un rôle de leadership, car il évolue dans une configuration institutionnelle et politique qui le lui permet. Cette configuration est notamment marquée par l'équilibre historique de la communauté d'agglomération formé entre la ville-centre et les nombreuses petites villes constituant l'agglomération, ces dernières ne disposant que peu de ressources sur leur politique éducative. La thématique éducation, lors de sa création et au cours des années suivantes, ne bénéficie pas d'une habitude de coopération entre les villes de l'agglomération<sup>564</sup>.

L'élu métropolitain est reconnu comme leader par son rôle de médiateur. Les caractéristiques des concepts de « généraliste » et de « courtier » élaborés par Olivier Nay et Andy Smith, permettent de qualifier le rôle de médiateur de l'élu et la dynamique politique qu'il cherche à créer. L'activité de généraliste lui permet de « construire du “sens commun” entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations », c'est-à-dire entre les différentes villes et institutions. Celle de courtier se situe sur un plan opérationnel, puisque l'élu est conduit à « rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts »<sup>565</sup>.

Dans un premier temps, le regard porte sur le rôle de l'élu métropolitain, du fait de son histoire, de ses ressources et de son insertion dans de multiples réseaux. Il endosse un rôle de médiateur et d'intermédiaire entre tous les niveaux de gouvernement (national, communal, départemental et métropolitain) et fait le lien entre les périodes de l'histoire de l'action éducative

---

562LAGROYE J., « Leadership en question. Configuration et formes de domination », *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 47.

563DESAGE F., « Le leadership politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie », *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 107-123.

564Historiquement, comme nous l'avons souligné en introduction, mais également au travers du fonctionnement technique du GIP, la communauté d'agglomération peine à créer une culture commune entre les villes qui soit autre que gestionnaire.

565NAY O. et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 47-86.

métropolitaine. Dans un second temps, l'analyse montre que c'est au regard de ce rôle qui lui permet de jouer les courtiers auprès des villes, que ces dernières lui imputent un rôle de leader.

#### **a. L'élu communautaire à l'éducation : un rôle de médiateur**

La thématique éducation s'est construite autour de l'élu à l'éducation, puisqu'en 1997, avant même d'être nommé (en 1999), il envoie en tant que maire-adjoint de Passerin à la communauté de communes une contribution de deux pages intitulée « Temps libre des enfants et des jeunes, quelle politique à l'échelle de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise ? ». Il devient ensuite conseiller communautaire de la communauté d'agglomération sur la thématique « éducation formation » de la politique de la ville et en 2006 président du GIP « objectif réussite éducative ». En 2010 il est 12<sup>e</sup> vice-président « chargé du personnel, de la formation et de l'éducation dans le cadre de la politique de la ville ». Son mandat de président du GIP lui permet d'affirmer clairement sa place de leader, en invitant les membres du GIP à se réunir, en ouvrant les séances et en actant les votes et les délibérations. Il cumule d'autres mandats, notamment dans sa ville où il est tour à tour premier adjoint au maire de 1995 à 2010, maire par intérim et suppléant de la députée PS de l'Isère de 2010 à 2012, huitième adjoint au maire en 2012, puis conseiller délégué en 2014. Il est également président délégué du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère<sup>566</sup>, membre du bureau national du réseau français des villes éducatrices<sup>567</sup> puis membre du conseil national de l'innovation pour la réussite éducative. Il a également été administrateur de la CAF de l'Isère. De formation, il est enseignant du premier degré et a été mis à disposition des Francas de l'Isère en tant que délégué départemental, puis secrétaire général jusqu'en 2002. Son engagement dans la politique en 1968 s'inscrit dans un réseau politique, aux côtés d'élus politiques, notamment des anciens ministres et des résistants.

Il témoigne de son engagement lors d'un entretien en juillet 2014, alors qu'il a quitté ses fonctions à la communauté d'agglomération et au GIP, suite aux élections municipales et communautaires de 2014 :

« J'ai eu la chance de rencontrer Pierre Mendès France et Dubedout. Ça se passait 67 rue Thiers. À l'époque j'étais avec ma femme, on n'était pas mariés, mais on vivait dans un appartement en face de chez ma grand-mère. Il y avait à traverser le palier. Mon

---

<sup>566</sup>Les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux, qui ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des collectivités. Source : [URL : <http://www.fncdg.com>]. Les collectivités de moins de 350 agents y sont affiliées obligatoirement, les autres collectivités peuvent bénéficier de leurs prestations si elles le souhaitent.

<sup>567</sup>Le réseau français des villes éducatrices est une association qui réunit des villes et des communautés d'agglomération afin d'échanger et de construire des orientations communes sur l'éducation et la place des collectivités locales dans l'action éducative.

père ne s'entendait pas très bien avec elle, mais moi j'étais souvent chez elle. Ça a été la première femme élue à la municipalité, enfin non, on disait désignée à l'époque. Elle a fait partie de la fondation du PSA [parti socialiste autonome] qui est devenu le PSU [parti socialiste unifié] après. Avec mon équipe de normaliens, on m'avait demandé d'organiser la venue de Mendès France à Grenoble, on s'activait. J'ai rencontré des personnes célèbres de la résistance grâce à elle. Elle recevait des personnes célèbres chez elle. J'ai été fait de cela. Je suis issu de cela. J'ai connu le fils du grand résistant Huiler, sur le plateau du Vercors, le père Rabaut aussi. Je connais très bien Marie-Jo Chambart de Lauwe<sup>568</sup> aussi, qui est très connue pour sa résistance pendant la guerre. Je l'ai connue quand j'étais permanent aux Francas. On avait écrit des cahiers de doléances en 1988. Je l'ai redécouvert 20 ans plus tard, quand elle était présidente de Mémoire Résistance. Elle est venue témoigner avec Bordet dans les collèges, elle avait 92 ans. Là, j'ai vraiment pu voir le respect des lycéens face à cette femme de 92 ans ! J'ai connu aussi Olivier Vallade, qui est le président de l'association des amis du musée et Raymond et Lucie Aubrac, qui sont les grands-parents de Vallade. On a une vidéo, où on me voit faire une embrassade à Raymond Aubrac. Ce sont des moments forts. J'ai connu ces gens-là. J'ai vraiment eu la chance d'avoir rencontré ces gens exceptionnels. Ça façonne l'individu. C'est comme d'avoir rencontré tous les chronobiologistes, c'est une chance. Et ce sont des gens très compréhensifs. Quand j'étais en CP [en tant qu'enseignant] à Combes, j'avais un inspecteur très ouvert, il m'a laissé faire le tour des méthodes scolaires dans toute l'Europe. La contrepartie, c'est que je devais faire des comptes-rendus pendant les temps pédagogiques. J'ai été au cœur de l'animation en 1968 avec Dubedout, on se parlait d'égal à égal. On a monté un réseau des cantines pour les enfants des grévistes. Il y avait 250 animateurs à gérer. On était jeunes ! On avait 23 ans. On avait des bons d'essence qu'on nous avait donnés pour pouvoir gérer l'organisation de la cantine. Le soir, on allait dans les usines avec une équipe de cinéastes... ça a façonné une génération. On a tous eu des responsabilités par la suite. Tous les militants de l'Éducation populaire, on n'était pas payés ! Aujourd'hui ce ne serait pas possible. Ça a été une bonne école. Mon beau-père était au PCF [parti communiste français], contre la guerre d'Algérie, j'ai été entouré de gens engagés.

*(Notes de l'entretien de Jacques Quitterie, 10 juillet 2014)*

Il souligne son engagement au sein du parti socialiste, mais met surtout en évidence sa rencontre avec des personnages « engagés », qui l'ont forgé. Il lie, au cours de l'entretien, ce capital réputationnel et relationnel et son parcours au sein de la communauté d'agglomération, qu'il amorce par un fort réseau dès son entrée en politique, côtoyant des hommes comme Pierre Mendès-France et Henri Dubedout. Il fait valoir lors de son exercice politique métropolitain l'importance d'être en lien et de développer des relations avec les acteurs avec qui il travaille. Sa manière de mener la thématique éducation au niveau de l'agglomération le conduit à mobiliser des ressources et à s'appuyer sur ses réseaux. Il développe et affiche un lien fort avec

---

<sup>568</sup>Marie-José Chombart de Lauwe est une résistante française, déportée au camp de Ravensbrück en 1943. Elle lutte ensuite contre la torture pendant la guerre d'Algérie et est adhérente à la Ligue des droits de l'homme. Elle est présidente de la fondation pour la mémoire de la déportation.

le président de la communauté d'agglomération qu'il consulte régulièrement, étant par ailleurs vice-président en charge du personnel. Il tire également sa légitimité de sa position multi-territoriale (communale, métropolitaine, départementale et nationale).

Lors de la Refondation de l'école de la République en 2012, un courriel du vice-président au pôle éducation du service politique de la ville de la Métro donne un aperçu de son réseau.

A : Sylvie O./La Metro ; Manon P./La Metro  
De : Jacques Quitterie/ville de Passerin  
Date : 27/11/2012 09:28  
Cc: élu éducation Naumur ; élue éducation Montvert  
Objet : Fwd: Tr : PEL et fonds de 250 millions d'euros

bonjour à tous,  
voici le texte que je vous propose et qui m'a été envoyé tout comme à Yves FOURNEL [président du réseau des villes éducatrices]. Yves GOEPFERT, inspecteur général, a été notre accompagnateur pour la veille éducative et la réussite éducative au sein de notre agglomération. Il est un de mes vieux compagnons de route sur le chemin de l'éducation. Je vous livre son message qui date du 23 novembre. pour moi, ce message est fort. À voir sa mise en page et sa diffusion. La dépêche de Peillon [Ministre de l'éducation nationale] est publique. le texte d'yves , il faut peut-être se le garder comme argumentaire car il n'a été envoyé qu'à 12 personnes. Il s'agit de stratégie interne? m'en dire un mot.

Bien amicalement

Jacques Quitterie  
Vice-président de La Métro  
Président GIP "objectif réussite éducative"

*(Courriel de l'élu à l'éducation à la chargée d'études éducation et à la directrice du GIP du 27 novembre 2012)*

Il mobilise différents réseaux comme des appuis légitimes pour diffuser des messages.

Lors d'un entretien le 13 mai 2013, il en fait une véritable méthode politique.

« ça me paraît naturel d'aller chercher les uns et les autres, il se trouve aussi que j'ai eu d'autres responsabilités dans le département, donc c'est à un moment donné de mettre en synergie tout ce qui concourt, quand on est convaincu que l'éducation ne peut pas être le fait d'une seule personne, à travers l'institution de l'éducation nationale, quand j'ai eu déclaré aussi en 2002 que c'était fini le temps où les collectivités étaient acteurs de l'éducation, et qu'elles devaient devenir auteurs ; il s'est trouvé que tous les inspecteurs de l'éducation successifs que j'ai connus, on a toujours essayé de faire des choses ensemble, et avec la CAF dont je fus un des administrateurs, c'était facile après de ramener et cetera et puis on a quand même sur le territoire grenoblois, des communes depuis longtemps qui travaillent énormément sur



l'éducation ».

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

L'ensemble de ces appuis lui octroie une capacité à fédérer, à rassembler, à mettre en mots les intérêts et à les représenter, notamment ceux des petites villes de l'agglomération. En s'appuyant sur son réseau, ses ressources relationnelles, il joue les traducteurs d'intérêts plus ou moins divergents sur le sujet. Tout comme les chefs de service métropolitains détiennent l'information et la diffusent à leurs agents, il agit de la même manière avec les adjoints et conseillers municipaux des villes formant l'agglomération.

Animateur de la réunion qui porte sur la Refondation de l'école fin juin 2013, il a choisi de réunir les élus qui ont choisi de mettre en place la réforme sur leur commune à la rentrée 2014, afin de leur communiquer les dernières informations qu'il détient à ce propos. Il rassure alors les représentants des villes :

« Lorsqu'il est question d'éducation, nous avons besoin de temps. Voilà pourquoi il est sans doute mieux de partir en 2014, pas comme l'a fait Naumur. Je tiens à vous annoncer que toutes les communes du sud grenoblois partent en 2014. Mais nous avons besoin d'anticiper le 1er janvier 2014 [date à laquelle il est nécessaire de rendre les projets communaux à la direction départementale des services de l'éducation nationale], c'est pour cela que j'ai animé de nombreuses réunions dans tout le département, même dans le sud Lyonnais !

Aujourd'hui, nous sommes là pour voir où en est chacun, pour entendre les interrogations et les préoccupations de chacun.

Je tiens à vous donner les dernières nouvelles en date. Le texte est tombé à 17h44 hier : la CNAF participera à hauteur de 53 euros. En 2013 il est prévu un fond d'amorçage de 50 euros pour tous les enfants. Certains députés ont demandé le report pour l'année prochaine pour ceux qui ne partiront qu'en 2014, et 53 euros pour ceux qui partiront sur un projet éducatif de territoire [PEDT], c'est-à-dire où les enfants participeront aux PEDT. Cela est significatif car c'est le ministère Jeunesse et Sports qui l'a annoncé, les lignes commencent à bouger. Et pour la CNAF, ça fera donc 250 millions d'euros, mais ça ne sera pas un fonds d'amorçage. »

*(Notes du carnet de terrain du 28 juin 2013)*

On peut lire cette introduction de réunion sous plusieurs angles. Jacques Quitterie porte un message à ces villes peu informées, puisqu'il leur traduit ce que signifient les différents fonds financiers prévus par les institutions. Il tient à montrer qu'il détient des informations récentes, précises et capitales, puisqu'elles portent sur le financement de la réforme. Enfin, il tient lui-même à expliquer l'importance et les enjeux de ses annonces. En détenant une information, il instaure une certaine légitimité : il est celui qui offre des ressources aux égarés. L'ensemble des élus présents l'écoutent attentivement et attendent des réponses à leurs questions portant sur des enjeux communaux. Il rassure les communes qui vont intégrer la communauté d'agglomération quelques semaines après, alors qu'elles n'en font pour le moment pas partie.

De cette manière, il leur ouvre symboliquement la porte de la communauté d'agglomération, qui leur offre ressources et écoute. La diffusion de cette information lui permet d'instaurer sa place, et ce à plusieurs titres. D'abord, il signifie qu'il détient l'information, notamment en indiquant l'heure précise à laquelle elle a été donnée par le ministère de la jeunesse et des sports. Il montre qu'il est en contact avec le niveau national qui orchestre la réforme. Il souligne également qu'il a été choisi en personne pour la diffuser, ce qui le place directement au-dessus de ses interlocuteurs. Il se positionne comme l'expert des autres villes, et crée immédiatement un rapport de dette avec son auditoire. Enfin, il traduit et adapte l'information aux enjeux de ses interlocuteurs. La communauté d'agglomération, incarnée par son vice-président, signifie qu'elle connaît les enjeux nationaux, mais également locaux, c'est-à-dire des petites communes comptant quelques centaines d'habitants.

### **b. Leader parce que médiateur**

Le rôle de médiateur est reconnu par certains élus, notamment l'élue de la ville de Combes.

Lors de l'entretien mené en juillet 2013, elle souligne l'importance du rôle du vice-président :

« Heureusement il y a Jacques Quitterie qui suit, il est disponible et ça n'est pas négligeable pour une petite élue comme moi quand il faut faire les bons choix. [...]

Après Jacques Quitterie, qui sera capable de nous faire passer un livre, cette bibliothèque d'échange autour de la table ? C'est vraiment un livre sa note...

Après nul n'est indispensable, mais tout de même... Au niveau des connaissances par exemple, il donne des réponses très vite. Et quid du futur de la commission éducation ? Jacques Quitterie, depuis les PEDT, il a pris son bâton de pèlerin pour aller rencontrer les acteurs partout... »

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville de Combes, 18 septembre 2013)*

Lors de la Refondation de l'école, il communique une « note », un texte réactualisé à plusieurs reprises<sup>569</sup>. Elle est constituée de plus de 70 pages et rassemble des informations et des prises de position aussi bien personnelles qu'issue des différents réseaux dans lesquels il est impliqué. Il assume ce rôle d'intermédiaire auprès des autres élus et l'exerce à l'échelle de l'agglomération, son auditoire n'en étant que plus grand.

Lors d'un point d'étape de ma thèse le 30 novembre 2011, il souligne le travail

---

<sup>569</sup>Cette note est intitulée : « Message destiné aux maires des communes adhérentes aux RFVE, aux maires de l'agglomération Grenobloise, aux maires des autres communes, aux adjoints en charge de l'éducation, aux conseillers, aux DGS, techniciens, chargés de missions et aux partenaires associatifs, aux partenaires institutionnels, aux enseignants et aux parents...À moins de 2 mois de la mise en place des nouveaux rythmes éducatifs en 2013, À un an de la mise en place des nouveaux rythmes éducatifs en 2014, Où en sommes-nous ? ».

accompli à l'échelon d'agglomération : « Les élus souhaitent travailler en réseau, échanger, mais il faut aller lentement, certains élus éducation sont fragiles [...] Nous avons éveillé les élus ».

En février 2013, se prépare un colloque organisé par la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie de l'Isère, intitulé « Mobilisation face aux discriminations dans l'éducation : savoirs d'expérience et pouvoir d'agir ». Un comité de pilotage du plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif mené par la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie est consacré à la préparation de ce colloque. Le vice-président affirme alors qu' « il faut donner envie aux autres territoires ».

*(Notes du carnet de terrain du 30 novembre 2011 et du 5 février 2013)*

Il affirme la place de l'agglomération dans un rôle d'appui auprès des villes et endosse une mission de médiation, sous le signe de la construction collective à l'échelon d'agglomération.

Lors d'un bureau du conseil d'administration du GIP, le 5 octobre 2011, un débat s'amorce sur la nécessité de faire apparaître les contributions financières des communes sur les comptes du GIP, afin que l'État soit conscient de l'engagement des villes. Un rendez-vous est programmé avec le sous-préfet afin de l'en informer.

**Jacques Quitterie** : Pour le rendez-vous, il ne faut pas que ce soit que sur les financements, mais aussi sur le projet. Il y a un intérêt pour le GIP que la mise en œuvre soit communale et que le DRE ne soit pas pas que sur la ville-centre [de l'agglomération].

**Élue de Vanuxen** : On est assez forts à 27 communes pour résister.

**Jacques Q.** : En 1788, on était les premiers !<sup>570</sup>

*(Notes du carnet de terrain du 5 octobre 2011)*

Par l'intermédiaire du GIP, le vice-président promeut un collectif fondé sur la défense des intérêts des petites villes face à l'État et à la ville-centre. Cette « échelle des 27 », que sont les 27 villes constituant alors l'agglomération, est soulignée à plusieurs reprises notamment lors des commissions éducation, tout comme le rôle nécessaire du GIP afin de permettre aux plus petites communes de bénéficier d'un DRE<sup>571</sup>.

---

570Les élus font référence ici à la journée des Tuiles du 7 juin 1788 suivie par l'assemblée des notables des trois Ordres le 14 juin à l'Hôtel de Lesdiguières de Grenoble afin d'obtenir la réintégration des Parlements et la convocation des États du Dauphiné. Suivra le 21 juillet 1788 la réunion des états généraux du Dauphiné également nommée Assemblée de Vizille (Isère) qui s'est déroulée dans la salle du jeu de paume du château à Vizille. Cette assemblée de notables grenoblois lance un appel à la nation pour définir un nouvel ordre politique. Ces temps politiques sont considérés comme les prémices de la révolution française.

571Il faut rappeler ici que certaines communes bénéficient d'un dispositif de réussite éducative, inscrit dans la politique de la ville, sans pour autant qu'elles n'aient de quartiers en politique de la ville, et ce depuis la mise en place de la veille éducative en 2002.

En défendant la place et les intérêts des petites villes au travers du GIP et de la communauté d'agglomération, le vice-président à l'éducation affirme également la place de la communauté d'agglomération en tant qu'institution aux côtés des collectivités locales et dans les réseaux nationaux. La volonté de ne pas être confondue avec la ville-centre revient à plusieurs reprises lors de l'enquête, notamment sous la forme d'un conflit latent entre l'adjoint à l'éducation de Naumur et le vice-président à l'éducation.

Lors de la Refondation de l'école, en 2014, des assises régionales sont organisées dans plusieurs villes françaises par le réseau français des villes éducatrices (RFVE), afin de valoriser le rôle des villes dans la réforme nationale. En juillet 2013, alors que le RFVE organise la tenue des assises, Jacques Quitterie apprend que la communauté d'agglomération n'est pas membre de l'organisation. Le vice-président envoie alors un courriel à l'adjoint à l'éducation de Naumur, et met en copie l'ensemble des élus de l'agglomération adhérents au RFVE ainsi que le représentant des Francas de l'Isère et les services de la communauté d'agglomération. Il lui signifie alors son agacement, en s'appuyant notamment sur la légitimité historique de l'agglomération sur la thématique éducative, qui lui semble acquise.

A : Paul Talinier

De : Jacques Quitterie

Date : 06/03/2013 15:47

Objet : assises régionales du 10 avril

Bonjour Guy,

j'avais cru que tu devais m'appeler suite à la dernière réunion du Copil [comité de pilotage] des assises. Je fais bref et confirme ce qu'a pu avancer Bernard BALODI [directeur général délégué au développement solidaire de la communauté d'agglomération] lors de votre réunion. Il ne me paraît pas envisageable que la Métro n'ait pas sa place dans la conduite de ces assises aux côtés de la ville de Naumur organisatrice. Il paraît que ceci est logique car la métro n'a pas la compétence éducation et que l'on ne peut pas nous traiter différemment de Marseille, d'Aubagne ou d'autres...

**Avancer collectivement me semble être la règle jusqu'alors, il faut qu'elle demeure.**

Tu le sais fort bien en ma présence ceci ne se serait pas passer ainsi mais j'avais prévenu depuis longtemps qu'il y aurait une réunion sur le canton.

Ceux qui tiennent de pareils propos connaissent bien mal les dossiers. Je les invite à regarder au moins les diverses situations depuis 2000 et plus particulièrement toute l'action conduite par la métro sur l'accompagnement à la mise en place des PEL dans les 23 communes membres de la métro (financement métro). Réunion publique de présentation à Passerin en présence de tous les partenaires institutionnels et publication d'un ouvrage. Référentiel d'évaluation des PEL en 2006. Préfiguration des données pour la création d'un observatoire en éducation: mutualisation des données. La métro prend l'initiative pour la mise en place de la veille éducative dans quelques villes de l'agglomération avec le concours du ministère...Adhésion au réseau en 2004 tout comme Passerin et présence dans le réseau assuré. La ville de Naumur adhérente

auparavant a disparu du paysage réseau jusqu'en 2008. **Travail en continu depuis près de 13 ans que j'essaie de conduire au mieux avec le concours de tous.** Le dossier éducation et discrimination, le GIP "objectif réussite éducative". Depuis le début j'ai eu le soutien sans faille de la ville de Vanuxem en la personne de Robert Melet... **Et une commission éducation est née au sein de la compétence politique de la ville, demandée et voulue par nombres d'adjoints éducations, personne ne la conteste...Alors...Petit à petit cela fait ce que nous sommes tous aujourd'hui fortement engagés pour une éducation renouvelée.**

Tu comprendras que j'ai saisi notre président de cette situation, étant une communauté d'agglomération adhérente au réseau depuis plus de 10 ans, une des plus importantes et active .J'entends notre Président se réjouir de l'arrivée d'intercos au sein du réseau lors du congrès de Dijon 2012 .

J'attends une autre proposition de ta part à moins que tu ne préfères me voir t'en faire une.

Je tiens à rappeler que lors de la dernière réunion de la commission en la présence de 27 communes nous avons annoncé la mise en place de groupes de travail présidé chacun par un élu, un courrier part à ce propos:

Le suivi de la mise en place de la réforme des rythmes en articulation avec les PedT, La formation des personnels qui interviendront dans le temps périscolaire et la mobilisation des acteurs ressources (Université, IUT, IFTS, CDG38 et associations d'éducation populaire).

L'école inclusive: quelles prise en charge des difficultés rencontrées par les enfants( cf groupe de travail égalité et DRE ? La refondation de l'école pour lutter contre les inégalités de traitement. Nb : l'idée d'une recherche action sur cette question est entrain de faire son chemin dans le DRE.

Du PEL au PEdT? (références aux travaux conduits de 2002 à 2004, travaux initiés et conduits par la Métro).

Il ne s'agit pas du tout de polémiquer mais je veux et nous voulons tout simplement que notre collectivité territoriale ait sa place au service d'une politique éducative de qualité.

Bien amicalement

Jacques QUITTERIE

Vice-président de La Métro

Président GIP "objectif réussite éducative"

Maire-adjoint chargé des Droits de l'Homme, de l'Intercommunalité et des politiques contractuelles.

Membre du bureau national RFVE

Membre réseau Prisme

*(Courriel de Jacques Quitterie à Paul Talinier, adjoint à l'éducation de Naumur du 6 mars 2013)*

Par un courriel déterminé (on perçoit combien la ponctuation est malmenée sous le coup de l'émotion), le vice-président revendique et met en scène la construction de la légitimité de la communauté d'agglomération depuis treize années. Il l'inscrit dans un travail continu et collectif de l'ensemble du réseau local dans laquelle l'institution métropolitaine apparaît comme un acteur central. L'agglomération, bien qu'elle ne soit pas maîtresse d'œuvre au même titre que les villes dans le champ éducatif, se veut intermédiaire, fédère et rassemble, ce que Jacques Quitterie n'hésite pas à rappeler avec véhémence à l'adjoint naumurois. Le vice-président s'appuie également sur son ancrage au niveau national et les liens qu'il développe avec des réseaux d'éducation populaire nationaux (tels que l'association PRISME<sup>572</sup> et le RFVE) et avec des membres du ministère de l'éducation nationale. Le leadership de l' élu et de la communauté d'agglomération dépend de la bonne volonté des communes et de leurs élus à participer au processus métropolitain. Le rôle de médiateur ne fonctionne que si le consensus en construction est accepté par tous.

Les réseaux et scènes nationales permettent, selon l' élu, que la communauté d'agglomération gagne en légitimité auprès des villes de l'agglomération, comme le montre l'organisation et la préparation de la visite du DRE de l'agglomération par la ministre de l'éducation nationale en 2013. La rencontre prend des airs de cérémonie (membres invités sélectionnés, « repas dînatoire » servi par un traiteur, visite escortée en voiture sur plusieurs lieux de l'agglomération, grande préparation des discours et des visites en amont), bien que la ministre délègue finalement sa venue à une consultante. Cette même année, Jacques Quitterie, en tant que membre du conseil national de l'innovation pour la réussite éducative<sup>573</sup> est directement en lien avec le chef de cabinet de la ministre, ce qui lui permet d'inviter les membres du C.A du GIP à la journée de la réussite éducative, organisée à la Sorbonne en mai 2013 par le ministère de l'éducation nationale. L'objectif de l' élu est d'ouvrir l'agglomération sur l'horizon national et de montrer au gouvernement que la communauté d'agglomération est active sur le territoire français. L'objectif est de faire de la communauté d'agglomération un acteur central et que ce constat soit une évidence partagée et une référence pour les élus locaux et le niveau national.

L' élu métropolitain à l'éducation assoit sa position et sa légitimité au sein de l'agglomération, surtout auprès des petites communes. Ce leadership s'inscrit dans un réseau et une configuration d'acteurs particulier, où deux tiers des villes du DRE sont de petites villes de

---

572PRISME (PRomotion des Initiatives Sociales en Milieux Educatifs) est une « association-réseau » qui produit depuis 1983 de la ressource sur les territoires et les acteurs de l'éducation.

573Dans un courriel adressé aux élus du RFVE de l'Isère du 25 mars 2013, il écrit : « Le RFVE sera membre du Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative par décision de madame la Ministre, George PAU LANGEVIN : Yves en sera le membre titulaire et j'en serai le membre suppléant ».

l'agglomération. L'élu s'appuie sur les petites villes pour défendre son point de vue et la position de l'agglomération, bien que son leadership soit parfois contesté, notamment par la ville-centre.

La configuration a été étudiée sur d'autres territoires métropolitains, comme le territoire lyonnais par Taoufik Ben Mabrouk, ce qu'il explique ici : « En s'assurant l'allégeance des petites et moyennes communes qui n'ont aucune autre solution viable, l'élu parvient plus largement à assurer une relative cohésion de la scène intercommunale »<sup>574</sup>. Fabien Desage relève également ce rôle de leader assumé par Pierre Mauroy au sein de la communauté urbaine de Lille, qu'il impute en grande partie à la « situation », c'est-à-dire à la configuration d'acteurs : « Son charisme de consensus ne doit donc pas être appréhendé comme la manifestation de propriétés individuelles intrinsèques ou de traits de caractère naturalisés, mais comme le résultat de la reconnaissance/attribution progressive par ses “adeptes” d'une capacité à représenter et à incarner un certain nombre de leurs attentes, dans une configuration institutionnelle donnée »<sup>575</sup>. Sur le territoire de l'agglomération, la configuration en place permet à l'élu communautaire d'endosser une position de leader, les petites communes étant peu dotées en ressources à investir dans leur politique éducative (matérielles, financières ou encore symboliques). Les plus grosses communes ont également besoin de la Métro, car elle gère et anime la politique de la ville, qui dote financièrement les communes par des dispositifs socio-éducatifs. De même, par la politique de la ville, la Métro est en lien avec l'État et les villes s'appuient sur elle pour gérer et négocier les financements étatiques<sup>576</sup>. Ce rôle est également partie liée à la manière dont l'élu va l'endosser, au vu de son histoire politique et de sa sensibilité.

L'élu endosse un rôle de médiateur où il passe d'un univers cognitif à un autre (les différents niveaux de gouvernement et de registres de légitimation) et joue sur sa capacité à susciter la participation autour d'un projet transversal sur le territoire de l'agglomération. Il permet aux plus petites villes d'entrer dans le « partenariat » en les écoutant et en les faisant participer à l'action éducative de la communauté d'agglomération. Il emprunte les caractéristiques de l'activité de courtage en mobilisant les acteurs communaux et institutionnels grâce à la formulation d'une représentation commune de la situation et par l'élaboration de solutions acceptées par tous<sup>577</sup>. Son objectif est d'instaurer un consensus, autour de « l'échelle des 27 communes » en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs sur la scène métropolitaine. L'activité de

574 MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France*, op. cit., p. 230.

575 DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », *Politix*, 29 janvier 2010, vol. 88, n° 4, p. 140.

576 Le chapitre 5 montre comment la communauté d'agglomération tente de gagner en légitimité par ce biais, bien que les villes tiennent à garder une autonomie en matière de gestion de leurs dispositifs.

577 NAY O. et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », op. cit.

courtage de l'élus communautaire correspond à cette dimension stratégique de l'intermédiation où il endosse un rôle d'ensemblier des différents intérêts municipaux et donc de médiateur.

## **2. Se retrouver : de l'entre-soi politique au « partenariat »**

Les élus investis au niveau métropolitain sur la thématique éducative sont des adjoints à l'éducation des villes composant l'agglomération. Ils se réunissent au sein des commissions éducation, qui ont été créées à leur initiative, mais qui n'ont pas de pouvoir décisionnaire. Excepté le vice-président en charge de l'éducation dans le cadre de la politique de la ville, ils ne participent pas aux organes décisionnaires métropolitains, que sont les commissions thématiques, bureaux et conseils communautaires. En tant que membres du groupement d'intérêt public « objectif réussite éducative », ils se réunissent cependant au sein du conseil d'administration afin de voter des délibérations, aux côtés d'acteurs institutionnels. Les élus ont l'occasion de se réunir à plusieurs reprises au cours de l'année. Ils se fréquentent également dans le cadre du réseau français des villes éducatrices au niveau départemental et revendiquent leur affiliation commune à plusieurs réseaux. À les observer, ils prennent visiblement du plaisir à se retrouver et à échanger entre pairs, où ils célèbrent d'une certaine manière un entre-soi, bien que ces lieux soient partagés avec d'autres institutions. Puisqu'ils sont majoritaires dans la commission éducation et le conseil d'administration du GIP, ils peuvent partager et légitimer des conduites collectives en leur sein. L'entre-soi est particulièrement renforcé à l'échelon d'agglomération, comme le souligne Olivier Mériaux : « Les institutions intercommunales ont donc pour effet de placer des représentants municipaux élus au second degré dans un entre-soi confortable, libérés de leur opposition municipale mais aussi des prescriptions ou des rappels à l'ordre militants et citoyens, dans une atmosphère qu'ils dépeignent volontiers comme “courtoise” et conciliante »<sup>578</sup>. L'entre-soi peut d'autant plus fonctionner que ces lieux ne sont pas ouverts au public et que leurs délibérations (notamment pour le C.A du GIP) ne sont pas publicisées. L'accès à ces lieux est limité aux membres nommés. Cette forme d'entre-soi s'accompagne de la capacité de ses membres à se créer des adversaires communs où il leur semble participer à « une grande coalition »<sup>579</sup>.

L'entre-soi conduit les élus à se sentir appartenir à un « partenariat », c'est-à-dire à valoriser l'importance des relations qu'ils entretiennent entre eux dans un jeu d'acteurs où ils « adaptent

---

578MÉRIAUX O., « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 188.

579DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », *op. cit.*



leur expression et leur stratégie aux contraintes d'un espace où l'on est souvent amené à travailler ensemble au mépris apparent des clivages régnants »<sup>580</sup>. L'observation du fonctionnement des instances politiques métropolitaines permet de saisir le tissu relationnel, ainsi que la manière dont les rapports de domination et de places sont euphémisés<sup>581</sup>. La fabrique d'un entre-soi permet l'effacement d'une partie des rapports de domination, des clivages partisans et des conflits de position. Comment, à cette échelle, le consensus s'installe entre élus ?

Le « partenariat » est présenté comme une vertu et un enjeu en soi à l'échelon politique, comme il l'est dans les lieux inter-institutionnels. Les élus cherchent à rendre visible et valorisent leur rassemblement.

Le 13 février 2012, lors de la réunion portant sur la formation action du volet éducation du CUCS expérimental sur les villes de Vanuxem et de Naumur, l'élue de Vanuxem défend une conception « partenariale » de l'action : « le partenariat est complexe, car la culture est liée au territoire, aux compétences. Ça n'est pas toujours facile, mais le travail en réseau permet d'échanger, d'apprendre des autres. La dimension collective est très importante ».

*(Notes du carnet de terrain du 13 février 2012)*

Le « partenariat » permet de se mettre en lien et de valoriser un tissu relationnel riche<sup>582</sup>. La mobilisation des acteurs autour d'une supposée lecture commune du territoire est alors mise en valeur.

Lors de la commission Éducation du 28 novembre 2012, le vice-président à l'éducation déclare à l'assemblée présente :

« il faut construire les choses ensemble, pas chacun sur sa commune. Tout le monde est dans la même difficulté, petites ou grandes communes. Nous avons construit des projets éducatifs locaux jusqu'à maintenant, et aujourd'hui il faut garder cette dynamique, pour le bien de l'enfant et de sa famille. Dans les quartiers en difficulté, les EPS [équipes pluridisciplinaires de soutien] touchent 2 700 enfants. C'est une dynamique de qualité ! ».

*(Notes du carnet de terrain du 28 novembre 2012)*

« L'échelle des 27 communes », agit comme un marqueur commun des villes investies dans les instances. Il leur faut agir ensemble quelles que soient les singularités communales, en faisant fi

---

580 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, op. cit., p. 330.

581 FAURE A., « Action publique locale et consensus politique. Les accords de la petite musique territoriale », op. cit., p. 151.

582 Le même type d'arguments que ceux analysés dans le chapitre 6 sont mobilisés, où le « partenariat » est conçu comme un objectif en soi : il faut se mettre en relation afin d'exister lors des réunions inter-institutionnelles.

des concurrences territoriales. Le « faire ensemble », signifie avant tout être engagé dans une dynamique et un réseau commun.

Le « partenariat » est notamment activé par une opposition commune des villes contre leur adversaire principal, l'État. Les élus s'opposent à la figure de l'État, au travers de ses incohérences, de ses insuffisances et de son « désinvestissement » sur les territoires locaux. Les effets pervers des politiques nationales sont dénoncés, rejoignant les discours autour des effets des politiques de décentralisation<sup>583</sup>.

Alors que la thématique éducation et notamment le projet de réussite éducative pour les 16-18 ans est à l'ordre du jour de la commission politique de la ville du 16 novembre 2012, l'élue à la politique de la ville de Combes constate dans un premier temps que l'éducation nationale « ne produit pas que de la réussite ». Puis le vice-président à l'éducation prend la parole :

« Avant les collectivités territoriales étaient les payeurs de ce que voulait mettre en place l'éducation nationale. Aujourd'hui, elles aident à mieux partager les fonctions éducatives et grâce au partenariat, des efforts ont été faits, notamment sur le plan de lutte contre les discriminations, ce qui est assez exceptionnel dans notre département. Mais il faut que l'État fournisse les moyens humains, et c'est notre rôle d'élue de le rappeler à l'État ».

*(Notes du carnet de terrain du 16 novembre 2012)*

La question des moyens se pose notamment au sein de la politique de la ville, où depuis quelques années, l'État diminue les moyens alloués dans le cadre des contrats de ville. Alors que des actions et des dispositifs sont en cours, tels que le dispositif de réussite éducative, les élus cherchent à faire reconnaître leurs investissements auprès de l'État.

À la fin du conseil d'administration du 16 octobre 2012, la directrice du GIP, prend la parole alors que les membres du conseil abordent les « points divers » de l'ordre du jour. Elle aborde la question des financements communaux au sein du GIP qui jusque 2012 n'apparaissaient pas clairement sur les budgets du GIP, puisqu'ils consistaient en partie à des financements « en nature » (moyens humains, salles à disposition, etc.).

**Sylvie O.** : Oui, Cédric [chargé de la gestion du GIP] en a parlé sur les co-financements, mais j'espère que la démarche du GIP est prise en compte aussi, on va arriver... on attend le rendez-vous final à l'ACSÉ, mais on aura une comptabilité consolidée, mais évidemment on ne l'aura pas sur l'année écoulée. Donc j'espère que ça ne va pas impacter de nouveau la relation...

**Jacques QUITTERIE** : On ne va pas refaire tout le débat, je crois que le rapport d'audit nous a conforté dans notre position au niveau des co-financements, on ne pourrait pas

---

583 Taoufik Ben Mabrouk souligne cette mobilisation contre l'Etat au sein de la Région Urbain de Lyon qui se transforme progressivement en structure de lobbying où les élus se fédèrent à travers l'interpellation répétée de l'Etat. In MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France*, op. cit., p. 208.

imaginer aujourd'hui que les financements faits par les collectivités ne soient pas pris en compte, aujourd'hui, on est dans un rapport où il y a un, j'arrondis les chiffres, au niveau de l'État et 4,5 par les collectivités. On va quand même consolider un budget de quelque cinq millions cinq, pour une opération qui concerne 2 500 enfants. Voilà. Donc ça n'est pas des moindres. Les collectivités défendront cette ligne.

*(Enregistrement audio du conseil d'administration du GIP du 16 octobre 2012)*

Dans l'optique d'obtenir des financements de l'ACSÉ, il faut montrer que les villes ne peuvent pas absorber les baisses financières étatiques. En valorisant leurs financements, elles montrent leur engagement face à l'État et soulignent son désengagement. Le vice-président se fait le porte-parole des « collectivités », qui soudées, défendent le dispositif de réussite éducative.

Lors du conseil d'administration du GIP du 18 décembre 2013, une discussion s'amorce entre élus avant que la séance ne soit officiellement ouverte.

Le vice-président à l'éducation demande à la cantonade à l'élue de Montvert, à propos du projet éducatif de territoire :

**Jacques Quitarie** : Où en êtes-vous ? Vous avez déposé votre projet ?

**Élue de Montvert** : Ouuhhh... non ! [visiblement un peu gênée]

**Jacques Q.** : Ah les mauvais élèves ! [en souriant] Vous n'avez pas fait plaisir à l'inspectrice ?

**Élue de Montvert** : Ah, mais tu sais, on lui a fait d'autres plaisirs... et on ne lâche rien !

*(Notes du carnet de terrain du 18 décembre 2013)*

Alors que le vice-président n'hésite pas à se moquer indirectement de l'éducation nationale en parodiant ses représentants (« ah, ces élus, "les mauvais élèves" ! »), l'élue de Montvert se permet de faire état de la relation, apparemment peu apaisée, qu'elle lie avec l'inspectrice de l'éducation nationale de sa circonscription et ce devant le représentant de l'inspection d'académie. Montrer son opposition à l'éducation nationale ou à la préfecture devant les autres élus apparaît comme une marque commune, liant les élus entre eux.

Les instances politiques sont dépourvues de conflits ouverts et d'enjeux partisans trop affirmés. Les élus ne sont pas sujets à des confrontations ou ouverts à des discussions. Les comptes-rendus officiels des conseils d'administration et des commissions ne font pas état de contradictions entre les élus.

Le conseil d'administration du 18 décembre 2013 suit les journées nationales de la réussite éducative qui se sont déroulées à Passerin. Elles ont mobilisé de nombreux temps de réunions, ont nécessité l'embauche d'une personne au sein du pôle éducation de la communauté d'agglomération et de nombreux temps de travail avec l'élue communautaire et les élus du GIP. L'ensemble des acteurs en lien avec le dispositif de réussite éducative sur l'agglomération ont été invités.

Lors du C.A, le vice-président à l'éducation interpelle ses pairs sur leur ressenti après

cet événement.

**Jacques Quitarie** : Certains d'entre vous y étaient, quel a été votre ressenti ?

Quelques élus répondent qu'ils ont trouvé cela « bien ». Certains membres du C.A se risquent à approfondir leur point de vue.

**Élue de Ventadour** : c'était intéressant de prendre conscience de ce que les autres font.

**Déléguée du préfet** : J'ai bien apprécié.

**Jacques Q.** : J'ai pour ma part été très satisfait devant la grande qualité de Pierre Périer. Je remercie toute l'équipe de la Métro qui a veillé à ce que ces rencontres se déroulent au mieux. J'attire également votre attention sur les outils de communication sympathiques qui ont été produits pour ce jour-là et qui nous resserviront.

*(Notes du carnet de terrain du 18 décembre 2013)*

Alors que les rencontres ont mobilisé en temps et en moyens le GIP pendant quelques mois et qu'elles ont accueilli un grand nombre d'ateliers et de conférences, les élus ne réagissent pas et n'échangent pas sur cet événement désormais passé. Une chargée de mission a été embauchée afin d'organiser les rencontres pendant quatre mois et plus de 23 000 euros ont été alloués à cet événement par la Métro et le GIP. Sur ces 23 000 euros et la charge financière du poste, le GIP n'en a déboursé que 2 764, ce qui peut expliquer l'absence de réaction suite aux questions du vice-président, les élus communaux ne se sentant pas particulièrement concernés par cet investissement.

Les instances ne sont pas investies comme lieu d'échanges de points de vue argumentés. Ceux qui s'aventurent à rompre l'unité politique sont rapidement rappelés à l'ordre par leurs pairs. La mise en scène de l'unité politique prévaut à tout prix.

Lors de ce même conseil d'administration du 18 décembre 2013, l'élue de la ville de Combes formule une demande concernant les financements alloués par les pilotes du GIP à sa commune lors de la programmation des actions. Visiblement, les souhaits de sa ville n'ont pas été entendus et elle fait savoir son mécontentement suite au partage territorial. Elle lit alors une lettre rédigée par son maire afin de rendre public son insatisfaction.

**Jacques Quitarie** : Évelyne, il me semble que tu avais une requête à faire ? C'est le moment. Peut-être peux-tu nous lire le courrier ?

**Élue de Combes** : Oui, nous n'avons rien à cacher.

L'élue de Combes lit, apparemment un peu gênée et peu à l'aise, la lettre signée par le maire de Combes. Elle trébuché sur les mots et se reprend à plusieurs reprises. À la suite de sa lecture, un silence s'installe dans la salle.

**Jacques Q.** : Merci. A-t-on des observations de ceux qui ont programmé ?

**Émilie B.** : Oui. Deux actions ont diminué leurs coûts, et nous avons donc diminué leur dotation. Cette règle a prévalu pour toutes les villes, et dans les bilans, cela n'était pas à la hauteur des attendus du projet.

**Robert O.** : [sur un ton sec] ce n'est pas parce que l'action au collège a augmenté, qu'il y a eu une baisse des autres financements, mais parce qu'il y a une négociation entre la ville de Combes et le GIP. Et ce n'est pas que l'éducation nationale qui dit cela.

**Élue de Combes** : Non, non, mais ce n'est pas ce que je voulais dire.

**Jacques Q.** : Voilà les réponses en direct...

**Yves Galli [responsable du DRE de Naumur]** : Au contraire, de notre côté nous voulions vous dire que nous étions plutôt contents des choix qui avaient été faits.

*(Notes du carnet de terrain du 18 décembre 2013)*

L'élue de Combes s'abstrait de tout débat technique et préfère battre en retraite face aux pilotes techniques du GIP. Le vice-président ne lui vient pas en aide et s'appuie sur les techniciens de la Métro et de l'inspection d'académie pour clore le débat. Finalement, la réflexion du responsable du DRE de Naumur permet de souligner à l'élue de Combes que sa manière de procéder ce soir-là n'est pas conforme aux règles communes. Lors du conseil d'administration, cette élue brise ce que les membres tiennent pour un acquis, la « bienséance communautaire »<sup>584</sup>. Les revendications territoriales et municipales se taisent en public et se négocient en amont, entre techniciens et élus. Bien qu'il revient aux élus du conseil d'administration de décider de la répartition financière, Jacques Quitterie s'appuie sur les techniciens, « ceux qui ont programmé », afin de statuer sur une question politique, puisqu'elle porte sur la solidarité et la justice territoriale en sein du GIP. Les rapports de force sont présents, mais demeurent de l'ordre de l'implicite au sein des instances métropolitaines ou sont dissimulés derrière des arguments techniques.

Les préférences politiques et partisans ne sont pas exprimées au sein du GIP ou des commissions éducation. Il arrive même que ces prises de position soient stigmatisées.

En 2012, se tiennent les assises locales de l'éducation, événementiel annuel organisé par les villes de l'agglomération adhérentes au réseau français des villes éducatrices de l'Isère et réunissant des représentants des institutions concernées par l'action éducative. À la suite des assises qui se sont tenues sur la ville de Vanuxen, lors du C.A du GIP du 19 décembre 2012, l'élue de la ville lit un texte du RFVE, qui aurait dû être diffusé en ouverture de cette journée. Alors que les élus échangent sur ce texte, l'élue de Vanuxen, élue du parti de gauche tranche : « le réseau français des villes éducatrices n'est pas là pour mettre en place la politique du gouvernement socialiste ! ». On sait en effet que le président du RFVE, Yves Fournel, est adjoint au maire socialiste de la ville de Lyon.

*(Notes du carnet de terrain du 19 décembre 2012)*

Lors de la commission éducation du 6 février 2013 portant sur la mise en place de la

---

584MÉRIAUX O., « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi », *op. cit.*, p. 192.

réforme de l'école, le vice-président à l'éducation déclare ainsi : « En matière d'éducation, il ne faut pas regarder les couleurs des communes, ce qu'il faut faire, c'est s'engager pour les enfants et les jeunes car l'avenir de nos enfants, c'est l'avenir de la nation ».

*(Notes du carnet de terrain du 6 février 2013)*

Enfin, lors de l'entretien mené en mai 2013, il évacue clairement les prises de position partisans. En matière éducative, il n'en est pas question.

« Et après, aujourd'hui on a des gens convaincus, moi je pense, il y a des élus qui il y a pas longtemps, on aurait pu avoir dans l'agglomération quelques interrogations, moi quand j'ai vu arriver pour la première fois, en toute amitié, Michèle Leben d'Aubigné, elle s'était accrochée sur un angle, parce que Aubigné était lié à Ventadour sur la veille éducative. Elle était présidente de parents d'élèves. Aujourd'hui quand on voit le travail qu'a fait Michèle Leben, c'est pour ça que je dis ça dépasse toutes les sphères politiques, puisque le maire d'Aubigné c'est le sénateur Ramos, UMP. On les a aidés à monter un PEL [projet éducatif local], André Ramos a tenu absolument à ce que je sois là à l'installation du PEL, donc voilà, on a des relations aujourd'hui dans l'éducation qui se sont construites, qui sont des choses fortes. L'autre jour, on était vendredi à la Métro, il me dit "Jacques, je t'envoie un questionnaire, qu'est-ce que tu penses de la loi d'orientation du milieu scolaire ? Si tu peux me répondre, pour que je puisse prendre des positions et cetera". Bon ben voilà, moi j'étais ravi. Je veux dire qu'à un moment donné on voit bien que l'éducation ça nous permet de construire des choses qui dépassent un certain nombre de clivages. »

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

Sur le territoire local, la thématique de l'éducation est considérée par les élus comme exempte de toute prise de position partisane. En matière d'éducation, les apparences du consensus apolitique règnent. Quelles que soient les stratégies, conserver le pouvoir pour le vice-président ou éviter que le RFVE ne deviennent uniquement un réseau de villes PS pour l'élue du parti de gauche, les élus donnent à voir une politique éducative d'abord fondée sur l'intérêt de l'éducation, comprise par l'élaboration des projets éducatifs locaux ou les publics bénéficiaires de ces projets.

Pourtant, bien que les stratégies ne soient jamais affichées comme telles, les réseaux (RFVE, FCPE) et les liens de la plupart des élus du GIP – notamment le vice-président – avec le parti socialiste s'ancrent dans la ligne socialiste, voire lui donnent du poids. Le président du RFVE est élu PS à la ville de Lyon et répond ainsi dans une interview en septembre 2011 sur le site « Formation Socialiste – formation et universités » du parti socialiste à la question « Parmi les municipalités qui ont adhéré au réseau, quelles sont celles aujourd'hui qui ont aujourd'hui valeur d'exemple ? » : « Rennes, bien-sûr, qui a fait de l'éducation prioritaire un axe fort de sa politique depuis longtemps déjà, mais aussi Grenoble, Brest, Angers, Toulouse, Paris, Lille, Strasbourg et Lyon, pour ne citer que celles-ci. Des villes majoritairement socialistes. Il serait

toutefois injuste d'oublier Perpignan dont le maire a consenti d'importants efforts en la matière. Au-delà de ce constat, il n'y a pas de définition politique du réseau, même si le curseur est clairement orienté vers la gauche »<sup>585</sup>. Bien que la grande majorité des élus du GIP soient du parti socialiste<sup>586</sup>, il importe de jouer la carte de l'unité locale quitte à se désolidariser de l'échelon national, comme le souligne l'élue d'Ongis : « Aujourd'hui on est tellement malmené, les politiques sont malmenés, c'est pas évident d'être un politique aujourd'hui, on est quand même pas fiers des fois de ce qu'on a entendu sur le national... ou du PS notamment, ou même l'UMP avec ce qu'il se passe aussi »<sup>587</sup>. Au sein des instances de la communauté d'agglomération tous les conflits ou clivages partisans sont, si ce n'est invisibilisés, du moins euphémisés.

À l'échelon métropolitain, les élus croient et font croire à une unité et un consensus politiques. Il s'agit d'une mise en scène bien plus que d'une action concrète à l'échelle métropolitaine, la communauté d'agglomération n'ayant pas de pouvoir de maîtrise d'œuvre sur l'éducation. L'action des élus locaux et des collectivités territoriales est orchestrée, ces derniers apparaissant rassemblés pour une action éducative locale et unis contre l'État. « Agir politiquement »<sup>588</sup> signifie montrer et faire croire qu'ils agissent et sont légitimes, en disqualifiant leurs adversaires. L'unité politique des élus en charge de l'éducation et plus particulièrement ceux du GIP, se construit également autour de l'idée de relations pacifiées entre élus et dirigées par le vice-président à l'éducation. Pourtant, elles semblent organisées sans chef d'orchestre. En effet, les instances fonctionnent par mécanismes d'ajustements et d'arrangements tacites collectivement maîtrisés.

Premièrement, la nature de ce fonctionnement s'explique par la spécificité de la politique de la ville et de la politique éducative métropolitaine, notamment par leur gestion inter-institutionnelle. Réunis autour de dispositifs inter-institutionnels, les élus sont partagés entre différentes institutions et ne disposent pas de lieux propres pour travailler et décider les orientations politiques. Deuxièmement, les effets du fonctionnement institutionnel des intercommunalités expliquent également cette pacification des instances politiques. David Le Bras et Sophie Louargant observent les mêmes mécanismes concernant le conseil communautaire de la métropole grenobloise « où prévaut la logique du réseau, de la

---

585FORMATION SOCIALISTE - FORMATION & UNIVERSITÉS, « Privilégier la notion de territoire apprenant », septembre 2011.

586Les élus se situent parfois dans l'opposition au sein de leurs mairies, comme l'élue d'Aubigné, PS, au sein de sa mairie UMP. Deux élues sont affiliées au parti communiste français, les autres au PS, ou dans des coalitions dont le PS fait partie.

587Entretien de l'élue d'Ongis du 20 août 2013

588LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, op. cit., p. 66.

connivence et des arrangements, où s'impose la pratique de la négociation et du compromis »<sup>589</sup>. Ils précisent par ailleurs que l'assemblée communautaire grenobloise « n'est pas un lieu où l'on délibère, du moins pas au sens propre du terme, c'est-à-dire où l'on échange des points de vue sur un thème donné en vue de produire du "juste". C'est le lieu où l'on offre le spectacle de l'unanimité, image qu'il convient de renvoyer, par ailleurs, aux journalistes locaux présents dans la salle du conseil »<sup>590</sup>. Les échanges pacifiés seraient notamment imputables au fonctionnement métropolitain.

Les échanges entre élus délégués à l'éducation fonctionnent de manière à satisfaire chaque acteur institutionnel et politique, selon le modèle du « jeu à somme positive »<sup>591</sup>, sans laisser libre cours aux oppositions et contestations. Les échanges ne portent pas sur les intérêts d'une action collective métropolitaine. Au final, « un consensus fait de négociations discrètes plutôt que de prises de positions publiques, de compromis systématiques plutôt que d'arbitrages »<sup>592</sup> s'instaure. Les élus donnent à voir un équilibre consensuel que chacun est amené à respecter. Au sein du conseil communautaire ou des instances portant sur l'éducation, que ce soit parce que les élus sont publiquement exposés aux citoyens et à la presse ou parce qu'ils se rassemblent avec d'autres institutions, le fonctionnement consensuel règne. Fabien Desage observe également ce fonctionnement consensuel au sein de la communauté urbaine de Lille, où les élus communautaires rassemblés entre pairs afin d'élaborer l'action publique dans des lieux qui les conduisent à « composer plus qu'à s'affronter »<sup>593</sup>. L'échelon métropolitain, à distance des contraintes électorales directes (celle du scrutin) et de la mise en œuvre opérationnelle des actions, favorise et met en scène un consensus apolitique<sup>594</sup>. La recherche de consensus tiendrait donc de l'ordre institutionnel communautaire, marqué par le poids historique des coalitions, des rapports de pouvoir et des mécanismes de socialisation politique qu'il n'apparaît pas légitime de faire évoluer.

---

589LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *op. cit.*, p. 172.

590Cette absence de négociations publiques est d'ailleurs soulignée par Marc Abélès à propos de l'assemblée du conseil général de l'Yonne, où les oppositions et divergences publiques sont relayées au sein des commissions et des bureaux, non ouverts au public. ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, *op. cit.*, p. 181.

591Jean-Pierre Gaudin souligne ce fonctionnement dans son ouvrage sur la gouvernance In GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance?*, *op. cit.*, p. 149.

592DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 18.

593DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », *op. cit.*, p. 153.

594Pour Rémi Dormois, la première règle de comportement politique qui réside dans les processus de décisions intercommunaux est la recherche permanente du consensus politique In DORMOIS R., « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 146.



Cependant si les controverses et les débats sont soigneusement écartés, le processus de construction du consensus n'apparaît pas comme un acte politique volontaire et conscient. Pour Fabien Desage, bien que les élus aient tendance à naturaliser l'existence de consensus, il s'agit en réalité plus d'un ensemble de compromis que d'un accord sur le sens et les fins de l'action publique métropolitaine « si consensus il y a, c'est précisément sur l'absence de consensus, c'est-à-dire sur le refus des maires/conseillers communautaires que l'établissement intercommunal établisse des normes et des priorités d'intervention opposables aux communes »<sup>595</sup>. Le « pouvoir inachevé »<sup>596</sup> de la communauté d'agglomération sur la thématique éducative laisse apparaître des enjeux communaux très forts sur la scène intercommunale, chacun cherchant à sauvegarder ses intérêts communaux.

Les instances fonctionnent sur un mode du consensus non intentionnel. Quels sont pour autant les ressorts de la permanence de ce fonctionnement ? La prégnance des intérêts communaux au sein des instances métropolitaines explique une partie de ce fonctionnement, ainsi qu'un effet de technicisation des instances et des enjeux communautaires.

### **3. Derrière le consensus communautaire : des enjeux communaux et techniques**

La question du consensus pose celle de l'intérêt communautaire, puisque s'entendre sur des décisions signifie définir un but commun. Or, rares sont les débats sur les normes et les valeurs qui permettent de gouverner un problème<sup>597</sup> ainsi que les controverses qui offrent l'occasion aux acteurs de formuler et de rendre publics leurs identités, arguments et prises de position. Derrière l'intérêt d'agglomération, lorsqu'il est discuté, se cachent les intérêts municipalistes. Les élus cherchent à se répartir la manne financière qu'offrent la communauté d'agglomération et le groupement d'intérêt public. Par ailleurs, la nécessité de donner à voir un mode de fonctionnement consensuel conduit les acteurs du GIP et le vice-président à satisfaire toutes les parties en présence. Ce fonctionnement favorise la montée en charge de la compétence technique et de l'expertise. En effet, s'entendre sur des aspects pragmatiques et techniques apparaît plus simple que de rendre publics les négociations et les affrontements partisans. Ceux-ci ne dépendent pas seulement du vice-président et des élus à l'éducation, mais du fonctionnement politique de la communauté d'agglomération. Le fonctionnement technico-

595DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », *op. cit.*, p. 137 et 139.

596SAOUT R.L., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 3, p. 439-461.

597EDELMAN M., *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p. 22.

administratif et les enjeux techniques apparaissent comme particulièrement centraux au sein des instances politiques.

#### **a. Préserver les intérêts municipalistes**

L'importance des logiques communales transparait à plusieurs titres. D'abord, la manière dont la communauté d'agglomération est considérée par les élus communaux donne un aperçu de la façon dont ils l'investissent.

Lors de la préparation des journées nationales de la réussite éducative (JNRE) organisée fin 2013 par la communauté d'agglomération, se pose la question de l'inscription des élus communaux. Chaque élu cherche à obtenir une invitation de la part de la communauté d'agglomération, l'inscription s'élevant à 50 euros. Alors que le coût, peu élevé, pourrait être assumé par leur municipalité, les élus insistent pour se faire inviter par la communauté d'agglomération.

*(Notes du carnet de terrain, octobre 2013)*

À plusieurs reprises, la communauté d'agglomération apparaît comme une caisse commune pour les communes. L'inscription des élus aux JNRE l'illustre clairement, alors que les arrangements lors de la répartition financière annuelle du GIP sont plus tacites et pourtant tout autant parlants. Si les revendications se transmettent davantage par les techniciens<sup>598</sup>, la question du partage territorial demeure une question entière à chaque fin d'année.

Toutefois, les élus n'entrent jamais en conflit, afin de ne pas être écartés du jeu d'acteurs métropolitain. Ils veulent profiter de la manne financière du GIP, mais également de la ressource symbolique de la communauté d'agglomération, portée par le vice-président à l'éducation. Le principe de non-ingérence participe également à construire le consensus qui règne au sein des instances politiques. La thématique éducation est avant tout considérée comme une question municipale par les villes qui veillent à ce que la communauté d'agglomération n'empiète pas sur leur autonomie et la gestion de leurs services. Le principe de subsidiarité ne s'opère pas réellement. Le vice-président de la communauté d'agglomération qui s'affiche comme leader de l'action éducative sur l'agglomération se montre d'abord comme un élu communal, en faisant régulièrement référence à son engagement sur sa ville. Le fonctionnement, centré sur les intérêts communaux, conduit à une co-gestion de l'institution et

---

<sup>598</sup>La lettre de l'élue de Combes revendiquant une autre répartition financière des crédits du GIP en faveur de sa commune, lue lors du C.A du GIP est une exception stigmatisée par les autres élus, comme nous l'avons vu plus haut.

de ses ressources et à une surveillance mutuelle entre élus. Pour les élus communaux, l'enjeu majeur est d'organiser la répartition des ressources plutôt que de construire une politique publique communautaire redistributive. Il ne s'agit pas de construire une action éducative à l'échelle de l'agglomération, mais de servir les intérêts communaux.

Ce fonctionnement conduit les élus à valoriser d'abord les politiques éducatives municipales.

Lors du conseil d'administration du GIP du 16 octobre 2012, le vice-président répond à une question posée par l'élue de la ville de Vanuxen, sur l'intérêt de mutualiser les projets des différentes collectivités : « Il y a un certain nombre de communes qui mènent des projets éducatifs locaux et la dernière réunion en 2009, c'était quand on avait conduit une étude pour la Métro sur les projets éducatifs, qui disait que c'était très intéressant. Et cette évaluation ce serait bien de se dire dix ans plus tard, où est-ce qu'on en est ? Chaque commune pourrait trouver ce qu'elle a fait à l'époque et ce qu'elle a fait depuis. C'est de pouvoir discuter et je te rejoins parce que j'ai assisté à la commission, et sur les jardins et les jardins pour les enfants. Ça c'est peut-être des questions qu'on pourrait aborder dans une commission éducation, réfléchir ensemble comment on pourrait mieux, avoir plus de cohérence entre nous tous. Parce qu'après, c'est des problèmes de transversalité. Beaucoup de communes travaillent sur les pédibus. Moi j'ai un pédibus sur ma commune. C'est une volonté politique, on forme les parents, ça n'est pas anodin. Il y a des choses qu'on peut partager. À un moment donné, certainement il faut se faire un *brainstorming* comme on dit pour mieux travailler les collectivités ensemble sur et avec une partie des collectivités, tous niveaux confondus ».

*(Enregistrement du conseil d'administration du GIP du 16 octobre 2012)*

À la question que pose l'élue de Vanuxen et qui soulève l'enjeu de la cohérence des objectifs des collectivités territoriales, le vice-président fait référence à l'étude menée par l'association des Francas de l'Isère de 2002 à 2005 sur un projet éducatif d'agglomération. La forme finale de cette étude se présentait sous la forme de classeurs, chaque commune héritant d'un classeur, comportant un diagnostic des actions éducatives sur son territoire. Le vice-président fait référence à ces diagnostics municipaux. S'il propose de réunir les communes autour de cette étude, la référence principale reste la commune, dont la sienne. Il ne propose pas un projet éducatif métropolitain, mais une méthodologie de travail (le « *brainstorming* »), afin de « mieux travailler les collectivités ensemble », sans qu'il ne précise ce qu'il en attend concrètement. Du côté des élus membres du GIP, leurs propres intérêts municipalistes sont en jeu.

Lors du C.A du GIP du 9 octobre 2013, la question du projet de réussite éducative pour les 16-18 ans est abordée. Les différents territoires qui ont manifesté leur intérêt de participer au projet sont énumérés par les techniciens. Les élues d'Aubigné et de Montvert réagissent.

**Élue d'Aubigné :** Attention à la particularité d'Aubigné sur les 16-18 ans, car depuis cette année nous dépendons du lycée de Saint-Allier, mais la mission locale est celle de

la communauté de communes d'à-côté. Donc il faudra un travail en lien entre les deux agglo

[...]

**Élue de Montvert** : Je suis vraiment étonnée que Montvert n'apparaisse pas comme un territoire en chantier ?

*(Notes du carnet de terrain du 9 octobre 2013)*

Alors que ce projet concerne l'ensemble des villes du GIP qui doivent réfléchir fin 2013 à la forme qu'il prendra sur l'agglomération, la discussion porte sur les revendications municipalistes. Le principal souci des villes n'est pas de construire un intérêt commun, mais de nourrir des intérêts municipalistes. Le principe de subsidiarité se heurte aux spécificités locales et aux intérêts de chaque commune.

Lors de l'entretien mené avec l'élue de la ville d'Ongis en août 2013, cette dernière pointe la crainte pour les communes d'une trop grande harmonisation de leurs politiques à l'échelle de l'agglomération.

**M.P** : Ça va changer en janvier, lorsqu'on passera à 41 communes...

**Élue d'Ongis** : Oui, le métier d'élu va changer aussi, on aura un pied dedans, un pied dehors. Il ne faudra pas qu'on perde notre âme, il ne faut pas que les villes soient des clones. Le pied dedans avec notre spécificité, notre histoire, nos liens avec nos habitants et en même temps un même langage, car il va falloir avancer.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

« L'âme » du territoire communal est représentée par les frontières communales, les compétences des municipalités, mais également leurs singularités, face à l'institution métropolitaine. Les élus ne s'opposent pas à la création d'une agglomération élargie, mais portent d'abord leurs intérêts communaux, en tant que représentants d'une commune en particulier. S'ils partagent un quelconque intérêt commun, ce n'est autre que le pilotage et la gestion des dispositifs à l'échelon de l'agglomération et du GIP.

## **b. La prépondérance des enjeux techniques**

Les logiques techniques repérées au sein des instances politiques se manifestent d'abord par le poids des techniciens et l'importance donnée à leur rôle lors de ces temps politiques, puis par les préoccupations des élus centrées sur des enjeux de forme et d'organisation.

Les techniciens sont régulièrement présents et actifs lors des conseils d'administration ou des bureaux du GIP, alors qu'ils n'en sont pas membres désignés. Leur présence est d'ailleurs relevée par certains élus.

Lors d'un groupe de travail le 13 décembre 2012 issu du comité de pilotage du plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif, l'élue de Combes est la seule représentante du corps des élus. Le groupe de travail porte sur la préparation d'un colloque sur les discriminations dans le champ éducatif prévu en 2013, afin d'afficher le travail effectué par la communauté d'agglomération, les villes et l'éducation nationale : « Je voulais dire que je suis gênée d'être seule élue. Il y a un mélange de genre qui nous pose la question de la place du politique. Pour moi, les élus ont besoin de travailler ensemble pour que ce colloque se fasse, ils doivent donner les lignes de conduite aux techniciens. La commande politique ne se fera que par Jacques [Quitterie, vice-président à l'éducation] avec les élus concernés. Vous vous posez des questions, mais vous n'avez pas de commande politique... Je suis élue de terrain, je rencontre tous les jours des parents meurtris et je dois leur apporter des réponses... ».

*(Notes du carnet d'observation du 13 décembre 2012)*

L'élue de Combes exprime sa gêne d'être seule à représenter les élus et pointe un dysfonctionnement et un mélange des genres dans le processus d'élaboration de l'action publique. Lors d'un entretien avec l'élue d'Ongis, la question du mélange des genres entre milieu politique et technique est également abordé.

L'élue évoque l'entrée de sa ville dans le réseau français des villes éducatrices.

**Élue d'Ongis :** Maintenant le fait d'être rentrés dans le réseau, on est aussi un réseau isérois. Et là au mois de juillet on s'est vu, après l'A.G, on a eu besoin de faire une réunion. Et avant que je parte en vacances, on était quand même presque dix autour de la table, presque que des élus. Il y avait un technicien qui n'aurait pas dû être là, Saint-Gelais, celui qui était à Combes avant.

**M.P :** Leiset.

**Élue d'Ongis :** Voilà. Je ne sais pas pourquoi il était là car c'est une réunion d'élus. Bah oui, il a dû remplacer son élue. C'était gênant, il y avait que des élus et il y avait lui. Je ne sais pas, ça m'a perturbée ensemble.

*(Entretien enregistré de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

En lieu et place du suppléant, l'élue de Saint-Gelais a missionné son technicien pour participer au réseau politique. Si certains élus soulignent la présence incongrue des techniciens dans les lieux où les élus siègent, la présence du corps technique est également le fait des élus. Les élus se font par exemple régulièrement accompagner par leurs techniciens lors des conseils d'administration du GIP.

Lors du C.A du GIP du 11 juillet 2012, le responsable du dispositif de réussite éducative de la ville de Naumur, Yves Galli, arrive après son élu, déjà présent dans la salle. L'élue lui demande alors de venir à ses côtés. Le vice-président qui a relevé la scène, en profite pour glisser à l'assistance : « quelle autorité ! », ce qui provoque un rire général dans la salle. L'élue de Naumur se voit obligé de se justifier publiquement : « au cas où on doit dire quelque chose, il faut qu'on s'entende... ».

*(Notes du carnet d'observation du 11 juillet 2012)*

Sollicités par les élus, les techniciens accompagnent le processus décisionnel politique et participent activement aux débats et à la formulation des arguments.

Particulièrement au sein des conseils d'administration du GIP, les enjeux techniques se superposent avec l'espace décisionnel, l'échelle du traitement des problèmes concrets coïncidant avec celle de la représentation politique<sup>599</sup>. Les séances du conseil d'administration du groupement d'intérêt public sont majoritairement consacrées à l'organisation du dispositif. La plupart des questions porte sur les financements, la manière de construire le budget et les tentatives pour décoder les exercices comptables complexes. Sont également évoqués l'organisation du dispositif et l'articulation avec les autres dispositifs institutionnels. La structuration de l'action éducative par des dispositifs, régis par des calendriers à court terme et qui imposent des urgences gestionnaires auxquelles il faut répondre, n'encourage pas les élus à les remettre en question. Les espaces et les temps politiques sont consacrés à la gestion du dispositif, ce qui conduit à une technicisation des enjeux, entendue comme la prépondérance des enjeux techniques et gestionnaires.

Les enjeux sont technicisés également de manière peu visible, fine et décelable au travers des micro-interactions entre élus et techniciens. Les conseils d'administration sont encadrés par l' élu communautaire en charge de l'éducation dans la politique de la ville, alors que la directrice du GIP, en tant que technicienne, s'attache à suivre l'ordre du jour défini, déroulant le contenu à présenter aux élus. Délibération après délibération, l' élu introduit, laisse les techniciens présenter la délibération et clôt par un vote ouvert avant de passer à la délibération suivante.

L' élu en charge de l'éducation, Jacques Quitterie ouvre ainsi le conseil d'administration du 16 octobre 2012.

**Jacques Quitterie** : Merci à vous tous et excusez-nous du retard, mais il fallait quand même qu'on règle certaines choses. A-t-on un compte-rendu précédent à valider ?

**Sylvie O.** : Je ne l'ai pas imprimé, mais je l'avais envoyé...

**Jacques Q.** : Oui. Est-ce que ce compte-rendu appelle des remarques de votre part ? Oui, cela remonte au onze juillet. Pas d'observations ? Pas d'oppositions ? Aller, adopté. Alors, on a comme point à l'ordre du jour la procédure de prorogation du GIP. Madame la directrice...

**Sylvie O.** : Alors, sur la procédure de prorogation, nous devons attendre la dernière assemblée délibérative du 28 octobre pour faire un conseil d'administration, pour entériner les décisions. Il est envisagé un conseil d'administration le sept novembre, car il faut que ce soit début novembre, sinon on n'est pas dans les délais pour la signature de l'avenant, donc on a vu ça avec Monique [chef de service à la préfecture] lors du bureau. Il faudra bien noter que nous ayons le quorum. Alors nous enverrons un message à tout le monde, pour que vous nous envoyiez bien les délibérations. Nous

---

599 ION J., *Le travail social en débat[s]*, op. cit., p. 135.

avons fait un tour des communes, en principe tous les conseils municipaux auront lieu à la date du conseil d'administration.

*(Enregistrement du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

L'élu symbolise le cadre, il ouvre la séance, s'assure de la présentation du contenu et conclue chaque étape par un vote collectif. C'est également lui qui autorise la prise de parole de chacun. La technicienne, quant à elle, tient des propos techniques, qui nécessitent une familiarité avec les procédures administratives du GIP. Elle explique aux communes présentes le cadre légal permettant de renouveler l'existence du groupement d'intérêt public dont elles sont membres. L'ordre du jour s'ouvre sur des questions procédurales et se poursuit sur la programmation des actions du GIP pour l'année 2013, ainsi que sur les priorités et le calendrier envisagé. Les techniciens de la communauté d'agglomération et de l'inspection académique présentent le cadre technique du dispositif en se faisant le relais d'enjeux transmis par les professionnels de terrain. Alors même que les élus recueillent des informations issues des rencontres auprès des habitants et des professionnels en contact avec les enfants, ce sont les deux techniciens qui informent l'assemblée.

**Sylvie O.** : Le calendrier est toujours serré. On a ouvert Poliville [le logiciel de gestion de la programmation des actions de la politique de la ville] alors qu'on n'a pas forcément les orientations de l'ACSÉ, ce qui ne remet pas en cause les délibérations en vue du bureau. On rencontre tous les acteurs, les communes et les porteurs d'action au niveau de l'agglomération, avec Robert [représentant de l'inspection d'académie] et les délégués du préfet, quand ils peuvent venir. Ce sont des rencontres très intéressantes sur la question des besoins qui remontent. On a quand même été assez interpellés par, je pense à l'École des Parents et des Éducateurs, avec des situations de parents vraiment en grande détresse. Ça rend les situations difficiles pour les intervenants. C'est une aggravation quand même qu'ils constatent.

**Robert O. [représentant de l'inspection académique]** : Ce sont des choses dites par les coordinateurs également, avec des situations de plus en plus complexes et des familles qui n'y arrivent plus. L'acte éducatif est difficile à apporter avec une tendance au rajeunissement des situations qui arrivent.

**Sylvie O.** : Ce sont des situations de petite enfance. On voit bien aussi la corrélation avec le conseil général. Pour Saint-Gelais, il y a peu de situations qui remontent, car la PMI [protection maternelle infantile] fonctionnait très bien. Il y avait quand même une corrélation avec l'implication du conseil général. On devait avoir leur présence, mais depuis septembre il n'est pas présent dans les EPS [équipes pluridisciplinaires de soutien]. Il y a aussi la question des mesures conseil général, qui sont, semblent, très faibles, donc le DRE est quand même un peu appelé au secours. Ça nous a un petit peu... enfin voilà, des constats qui sont empiriques mais qui nous ont quand même interpellé. Le conseil général est quand même de moins en moins présent, donc c'est quelque chose à... là je n'ai même plus de message, d'habitude j'en ai...

**Robert O.** : Ce n'est pas que ici que cela se produit, c'est dans tout le département. Dans le cas des EPS, c'est quand même vraiment très très dommage parce qu'on ne

peut pas se passer du conseil général quand on étudie la situation d'une famille, pour savoir s'il n'y a pas déjà quelque chose d'engagé, pour savoir s'il faut engager quelque chose. D'autant que le conseil général ne se gêne pas pour intervenir si des choses se sont engagées à posteriori... Il me semble qu'au niveau départemental, une action pourrait être engagée... le fait que le conseil général ne mette pas d'engagement financier dans les actions de la réussite éducative, il faut qu'il valorise l'implication de ses personnels.

*(Retranscription de l'enregistrement audio du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

Les deux techniciens témoignent de ce qu'ils ont entendu des professionnels de terrain lors de temps de travail avec les autres institutions<sup>600</sup>, en fonction de leurs propres sensibilités. Ils présentent prioritairement le fait que certaines familles relèvent de l'urgence sociale et que le principal acteur dans le domaine de l'action sociale, le conseil général, ne soit pas présent. Le contenu est progressivement fourni par les techniciens, face à des élus qui posent des questions de temps à autre, afin d'obtenir une précision.

Les élus prennent régulièrement la parole afin d'apporter une réponse aux propos des techniciens.

Le vice-président répond à la directrice du GIP :

« Non, mais ce que dit Robert nécessite quand même que le conseil général s'engage, il y a des familles qui ne peuvent plus faire face, qui sont en difficulté. On a à faire à d'autres enfants aujourd'hui... des ados... avec un contexte socio-économique et tout ce qu'on veut... il faut qu'on puisse discuter avec notre partenaire territorial ! Je suis d'avis pour qu'on ait une rencontre avec eux pour faire le point sur comment on travaille ensemble... comment on va aborder ça lorsqu'on va lancer le PRE [projet de réussite éducative pour les 16-18 ans] ? Je veux dire, à un moment donné on ne peut pas avoir la région et pas le département... on n'y comprend plus rien, ça devient incohérent. Et les familles dans tout ça... »

*(Enregistrement du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

De fait, face à l'absence du conseil général corrélé à la « grande détresse » des familles, l'élu se voit obliger d'acquiescer au constat dressé par la technicienne qui lui apparaît comme une évidence. Il construit son propos sous la forme d'une réponse aux interpellations des techniciens. La directrice du GIP prend de nouveau la parole.

**Sylvie O.** : Oui, alors sur le programme de travail, on était restés sur l'idée qu'il fallait vraiment qu'on parle des questions éducatives en C.A et qu'on règle un maximum les questions administratives en bureau. Donc, on a quand même bien travaillé au niveau du bureau. On avait réfléchi également en C.A à traiter des thèmes qui remontaient pas

---

<sup>600</sup>Il s'agit des groupes de travail des coordinateurs DRE et EPS, les comités techniques du DRE, les comités de pilotage politiques et techniques réunissant les institutions parties prenantes des dispositifs socio-éducatifs de la politique de la ville.



rapport aux besoins des territoires. On a évoqué la question de l'égalité et de l'éducation. Alors ça, ça a émergé sur l'évaluation nationale de l'ACSÉ sur le DRE. Également lors des journées de la réussite éducative de l'Anaré et ça a émergé bien évidemment dans le plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif. Et du coup ce serait intéressant qu'un lien soit fait avec le DRE et que cette question se pose dans le DRE. D'autant plus que le DRE fait partie du CUCS [contrat urbain de cohésion sociale], c'est un axe transversal du CUCS, on en avait déjà parlé et il y a matière à voir comment on travaille là-dessus. Après on voit aussi des coordinateurs, des référents de parcours qui viennent sur des actions qu'on met en place sur l'égalité et la laïcité, soit sur des séminaires de LCD [lutte contre les discriminations]. Dans le plan il y a eu une proposition de l'ACSÉ de soutenir un colloque national sur cette question et la date est le treize mars.

*(Enregistrement du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

Les besoins du territoire sont formulés par les techniciens lors de ces réunions et apparaissent comme des évidences ou des urgences auxquelles il faut apporter une réponse. Les élus n'évoquent pas les besoins qu'ils auraient éventuellement pu repérer dans leurs communes, en tant qu'élus communaux. À l'inverse, la directrice du GIP, qui est par ailleurs chargée de mission lutte contre les discriminations et égalité, argumente le choix de travailler sur l'égalité en s'appuyant sur l'ACSÉ, garant du cadre national. Les journées de l'Anaré, association nationale des acteurs de la réussite éducative, figurent également au rang des arguments. Alors que les témoignages des acteurs éducatifs locaux auraient pu être le premier élément présentés aux élus municipaux, ils apparaissent en dernier. Les besoins issus directement du dispositif, lors des temps de travail collectifs entre coordinateurs du dispositif et des EPS, ne sont pas évoqués. Paradoxalement, les besoins des acteurs du DRE en termes de travail sur légalité de traitement des enfants accompagnés, même s'ils peuvent être réels et exprimés par les professionnels du dispositif, ne sont pas présentés par la directrice du GIP. De fait, les techniciens disqualifient ici l'expertise des élus, faite de rencontres avec les parents, les professionnels et les enfants de leur territoire respectif. La thématique de l'égalité est légitime aux yeux des techniciens, car elle est issue de leur propre expérience, eux-mêmes étant engagés sur cette question dans le cadre d'autres missions<sup>601</sup>. Les agents administratifs contrôlent le déroulé du conseil d'administration et ses contenus. Toutefois, ils maîtrisent les enjeux de manière discrète, sans rapport de pouvoir assumé face aux élus. Pourquoi les élus n'investissent-ils pas les conseils d'administration comme un lieu de débat et ne soulèvent-ils pas d'autres priorités que celles des techniciens ?

---

<sup>601</sup>Le chapitre 3 montre que Robert O. et Sylvie O. sont engagés dans le plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif mené par leurs institutions, la Métro et l'inspection d'académie. Ils lient leur travail à leur engagement militant, sur un mode vocationnel.

Le rôle qu'endossent les techniciens lors des instances permet d'expliquer en partie l'absence d'échanges et d'élaboration des orientations politiques.

Une des élues présentes lors du conseil prend la parole pour évoquer une réflexion concernant l'éducation au niveau local. Seulement, elle ouvre ce débat en fin de conseil d'administration, à l'heure des questions diverses, aux alentours de 19h45, heure à laquelle les personnes présentes ne pensent qu'à la conclusion, qui permettra à chacun de rentrer chez soi.

**Jacques Quitarie** : Questions diverses, avez-vous des questions diverses ?

**Élue de Vanuxen** : J'ai une question diverse, peut-être un peu décalée par rapport au DRE, mais je vais la poser quand même car elle concerne l'éducation. Je ne sais pas où la poser ! Dans le cadre des projets éducatifs locaux classiques, on a mis en place un certain nombre d'actions et de projets, qui semblent faire sens, avoir du sens et il nous arrive des projets de la Métro, du CG [conseil général], qui parfois se superposent, enfin on n'a pas d'espaces pour mutualiser le sens éducatif de ces projets. Ça me pose question au niveau éducatif. Alors je vais prendre un exemple, on a vu des enfants de l'école Lorient animer pendant une fête de quartier, un atelier sur le tri des déchets, parce que les savoirs de l'école se prolongeaient dans le quartier et la population a énormément apprécié. Et là on a d'autres projets qui arrivent qui sont des temps de sensibilisation qui sont un peu parachutés verticalement par la Métro et le CG. Alors moi, je trouve qu'on n'a pas d'espaces pour coordonner un vrai sens éducatif. Du coup on se retrouve avec des projets tout à fait séduisants avec des jardins, des espaces naturels sensibles, mais finalement on perd un peu de visibilité éducative par rapport à cette absence de débats autour de ces enjeux. Je trouve qu'on n'a pas l'espace pour en parler et je ne sais pas comment on fait. Voilà les questions que je voulais poser. Ce n'est pas une question de qualité, mais c'est plus l'espace où on pourrait évoquer ces thématiques.

*(Enregistrement du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

Cette question rejoint de nombreux débats sur la question de la « continuité éducative »<sup>602</sup>. Elle figure pourtant dans les points divers ce qui ne la place pas au rang des priorités, alors même que l'élue de Vanuxen fait partie des membres du bureau et aurait pu la proposer à l'ordre du jour. Les techniciens, notamment la directrice qui mène l'ordre du jour, ne permettent pas aux élus d'engager un débat. Ils recentrent par petites touches le conseil sur l'ordre du jour, sur les décisions à prendre et sur les enjeux de gestion. Ces enjeux, notamment liés aux procédures de financement, apparaissent plus urgents et plus importants que des débats sur des orientations éducatives ou sur le contenu de l'action éducative. Se faisant, les prises de position s'appuyant sur des conceptions partisanes sont disqualifiées dans ces lieux. Les réflexions politiques, notamment partisanes, nécessitent plus de temps pour être formulées et n'appellent pas forcément de réponses opérationnelles directes. Or, le conseil est organisé point par point avec

---

<sup>602</sup>Le prochain chapitre permet d'analyser plus longuement la notion de « continuité éducative », fortement plébiscitée par les élus.

une présentation du contenu par les techniciens et des interpellations concrètes adressées aux élus, qui s'empressent de donner une réponse, montrant qu'ils sont au fait du dispositif et de ses procédures.

La définition des priorités du calendrier de travail du GIP pour l'année à venir illustre concrètement ce processus discret.

**Élu de Namur** : Quel est le lien avec l'observatoire des politiques éducatives locales qui est aussi porté par l'IFÉ [institut français d'éducation] et qui touche aux mêmes problématiques ?

**Jacques Quitterie** : Oui, d'autant plus que s'il est reconnu par plusieurs ministères...

**Sylvie O.** : Pour revenir à notre sujet, dans les prochains conseils ce sera quelque chose dont on rendra compte et il faudra également travailler sur comment le DRE peut être acteur de ce chantier.

**Jacques Quitterie** : Il y avait aussi d'autres sujets à travailler...

**Sylvie O.** : Oui, donc il y avait la question des langages. Il y avait eu une proposition de certains coordinateurs, pour qu'éventuellement les prochaines assises locales de l'éducation soit sur ce thème, mais au niveau du calendrier ça n'allait pas, donc ce qui est ressorti c'est qu'on maintiendrait le séminaire sur le langage à la période, à l'automne et pour ce qui est des assises à Namur, ce sera sur la question des rythmes, car c'est dans l'air, c'est ça ?

**Élu de Namur** : Oui, ce sera donc sur les rythmes scolaires, avant les élections qui ensuite vont tout bloquer.

**Sylvie O.** : Voilà, et puis il y avait aussi un dernier thème, sur la santé.

*(Enregistrement du conseil d'administration du 16 octobre 2012)*

La directrice du GIP ne laisse pas la possibilité aux élus de donner un avis et d'entamer une discussion sur les différents thèmes possibles lors de ces assises locales de l'éducation, temps fort pour les élus locaux. Elle l'impose par le calendrier, qu'il soit local (une superposition avec un autre temps organisé par les techniciens) ou national (la Refondation de l'École). Les techniciens recadrent le débat en se servant des questions qu'ils ont mis à l'agenda et à l'ordre du jour. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait une volonté d'étouffer le débat politique, puisque la directrice du GIP insiste à plusieurs reprises lors des C.A sur la volonté de laisser moins de place à l'administratif et davantage à des discussions sur le contenu de l'action éducative. Les techniciens maîtrisent le conseil d'administration en reprenant la parole après les interventions politiques, sans laisser le temps de la réflexion, ou encore en changeant de sujet, invalidant ce qui vient d'être formulé par les élus. C'est aussi le souci de tenir l'ordre du jour et de ne pas dépasser l'horaire défini qui conduit les techniciens à empêcher l'émergence d'une réflexion politique collective.

Alors que peu de débats ont lieu sur la politique éducative métropolitaine lors des commissions éducation, les discussions et points abordés au sein du conseil d'administration du GIP sont technicisés. Un rapide état des lieux des conseils d'administration du GIP de décembre 2011 à décembre 2012, soit six conseils d'administration permet d'apprécier que les ordres du jour des C.A sont d'abord consacrés à la gestion du DRE<sup>603</sup>.

**Figure 15: Ordres du jour des conseils d'administration du GIP « objectif réussite éducative », novembre 2011 à décembre 2012**

<b>15/12/11</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Délibération relative à la programmation 2012 des actions DRE</li> <li>2. Délibération relative à l'état prévisionnel des recettes et dépenses 2012</li> <li>3. Délibération modificative N°3 de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2011</li> <li>4. Colloque accès aux savoirs pour l'élève dyslexique le 14 mars 2012 au CRDP [centre régional de documentation]</li> </ol>
<b>14/03/12</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programmation 2012 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- DL58 relative au vote de la programmation 2012 du DRE</li> <li>- DL59 relative à l'affectation du résultat 2011</li> <li>- DL60 relative EPRD [état prévisionnel des recettes et des dépenses] n°2</li> </ul> </li> <li>2. Compte financier et compte-rendus financiers ACSE : <ul style="list-style-type: none"> <li>- DL61 relative au compte financier du GIP 2011</li> <li>- DL62 relative à la présentation des comptes-rendus financiers 2011 pour l'ACSE</li> <li>- DL63 relative au dossier de demande de subvention pour l'ACSE (CERFA)</li> </ul> </li> <li>3. Divers : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le programme de travail : rappel du cadre et rôle des différentes instances (évolution de l'équipe du GIP) ; séminaire inter-institutionnel du 25/04 et évaluation</li> <li>- suivi des actions : l'accueil des ENA [enfants nouvellement arrivés]: nouveau dispositif accueil EN [éducation nationale], rôle du DRE ; disponibilité du CG dans les EPS ; le rapport d'audit du GIP</li> </ul> </li> </ol>
<b>11/07/12</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DL0064 Prorogation de la durée de la convention constitutive du GIP « réussite éducative » sur la période 2012/2014.</li> <li>2. DL0065 Délibération concernant la nomination de la Directrice du GIP « objectif réussite éducative ».</li> <li>3. DL0066 Délibération relative à la convention annuelle attributive de dotation 2012 entre la Métro et le GIP « objectif réussite éducative » et à la participation de la Métro au projet PRE 16-18 ans.</li> <li>4. DL0067 Délibération relative à la convention financière entre le GIP « objectif réussite éducative » et la Métro concernant le versement des frais de fonctionnement du GIP à la Métro.</li> <li>5. DL0068 Délibération relative à la convention attributive de dotation entre l'ACSE et le GIP « objectif réussite éducative ».</li> <li>6. Points Divers : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bilan et évaluation</li> <li>- Partenariats</li> <li>- Suite commission éducation</li> </ul> </li> </ol>

<sup>603</sup>Ces six C.A sont les premiers auxquels nous avons participé. Ils s'étalent sur une période continue et leurs ordres du jour ont été soigneusement consignés dans les archives informatisées, ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des C.A du GIP.

07/11/12	Délibération relative à l'avenant n°3 à la convention constitutive du GIP Objectif Réussite éducative 2012-2014
16/10/12	1. Délibération relative au certificat d'engagement 2012 2. Délibération relative au calendrier et aux priorités de la programmation DRE 2013 3. Point d'avancement sur le PRE 16-18 ans
19/12/12	1. Délibération modificative de l'État prévisionnel des Recettes et des Dépenses [EPRD] 2. Délibération relative à la programmation 2013 3. Délibération relative à l'EPRD 2013 4. point sur l'accueil des Enfants allophones arrivés 5. point sur les événements récents et à venir - assises tenues à Vanuxen - commission éducation - temps préparatoire aux événements 2013 (colloque éducation et égalité et séminaires sur les langages)

Comme le rappelle le rapport d'activité bilan 2012-projet 2013 du GIP : « Les réunions du conseil d'administration sont rythmées par le fonctionnement administratif et financier du GIP »<sup>604</sup>. La gestion du GIP est centrale. Les points divers portent en grande partie sur des informations des événements à venir. Ils soulèvent également des questions sur les orientations du dispositif (le rôle du DRE au sein du paysage inter-institutionnel notamment scolaire), mais ne sont pas thématiques comme des points centraux de l'ordre du jour. Par ailleurs, l'ensemble des délibérations votées récoltent des votes positifs à l'unanimité, sauf les abstentions en décembre 2011 et 2012 de la préfecture concernant le vote du budget du GIP, puisque l'État n'a pas encore voté son propre budget et sa participation au budget du GIP. Le compte-rendu officiel du conseil d'administration de juillet 2012 pointe la volonté des pilotes techniques et politiques du GIP de ne pas aborder les aspects administratifs en C.A :

« **Intervention des services de la Métro :**

information sur l'évolution du bilan annuel et du rapport d'activité du GIP : nous avons suivi la préconisation du rapport d'audit qui recommandait de remplir la fiche bilan de l'ACSE, avant de vouloir faire un bilan plus étoffé. Mais comme cela ne constitue pas pour autant un rapport d'activité, nous porterons nos efforts pour élaborer un document permettant de mieux valoriser le DRE 2-16 ans, articulant bilan qualitatif et bilan quantitatif.

Proposition de travailler au niveau du conseil d'administration de façon plus approfondie certains thèmes ; cela peut prendre la forme de temps de travail sur une demi-journée avec éventuellement des intervenants (spécialistes, coordinateurs, élus...) ; pourquoi pas par groupes de travail ou autre modalité à trouver... Compte tenu de l'actualité, les thèmes suivants pourraient être traités : parentalité, langage et égalité.

Le débat s'engage sur ce qui pourrait faire l'objet d'une réflexion partagée :

<sup>604</sup>Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013, p.8.

**Intervention du président du GIP :** souligne l'importance de mieux dissocier les temps administratifs et les temps éducatifs pour faire la place la plus large possible aux échanges sur l'éducation en CA ».

*(Compte-rendu du C.A du GIP du 11 juillet 2012)*

Pourtant, deux années après, malgré les volontés formulées par les techniciens et les élus, peu de débats et de décisions portant sur une politique éducative métropolitaine ont lieu au sein du conseil d'administration.

Les instances politiques dédiées à l'éducation au sein de la communauté d'agglomération sont traversées d'enjeux communaux, ce qui témoigne d'une politique éducative peu intégrée et structurée à l'échelon métropolitain. Pour David Le Bras et Sophie Louargant, ce fonctionnement communautaire est dû à l'histoire de la métropole grenobloise : « Au regard de la trajectoire intercommunale de la métropole, l'existence de rapports de force politiques entre la ville centre et les communes périphériques a affaibli l'émergence d'un consensus métropolitain. Cet antagonisme initial, issu d'un principe de coopération communautaire extrêmement souple, préserve l'autonomie des composantes municipales »<sup>605</sup>. Cependant, au regard des analyses de Fabien Desage et de David Guéranger, il ne s'agit pas d'un cas particulier. Pour eux, les intercommunalités sont incapables d'élaborer des normes d'action publique face aux villes les composant, « les consensus intercommunaux n'ont rien d'une “vision partagée” du territoire, à même de transcender les conflits d'intérêts qui traversent les espaces locaux. Ils s'apparentent bien plus sûrement à un “plus petit dénominateur commun”, fruit des compromis entre maires pour se répartir les ressources communautaires et réassurer leur rôle »<sup>606</sup>.

Sur l'agglomération grenobloise, le plus petit dénominateur est certes, les revendications municipalistes face à une manne financière, mais pas uniquement. D'une part, la manne financière du GIP reste cantonnée à l'usage de dispositifs socio-éducatifs de la politique de la ville, notamment le dispositif de réussite éducative. Le fonctionnement consensuel ne cache pas des échanges de ressources financières importantes entre villes. D'autre part, la communauté d'agglomération permet surtout aux villes d'avoir accès à une ressource cognitive et symbolique. En étant présentes auprès des institutions étatiques, notamment l'inspection académique et la préfecture, elles bénéficient de liens avec les autres échelons territoriaux, notamment l'échelon national. Enfin, la communauté d'agglomération offre des ressources aux villes en termes d'organisation et de gestion des dispositifs. Elle se charge de l'ingénierie des

<sup>605</sup>LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *op. cit.*, p. 168-169.

<sup>606</sup>DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 148.

dispositifs, notamment en lien avec les procédures complexes qui conditionnent l'octroi de financements de l'État. De fait, les enjeux techniques et organisationnels envahissent les instances propres au politique.

Pour Taoufik Ben Mabrouk, la technicisation des débats est un facteur décisif de la transformation de la coopération intercommunale. Selon lui, cela a rendu nécessaire le recours à des compétences pointues en matière d'ingénierie<sup>607</sup>. Nous pourrions également considérer le problème d'une autre façon : la présence des techniciens et les enjeux en termes d'ingénierie, présents dès le départ dans ces lieux ont technicisé les débats politiques. La technicisation des instances politiques interroge le rôle des élus. Les élus apparaissent en partie comme des gestionnaires, au même titre que leurs techniciens. Le rôle de coordinatrice ou de médiatrice de la communauté d'agglomération est également questionné. Elle agrège des desiderata et des revendications municipales tout en faisant office d'intermédiaire entre ce qui est mis en place dans le cadre des dispositifs métropolitains dans les quartiers défavorisés et les instances politiques métropolitaines et des autres institutions. Son rôle de médiateur conduit la communauté d'agglomération à construire un sens commun acceptable par tous, visant d'abord des enjeux programmatiques et techniques et non pas l'élaboration d'une action éducative métropolitaine.

Les enjeux de forme que sont l'organisation et la gestion des dispositifs et des actions mises en place sont au centre des préoccupations des instances politiques, soulignant que la communauté d'agglomération peine à dépasser les instruments d'action publique que sont les dispositifs socio-éducatifs. Les enjeux éducatifs sont privés d'une qualification politique, n'étant pas considérés comme un problème politique. Toutefois, la focalisation sur la forme ne fait non plus l'objet d'une formulation par les élus, qui la cantonne à être une question subsidiaire, alors même qu'elle est déterminante.

---

607MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France*, op. cit., p. 245.

## Conclusion du chapitre 7

L'analyse de la place et le rôle des élus et des instances politiques a montré qu'ils constituent le champ politique au niveau métropolitain. Quelques résultats se détachent : l'importance du savoir jugé expert dans l'élaboration de l'action publique, l'entre-soi des élus, leur propension à construire des consensus et des compromis sur des bases techniques et l'absence de remise en cause des souverainetés municipales. Ces éléments suggèrent une dépolitisation de l'action éducative à l'échelon métropolitain, cette dernière étant envahie par la question technique. Le diagnostic mérite discussion, notamment sous l'angle de la « sous-politisation » (notion évoquée par Pierre Lascoumes pour décrire la « réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et par l'importance donnée aux tactiques procédurales »<sup>608</sup>). Sur un registre voisin, Jacques Ion évoque l'hypothèse d'une technocratie qui ne serait ni politique, ni technique et où le politique fait la promotion de la technique comme d'une idéologie à suivre<sup>609</sup>. Il faut aussi mesurer, avec les lunettes du politiste, la place des croyances techniques que sont le projet, l'efficacité et l'action rationnelle<sup>610</sup>. Romain Pasquier souligne que ces idéologies « sont faiblement élaborées sur le plan doctrinal, ont la force du mou et de l'implicite, c'est-à-dire qu'elles s'adaptent à des configurations locales variées et n'excluent pas les compromis et les orientations différentes »<sup>611</sup>. La voie analytique est féconde : on observe à la fois une absence de qualification des enjeux techniques en tant qu'objet politique et une forme de théâtralisation du pouvoir dans les instances politiques, impliquant le respect de rites et de symboles politiques.

Mais la théâtralisation met d'abord en scène des éléments techniques et organisationnels. Il y a une représentation politique, mais elle est peu aboutie et inachevée, dans la mesure où « la

---

608LASCOURMES P., « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du code pénal et de création du Pacs », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 3, p. 460.

609ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, *op. cit.*, p. 76 ; Selon, J. Meynaud « Dans le domaine politique, le passage de la fonction technique à la technocratie, s'accomplit quand le technicien, en tant que tel, acquiert la capacité de déterminer ou détermine, de manière prépondérante, les choix du responsable officiel. L'idée de technocratie permet surtout de penser la technicisation du champ politique et par là même la compétence politique » In MEYNAUD J., *La technocratie mythe ou réalité ?*, Payot, 1964, p. 27.

610FAURE A., « Action publique locale et consensus politique. Les accords de la petite musique territoriale », *op. cit.*, p. 154.

611PASQUIER R., « Politiques locales », *op. cit.*, p. 450.



symbolique décisionnelle »<sup>612</sup> reste aux mains des élus communaux. Le pouvoir politique métropolitain est par essence polycentré et son leadership fondé sur la fonction de médiation ne parvient pas à dépasser les revendications municipales ni les enjeux techniques. Loin des regards des citoyens et de la presse, la thématique éducation à l'échelle métropolitaine n'apparaît pas comme une politique assumée par la communauté d'agglomération. Le fonctionnement de la politique publique reste sédimenté par les pratiques et par les représentations des techniciens et des élus plus que choisi.

Le fonctionnement de la politique publique est déconflictualisé, sans lieux où les acteurs pourraient débattre et négocier les normes, les valeurs et les priorités politiques de l'action publique à l'échelle métropolitaine. Le « régime de consensus »<sup>613</sup> proposé par Fabien Desage interdit toute conflictualité sociale, il interdit aux acteurs de s'assumer comme membres d'une institution et d'un projet commun à partir de controverses et de désaccords.

Faut-il pour autant en conclure par une absence de sens donné à l'action et sur une dépolitisation de l'action, entendue comme une désidéologisation ? Le chapitre 8 permet de terminer cette ethnographie métropolitaine en questionnant un possible mouvement d'enchantement de l'action éducative métropolitaine.

---

612MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, op. cit., p. 391.

613Ce régime de consensus implique tout un ensemble de technologies de réduction des contentieux et de construction des compromis entre élus et entre formations membres de la coalition, qui se sont progressivement sédimentées dans l'organisation politique et administrative mais également dans les pratiques et les représentations de ses acteurs, In DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », op. cit., p. 146.

## CHAPITRE 8. DE LA MISE EN RÉCIT AUX IDÉOLOGIES

Les récits portant sur l'action constituent, tout comme les pratiques et la mise en scène politiques, un aspect observable de l'activité politique. La politique s'incarne dans l'espace public tant par le rituel que par les discours, comme « un lieu de la représentation, du verbe et du projet »<sup>614</sup>, pour reprendre Dominique Lorrain. Pour identifier le sens politique de l'action, il nous semble indispensable d'étudier les discours de l'action publique des représentants politiques. La « mise en mots » de l'action donne du sens et de la rationalité et permet aux élus de légitimer leur rôle, leurs comportements et leurs conséquences.

Le processus de requalification et de « rhétorisation du réel »<sup>615</sup> (pour reprendre la formule d'Alain Faure à propos des élus locaux) permet à ces derniers d'adopter en public « une rhétorique de l'action politique suffisamment elliptique pour leur permettre de cohabiter » entre eux et avec les acteurs avec qui ils entretiennent des relations. Les mécanismes langagiers produisent une opacification des principaux enjeux de pouvoir. Dans le champ de l'éducatif, la mise en récit participerait-elle à construire un mythe fondateur structurant l'action publique ? Pour Alain Bourdin, le discours est un cadre de justification qui fonde la politique publique et qui, par les émotions collectives et l'enthousiasme qu'il provoque, donne à chaque acteur la sensation de participer à une œuvre spécifique et unique<sup>616</sup>. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, la mise en récit canalise les représentations, elle conditionne une certaine représentation de la réalité sur des « structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels, collectifs et des organisations »<sup>617</sup>.

Pour notre part, nous estimons que le mythe prend moins la forme d'un ensemble figé que d'une mise en lien d'éléments censés constituer un tout cohérent. Si nous avons observé le faible poids de la variable partisane dans les discours des élus à l'échelon de l'agglomération, doit-on suivre Fabien Desage et David Guéranger lorsqu'ils affirment dans leur ouvrage sur l'intercommunalité qu'« À l'image des politiques d'aménagement, la politique économique

---

614LORRAIN D., « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, 1989, p. 91.

615FAURE A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1995, p. 77.

616BOURDIN A., *La métropole des individus*, op. cit., p. 77.

617LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, op. cit., p. 80 et 87.

semble avant tout marquée par un souci de concilier en permanence de multiples objectifs (“solidarité”, “excellence”, “équilibre”), au prix d'énoncés allusifs, souvent ambigus, et au final nullement prescriptifs »<sup>618</sup> ? Doit-on alors considérer que le travail discursif du politique n'est qu'un « habillage idéologique »<sup>619</sup> ou un « bricolage après-coup de référents idéologique »<sup>620</sup> ?

La mise en récit de l'action métropolitaine par les élus construit un mythe, dont l'objectif est de fédérer l'ensemble des acteurs sous des mots d'ordre communs, que sont la « cohérence éducative », la « continuité éducative », la « chaîne éducative » et « l'intérêt de l'enfant ». Toutefois, le mythe porté par les élus apparaît peu en lien avec les pratiques et la relation éducative entre les adultes accompagnateurs et les enfants. Le mythe constitué ne requalifie pas les enjeux collectifs observés dans l'enquête. L'élaboration de l'action éducative métropolitaine s'appuie cependant sur des idéologies, dont on dresse dans ce chapitre les principaux ressorts et références. Les idéologies mobilisées par les acteurs métropolitains et communaux, soit les techniciens, mais également les élus rejoignent l'idée de matrice cognitive, car elles forment un ensemble de concepts qui s'ancrent dans une évolution globale de l'action socio-éducative.

Sur le plan méthodologique, nous avons utilisé les archives informatisées et manuscrites conservées par la communauté d'agglomération. Cette source nous a donné accès aux nombreux discours formulés par le vice-président à l'éducation et à une littérature grise conséquente sous la forme d'actes de journées, de contributions et d'articles. Ces écrits, qui permettent de retracer le récit de la politique éducation de la métropole, ont été thématiques par nos soins. Entre 2004 et 2011, la récolte est maigre. Cependant, entre 2011 et 2015, nous avons pu utiliser nos notes sur les discours et les prises de parole du vice-président et des élus membres de la commission éducation, du conseil d'administration du GIP, ou de séminaires inter-institutionnels, ainsi que les courriels échangés entre élus.

Le chapitre s'organise en deux parties.

Dans un premier temps, le regard porte sur la mise en récit élaborée par les élus, ces derniers tentant d'énoncer un mythe fondateur de l'action éducative métropolitaine. Dans un deuxième temps, nous nous intéressons aux idéologies à l'œuvre en les considérant comme une matrice cognitive, qui guide les pratiques des techniciens et des élus métropolitains.

618DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 153.

619ARNAUD L., C. LE BART, et R. PASQUIER, « Introduction : Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *op. cit.*, p. 23.

620DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 643.

## A. Du récit au mythe politique

Dans ses analyses sur l'emprise du symbole et du rite dans la vie politique, Marc Abélès repère une évolution récente. Aux symboles sur l'autochtonie et une territorialité commune, se substitueraient aujourd'hui des éléments incarnant une gestion plus rationnelle et efficace de l'action<sup>621</sup>. Le tournant est évident sur le terrain d'enquête : les techniciens de la communauté d'agglomération et des communes se plaignent d'une absence d'orientations politiques et nous avons observé des lieux politiques dépourvus de débats et saturés d'enjeux gestionnaires. Pourtant, l'élu, notamment le vice-président métropolitain en charge de l'éducation, est un homme du verbe et de la représentation dont le rôle vise à légitimer l'action.

La mise en récit est très présente, même si ses formes et ses contenus évoluent au fil du temps. Nous observons par exemple que les mots d'ordre flous sont légions. Et à l'instar de Fabien Desage et David Guéranger, il s'agit de « prendre au sérieux ce type de croyances invoquées par les acteurs pour justifier et légitimer leur action »<sup>622</sup>. Le mythe n'a pas besoin d'être validé pour fonctionner et « les “hypothèses” constitutives des mythes n'ont pas à être validées par la raison scientifique – même si elles peuvent s'en inspirer, voire s'en revendiquer – et, surtout, ne sont pas tenues d'être cohérentes entre elles »<sup>623</sup>. Il semble pour autant que si le mythe n'a pas besoin d'être validé, ce dernier doit être cohérent en opérant le lien entre la mise en œuvre et la représentation politique. Il permet ainsi à l'action de se faire, en la validant, la reconnaissant et en la légitimant.

La partie est organisée en deux temps. L'analyse porte d'abord sur l'évolution des récits sur l'action éducative métropolitaine, de la constitution de la politique publique au démarrage de notre enquête. La période (1999-2004) est caractérisée par des dispositifs éducatifs bien implantés (veille éducative, dispositif de réussite éducative, volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale). Dans un second temps, la volonté d'enchanter l'action éducative des élus au cours de la période actuelle (2004-2014) est décryptée.

---

621 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, op. cit., p. 355-356.

622 DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », op. cit., p. 656.

623 *Ibid.*

## 1. S'engager aux côtés des villes : installer la Métro dans le paysage éducatif

Nous montrons dans le chapitre 7 que le vice-président à l'éducation de la communauté d'agglomération tente de légitimer l'engagement de la communauté d'agglomération dans le champ éducatif au sein de réseaux, notamment nationaux. Toutefois, bien avant d'élargir l'horizon de la communauté d'agglomération, l'élu métropolitain, suivi par les élus communaux s'est employé à légitimer son action auprès d'acteurs locaux. Les premiers discours du vice-président à l'éducation de la communauté d'agglomération sont prononcés devant des acteurs communaux et institutionnels et suivent l'installation progressive de la communauté d'agglomération dans le paysage éducatif. Ces discours participent d'une mise en récit de la politique publique qui vise à positionner les villes, la communauté d'agglomération et l'institution scolaire dans le paysage et l'histoire locale. Ils sont marqués par l'engagement politique de la communauté d'agglomération aux côtés des villes et rappellent à la fois la place centrale des villes et celle de la communauté d'agglomération en cours de construction.

Dès 1997, la première contribution de l'élu devenu par la suite vice-président de la communauté d'agglomération en charge de l'éducation souligne la place centrale des communes dans le champ de l'éducation, au nom d'une rhétorique de la proximité.

« L'action directe avec les publics concernés relève bien entendu d'une logique de proximité : en ce sens, elle doit être gérée au plus près par les communes elles-mêmes. Mais comme cette action locale s'inscrit par ailleurs dans les politiques de niveaux départemental, régional, nationale et voire européen, elle doit aussi pouvoir s'articuler à un cadre cohérent défini à l'échelle du bassin de vie que couvre la communauté de Communes de l'Agglomération Grenobloise ».

*(Contribution « Temps libre des enfants et des jeunes, quelle politique à l'échelle de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise ? À l'attention de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise », Jacques Quitarie, 1997)*

L'action des communes, premières collectivités concernées par l'éducation, devrait alors s'inscrire naturellement dans celle de la communauté de communes (pré-existante à la communauté d'agglomération). En tant qu'institution faisant partie des différentes strates territoriales identifiées, la communauté d'agglomération est positionnée comme un acteur incontournable. Le récit fait référence aux différentes échelles territoriales et l'élu montre alors qu'il a conscience des enjeux liés. Il définit également la place des communes en fonction du paysage institutionnel, et notamment face ou au regard de l'institution scolaire et plus largement de l'État.

En 2003, lors de la conférence évaluative de la thématique éducation-formation de la communauté d'agglomération, le discours du vice-président présente les éléments qui ont marqué l'histoire de la thématique éducation-formation. Il s'attarde particulièrement sur le rôle des communes :

« La décentralisation a joué un rôle important dans l'évolution du comportement des élus à l'égard de l'éducation. Elle a notamment contribué à rendre les acteurs politiques et publics locaux plus présents dans les différentes actions menées sur leur territoire et à participer aux décisions et orientations, notamment dans le champ éducatif. **Nous avons, en tant qu'élus un rôle à tenir, une responsabilité en direction de nos jeunes citoyens ; L'éducation n'est plus le monopole de l'école. Nous sommes co-éducateurs.**

L'éducation est désormais appréhendée de manière plus large et déborde le cadre de l'école, tout en prenant largement appui sur elle. C'est ainsi que depuis longtemps nos communes ont mis en œuvre des actions éducatives dans d'autres champs périphériques : actions d'accompagnement scolaire, centre de loisirs, offres de vacances,... Et à travers d'autres approches que sont la prévention de la délinquance, le socio-culturel, la politique de la ville.

On constate que chacune de nos communes cherche, selon ses choix et ses moyens, à mettre en place des politiques éducatives répondant le plus possible aux attentes exprimées par les habitants ou/et du corps enseignant. **Il n'y a pas de comparaison à établir entre nos communes, tout est fonction d'un contexte propre à chacune, et chacune met en avant des objectifs qui lui appartiennent.**

**Nous pouvons noter que cette recherche de cohérence éducative ou tout simplement d'harmonisation**, affirmées par nos collectivités, est désormais une volonté reprise par l'État, qui de ce fait, reconnaît implicitement la place des communes autrement qu'en simples financeurs ».

*(Actes de la conférence évaluative Education-Formation du 19 juin 2003, p.5)*

Le récit construit la place des communes, qui partageraient maintenant, aux côtés de l'éducation nationale, la responsabilité et l'organisation de l'éducation au niveau communal. Les discours mettent en récit l'évolution historique – voire inéluctable – du rôle des collectivités territoriales dans le champ éducatif : depuis le mouvement de décentralisation, elles financent, mais ont également voix au chapitre sur l'éducation des enfants, en tant que « co-éducateurs ». La place de la communauté d'agglomération est également soulignée. À l'échelon communautaire, il ne s'agit pas de promouvoir une « cohérence éducative » qui homogénéise les différentes politiques communales, mais bien de laisser chaque commune s'organiser comme elles le souhaitent. Le récit se définit dans un contexte narratif : ici, le vice-président adresse directement un message à la fois à l'État, mais également aux communes. En cherchant à rassurer les communes sur leur libre-arbitre, il évacue la menace d'une trop grande subsidiarité. Le rôle grandissant des collectivités territoriales semble s'imposer de lui-même. Le vice-

président se fait le passeur d'une histoire qu'il ne maîtrise pas, bien qu'en réalité il construise le rôle de la communauté d'agglomération. Elle apparaît comme la représentante des communes face à l'État et offre un cadre d'énonciation à l'action des communes<sup>624</sup>. Dix ans plus tard, ce discours perdure.

Lors de l'ouverture des journées nationales de la réussite éducative qui se déroulent sur l'agglomération en novembre 2013, le vice-président déclare :

« J'ai la conviction que nous vivons depuis plusieurs années une transformation du système éducatif. Nous sommes en train de passer d'une étape où le système scolaire avait pour mission de produire de la réussite scolaire à une autre étape dans laquelle tous les co-éducateurs (parents, animateurs, élus, acteurs associatifs...) prennent toute leur place et revendiquent d'être reconnus, au même titre que les enseignants, dans le respect des spécificités et des rôles de chacun. Ils veulent tous participer à la réussite éducative des enfants et des jeunes.

Ceci n'est pas conjoncturel. Il faut se rappeler que depuis quelques années, nous assistons à une transformation de l'action publique qui favorise le partenariat et développe la logique de contrat. **Dans ce contexte, notre rôle d'élu a évolué. Hier, nous étions acteurs de la centralité aujourd'hui nous devons être auteurs. Il est donc impératif que nous le soyons en particulier pour la construction de politiques éducatives locales au même titre qu'une politique d'urbanisme ou d'une politique sociale.**

Plus de 130 ans après l'adoption des lois Ferry qui ont institué entre 1881 et 1882, l'École de la république; plus de 30 après les lois de décentralisation qui ont considérablement accru, entre 1981 et 1983, la responsabilité et le rôle « éducatifs » des collectivités territoriales; plus de quinze ans après la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 faisant de l'éducation la première priorité nationale et plaçant l'élève au centre du système éducatif, le temps est venu de prendre une grande initiative nationale relative au domaine éducatif partagé. Cette initiative pourrait constituer le 2e acte d'une refondation qui ne s'arrête pas aux portes de l'École et doit mobiliser dans le cadre de PEL [projet éducatif local] de plein exercice, c'est-à-dire des projets éducatifs locaux qui ne réduisent pas la démarche locale à un simple agencement technique des moyens disponibles sur un territoire, les institutions et les acteurs qui dans la sphère publique concourent à l'éducation des enfants, des jeunes et pourront ainsi relever ensemble le défi d'une éducation inclusive et partagée ».

*(Discours d'ouverture des Journées nationales de la réussite éducative (JNRE), novembre 2013)*

L'élu communautaire s'affiche clairement en tant que porte-parole des élus communaux et, subséquemment, de la politique éducative au niveau local. Le contexte de la décentralisation a instauré progressivement une place aux collectivités, qu'elles doivent aujourd'hui assumer. Il

---

<sup>624</sup>Comme le souligne Jean-Michel Adam, «Le régime normal (classique) du récit repose sur le déni des opérations de production (codage, montage), sur l'oubli qu'une instance organise la représentation et en règle la lecture. Les événements semblent se raconter eux-mêmes » In ADAM J.-M., *Le Récit*, PUF, coll.« Que sais-je ? », 1984, p. 10-11.

plaide pour une action éducative qui soit une réelle politique territoriale, et non pas seulement un « agencement technique » de l'offre d'activités. En 2013, le discours a évolué. Au-delà d'une « cohérence » entre les acteurs, l'objectif porte désormais sur une « éducation inclusive et partagée ».

Dans ce contexte discursif s'énonce la place de la communauté d'agglomération, en lien avec les communes. Les communes étant positionnées face à l'État, la communauté d'agglomération les appuie et les assiste. Lors de l'interview du vice-président menée en 2003, il insiste sur la création d'un cadre propice à une politique publique communale, élaboré par la communauté d'agglomération.

« La Métro a su inviter, depuis 2002, les communes à bâtir des PEL à réorganiser leurs interventions éducatives en PEL, en leur offrant (en la finançant) une assistance technique menée par une association, et en finançant ces PEL.

De plus, pour la Métro, il est fondamental de défendre le maire comme le garant du PEL, ce qu'elle fait au nom des 27 communes devant les services de l'Etat en particulier ».

*(Document « Interview de J. Q », 2003)*

En 2013, il souligne dans une interview publiée dans le magazine externe le rôle « moteur » de la communauté d'agglomération, tout en l'inscrivant dans une dynamique territoriale, fruit d'un partage entre communes et communauté d'agglomération.

« Depuis 2002, la Métro a poussé les communes à bâtir des Projets Éducatifs Locaux (PEL) ou à réorganiser leurs interventions éducatives en PEL, en finançant une étude ou une assistance technique conduite par une association. La communauté d'agglomération grenobloise a donc été le moteur dans la définition des PEL, dans leur coordination, dans la mutualisation des données et expériences que cela peut entraîner.

C'est pourquoi je tiens à souligner l'importance de la dynamique d'agglomération, en lien avec les communes. Notre objet est de porter notre attention sur l'effort fait par les communes en matière de PEL, c'est-à-dire de mesurer une volonté politique et des méthodes de travail, et non de juger le budget alloué à l'action éducative. Les élèves peuvent aussi vivre et habiter, au long de leur scolarité, en des lieux différents de l'agglomération. D'où une nécessaire coordination entre les communes, une mutualisation, une capitalisation des expériences. Cette coordination et cette mutualisation sont bel et bien du ressort de notre collectivité ».

*(Magazine de la communauté d'agglomération, mai-juin 2013, p. 14)*

Du point de vue de l' élu, la communauté d'agglomération doit endosser un rôle de ressource : elle mutualise, capitalise et coordonne les actions communales. L' élu et les techniciens métropolitains cherchent à faire une place et à légitimer le rôle de leur institution, mais cette demande de reconnaissance est également partagée par les communes dans ce même domaine.



Si en 2003, le discours de l' élu pouvait s'expliquer par l'implantation de nouvelles institutions dans le paysage éducatif, en 2013, il est toujours d'actualité. Il souligne un « partenariat » institutionnel difficile, observé au sein des réunions inter-institutionnelles. Ce régime discursif témoigne surtout d'une thématique dont les fondements métropolitains sont peu ancrés et qui peine à être reconnue comme une politique publique communautaire. En 2006, la création du GIP « objectif réussite éducative » permet à la communauté d'agglomération de revendiquer une place, en tant qu'animatrice et pilote de la structure juridique. Néanmoins, les fondements de la légitimité du rôle de la Métro sont sans cesse ré-activés par les élus et les techniciens métropolitains. L'absence de légitimité acquise s'explique en partie par l'ambiguïté structurelle du positionnement communautaire dans le cadre de la politique éducative.

Lors du conseil d'administration du GIP, le 11 juillet 2012, la directrice du GIP aborde la question de la contribution financière des communes dans le GIP, peu prise en compte par l'État lors de la constitution de son budget et de l'allocation de sa subvention au GIP :

« Nous avons reçu un courrier de la préfecture pour nous dire que les co-financements n'étaient pas pris en compte, alors que le courrier de l'ACSÉ nationale nous les validait. Un rendez-vous est programmé à la rentrée, afin de discuter de la valorisation des co-financements. Il faut rappeler que nous sommes dans une situation particulière, car nous avons une mise en œuvre particulière, qui est communale, et c'est le seul GIP qui fonctionne ainsi ».

*(Notes du carnet d'observation du 11 juillet 2012)*

En 2013, c'est au tour de l' élu de souligner cette situation peu ordinaire, lors d'un courriel destiné à organiser la venue de la ministre déléguée à la réussite éducative.

A : Sylvie O./La Métro, Manon P./La Métro, Emilie B./La Métro, Jean S./La Métro, B. Balodi/La Métro

De : Jacques Q./Mairie de Passerin

Date : 26/02/2013 19:01

Cc : DGS Métro, Président Métro, Directeur Communication Métro, Attaché de presse Métro, Journaliste Métro

Objet : venue de la Ministre George Pau Langevin

REUSSITE ÉDUCATIVE

Bonsoir à tous,

hier en travaillant avec l'équipe de la Métro, j'ai déjà pu faire l'annonce de la possible venue de la ministre George PAU LANGEVIN qui fait suite à la réunion du comité de pilotage ministériel de la Réussite Éducative qui s'est tenue à Paris, jeudi dernier. J'ai fait cette proposition pour que la Métro soit clairement identifiée pour le rôle et l'engagement qui est le sien dans ce domaine (2700 enfants suivis). *Sylvie le dit mieux que moi, nous sommes les seuls.* j'ai proposé comme sujet un travail sur les relations

aux familles et la mise en évidence des EPS (équipes pluri- disciplinaires de soutien).  
J'ai eu ce matin la Dasen [directrice adjointe des services de l'éducation nationale, anciennement inspectrice d'académie] adjointe et nous avons esquissé un programme très pragmatique.

Je viens d'avoir le Recteur, qui a eu le ministère, et voici quelques éléments pour cette future rencontre, il ne s'agit là qu'une esquisse. Vous savez, comme moi que les visites ministérielles se préparent et s'annulent.

[...]

Voici les dernières nouvelles et à suivre

Bien cordialement

Jacques Quitterie

*(Courriel du vice-président aux chargées de mission du pôle éducation, au chef de service politique de la ville et au directeur délégué au développement solidaire de la communauté d'agglomération du 26 février 2013)*

Enfin, lors du discours d'ouverture des journées nationales de la réussite éducative en novembre 2013, le vice-président insiste :

« C'est d'ailleurs une des seules agglomérations à défendre un travail l'échelle de l'agglomération, au travers de son axe "actions d'agglomération" dans le cadre de son DRE afin de mutualiser certaines réponses, et à proposer un réseau d'échanges pour les techniciens mettant en œuvre le dispositif de réussite éducative ».

*(Discours d'ouverture des JNRE, novembre 2013)*

La légitimité de la communauté d'agglomération est réactivée à chaque fois que des acteurs étatiques, locaux ou gouvernementaux sont susceptibles de remettre en cause son action. Le récit qui fonde la place de la communauté d'agglomération dans le champ éducatif participe à la construction d'un mythe. L'élue cherche à se convaincre de l'exceptionnalité de la place de la communauté d'agglomération, et, en insistant, donne de la force à l'institution métropolitaine. Les discours révèlent une mise en récit et une construction d'un mythe portant davantage sur la place de l'agglomération dans le domaine éducatif que sur la politique éducative métropolitaine elle-même. Pourtant, dès le début des années 2000, lorsque la communauté d'agglomération commence à s'intéresser à cette question, les enjeux politiques d'une telle politique publique sont abordés. Les problématiques soulevées font directement le lien entre des enjeux opérationnels – organiser l'action éducative, prendre en charge les enfants – et enjeux sociétaux. En 1997, l'évolution de la famille et de la prise en charge familiale des enfants en lien avec le temps libre de l'enfant est abordée dans la contribution du vice-président.

Il précise : « ce temps libre est souvent aujourd'hui supérieur au temps scolaire, la télévision en occupe une part importante ; [...] d'autre part parce que ce temps libre, du fait même de sa liberté, peut être un temps particulièrement propice à l'acquisition des savoir-être et savoir-devenir sans lesquels il ne saurait y avoir intégration sociale et

insertion professionnelle dans notre société d'aujourd'hui : savoir s'informer, savoir entrer en relation avec des gens très divers, savoir anticiper, se projeter, gérer son temps, décider et prendre des responsabilités, savoir s'adapter... ».

*(Contribution « Temps libre des enfants et des jeunes, quelle politique à l'échelle de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise ? À l'attention de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise », Jacques Quitterie, 1997)*

Dans le document intitulé « interview de J.Q » daté de 2003, le vice-président rappelle de nouveau ce qu'il entend par l'éducation :

« L'éducation contribue à l'accès aux savoirs fondamentaux de l'enfant ou du jeune, mais aussi à son apprentissage de la vie sociale, à sa préparation à l'entrée dans la vie professionnelle, à sa capacité à se situer et à envisager sa place dans le monde, à se constituer comme sujet ».

*(Document « Interview de J. Q », 2003)*

L'élu cherche à définir quelle éducation les collectivités veulent mettre en place et ce vers quoi elles veulent mener les enfants de leurs territoires. C'est également la question des inégalités qui est abordée en 1997.

« Mais à défaut d'une Intervention publique forte, ce même temps libre peut devenir un important vecteur de développement des inégalités entre les enfants et les jeunes, entre ceux qui du fait de leur situation sociale et économiques peuvent bénéficier de toutes les richesses de l'environnement (accès à la pratique culturelle, voyages, personnes ressources dans leur entourage familial...) et ceux qui s'en trouvent exclus ».

*(Contribution « Temps libre des enfants et des jeunes, quelle politique à l'échelle de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise ? À l'attention de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise », Jacques Quitterie, 1997)*

La question des inégalités entre les enfants est clairement posée lors des discours portant sur l'élaboration de la thématique éducative à l'échelon d'agglomération, mais disparaît ensuite des récits métropolitains<sup>625</sup>.

Sur la période 1999-2014, la place de la communauté d'agglomération ainsi que celles des communes occupent largement les récits relatifs à l'action éducative métropolitaine. Toutefois, les questions relatives à l'éducation, aux enfants et aux inégalités apparaissent davantage visibles au lancement de l'action éducative métropolitaine qu'en 2014. L'action éducative actuelle est-elle « enchantée » sur ces notions faisant référence à un projet social ?

---

<sup>625</sup>L'insertion de la thématique éducation au sein de la politique de la ville et de ses dispositifs apparaît comme une piste d'explication que nous approfondissons plus loin.

## 2. Enchanter l'action éducative métropolitaine

Le détour historique rend compte des fondements du régime discursif et du mythe métropolitain. Pour autant, la période récente donne à voir des discours et prises de parole publiques articulés autour d'éléments qui s'inscrivent dans un récit global, celui de la « chaîne éducative métropolitaine ». La notion se réfère davantage à la place des institutions, dont celle de la communauté d'agglomération, qu'à la cohérence de diverses pratiques pédagogiques. L'idée d'une « chaîne éducative », réactivée régulièrement par les élus, donne une représentation d'une action métropolitaine structurée et cohérente. La force de ce mythe est étroitement liée à la notion de « cohérence éducative ». Un deuxième « maillon » est très présent au sein de ce mythe de « la chaîne », « l'intérêt de l'enfant ». Cette formule universelle et consensuelle apparaît comme une fin en soi pour l'ensemble des acteurs politiques et n'appelle aucune justification. Enfin, puisque la « cohérence » est un élément du mythe qui fonde l'action éducative métropolitaine, le regard porte sur le rapport au passé et au temps, qui inscrit les événements dans une réalité historique sensée leur conférer une cohérence globale.

### a. De la « chaîne éducative » à « l'intérêt de l'enfant »

L'usage des concepts de continuité, cohérence et chaîne éducatives évoluent de 1999 à 2014. S'ils sont largement utilisés par le vice-président à l'éducation de la communauté d'agglomération, ils sont également des éléments de vocabulaire des élus communaux. La question de la continuité apparaît, au début des années 2000, dès la mise en place du dispositif de veille éducative. Cette continuité et cette cohérence éducative permettent d'englober le temps scolaire et éducatif et ainsi de légitimer l'action des communes.

Lors de l'entretien du vice-président en 2003, ce dernier met en récit cette construction collective des différents temps de l'enfant, de la famille à l'école et à la ville.

« L'objet de la veille éducative est de tout faire pour prévenir les ruptures et garantir une continuité éducative.[...]

L'école joue un rôle central sur un autre plan : celui de la personnalité de l'enfant et de "l'image de soi" que ce soit pour les élèves qui réussissent que pour ceux qui se trouvent en situation d'échec. Cela impacte fortement leur vie après l'école. L'enfant se trouve dans des systèmes normatifs différents parfois éclatés. Il s'agit de mettre en cohérence les différents espaces éducatifs, l'école, la famille, la ville et de construire avec l'ensemble des acteurs des liens qui permettent à l'enfant de s'épanouir. C'est le sens du projet éducatif local et de la démarche veille éducative ».

(Document « Interview de J. Q », 2003)

La « chaîne éducative » légitime le rôle d'ensemblier de la communauté d'agglomération en

faisant le lien entre acteurs et actions. Le discours est activé dès 2012 lors de la mise en place du projet de réussite éducative pour les 16-18 ans.

Lors de la commission politique de la ville de la communauté d'agglomération du 4 juillet 2012, le président de la commission et le vice-président rappellent tous deux, à l'occasion de la présentation du PRE 16-18 ans, la nécessité d'une action continue de deux à vingt-cinq ans à l'échelle de l'agglomération.

**Président de la commission** : il y a des besoins et de réels enjeux de 2 à 25 ans. De 16 à 18 ans, c'est une période charnière non prise en charge.

**Vice-président à l'éducation** : oui, c'est le maillon manquant de la chaîne, et malgré les réticences, il va trouver sa place.

*(Notes du carnet d'observation du 4 juillet 2012)*

Le 19 septembre 2012, lors d'un point entre l'équipe éducation de la politique de la ville et le vice-président, ce dernier rappelle que « dans la chaîne de l'éducatif, le maillon manquant, c'est les 16-18 ans ».

*(Notes du carnet d'observation du 19 septembre 2012)*

Enfin, le 9 octobre 2013, le vice-président prend la parole lors du comité de pilotage du contrat urbain de cohésion sociale, et replace le rôle de la communauté d'agglomération au sein de cette chaîne institutionnelle :

« On est encore trop dans le côte-à-côte et pas assez dans le faire ensemble avec le CG [conseil général]. Il faut qu'on ait un espace où on puisse construire ensemble de 2 à 25 ans. La région couvre le lycée et la formation professionnelle, le CG, le collège et les villes : les maternelles et les primaires ».

*(Notes du carnet d'observation du 9 octobre 2013)*

La communauté d'agglomération créerait un espace et un cadre politique participant de la cohérence de l'ensemble des actions institutionnelles. La « chaîne éducative » apparaît très vite comme une chaîne d'acteurs institutionnels. La promotion d'une « continuité éducative » est alors celle des institutions plus que celle des pratiques pédagogiques ou celle vécue par les enfants.

Lors du conseil d'administration du GIP du 18 décembre 2013, le PRE 16-18 ans est inscrit à l'ordre du jour. Après avoir rappelé l'importance de « notre chaîne de deux à 18 ans », le vice-président souligne la « logique de continuité » :

« la logique de continuité est nécessaire. Surtout que pour certains d'entre eux, l'école de la deuxième chance est presque impossible, c'est le nirvana. On fait face aux difficultés de la vie, de la société, et il faut continuer les efforts faits pour le DRE 2-16 ans. Les choix politiques des collectivités dans ce domaine sont nécessaires. Nous avons donc convaincu les élus de la commission politique de la ville, même s'ils se laissent convaincre, car on sait qu'il s'agit d'une priorité et ceux-là sont encore plus fragiles. »

L'élu évoque l'action éducative de la communauté d'agglomération qui comprend le DRE de 2 à 16 ans, puis le PRE 16-18 ans qu'elle pilote. Elle finance également l'école

de la deuxième chance qui s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans qui cherchent à s'insérer professionnellement par l'accès à un emploi ou à une formation qualifiante. Elle n'en est qu'un des financeurs.

*(Notes du carnet d'observation du 18 décembre 2013)*

L'élu aborde cette question de la « continuité », liée à l'action des collectivités. Il crée de toutes pièces la « chaîne éducative », en accolant l'ensemble des dispositifs dans lesquels la communauté d'agglomération est plus moins impliquée directement, afin de rendre le mythe actif et continu de deux à 25 ans.

L'élu précise également ce qu'il entend par « projet éducatif local », c'est-à-dire la création d'un cadre communal éducatif, dans lequel l'ensemble des actions en lien avec les enfants puisse trouver un place cohérente. Au travers des discours de la « continuité éducative », se joue le rôle d'ensemblier de la Métro, d'une part par l'orchestration des politiques communales et d'autre part en créant du lien entre les différents espaces de l'action éducative.

En 2013, lors de la préparation d'un DVD dans le cadre du plan de lutte contre les discriminations pilotés par la communauté d'agglomération et l'inspection d'académie, le vice-président s'exprime sur ce qu'il entend par « projet politique en matière éducative » :

« On a aujourd'hui un challenge important, qui est celui de voir au niveau de chaque commune tout ce qu'on a pu travailler sur la réussite éducative pour certains ou le dispositif de veille éducative pour d'autres, comment s'est intégré effectivement dans un projet je dirais éducatif communal... je crois que c'est important que les communes aient **un projet politique en matière éducative**. Et dedans ils doivent intégrer tout ce qui est réussite éducative, tout ce qui est LCD [lutte contre les discriminations], tout ce qui est aussi par exemple l'éducation à la citoyenneté à travers les conseils municipaux d'enfants, il faut le rentrer dedans, **il faut pas en faire des quantités de choses côte à côte. Comment on fait en sorte d'avoir un projet partagé au niveau de toute la communauté éducative qui intègre tout ce qu'on peut faire**. C'est-à-dire quand je reprends certains éléments que je citais tout à l'heure sur l'égalité femmes-hommes, sur la présence des handicapés et tout cela, on doit avoir un projet politique au niveau d'une commune, qui intègre dans l'éducation, parce que l'éducation c'est quand même plus vaste que simplement le champ de l'éducation nationale, me semble-t-il, c'est de tout reprendre et de réfléchir comment on instille tout ceci, de manière à en faire quelque chose qui soit un projet cohérent [...].

Mais il faut pas faire à côté, **il faut pas que ça soit petit à petit des dispositifs qui viennent s'agréger**. Je crois qu'il faut à un moment donné, le plus beau des projets d'une commune, c'est d'avoir un projet éducatif pour tous les âges. Alors après on y met ce qu'on veut dedans, l'assainissement, les machins, les trucs, on parle souvent des tuyaux plutôt que de parler de l'essentiel. Et avoir un véritable projet éducatif c'est aussi faire de la politique ».

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

Le projet politique, s'il apparaît très clairement, est celui de la commune. Il est d'abord défini en fonction des différentes actions que les communes peuvent proposer. Mais ces actions doivent être incluses, en cohérence, dans un projet global. Plus loin dans l'entretien, la « réussite éducative » est également liée à la nécessité de faire du lien entre les différents espaces que fréquentent les enfants.

Lors de cet entretien filmé le vice-président est interrogé sur la question de la réussite éducative. Que signifie, pour lui, ce concept de « réussite éducative » ? Cet entretien filmé est unique, car il permet pour la première fois dans l'ensemble des discours recueillis depuis 2010, d'entendre le vice-président parler de ce qu'il considère comme la « réussite éducative » :

« Quand on parle de réussite éducative, c'est pas d'aborder les questions sous l'angle purement scolaire. L'important c'est de voir comment un enfant se développe et peut réussir dans sa vie. Et il peut y avoir des réussites qui vont se passer pendant le temps post-scolaire, périscolaire, qu'on va petit-à-petit, en travaillant avec les partenaires éducatifs, ramener sur d'autre temps sur lesquels il sera aussi en réussite. Donc on n'est pas sur de la réussite scolaire, mais de la réussite éducative. Il faut qu'on arrive à ce que les enfants soient en capacité à être autonomes, et qu'ils se construisent avec leur environnement pour être en situation de bien-être. Après dès lors qu'on a **une communauté éducative**, à géographie variable, je crois qu'on va avoir une identification de ces enfants ou jeunes, qui va être matérialisée, on pourra voir comment on agit dans tel ou tel domaine. »

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

Si la « réussite éducative » est surtout définie face à la réussite scolaire, elle est également liée aux acteurs qui la rendent possible. Le concept de « communauté éducative » revient à plusieurs reprises lors de cet entretien, ce que les dispositifs transversaux de la politique de la ville (veille éducative, dispositif de réussite éducative) prônent également. La « communauté éducative » doit alors, selon le modèle proposé par le vice-président à l'éducation, élaborer une culture éducative sur un territoire donné.

Il poursuit l'entretien :

« Mais il faut que l'action éducative soit pérenne. Il faut surtout pas faire les politiques éducatives au gré des changements de ministères et des lois d'orientation. C'est la pire des choses. Il faut savoir se construire **une culture éducative sur un territoire**. Et puis faire en sorte que cette culture éducative elle intègre tout ce qui existe dans la ville, tout ce qu'on a pu mettre et tout le travail qui a été fait dans la lutte contre les discriminations, il faut l'instiller, il faut l'intégrer à tout ce qu'on a pu conduire. »

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

Lors de cet entretien, l'élu donne une vision de la politique éducative métropolitaine et ce vers quoi il entend aller, ce dont il ne fait pas part lors des instances politiques. Pour la première (et la dernière) fois, il parle du concept de « culture éducative » qui marque un engagement de

l'élu métropolitain. La « culture éducative » n'est toutefois pas reliée très clairement à l'échelon de l'agglomération. Elle est marquée par la nécessité de mettre en lien les temps et les actions éducatives, mais également les acteurs. La problématique de la mise en lien observée au sein des lieux inter-institutionnels et politiques fait l'objet d'une mise en récit par le politique. Associée à l'action éducative métropolitaine, elle permettrait de lier la transversalité prônée dans le cadre de la politique de la ville et la globalité de la prise en charge du dispositif de réussite éducative. La prise de position portant sur la culture et le projet politique est certes rendue publique lors de cet entretien, mais ne l'est pas lors des instances politiques et des lieux de débats inter-institutionnels.

Loin de n'être que le fait du vice-président à l'éducation de la communauté d'agglomération, les concepts de « cohérence » et de « continuité » sont partagés par les autres élus. Au niveau communal, la notion de « continuité éducative » renvoie à des situations plus concrètes et précises qu'à l'échelon métropolitain.

Lors d'un entretien en 2013, une adjointe à l'éducation déclare :

« *L'idée forte, nous sur l'éducation, c'est la continuité éducative et les passerelles, entre la petite enfance, la maternelle, entre l'élémentaire et le collège, ça c'est vraiment important, les articulations, les passerelles, voilà. Ça va être un axe sur le PEDT [projet éducatif de territoire], fort. Par exemple la musique. La musique à Ongis, il y en avait dans les crèches et en maternelle il n'y en avait pas assez. C'était deux heures dans l'année ou je ne sais pas quoi. C'était rien du tout. Donc on a décidé de mettre la musique... car il y avait une rupture, ils retrouvaient la musique en élémentaire mais pour faire ça, pour avoir des moyens, on est en train de faire disparaître, à l'école de musique, l'éveil musical qui touchait les enfants privilégiés ou les gens qui y allaient. Et là, cet argent va nous permettre, pendant le temps scolaire, de mettre des heures de musique qui va permettre aux maîtresses de préparer des beaux projets. On a dû faire des choix. Pourquoi, parce que dans le temps scolaire, on touchera tous les enfants. Parce que ça fait partie de nos principes. De toucher le plus grand nombre ».*

*(Enregistrement de l'entretien de l'adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis, 20 août 2013)*

Puisque la commune a un rôle direct dans l'organisation des activités mises en œuvre pour les enfants, son action apparaît comme plus visible et lisible. Le discours de l'adjointe au maire est lié au rôle des acteurs et à la manière dont le pouvoir communal choisit les populations qu'il cible. L'adjointe à la ville de Vanuxen en charge de l'éducation évoque les notions de « continuité » et de « cohérence éducative » qu'elle lie à la participation des enfants et des parents et à un « pacte républicain ».

Lors d'une réunion de bilan de la formation action mise en place dans le cadre de la thématique éducation du contrat urbain de cohésion sociale expérimental, en février



2012, elle lie « continuité » et « cohérence éducative » avec les acteurs scolaires, mais également les parents.

« On a une charte commune pour travailler la cohérence ou la continuité éducative, ce qui est très important. Nous avons également des valeurs et un pacte social et républicain autour de la coopération autour de l'école. Mais rien ne se fera si on ne reconnaît pas le statut des parents dans la réflexion [...]. Il nous faut donner à voir une lisibilité partenariale et éducative sur un territoire avec des adultes qui ré-inventent le pacte social ».

*(Notes du carnet d'observation du 13 février 2012)*

Son discours associe la « cohérence éducative » avec l'idée d'une participation commune des différents acteurs sur la base d'un pacte républicain. Tout comme dans les discours de l'élu communautaire, la question de l'école constitue un élément du récit communal. Les parents gagnent toutefois une place plus importante, en tant qu'élément nécessaire de la réflexion de la commune et des institutions, notamment au sein du quartier défavorisé où la formation-action a été mise en place.

Lors d'un comité technique éducatif de la ville de Vanuxen le 1<sup>er</sup> octobre 2012, la place des parents est mise en valeur au sein du projet de la ville. La responsable du service éducation présente le programme de la ville en matière d'éducation : « Il nous faut réaffirmer la place des parents au cœur du projet d'éducation partagée, au travers de la chaîne de co-responsabilité ». Elle aborde plus loin la question de l'éducation au développement durable, point supplémentaire du projet. Il s'agirait de « développer un sentiment d'appartenance à un lieu, un territoire, une communauté d'habitants partageant des valeurs et des préoccupations communes, plus que des différences ». Un animateur du service des sports et jeunesse de la ville pose la question du choix de l'éducation au développement durable au sein du programme. L'élue lui explique son point de vue : « cela signifie que l'enfant puisse reconnaître que tous ces acteurs partagent les mêmes valeurs sur un territoire ».

*(Notes du carnet d'observation du 1<sup>er</sup> octobre 2012)*

Il s'agit, sur le territoire communal de faire porter la responsabilité de l'éducation des enfants sur l'ensemble des acteurs et notamment des parents. Ici la cohérence du projet et la « continuité éducative » prennent un sens politique plus marqué : il faut partager des « valeurs » (selon les termes de l'élue) sur un territoire défini.

Ces quelques exemples communaux permettent d'identifier que le discours de la « cohérence éducative » fortement promu au niveau métropolitain est partagé par les élus communaux. Il acquiert toutefois une dimension plus concrète dès lors qu'il est en lien avec un territoire facilement identifiable (la commune) et qu'il est lié à des valeurs annoncées comme telles, que sont le fait de rendre accessible une action éducative au plus grand nombre d'enfants, donner

une place aux parents en tant qu'acteurs locaux ou développer un sentiment d'appartenance au territoire.

Enfin, la question de la « continuité » et de la « cohérence éducative » est également partagée par l'institution scolaire, qui en fait un principe de travail institutionnel. L'institution scolaire lie la cohérence de ce travail collectif, fait des compétences, des expertises et des postures de chacun avec le parcours de l'enfant « car un enfant apprend mieux quand le cadre est lisible » (représentante de l'inspection d'académie, 25 avril 2012).

Lors de la commission éducation du 6 février 2013, la représentante de l'inspection d'académie précise la posture de l'institution scolaire : « notre deuxième objectif, c'est prendre en charge les difficultés d'apprentissages, et non pas que scolaires. Cela veut dire de faire en sorte que cet enfant qui apprend en dehors de l'école, ait la possibilité de vivre des activités éducatives cohérentes, notamment de construction sociale, citoyenne, sportif, culturel... Ce qui est intéressant c'est la mise en cohérence. Pour les élèves ou les enfants les plus fragiles, c'est la faille chez les adultes. Plus il y a de cohérence, moins il y a de failles [...]. Ce qui nous semble également important, c'est qu'il y ait des repères très forts pour les familles et les enfants dans le temps. Il est intéressant de s'arrêter sur la régularité et la clarté ».

*(Notes du carnet d'observation du 6 février 2013)*

L'inspectrice d'académie adjointe fait, à l'instar des élus, le lien entre la cohérence des actions et des postures des adultes avec le vécu de l'enfant. La cohérence des pratiques permettrait de prendre en charge les difficultés scolaires de manière partagée entre tous les acteurs d'un territoire. La question d'un partage des responsabilités revient à plusieurs reprises, lors de la prise en charge des enfants allophones arrivés (les enfants primo-arrivants sur le territoire français) ou de la gestion de la sectorisation et des dérogations scolaires entre l'institution scolaire et les communes.

La question de la « cohérence éducative » est également partagée par d'autres acteurs, notamment associatifs.

Lors de cette même commission, pour le directeur de la ligue de l'enseignement, c'est dans l'intérêt de l'enfant qu'il faut mettre en place cette cohérence des postures de chacun : « S'il on veut que cela fonctionne, c'est l'intelligence collective qui doit prôner. Il faut vraiment insister sur l'aspect concertation. C'est-à-dire qu'il faut faire réfléchir tout le monde pour construire des réponses, et non pas les trouver tout de suite, et ça, c'est pour l'intérêt de tous et de l'enfant ».

*(Notes du carnet d'observation du 6 février 2013)*

Si la « cohérence » et la « continuité éducative » sont des notions protéiformes et floues, elles structurent la mise en récit de l'éducation à l'échelon métropolitain et font office d'objet partagé entre les autres acteurs institutionnels.

Le « bien-être » et « l'intérêt de l'enfant » sont également des concepts qui participent à la mise en récit de l'action éducative à l'échelon métropolitain. L'enfant doit être au centre des préoccupations des collectivités territoriales, comme le rappelle le vice-président à l'éducation lors d'une commission éducation en novembre 2012 : « Le gamin doit être au centre de notre réflexion, surtout si on regarde le nombre d'heures que passe l'enfant à l'école »<sup>626</sup>. Mais s'il faut « répondre aux besoins des enfants »<sup>627</sup>, rien n'est précisé sur les besoins particuliers des enfants pris en charge par les dispositifs pilotés par la communauté d'agglomération. Mieux, il faut uniquement viser un « bien-être », sans qu'il ne soit défini.

Lors de l'entretien filmé en mai 2013 du vice-président à l'éducation, ces concepts sont associés à celui de « réussite » :

« Donc voilà, je crois qu'après il faut se saisir des opportunités, parce qu'on est convaincus en matière d'éducation en tout cas, que avec l'éducation il y a quelque chose à faire, et qu'il faut construire. Alors c'est pas toujours rose, mais si on est convaincus que l'objectif c'est le bien-être de l'enfant, l'intérêt de l'enfant, et de faire en sorte qu'ils aient pour eux-mêmes une véritable réussite, ben on s'engage là-dessus, voilà ».

*(Retranscription de l'entretien filmé du vice-président à l'éducation, 13 mai 2013)*

Puis en 2014, lors d'un autre entretien, il déclare :

« L'éducation pourra évoluer dans les collectivités territoriales que s'il y a de la continuité, que si on recherche de la pérennité pour que l'enfant soit mieux, qu'on développe la bienveillance, dans le respect des uns et des autres. Pour cela, il faut convaincre ».

*(Entretien de Jacques Quitterie, 10 juillet 2014)*

Les discours semblent s'adresser à un public averti, qui partage ces objectifs, sans qu'il ne soit nécessaire de les définir. Pourtant, l'absence de formulation claire de ce « bien-être » ou des « intérêts » de l'enfant ne permet pas de se poser la question des moyens ni de ce qui est réellement visé pour l'enfant dans les quartiers défavorisés de l'agglomération. À l'image de l'ensemble des éléments qui structurent le mythe éducatif métropolitain, tels que la « chaîne éducative » ou le « bien-être » de l'enfant, ils ne sont pas travaillés collectivement. Ces concepts se suffisent à eux-mêmes. Leur existence tient à la labilité de ces mythes et de ces croyances qui

---

626Notes du carnet d'observation du 28 novembre 2012.

627Rendez-vous des élus du réseau français des villes éducatrices de l'agglomération, le 25 octobre 2012.

les font tenir, car placer l'enfant au centre du jeu constitue bien un axiome difficilement attaquable par les acteurs.

## **b. Un récit au présent**

Le mythe, en tant que construction rendue possible par une mise en récit, invite à s'intéresser à l'inscription des faits dans l'histoire et le temps. Ce rapport au temps participe à élaborer un mythe particulier. La réflexion et les choix politiques métropolitains en matière d'éducation ne font pas l'objet d'une mise en récit historique, les faits et la réalité sociale étant interprétés dans un temps uniquement présent. La biographie du vice-président permet de repérer des éléments qui permettent de comprendre comment la réflexion et les choix politiques ont influé sur la politique, c'est à dire d'historiciser la politique. Par ailleurs, les élus ne s'appuient pas sur des référents historiques pour mettre en récit la politique publique.

Au vu de la présence du vice-président depuis le commencement de l'action métropolitaine, son propre investissement a influé sur la construction de la thématique. Sa rencontre avec des chronobiologistes, ses compagnons de route (chercheurs, anciens inspecteurs généraux de l'éducation nationale, figures politiques du parti socialiste et résistants de la seconde guerre mondiale), sa socialisation politique au sein de la gauche et de l'éducation populaire (secrétaire général d'une fédération d'éducation populaire), ainsi que ses expériences en tant qu'enseignant dans un quartier défavorisé l'ont amené à porter certains choix au sein de la communauté d'agglomération. Mais lors de ses discours et des entretiens que nous avons menés avec lui, l'histoire de la thématique éducation de la communauté d'agglomération n'est inscrite que dans une chronologie de dispositifs.

Lors de la commission éducation du 28 novembre 2012 portant sur la réforme des rythmes de l'enfant) le vice-président ouvre la séance :

« C'est un moment important pour la métropole et pour ceux qui ont participé aux ateliers de la refondation. À partir de la réunion de ce soir, nous entamons une construction collective [...]. Je dois rappeler qu'en 2000, la Métro travaille sur les PEL, en 2002-2004, on a fait un inventaire de 26 PEL et assimilés. Il y a eu ensuite la veille éducative puis le DRE sur les quartiers en difficulté. Certains élus ont demandé à ouvrir la réflexion au-delà du GIP et nous avons alors créé la commission Éducation ».

*(Notes du carnet d'observation du 28 novembre 2012)*

Les commissions où le vice-président s'adresse à un grand nombre d'élus communaux en charge de l'éducation lui permettent de mettre en mots l'histoire de la communauté d'agglomération, en lien avec l'actualité, notamment la réforme des rythmes de l'enfant. Le passé apparaît lié à des dispositifs et non pas à des réflexions sur les pratiques éducatives. En entrant par les

dispositifs et le domaine de la technique, les élus présentent une histoire consensuelle, pacifiée, qui met en avant l'esprit gestionnaire identifié dans les chapitres précédents.

Dans l'interview du vice-président en 2003, l'histoire de l'engagement métropolitain est pourtant liée à des choix politiques, explicités :

« La notion de projet éducatif a émergé au fur et à mesure de la construction des programmations annuelles de la convention thématique "Éducation-Formation". C'est en 2002 qu'il a été décidé de procéder à une programmation fondée sur des projets et programmes éducatifs locaux pour passer d'une logique de "listes d'activités" à une logique de projet concerté et partagé.

La Métro a eu la volonté politique de traiter la question éducative à l'égal des autres questions, dont la question urbaine, Les élus ont fait le choix d'employer dans l'équipe MOUS [maîtrise d'œuvre urbaine et sociale] du contrat de ville, une chargée de mission éducation. Pour le GPV [grand projet de ville], une enseignante est mise à disposition par le rectorat. Ceci explique en grande partie le développement rapide de cet axe de travail ».

*(Document Interview de J. Q, 2003)*

À partir de 2010, la mise en récit des choix politiques inhérents à la communauté d'agglomération disparaît. Il n'est d'ailleurs pas possible d'obtenir une explication claire de la genèse de la constitution du GIP « objectif réussite éducative », qui n'est ni connue par les techniciens, ni partagée entre tous les acteurs. Selon le représentant de l'inspection d'académie, c'est la communauté d'agglomération qui aurait insisté pour la création du GIP. Tandis que pour les techniciens métropolitains, c'est l'ACSÉ et son relais local, la préfecture, qui souhaitent sa mise en place. Au final, l'histoire politique est peu partagée sur la thématique éducation. L'action prônée est celle du présent, accrochée au mythe du progrès continu, que les dispositifs les uns après les autres permettent. L'action éducative apparaît sans but défini, ne faisant pas l'objet d'une réflexion globale et historicisée<sup>628</sup>.

Il faut « agir ». Le mot d'ordre épuiserait l'action publique. La vocabulaire de « l'avancée » et du progrès est extrêmement présent lors des discours prononcés par le vice-président face aux acteurs politiques et institutionnels locaux.

Lors du conseil d'administration du 16 octobre 2012, le vice-président présente le programme de travail des élus pour l'année à venir :

**Vice-président** : est-ce que sur le programme, ça convient à tout le monde ? Après on pourra le retravailler... s'il y a des choses qui sont dans le temps à préparer, à travailler et il faut qu'on ait aussi des gens qui nous éclairent là-dessus. Et partager avec les autres avant de communiquer aux 28 communes. Pas mal comme programme hein ?

**Élu à l'éducation de la ville-centre** : oui, dans une année chargée, avec la réforme

**Vice-président** : c'est l'occasion de faire avancer les choses. Je crois qu'il faut qu'on

---

<sup>628</sup>Le chapitre 3 montre que l'action ne se décline qu'au présent pour les techniciens métropolitains, qui, arrivés à leur poste, ne s'enquière pas de ce qui s'est déroulé sur leur thématique avant leur arrivée.

voie dans le temps, il faut forcer les portes.

*(Notes du carnet d'observation du 16 octobre 2012)*

Le vice-président apparaît comme un leader visionnaire et volontaire. La question du futur est pourtant peu explicite puisque ni les objectifs, ni les finalités de la politique ne sont clairement explicités. La mise en récit est centrée sur le temps présent et se couple d'un discours sur l'innovation, qui inscrit l'action dans une prospective indéfinie.

Lors du discours d'ouverture des journées nationales de la réussite éducation en novembre 2013, le vice-président contextualise la volonté d'innover sur le territoire de l'agglomération :

« La réputation de l'agglomération de Grenoble repose largement sur sa capacité à innover. Cette spécificité résulte notamment du fait que ce territoire de Grenoble apparaît comme un écosystème où peuvent se nouer des partenariats originaux susceptibles de résoudre, souvent mieux qu'ailleurs, un certain nombre de questions essentielles touchant au développement économique, social et culturel ».

*(Discours d'ouverture des JNRE, novembre 2013)*

La communauté d'agglomération apparaît à l'initiative d'une dynamique innovante<sup>629</sup>. Comme le déclare le vice-président à l'éducation lors de la mise en place de la réforme des rythmes en 2012 : « Il faut ce soir être sur la ligne de départ »<sup>630</sup>, sans pour autant que les dispositifs, les pratiques et les activités éducatives communales ne soit analysées à l'échelon de l'agglomération. La mise en récit souligne qu'il n'appartient pas aux élus de s'intéresser aux procédures et aux agencements techniques. Pourtant, nous avons vu au cours des précédents chapitres combien les dispositifs et les énoncés techniques étaient présents au quotidien, dans les instances politiques et inter-institutionnelles. La mise en récit non historicisée de l'action éducative métropolitaine, ainsi que l'absence d'orientations définies et territorialisées donnent à voir un mythe peu cohérent.

Une vision « mécaniciste » de l'action s'enclenche, qui n'est pas liée à une analyse socio-historique et démographique des populations dans les quartiers<sup>631</sup>. Cette obligation d'agir et d'aller de l'avant s'explique par un constat partagé par tous car placé sous le sceau de l'évidence, celui d'une crise qui touche particulièrement les jeunes et les quartiers défavorisés de l'agglomération. Il faut agir et les collectivités doivent réagir, sans qu'une quelconque direction ne soit pour autant définie.

---

629Ce constat rejoint le rôle de leadership et de médiateur endossé par la communauté d'agglomération et identifié au chapitre précédent.

630Notes du carnet d'observation de la commission Éducation du 28 novembre 2012.

631Le chapitre précédent montre le peu de diagnostics effectués par la communauté d'agglomération portant sur les publics de l'action.

Le conseil d'administration du GIP du 18 janvier 2013 portant sur le PRE 16-18 ans nous en donne un exemple :

**Élu à l'Économie Sociale et Solidaire, à l'insertion et à la formation professionnelle de la ville-centre** : nous sommes dans un contexte de crise actuelle et on constate surtout des jeunes touchés et une montée de la pauvreté importante. Il y a nécessité d'avoir un échange avec les missions locales de l'agglomération, mais aussi de travailler sur la nutrition et mal nutrition, par exemple avec l'action des paniers solidaires. Sur la question des 16-18 ans, il faut coordonner l'ensemble des actions, mais la question c'est, pour raccrocher où ? On ne sait pas qui fait quoi. Il y a 20 000 jeunes à faire raccrocher sur l'agglomération. La Métro est un bon échelon de réflexion pour ces questions-là.

[...]

**Élue à l'éducation d'Ongis** : la crise est de plus en plus forte et difficile, il faudrait investir la santé mentale pour participer à un meilleur vivre ensemble et sur l'accompagnement.

*(Notes du carnet d'observation du 18 janvier 2013)*

L'argument de la crise économique conduit la communauté d'agglomération à se positionner sur la prise en charge des jeunes de 16 à 18 ans et sur la question de la cohésion sociale. La crise permet à chacun de proposer des priorités différentes, de la mal-nutrition à la santé mentale. Elles rejoignent toutes des questions de pauvreté et de précarité dominantes dans les quartiers de la politique de la ville. La politique de la ville, comme trame de fond à l'engagement de la communauté d'agglomération sur la thématique éducation semble expliquer à elle seule les choix politiques.

En 2003, le vice-président le souligne clairement :

« L'éducation n'est pas une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Certaines l'ont cependant choisie, en la déclinant de diverses manières. En revanche, pour la plupart d'entre elles, la porte d'entrée est la politique de la ville car cette dernière a par essence, une dimension éducative importante et incontournable ».

*(Document « Interview de J. Q », 2003)*

Pourtant, ce ne sont pas l'environnement et les phénomènes sociaux et culturels observés dans les quartiers défavorisés qui sont considérés comme des moteurs de l'action. L'inscription dans la politique de la ville constitue une valeur explicative en soi et sous-tend tout un ensemble de représentations tacites. La communauté d'agglomération doit agir en direction des publics défavorisés, comme le souligne l'élue à la ville d'Ongis lors d'un séminaire du DRE : « il faut aller vers ceux qui en ont le plus besoin »<sup>632</sup>. Pour autant, ces publics ne sont jamais définis précisément, notamment parce que les pilotes techniques du GIP, la directrice du GIP et le

---

632 Notes du séminaire inter-institutionnel du DRE du 25 avril 2012.

conseiller de l'inspection d'académique n'ont pas de visibilité sur les cibles du dispositif. Les mots d'ordre généraux qui s'imposent par leur évidence n'emportent aucune précision sur les réalités sociales dans les quartiers ni les choix éducatifs de la communauté politique. Patricia Loncle fait état de ce processus : « Les gravités des situations (ou tout du moins, la perception de ces gravités), les données sociales ou sanitaires sont également fréquemment évoquées par les acteurs, isolément ou dans leurs actions partenariales, pour justifier l'ampleur des mobilisations et des actions publiques. Les discours alors tenus relèvent d'une perspective "mécaniciste"; l'évidence de l'action soulignée sur le thème de l'obligation à agir »<sup>633</sup>. L'« obligation à agir » constitue un moteur ressort de l'action et est liée aux positions des acteurs et à leur volonté de légitimer leur présence, se suffisant de ce mot d'ordre sans pour autant qu'ils ne définissent quelle action. Sur l'agglomération, la gravité du contexte socio-économique dans les quartiers en difficulté touchant particulièrement les enfants et les jeunes, que les élus n'énoncent pas comme telle, constitue un argument à lui seul. Il explique l'engagement de l'institution métropolitaine pour une action éducative que les élus présentent comme « innovante » de deux à 25 ans. Le discours se suffit de mots d'ordre et de concepts peu définis.

Les justifications historiques de l'action sont quasi-absentes des discours politiques mise à part à travers la politique de la ville et la généalogie des dispositifs. Pour Alain-Charles Martinet, « le passé est un matériau que les organisations construisent, déconstruisent, reconstruisent et non pas un donné objectif sur lequel s'accumuleraient les actions de l'organisation »<sup>634</sup>. Les interprétations du passé, mais aussi du présent sont centrales dans la mise en récit de l'action éducative. Elles apparaissent surtout sous l'angle du progrès. L'usage du temps est lié à des stratégies qui peuvent obéir à des logiques de légitimité, soulignées plus haut, puisque « le temps n'est pas une variable objective, mais relationnelle », pour reprendre Pierre-Yves Baudot<sup>635</sup>.

Cette politique à court terme (le futur n'étant pas délimité ni défini), ainsi que l'usage de notions plastiques et difficilement objectivables servent la mise en récit d'un mythe d'agglomération. Un mythe neutre, gommé de toutes controverses s'établit, et est dans une certaine mesure naturalisé, puisque coupé de sa genèse. Le flou qui entoure les prémisses du

---

633LONCLE P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, septembre 2011, vol. 2, n° 2, p. 136.

634Préface MARCH J.G., *Décisions et organisations*, *op. cit.*, p. 10-11.

635BAUDOT P.-Y., « Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *op. cit.*, p. 202.



mythe porte une fonction, puisqu'il permet son appropriation et « leur donne la force de l'évidence », selon l'analyse qu'en font Fabien Desage et Jérôme Godard<sup>636</sup>. Le récit observé ne fait référence qu'à très peu de valeurs assumées par les élus et ne met pas en scène des choix politiques qui orienteraient l'action. Le récit ne renvoie pas à une structure sémantique partagée par les élus, les techniciens et les bénéficiaires de l'action, avec des valeurs telle que la question de la pauvreté et de l'immigration, du rapport aux familles (au-delà du concept consensuel de « bienveillance ») et surtout la question de quelle éducation pour quelle visée (développement de l'esprit critique, de l'émancipation de l'enfant ou encore son intégration sociale ou son employabilité)<sup>637</sup>. Les valeurs et normes énoncées apparaissent davantage comme des prêts-à-penser, sous la forme de « méta-récits qui facilitent le consensus »<sup>638</sup>, selon la formule de Claudio Radaelli. Fondé sur des notions consensuelles (que sont l'innovation, la continuité, la cohérence éducative et l'intérêt et le bien-être de l'enfant), le mythe ne comporte pas de trame lisible, mettant en scène des événements et des personnages dans une trame historique, ainsi que des valeurs et des normes, voire une morale collective. Pourtant, des écrits politiques soulèvent des questions centrales, telles que la question de l'égalité<sup>639</sup>, du transfert des actions élaborées dans le cadre de la politique de la ville au droit commun ou encore de la compétence éducation que pourrait se doter l'agglomération<sup>640</sup>. Elles sont néanmoins énoncées de manière sporadique sans faire l'objet de discussions collectives. La forme du récit qui fonde le mythe pose la question de la réception du récit et de la fonction du mythe, confiné dans un entre-soi

---

636DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 659.

637La question des attentes rejoint la structure du récit, soulignée par Jean-Michel Adam. Tout récit porte une « macro-structure sémantique », qui renvoie à sa structure et qui permet au destinataire du récit d'établir des relations de cohérence pour atteindre le sens global du récit et percevoir le récit comme un tout. Tout un ensemble d'indices, ainsi que la structure sémantique continue du récit le lui permet. Le récit renvoie également à la « superstructure narrative » qui n'est d'autre que les schèmes partagés par les destinataires et l'énonciateur et qui leur permet, grâce à une perception du monde commune mais implicite, de donner un sens au récit. In ADAM J.-M., *Le Récit*, *op. cit.*, p. 96-99.

638RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 258.

639Le discours d'ouverture du vice-président lors des journées nationales de la réussite éducative en 2013 témoigne de ce souci : « Pour moi, la réussite éducative est placée sous le signe de l'Égalité. Cette question est au cœur des pratiques de tout éducateur, car c'est dans l'enfance et l'adolescence que se scelle la confiance envers le monde social, que se dessinent des possibles...ou non. Comme le disait François Dubet que nous avons invité récemment, pour certains le monde est fluide, pour d'autres non...Il faut se lever ces obstacles, cela commence par le fait de les identifier et de les reconnaître. L'Égalité s'apprend dans les pratiques (comme toute valeur fondamentale) », *Discours d'ouverture de Jacques Quitterie, JNRE 2013*.

640En 2003, le vice-président déclare dans un entretien : « Au-delà de l'intervention « classique » des collectivités territoriales depuis longtemps inscrites sur le champ éducatif, comme les communes et les départements, quelle est la place aujourd'hui des établissements publics de coopération intercommunale comme la Métro ? Ne doit-on pas doter notre agglomération de la compétence "Education-Formation" ? », (Document « *Entretien J.Q.* », 2003)

politique. Le consensus ou la recherche de compromis à minima qui règnent dans les instances politiques expliquent en partie la manière dont se constitue ce mythe.

Un récit explicatif de l'action métropolitaine se déploie, bien qu'il apparaisse peu travaillé et parfois incohérent. Le récit participe-t-il d'un enchantement de l'action au niveau local ? Pour Fabien Desage et Jérôme Godard, les référents communs observés permettent une pluralité d'options et de prises de positions dû à leur ambiguïté ou au flou qui les accompagnent, « ce qui explique leur succès rhétorique »<sup>641</sup>. Mais si l'on concède leur succès rhétorique<sup>642</sup>, les croyances et le mythe mis en récit sont-ils constitutifs de l'action métropolitaine ? La question se pose, et ce à double titre. D'abord, à l'image de ce que constate Alain Faure, les rhétoriques politiques métropolitaines sont sans émotion, en ce sens qu'elles ne provoquent que très peu d'émulations politiques et ne s'adressent pas aux citoyens. Pour Alain Faure, « elles soulignent que les élites locales ne parviennent ni à canaliser les dynamismes émotionnels qui traversent la société à cette échelle ni à forger des représentations et des croyances qui transcenderaient les fragmentations en présence »<sup>643</sup>. La puissance du référent communal ainsi que les compromis à minima observés au sein de lieux politiques fermés sur le monde social et sur les citoyens attestent très clairement de cette absence de portée émotionnelle. Plus encore, il manque à ce mythe métropolitain la formulation d'un imaginaire politique commun<sup>644</sup>, en lien avec les enjeux d'un projet éducatif d'agglomération. La question d'un mythe constitutif se pose également car il ne s'observe pas de requalification symbolique des arrangements techniques. En d'autres termes, les mots du politique ne transforment par les dispositifs et les procédures en politiques publiques et en problème publique. Les élus n'inscrivent pas l'ensemble des outils et des procédures dans un cadre symbolique en lien avec des valeurs métropolitaines fortes, afin que « les *policies* et les *problem streams* deviennent des enjeux de *politics* », pour prendre les termes d'Alain Faure<sup>645</sup>. En outre, peu de lieux métropolitains existent pour réfléchir le lien entre les pratiques et les orientations politiques. Bien que les élus et les techniciens travaillent

---

641DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 658.

642Bien que l'article de Fabien Desage et Jérôme Godard n'explique pas le succès de ces mythes par le fait qu'ils soient exposés ou non publiquement, nous relevons que l'entre-soi dans lequel ils sont énoncés porte à discussion leur succès, puisqu'ils ne sont pas confrontés à un public.

643FAURE A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », Paris, 2012, p. 13.

644FAURE A., « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique? », *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, 2013, p. 35.

645Il souligne à propos de ses quatre enquêtes comparées menées sur des métropoles, la défaite des jeux de langage. FAURE A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », *op. cit.*, p. 12.

ensemble, ils demeurent préoccupés par des considérations opérationnelles à travers lesquelles les enjeux gestionnaires priment sur la réflexion politique. Les lieux inter-institutionnels ne permettent pas non plus que soient réfléchis la relation éducative sur le territoire métropolitain. Le mythe métropolitain ne permet pas de réguler l'ensemble des outils et des procédures mis en place sur les différents territoires qui la constitue. Or, si nous n'observons ni requalification des énoncés techniques, ni émotions, ni doctrines ou idéologiques assumées et partagées entre les techniciens, les élus et les citoyens, l'intérêt communautaire peut-il exister en matière éducative ?

Doit-on alors annoncer une défaite des énoncés politiques ? Cela pose la question de la légitimation de l'action par les élus soulignée par Fabien Desage et Jérôme Godard : « La notion de “mise en récit” est intéressante dans le sens où elle n'implique aucun lien causal entre les idées et les pratiques, mais insiste plutôt sur la contrainte politique de légitimation de l'action par la construction d'une causalité »<sup>646</sup>. En sus de cette capacité à construire une mise en récit cohérente de l'action métropolitaine, la légitimité de l'action des élus est en cause, leur place et leurs relations étant au centre des préoccupations. La légitimité de l'institution métropolitaine dans le domaine éducatif est alors en cause, puisque le récit acquiert un pouvoir politique s'il repose sur une institution légitimée. Pour Claudio Radaelli, « Les structures cognitives ne flottent pas dans l'air, elles s'appuient sur les institutions. Un récit acquiert ainsi un pouvoir politique s'il repose sur des institutions et un comportement organisationnel »<sup>647</sup>. Or, en ne parvenant pas à formuler un récit qui englobe l'ensemble des activités institutionnelles (du technique au politique), les élus signent, dans une certaine mesure, la défaite des récits politiques.

Le mythe porté par la mise en récit n'est pas en lien avec les spécificités du territoire et il ne permet pas d'inscrire dans un sens global et partagé les dispositifs métropolitains qui restent à l'état d'outils. L'efficacité du mythe dans sa fonction de légitimation de l'action se fonde sur le fait qu'il permet à des acteurs de se retrouver autour d'un objet commun. Or, le mythe ne fait pas office de cause collective partagée entre les élus, les techniciens et les citoyens et ne lie pas l'action des agents de la communauté d'agglomération et une volonté politique. Toutefois, l'action porte un sens, auquel chaque acteur de l'action éducative métropolitaine obéit dans son

---

646DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*, p. 643 Les auteurs renvoient à l'ouvrage de Christian Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.

647RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 262.

quotidien. Nous observons une matrice cognitive sous-jacente. Si elle façonne la forme de l'action, de la relation et des choix éducatifs, elle n'est pourtant pas mise au jour. Elle s'impose dans l'action, avec d'autant plus de naturel que les protocoles qui l'instituent ne sont pas donnés à voir. Le fonctionnement institutionnel observé jusqu'ici, du champ technique au politique, permet à ces idées de s'imposer dans l'action.

## B. Les idéologies à l'œuvre

Puisque le politique ne fait pas référence, qu'est-ce qui guide l'action des acteurs ? Chaque acteur, fait appel à sa propre éthique, celle centrée sur l'individu à accompagner et à prendre en charge<sup>648</sup>. En réalité, cette éthique personnelle fait référence à une morale collective, portée par l'institution. Les acteurs qui pilotent et structurent l'action (des pilotes techniques aux élus), et ceux qui la mettent en œuvre (des coordonnateurs communaux aux référents de parcours et aux acteurs associatifs) sont soumis au fonctionnement institutionnel et politique de la communauté d'agglomération. L'analyse porte sur les significations des idéologies à l'œuvre, c'est-à-dire ce à quoi se rapportent les individus pour agir et qui sont portées par l'institution. Le fonctionnement observé institue un type d'action éducative centré sur un système normatif partagé, bien qu'implicite. En d'autres termes, les principes d'action identifiés jusqu'ici dans la fabrique de l'action et véhiculés par le prisme gestionnaire et institutionnel, que sont l'action pragmatique, l'organisation, l'efficacité, la performance et la technicité, mais également l'individualité et la mise en lien, sont très présents dans l'action éducative prônée par l'action métropolitaine. Cet ensemble de références s'inscrit dans une matrice cognitive<sup>649</sup>, qui n'est pas forcément conscientisée par les acteurs, qui ont l'impression d'évoluer dans un cadre flottant.

Le propos est organisé en deux temps. Le regard porte d'abord sur la perception du monde partagée dans l'action, qui définit le type d'action éducative à mettre en œuvre, individualisée et performante, et prône une conception normée de la prise en charge de l'individu. Le champ

---

648Au cours de la deuxième partie, nous avons ainsi vu que les acteurs en lien avec l'enfant et sa famille s'appuient sur leurs propres conceptions de l'éducation et de la relation éducative, qu'ils ne partagent pas entre eux ni avec leurs supérieurs ou leurs « partenaires ».

649Au sens de l'analyse cognitive des politiques publiques : « l'analyse cognitive des politiques publiques hérite en effet d'une conception selon laquelle même si les matrices cognitives sont bien produites par l'interaction d'individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde » In MULLER P., *La société de l'efficacité globale*, op. cit., p. 194.

scolaire influe directement sur les représentations métropolitaines de l'éducation. Ensuite, l'analyse montre que les problèmes sociaux sont considérés comme des problématiques individuelles, qui ne permettent pas de penser les ressorts de la précarité. La forme de l'action éducative, ancrée dans la politique de la ville et à la marge du système socio-éducatif s'adressant à l'ensemble des enfants encourage cette lecture de la réalité.

## 1. Une action éducative individualisée et performante

Les précédents chapitres ont montré que l'action individualisée était plébiscitée, ainsi que la place déterminante du champ scolaire à l'échelon métropolitain. Le profil des actions éducatives programmées dans le contrat urbain de cohésion sociale et le dispositif de réussite éducative se concentre sur l'individualisation, le champ scolaire et le soutien à la parentalité. Pourtant, en 2013 et en 2014, les actions financées par la politique de la ville se partageaient entre celles entretenant un lien fort au scolaire et celles centrées sur l'accès à la culture et aux loisirs. On compte ainsi, sur les 38 actions financées en 2013 dans la thématique éducation, quinze actions portant sur l'accès aux savoirs de base, soit les actions visant la réussite scolaire ainsi que celles centrées sur l'accès au langage. Alors que quinze actions également portent sur l'accès à la culture, aux jeux, au sport ou à l'informatique<sup>650</sup>. En 2014, le même ratio s'opère. Si les actions en lien avec l'école ne s'imposent pas au vu de leur nombre, les actions portant sur la culture et les loisirs apparaissent uniquement au sein du troisième objectif du CUCS lors du bilan de la thématique éducation programmée en 2013 :

« Analyse selon les objectifs de cette thématique :

● **Objectif 1 : renforcer l'accès aux savoirs de base :**

Tout comme en 2012, nombreuses actions autour de l'apprentissage de la lecture, du langage (nouvelle action), et accompagnement ou aide aux apprentissages scolaires (NB : beaucoup d'actions de ce type se trouvent dans le DRE).

Des actions concernant la prévention et la lutte contre le décrochage scolaire ont été présentées en éducation, mais aussi en insertion et en prévention), notamment en lien avec l'appel à projet de la Région en faveur des jeunes pour le raccrochage en emploi ou en formation. Le lien avec le PRE 16-18 ans que met en place la Métro va être réfléchi avec ces acteurs en 2013.

● **Objectif 2 : suivi personnalisé des enfants en difficultés DRE**

● **Objectif 3 : actions d'accompagnement éducatif : agir avec les parents/ diversifier les actions collectives**

---

<sup>650</sup>Les données sont issues d'une analyse de la programmation des actions soutenues par la politique de la ville dans la thématique éducation en 2013 et en 2014, sur la base des tableaux de financement élaborés par le service politique de la ville de la communauté d'agglomération. La typologie établie est fondée sur celle pratiquée par la communauté d'agglomération lors des bilans annuels (cf. bilan de la programmation 2013 détaillé ci-après dans le texte).

Plusieurs actions nouvelles concernent le soutien à la parentalité (une dizaine), et secondairement les loisirs, le sport, et la culture.

● **Objectif 4 : accompagner les jeunes dans la définition de leur projet professionnel :**

En lien avec les actions de prévention du décrochage, de tutorat pour les lycéens, d'accompagnement de projets citoyens, de découverte des métiers. »

*(Document « Programmation CUCS 2013 - thématique Education « Réussir son parcours éducatif et son projet professionnel », service politique de la ville de la communauté d'agglomération, 2013).*

Bien qu'elles soient financées, les actions en lien avec la culture et le sport ne sont pas présentées comme centrales dans le bilan de la programmation éducation 2013. Le détail des axes du CUCS permettent d'apprécier combien le champ scolaire et l'individualisation sont valorisés. Il en est de même sur le DRE.

Le rapport d'activité du DRE de 2012-2013 présente ainsi le contenu des actions prioritaires du dispositif :

« - Actions de soutien et d'étayage éducatif pour des publics orientés vers elles par les professionnels du DRE, en cohérence et en complémentarité avec les actions de l'Education Nationale, parmi elles "l'ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'Ecole, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'Ecole, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social" (charte nationale de l'accompagnement à la scolarité). En sont exclues, les actions visant au soutien scolaire sur les champs disciplinaires de l'école (mathématiques, français, géographie, sciences...),

- Actions de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire,

- Expérimentation d'un PRE 16-18 ans,

- Actions d'accompagnement dans l'accès aux soins pour les publics identifiés par les partenaires locaux du DRE, notamment en tenant compte des diagnostics locaux élaborés par les coordonnateurs des ateliers santé ville communaux et d'agglomération,

- Actions favorisant l'accès aux loisirs, à la culture et au sport, en cohérence et en complémentarité avec les actions de l'Education Nationale et des Projets Educatifs Locaux,

- Actions d'évaluation et de qualification d'acteurs. »

*(Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013)*

Les deux premiers points portent sur les actions directement en lien avec les objectifs, les moyens et les pratiques de l'éducation nationale. Il faut clairement appuyer l'institution scolaire. L'accès aux soins, aux loisirs et à la culture sont inscrits seulement à la suite, et doivent tout de même être en lien avec le champ scolaire. Les deux référents – une action individualisée et le lien avec le champ scolaire – façonnent l'action métropolitaine. Cette dernière apparaît dénuée de toute idéologie marquée, en partie parce que ces deux référents apparaissent pour

l'un comme une méthodologie d'action et pour l'autre comme un interlocuteur naturel. Pourtant, ces référents emportent des objectifs de performance, d'efficacité et de pragmatisme. Appliqués à l'éducation, les principes d'action mobilisés dans l'usage des instruments et des dispositifs sont porteurs d'idées. Toute une perception de l'individu – enfant et parent – à qui l'on demande de se responsabiliser et de faire un travail sur soi est distillée dans l'action, en lien avec l'objectif de réussite scolaire.

### **a. L'accompagnement individuel**

Le dispositif de réussite éducative intégré au sein du CUCS de la métropole grenobloise propose principalement un accompagnement individuel aux enfants et familles en difficulté. L'analyse cherche à comprendre quelle conception de l'individu cette approche porte, présentée comme une méthodologie d'action. L'accompagnement individuel est au centre du dispositif et est véhiculé et structuré par des outils et des procédures. Puisque tous les acteurs visent la réussite de l'enfant le plus concrètement et rapidement possible, elle apparaît comme une solution adaptée. Elle se présente comme une solution désidéologisée et technique. Le dispositif vise une « réussite » de l'enfant, les acteurs souhaitant d'abord que l'enfant aille mieux rapidement et à court terme, les parcours éducatifs s'étalant sur plusieurs années n'étant pas valorisés par les pilotes du dispositif. La « réussite éducative » obéit à une logique pragmatique et mécanique.

L'action éducative n'apparaît pas marquée par une forte normativité, puisque l'objectif est de développer un rapport personnalisé et adapté à chaque famille et enfant. Le rapport à l'individu s'inscrit dans l'institution métropolitaine qui fait de l'approche individuelle un principe de fonctionnement. L'approche individuelle véhicule une conception de l'individu, qui se doit d'être responsable de son action et de la famille, qui doit « jouer le jeu » de l'aide. Les problèmes sociaux et la recherche de solutions sont lus à partir des individus. Les professionnels exigent des enfants et des familles d'être actifs et acteurs de leur propre parcours. Ils travaillent sur leur « autonomie » afin qu'ils gagnent en estime d'eux-mêmes et qu'ils deviennent ou redeviennent « acteurs de leur vie ». Ce travail sur l'estime de soi mobilise les compétences et savoir-faire des individus accompagnés qui sont amenés à s'engager dans la construction de leur parcours, comme l'exprime une coordinatrice : « En fait, je pense que le grand mérite de ce qu'on fait avec ces familles-là, c'est qu'on les écoute et qu'elles s'écoutent se raconter. Quelque part, ça, c'est un vrai soutien »<sup>651</sup>. Le concept du « travail sur Soi »<sup>652</sup> que mobilisent de fait les

---

651 Enregistrement de l'entretien de la coordinatrice d'Ongis, 9 juin 2010.

acteurs rejoint l'idée de capacité individuelle<sup>653</sup> qui signifie la capacité réelle des individus à définir par eux-mêmes leurs parcours de vie et le principe d'internalité<sup>654</sup>, pointé notamment par François Dubet. Selon ces principes, les bénéficiaires de l'action éducative métropolitaine sont conduits à parler d'eux-mêmes, à mettre en récit leur vie, notamment lors des rencontres avec les coordinateurs et les référents de parcours. Ce « mouvement d'inflexion biographique » conduit les individus à devoir « parler, raconter, produire du récit » et « à s'interroger sur leurs propres parcours, sur leurs motivations, sur leurs potentialités et à réfléchir sur eux-mêmes »<sup>655</sup> afin d'obtenir l'accompagnement proposé dans le cadre du dispositif. Cette exigence d'implication des individus dans la vie sociale dépasse la méthodologie d'action et rejoint « une philosophie les obligeant à intérioriser, sous forme de faute personnelle, leur situation d'exclusion ou d'échec », comme le note Danilo Martuccelli<sup>656</sup>. La matrice cognitive à l'œuvre au niveau local s'inscrit dans ce que Michel Autès nomme « l'évolution du droit au secours » qui est « tributaire des comportements et des efforts que les individus sont prêts à faire, mesurés à l'aune de leur responsabilité »<sup>657</sup>.

Les dispositifs éducatifs s'adressent aux parents, à qui il est demandé de se responsabiliser face à leurs choix de vie et leur manière d'éduquer leurs enfants. Bien que les professionnels cherchent à leur donner une place – de « premier éducateur de l'enfant » – ou à mieux écouter leur parole, grâce à une « bienveillance », les parents doivent endosser la responsabilité du parcours de leur enfant. En creux, est prôné le modèle d'une bonne éducation, d'une famille « normale », où les relations sont stables et où les enfants suivent un apprentissage culturel et intellectuel incessant. Le modèle renvoie à la « famille canonique » élaboré au XIXe siècle et fondé sur les théories d'assistance prônant la famille comme base de la société, souligné par Daniel Thin<sup>658</sup>. La prise en compte de la famille au sein du dispositif correspond à un « gouvernement de soi » et rejoint plus largement la transformation de la prise en charge des familles au sein de l'action socio-éducative locale. Depuis les années 2000, la famille est considérée comme la cible principale de l'action socio-éducative, où l'accent est mis sur la « parentalité » ; comme le souligne Michèle Becquemin : « l'action s'exerce désormais davantage

---

652VRANCKEN D. et C. MACQUET, *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société?*, Belin, coll.« Perspectives sociologiques », 2006.

653Cette notion a particulièrement été développée par l'économiste et prix Nobel Amartya Sen. SEN A., *Ethique et économie et autres essais*, traduit par Sophie MARNAT, Paris, Presses Universitaires de France, 2012.

654DUBET F., *Le Déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

655VRANCKEN D., « De la mise à l'épreuve des individus au gouvernement de soi », *Mouvements*, 22 mars 2011, n° 65, n° 1, p. 13-14.

656MARTUCCELLI D., *La société singulariste*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 115.

657AUTÈS M., « Travail social et principes de justice », *Le travail social en débat(s)*, La Découverte, 2005, p. 62.

658THIN D., *Quartiers populaires*, op. cit., p. 86.



sur les parents, surtout au détriment de l'enfant et le "faire avec" qui caractérisait la prévention familiale des années 1960/1980 semble révolu »<sup>659</sup>. Les ressorts de la matrice cognitive à l'œuvre dépassent la prise en charge de la famille et rejoignent l'évolution de l'idée de la famille moderne, où « pour que chacun soit en mesure de devenir un être universel, il lui faut trouver un espace où l'individualité concrète puisse se construire et être reconnue »<sup>660</sup>. La famille moderne devrait ainsi permettre aux individus d'être reconnus comme des sujets dans leur individualité. Les dispositifs éducatifs métropolitains cherchent à impliquer les parents et à les associer aux actions, afin qu'ils retrouvent leur rôle socialisateur. Pour Manuel Boucher, qui a étudié les actions d'aide à la parentalité, l'évolution de l'aide s'inscrit dans « une approche comportementaliste » et de « reparentalisation »<sup>661</sup>, voire de « rééducation »<sup>662</sup> des parents, qui sont infantilisés au même titre que leurs enfants. Au travers du dispositif de réussite éducative, les pilotes techniques et politiques métropolitains n'échappent pas au développement actuel d'une certaine représentation de l'aide sociale. Le cabinet ARESS, chargé d'une étude sur la place des parents dans le dispositif de réussite éducative pour l'ACSÉ, fait état de cette représentation, où les publics accompagnés, notamment les parents, doivent manifester leur « civisme » et leur « refus de la dépendance et du parasitisme social »<sup>663</sup>.

L'accompagnement individuel questionne la façon dont les acteurs métropolitains et communaux perçoivent l'éducation et l'individu, à partir de leur propre éthique.

## **b. Du champ scolaire à la médicalisation**

L'accompagnement individuel est plébiscité par l'institution scolaire qui est perçue comme un incontournable par les acteurs communaux et métropolitains. L'importance de la dimension scolaire modèle fortement les représentations au fondement de l'action éducative métropolitaine.

L'accompagnement individuel prôné au sein du dispositif de réussite éducative vise à inscrire les enfants et leurs familles dans un « parcours de réussite » et à les ré-insérer dans des espaces

---

659BECQUEMIN M., « Entre individualisation et « familialisation » de la protection de l'enfance : quelles créations/ innovations institutionnelles ? Analyse comparative de trois associations en quête de légitimité (1920-1960). », *Socio-logos [en ligne]. Revue de l'association française de sociologie*, 2012, n° 7.

660BLAIS M.-C., « L'éducation est-elle possible sans le concours de la famille ? », *Le Débat*, 2004, vol. 132, n° 5, p. 77.

661BOUCHER M., *Gouverner les Familles les Classes Populaires a l'Epreuve de la Parentalité*, L'Harmattan, 2011, p. 416.

662Ibid., p. 426.

663ARESS, *Rapport d'enquête pour l'Acsé sur la place des familles dans les projets de réussite éducative*, Talence, 2011, p. 14.

collectifs que sont la classe, les lieux de loisirs ou de restauration scolaire. Au travers d'un parcours et d'un projet défini, les acteurs métropolitains et communaux visent à rendre l'enfant et sa famille conformes aux attentes sociétales et notamment à celles de l'école. Par le recours au « parcours » et au « projet », les acteurs de la mise en œuvre de l'action s'appuient sur la logique pragmatique, au cœur des principes d'action métropolitains. Le projet ne permet pas à l'enfant un apprentissage fait d'erreurs, d'allers-retours et d'errances et vise en lui-même sa propre réussite : il s'agit moins de se soucier de l'enfant que de la réussite du projet. L'objectif de la réussite d'un projet est également lié à un objectif de réussite scolaire et d'insertion professionnelle, que la thématique éducation du CUCS de l'agglomération « Réussir son parcours éducatif ou son projet professionnel » prône clairement. Si les acteurs métropolitains et communaux n'apprécient pas forcément la réussite des actions éducatives menées à la hauteur des résultats scolaires des enfants, ils valorisent l'inscription de l'enfant dans les codes de l'école et les règles du jeu scolaire. Le champ scolaire agit comme une référence commune, ce que souligne Dominique Glasman : « Comme si l'école, parce qu'elle est la clé de la certification et, par là, de l'insertion sociale, était la référence la plus légitime, voire la seule à laquelle il était envisageable de s'adosser symboliquement pour prétendre mener auprès des enfants et des adolescents une action éducative »<sup>664</sup>. La réussite scolaire est liée à l'objectif de placer les enfants et les jeunes accompagnés dans un parcours qui leur permettra d'obtenir par la suite un emploi et une place dans la société. La norme de l'employabilité, bien qu'implicitement présente, apparaît déterminante pour saisir les logiques de l'action éducative métropolitaine. Elle rejoint la typologie que dresse Cécile Van de Velde à propos du « devenir adulte » en France. Selon elle, « Ce type de jeunesse, caractérisé par une forte pression à “se placer”, s'inscrit dans un modèle social qui fait de l'appartenance à un corps professionnel l'un des principaux déterminants du statut individuel, mais qui en ferme l'accès par le diplôme. On touche là à une des composantes d'un corporatisme traversant plus largement l'ensemble de la société française, fortement structurée autour d'une hiérarchie des statuts socioprofessionnels cloisonnés ». Les objectifs de réussite scolaire et sociale et de « placement », forgeant la notion de « réussite éducative » partagée par tous les acteurs, mêlent des enjeux propres à l'institution scolaire et à l'aide sociale.

La norme scolaire se mêle à la norme sociale, sans que les acteurs métropolitains et communaux ne parviennent réellement à savoir ce qui relève du domaine de l'éducatif, du scolaire ou du social. La prise en charge des difficultés de langage illustre ce rapprochement. Au

---

<sup>664</sup>GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, op. cit.

sein de la thématique éducation du CUCS, des actions cherchant à stimuler et à développer les capacités langagières des enfants sont mises en place, notamment au sein des écoles et des collèges. Elles sont fortement plébiscitées par les enseignants qui ciblent les enfants, à l'instar de ce qu'un coordinateur de réussite éducative dit de ses ateliers langagiers : « Il y a toujours beaucoup de succès auprès des enseignants, et souvent pas assez de places »<sup>665</sup>. Les coordinateurs et les pilotes métropolitains parlent du langage en termes de « retard » et de « troubles » et font référence au rythme et à la norme de l'apprentissage du langage et de la lecture à l'école. Il est reconnu que l'enfant doit savoir parler afin d'entrer dans les codes scolaires. Les troubles de dyspraxie, dysphasie et de dyslexique renvoyant aux enfants appelés les « dys », sont utilisés par les coordinateurs et les référents de parcours, mais également par les pilotes métropolitains. Certaines communes proposent, dans le cadre du DRE, de mettre en place des « accompagnements neuro-psychologiques des enfants suivis par le DRE, pour les problèmes de troubles d'apprentissage “dys” »<sup>666</sup>, sans que les pilotes métropolitains ne questionnent la mise en place d'une action neuro-psychologique dans le cadre du dispositif. La présence du secteur médical au sein du CUCS et du DRE n'est pas récente et fait l'objet d'une volonté politique. Les actions portant sur le langage sont historiquement encadrées par des médecins, à l'image du dispositif PARLER<sup>667</sup> mis en place dès 2004 par le laboratoire Cognisciences de l'université de Grenoble. D'autres actions langagières s'appuient sur le corps médical ou para-médical, les orthophonistes et les psychologues étant reconnus par les pilotes métropolitains. Le développement de l'accompagnement psychologique des enfants et de leurs parents est d'ailleurs de plus en plus plébiscité par les acteurs du dispositif. Plusieurs actions du dispositif proposent la prise en charge psychologique des parents et des enfants. On peut dès lors s'interroger sur ces prises en charges psychologiques et médicales, qui ont tendance à médicaliser les difficultés éducatives identifiées, voire les problèmes socio-économiques et les conditions de vie précaires qui en sont à la base.

---

665Notes du carnet d'observation, réunion des ateliers langagiers de Montvert du 19 décembre 2012.

666Réunion de pré-instruction de la programmation du DRE du 18 octobre 2011.

667Ce dispositif vise à réduire l'illettrisme et l'échec scolaire des enfants de familles défavorisées par « un programme de prévention portant sur les acquisitions du langage oral et des pratiques liées à l'écrit. [...] Cette action met en œuvre des pratiques pédagogiques validées par l'expérimentation (National Reading Panel 2000) et adaptées au contexte des programmes scolaires français. Elle articule des activités spécifiques aux différentes dimensions du langage, une individualisation en fonction des acquisitions des élèves, une intervention périscolaire bihebdomadaire centrée sur le développement des compétences langagières et cognitives et une participation des parents à l'accompagnement scolaire de leurs enfants. Le programme PARLER a pour objectif de favoriser les acquisitions scolaires pour tous les enfants principalement issus de familles pauvres scolarisés dans des classes où l'homogénéité sociale est forte ». *Actes du colloque « Langage & réussite éducative : des pratiques innovantes »*, 2009, inspection académique de l'Isère, Communauté d'agglomération, Université Joseph Fourier, IUFM de Grenoble.

Sans pouvoir conclure définitivement sur la question<sup>668</sup>, la prise en charge par des membres du corps médical de difficultés qualifiées d'éducatives par les membres des EPS et des coordinateurs pourrait être considérée comme une externalisation des problématiques scolaires à l'extérieur du cadre scolaire. En reléguant les problèmes de comportements et les difficultés d'apprentissage aux temps de prise en charge médicale, le système scolaire n'est pas conduit à se réformer. L'« éducation partagée » serait une réponse sociale aux problèmes d'abord scolaires, ces dispositifs prenant en charge les enfants qui n'entrent pas dans le cadre scolaire ordinaire et soulagent ainsi les enseignants et l'administration scolaire.

Toutefois, on peut affirmer que le DRE, les études menées par la Métro depuis le début des années 2000 et le pilotage du DRE d'agglomération par la communauté d'agglomération offrent à l'éducation nationale un moyen pour prendre en compte et en charge les difficultés scolaires. Le DRE se donne le rôle de médiateur entre les familles et l'école en tant qu'acteur « bienveillant », neutre, voire extérieur<sup>669</sup>. La communauté d'agglomération permet aussi de gérer l'ingénierie des dispositifs inter-institutionnels dans lesquels l'éducation nationale est engagée. Le sous-préfet à la ville déclarait à ce sujet lors de l'ouverture de la conférence évaluative « Éducation formation » du 19 juin 2003, « il faut aussi mesurer quels sont les résultats concrets par rapport aux grands enjeux de la politique éducative. Qu'est-ce que le contrat de ville a produit en termes de réduction de l'échec scolaire ? »<sup>670</sup>. À ce sujet, la représentante de l'inspection d'académie déclare quant à elle en 2005 : « L'enjeu du dispositif de réussite éducative (cf. loi de cohésion sociale) est de pouvoir doter la METRO d'une responsabilité partagée sur ces questions, via des modalités d'établissement public pour copiloter les moyens de ces contrats »<sup>671</sup>.

La présence active de l'éducation nationale et la prise en charge de questions scolaires et médicales au sein des dispositifs socio-éducatifs pilotés par la communauté d'agglomération questionne leur objectif. Pour Dominique Glasman, « le dispositif de Réussite éducative apparaît comme une bonne manière de redéfinir collectivement un problème insoluble (les inégalités scolaires) en un problème apparemment traitable »<sup>672</sup>, puisqu'il est pris en charge dans un parcours pragmatique. Pour reprendre son analyse portant sur l'accompagnement scolaire,

---

668 Afin de confirmer cette hypothèse, il faudrait une systématisation de l'observation des pratiques éducatives des référents et une enquête auprès des enseignants, ce qui n'est pas l'objet de la thèse.

669 En atteste notamment le « résultat positif » pointé dans le tableau des évolutions constatées de l'accompagnement personnalisé au chapitre 5 : « améliorations lien parents /institution ».

670 Actes de la conférence évaluative « Education formation », 19 juin 2003, Grenoble Alpes Métropole, p. 7.

671 Rapport de l'étude sur la « Mutualisation des données d'observation sur l'exclusion éducative », ADEF pour la communauté d'agglomération, juillet 2005

672 GLASMAN D., « 'Il n'y a pas que la réussite scolaire !' », *Informations sociales*, 1 juin 2007, vol. 141, n° 5, p. 83.

peut-on considérer que les dispositifs éducatifs pilotés par la communauté d'agglomération constituent « une manière élégante d'aménager l'exclusion sociale et scolaire »<sup>673</sup> ?

## 2. Prendre en charge les exclus du droit commun

La lecture de l'action éducative en termes individuels conduit les acteurs de l'action métropolitaine à penser les problèmes sociaux de manière individuelle. L'ancrage historique dans la politique de la ville explique en partie cette lecture de la réalité. Le moteur de la politique de la ville consiste à s'adresser aux parents et aux enfants en identifiant des situations sociales complexes. Les acteurs qui accompagnent les enfants et les parents identifient des « carences éducatives » par rapport à une norme sociale qu'ils partagent. La forme de l'action éducative métropolitaine, agissant à la marge des services des institutions de droit commun, encourage cette lecture de la réalité.

Bien que les professionnels de l'accompagnement s'en défendent en valorisant la « bienveillance », ils développent une vision fondée sur les comportements des parents et des enfants au prisme de leurs manques ou de leurs « carences éducatives ». En se référant inévitablement au modèle d'une « bonne éducation », la situation est évaluée au regard de l'écart entre les populations et les comportements dits « normaux » et « ceux qui s'en détachent par le bas »<sup>674</sup>. En s'adressant aux parents, les acteurs les associent à l'action éducative adressée à leurs enfants, mais également transforment leurs comportements parentaux. Derrière le terme de « carences éducatives » s'accumulent un ensemble de comportements jugés non conformes à la norme sociale. Les comportements peuvent être le manque d'attention, le fait de ne pas jouer avec son enfant, une relation trop fusionnelle, la présence répétée devant la télévision, le manque d'interactions langagières avec les enfants, une alimentation déséquilibrée (qui engendre des pathologies telles que le « syndrome du biberon »<sup>675</sup>) et l'absence répétée des parents.

Une coordinatrice du DRE raconte :

« par exemple je discutais avec une des référentes [de parcours] qui me disait “mais moi est-ce que je suis dans mon rôle quand je dis à la maman que faut pas que le gamin dorme avec elle, que ceci, cela”. Je ne sais pas si elle est dans son rôle, mais en tous cas elle est dans une relation avec cette maman-là qui fait que la maman sait aussi

---

673 GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, op. cit., p. 109.

674 DUBET F., *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009, p. 55.

675 Il se caractérise par un nombre élevé de caries précoces touchant les dents de lait des enfants de trois-quatre ans, voire plus jeunes. Il est dû à une utilisation intensive du biberon contenant des boissons sucrées (soda, jus de fruits, etc.) et à une mauvaise hygiène dentaire des enfants.

probablement ce qu'elle attend qu'on lui dise. Parce que c'est une jeune femme, toute seule, voilà elle a quelqu'un qui est un peu plus dans la transmission de valeurs éducatives et qu'elle n'a pas ça comme... sous la main, elle n'a pas la famille, tout ça, qui puisse lui transmettre un certain nombre de savoirs-faire, de principes éducatifs, donc... Moi je lui dit "quand elle, elle te raconte ça, elle sait bien qu'il ne faudrait pas faire comme ça. Donc tu ne fais que lui confirmer" ».

(Enregistrement de l'entretien de la coordinatrice DRE d'Ongis, 9 juin 2010).

Ce type de comportements est perçu par les professionnels comme des défaillances parentales qui peuvent au mieux empêcher la réussite de l'enfant<sup>676</sup>, au pire risquent de le mettre en danger<sup>677</sup>.

Les dispositifs métropolitains développent une lecture de la réalité à partir de l'individu et de sa non-conformité aux normes sociales. Les acteurs métropolitains et communaux ne perçoivent pas d'emblée la dimension normative de l'action puisque la réflexion se conduit dans l'action, au vu de l'absence de réflexion et de réflexivité de l'action métropolitaine. L'éducation apparaît comme un processus individuel, à distance des cadres collectifs de l'expérience. Et les acteurs ont tendance à faire d'une question sociale une question individuelle, peinant à inscrire le dispositif dans des enjeux plus globaux, telles que l'évolution de l'action éducative locale ou la pauvreté dans les quartiers défavorisés. Parce qu'ils ont des difficultés à penser le sens de leur action au sein des transformations sociales, les acteurs personnalisent les difficultés rencontrées par les publics qu'ils accompagnent. L'intervention socio-éducative est alors réduite « à une forme de dialogue d'accompagnement des personnes en situation difficile, alors que si ces personnes sont en difficulté, c'est d'abord parce qu'elles manquent de ressources économiques, de droits, voire de capitaux sociaux, politiques et culturels », pour reprendre les termes de Manuel Boucher<sup>678</sup>. Les difficultés sociales sont considérées comme des difficultés individuelles, de l'ordre du relationnel voire du psychologique, et ne sont pas reliées à des mécanismes socio-économiques structurels. Les ressorts de la précarité ne sont pas évoqués dans les lieux collectifs techniques, institutionnels ou politiques. Les logiques de la précarité, que sont les questions alimentaires, de sommeil, de soins, affectives, d'apprentissage des repères, de

676 Comme l'évoque une coordinatrice du DRE, le dispositif permet d'« accompagner la famille sur tous les aspects qui font souci, qui des fois n'ont pas grand-chose à voir avec l'enfant même si ça retentit sur l'enfant. Un problème de logement, un problème de santé, un problème de... le problème éducatif révèle souvent bien d'autres choses quoi » (Enregistrement de l'entretien de la coordinatrice DRE d'Ongis, 9 juin 2010)

677 Ingrid Voléry rappelle ainsi qu'en 2003, « l'article 227-17 du code pénal, rendant possible la condamnation des parents pour carence éducative, est réactivé. Le parent, convaincu de s'être soustrait sans motif légitime à ses obligations légales « au point de compromettre gravement la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant », est passible de peines allant jusqu'à deux mois d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. In VOLÉRY I., « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *op. cit.*, p. 156.

678 BOUCHER M., *Gouverner les Familles les Classes Populaires à l'Épreuve de la Parentalité*, *op. cit.*, p. 337.

construction identitaire, d'isolement relationnel ou d'insécurité ne font pas l'objet de réflexions collectives. Et ce alors même qu'ils nourrissent des jugements normatifs sur les questions de contexte de vie et de choix éducatifs des familles. L'approche par les « fragilités » invite davantage à prendre en charge et à « prendre soin » de l'individu qu'à réfléchir aux ressorts socio-économiques structurels de la précarité.

La forme même de l'action éducative métropolitaine encourage à penser les publics en fonction de la norme sociale. Les dispositifs socio-éducatifs métropolitains se fondent sur l'idée de prendre en charge les publics qui n'entrent pas dans la norme sociale et les services et aides du droit commun, s'adressant à l'ensemble des citoyens. Cette logique, qui s'explique par l'ancrage de l'action métropolitaine dans la politique de la ville, conduit les techniciens métropolitains et communaux à concevoir le dispositif de réussite éducative comme un « pansement » ou ayant une fonction de « pompier » du droit commun, jugé inadapté à l'ensemble des individus.

Lors d'une réunion en février 2013 portant sur les questions d'égalité de traitement avec les coordinateurs des DRE de Naumur, Saint-Allier et Montvert, ces derniers expriment clairement leur posture :

**Coordinateur de Montvert :** On n'est pas des zorros. Il y a des situations socio-économiques des familles qui sont catastrophiques et on n'est qu'un pansement. Ça n'est pas une démarche d'égalité, mais de compensation.

**Coordinatrice de Saint-Allier 1 :** Le DRE est un marche-pied vers autre chose, vers le droit commun.

**Coordinatrice de Saint-Allier 2 :** C'est une bouffée d'oxygène.

**Coordinatrice de Naumur :** C'est aussi en lien avec le moment où le DRE apparaît. Si c'est trop lourd, c'est un pansement.

*(Notes du carnet d'observation de la réunion du 26 février 2013 portant sur les questions d'égalité de traitement dans le cadre du dispositif de réussite éducative, Naumur)*

Au contact des aides et des services sociaux, scolaires, médicaux ou socio-éducatifs, les coordinateurs et les référents de parcours du dispositif de réussite éducative mettent en exergue les dysfonctionnements des institutions, que reprennent les pilotes métropolitains. Ils endossent parfois le rôle d'intermédiaire entre les institutions et les populations qui n'ont pas accès aux aides du droit commun. Le rôle de « pansement » du droit commun constitue l'horizon principal des acteurs du dispositif.

En février 2013 après la sortie du rapport de l'évaluation menée sur le dispositif de l'agglomération, l'inspectrice d'académie adjointe compare le dispositif à un Doliprane : « ça ne soigne pas le mal, mais ça le soulage ».

*(Comité technique du DRE portant sur l'évaluation du DRE, 19 février 2013,*

*communauté d'agglomération)*

L'action éducative métropolitaine est perçue par ses propres acteurs comme devant « colmater les brèches »<sup>679</sup> d'un droit commun jugé défaillant et qui agit comme un « cache-misère local », au sens où l'entend Dominique Glasman<sup>680</sup>. Le dispositif de réussite éducative joue, pour ses acteurs, un rôle de palliatif d'un système éducatif non adapté à l'ensemble des publics auxquels il s'adresse. En s'adressant d'abord aux individus, même si les professionnels sont conduits à réfléchir à leurs propres pratiques, notamment au sein des EPS, ce sont les parents et les enfants qui sont considérés comme mal adaptés à une offre socio-éducative qui peine à évoluer. L'action éducative finit par banaliser l'objet de son action, c'est-à-dire les problèmes socio-économiques qu'elle tente d'enrayer, tant ils sont le quotidien des acteurs qui ne parviennent pas à faire évoluer le droit commun.

En proposant un accompagnement à la marge du système, la communauté d'agglomération cherche à insérer les enfants et les familles dans une vie sociale et à leur assurer un accès aux droits par une logique pragmatique et individuelle. L'action métropolitaine fait référence à une norme implicite, à partir de laquelle les acteurs des dispositifs évaluent les comportements des parents et des enfants, sans qu'une réflexion ne soit menée sur les logiques de la précarité.

---

679 ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 113.

680 Il évoque le rôle de l'accompagnement scolaire vis-à-vis de l'institution scolaire : « un dispositif d'accompagnement scolaire est-il toujours un appui ou bien peut-il arriver qu'il joue un rôle de « cache-misère » local, qui permette de ne pas poser centralement certains problèmes de fond, mais de traiter seulement latéralement certaines de leurs émergences les plus graves ? » In GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, op. cit., p. 164.



## Conclusion du chapitre 8

Quelles sont les références diffusées au sein de l'action éducative métropolitaine et sur quelles représentations l'action s'élabore-t-elle ? Le premier résultat est technique : nous avons pu identifier des récits politiques en tant que tels, même si nous avons constaté qu'ils n'étaient pas élaborés en lien avec l'action concrète du système institutionnel et technique. Derrière certains éléments discursifs (la cohérence et la continuité éducatives, l'intérêt et le bien-être de l'enfant), on trouve comme élément principal la place des institutions, leur mise en lien et la légitimité de la communauté d'agglomération sur la thématique de l'éducation. Nous retrouvons une dualité pointée par Alain Faure dans une étude sur les métropoles et la politique de la ville : d'un côté une représentation du local marquée par une symbolique communale et personnalisée par les élus, de l'autre une « représentation logistique et fonctionnelle des priorités publiques » par les professionnels<sup>681</sup>. La dualité débouche sur un énoncé difficile de l'intérêt communautaire et un mythe qui fait peu office d'élément constituant et fondateur de l'action éducative métropolitaine.

Une mise en lien d'éléments symboliques et politiques se développe, mais nous constatons l'absence d'un tout et de lieux publics qui puissent susciter des émotions collectives. Un récit politique peu arrimé à des réflexions sur le contenu de l'action éducative se développe, tant la mise en action est systématiquement invoquée, sans qu'elle ne soit pour autant l'objet de justifications ni de controverses collectives. Bien que les élus prônent une action individuelle, faisant référence à une vision sociale de la réalité et de l'éducation, l'approche n'est pas assumée comme une orientation ou une valeur politique. Cette absence de choix explicite démontre la difficulté à faire de l'action éducative une politique publique, arrimée à une idéologie politique assumée. Peut-on conclure à une panne du politique à l'échelon métropolitain ?

Le politique n'est pas en panne, puisqu'il met en récit et ritualise l'action. Toutefois, le récit ne produit pas de sens global partagés par les élus, les techniciens et les citoyens et n'inclut pas la matrice cognitive qui s'impose dans l'action. Elle valorise les trajectoires individuelles, ainsi

---

681FAURE A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », *op. cit.*, p. 15.

qu'un accrochage fort au champ scolaire, où les concepts de performance et d'efficacité s'inscrivent dans l'objectif d'une insertion professionnelle future de l'enfant. Normes sociales et scolaires sont liées, alors que la prise en charge médicalisée est considérée comme une réponse adaptée aux problèmes identifiés. Les principes d'action tels que la rationalité, l'efficacité, le pragmatisme et l'engagement individuel, portés par les instruments d'action publique structurent l'action éducative métropolitaine. Ils constituent des matrices cognitives, dès lors qu'ils guident les acteurs. S'appliquant à l'action éducative, ils soutiennent une conception de l'éducation et de l'individu, sans qu'elle ne soit déconstruite et formulée comme telle par les acteurs.

Les matrices cognitives sont naturalisées dans l'action et ne font pas l'objet de débats, tant les espaces collectifs sont à la fois investis par des enjeux gestionnaires et verrouillés par des enjeux de places et de pouvoir. Les instruments d'action publique et leurs principes d'action s'imposent aux acteurs sans discussion envisageable et sans qu'il ne soit possible de travailler sur ce qu'ils produisent en termes d'action éducative locale. Or, si le débat ne peut réellement s'exercer, les ressorts structurels des situations de précarité des enfants et des parents sont négligés. L'éducation n'apparaît pas comme un objet collectif, mais individuel, ce qui interroge directement l'ambition éducative de la communauté d'agglomération dans les quartiers défavorisés. Il s'agirait d'une éducation sans controverses et peu centrée sur l'objet éducatif, puisqu'une « communauté n'a de chance d'être éducatrice que dans la mesure où elle assume son "humanité" (au sens de sa condition humaine) à travers la reconnaissance d'une réalité sociale faite de conflits et de rapports de force », pour reprendre l'analyse de Véronique Laforets<sup>682</sup>.

Ce résultat questionne l'élaboration de la matrice cognitive que nous avons identifiée. La matrice cognitive n'opère qu'à travers les comportements des acteurs. Les acteurs sont pleinement actifs dans la production de cette structure cognitive, qu'ils incorporent dans chacun de leurs actes quotidiens. Toutefois, « les acteurs sont immergés dans une structure cognitive »<sup>683</sup> pour reprendre les termes de Claudio Radaelli, la matrice étant portée par l'institution au travers des instruments d'action publique. L'institution encadre et rend possible la mise en actes de la matrice cognitive. Or, l'absence d'identification de la matrice cognitive par les acteurs, c'est-à-dire de ce qui les guide au quotidien, questionne la légitimité de

---

682LAFORETS V., *Projets éducatifs locaux*, op. cit., p. 54.

683RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », op. cit., p. 256.

l'institution métropolitaine à produire un cadre de pensée et d'action global reconnu par tous ses acteurs.

## CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

L'analyse des idées et des discours qui guident l'action publique métropolitaine a permis de poser une dernière pierre à la recherche. Nous avons observé le rôle du pouvoir politique dans la production de savoirs et d'idées ainsi que la mise en récit de l'action publique éducative. Les savoirs produits et mobilisés par la communauté d'agglomération ne sont pas nourris de l'expérience de terrain, c'est-à-dire des activités et des relations éducatives au sein des quartiers défavorisés. Ils sont issus d'un savoir technique des techniciens et des consultants, considérés comme des experts. Les élus participent également à leur élaboration, en se professionnalisant progressivement. Les savoirs mobilisés par la communauté d'agglomération participent à légitimer l'action éducative d'abord sous la forme technique, mais également scolaire. Les normes qui sont développées sont celles d'une action pragmatique, efficace et rationalisée, technicisant les enjeux. L'action éducative métropolitaine n'échappe pas au mode de construction intercommunal qui ne mobilise pas pour un projet politique ou une vision territoriale, mais pour la gestion technique du quotidien (ce qu'ont observé David Le Bras et Sophie Louargant de la communauté d'agglomération grenobloise<sup>684</sup>).

L'action est mise en scène autour de croyances organisationnelles et techniques. L'intérêt commun se centre avant tout dans la gestion des instruments d'action publique et notamment des dispositifs. Il est encouragé par la communauté d'agglomération, qui valorise l'entre-soi et le « partenariat » entre institutions et élus. Les lieux d'entre-soi permettent surtout aux élus de s'assembler autour d'une grande coalition, qui permet à chacun de préserver sa place et son pouvoir communal. Le rôle d'assembler de la communauté d'agglomération permet aux élus de croire et de montrer à voir une unité métropolitaine autour de la question éducative. Les formes partisans disparaissent, au même titre que les désaccords qui pourraient troubler un consensus de surface poli, c'est-à-dire lisse, mais également policé.

Nous n'avons pas pu avoir accès à l'ensemble des « ficelles » du jeu politique et sans doute les négociations feutrées et les jeux d'intérêts communaux, enchâssés dans d'autres réseaux, témoignent-ils de controverses souterraines. Toutefois, ce point aveugle montre que les conflits et les oppositions ne sont pas donnés à voir dans la fabrique de la politique publique. Il en résulte une mise en scène politique policée et sans enjeux sur le contenu de l'éducation. Ces

---

684LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *op. cit.*, p. 173.

résultats rejoignent l'analyse de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec lorsque ces derniers soulignent que « le coût de remise en cause d'une coalition institutionnelle devient prohibitif pour les gouvernants, qui peuvent renoncer à mettre à l'agenda des réformes jugées pourtant particulièrement souhaitables »<sup>685</sup>. Ne souhaitant ni perdre leur place, ni leurs intérêts locaux, les élus présents au niveau métropolitain ne bousculent pas l'ordre établi.

Cependant, cet ordre préservé ne l'est pas uniquement du fait des élus<sup>686</sup>. L'inertie et le cadre institutionnel analysés dans la première partie ainsi que les consensus et l'absence de vision globale de l'action approfondis dans la deuxième partie participent également de l'ordre institutionnel. Les élus sont un élément de l'ordre institutionnel, ils sont pris dans des jeux de pouvoirs et de places, au même titre que les techniciens et les autres acteurs institutionnels. Les élus, les lieux et les discours politiques constituent une partie du système qui les contraint, mais auquel ils participent. En accord avec l'approche institutionnaliste discursive, nous pouvons faire le constat que « les discours – ou les interactions discursives – sont déterminés par les configurations institutionnelles particulières dans lesquelles elles s'inscrivent »<sup>687</sup>. En ce sens, l'analyse ne rejoint pas totalement la focale de Fabien Desage et David Guéranger sur les luttes de classement<sup>688</sup>. Le champ politique n'apparaît pas complètement autonome, bien que l'absence de volontés de « faire du commun » explique une partie de l'état du processus métropolitain grenoblois.

Une mise en récit s'opère à l'échelon métropolitain, qui valorise les notions de continuité éducative, de cohérence éducative et de bien-être de l'enfant. Néanmoins, ces énoncés ne requalifient par les enjeux techniques en enjeux politiques. Il manque à l'action publique métropolitaine un « régime de vérité » qui fasse sens pour tous les acteurs observés, au sens

---

685BEZES P. et P. LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 72.

686Les deux auteurs le soulignent également à propos de leurs propres recherches : « Des mécanismes de socialisation aux valeurs de l'institution, la robustesse de règles héritées qu'il n'apparaît pas légitime de changer à un moment t, l'influence de points de veto initialement érigés comme des limites formelles aux réformes ou le poids de coalitions bénéficiaires, constituent les multiples voies d'influence des institutions sur les activités réformatrices ». *Ibid.*, p. 73.

687SCHMIDT V.A. et A. CRESPIY, « Néo-institutionnalisme discursif », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 351.

688« Ce qui est « politique ou ce qui ne l'est pas » (renvoyé au domaine de la technique) n'est donc pas commandé par la nature des objets mais résulte de luttes de classement (Lagroye 2002). De sorte que la représentation dépolitisée et exorbitante de l'intercommunalité qui prévaut aujourd'hui résulte d'un travail proprement politique, mené – paradoxalement – par les élus communautaires eux-mêmes, pour justifier les compromis qui assurent leur prééminence dans ces instances » In DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 146.

qu'en donne Michel Foucault<sup>689</sup>. Il manque au récit énoncé la canalisation des perceptions que les acteurs ont des situations dans lesquelles ils sont au quotidien.

Est-ce parce que le champ politique s'en remet au champ technique, techniciens et instruments d'action publique compris, afin de piloter l'action publique ?<sup>690</sup>

En se référant à Alain Bourdin, on pourrait expliquer ce processus par la temporalité du mythe politique, qui ne fonde plus un ordre social, mais s'appuie sur des concepts tels que la séquence ou le projet<sup>691</sup>. Le mythe éducatif porté par les élus ne fait référence qu'à un projet à court terme, peu ancré dans l'histoire de l'institution. Il n'est pas non plus inscrit dans une conception de la cohésion sociale et de la solidarité territoriale. Alain Faure souligne sur ces terrains de recherche ce déficit de conscience métropolitaine et l'explique par l'absence d'une charge émotive commune. Il y aurait alors, dans de nombreuses métropoles, une panne d'« affichage de valeurs qui permettent l'adhésion des individus à une communauté, ce travail politique et symbolique qui permet à la fois de se reconnaître et de se projeter dans l'avenir »<sup>692</sup>. Sans l'énonciation de symboles du vivre-ensemble métropolitain et de diffusion d'un sentiment de confiance collectif, « le moment métropolitain ne favorise aucune cristallisation entre les idées et les intérêts, comme si les processus de mise à l'agenda des problèmes ne parvenaient à produire ni idéologie, ni doctrine, ni doxa, ni matrice cognitive »<sup>693</sup>.

Certes, les émotions collectives autour de la question éducative sont absentes, mais ce constat relève davantage d'une question de mise en récit et donc d'idées politiques que de matrices cognitives. Les pratiques, les récits et le sens de l'action sont déconnectés, ce qui ne signifie pourtant pas une dépolitisation de l'action.

---

689« Chaque société a son régime de vérité, sa « politique générale » de la vérité ; c'est-à-dire les types de discours qu'elle accueille et fait fonctionner comme vrais ; les mécanismes et les instances qui permettent de distinguer les énoncés vrais ou faux, la manière dont on sanctionne les uns et les autres ; les techniques et les procédures qui sont valorisées pour l'obtention de la vérité ; le statut de ceux qui ont la charge de dire ce qui fonctionne comme vrai » FOUCAULT M., *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976 - 1988*, Gallimard, 2001 ; LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 342.

690Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès posent d'ailleurs la question en des termes clairs : les instruments sont-ils une manière pour les élus d'éviter d'assumer la responsabilité de dynamiques complexes de mise en œuvre ? In LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments, op. cit.*, p. 368.

691« Le mythe immuable qui fonde un ordre social, auquel s'adosse un système politique et un cadre de justification et qui n'accepte les débats que d'interprétation, cède la place à des récits de fondation marqué par la séquence et le projet » In BOURDIN A., *La métropole des individus, op. cit.*, p. 77.

692FAURE A., « Cohésion sociale : les agglomérations à la fois en pointe et en panne », *Les cahiers du CRDSU*, 2008, n° 47, p. 49.

693FAURE A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », *op. cit.*, p. 14.

Les élus s'inscrivent dans des références et idéologies qui les dépassent, puisque s'ils se réfèrent à des raisons d'agir, ils sont également contraints par des matrices cognitives, qui sont sociétales avant d'être locales. L'action éducative métropolitaine s'y inscrit pleinement. Ces idées sont-elles des supports à l'action ou des sources (pour reprendre une distinction opérée par Claudio Radaelli)<sup>694</sup> ? Au terme de ce travail de recherche, notre diagnostic penche pour la seconde hypothèse : les idées sont avant tout des sources et des cadres qui guident les réflexes et les réflexions des acteurs locaux. Le terrain que nous avons observé montre la construction d'un sens politique, sous la forme d'une matrice cognitive guidant l'action des acteurs politiques et techniques. Elle puise ses sources dans des schémas sociétaux qui dépassent le seul cas observé. Au niveau éducatif, derrière les enjeux de « cohérence et de continuité éducatives », « d'intérêt et de bien-être de l'enfant », les concepts d'individualisation et de performance sont prégnants. L'individualisation s'accompagne d'une responsabilisation des individus accompagnés et pris en charge. En inscrivant les parents et les enfants défavorisés dans des « parcours » et des « projets », l'objectif est de leur trouver une place dans la société. Les normes scolaires et sociales se mêlent alors. Les causes du problème se concentrent dans l'individu : ce n'est plus le système qui doit évoluer, mais de manière mécanique, l'individu.

Quel rôle jouent les plaidoyers et les discours politiques et institutionnels dans cette partition ? Malgré les enjeux considérables en présence, nous ne pouvons que souligner leur faiblesse. L'action est guidée par des références normatives fortes qui restent à l'état d'implicites. Les controverses, désaccords et débats ne sont pas admis à tous les niveaux de jeux d'acteurs et entre ces derniers – techniciens, inter-institutionnels ou politiques. La politisation de l'action s'opère malgré les acteurs, soulignant en creux une absence d'échanges et de discussions sur le contenu de l'action éducative. Le sens politique et les normes qu'il véhicule ainsi que les matrices cognitives dans lesquelles il s'insère ne font pas l'objet d'une construction partagée entre les élus, les techniciens et les citoyens, véhiculés par la fabrique institutionnelle. Les logiques et principes d'action sont reproduits sans réflexion ni prise de recul dans ce qui est visé pour les enfants des quartiers défavorisés. Les logiques qui fabriquent l'action publique agissent de manière automatique, ancrées dans la politique de la ville.

---

694« Comme le suggèrent Hall et Taylor (1996), les idées fournissent les éléments avec lesquels les acteurs agissent, mais aussi un ensemble d'éléments structurés à partir desquels les acteurs agissent » In RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 272.





# CONCLUSION GÉNÉRALE

Le point de départ de cette thèse ? Comprendre comment une communauté d'agglomération façonne une politique éducative, comment la fabrique du quotidien institutionnel détermine les priorités d'action. La recherche s'appuie sur trois années en immersion dans un service, avec des agents métropolitains et sur un dispositif inter-institutionnel. Deux hypothèses principales ont guidé la réflexion : la prépondérance des procédures de fonctionnement et l'absence de construction d'un sens politique.

Quels sont les principaux résultats au terme de cette réflexion ? De l'observation du quotidien se dégage une vision du monde gestionnaire, celle que chaque acteur soutient pour faire fonctionner l'institution et ses instruments d'action publique dans un objectif d'efficacité. En travaillant sur des instruments d'action publique, les acteurs visent à rendre l'action réactive, rationnelle et performante. Cette vision du monde est portée et encadrée par l'institution qui conduit les individus à être des acteurs et à participer à ce fonctionnement administratif. Pris dans les contraintes inter-institutionnelles et politiques, les acteurs entretiennent cette vision du monde, qui se renforce. Le fonctionnement institutionnel, particulièrement révélé par l'usage des instruments d'action publique et des dispositifs, constitue une forme condensée du pouvoir social et des matrices cognitives qui le composent.

Cette « condensation » nous inspire une conclusion en trois temps, le premier pour souligner les résultats saillants de ce « modelage » de l'action éducative de la communauté d'agglomération, le second pour discuter la nature des difficultés que la communauté d'agglomération éprouve à transformer son action publique en politique publique, le troisième enfin pour ouvrir l'analyse à la place du territoire de l'agglomération dans la production d'un intérêt communautaire éducatif.

## Une action publique qui panse sans penser

Au cœur de l'action, deux matrices principales opèrent : la matrice individuelle (ou singulariste) et la matrice techniciste. Ces deux matrices structurent l'action institutionnelle et sont au fondement de l'action éducative métropolitaine, et les processus qui les instituent se réalisent discrètement. Du rapport auto-centré des agents métropolitains et communaux à leur quotidien aux enjeux de places et de pouvoir au sein des lieux inter-institutionnels et politiques, l'individu est au cœur de l'action. L'individu, qu'il soit agent métropolitain ou parent d'un enfant en difficulté d'un quartier défavorisé, est amené à se responsabiliser face à son quotidien et à sa situation. La matrice techniciste s'ancre dans une idée de la modernité et du progrès, elle prône la croyance en l'outil, elle valorise une action éducative qui doit être efficace et performante. Une forme d'automatisme s'opère : les matrices sont naturalisées sous la forme d'instruments d'action publique. Les techniciens sont sommés de produire une matière livrable et simplifiée, sans marge de manœuvre pour réellement expérimenter, se tromper, douter ou essayer pour parvenir à leurs fins. Les dispositifs imposent un processus automatique à la forme éducative : les enfants doivent avant tout faire les preuves de la réussite de leur parcours et du projet éducatif modelé pour eux. Les acteurs paraissent ne pas avoir conscience de ce qui guide leur action, puisque les matrices cognitives ne font pas l'objet de réflexions collectives. Instituées par l'institution, elles modèlent la forme de l'action éducative à destination des enfants et des parents des quartiers défavorisés.

Ce résultat pose la question de la justice sociale locale. Le processus automatique évacue les causes structurelles et sociétales à l'origine des situations des enfants et de leurs parents en « fragilité » ou « ne bénéficiant pas d'un environnement harmonieux », selon les termes du dispositif de réussite éducative. La responsabilisation de l'enfant et de sa famille à qui il est demandé de signer un contrat afin de s'engager pour leur réussite est adossée à une forme d'activation de soi. C'est à l'individu de « résoudre sur le plan biographique les contradictions du système »<sup>695</sup>. Les situations socio-économiques et familiales des familles sont censées renvoyer à des blocages individuels, voire psychologiques, plus qu'à des inégalités économiques, sociales ou scolaires. Cette lecture individuelle de la pauvreté a déjà été observée par Vincent Dubois dans le domaine de l'insertion professionnelle, où le politiste souligne également les

---

<sup>695</sup>Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. de l'allemand par L. Bernardi, Paris, Aubier, 2001, p. 293 cité par GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 471.

processus de contractualisation, de suivi personnalisé ou encore de formulation d'un projet. Il montre combien se renforce alors la contrainte institutionnelle, notamment pour les individus qui n'intègrent pas les normes sociales qu'il s'agit de leur faire intérioriser<sup>696</sup>. La logique d'activation des politiques sociales présuppose que tous les individus en difficulté soient libres et autonomes dans leur parcours de vie, or tous ne possèdent pas les mêmes ressources, appuis ou capitaux sociaux, culturels et économiques, ce que « l'égalité des chances », dans laquelle s'inscrit le dispositif de réussite éducative, ne dit pas. De fait, sur le territoire de l'agglomération, les enfants ne sont pas reconnus de manière équitable. L'hétérogénéité des fonctionnements communaux et l'absence de réflexion collective à l'échelon métropolitain ne permet pas de penser un service public équivalent sur l'ensemble des territoires du dispositif de réussite éducative, et encore moins à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. En outre, puisqu'il n'existe pas de critères de ciblage clair, les pilotes techniques et politiques de l'action éducative métropolitaine et plus particulièrement du dispositif de réussite éducative n'identifient pas qui sont ces publics<sup>697</sup>. La communauté d'agglomération n'accompagne pas directement les enfants et les familles. Elle institutionnalise et administre l'action que les communes et les référents de parcours mettent en œuvre, sans posséder une vue d'ensemble des publics. Les éléments qui permettraient de mettre en place une politique publique en connaissance de cause sont finalement manquants.

En gérant les exclus du système scolaire et social, la communauté d'agglomération légitime ces systèmes d'action publique, en faisant office de « pansement », son action ne se déployant qu'à sa marge. En prenant en charge ces populations qui sont considérées comme non adaptées aux espaces de socialisation ordinaires du droit commun, les dispositifs socio-éducatifs métropolitains entérinent les dysfonctionnements du système social, scolaire et éducatif qui s'adressent à tous les enfants. L'action éducative de la communauté d'agglomération demeure cantonnée à une politique de compensation du droit commun sans parvenir ni à rendre publics les dysfonctionnements du droit commun, ni à faire évoluer ce dernier, endossant un rôle de « cache-misère ». Ce faisant, les acteurs métropolitains ne participent pas à construire un nouveau « socle de “croyances” » qui permettrait de se détacher des « sentiers de la politique de

---

696 « À l'injonction responsabilisante (se prendre en main, être autonome, ne pas tout attendre de l'État, etc.) s'articule en effet la dénonciation des responsabilités individuelles des pauvres (leur manque de volonté ou leur paresse, leur incurie, voire leur malhonnêteté) » In DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 1 mars 2012, n° 1, p. 88.

697 Pour Stéphanie Goirand, il s'agit d'une évolution des politiques sociales et socio-éducatives actuelles : « le propre des politiques sociales, de l'emploi ou encore ici socio-éducatives est justement de ne plus définir avec précision les publics visés. Le public est par conséquent de plus en plus souvent défini dans le cours de l'action » In GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, op. cit., p. 277.

la ville »<sup>698</sup> pour reprendre les termes d'Alain Faure.

Ces résultats éclairent la difficulté de penser une politique adaptée à la réalité et aux besoins des habitants des quartiers défavorisés. La justice sociale de la communauté d'agglomération n'est pas considérée : l'action éducative métropolitaine panse mais ne pense pas les inégalités structurelles, elle se fait au détriment d'une réelle égalité sociale sur le territoire. Les inégalités socio-économiques deviennent des inégalités individuelles.

## Une action publique hybride et a-référentielle

L'institution métropolitaine ne parvient pas à politiser son action, c'est-à-dire à assumer son action publique et à apparaître comme légitime dans le champ éducatif. Pourtant, l'action qu'elle mène véhicule des idéologies et en ce sens, est foncièrement politique. Il ne s'agit pas d'une panne de sens, mais d'une absence de politisation assumée de l'action. Les matrices cognitives fonctionnent-elles comme une « doxa » ? Peut-on appliquer la lecture de Pierre Bourdieu sur l'État<sup>699</sup> au territoire et à l'institution métropolitaine ? Sur l'agglomération, l'institution métropolitaine apparaît sans prise sur ces matrices, tant ces dernières sont intégrées dans le quotidien institutionnel.

Toutefois, elle les redistribue et les reproduit. Les acteurs ne perçoivent pas les matrices comme le marqueur d'une vision du monde ou d'un référentiel global, au sens qu'en donne Pierre Muller, c'est-à-dire un cadre général d'interprétation du monde qui dépasse leur action. Ils ne réfèrent pas consciemment leur action à un référentiel global, qui agirait comme un système normatif assumé<sup>700</sup>. La vision du monde perçue et souhaitée est contenue dans les outils. Les enjeux formulés qui en résultent sont gestionnaires et administratifs, sans lien direct avec

---

698 FAURE A., « Le temps venu des agglomérations providence? », *Cahiers du CRDSU*, 2006, vol. 45, p. 2.

699 « Si l'État est en mesure d'exercer une violence symbolique, c'est qu'il s'incarne à la fois dans l'objectivité, sous forme de structures et de mécanismes spécifiques, et aussi dans la « subjectivité » ou, si l'on veut, dans les cerveaux, sous forme de structures mentales, de schèmes de perception et de pensée ». Il montre ensuite que cette doxa est le fait d'une institution qui « fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec toutes les apparences du naturel » In BOURDIEU P., *Raisons pratiques*, *op. cit.*, p. 107.

700 « Le référentiel global regroupe donc un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles pour l'action publique) dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine ou d'une politique. En ce sens, cette notion est très proche de celle de *Weltanschauung* (telle qu'elle est utilisée par Max Weber, par exemple), dans la mesure où le référentiel global renvoie à la fois à un monde perçu (à travers un mode d'interprétation du monde) et à un monde souhaité (avec la définition de règles d'action sur le monde) » In MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *op. cit.*, p. 177.

l'éducation souhaitée pour les enfants en difficulté. L'outil apparaît comme le sésame qui permet de provoquer un projet politique. La mise en place des outils pré-existe à une réflexion politique sur l'éducation. Un cadre d'interprétation du monde s'articule autour des deux matrices identifiées, mais il manque résolument un projet de société, une vision du monde souhaitée et un idéal à atteindre en matière d'éducation. Il manque à la communauté d'agglomération des lieux de réflexion collective au sein de l'institution, où la pensée et la stratégie politique puissent se développer, ce que l'absence de conflits et de controverses illustre. Sur la base du modèle cognitif, on pourrait avancer qu'il manque à la communauté d'agglomération un lieu où elle puisse construire son auto-réflexivité et développer un rapport spécifique à elle-même. L'institution métropolitaine n'est pas pensée comme une institution qui institue un sens particulier à l'action et ses acteurs n'ont pas conscience de leur propre action. Le lien entre l'action éducative métropolitaine, les matrices cognitives s'inscrivant dans un contexte sociétal plus général et la solidarité territoriale ne s'opère pas. En matière d'éducation, nous sommes loin du modèle de la « métropole » d'Alain Bourdin repris par David Le Bras et Sophie Louargant à propos de la métropole grenobloise : « La métropole est le lieu où s'élabore une nouvelle manière de concevoir et de comprendre la société, celui d'une réflexivité maximale de la modernité »<sup>701</sup>.

L'absence d'auto-réflexivité de l'institution renvoie au rôle de la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération ne joue pas un rôle de « transcodage »<sup>702</sup> au sens de Pierre Lascoumes ou de « médiation », au sens de Pierre Muller<sup>703</sup>. Certes, l'action métropolitaine coordonne des acteurs et des actions dans le champ de l'éducation et joue un rôle d'intermédiaire entre les institutions et les dispositifs. Mais les acteurs de la communauté d'agglomération ne parviennent pas à présenter l'action éducative comme une totalité et à traduire et positionner cette action au sein des politiques sectorielles existantes. Ils peinent à formuler la tension entre l'autonomie des acteurs – qui participent à l'action et ce faisant rendent réelles les structures cognitives – et les contraintes qui encadrent l'action – qui

---

701A. Bourdin, *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2005 in LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *op. cit.*, p. 168.

702« Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparées, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » In LASCOUMES P., « Rendre gouvernable », *op. cit.*, p. 334-335.

703« Les médiateurs décodent le monde, le rendent intelligible, lui donnent du sens ; puis ils le « recodent », ils définissent des objectifs et des actions destinés à accélérer cette transformation du monde qui est présentée comme inéluctable » In MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1995, p. 164.

s'imposent inéluctablement aux acteurs. La communauté d'agglomération, par son fonctionnement institutionnel et ses acteurs, ne fait pas le lien avec le référentiel global à l'œuvre dans la société, celui d'une société efficace, fondée sur des outils et sur les individus. Elle n'assume pas la place centrale de l'individu dans la fabrique de l'action et de la société, individu qui se doit d'être performant. L'absence d'un discours tenu associé à un processus de décision lisible participe au constat d'une opération de médiation ou de transcodage inaboutie. Les structures cognitives guident l'action des agents qui les vivent pleinement, mais ne sont pas reconnues comme structurantes. Pour reprendre la terminologie de Pierre Muller, il y a bien présence d'un référentiel global, mais absence de médiation locale. De ce fait, l'action publique peine à devenir une politique publique, c'est-à-dire à être assumée et légitimée comme telle.

Ces résultats montrent l'absence de l'avènement d'un nouveau référentiel au niveau local. L'action publique métropolitaine apparaît comme une action hybride et inter-sectorielle, à la frontière du scolaire, du social et du socio-éducatif, mais elle ne crée pas un nouveau référentiel de l'action publique. Elle permet aux secteurs du social et du scolaire de perdurer, en prenant en charge à leurs marges les publics qui ne sont pas adaptés à leurs cadres d'action.

## Une identité communautaire inaboutie

L'espace métropolitain est-il un territoire de gestion et « une intercommunalité de tuyaux » ?<sup>704</sup> La légitimité de la communauté d'agglomération est-elle acquise en attestant de sa capacité à être une bonne gestionnaire et à réguler l'ensemble des intérêts en présence ? L'effectivité de la politique publique comprend une dimension opérationnelle et une dimension symbolique, relative à la détention du pouvoir politique de la mise en récit. Elle comporte aussi la capacité des élus à représenter un territoire commun et à incarner une identité métropolitaine. Il s'agit moins de la question d'un territoire pertinent correspondant au « bon niveau pour résoudre certains problèmes »<sup>705</sup> que d'une « construction sociale et politique »<sup>706</sup>. La construction de l'identité territoriale métropolitaine à même de fonder un intérêt métropolitain renvoie à sa légitimité reconnue par les villes, et également au rôle de la communauté d'agglomération dans le domaine éducatif.

---

704 NÉGRIER E., « L'agglomération change-t-elle la politique ? », *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 135.

705 LEFEUVRE M.-P., « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *op. cit.*

706 NÉGRIER E., « L'agglomération change-t-elle la politique ? », *op. cit.*, p. 196.

La légitimité de l'identité et du rôle métropolitains découle d'une reconnaissance par l'ensemble des institutions engagées dans la politique éducative métropolitaine de son action et de l'importance de son rôle. Son rôle de coordinatrice et de médiatrice des intérêts locaux territorialisés n'apparaît pas toujours clairement, notamment lors des choix relatifs aux financements. Les agents et les élus de la communauté d'agglomération arbitrent avec difficulté la répartition des crédits en fonction d'une lecture du territoire implicite et jamais réellement formulée. La difficulté à arbitrer apparaît comme une « dimension structurelle du régime de consensus »<sup>707</sup>, chaque commune cherche à bénéficier des ressources symboliques que peut lui offrir la communauté d'agglomération en matière éducative. Ce « jeu à somme positive »<sup>708</sup>, doublé d'une absence de transparence, voire de « démocratisation »<sup>709</sup> du partage de ces ressources ne permet pas d'aborder la question de la solidarité territoriale et alimente une logique de concurrence souterraine entre les villes. La communauté d'agglomération est marquée par une absence d'identité commune, qui atteste d'un rapport crispé entre les villes de la communauté d'agglomération.

Du point de vue de sa légitimité d'intervention dans le domaine éducatif, la communauté d'agglomération n'est pas identifiée comme un territoire légitime. En tant que coordinatrice de dispositifs dont elle n'a pas la maîtrise d'œuvre directe, la communauté d'agglomération n'apparaît pas lisible, ni pour les institutions, ni pour les professionnels et encore moins pour les citoyens, avec qui elle n'a pas de contacts directs. L'action éducative métropolitaine se déploie sur un territoire qui ne fait pas l'objet d'une explicitation claire. Par le contrat urbain de cohésion sociale, elle finance un ensemble d'actions sur les quartiers de la politique de la ville, coordonne et anime un dispositif se déployant sur neuf communes, dont deux hors de la politique de la ville. Elle s'adresse à l'ensemble des villes de l'agglomération dans le cadre de ses commissions éducation, mais sollicite plus particulièrement certaines villes, en sus des villes du dispositif de réussite éducative et du contrat urbain de cohésion sociale, notamment celles historiquement engagées dans la thématique éducation. L'action éducative métropolitaine s'adresse en priorité à certains publics, sans qu'il ne soit possible de les identifier par un critère lisible et visible. À l'échelon de l'agglomération, l'éducation n'est pas réfléchie comme une

---

707DESAGE F., « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », *op. cit.*, p. 481.

708DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 161.

709Ibid., p. 159 ; Taoufik Ben Mabrouk souligne également cette absence de transparence. In MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France*, *op. cit.*, p. 226.

éducation pour tous les publics de l'agglomération, mais à partir d'individualités. En matière d'action, la communauté d'agglomération peine à constituer un territoire commun et lisible.

L'identité territoriale métropolitaine, en sus de la question de l'intervention, pose la question d'un système de valeurs et de reconnaissance commun aux différentes composantes qui constituent l'institution métropolitaine, notamment les villes. L'identité territoriale commune renvoie à la légitimité de l'agglomération en matière éducative. Afin que le pouvoir d'agglomération soit légitime, il faut, pour reprendre la logique que Pierre Bourdieu utilise à propos de la communication en situation d'autorité pédagogique, « des émetteurs légitimes, des récepteurs légitimes, une situation légitime, un langage légitime »<sup>710</sup>. En d'autres termes, il faut que les destinataires du message et ceux qui le formulent se reconnaissent dans un monde commun et une manière commune de voir la réalité. Ce monde commun est fondé sur des valeurs partagées et une mémoire commune qui constituent le lien entre une communauté d'individus et un territoire donné. Les instances politiques métropolitaines ne sont pas animées de débats et de controverses sur les fondements de l'éducation et sur la solidarité à l'échelon de l'agglomération. Une vision du monde, au travers de matrices cognitives, s'impose, mais elle n'est pas particulièrement appropriée par les acteurs locaux de manière consciente et délibérée. Par ailleurs, si la communauté d'agglomération possède une histoire de la thématique éducative qui fonde son action, ses acteurs n'en font pas une mémoire commune qui assure son unité. Or, la légitimité du pouvoir politique ancrée dans le territoire se crée et s'entretient par l'activation de rites qui font référence au local et à la mémoire et qui exaltent un système de valeurs communes. De ce point de vue, le territoire de la communauté d'agglomération n'est pas constitué comme un territoire politique légitime.

Le territoire vécu, celui de la reconnaissance, de l'appartenance politique et de la représentativité demeure le territoire communal. La commune, en tant qu'« espace d'appartenance fondamental »<sup>711</sup> est un espace vécu et construit par des croyances et des pratiques sociales par chaque habitant. Les citoyens s'identifient à un territoire proche physiquement, mais également affectivement, et ce d'autant plus dans le cadre de l'éducation. L'école, mais également les services périscolaires qui l'entourent représentent très souvent pour les parents et leurs enfants le lieu de l'appartenance communale. En tant qu'activité sociale, la

---

710BOURDIEU P., *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, coll.« Documents », 1984, p. 103.

711PERCHERON A., « Le local dans les têtes », *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 2000, p. 194.



politique n'échappe pas à cette logique. L' élu est d'abord un « élu du sol »<sup>712</sup>, dans un système territorial où la proximité avec les citoyens est extrêmement valorisée. À chaque élection municipale, le territoire de la commune en tant que territoire politique est ré-activé. Ces périodes sont l'occasion pour les élus de formuler des valeurs et des idéologies et pour les citoyens de les entendre. Elles constituent un rite politique central<sup>713</sup> que ne partagent pas les élus à l'échelle métropolitaine. Ces derniers sont élus par un mode d'élection indirect, qui les coupent d'un lien avec les citoyens et qui ne permet pas d'exalter des valeurs et un territoire communs. Les maires demeurent les gardiens de leur territoire<sup>714</sup> éducatif et « le pouvoir intercommunal est considéré comme secondaire, voire accessoire, à l'action municipale »<sup>715</sup>. Les élus sont pris entre deux rôles et deux territoires. Ils peinent à assumer leur rôle d' élu communautaire, notamment dans le cas du groupement d'intérêt public portant le dispositif de réussite éducative, où leurs rôles et leurs missions ne sont jamais très clairement détachés de leurs intérêts municipaux. L'illisibilité des rôles et des allégeances de ses propres élus ne permet pas à la communauté d'agglomération, institution relativement récente dans le domaine éducatif, de s'imposer dans les représentations territoriales des citoyens.

Le territoire et l'intérêt local posent la question du lien que tisse la communauté d'agglomération avec le citoyen habitant l'agglomération. Dans le cas des actions éducatives soutenues ou pilotées par la communauté d'agglomération, le public cible est majoritairement issu des ensembles d'habitats sociaux de l'agglomération. Le cadre institutionnel de ces actions n'est que rarement présenté par les professionnels et bénévoles en contact avec les publics accompagnés. Certains coordinateurs communaux du dispositif de réussite le concèdent d'ailleurs facilement. À quoi bon ajouter un élément complexe à une situation familiale ou sociale qui apparaît déjà assez compliquée à résoudre ? Les coordinateurs communaux tiennent à apparaître en rupture avec un système d'aide social qu'ils jugent non adapté et stigmatisant, et que les familles qu'ils accueillent ont très souvent fréquenté. De ce fait, ils ne représentent pas l'action de la communauté d'agglomération auprès des publics bénéficiaires. L'institution métropolitaine n'apparaît pas lisible dans le domaine éducatif aux yeux des citoyens. L'absence de la figure du citoyen et de ses besoins dans le processus métropolitain renforce l'élaboration d'une politique éducative dans l'entre-soi feutré de la communauté d'agglomération. À quelles

---

712 ABÉLÈS M., « La mise en représentation du politique », *op. cit.*, p. 253.

713 Marc Abélès souligne ainsi à propos du rituel politique : « C'est que, tout d'abord, ce type de manifestation a une fonction très précise dans une société fortement territorialisée où l'appartenance locale est un élément fort de l'identité individuelle et collective » *Ibid.*

714 ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, *op. cit.*, p. 170.

715 SAOUT R.L., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *op. cit.*, p. 460.

attentes l'élú communautaire répond-il ? La question du coût démocratique se pose pleinement pour ces institutions métropolitaines, qui renforcent chez les citoyens le sentiment et la croyance selon lesquels « la politique, c'est trop compliqué »<sup>716</sup>.

La question de l'identité territoriale reste entière, pour une communauté d'agglomération qui agit dans les interstices des autres institutions et des communes et qui ne pense pas son action éducative comme centrale.

*In fine*, l'intérêt communautaire en matière d'éducation apparaît inabouti. Toutefois, cet inachèvement ne s'explique pas par un manque de volontés, mais par un ensemble d'éléments politiques, institutionnels et territoriaux que ce travail de recherche a analysé. L'action éducative métropolitaine, fondée sur les matrices techniciste et individuelle, est politisée, mais sans que les acteurs de la communauté d'agglomération ne maîtrisent cette politisation. Si « une menace pour la démocratie »<sup>717</sup> apparaît, il ne s'agit pas d'une technocratie, puisque les outils sont animés et traversés par des paradigmes et des matrices cognitives qui les dépassent. Ces résultats rejoignent le paradoxe d'une société qui peine à être auto-réflexive, c'est-à-dire à se penser et à penser son action, alors même que ses instruments d'action publique et ses outils, censés être au service de cette auto-réflexivité, ne cessent de prendre de l'ampleur. Au terme de ce travail de recherche, nous restons sur une interrogation, celle d'un service public local dont l'existence est indéniable, mais dont le processus, pour que l'on puisse le qualifier de politique publique, mériterait d'être conquis par les acteurs locaux, les élus, les professionnels et les citoyens.

---

716 PAOLETTI M., « Démocratiser d'abord », *op. cit.*, p. 40.

717 LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 50.



## BIBLIOGRAPHIE

ABÉLÈS M., « La mise en représentation du politique », *Anthropologie du politique*, Paris, Armand-Colin, 1997.

ABÉLÈS M., *Jours tranquilles en 89*, Paris, O. Jacob, 1988.

ABÉLÈS M. et P.-H. JEUDY, *Anthropologie du politique*, Paris, A. Colin, 1997.

ADAM J.-M., *Le Récit*, PUF, coll.« Que sais-je ? », 1984.

AGAMBEN G., *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, traduit par Martin RUEFF, Paris, Rivages, 2007.

AGGERI F. et J. LABATUT, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, coll.« Domaine Gouvernances », 2014.

ALAM T., M. GURRUCHAGA, et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2 octobre 2012, n° 87, n° 3, p. 155-173.

ARBORIO A.-M., Y. COHEN, et P. FOURNIER, *Observer le travail: histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2008.

ARBORIO A.-M. et P. FOURNIER, *L'observation directe : L'enquête et ses méthodes*, 2e ed., Armand Colin, 2005.

ARESS, *Rapport d'enquête pour l'Acse sur la place des familles dans les projets de réussite éducative*, Talence, 2011.

ARNAUD L., C.L. BART, R. PASQUIER, et COLLECTIF, *Idéologies et action publique territoriale ? : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2007.

ARNAUD L., C. LE BART, et R. PASQUIER, « Introduction : Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007.

AUTÈS M., « Travail social et principes de justice », *Le travail social en débat(s)*, La Découverte, 2005.

BALLAIN R., « Introduction générale : les politiques face à la question sociale et à la question urbaine », *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

BALME R., P. GARRAUD, V. HOFFMANN-MARTINOT, et E. RITAINE, *Le territoire pour politiques :*

- Variations européennes, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1994.
- BAUDOT P.-Y., « Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
- BECQUART-LECLERCQ J., « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 1, p. 21-60.
- BECQUEMIN M., « Entre individualisation et «familialisation» de la protection de l'enfance : quelles créations/ innovations institutionnelles ? Analyse comparative de trois associations en quête de légitimité (1920-1960). », *Socio-logos [en ligne]. Revue de l'association française de sociologie*, 2012, n° 7.
- BELLIER I., « Une approche anthropologique de la culture des institutions », *Anthropologie du politique*, Paris, A. Colin, 1997.
- BEN AYED C., *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*, Paris, PUF, 2009.
- BENQUET M., *Encaisser ! Enquête en immersion dans la grande distribution*, Paris, la Découverte, 2013.
- BÉRARD Y., « Consultant », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », p. 235-241.
- BERNARDIN J., « Comment traite-t-on la grande difficulté scolaire dans l'école ? Hors de l'école ? Ensemble ? », Centre Alain Savary de l'INRP, Lyon, 2011.
- BERRY M., *Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG, coll.« Cahier du laboratoire », n° 1983, 1983.
- BEZES P., « Administration », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 38-48.
- BEZES P. et P. LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.
- BIER B., « Les « métiers flous » de la coordination, dans leur histoire et leurs enjeux. Quelques éléments comparatifs », 2009.
- BIER B., « La réussite éducative, nouveaux regards, nouveaux modes d'intervention Réussir la réussite éducative : quelques enjeux », 2007.
- BILAND É., « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 10 février 2012, vol. 96, n° 4, p. 17-37.
- BILAND É., *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012.
- BILAND É., « Les cultures d'institution », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 177-192.
- BILAND É., « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 172-194.

- BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *Revue française de science politique*, février 2007, vol. 57, n° 1, p. 69-89.
- BLAIS M.-C., « L'éducation est-elle possible sans le concours de la famille ? », *Le Débat*, 2004, vol. 132, n° 5, p. 74.
- BOLTANSKI L. et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2011.
- BORRAZ O., « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité », *Territoires et subsidiarité, L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1998.
- BOUCHER M., *Gouverner les Familles les Classes Populaires à l'Épreuve de la Parentalité*, L'Harmattan, 2011.
- BOUDON R. et F. BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
- BOURDIEU P., *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Seuil, 1994.
- BOURDIEU P., *Homo academicus*, Paris, Minuit, 1984.
- BOURDIEU P., *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, coll.« Documents », 1984.
- BOURDIN A., *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, coll.« Monde en cours », 2005.
- BOUSSARD V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- BOUSSARD V., « Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, octobre 2001, vol. 43, n° 4, p. 533-551.
- BOUSSARD V. et S. MAUGERI, *Du politique dans les organisations : Sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- CADIOU S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories.*, Paris, L.G.D.J., 2007.
- CEFAÏ D., *L'engagement ethnographique*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2010.
- CHARLOT B. et L. BOURQUELOT, *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Colin, 1994.
- CHEVALIER J., « For intérieur et contrainte institutionnelle », *Le For Intérieur*, Paris, PUF, 1995, p. 252-266.
- CHIAPELLO È. et P. GILBERT, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, 11 mai 2012, vol. 75, n° 1, p. 1-18.
- COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 599-607.

CRESAL, *Situations d'expertise et expert-système. Situations d'expertise et socialisation des savoirs. Actes de la table ronde organisée par le CRESAL*, Saint-Etienne, 1985.

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1993.

DAMAMME D. et B. JOBERT, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 3-30.

DELEY N., « Qui parle dans le journal d'entreprise ? Étude de cas », *Études de communication. Langues, information, médiations*, 1 janvier 1995, n° 16, p. 109-132.

DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011.

DEMAILLY L., « L'obligation de réflexivité », *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck, 2009.

DESAGE F., « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant., Bruxelles, 2012.

DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente ? », *Politix*, 29 janvier 2010, vol. 88, n° 4, p. 133-161.

DESAGE F., « Le leadership politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie », *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 107-123.

DESAGE F. et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, août 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

DESAGE F. et D. GUÉRANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, coll.« Collection Savoir-agir », 2011.

DESMARAIS C. et C. JAMEUX, « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation », *Politiques et management public*, 2001, vol. 19, n° 3, p. 101-119.

DEVISME L., M. DUMONT, et É. ROY, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 8 février 2008, vol. 131, n° 4, p. 15-31.

DHUME F., « Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel », Montpellier, ISCRA Méditerranée, 2003.

DORMOIS R., « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

DOUILLET A.-C., « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 133-155.

DUBET F., *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009.

- DUBET F., *Le Déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.
- DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, mars 2012, n° 1, p. 83-101.
- DUBOIS V., J.-M. EYMERI-DOUZANS, B. FRANÇOIS, et O. NAY, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions », *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010, p. 291-324.
- DULONG D., « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- DURKHEIM É., *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, France, Flammarion, 1988.
- DUTERCQ Y., *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF, 2000.
- EDELMAN M., *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- ENGELS X., « Modernisation de l'action publique locale en Europe et invisibilisation du travail public : l'art de faire disparaître les travailleurs des statistiques et autres prestidigitations », Lille, CLERSE - CNRS Université Lille 1, 2014.
- EYMERI-DOUZANS J.-M., « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.
- FAURE A., « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique? », *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, 2013.
- FAURE A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », Paris, 2012.
- FAURE A., « Cohésion sociale : les agglomérations à la fois en pointe et en panne », *Les cahiers du CRDSU*, 2008, n° 47, p. 1-2.
- FAURE A., « Le temps venu des agglomérations providence? », *Cahiers du CRDSU*, 2006, n° 45.
- FAURE A., « Action publique locale et consensus politique. Les accords de la petite musique territoriale », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- FAURE A., « Le temps venu des agglomérations providence? », *Cahiers du CRDSU*, 2006, vol. 45, p. 5-7.
- FAURE A., « Territoires/territorialisation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 2004, p. 623-632.
- FAURE A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1995.
- FAURE A., A.-C. DOUILLET, et S. BOISSEAUX, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.



- FAURE A., G. POLLET, et P. WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », n° 29, 1995.
- FOUCAULT M., *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976 - 1988*, Gallimard, 2001.
- FOUCAULT M., *Dits et écrits, 1954-1988*, Paris, Gallimard, 1994.
- FRÉTEL J., « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- FREYERMURTH A., « Les usages de "l'insécurité", du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg », *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.
- FRIEDBERG E., « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », *L'Analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels : autour de Michel Crozier*, Paris, Seuil, 1994.
- GAÏTI B. et F. SAWICKI, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, Deuxième trimestre 1997, vol. 10, n° 38.
- GALÈS P.L., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de sciences po, 2002.
- DE GAULEJAC V., *La société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil, 2005.
- GIDDENS A., *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- GIRARD T., *Les pouvoirs du danger. Zone industrielle de Fos-sur-Mer. Anthropologie politique des risques industriels et du conflit de l'incinérateur.*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2012.
- GLASER B.G. et A. STRAUSS, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Transaction, 1999.
- GLASMAN D., « "Il n'y a pas que la réussite scolaire !" », *Informations sociales*, 1 juin 2007, vol. 141, n° 5, p. 74-85.
- GLASMAN D., « Un an après : problématique du Programme de Réussite Educative », 2006.
- GLASMAN D., *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, Éditions de l'université de Savoie, 2005.
- GLASMAN D., « Remue-ménage dans les métiers et les professions », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- GLASMAN D., « Réflexions sur les «contrats» en éducation », *Ville Ecole Intégration*, 1999, vol. 117, p. 70-111.

- GOIRAND S., « Émancipation individuelle et subordination institutionnelle : la double face ambivalente de l'intervention sociale en « Réussite éducative » », *SociologieS*, 26 mai 2015.
- GOIRAND S., *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale. Le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, Toulouse le Mirail, Toulouse, 2012.
- GOIRAND S., « L'individualisation des politiques socioéducatives : famille sous assistance ou famille sous surveillance », *Recherches en Education*, juin 2009, Les politiques d'éducation et de formation à l'épreuve des changements institutionnels, n° 7, p. 27-40.
- GOLDSTEIN R., *Analyser le fait éducatif. L'ethno-éducation comparée, une démarche, un outil*, Paris, Chronique sociale, 1998.
- GUÉRANGER D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, Grenoble, Université Pierre Mendès France Grenoble 2, 2003.
- HALPERN C., P. LASCOUMES, et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll.« Domaine Gouvernances », 2014.
- HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 131-148.
- IDT J., « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 14 février 2013, vol. 87, n° 2, p. 75-85.
- ION J., « La professionnalité éducative à l'épreuve de l'individuation », *VST - Vie sociale et traitements*, 1 avril 2010, vol. 105, n° 1, p. 74-81.
- ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, 2005.
- ION J., *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, coll.« Alternatives sociales », 2005.
- JAILLET M.-C., « La proximité : une nouvelle axiomatique de l'action publique », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- JEUDY P.-H., « L'anthropologie politique en question », *Anthropologie du politique*, Paris, Armand-Colin, 1997.
- JOLY-RISSOAN O. et D. GLASMAN, *Le programme réussite éducative : mise en place et perspective.*, Université de Savoie, Délégation interministérielle à la ville (DIV), 2006.
- KATZ J., « « Du comment au pourquoi. Description lumineuse et inférence causale en ethnographie », traduction de « From How to Why : Luminous Description and Causal Inference in Ethnography », *Ethnography*, 2/4 2001, pp. 443-473 et 3/1 2002, pp. 63-90. », *L'engagement ethnographique*, traduit par Daniel CEFAI, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2010.
- LABORIER P., « Légitimité », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010.

- LAFORETS V., *La réussite éducative : un dispositif questionné par l'expérience*, Paris, INJEP, coll.« Cahier de l'action », n° 27, 2010.
- LAFORETS V., *Projets éducatifs locaux: l'enjeu de la coordination*, Paris, INJEP, coll.« Les cahiers de l'action », 2006, vol.6.
- LAFORGUE D., « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines », *Socio-logos [en ligne]. Revue de l'association française de sociologie*, 7 mai 2009, n° 4.
- LAGROYE J., *La Politisation*, Paris, Belin, coll.« Socio-histoires », 2003.
- LAGROYE J., « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- LAGROYE J., « Leadership en question. Configuration et formes de domination », *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003.
- LAGROYE J., B. FRANÇOIS, et F. SAWICKI, *Sociologie politique*, 4e éd., Paris, Presses Sciences Po et Dalloz, 2002.
- LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- LASCOUMES P., « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du code pénal et de création du Pacs », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 3.
- LASCOUMES P., « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La gouvernabilité*, PUF., Paris, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2006.
- LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.
- LAUDE L., C. VIGNON, et M. WAELLI, « Observer les organisations de l'intérieur », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 21 mai 2012, XVIII, n° 45, p. 55-76.
- LE BRAS D. et S. LOUARGANT, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, Le Moniteur, 2015.
- LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2 février 2009, vol. 128, n° 4, p. 757-766.
- LEFEBVRE R., « Se conformer au rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 219-247.
- LEFEUVRE M.-P., « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, 2012, vol. 148-149, n° 1, p. 177.
- LEPETIT B. (dir.), *Les formes de l'expérience: une autre histoire sociale*, Paris, France, Albin Michel, 1995.

- LINHARDT D. et F. MUNIESA, « Tenir lieu de politique », *Politix*, 8 décembre 2011, n° 95, p. 7-21.
- LONCLE P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, septembre 2011, vol. 2, n° 2, p. 129-147.
- LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 164-198.
- LORRAIN D., « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, 1989, p. 91-103.
- LYET P., *L'institution incertaine du partenariat: une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, Paris, l'Harmattan, coll.« Logiques sociales », 2008.
- MAASEN S. et P. WEINGART, *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, Springer, 2005.
- MABILEAU A., *À la recherche du local - Actes du colloque organisé par le Groupe Local et politique de l'Association française de science politique*, Paris, l'Harmattan, 1993.
- MABROUK T.B., *Le pouvoir d'agglomération en France: Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, 2007.
- MALBOSC F., « Après la structuration du contrat de ville d'agglomération, penser le développement local. Agglomération grenobloise », *Les Cahiers du DSU*, juin 2001, p. 18-19.
- MANSANTI D., « Des disqualifiés du travail aux exclus. Le brouillage des publics et le réagencement de l'action », *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- MARCH J.G., *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991.
- MARCH J.G. et J.P. OLSEN, « La mémoire incertaine : apprentissage organisationnel et ambiguïté », *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991.
- MARTUCCELLI D., « La sociologie aux temps de l'individu », *Interrogations [en ligne]*, décembre 2013.
- MARTUCCELLI D., *La société singulariste*, Paris, Armand Colin, 2010.
- MEIMON J., « Sur le fil. Naissance d'une institution », *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 105-129.
- MÉRIAUX O., « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*, Université du Québec à Chicoutimi, 2005.
- MEYNAUD J., *La technocratie mythe ou réalité ?*, Payot, 1964.

- MOIGNARD B., *L'École et la rue : fabriques de délinquance. Recherches comparatives en France et au Brésil*, PUF, 2008.
- MOISDON J.-C., « Sur la largeur des mailles du filet. Savoirs incomplets et gouvernement des organisations », *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Presses de l'Université Laval, 2005.
- MOREL S., « Education », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011.
- MULLER P., *La société de l'efficacité globale*, PUF, 2015.
- MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1995.
- NAY O., « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, 1 juin 2001, Vol. 51, n° 3, p. 459-481.
- NAY O., *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Harmattan, coll.« Collection Logiques politiques », 1997.
- NAY O. et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 47-86.
- NÉGRIER E., « L'agglomération change-t-elle la politique ? », *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- OGIEN A., *L'esprit gestionnaire*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.
- OLLER A.-C., *Coaching scolaire, école, individu. L'émergence d'un accompagnement non disciplinaire en marge de l'école*, Université de Grenoble, Grenoble, 2011.
- PAOLETTI M., « Démocratiser d'abord », *La république antiparticipative. Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris, l'Harmattan, coll.« Questions contemporaines », 2009.
- PASQUIER R., « Politiques locales », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- PASQUIER R., V. SIMOULIN, et J. WEISBEIN, *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll.« Droit et société. Série Politique », 2007.
- PASSERON J.-C., « La peur de « l'impensable » dans l'histoire des sciences », *Revue européenne des sciences sociales*, décembre 2000, XXXVIII-119, p. 5-22.
- PAUGAM S., *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*, 5e édition., Paris, PUF, 2013.

- PAYRE R. et R. VANNEUVILLE, « Les habits savants du politique. Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 195-200.
- PERCHERON A., « Le local dans les têtes », *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 2000.
- PESLE M., *Les fragilités éducatives : une notion fondatrice d'un ordre éducatif local ? Le Dispositif de Réussite éducative sur l'agglomération grenobloise*, Mémoire, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, 2010.
- PETERS B.G., « Nouveau management public (New Public Management) », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 398-404.
- PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- RADAELLI C.M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 255-275.
- RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 4, p. 546-585.
- ROQUET P., « L'émergence de l'accompagnement », *Recherche et formation*, septembre 2009, n° 62, p. 13-24.
- SAOUT R.L., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 3, p. 439-461.
- SARDAN J.-P.O. de, « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, vol. 41, n° 3, p. 417-445.
- SCHINZ O., « Pourquoi les ethnologues s'établissent en enfer ? Maîtrise de soi, maîtrise de son terrain », *Ethnographiques.org [en ligne]*, avril 2002, n° 1.
- SCHMIDT V.A. et A. CRESPIY, « Néo-institutionnalisme discursif », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- SCHNAPPER D., « L'expérience-enquête au Conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, 2011, vol. 2, p. 295-309.
- SÉGAS S., « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories.*, Paris, L.G.D.J., coll.« Droit et société. Série Politique », 2007.
- SEN A., *Ethique et économie et autres essais*, traduit par Sophie MARNAT, Paris, Presses Universitaires de France, 2012.
- SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien : Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006.
- SORBETS C. et POPSU PLATE-FORME D'OBSERVATION DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES, « La

- territorialisation de la gestion publique : proximité et changement localisé », Bordeaux, 2005.
- SPIRE A., *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration à la carte (1945-1975)*, Grasset, 2005.
- SUREL Y., « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 1998, p. 161-178.
- TANGUY L., « Le sociologue et l'expert : une analyse de cas », *Sociologie du travail*, 1995, n° 3, p. 457-477.
- THIN D., *Quartiers populaires: l'école et les familles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1998.
- THIN D., G. VINCENT, et A. VAN ZANTEN, *Politiques scolaires urbaines*, Paris, CNRS Éditions/PPSH Rhône-Alpes, coll.« Les chemins de la recherche », 1996.
- VERDIER E., « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie. », *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 109-135.
- VIGNON S., « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- VINCENT G., *L'Éducation prisonnière de la forme scolaire? : scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1994.
- VOLÉRY I., « Sociogénèse d'un mode de gouvernance territoriale », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 5, p. 743.
- VOLÉRY I., « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *Politix*, 2003, vol. 16, n° 64, p. 153-176.
- VRANCKEN D., « De la mise à l'épreuve des individus au gouvernement de soi », *Mouvements*, 22 mars 2011, n° 65, n° 1, p. 11-25.
- VRANCKEN D. et C. MACQUET, *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Belin, coll.« Perspectives sociologiques », 2006.
- WEBER M., *Économie et société*, Paris, France, Plon, 1971.
- WELLER J.-M., « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, 2006, p. 253-268.
- VAN ZANTEN A., *Les politiques d'éducation*, Paris, P.U.F, coll.« Que sais-je ? », 2011.
- VAN ZANTEN A.V. et J.-P. OBIN, *La carte scolaire*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2010.
- « Grosse cuvette de Grosnoble : Pour la dissolution de la métropole », *Le Postillon*, 11/2013.

## Textes réglementaires

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Note de cadrage de la Réussite éducative*, 2005.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *Circulaire de la déléguée interministérielle à la ville, destinée aux Préfets de région et Préfets de départements, « Mise en œuvre du programme de réussite éducative »*, 14 février 2006.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), Premier appel d'offre, mars 2006.

GIP « OBJECTIF RÉUSSITE EDUCATIVE », *Convention constitutive du GIP « objectif réussite éducative »*, juin 2006

GIP « OBJECTIF RÉUSSITE EDUCATIVE », *Orientations du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise*, 2011

GRENOBLE ALPES MÉTROPOLÉ, *Avenant du 2011-2014 du CUCS, « Les priorités de Grenoble-Alpes Métropole »*, 20 avril 2011.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV), *« Les avenants expérimentaux aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). L'essentiel en deux pages »*, 2011.

GRENOBLE ALPES MÉTROPOLÉ, *« Avenant 2010 au contrat-cadre du contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009, Agglomération grenobloise (38) »*, 2007.

SECRETAIRE D'ÉTAT À LA POLITIQUE DE LA VILLE, *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation, Document pour la concertation, ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville*, 2009.





# TABLE DES FIGURES

Figure 1: Organigramme de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, 2013.....	72
Figure 2: Documents de présentation des DRE des trois villes.....	247
Figure 3: Les outils communaux.....	249
Figure 4: Organigramme de la coordination d'agglomération du DRE et des pilotes techniques du GIP.....	293
Figure 5: Tableau de l'ensemble des actions financées dans le cadre du DRE, GIP « objectif réussite éducative », année 2012.....	297
Figure 6: Tableau d'évaluation des suivis individualisés du DRE de 2012.....	299
Figure 7: Tableau de bilan du fonctionnement des EPS et du DRE, année 2012.....	302
Figure 8: Extrait du document de travail du Réseau DRE Isère, « En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010 », Crefe 38, février 2011.....	322
Figure 9: Les principes méthodologiques d'origine de la politique de la ville.....	362
Figure 10: Tableau de bord de la programmation du volet éducation du CUCS 2014.....	365
Figure 11: Tableau des indicateurs du volet éducation du CUCS expérimental, 2012.....	390
Figure 12: Tableau des indicateurs du volet éducation du CUCS expérimental, Bonvent et Hermattan, 2012.....	392
Figure 13: Frise historique de l'action éducative métropolitaine, 1999- 2013.....	424
Figure 14: État des lieux des élus en charge de l'éducation au sein des villes portant un DRE, 2012.....	443
Figure 15: Ordres du jour des conseils d'administration du GIP « objectif réussite éducative », novembre 2011 à décembre 2012.....	483

# TABLE DES ANNEXES

Annexe 1. Grille d'analyse des réunions inter-institutionnelles, janvier 2013

Annexe 2. Profil de poste de la chargée d'études éducation, 2011

Annexe 3. Protocole des suivis individualisés, 2010

Annexe 4. Document de travail du Réseau DRE Isère, « En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010 », Crefe 38, février 2011

Annexe 5. Observations et entretiens retranscrits

# Annexe 1. Grille d'analyse des réunions inter-institutionnelles, janvier 2013

Grille d'analyse pour les observations. Janvier 2013

Quels enjeux éducatifs sur notre territoire d'observation ?

Prises de notes : qui / notions relatives à l'éducation et au territoire (notions mobilisées)/ entente-conflits

Données générales	<b>Contexte /date</b> <b>Acteurs</b> - Etat local - E.N - élus - techniciens - professionnels de terrain - communes - inter-communalité			
	<b>Notions mobilisées</b> Public [parents + enfants ? Parents : partenaires ?] Dispositifs – projets [extraire le contenu et l'objectif des projets ?] Partenariat (fait partie des questions liées au dispositif) Administratif – gestion Questions autour de la relation à l'école, de l'institution scolaire Education informelle Individu/collectif Relations EN/quartier (liées aussi aux questions de territoire ici) Pédagogie Santé/ Langage ? <b>Références invoquées</b> <b>Prises de position</b> - entente / consensus (humour /sous-entendus/prises de décisions) - désaccords			
Territoire (quelles constructions sociales et politiques)	<b>Notions mobilisées</b> quartier en difficulté quartier villes intercommunalité agglomération institutions habitants <b>Prises de position</b> - entente / consensus (humour /sous-entendus/prises de décisions) - désaccords			
	<b>Notions mobilisées</b> Institution Regroupement de communes <b>Prises de position</b> - entente / consensus (humour /sous-entendus/prises de décisions) - désaccords			
Autres	PV Temporalité			
Commentaires				

## Annexe 2. Profil de poste de la chargée d'études éducation, 2011

### Politique de la ville - Mission CIFRE Education 2012

**2011-2012 : 0,7 = 146H**

2012-2013 : 0,6

2013-2014 : 0,5

#### **Dispositif de Réussite Educative**

- Appui à la préparation des instances du GIP
- Suivi des 11 instances des PRE locaux
- Suivi d'actions PLRE
- appui à l'instruction : mise en place d'outils de suivi/ diagnostic-observation en continu - amélioration des outils d
- Mise en oeuvre des actions à maîtrise d'ouvrage Métro et valorisation
- Animation régulière de la réflexion d'agglomération sur l'avenir de l'éducation dans les territoires

#### **CUCS et politique de cohésion sociale (Education)**

- Elaboration et mise en oeuvre du projet de DRE 16-18 ans
- Suivi des actions et bilans
- Liens avec les autres thématiques du CUCS (améliorer l'articulation des thématiques éducation et DRE)

## Détail du prévisionnel

MISSIONS GÉNÉRALES	- INSTANCES À CONDUIRE - ACTIONS	OBJET DESCRIPTION ACTION
<b>DRE</b> <b>coordination générale</b> <b>du DRE =</b> <b>1 gestion et pilotage</b> <b>2 programmation et bilans</b> <b>3 animation</b>	appui à la préparation des Conseil d'Administration du GIP « Objectif Réussite Educative » et bureau, CT	alimentation en contenu sur les thé
	GT coordonateurs	Préparation et animation
	suivi des PRE (instances)	À définir parmi 11 PLRE, 3 instanc
	Suivi d'actions	À définir avec partenaires, parmi 80 individuelles
	appui à l'instruction : diagnostic et observation/ suivi en continu/ bilan	mettre en place outils de diagnos améliorer outils de bilan
	Pilotage et accompagnement des actions de mutualisation d'agglo	6 actions
	mise en oeuvre de l'action à MO Métro "formation"	formation des référents, accompa (souvent précaires)
	Appui à la construction d'un projet d'action mutualisée sur le langage	suites du diagnostic langage : orga
	Qualification du réseau de réussite éducative	organiser une j annuelle d'échange réseau de référents et suivi actions
Veille, Capitalisation, échanges et Communication	Capitaliser les fonctionnements, m lisible et visible le GIP (référentiel Métro)	
Appui à la mise en place de la Commission éducation d'agglo	thèmes à traiter : prévention du dé	
<b>total DRE</b>		
<b>CUCS et PCS :</b> <b>éducation</b>	projet de DRE 16-18	en lien avec le référent prévention o
	Suivi des actions/ bilans	à définir avec partenaires, parmi 80 individuelles
	Instruction (+ observation/ suivi en continu)	outil (cf DRE)
	Articulation éducation hors DRE, DRE, éducation PCS, liens avec autres thématiques, partenariat	mettre en place des procédures pe
<b>total CUCS</b>		
<b>Plan LCD/éduc</b>	4/ communication du plan / colloque (2012)/ publication (2013)	
	Suivi des instances	
<b>total plan LCD</b>		
<b>total général</b>		

## Annexe 3. Protocole des suivis individualisés, 2010



### Critères d'évaluation quantitative – Suivis individualisés (parcours personnalisés) : nouvelle définition décembre 2010

#### 1. *Préambule*

Dans l'**accompagnement personnalisé**, il y a à distinguer deux types de pratiques :

- les actions « accompagnements individualisés », définis en équipe pluridisciplinaire de soutien (aussi appelées réseau des acteurs de la réussite)
- les actions de groupe semi-collectives.

Jusqu'en 2010, dans le département de l'Isère, seuls les accompagnements réalisés en EPS (RAR) étaient comptabilisés au titre de la prise en charge individualisée.

Les autres suivis personnalisés mis en place dans le cadre d'actions support n'étaient pas pris en compte.

Un enfant participant à plusieurs actions (dont un suivi en EPS) pouvait être comptabilisé dans chacune des actions. Ainsi, le chiffre total ne correspondait pas au nombre total d'enfants et de jeunes suivis. Il était bien supérieur.

Ces deux modes de comptage ont donc plusieurs limites :

- Tous les enfants bénéficiant d'un suivi individualisé n'étaient pas pris en compte
- Certains enfants étaient comptabilisés plusieurs fois

**De ceci découlait un taux d'individualisation\* plus bas que la réalité.**

Il a donc été convenu, au niveau du département d'avoir une réflexion sur ce qu'est un accompagnement personnalisé pouvant être pris en compte par l'évaluation quantitative des DRE au titre de l'individualisation. Cette réflexion menée par des représentants de l'État et des coordonnateurs de DRE a abouti à une proposition.

Il s'est agi pour le bilan 2010 de mettre en place cette nouvelle approche de comptabilisation des enfants et jeunes en suivi individualisé. Ainsi, au côté du nombre de jeunes suivis en EPS (RAR), ont été intégrés les enfants et jeunes inscrits dans des activités semi-collectives, pour lesquels les modalités d'accompagnement, se situent dans les principes et respectent les critères définis ci-dessous.

## 2. **Définition**

### Les principes:

- Les parents sont au cœur du DRE et il s'agit de leur proposer un accompagnement à la réussite éducative.
- Une approche partagée entre la famille et plusieurs partenaires
- L'adéquation entre les difficultés diagnostiquées et les propositions émises

### Les critères:

- Un professionnel du territoire cible un enfant en situation de « fragilité éducative »
- La situation de l'enfant est discutée au sein d'un groupe pluri-professionnel composé d'au moins trois personnes (dont le coordonnateur EPS)
- Des propositions adaptées à chaque enfant doivent être formulées pour répondre aux difficultés identifiées par les acteurs qui connaissent la famille et l'enfant.
- Au moins un objectif à moyen terme (quelques mois) doit être fixé et permettre de servir de support à une évaluation de l'action.
- L'un des acteurs du groupe pluri-professionnel (de préférence le coordonnateur EPS) rencontre plusieurs fois la famille de façon individuelle pour formuler les propositions élaborées par l'équipe et faire des bilans réguliers.
- Pendant le parcours, un bilan intermédiaire et un bilan final sont organisés avec les partenaires concernés

*\*nb d'enfants en suivi individualisé/nb total d'enfants bénéficiant du DRE*



Annexe 4. Document de travail du Réseau DRE Isère, « En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010 », Crefe 38, février 2011.

## **Réseau DRE Isère**

### **En préparation de notre rencontre du 31 mai : synthèse du travail sur les parcours réalisé en 2010**

Ce document fait suite à nos travaux de 2010 sur l'observation des parcours de réussite éducative.

Pour mémoire, nous avons envisagé d'élaborer des critères complémentaires à ceux de l'Acse pour évaluer la portée des parcours, notamment en ce qui concerne le domaine hors scolaire.

Pour ce faire, en coopération avec l'inspection d'académie, nous avons travaillé 2 demi-journées (janvier et mars) et une journée (juillet). Ce travail a consisté à observer et analyser des parcours (réels) des différents DRE du département, mais également d'autres départements. Nous avons utilisé une grille d'observation préalablement établie par le Crefe 38 et Dominique Glasman.

Il s'est donc agi de :

- repérer des constantes au niveau de la forme (présentation, vocabulaire utilisés, chronologie...)
- mutualiser nos « étonnements »
- observer l'adéquation entre les diagnostics et les contenus des parcours
- repérer des constantes dans les contenus de ces parcours
- tenter de reconstruire a posteriori le sens des parcours
- repérer les faiblesses des contenus et/ou des présentations
- identifier les points de vigilance à avoir

Ce premier travail a donné lieu à la journée départementale : « Personnaliser les parcours et réussir ensemble » en décembre.

#### **Plusieurs réflexes constatés :**

- le recours au scolaire au premier abord : il permet de verbaliser la difficulté, répond généralement à une demande des familles et est le premier cadre reconnu sur lequel on peut s'appuyer. C'est également une dimension quantifiable (notes, évaluations, absences...) et donc facilement mobilisée. Mais on peut également penser qu'elle fait figure de « valeur refuge » dans les EPS : étant indiscutée et indiscutable, elle peut exonérer les autres partenaires d'exposer (et donc de s'exposer) leur propres lectures de la situation.

- le recours aux explications psychologiques : vocabulaire utilisé (enfant hyperactif, « diagnostic »...) et actions proposées. Ce champ d'analyse et d'action semble utilisé lorsque les partenaires n'ont plus d'autres solutions, ni de recours dans le droit commun.

- le recours à des actions de parentalité, le PRE accompagne (au vu des actions proposées) de nombreux parents. Là encore, sans nier les réelles difficultés des parents,

ni même l'aide précieuse que ces actions peuvent leur apporter, on peut se demander dans quelle mesure ces « soutiens à la fonction parentale » ne correspondent pas à un certain automatisme de la part de professionnels démunis pour proposer autre chose.

- le recours à l'offre présente : l'offre d'activités du territoire peut préfigurer les parcours et actions proposées à l'enfant et à sa famille.

- le type d'institutions et d'acteurs présents lors de l'EPS préfigure aussi le type d'actions proposées et le type de parcours

### **Concernant les fiches de suivi :**

- on ne sait pas toujours qui est le référent et pourquoi

- on ne sait pas toujours pourquoi telle ou telle composition de l'EPS

- on ne sait pas toujours qui saisit le dispositif, alors que cela peut donner des informations quant à la situation. Cependant, le champ professionnel mobilisé pour évoquer la situation relève souvent du scolaire ou de la psychologie.

- de nombreuses fiches s'arrêtent à des constats, des observations. Les causes de la situation actuelle sont peu explorées, notamment en ce qui concerne l'environnement socio-économique et culturel de l'enfant. Parfois ces informations semblent apparaître sous forme anecdotique. Il semble pourtant que la situation sociale et familiale offre des éclairages sur les difficultés de l'enfant. Ce qui permet de se demander si l'on va réellement au-delà du symptôme et de constater que les professionnels s'exposent peu dans la description des situations. Notamment peu de « suggestions de lecture » sont faites, les documents ne retracent pas les différentes analyses, demandes d'explicitation, tentatives de compréhension ...

- Pareillement, peu de questionnements sur l'amont du parcours, ce qui a été mis en place, ni sur l'évolution de la situation.

- les points positifs et atouts de l'enfant ne sont pas systématiquement recensés dans le diagnostic (ils le sont plus fréquemment lors des bilans d'actions).

- La notion d'étape n'est pas toujours présente dans les suivis : de nombreuses fiches ne mentionnent pas l'existence d'un bilan intermédiaire ou final formalisé.

- Les nationalité et origines des enfants ne sont jamais précisées ou apparaissent de manière voilée en cours de document. Si l'on comprend une certaine discrétion avec ces informations, il se peut que l'on élude dans le même temps des difficultés bien réelles pour l'enfant et sa famille.

### **Ce qui semble fonctionner**

- Les diagnostics à plusieurs voix (plusieurs personnes qui renseignent la fiche de suivi), semblent les plus complets. Cela présuppose certainement un bon partenariat ainsi qu'une place reconnue des parents et de l'enfant suivi.

- Le bilan formalisé permet de baliser les points positifs, de les formuler pour l'enfant et la famille mais aussi pour ré-orienter, faire bouger le parcours, ré-actualiser les diagnostics et mesurer les étapes.

- Une grille d'entretien de départ qui balaie l'ensemble de la situation.

- Pouvoir donner un espace d'expression à l'enfant et sa famille au moment du diagnostic de départ permet de changer de regard sur la situation.

**Questionnements :**

- Les critères décrivant la situation relèvent de qui et de quoi ? Le repérage ne semble pas suffire comme diagnostic, même s'il est le point d'entrée.

- Quels objectifs du parcours ? (et donc est-ce que le diagnostic et les actions mises en place concordent ?) On devine les raisons des objectifs en reliant diagnostic et actions mises en place mais ce n'est pas toujours très explicite.

- Sortie : quelles conditions permettent de décider de la sortie ? Quel relais vers le droit commun ? On constate que les fins d'année scolaire sont généralement une cause d'arrêt du parcours, tout comme les déménagements dans d'autres communes (peu de relais fait avec les autres PRE).

## Annexe 5. Observations et entretiens retranscrits

Observations retranscrites	Date
Réunion de pré-instruction des actions du DRE	18/10/2011
Groupe de travail coordonnateurs DRE EPS	15/12 /2011
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	15/12/2011
Groupe de travail coordonnateurs DRE EPS	9/03/2012
Rendez-vous responsable du service éducation de la ville de Combes	26/03/2012
Comité de pilotage CUCS avenant expérimental, thématique Education	2/05/2012
Comité technique PEL Combes	8/05/2012
Comité de pilotage DRE Aubigné	14/05/2012
Comité de pilotage CUCS avenant expérimental, thématique Education	15/05/2012
Bilan DRE Ongis	31/05/2012
Comité de pilotage PEL Combes	7/06/2012
Comité de pilotage CUCS avenant expérimental Education	8/06/2012
Comité de pilotage PEL Ventadour DRE	22/06/2012
Groupe de travail coordonnateurs DRE EPS	5/07/2012
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	11/07/2012
Rdv association AFEV et pilotes du GIP	16/07/2012
Comité de pilotage DRE Saint-Gelais	2/10/2012
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	16/10/2012
Réunion de pré-instruction des actions du DRE	18/10/2012
Réunion de pré-instruction des actions du DRE	24/10/2012
Rendez-vous des élus du réseau français des villes éducatrices de l'agglomération	25/10/2012
Groupe de travail coordonnateurs DRE/EPS	15/11/2012
Comité Enfance Jeunesse Aubigné	19/11/2012
Commission Education	28/11/2012
Groupe de suivi CUCS expérimental - Action formation villes de Vanuxen et de Naumur	12/12/2012
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	19/12/2012
Groupe de travail réseau Lutte contre les discriminations/ Education – Plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif de l'inspection d'académie et de la Métro	19/12/2012
Groupe de travail coordonnateurs DRE/EPS	17/01/2013

Réunion coordinatrices du DRE de Naumur	25/01/2013
Comité de pilotage Plan de lutte contre les discriminations dans le champ éducatif de l'inspection d'académie et de la Métro	5/02/2013
Commission Education	6/02/2013
Comité de pilotage CUCS expérimental Formation-action villes de Vanuxen et de Naumur	13/02/2013
Groupe de travail coordonnateurs DRE/EPS	14/02/2013
Comité de pilotage partenarial du CUCS 2013	18/02/2013
Réunion coordinatrices DRE de Naumur, Montvert et Saint-Allier	26/02/2013
Rendez-vous association APASE	15/03/2013
Rendez-vous coordinatrices du DRE d'Ongis	25/03/2013
Groupe de travail coordonnateurs DRE/EPS	4/04/2013
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	5/04/2013
Comité technique du DRE d'agglomération	11/04/2013
Réunion de l'équipe projet DRE de Naumur	13/04/2013
Commission Politique de la Ville	22/05/2013
Commission Education	18/07/2013
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	9/10/2013
Conseil d'administration GIP « objectif réussite éducative »	18/12/2013

<b>Entretien</b>	<b>Date</b>
Coordinatrice DRE de Vanuxen	6/02/2010
Coordinateur DRE de Montvert	8/02/2010
Coordinatrice DRE d'Ongis	18/02/2010
Coordinatrice DRE de Saint-Allier	25/02/2010
Coordinatrice DRE de Combes	07/03/2010
Coordinatrice DRE et EPS de Saint-Gelais	11/03/2010
Coordinatrice DRE d'Ongis	9/06/2010
Conseiller de l'inspection d'académie à la politique de la ville	17/06/2010
Coordinatrice du DRE de Saint-Allier	8/02/2012
Coordinatrice du DRE de Naumur	24/10/2012
Coordinatrice du DRE de Naumur	7/03/2013
Conseiller éducation jeunesse et sports de la direction départementale de la	3/04/2013

cohésion sociale	
Conseiller de l'inspection d'académie à la politique de la ville et directrice du GIP « objectif réussite éducative »	18/04/2013
Vice-président métropolitain à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville	13/05/2013
Adjointe à l'éducation de la ville d'Ongis	20/08/2013
Adjointe à l'éducation de la ville de Combes	18/09/2013
Adjointe à l'éducation de la ville d'Aubigné	18/09/2013
Ancien vice-président métropolitain à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville	10/07/2013



# Résumé

L'action éducative de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole se développe dans les quartiers défavorisés de l'agglomération, auprès des enfants et de leurs parents. La thèse analyse la fabrique quotidienne de cette politique publique, en questionnant les cadres cognitifs à l'œuvre, par l'observation des acteurs qui élaborent l'action. De prime abord, les pratiques observées donnent à voir une prépondérance de procédures de fonctionnement et d'outils et une absence de construction d'un sens politique.

À partir d'une immersion au sein de l'institution métropolitaine et d'une méthodologie inductive, Manon Pesle décrypte la construction d'une vision du monde gestionnaire, celle que chaque acteur soutient pour faire fonctionner l'institution et ses instruments d'action publique dans un objectif d'efficacité. Les acteurs visent à rendre l'action réactive, rationnelle et performante. L'analyse révèle que ces principes d'action constituent une vision du monde portée et encadrée par l'institution métropolitaine, où deux matrices cognitives se développent : l'une individuelle et l'autre techniciste. Ces matrices irriguent l'institution, mais aussi les relations éducatives qui se développent avec les parents et les enfants. L'individu, qu'il soit agent métropolitain ou parent d'un enfant en difficulté d'un quartier défavorisé, est conduit à se responsabiliser face à son quotidien et à sa situation. La matrice techniciste s'ancre dans une idée de la modernité et du progrès, elle prône la croyance en l'efficacité et la performance.

Pour autant, cette vision du monde, portée par les instruments d'action publique, n'est pas formulée et travaillée comme telle par les acteurs, fonctionnaires et élus qui, pris dans les contraintes inter-institutionnelles et politiques, l'entretiennent. Le pouvoir politique métropolitain polycentré et son leadership fondé sur la fonction de médiation ne parviennent pas à requalifier les enjeux techniques en enjeux politiques.

La thèse donne à voir une politique éducative métropolitaine à qui il manque, non pas une mise en récit et en scène, mais un régime de vérité général qui soit maîtrisé par les acteurs de la métropole.

Mots-clefs : sociologie de l'institution – ethnographie – analyse cognitive – métropole – communauté d'agglomération de Grenoble – instruments d'action publique – fonctionnaires territoriaux – élus locaux – éducation – politiques éducatives locales – individualisation