

Une nouvelle ambition pour les villes
De nouvelles frontières pour les métiers

**Rapport à Monsieur Claude BARTOLONE ,
Ministre Délégué à la Ville**

Claude BREVAN

Paul PICARD

Septembre 2000

Monsieur le Ministre

Vous avez bien voulu nous confier une mission relative à l'évolution des métiers intervenant dans la politique de la ville : métiers du développement social, nouveaux métiers et en particulier métiers de la médiation, et métiers plus traditionnels contribuant à la territorialisation de l'action publique.

Le champ de cette mission s'est avéré très vaste, trop vaste pour nous permettre de l'explorer dans sa totalité. Le choix d'approfondir trois familles de métiers nous a été dicté par ce qui nous est apparu comme étant aujourd'hui l'objet d'interrogations et d'attentes d'éclaircissement de la part des milieux professionnels. C'est ainsi que le domaine de l'aménagement n'a été qu'effleuré et qu'il nécessitera des investigations plus approfondies à l'occasion notamment de l'émergence des premières mises en œuvre de grands projets de ville. Ces expériences permettront de dépasser les approches encore un peu générales et théoriques auxquelles nous nous sommes arrêtés.

Le rapport que nous vous soumettons a fait l'objet d'un travail important qui a mobilisé de très nombreux professionnels et responsables au cours de réunions ou d'auditions. Cette phase d'écoute et de débats a suscité un très grand intérêt de l'ensemble des participants. L'importance des contributions témoigne de l'attente de réponses à leurs interrogations de l'ensemble de ce que nous pouvons qualifier de communauté professionnelle tant les débats, nous a-t-il semblé, ont contribué à rapprocher les différents métiers. Il ressort en effet de nos travaux que si chacun des métiers étudiés a ses particularismes propres, tous ont besoin de davantage de lisibilité et de reconnaissance. Si l'affirmation de chacun de ces métiers est liée à une définition ou une redéfinition plus claire de leurs missions, les professionnels sont ouverts à l'évolution des frontières et au partage des savoirs.

Ce travail est loin d'être achevé pour autant qu'un domaine aussi mouvant que celui des métiers liés à la politique de la ville puisse faire l'objet de propos définitifs. Les propositions que contient ce rapport ne constituent qu'une première étape dans la reconnaissance du professionnalisme des métiers qui concourent à la lutte contre l'exclusion de pans entiers de sociétés urbaines.

Nous souhaitons que cette contribution à la réflexion permette la promotion de professionnels très impliqués dans leurs missions et qu'elle soit l'occasion de leur apporter les soutiens qu'ils attendent.

Aux noms de tous ceux qui ont participé à ce travail et en nos noms propres, nous tenons à vous remercier, Monsieur le Ministre, de la confiance que vous nous avez manifestée en nous confiant une mission qui a été pour nous une occasion d'enrichissement exceptionnelle.

Nous vous prions d'accepter l'expression de notre très respectueuse considération.

Madame la déléguée,

La complexité croissante du phénomène urbain, la nécessité de lutter contre les processus de ségrégation qui touchent un grand nombre de territoires et de répondre aux nouvelles formes d'exclusion et d'insécurité, conduisent à mobiliser et à qualifier les différents acteurs de la ville, à faire appel à de nouvelles compétences, à professionnaliser de nouveaux modes d'intervention, à dépasser les clivages traditionnels entre les cultures professionnelles. C'est à une véritable recomposition des milieux professionnels et des équipes de maîtrise d'œuvre des interventions dans le domaine social et urbain et auprès des habitants de nos villes qu'il convient de réfléchir pour faire face aux enjeux.

Les métiers spécifiques liés à la politique de la ville et au développement social urbain ont évolué au cours du XIème Plan et se sont diversifiés. Pour autant, ils n'ont pas encore fait l'objet de la définition d'un corpus de connaissances, de compétences et de savoir faire, d'une capitalisation suffisante expériences et des acquis, qui se sont souvent construits de manière empirique.

Ces nouveaux métiers s'exercent souvent en dehors de cadres d'emplois identifiés que ce soit dans la fonction publique territoriale ou dans l'ensemble des services publics qui travaillent dans le cadre de la politique de la ville. En l'absence de formations cohérentes et de parcours professionnels organisés, les débouchés de ces métiers restent incertains.

Des travaux récents, tels que le rapport du groupe de travail animé par M. Georges CAVALLIER, ont ouvert des pistes de réflexion qui méritent d'être approfondies en vue de propositions concrètes, répondant aux enjeux actuels de la politique de la ville et aux attentes des professionnels de terrain dont l'engagement est déterminant pour la réussite de l'action publique.

Madame Claude BREVAN
Déléguée interministérielle à la ville
194 avenue du Président Wilson
93217 – La Plaine Saint-Denis

Par ailleurs, l'exigence d'un service public cohérent, efficace, proche des citoyens, la volonté d'associer davantage les habitants, l'entrée de nouveaux partenaires dans les contrats de ville (départements, organisateurs de transports, bailleurs sociaux, entreprises, etc.), la nécessité de réintégrer le travail social dans les approches de développement territorial, le besoin de dispositifs d'ingénierie de plus en plus complexes pour les opérations d'aménagement urbain, conduisent à un effort d'adaptation d'un certain nombre de métiers traditionnels (agents des services publics, éducateurs spécialisés et travailleurs sociaux, architectes et urbanistes, gestionnaires urbains) qu'il convient d'intégrer dans une réflexion d'ensemble cohérente.

Je vous demande donc de réfléchir de façon approfondie sur ces questions, et plus particulièrement sur :

- l'évolution des métiers du développement social urbain (chefs de projet de quartier, ville et agglomération, directeurs de projets urbains, animateurs CCPD, etc.), au regard des aspects suivants : définition des missions, constitution d'un référentiel métier, formation et valorisation des parcours professionnels, propositions en matière de statut et de cadre d'emploi ;
- les nouveaux métiers émergents, notamment dans le domaine des emplois jeunes et des métiers de la médiation (agents locaux de médiation sociale, femmes-relais, correspondants de nuit, etc.) ;
- les métiers traditionnels qui doivent évoluer pour s'adapter au nouveau contexte de la politique de la ville, à la territorialisation, de l'action publique et à l'enjeu du renouvellement urbain (travailleurs sociaux, agents des services publics, aménageurs et opérateurs urbains, etc).

Pour conduire cette mission, vous ferez appel à Monsieur Paul PICARD dont l'expérience et la réflexion dans ces domaines constituent une référence. Par ailleurs vous associerez les représentants des différents ministères concernés, des associations d'élus, du centre national de la fonction publique territoriale, des entreprises de service public, des bailleurs sociaux, des professionnels de la politique de la ville, ainsi que des différents milieux professionnels concernés, notamment dans le secteur privé. Les organismes de formation, les universités et les centres de ressources pour la politique de la ville devront être également sollicités.

Je vous demande de me remettre un premier rapport d'étape d'ici la fin de l'année, plus particulièrement centré sur la maîtrise d'ouvrage des futurs contrats de ville. Les conclusions de vos réflexions devront me parvenir dans le courant du mois de mars 2000.

Veuillez agréer, Madame la Déléguée, l'expression de ma considération distinguée.

Claude BARTOLONE

Ce rapport n'aurait pu être élaboré sans la collaboration des professionnels, des représentants d'institution et des chercheurs qui nous ont apporté leurs témoignages et leurs réflexions lors de réunions et d'entretiens.

Nous tenons à les remercier très chaleureusement pour leur motivation et leur assiduité à ces travaux.

Nous témoignons une gratitude particulière à Messieurs Bertrand Schwartz et Jacques Ladsous dont les interventions ont permis une mise en perspective de nos travaux.

Enfin, il ne nous aurait pas été possible d'avancer sans Maurice Blanc, Professeur à l'Université de Nancy et Yvon Schléret, directeur de l'ORSAS de Lorraine qui nous ont assisté en apportant leur connaissance de l'histoire des métiers de la ville et du travail social.

Michel Didier a assuré la coordination de l'ensemble des travaux avec Philippe Navarro et Olivier Noyelle. Ils ont en outre apporté leur contribution à l'élaboration du rapport. L'apport d'Emmanuel Dupont à la réflexion sur les services publics, d'Eric Lenoir aux travaux sur les métiers de la médiation et de Marine Viala pour la mise au point finale du document, nous a été très précieux. Nous les remercions tout particulièrement pour leur implication tout au long de ce travail et pour la qualité de leur contribution.

SOMMAIRE

Lettre de mission

Introduction

Première partie : **Développer et consolider les métiers de la politique de la ville**

I- Des métiers en développement, à la recherche d'une réelle connaissance.

- Une population professionnelle difficile à cerner...
- ...population difficile à recenser...mais en développement.

II- Les chefs de projet et les équipes opérationnelles : une population professionnelle dont les missions se diversifient.

- Une diversification des missions.
- Une spécialisation accrue des personnels.
- Une visibilité toujours faible des métiers.
- Une spécificité du métier de chef de projet.
- Des missions plus précises pour chaque niveau d'intervention.
- Un positionnement stratégique à réévaluer, relié à une maîtrise d'ouvrage plus structurée.

III- L'Etat partenaire des collectivités locales, mobilisant ses ressources au service des contrats de ville des collectivités locales.

- ... participant à l'élaboration des contrats de ville et à leur suivi...
- ... mobilisant et adaptant les services publics...
- ... en prenant en compte l'impact de l'exclusion urbaine et sociale sur la nature des métiers des agents publics et leur organisation dans les territoires de la politique de la ville.

IV- Qualifications et compétences professionnelles : un corps de connaissances et d'apprentissage à formaliser.

- Une augmentation du niveau et une diversification des qualifications de base des professionnels de la politique de la ville.
- Les chefs de projet : spécialistes par leur qualification initiale, à vocation généraliste par leur fonction. La reconnaissance d'une professionnalité du travail en territoire d'exclusion.

V- Permettre la reconnaissance des métiers.

- Structurer la communauté professionnelle.
- Préserver la diversité du milieu professionnel des chefs de projet et des équipes opérationnelles en laissant la possibilité de choisir entre divers statuts.
- L'intégration dans la fonction publique.
- L'intégration dans la fonction publique ne répond cependant pas à la question de la diversité.
- Favoriser le nomadisme professionnel et identifier un vivier de compétences.

Conclusion.

Deuxième partie : De nouvelles fonctions et de nouveaux métiers pour enrichir le service public.

I- La médiation : un révélateur de nouveaux besoins et de nouvelles pratiques sociales

- La médiation, une appellation non-contrôlée
- La médiation, un laboratoire social et l'émergence de nouvelles missions
- La médiation ou l'esquisse d'un nouveau mode opératoire

II- La médiation : une opportunité de modernisation du service public

- Les médiateurs(trices) : des agents potentiels de reconnaissance mutuelle.
- La médiation ou la consolidation de politiques publiques renouvelées.

III- Requalifier les métiers traditionnels

- La médiation, une dynamique de recomposition des métiers traditionnels.
- La pyramide des âges dans le secteur public, une opportunité d'intégration des médiateurs(trices).

IV- Accompagner la professionnalisation des Agents Locaux de Médiation Sociale

- Une cellule nationale de professionnalisation.
- Des parcours de formations renforcées et qualifiants.
- Des conventions de recrutements avec des filières professionnelles.

V- De nouveaux métiers pour répondre à de nouveaux besoins

- Des métiers en gestation ?
- Médiatrice sociale et culturelle : le métier collectif du relais.
- Correspondant de nuit : un métier pour assurer la continuité d'une présence sociale de proximité.

Conclusion.

Troisième partie : **Travail social et politique de la ville : un rendez-vous renouvelé à ne pas manquer.**

I- Développement social et travail social : des liens historiques mais des malentendus.

II- Des professions sociales en recomposition, des travailleurs sociaux déstabilisés.

- Du travail social à l'intervention sociale.
- Le poids grandissant de la commande publique.
- Recomposition institutionnelle et réponses à de nouveaux besoins : deux facteurs de déstabilisation
- Une segmentation et un cloisonnement du champ de l'intervention sociale.

III- Politique de la ville et prévention spécialisée : des relations à refonder.

- Vers une refondation de la prévention spécialisée ?

IV- L'animation : une nébuleuse de métiers à fédérer.

V- Des associations partenaires ou prestataires ?

- Une nécessaire clarification des rapports entre associations et collectivités publiques.

VI- Approche individuelle et approche collective de développement : deux piliers d'un même projet

VII- Intégrer l'approche par le territoire dans les formations des travailleurs sociaux...

- ... faire comprendre l'approche sociale à l'ensemble des métiers de la ville.
- Promouvoir les méthodologies du développement social urbain.

VIII- Renforcer l'intégration des professions sociales à la politique de la ville.

Conclusion.

Synthèse

Liste des propositions

Liste des annexes

Liste des personnes auditionnées et consultées

Introduction

Les pionniers et les métiers historiques

Depuis maintenant une vingtaine d'années, l'Etat et les collectivités locales engagés dans la politique de la ville ont fait largement appel à de nouvelles énergies professionnelles pour enrayer la marginalisation de pans entiers de ville et de fragments de société urbaine. La majorité de ces professionnels s'est engagée dans cette voie avec souvent comme viatique, outre le militantisme propre aux pionniers, des connaissances empiriques venant compléter des qualifications de base extrêmement diverses par leurs natures et leurs niveaux, allant du travailleur social au géographe, en passant par des diplômés en urbanisme, des architectes ou encore des économistes, des sociologues et des ingénieurs... Les fonctions « historiques » de chef de projet ont été essentiellement assurées grâce à des recrutements spécifiques et beaucoup plus marginalement par des fonctionnaires territoriaux. La situation au sein de l'Etat n'a guère été différente. Ce sont très souvent des agents contractuels qui ont été pionniers en la matière en raison de leurs formations d'origine mais également à cause du retard des services déconcentrés à considérer la politique de la ville comme un enjeu essentiel pour l'Etat dans un contexte de décentralisation. Les restrictions apportées dès 1984 au recrutement d'agents contractuels et la prise de conscience de l'importance des enjeux de la lutte contre les exclusions ont fait évoluer les points de vue et ces missions ont été progressivement davantage prises en charge par des fonctionnaires titulaires, architectes, ingénieurs ou attachés et plus récemment par des sous-préfets placés auprès des préfets des 31 départements les plus concernés.

- **Les métiers « historiques » se sont structurés essentiellement autour de la maîtrise de procédures**

La politique de la ville en devenant majeure s'est structurée dans des procédures contractuelles. La gestion des partenariats, et l'ingénierie des projets ont progressivement pris une place considérable dans les métiers fondateurs traditionnellement qualifiés de métiers du développement social urbain, leur conférant une légitimité et une reconnaissance institutionnelles. Cette structuration de la politique de la ville a contribué, dans une certaine mesure, à sortir de leur isolement administratif

les professionnels chargés de la mettre en œuvre. Ce gain de crédibilité a néanmoins pu parfois s'établir au détriment de l'originalité du regard que ces professionnels portent sur les dysfonctionnements d'une société urbaine et sur leur disponibilité pour des missions de conception, d'animation et d'évaluation.

En dépit des efforts entrepris pour les simplifier, la place des procédures reste encore très importante. Le contrat de ville est aujourd'hui le mode presque exclusif d'intervention de la politique de la ville, et celle-ci est très peu présente hors des territoires concernés par ces contrats. Les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain, destinés à accentuer l'effort sur certains sites, ont vocation à s'intégrer simplement dans les contrats de ville. Mais des procédures spécifiques telles que les CLS ou les CEL, ou encore les contrats d'agglomération, concernent au moins en partie les mêmes territoires et les mêmes publics. La conception et la mise en œuvre de ces nouveaux contrats en lien avec les contrats de ville restent difficiles, alors même qu'ils apportent une contribution importante à l'approche globale de la politique de la ville, et lui permettent d'atteindre une autre dimension. Cette complexité de gestion de procédures, de financements croisés et de partenariats multiples continuera durablement à absorber les professionnels de la politique de la ville avec un risque réel d'appauvrissement de leurs missions les plus spécifiques.

- **L'identification des professionnels à un corps de métiers s'est constituée dans des réseaux informels d'échanges d'expériences et de réflexion....**

En dépit de l'officialisation de leurs missions et de la prise de conscience par les autorités qu'elles étaient appelées à durer, les professionnels sont restés et restent encore culturellement, et le plus souvent statutairement, en marge des organisations classiques, qu'ils travaillent au sein des structures ou à l'intersection entre diverses institutions. Leur professionnalisation a été peu prise en charge par les circuits traditionnels de la formation. Ce positionnement « dedans - dehors », très singulier pour des professionnels travaillant presque exclusivement pour le secteur public, et constamment en recherche de reconnaissance de leur spécificité, a contribué au développement d'un sentiment d'appartenance à une « diaspora » constituée d'une élite capable de mettre en relation deux mondes incapables de communiquer, les autorités et les habitants.

Ce fonctionnement en réseau de professionnels de statuts extrêmement divers est spécifique à ces métiers « historiques » de la politique de la ville. C'est un

aspect essentiel de l'identification à un corps de métier relativement peu reconnu. L'intérêt manifesté par ces professionnels pour les centres de ressources qui couvrent progressivement l'ensemble du territoire national témoigne de ce besoin de travailler entre « pairs ».

La consolidation de cet embryon de communauté professionnelle vers un acteur collectif à part entière est en elle même une des composantes de la professionnalisation de la politique de la ville, cette notion se caractérisant, comme le note Maurice Blanc, par « *un processus de construction des identités professionnelles* » et de « *constitution progressive d'un corps de professionnels qui partagent à la fois un savoir théorique commun et une éthique professionnelle, transmis au cours d'une formation initiale* ».

- **... mais également autour d'une rhétorique et de « codes » de langages qui ont contribué à l'image ésotérique de ces métiers et de la politique qu'ils mettent en œuvre**

La difficulté à « nommer » des politiques naissantes et à traduire des concepts nouveaux en mêlant les mots du vocabulaire habituel des métiers de l'aménagement et de ceux du champ social a beaucoup contribué à isoler la politique de la ville et ses professionnels. Cette politique publique est longtemps apparue comme incompréhensible pour quiconque n'appartenait pas à un petit cercle d'initiés, constitué de missions d'administrations centrales, d'équipes locales et d'experts. Cette dérive de jeunesse, qui n'est hélas pas totalement derrière nous, (les auteurs de ce rapport ne réussiront pas à s'en affranchir totalement...) n'est pas sans conséquence sur l'image du milieu professionnel. Au mieux qualifiés de jargon, les mots de la politique de la ville l'ont parfois desservie : qui n'a pas souri en entendant pour la première fois parler de MOUS ? Qui n'a pas hésité sur l'orthographe d'une telle appellation lorsque la politique de la ville lui semblait elle-même nébuleuse ? Le concept même de développement social urbain est-il aussi limpide que ce que laisserait supposer la banalisation de son usage, alors qu'il s'est affirmé en se démarquant du travail social et des pratiques classiques de développement économique ? Ou encore, l'abus du concept de médiation ne démontre-il pas les confusions et les ambiguïtés qu'il recouvre ?

L'incapacité à définir cette politique territoriale par des mots auxquels tout le monde se rallierait et à lui donner une substance spécifique n'a cependant pas entravé son appropriation par les collectivités locales. Elles ont néanmoins préféré souvent l'appellation de « politique des quartiers », vocable qui ne recouvre pas tout à fait le même concept et dont l'ambition est souvent plus limitée que celle de la politique de la ville.

L'internalisation de la politique de la ville par les communes, et notamment par les grandes villes, est incontestablement un progrès par la reconnaissance *de facto* du bien fondé d'une démarche qui a fait longtemps l'objet de scepticisme. Cette réussite est en grande partie à porter au crédit du savoir-faire de professionnels qui ont innové et expérimenté dans les quartiers populaires de nouvelles formes d'intervention publique. Elle pourrait néanmoins paradoxalement, si l'on n'y prend pas garde, préparer sa disparition en tant que politique nationale et locale, dotée d'une substance et de méthodes propres, s'appuyant sur un cadre de missions clairement définies et des savoir-faire identifiés.

Cette disparition ne poserait aucun problème particulier si les questions d'exclusion urbaine relevaient du passé et si la gestion municipale permettait d'aborder, au-delà des questions proprement urbaines, l'ensemble des problématiques du développement social et économique. Ces deux conditions ne sont pas réunies, d'une part parce que le redémarrage économique que l'on constate n'apporte pas spontanément de solution à la crise urbaine et d'autre part, parce que l'état actuel de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, l'Etat et l'ensemble des partenaires contribuant au développement, ne permet pas de considérer que l'action des collectivités locales épuise à elle seule la politique de la ville.

Elargissement des champs, balkanisation des niveaux d'intervention

- **De nouveaux territoires**

Conséquence de leur vieillissement urbain, voire de leur obsolescence au regard de la majeure partie de la demande sociale, le nombre de territoires concernés par la politique de la ville s'étend. L'intercommunalité a permis de maintenir le nombre global de procédures contractuelles pour la période 2000-2006 mais celui des communes concernées est beaucoup plus important que dans la précédente génération des contrats de ville.

- **Du micro territoire à l'agglomération, de la gestion de l'urgence à la projection à moyen terme**

Les limites des solutions apportées aux problèmes d'exclusion urbaine, sociale et économique dans le périmètre étroit des sites caractérisés par l'addition

d'entraves au développement conduisent à élargir les échelles géographiques d'approche et à conjuguer celles des quartiers, de la ville et de l'agglomération.

De même, les limites apportées par des réponses immédiates aux situations de crise et par des politiques de réparation au problème de la réinsertion des territoires et des populations qui les habitent dans le cercle vertueux du développement, conduisent à conjuguer travail au quotidien et approche prospective, arrimant l'avenir des sites en difficulté à des stratégies de développement plus ambitieuses. Il n'en reste pas moins vrai que l'action à court terme, voire immédiate lorsque c'est nécessaire, est aussi fondamentale que l'inscription d'un programme dans un projet de territoire à moyen ou long terme.

Une telle multiplication des niveaux d'intervention est porteuse de risque d'éclatement et d'une nouvelle forme de sectorisation des politiques urbaines. Seule une maîtrise d'ouvrage politique solide, relayée par des équipes opérationnelles très coordonnées, peut éviter ces dérives.

- **Une politique plus collégiale**

La conjonction d'une offre urbaine progressivement désertée par les classes solvables, et de la demande en logements de populations moins favorisées et extrêmement diverses, a aggravé à la fois les difficultés proprement urbaines et celles des personnes qui, soit habitaient antérieurement ces territoires, soit venaient souvent s'y installer faute d'autres choix. L'amplification provoquée par l'imbrication de deux types d'exclusion a mis en évidence les limites d'approches sectorielles traditionnelles : par publics, par techniques et par politiques gérées verticalement par les organisations propres aux communes, aux départements, aux régions ou aux administrations centrales et déconcentrées de l'Etat.

La complexité des facteurs qui contribuent à la dégradation des sites en grande difficulté et le constat de l'inefficacité d'approches isolées ont progressivement conduit la politique de la ville à se ramifier et à toucher une grande partie du service public désemparé face à l'ampleur de certaines situations de crise. Cette connexion avec des politiques publiques, qui jusque-là conduisaient leurs propres programmes, a multiplié les intervenants, ouvert le champ à de nouveaux professionnels et diversifié les modes d'intervention et de coordination.

Les domaines dans lesquels la politique de la ville intervient aujourd'hui au côté d'autres politiques publiques ne sont bien évidemment pas totalement nouveaux.

Mais les priorités réaffirmées par le Gouvernement leur donnent une dimension nouvelle. Les politiques traditionnellement mobilisées se sont élargies à l'éducation et aux politiques en direction des jeunes, au développement économique et à la réduction significative du chômage, au développement culturel, au rétablissement d'un climat de vie paisible, à la santé publique, à l'accès aux droits, à la qualité des services publics, à la gestion de la ville au quotidien...

Mais les prendre en compte ne suffit pas... Ces politiques, conduites isolément par leurs responsables, chacun pour « sa boutique » et « son » public, si elles peuvent avoir une efficacité dans un environnement social et économique suffisamment armé pour assurer lui-même les interfaces, apparaissent souvent décousues ou même contradictoires, redondantes ou au contraire ignorant des difficultés graves dans des sites désertés par le marché et dans lesquels les situations de détresse individuelle sont très présentes.

Les contrats de ville sont ainsi appelés à donner davantage de cohérence à l'intervention publique sur les sites, voire à susciter sa réorganisation, à intégrer et coordonner les politiques sectorielles qui se sont pour certaines d'entre elles affirmées ces dernières années dans un cadre contractuel et thématique. C'est le cas du secteur de l'emploi et de l'insertion à travers les Plans Locaux d'insertion pour l'emploi, de celui de la prévention et de la sécurité dans le cadre des Contrats locaux de Sécurité ou encore du champ éducatif à travers les Contrats Educatifs Locaux, trois domaines d'intervention déterminants pour la politique de la ville.

- **...qui fait passer le professionnel de la ville du statut d'artisan à celui de virtuose de la collégialité**

La politique de la ville ne peut aujourd'hui s'incarner dans la vie des quartiers qu'en s'appuyant sur un réseau d'intervenants politiques, professionnels, et associatifs. La cohérence de ce travail en réseau est assurée au premier chef par les autorités, élus locaux et administrations, mais il appartient au chef de projet de comprendre, traverser et relier les différentes approches, en assurer la synthèse et la négocier avec la population et entre les différents intervenants publics. Il doit enfin réduire la complexité d'objectifs globaux afin de la rendre gérable, tout en évitant les écueils du simplisme et de l'éclatement.

Cette longue énumération de compétences décrit le profil quasi introuvable du professionnel homme-orchestre omniscient et très habile négociateur. Cela conduit également au constat d'une évidence : les métiers historiques de la politique de la ville,

même lorsqu'ils s'exercent au sein d'équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale spécialisées, doivent sortir de leur statut de profession libérale ou artisanale de fait pour se structurer autour d'objectifs négociés et de modes d'organisation. Les professionnels de la politique de la ville, quels que soient leur militantisme et leur compétence, ne peuvent jouer à eux seuls la partition de l'ensemble des politiques publiques sur des territoires qui seraient en quelque sorte gérés à part.

- **la collégialité restructure la réponse du service public à des besoins nouveaux**

La cohérence de l'action des services publics et le besoin d'un dialogue constant des différents intervenants entre eux et avec la population, appellent une évolution profonde des pratiques professionnelles traditionnelles, de leurs modes d'organisation et de leur relation aux usagers. Cette approche large d'une politique territoriale rassemblant des partenaires multiples pose la question de son pilotage politique et technique.

La nécessité de prendre en charge les missions issues des besoins révélés par la crise urbaine apparaît partout évidente (ou presque !). Elle s'est traduite par la création d'échelons de proximité et par la délégation plus ou moins large de missions de service public à des structures intermédiaires présentes au sein même des sites, constituées en associations et à même d'assurer les interfaces entre les autorités et la population.

L'impact de ces missions nouvelles sur l'organisation du service public varie selon les domaines, les territoires et les différentes institutions concernées. Certaines sont largement externalisées en raison de choix déjà anciens : c'est le cas de la prévention spécialisée pour laquelle on a délibérément souhaité une relative autonomie. Mais c'est souvent par désarroi face à l'ampleur de la tâche ou à sa difficulté que les services publics ont délégué ces nouvelles missions à des associations qui ont assuré elles mêmes le recrutement en faisant appel au bénévolat, à des professionnels confirmés ou à des agents novices, en profitant de l'opportunité offerte par les emplois aidés.

Ailleurs, les collectivités et les administrations ou services ont pris ces missions en charge directement en recrutant du personnel. C'est le cas de nombreuses villes, de la Poste, de nombreux bailleurs HLM ou encore de transporteurs. C'est également celui de grands services publics comme la Police ou l'Education nationale.

Mais la différence d'impact sur le service public traditionnel de ces deux cas de figure n'est pas aussi fondamentale qu'il y paraît puisque ces missions ont été assurées la plupart du temps par de nouveaux agents et très rarement intégrées dans le cadre général d'activité des agents en place.

Nouveaux métiers ou redéfinition des métiers ?

Au cours de ce travail, nous nous sommes interrogés sur les nombreuses ambiguïtés inhérentes à une réflexion sur les métiers en rapport avec la politique de la ville et la lutte contre l'exclusion.

La première porte sur la délimitation du champ d'investigation. S'agissait-il de travailler sur les incidences de l'exclusion sur tous les métiers concernés par la lutte contre ce phénomène ? Ou bien fallait-il s'intéresser aux métiers plus clairement identifiés comme relevant de la politique de la ville ?

Une seconde ambiguïté porte sur l'entrée à privilégier pour cette étude. Une approche en strict terme de métiers pouvait conduire à centrer le propos sur les questions de statuts et de filières. Nous avons préféré opter pour une approche en termes de compétences et de fonctions, privilégiant la réflexion sur les conditions d'exercice de certains métiers dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la ville.

La troisième résulte des deux premières et porte sur le positionnement particulier des agents de l'Etat en matière de mise en œuvre de la politique de la ville. Comment ne pas confondre les questions générales relatives à la modernisation des services publics avec le besoin spécifique de réflexion sur les métiers de la politique de la ville ? Quelles relations les personnes qui assurent ces nouvelles missions entretiennent-elles avec le service public dans son ensemble et quelles capacités ont-elles à le faire évoluer ? L'identification de ces missions en tant que métiers ne risque-t-elle pas de différer la nécessaire modernisation de l'Etat ? Certaines de ces missions ne devraient-elles pas être totalement intégrées dans les fonctions normales des agents de services publics ?

Pour aborder ces questions, nous avons demandé dans un premier temps à un universitaire, Maurice Blanc, de rédiger une synthèse sur l'état des savoirs relatifs aux métiers de la ville, qui figure en annexe au présent rapport¹. Dans un second temps, nous avons souhaité travailler directement avec des professionnels et des représentants des

institutions concernées dans le cadre d'une démarche largement ouverte qui a donné lieu à la mise en place de groupes de travail dont il faut souligner la qualité d'implication des participants.

Il nous est rapidement apparu qu'il était impossible de couvrir le champ de tous les métiers concernés par le phénomène de l'exclusion sociale et urbaine. Nous avons donc choisi parmi plusieurs types de métiers, ceux de chefs de projet, de la médiation et du travail social. A chacune de ces "catégories" de métiers a correspondu la mise en place de groupes de travail et d'auditions. De même, avant de poser la question des statuts spécifiques ou de la création de filières spécialisées, il nous a semblé important de préciser le contenu et la nature des missions confiées à ces professionnels. Cette analyse est un préalable indispensable à la question du statut de ces professionnels au sein ou à l'extérieur de la fonction publique, qu'elle relève de l'Etat ou des collectivités territoriales. Elle nous a donc conduit à privilégier les aspects de pratiques et de positionnement professionnels, de définition des missions, et donc de compétences et de qualification.

C'est ce que nous avons tenté d'éclairer tout au long de l'important travail collectif qui a précédé la rédaction de ce rapport, privilégiant ainsi une approche plus "globale" des métiers de la politique de la ville conforme à ces objectifs et à ces méthodes.

Il nous est cependant apparu rapidement que le travail réalisé à la demande du Ministre délégué à la Ville ne constituait qu'une étape. L'ambition de cette mission était grande et nous ne prétendons pas avoir exploré l'ensemble des champs couverts par les métiers dits de la ville, le domaine éducatif notamment, celui de l'enfance et de la famille, ni même au sein des nouveaux emplois, l'ensemble des emplois jeunes évoluant au sein des quartiers populaires. Notre choix n'a pas été de chercher à établir des référentiels métiers précis, complets et définitifs mais plutôt d'essayer de baliser, d'éclairer, et de contribuer à étayer un certain nombre de professions indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques. L'enjeu de la place donnée au milieu professionnel de la politique de la ville est en effet considérable, pour les personnes elles mêmes, mais aussi pour le service public, tant sa capacité à se moderniser pour répondre aux évolutions de la demande sociale est apparue comme une question centrale lors des travaux préparatoires à ce rapport.

Le plan de ce rapport reprend successivement les thèmes abordés dans les groupes de travail : les métiers du développement social urbain, ceux de l'aménagement, les métiers de la médiation et les liens entre travail social et politique de la ville. Nous

¹ Maurice BLANC et Jean-François SIPP : Les métiers de la ville et du développement social urbain, Rapport pour la

avons tenté, à travers une synthèse, de mettre en évidence leurs spécificités communes au sein de la nébuleuse des métiers relevant du domaine social et du développement urbain.

Ce rapport comporte des propositions et des pistes de réflexion pour mieux situer les métiers de la ville. Ces propositions nécessiteront des approfondissements et des négociations. Il importe néanmoins que des réponses puissent être apportées à court terme aux questions des professionnels qui exercent leurs métiers dans un contexte souvent confus et une instabilité difficilement compatible avec des missions relevant en presque totalité de politiques publiques.

Première partie

Développer et consolider les métiers de la politique de la ville

- I- Des métiers en développement, à la recherche d'une réelle connaissance.**
 - Une population professionnelle difficile à cerner...
 - Une population difficile à recenser...mais en développement.

- II- Les chefs de projet et les équipes opérationnelles : une population professionnelle dont les missions se diversifient.**
 - Une diversification des missions.
 - Une spécialisation accrue des personnels.
 - Une visibilité toujours faible des métiers.
 - Une spécificité du métier de chef de projet.
 - Des missions plus précises pour chaque niveau d'intervention.
 - Un positionnement stratégique à réévaluer, relié à une maîtrise d'ouvrage plus structurée.

- III- L'Etat partenaire des collectivités locales : un Etat qui mobilise ses ressources au service des contrats de ville.**
 - ... participant à l'élaboration des contrats de ville et à leur suivi...
 - ... mobilisant et adaptant les services publics...
 - ... en prenant en compte l'impact de l'exclusion urbaine et sociale sur la nature des métiers des agents publics et leur organisation dans les territoires de la politique de la ville.

- IV- Qualifications et compétences professionnelles : un corps de connaissances et d'apprentissage à formaliser.**
 - Une augmentation du niveau et une diversification des qualifications de base des professionnels de la politique de la ville.

- Les chefs de projet : spécialistes par leur qualification initiale, à vocation généraliste par leur fonction. La reconnaissance d'une professionnalité du travail en territoire d'exclusion.

V- Permettre la reconnaissance des métiers.

- Structurer la communauté professionnelle.
- Préserver la diversité du milieu professionnel des chefs de projet et des équipes opérationnelles en laissant la possibilité de choisir entre divers statuts.
- L'intégration dans la fonction publique.
- L'intégration dans la fonction publique ne répond cependant pas à la question de la diversité.
- Favoriser le nomadisme professionnel et identifier un vivier de compétences.

Conclusion.

Développer et consolider les métiers de la politique de la ville.

Il n'est que de consulter les annonces de recrutement, que publie régulièrement la presse spécialisée pour se rendre compte de la difficulté à définir un profil précis du professionnel de la politique de la ville. Si ces derniers mois, dans la perspective de la mise en oeuvre des contrats de ville de la nouvelle génération, le ton est plus affirmé, le vocabulaire plus aguerri qu'il y a six ans, ces annonces conservent toujours un caractère atypique par rapport à celles concernant d'autres métiers, dûment estampillés, notamment ceux de la fonction publique territoriale. L'intitulé est le plus souvent lié à la procédure contractuelle concernée, le texte de l'annonce liste les compétences et qualités professionnelles requises, variables suivant les sites mais toujours multiples. Au final, il s'agit bien souvent de partir à la recherche du "mouton à cinq pattes" : *"Vous savez ou vous pouvez dépasser les dominantes culturelles liées à votre formation, à votre profession. Vous savez ou vous pouvez appréhender le social, l'économique, l'urbain. Vous savez obtenir des résultats concrets"* demande l'annonce relative aux recrutements de directeurs de grands projets de ville parue dans la presse quotidienne nationale à l'initiative de la DIV et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Autant dire que, en dépit de la conscience des limites d'un recrutement sur la base d'un excès de critères, il n'a été possible d'en exclure aucun à priori.

Cet état de fait – variabilité, disparité des profils recherchés, en évolution constante dans les libellés - est étroitement lié à l'histoire de la politique de la ville, qui s'est constituée progressivement et définie en agrégeant des compétences et des cultures professionnelles diverses –Maurice Blanc parle des *« métiers de l'hybride »* - tout en se stabilisant aujourd'hui autour de procédures contractuelles désormais pleinement admises², et reconnues comme des instruments indispensables et pérennes du développement local urbain.

Résultat : bien qu'il ne s'agisse pas, pour la plupart, de nouveaux métiers *stricto sensu* puisqu'ils ont désormais une vingtaine d'années - les métiers liés à la politique de la ville et au développement social urbain n'ont paradoxalement pas fait l'objet de la constitution d'un référentiel de compétences clairement identifié, d'une reconnaissance suffisante par les employeurs ni de la structuration d'un milieu professionnel. Ils se sont néanmoins, paradoxalement là encore, consolidés et diversifiés.

² Elles étaient parfois jugées stigmatisantes et donc contre-productives.

La maturité de la politique de la ville doit conduire à stabiliser, sans rien perdre de leur spécificité, l'ensemble des professions qui concourent à sa mise en oeuvre. C'est cette diversification et cette nécessaire consolidation dans un creuset commun, que le présent rapport souhaite éclairer

Il est communément admis aujourd'hui de parler « des métiers de la ville ». Cette dénomination englobe une réalité plus large que le cercle des professionnels impliqués dans la définition et la mise en œuvre des projets initiés ou soutenus par la politique de la ville. Elle concerne notamment l'ensemble des métiers et emplois générés par les nouveaux services urbains, qui renvoient à des champs d'activités très divers. L'appellation « métiers de la ville », telle qu'entendue communément, constitue donc un agrégat trop large et indéfini pour cerner des familles de métiers dont les champs se recouvrent en partie.

C'est pourquoi nous parlons dans cette partie du rapport de ce que nous nommons les métiers de la politique de la ville et de leur cadre d'action. La politique de la ville est ici renvoyée à sa définition de politique territoriale et contractuelle. Pour l'essentiel, il s'agit donc des chefs de projet, des équipes opérationnelles et des professionnels du milieu associatif étroitement liés à la politique de la ville. Nous aborderons néanmoins succinctement les questions de qualification du secteur public local.

I- Des métiers en développement à la recherche d'une réelle reconnaissance.

Parler des métiers de la politique de la ville permet de cibler la population des professionnels qui concourent à la réalisation des contrats de ville ou de leurs différents segments. Cela ne veut pas dire pour autant que les fonctions occupées par ces personnels soient circonscrites à cette seule tâche : elles s'inscrivent souvent dans des missions plus larges, notamment dans le cadre municipal ou encore dans l'appareil d'Etat. Ces professionnels ne sont pas non plus systématiquement intégrés dans ce que le jargon de la politique de la ville nomme « l'équipe MOUS » du contrat de ville.

• Une population professionnelle difficile à cerner...

Aucun état des lieux exhaustif récent de la population exerçant dans la politique de la ville n'est actuellement disponible ni ne présente de garanties suffisantes de scientificité. A titre d'exemple, la dernière enquête du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (1999/2000), ne concerne que les personnels travaillant dans les collectivités locales. Elle a été réalisée sur une base déclarative et n'est pas encore consolidée³.

Il convient donc d'être prudent dans l'interprétation des données existantes, soit parce qu'elles proviennent de sources différentes et donc difficiles à agréger, soit qu'elles renvoient à un échantillon insuffisamment représentatif, soit parce qu'elles sont un peu anciennes, comme les enquêtes conduites par la DIV en 1996 et 1997.

Cette première difficulté reste d'ailleurs incontournable. Comme le souligne l'Inter Réseaux DSU⁴, la photographie est nécessairement floue en raison de l'instabilité du sujet qu'elle est censée figer.

Autre difficulté de cet exercice de délimitation : l'obligation de définir préalablement et le plus précisément possible les familles d'emplois concernées. La fragmentation des acteurs, la diversité des appellations, la multiplicité des statuts et des cadres d'emploi, mais aussi et **surtout la faible lisibilité des missions** rendent l'opération difficile. Le financement, sous le label politique de la ville, d'intervenants dont la spécificité en la matière n'est pas toujours évidente conduit parfois à gonfler de façon artificielle les effectifs concernés.

³ Cf. en annexe la présentation de la méthodologie de l'enquête CNFPT portant sur les emplois territoriaux et les résultats concernant la politique de la ville (janvier 2000)

⁴ L'Inter-Réseaux DSU a réalisé, à la demande de la DIV, une enquête nationale auprès des équipes MOUS (juin 2000), présentée en annexe au présent rapport. L'association des professionnels du DSU de la région Rhône-Alpes a également réalisé, en février 1999, une enquête auprès des chefs de projet et agents de développement, en collaboration avec le CR-DSU.

« Comment définir le professionnel de la politique de la ville? » est donc bien une interrogation préalable importante.

Au sens restreint, la population historiquement la mieux identifiée est celle des **chefs de projet** (ou responsables DSU) qui participent à la conception de la politique de la ville et la mettent en oeuvre dans le cadre des contrats de villes. On y adjoint assez spontanément les responsables de CCPD et de PLIE qui appartiennent à la même famille d'origine et qui participent pleinement à la réalisation des objectifs du contrat de ville, bien que n'intervenant pas exclusivement dans ce cadre. Mais ne convient-il pas désormais de comptabiliser aux côtés des chefs de projet, les chargés de mission spécialisés, aux côtés du coordonnateur CCPD, les agents locaux de médiation sociale qui sont venus étoffer son service ces dernières années ? Il existe enfin de nombreux postes, notamment chez ceux que l'on nomme désormais communément "les partenaires de la ville", qui, sans être toujours entièrement dédiés à la politique de la ville, concourent à sa mise en oeuvre.

La multiplicité des intitulés oblige en permanence à vérifier qu'il s'agit bien d'une fonction rattachée à la politique de la ville. Si les choses sont à peu près simples pour les chefs de projet DSU - ils sont parfois appelés coordinateurs de projet de quartier ou chargés de mission quartiers - et pour les agents de développement social, il peut en aller différemment dans d'autres champs thématiques, où la politique de la ville est souvent couplée à une autre fonction. Une enquête réalisée en février 2000 auprès des coordonnateurs CCPD et CLS de Rhône-Alpes⁵ recense trente-six intitulés différents pour le poste de responsable CCPD ou CLS. Plus des deux tiers des personnes interrogées ne se reconnaissent pas dans les titres proposés initialement et ont mentionné d'autres formulations, qui renvoient, pour un certain nombre d'entre elles, à un élargissement des fonctions.

Le fait est que le nombre et le profil des emplois concernés évoluent fortement en fonction de la commande publique et des procédures contractuelles : les métiers de la politique de la ville sont dans leurs missions en évolution constante. A la question "*la politique de la ville, combien de divisions ?*", il n'est donc pas, en l'état, possible de répondre précisément : **un instrument permanent de recensement des professionnels de la politique de la ville est nécessaire.**

En effet, une connaissance fine des professions concernées mais aussi des évolutions professionnelles déclenchées ou induites par la politique de la ville, est indispensable pour précisément tendre à une reconnaissance et une professionnalisation

⁵ Enquête réalisée par le cabinet Louis Dubouchet Consultants auprès de coordinateurs CCPD et CLS en formation (février 2000). Voir en annexe.

de ces métiers . Au delà de la photographie de ces professionnels, par définition floue et insatisfaisante – nous l'avons dit – une image en mouvement est nécessaire.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un dispositif permanent d'observation et de suivi de l'évolution des métiers et des professionnels de la politique de la ville. Ce dispositif contribuera à leur identification et à leur reconnaissance dans les filières professionnelles. Il prendra la forme d'un observatoire, défini dans le cadre d'une convention rassemblant le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, la Direction Générale de la Fonction Publique et la DIV. Il intégrera, autant que de besoin, les partenaires concernés par la politique de la ville. Certaines dispositions ont d'ores et déjà été arrêtées dans le cadre d'une convention entre le CNFPT et la DIV mais doivent être étendues à la fonction publique dans son ensemble.

Un tel dispositif permettra à la fois de rassembler les éléments nécessaires au traitement des questions de statuts et de cadres d'emplois mais aussi de mieux identifier les besoins de qualification indispensables à la prise en compte des évolutions de l'exclusion urbaine et de son traitement.

- **Une population difficile à recenser... mais en développement.**

S'il est difficile de dénombrer précisément les professionnels de la politique de la ville - les fourchettes sont souvent assez évasives - l'augmentation significative des emplois liés à la politique de la ville dans la période récente est un fait incontestable.

La plus forte intégration de la politique de la ville par les collectivités locales au cours du XI^{ème} Plan, qui a entraîné un mouvement de "municipalisation" des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, en est sans doute une des raisons⁶. Elle a conduit à étoffer les équipes, soit par recrutement de personnel *ad hoc*, soit par mise à disposition de fonctionnaires territoriaux jusque-là affectés à d'autres tâches.

D'autres facteurs expliquent cette progression. Une enquête récente portant sur cent soixante équipes MOUS⁷ montre une augmentation des effectifs d'un tiers en trois ans. Globalement, on constate moins de situations où le chef de projet est seul et sans équipe (il y en avait une trentaine en 1998), plus d'équipes de deux ou trois personnes, et beaucoup plus d'équipes de quatre personnes et plus, ces deux dernières

⁶ 57% des villes ont désormais une direction ou un service politique de la ville (enquête réalisée auprès de l'Association des Maires des Grandes Villes de France et de l'Association des Maires Ville et Banlieue, janvier 2000). Pour une analyse plus approfondie du rôle joué par la politique de la ville dans l'évolution de l'organisation des collectivités territoriales, on se reportera aux conclusions du rapport demandé par le Ministre délégué à la ville à Yvon ROBERT (qui sera remis prochainement) et aux enquêtes effectuées dans un certain nombre de villes et de départements.

⁷ enquête Inter Réseaux DSU auprès de 160 équipes MOUS (juin 2000)

catégories représentant désormais près de la moitié des équipes MOUS. Cette évolution provient essentiellement du renforcement des équipes déjà existantes, montrant ainsi l'inscription durable de la politique de la ville dans les territoires. Elle tient également à l'émergence d'équipes d'agglomération ou de nouvelles équipes partenariales, et du recours aux emplois jeunes. On peut d'ailleurs raisonnablement penser que l'augmentation importante du nombre de communes concernées par les contrats de ville et le développement des contrats de ville vont renforcer ce mouvement.

Au sein de l'Etat, malgré un personnel qui reste peu nombreux et l'appel systématique aux appelés du service national ville, dont la ressource va prochainement se tarir, les dispositifs se sont un peu étoffés : sous-Préfets Ville, missions ville dans les administrations déconcentrées, délégués de l'Etat.

Le fait le plus significatif est l'apparition de nouvelles fonctions chez les partenaires de la politique de la ville : entreprises publiques, organismes semi-privés ou privés d'intérêt public, organismes HLM. Elles s'apparentent à la politique de la ville dans leurs méthodes, leurs champs d'intervention, leurs objectifs : chargés de mission dans les organismes de transports ou à La Poste, chargés de mission insertion-économie ou développeurs de quartiers chez les bailleurs sociaux.

Même si l'essentiel des employeurs sont les collectivités, outre les services de l'Etat, d'autres structures emploient du personnel politique de la ville⁸:

- quelques Sociétés d'Economie Mixte.
- les bureaux d'études, qui hébergeaient à l'origine bon nombre d'équipes mais qui sont peu représentés aujourd'hui.
- les associations, soit parce qu'elles servent de structure de portage aux équipes MOUS ou à des équipes thématiques, soit parce qu'elles développent des emplois financés par la politique de la ville, en gestion directe ou sous forme d'emplois mutualisés entre différents organismes.

- **Une croissance globale des effectifs au sein des collectivités locales.**

Il y aurait quelques 5 500 personnes, estampillées "politique de la ville", dont 4 800 exercent leur activité au sein des communes⁹. Il semble que l'augmentation des effectifs s'observe à la fois en haut et en bas de l'échelle des grades : davantage de niveaux A et A+ (notamment secrétaire général adjoint et directeur administratif) d'un côté, davantage d'emplois aidés, le plus souvent de faible qualification, de l'autre.

⁸ cf. enquête Inter-Réseaux DSU (juin 2000) : 47% des équipes MOUS sont portées par des villes, 14% par des EPCI, 12% par des associations, 5% par des bureaux d'études, 19% des équipes ont un portage mixte

⁹ résultats non consolidés de l'enquête du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (janvier 2000), déjà citée

Le pourcentage élevé de postes financés par des emplois aidés (plus de 40%) apparaît surprenant mais renvoie directement à notre avant propos. La proportion d'emplois aidés paraît corrélée à la taille des communes : plus la collectivité est grande, plus le personnel "politique de la ville » est numériquement important et le pourcentage d'emplois aidés faible : près de deux tiers d'emplois aidés dans les villes qui comptent entre 5 000 et 20 000 habitants, de l'ordre d'un tiers pour les villes de taille supérieure.

Par ailleurs, l'implication nouvelle d'autres collectivités locales comme les conseils régionaux et les conseils généraux favorise la création de nouvelles missions, placées en général auprès du directeur général des services, et le recrutement de nouveaux agents. Au sein des ces collectivités ou au sein des communes, ces missions combinent parfois politique de la ville et réorganisation des services, et sont confiées à de jeunes administrateurs ou cadres territoriaux dont c'est souvent la première mission.

Il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences de cette implication nouvelle en termes de création de postes et de redéploiement de personnels, mais on peut penser raisonnablement que le mouvement observé dans les communes au cours du XIème Plan sera suivi dans les départements les plus urbains et, à un degré moindre, car n'ayant pas directement de compétences opérationnelles dans les quartiers, dans les régions. Certains conseils généraux¹⁰ ont déjà engagé une réorganisation de leurs services, en désignant sur les territoires en contrat de ville un agent chargé de la politique de la ville – pris le plus souvent dans les services de circonscriptions d'action sociale.

- Une mobilisation encore modeste des ressources humaines de l'Etat dans une politique qu'il initie .

Les personnels explicitement dédiés à la politique de la ville, au sein de l'Etat, sont en nombre relativement faible : 31 sous-préfets à la ville, une trentaine de cadres administratifs dans les missions ville des préfectures, 29 correspondants régionaux chargés de la politique de la ville au sein des Services Généraux d'Action Régionale et 140 appelés du service national ville. Le nombre des personnels affectés à des missions directement liées à la politique de la ville dans les services déconcentrés est difficile à évaluer, en raison du regroupement fréquent de l'ensemble des missions traitant de l'exclusion au sein de services, mais on ne prend guère de risques à le qualifier d'insuffisant.

¹⁰ par exemple le département du Nord

Le développement récent des fonctions de “délégués de l'Etat”, dont l'expérience a été initiée dans le département du Rhône en 1992 - ils sont désormais une centaine, présents dans une vingtaine de départements de métropole - a pour objectif d'améliorer la qualité de la présence de l'Etat dans les quartiers et de mieux coordonner l'action des services déconcentrés. Cependant, il ne s'agit là que de fonctions exercées à temps partiel, en moyenne 20% du temps de travail consacré à leur administration d'origine, et sur la base d'une démarche volontaire des agents. Les récentes mesures arrêtées en Comité Interministériel des Villes vont permettre d'encourager leur mise en place et de mieux valoriser leur mission.

Cela dit, les moyens humains mobilisés par l'Etat, en dépit de l'effort développé à l'occasion de la préparation des contrats de ville, restent très faibles au regard des enjeux de la politique de la ville et des responsabilités qui sont les siennes, qu'il s'agisse de la participation à la conception des politiques locales, de leur évaluation ou de l'animation du travail interne aux services de l'Etat ou aux services publics placés sous sa responsabilité et avec les équipes opérationnelles des contrats de ville.

Il faut vraisemblablement rechercher les causes d'une situation aussi paradoxale dans la difficulté des services déconcentrés à trouver une légitimité à intervenir dans une politique qui leur semblait relever presque exclusivement des compétences des collectivités locales, quant à ses objectifs,.

Sa position de «vis-à-vis » des collectivités locales dans les procédures contractuelles est pourtant déterminante, non seulement dans la phase de leur élaboration mais aussi dans la mise en œuvre, notamment grâce à sa capacité de coordination interne.

On constate par ailleurs, que la fonction de sous-préfet ville, après le prestige d'une phase expérimentale très soutenue par le gouvernement¹¹ en retrouvant un statut plus banal, a beaucoup tardé à s'affirmer comme étant de premier ordre dans la hiérarchie des postes accessibles à ces hauts fonctionnaires. Les dispositions de revalorisation de cette fonction arrêtées en Comité Interministériel des Villes devraient permettre sa reconnaissance et renforcer son attractivité. La trop grande brièveté de la présence dans ces postes restera néanmoins un réel obstacle à une qualification de haut niveau dépassant réellement celui de la sensibilisation et de la maîtrise des procédures.

¹¹ On se reportera par exemple à la lettre de mission du premier sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville du département du Nord en mars 1991 (citée par GREMION et MOUHANNA/Le sous-préfet à la ville, 1995)

Il nous semble essentiel que l'Etat consacre davantage de moyens en personnel aux missions relevant de la politique de la ville.

Nous proposons que les équipes placées auprès des sous-préfets à la ville soient significativement renforcées. Une démarche analogue à celle engagée pour revaloriser la fonction de sous préfet ville devra être entreprise dans l'ensemble des administrations concernées par cette politique - équipement, jeunesse et sports, éducation nationale, action sanitaire et sociale, et même justice, police et gendarmerie - afin que la réussite dans ces postes atypiques soit considérée comme particulièrement valorisante et non comme anecdotique dans un parcours professionnel. Des dispositions devront être prises en ce sens.

Par ailleurs, l'exercice de la fonction de sous-préfet ville requiert des compétences et des aptitudes particulières, qui ne peuvent être confondues avec celles attendues dans les fonctions préfectorales classiques. C'est pourquoi nous proposons que le ministre de la ville ou son représentant, le Délégué interministériel à la Ville, soit systématiquement consulté pour la nomination des sous-préfets ville.

Enfin, l'arrêt du service national ville et son remplacement par le nouveau dispositif du volontariat civil, beaucoup plus incertain dans un contexte favorable à l'emploi, constituent un risque important d'affaiblissement des équipes politiques de la ville, au sein des collectivités locales, mais surtout dans les missions ville des préfectures.

Compte tenu de leur niveau de qualification, souvent élevé, et de leur dévouement, le rôle des appelés du contingent auprès des sous-préfets ville a été en effet très précieux dans un certain nombre de départements - et non des moindres¹² - et a contribué à masquer l'insuffisance des effectifs de la politique de la ville au sein de l'Etat local. Cette ressource devra impérativement être « compensée ».

- Des situations plus contrastées chez les partenaires de la politique de la ville

La Poste, qui, ces dernières années, a développé un réseau territorial de correspondants politique de la ville, souvent adossé aux fonctions dites de “*marketing-réseau*”, semble aujourd'hui remettre en cause la pérennisation de ces fonctions transversales. Cela ne traduit pas d'ailleurs nécessairement un désengagement, mais plus vraisemblablement la conviction que cette préoccupation est davantage intégrée aux différents échelons locaux.

¹² par exemple en Seine-St-Denis

Il existe au sein de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, cinq chargés de mission *“conseillers techniques Politique de la ville”*, qui représentent la caisse dans les instances partenariales et s'intéressent spécifiquement aux problématiques ayant trait à la politique de la ville. Quatre CAF ont leur propre chargé de mission, qualifié de « chargé de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ».

Les métiers dits de la politique de la ville au sein des Chambres de Commerce et d'Industrie sont aujourd'hui en plein renouveau. Une réflexion est actuellement en cours au sein de l'Assemblée des Chambres de Commerce et d'Industrie pour caractériser ces emplois. En l'état, il existe 190 collaborateurs en charge de la politique de la ville dans les 162 chambres de commerces et d'industrie : 60% d'entre eux sont affectés aux services “commerce”. Un certain nombre de chargés de mission s'occupent des problématiques liées à la politique de la ville et sont regroupés au sein des services “aménagement et urbanisme” ou “développement local”.

La RATP, quant à elle, développe une politique dite « d'ancrage territorial ». En l'état actuel, il est difficile d'estimer le personnel qui se consacre spécifiquement à la politique de la ville. Plusieurs postes participent de la mise en oeuvre de ces missions : des délégués territoriaux, des responsables du développement territorial, des responsables “prévention et sécurité”. La SNCF, qui a mis en place une mission « ville », a des difficultés à lui donner des fonctions réellement transversales, et la mission a peu d'impact sur les démarches des directions générales et régionales.

Au sein des organismes HLM, deux nouvelles fonctions relèvent clairement des métiers de la politique de la ville : les chargés de mission « insertion par l'économie » créés par l'accord-cadre Etat-UNFOHLM-CDC de janvier 1991, puis les « développeurs de quartiers » créés à l'initiative du GIE Villes et quartiers, qui ont fait l'objet d'une définition de profil de poste et de tableau de compétences¹³. Le recrutement de 2500 emplois jeunes par le mouvement HLM dans le secteur du logement sur des fonctions de médiation sociale, d'accueil, ou d'accompagnement des locataires, marque une volonté de développer le service aux habitants et d'améliorer la gestion de proximité. Il n'est pas irréaliste d'espérer que le renouveau apporté par ces nouveaux agents suscite une évolution en profondeur de l'ensemble du monde HLM et développe sa capacité à répondre à des situations locales difficiles, à l'instar de ce qui existe dans des sites de plus en plus nombreux. Si tel est le cas, la question de savoir si ces nouveaux métiers relèvent ou non des métiers de la ville apparaît très secondaire.

¹³ cf. contribution de l'Union HLM en annexe

Au sein des Sociétés d'Economie Mixte, s'il existe un nombre infime de professionnels dédiés à la politique de la ville, on note la présence d'« experts en management de projet » qui peuvent s'apparenter à des fonctions de type DSU. Ceci étant, la faiblesse de qualification au DSU reste importante.

Quelles que soient ces nuances et ces interrogations, cet ensemble de fonctions et d'emplois - cité ici à titre illustratif et sans prétention à l'exhaustivité et à la scientificité - se rattache néanmoins à la famille des professionnels de la politique de la ville.

- Un secteur associatif mêlant bénévolat, secteur para-public, professionnels qualifiés et professionnels... en devenir

L'importance du rôle des associations dans la politique de la ville est bien connue. Celles-ci doivent être néanmoins considérées dans leur double nature. Les plus forts contingents de professionnels se retrouvent dans les associations exerçant de fait des missions de service public.

La première renvoie à l'association utilisée comme structure juridique support. Une étude réalisée en 1996 montrait qu'un PLIE sur deux avait comme structure d'appui une association loi 1901¹⁴. Par ailleurs, près de 15% des équipes opérationnelles de la politique de la ville sont, d'après une enquête de l'inter Réseaux DSU¹⁵, salariées par des associations.

L'utilisation du support associatif comporte un risque de gestion de fait, et empêche l'implication des élus locaux dans les structures mêmes de portage salarial.

Les Agences d'urbanisme utilisent le support associatif mais ont un statut très particulier. Certaines agences hébergent des chefs de projet contrat de ville ou des équipes MOUS, dans un cadre intercommunal. Même si elles ont constitué, au début des années 90, les premières structures de portage des équipes MOUS sur certains sites, avec parfois des effectifs importants¹⁶, les Agences ne gèrent aujourd'hui que des postes de coordination, en petit nombre, et non pas des équipes opérationnelles sur les quartiers. L'évolution de leurs statuts vers des GIP, et la montée de l'approche intercommunale de la politique de la ville, pourraient leur donner un regain d'intérêt dans

¹⁴ cf étude réalisée par Patrice AZAN pour l'observatoire de la Fonction publique territoriale en 1996 portant sur 73 PLIE: «L'insertion par l'économie : de nouveaux métiers pour les collectivités locales » (éditions du CNFPT, 1996)

¹⁵ enquête Inter Réseaux DSU auprès de 160 équipes MOUS (juin 2000)

¹⁶ par exemple à Nantes où une équipe MOUS de 12 professionnels a été hébergée par l'AURAN de 1990 à 1993, avant leur reprise par la municipalité

les dispositifs de maîtrise d'œuvre urbaine. Leur articulation avec les équipes opérationnelles pourra d'ailleurs, et à ce titre, être développée.

Les Centres sociaux, qui sont souvent situés au cœur même des quartiers concernés, emploient également un certain nombre de professionnels et hébergent parfois des chefs de projet et des équipes opérationnelles. Les clubs de prévention dans lesquels travaillent des éducateurs de rue qualifiés sont portés par le secteur associatif et détiennent leur mandat du département.

La deuxième perception des associations conduit à les considérer comme des instruments d'implication des habitants et de construction de projets. Leur rôle dans l'animation de la vie sociale, la vie culturelle, le soutien éducatif, l'expression des usagers, la structuration des initiatives portées par les habitants est, à ce titre, fondamentale. Ces associations sont des interlocuteurs importants des chefs de projet, qui travaillent au quotidien avec elles. Leur apport est souvent déterminant et constitutif des démarches du développement social urbain.

Ces associations s'appuient largement sur des bénévoles. Elles emploient également beaucoup de professionnels, sans qu'il soit malheureusement possible de les chiffrer avec précision, pour ce qui relève de ceux concernés par les procédures et les projets de la politique de la ville.

Le secteur de l'économie sociale fournit également un certain nombre de professionnels qui participent de la politique de la ville, en particulier en travaillant à cet objectif si souvent réaffirmé de participation des habitants. Les régies de quartiers, désormais au nombre de cent cinquante, dont l'action s'inscrit dans le triple registre de la gestion urbaine de proximité, l'insertion et la participation des habitants, emploient aujourd'hui l'équivalent de 6000 salariés (incluant le public en insertion).

Par ailleurs, les nouvelles fonctions d'agents de médiation sociale et culturelle ont souvent des associations comme support, et on observe des formes nouvelles de « professionnalisation » à temps partiel de certains habitants, dont la rémunération émerge aux crédits du contrat de ville, par exemple dans des fonctions d'accueil, dans des structures de prévention ou de santé communautaire etc..., à raison de quelques heures de permanence hebdomadaires. Le développement du dispositif adultes relais ayant comme support essentiel le milieu associatif, va amplifier ce nouvel apport d'énergies au service des habitants par le milieu associatif.

La qualification des équipes travaillant dans les associations est un enjeu essentiel pour garantir et développer leur capacité d'investissement à moyen terme, leur liberté de proposition et d'expression au regard de la commande publique. Cela doit conduire à reconnaître pleinement le recours au milieu associatif pour mettre en œuvre ce qui s'apparente à des missions de service public en raison de l'intérêt irremplaçable de son indépendance et de sa proximité de la vie sociale, et donc à lui donner dans un cadre contractuel les moyens de sa qualification et de son développement. A ce titre, nous proposons qu'un meilleur équilibre soit recherché, dans le cadre de conventions pluriannuelles, entre les missions qui fondent le socle permanent du travail de chaque association, et les projets spécifiques issus d'appels à candidatures. Nous proposons en outre que les subventions accordées par le ministère de la Ville, dans le cadre de ces conventions, soient majorées, pour développer la formation des salariés de ces associations et compléter celles du Fonds National de la Vie Associative. Ces formations feront partie des objets de la convention.

II- Les chefs de projet et les équipes opérationnelles : une population professionnelle dont les missions se diversifient.

Au delà des difficultés de recensement, les données actuellement disponibles permettent de dégager quelques tendances significatives, caractéristiques de ces emplois, qui sont au cœur de la mise en œuvre de la politique de la ville.

- **Une diversification des missions.**

Une distinction s'est progressivement dégagée entre les chefs de projet opérant au niveau de l'agglomération ou d'une commune tout entière, et les chefs de projet travaillant au niveau d'un quartier.

La différenciation la plus forte entre ces deux niveaux se situe dans le rapport à la population dans l'activité quotidienne du chef de projet. Dans le premier cas, le temps passé à la gestion des procédures, la coordination institutionnelle et les contacts avec les édiles locaux l'emportent nettement ; dans le second cas, c'est le temps passé sur le terrain avec les habitants et les usagers, et donc le contact direct, avec ses tensions et ses difficultés, qui constituent l'essentiel de l'activité.

- **Une spécialisation accrue des personnels.**

De nombreux emplois de chargés de missions "thématiques" (animateurs CCPD et CLS, chargés de mission PLIE, etc.), responsables de programmes européens (PIC Urban), directeurs de GPU, directeurs de mission DSU, se sont créés. Ce personnel est parfois intégré aux équipes MOUS traditionnelles, parfois non.

La gestion des procédures relatives à des politiques structurelles proches de la politique de la ville (PLH, RHI, OPAH, etc.) a également développé un milieu professionnel spécifique, qu'il convient de rapprocher de celui de la politique de la ville, même s'il n'est pas systématiquement relié aux équipes opérationnelles.

Enfin, les enquêtes récentes¹⁷ montrent que de nouvelles fonctions sont en train d'émerger au sein des équipes MOUS. Elles traduisent la prise en compte de

¹⁷ Enquête Inter Réseaux DSU (juin 2000), déjà citée.

nouvelles priorités : la gestion urbaine ("chargés de gestion de proximité"), la participation des habitants ("animateurs vie associative", "chargés de mission démocratie locale"), le développement des fonctions de médiation, à travers l'appel aux emplois-jeunes ("agents de médiation et de prévention"), ou de nouveaux enjeux comme une meilleure visibilité des actions conduites au titre de la politique de la ville ("chargés de communication", etc.).

Ces différents niveaux d'intervention, ainsi que la multiplication et l'hétérogénéité des missions confiées aux équipes de MOUS ou rattachées à d'autres structures intervenant dans le même champ, obligent à repenser les dispositifs de pilotage politique et technique des contrats de ville, en particulier lorsque ces contrats sont complétés par des programmes de renouvellement urbain ou des grands projets de ville. La redondance d'actions qui s'ignorent et la cacophonie d'interventions non harmonisées constituent des risques majeurs pour la crédibilité et l'efficacité de la politique de la ville, mais également pour une réelle reconnaissance de la technicité et de la maturité des métiers qui sont l'objet de ce rapport.

Il n'y aura pas de professionnalisation sans clarification de l'objet des différents métiers et donc sans définition des missions qui leur sont dévolues par les donneurs d'ordre, sans leur reconnaissance au sein des institutions et sans une structuration des dispositifs d'intervention des professionnels. Cette question du statut des missions des métiers de la ville concerne l'ensemble du milieu professionnel, quels que soient les statuts d'emploi des personnes, qu'ils soient fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales ou contractuels.

- **Une visibilité toujours faible des métiers.**

La politique de la ville trouve son sens dans sa capacité à répondre avec pertinence et précision à des situations locales beaucoup plus diverses que ne le laisse implicitement penser le concept de quartier ou plus encore de « cité ». Ce besoin d'ajustement conduit les professionnels à faire en permanence le lien entre des micro sociétés dans leur diversité, et des systèmes institutionnels et politiques, entre le « terrain » et les décideurs, entre les différents partenaires et acteurs sur ces territoires.

Il s'agit là d'un positionnement particulier et essentiellement stratégique. A ce titre, le métier de chef de projet et sa visibilité dépendent directement de son cadre d'exercice. Ceci étant, les déclinaisons particulières liées aux sites et aux particularités politiques locales, mais aussi à la personnalité même et à l'histoire professionnelle du chef de projet, tendent le plus souvent à qualifier un mode d'exercice de la profession

toujours particulier. La posture professionnelle, la place dans l'organigramme et le mode de pilotage déterminent aujourd'hui bien davantage l'étendue des missions exercées que l'intitulé des fonctions, et permettent trop souvent de faire l'économie de leur définition précise.

Cet état de fait, dont on n'a pu faire le constat au terme du XI^{ème} plan, est préjudiciable à l'objectif de professionnalisation des métiers de la politique de la ville. En ne permettant pas une lisibilité claire de la politique de la ville, de ses objectifs et de leurs déclinaisons, il conduit d'une certaine manière à une dissolution par défaut du rôle de chef de projet, et de ses apports spécifiques dans la prise en charge des interfaces.

L'approche de plus en plus englobante et unificatrice de la politique de la ville, indispensable à son efficacité, ne peut se fonder que sur une reconnaissance par l'ensemble des partenaires de la légitimité d'interpellation et de coordination des professionnels chargés de sa mise en œuvre. Cette base contractuelle élargie doit conduire à un repositionnement et une redéfinition du rôle de directeur ou de chef de projet.

Après la période des « pionniers militants » et celle des « chefs de projet municipaux », une nouvelle période s'ouvre – une troisième génération - dans un contexte qui nécessite le réexamen du cadre d'exercice professionnel des chefs de projet. Il est aujourd'hui nécessaire de poser sur d'autres bases la question de leur mandatement, et plus globalement de celui des équipes opérationnelles. Ce qui est une autre manière d'aborder la nature des engagements contractuels, nous y reviendrons.

- Une difficulté réelle à définir l'activité professionnelle.

Les professionnels ont souvent une vraie difficulté à dire ce qu'ils font et à définir les éléments constitutifs de ce qu'est leur profession. Ils caractérisent beaucoup plus leur métier par les spécificités qu'il exige en matière de savoir être et de compétences relationnelles que par la maîtrise de connaissances et de techniques, traduisant ainsi une difficulté à s'insérer dans un système institutionnel où ils restent encore souvent marginaux. Ils s'affirment à juste titre comme des hommes et des femmes de conviction, avec ce que cela suppose d'abnégation et de motivation, comme des professionnels à l'écoute et comme des professionnels d'action.

Plusieurs explications à cette difficulté, qui constitue un sérieux obstacle à une professionnalisation, peuvent être avancées.

L'origine même de la politique de la ville est caractérisée par une approche plus politique que technique pour traiter le problème des banlieues, par la volonté de s'appuyer sur les populations elles-mêmes et de redécouper autrement les interventions, en rapprochant dans un même ensemble le social et l'urbain. La prééminence du projet politique, affirmée dès la naissance de la politique de la ville, alors que la décentralisation n'était pas encore vraiment entrée dans les faits, et la volonté affirmée de rompre avec une organisation verticale des savoirs et des responsabilités, n'ont pas facilité la définition d'une activité professionnelle dans des formes classiques.

Paradoxalement, la difficulté à donner un contenu substantiel évident à cette politique, dont le discours avait du mal à évoluer en raison de la difficulté même du sujet et des interrogations récurrentes sur son efficacité, a conduit les administrations et les professionnels à développer une logique technicienne, où le règlement des problèmes fait appel à des méthodologies et à des procédures. C'est cette logique technique parfois un peu « catéchisante » qui est à l'origine d'un vocabulaire dont certains termes consacrés (la méthodologie de projet, le partenariat, la participation des habitants) forment une nouvelle rhétorique qui fonctionne comme unificatrice des pratiques et des discours.¹⁸

Différents auteurs¹⁹ ont tenté de saisir les fonctions des chefs de projet, surtout dans leur aspect novateur, plus rarement dans une description précise de l'activité professionnelle²⁰. Différentes fonctions ont été ainsi mises en valeur : « catalyseur » de la demande sociale, « traducteur », « passeur », « transformateur »...

Le rôle du chef de projet est de faire le lien entre différentes compétences techniques sur un territoire et entre des acteurs d'institutions et de statuts différents dans un système local²¹, d'être en capacité de s'adresser aussi bien au gardien d'immeuble et au responsable d'association de quartier qu'au maire ou au commissaire de police. C'est ainsi qu'on a pu employer les concepts d'« horizontal remontant » ou de « marginal sécant »²² pour désigner leur activité.

Michel BONETTI²³ parle, quant à lui, de compétences multiples allant du « promoteur d'actions à l'organisateur social et institutionnel » et renvoie à des activités plus explicites : analyse de la demande sociale, réalisations de diagnostics, élaboration de programmes d'action à court, moyen et long terme, mobilisation d'acteurs, animation de réunions avec les habitants et les professionnels, négociations institutionnelles,

¹⁸ Le Galès, 1993 et Verpraet, 1996

¹⁹ Donzelot et Estèbe, Cantal-Dupart, Jean-Marie Delarue notamment

²⁰ Une première définition a cependant été tentée par la DIV en 1996

²¹ Jean-Marie Delarue a utilisé l'image du mille feuille et du pain d'épices pour décrire la fonction de chef de projet.

²² emprunté à Michel CROZIER dans « L'acteur et le système »

²³ cf. article : « Le chef de projet, du promoteur d'actions à l'organisateur social et institutionnel »

montage de dossiers administratifs et financiers, élaboration de stratégies de changement des organisations. Mais ces tentatives d'objectivation sont encore insuffisamment développées.

Cette difficulté renvoie aussi à ce que Maurice BLANC appelle les limites des approches traditionnelles des professions par l'activité lorsqu'elles ont les métiers de la ville pour objet²⁴. La difficulté qu'ont les professionnels du DSU à exposer ce qu'ils font vient sans doute aussi du fait que leur travail ne se résume pas à une succession de séquences identifiables et qu'une bonne partie relève de moments informels. Ils ont en outre tendance à définir leur action en pointant ce qui ne pourrait se faire s'ils n'étaient pas là, en « creux » en quelque sorte. Mais en justifiant ainsi leur métier, ne reprennent-ils pas à leur compte le propos longtemps tenu par des responsables de la ville auxquels on reprochait la minceur de leurs résultats, en s'étonnant qu'à elle seule cette politique ne soit pas capable d'éliminer définitivement les problèmes d'exclusion urbaine ?

Si l'on se tourne du côté des employeurs, notamment des élus locaux, on s'aperçoit que ces derniers n'ont pas toujours une idée précise de ce qu'ils attendent et en ont même une vision assez floue. Ils ont tendance soit à mettre en avant le côté « oiseau rare » capable de se mouvoir dans les différents interstices des systèmes administratifs et sociaux, soit à définir des tâches très simples, de l'ordre de l'exécution d'une commande politique, qui contrastent singulièrement avec la mise en scène de la complexité revendiquée par les professionnels.

²⁴ ouvrage cité, page 24

Même s'il nous semble indispensable dès maintenant de clarifier et de formaliser davantage les tâches et les prescriptions, il serait opportun, à l'occasion de cette nouvelle étape des contrats de ville et des évolutions institutionnelles en cours dans les collectivités territoriales, d'entreprendre un travail de recherche complémentaire portant plus précisément sur l'étude des situations de travail. A partir notamment de l'analyse de situations-clefs et des systèmes d'interaction qui existent sur la scène locale entre élus, administrations, professionnels et usagers, ce travail devrait permettre de comparer travail prescrit et travail réel, de confronter la rhétorique aux pratiques professionnelles, de mettre à plat les compétences réellement requises et, partant, de déterminer une identité professionnelle commune²⁵.

- Des chefs de projet aux postures professionnelles multiples

Entre la première génération de chefs de projet DSU et la génération montante de jeunes professionnels issus de DESS, la manière de se situer professionnellement dans le système territorial local est évidemment différente. La légitimité historique du chef de projet était fondée sur un mandat explicite qui lui venait du politique et des institutions, et d'un mandat implicite qui lui venait des habitants, déclinant ainsi une posture professionnelle fortement autonome vis-à-vis des décideurs. Le chef de projet, souvent lui-même ancien militant politique ou associatif, se considérait souvent en quelque sorte comme porte-parole des habitants. Cette légitimité était également fondée sur une « double commande » ville-Etat, le chef de projet se situant (au moins théoriquement) à égale distance du Maire et du Préfet ou de son représentant. Il incarnait en quelque sorte à lui seul, là encore en théorie, le point nodal de rencontre et de synthèse entre les différents acteurs d'un territoire, tout autant qu'entre les différentes dimensions sociales et urbaines des problèmes à traiter. De là se déclinaient un discours, une représentation et un positionnement particuliers, se traduisant logiquement par une forte revendication d'autonomie.

²⁵ Maurice BLANC dégage 5 invariants qui peuvent fonder une identité professionnelle commune :

- le territoire comme échelle d'intervention de l'activité professionnelle.
- la scène commune, où se rencontrent professionnels, élus, autres acteurs et public destinataire des dispositifs politique de la ville, déclinant 2 figures principales, celles du « traducteur » et celle du « passeur »
- une stratégie de contrôle de l'identité professionnelle
- la rhétorique des compétences, qui s'impose pour le moment sur celle des diplômes et des qualifications
- le traitement de situations « chaudes », par défaut de cadrage des activités

Aujourd'hui la situation est différente. Un ensemble de facteurs dont en particulier le processus de municipalisation et le transfert de chefs de projet contrat de ville au niveau de communautés urbaines et d'agglomération, l'augmentation de la taille des équipes et la spécialisation thématique des fonctions ainsi que l'évolution des modes de recrutement, construisent de nouvelles configurations, sans qu'il soit possible de les réduire à un modèle unique, bien au contraire.

Philippe Estèbe a montré récemment, à partir de l'exemple du département de la Seine-St-Denis²⁶, la multiplicité des postures professionnelles des chefs de projet, en distinguant plusieurs catégories, qui bien évidemment ne sont pas exclusives l'une de l'autre et se combinent le plus souvent dans l'exercice quotidien de la fonction. Sur la scène politico-administrative locale, le chef de projet intervient comme avocat du quartier, comme conseiller en développement urbain, comme rénovateur de la gestion de proximité, ... et dans tous les cas comme spécialiste des territoires en difficulté.

- L'avocat du quartier est relativement isolé et peu intégré dans les services municipaux. Il revendique cette marginalité pour interpeller les élus et les pouvoirs publics au nom du quartier et de ses habitants pour que celui-ci ne soit plus traité à part. Il agit souvent au nom de l'urgence sociale et s'appuie beaucoup sur les associations de quartiers. Il n'envisage pas de faire carrière comme chef de projet dans la ville, ni de demeurer chef de projet toute sa vie.

- Le conseiller en développement local et urbain apporte son concours aux élus et aux cadres municipaux pour gérer essentiellement un projet urbain d'ensemble à l'échelle de la ville. Ce cas de figure intervient surtout dans les petites villes. Son positionnement est plutôt celui d'un expert, placé hors de l'organisation municipale, mais très proche de la direction générale, avec l'appui de conseils extérieurs (bureaux d'études, architectes, urbanistes,...).

- Le rénovateur de la gestion de proximité est lui largement intégré dans l'appareil municipal, souvent en position de directeur ou de chef de service, avec un objectif de refonte et de modernisation de l'appareil municipal, notamment par la territorialisation des services²⁷. On retrouve ce type de profil surtout dans les grandes villes. La mise en place progressive d'une politique de quartiers, à partir d'une expérimentation réussie dans les quartiers DSU, s'est accompagnée d'une territorialisation affichée de l'appareil municipal. Le chef de projet se trouve en situation d'accompagnement d'une démarche de modernisation de la gestion qui lui permet de

²⁶ cf. "Entre procédure et politique : les chefs de projets en Seine-Saint-Denis", Profession Banlieue, septembre 1999, et sa thèse : « L'usage des quartiers ; action publique et géographie de la politique de la ville » (décembre 1999)

²⁷ Cf. Actes du colloque de Montreuil de février 2000 : Territoire et proximité, moteurs de la modernisation des services publics dans les communes (à paraître aux éditions de la DIV)

prétendre à de nouvelles responsabilités et d'aspirer à une carrière dans la fonction publique territoriale, mais peut aussi l'éloigner de sa fonction antérieure de chef de projet politique de la ville proche des habitants, et virtuose de l'interface.

Il s'agit là d'une approche qui n'est pas exhaustive, bien entendu. D'autres figures existent²⁸, celle en particulier du représentant du cabinet du maire dans le quartier, où le chef de projet est en quelque sorte l'antenne du responsable politique : il alerte sur l'état du climat social, organise la remontée d'informations auprès du maire, joue parfois le rôle de « maire de quartier ». L'aspect politico-technique de la fonction prédomine.

L'autre grande figure est celle du directeur de grand projet urbain appelé à devenir directeur de grand projet de ville. Bien que ne concernant aujourd'hui qu'un petit nombre de sites au plan national²⁹, le positionnement du responsable GPU se différencie nettement des figures précédentes. Il n'est pas, dans le contexte actuel des GPU, intégré dans l'appareil municipal, et se situe avant tout comme un technicien au service d'un « espace institutionnel neutre »³⁰ que lui permet le cadre juridique spécifique qu'est le G.I.P. Il exerce une fonction d'expertise et d'assistance technique aux partenaires de la maîtrise d'ouvrage, exclusivement consacrée au projet concernant un territoire particulier et à sa mise en oeuvre contractuelle. On y reviendra plus loin à propos du pilotage des contrats de ville.

Hormis ce dernier cas de figure, doit-on suivre Philippe Estèbe quand il conclut en affirmant : *“ Le contrat de ville, signé entre la municipalité et l'Etat, ne constitue pas véritablement la base qui autorise le chef de projet à opérer : en ce sens, il n'est pas l'exécutant d'une programme mais plutôt celui qui contribue à donner son véritable contenu à un document qui, la plupart du temps, n'est guère plus qu'une déclaration d'intentions, dont certaines sont souvent implicites et pas toujours susceptibles d'être dévoilées » ?*

Il s'agit là d'un propos visant les contrats de ville du XI^{ème} Plan ; il ne se vérifiera pas forcément pour ceux de la nouvelle génération 2000-2006, qui s'est efforcée de préciser des stratégies d'action s'appuyant sur des diagnostics étayés et des contraintes d'évaluation des résultats. Il y a donc matière à nuancer le caractère abrupt de cet avis pour l'avenir, à la condition, toute fois, que l'amélioration du cadre général des contrats de ville permette de préciser les missions dont sont chargées les équipes opérationnelles.

²⁸ qui ont été soit citées, soit représentées au sein du groupe de travail

²⁹ il y avait 14 GPU au XI^{ème} Plan

³⁰ cf. contribution de Jacques MAGNY, directeur du GPU d'Aulnay

- **Une spécificité maintenue du métier de chef de projet.**

Rapportées aux évolutions intervenues au terme de deux générations de contrats de ville, les spécificités du métier de chef de projet restent encore à étayer et à formaliser. Au-delà de sa posture professionnelle, de l'évolution de la commande publique et de la difficulté rencontrée à définir précisément son activité, il nous semble incontestable que le travail d'un chef de projet constitue un métier à part entière, non réductible à d'autres métiers, souvent connexes.

Atypique - nous l'avons dit - au regard des missions exercées mais aussi des qualifications initiales - le professionnel de la politique de la ville et tout particulièrement le chef de projet - est "*un professionnel de la mise en tension*" : tension entre les différentes institutions, les élus et les habitants. Il exerce tout à la fois une fonction de catalyseur de la demande sociale, de coordination des acteurs et de modernisation des institutions. Sa plus value - pour reprendre l'expression de Philippe Estèbe³¹ - est de "*trouver les voies pour rendre l'action possible*".

Maurice Blanc attire l'attention sur deux écueils possibles. Le premier consisterait à vouloir trop facilement et mécaniquement « unifier les métiers de la ville ». L'autre tiendrait en une hiérarchisation de fait des métiers de la politique de la ville, visant à distinguer « une aristocratie de la politique de la ville », reléguant « les fantassins » à la mise en œuvre et à la confrontation directe avec « le terrain ».

Ce risque n'est pas mince, y compris dans le champ plus restreint des métiers de la politique de la ville, tels que nous les entendons. Cette démarcation déboucherait sur une séparation entre les tâches de définition et de conception et celles d'exécution, remettant en cause l'intuition fondatrice de la politique de la ville.

Ceci étant, partant du constat d'exigences aussi différentes, peut-on conclure à l'existence d'un seul métier, ou du moins d'un cœur de métiers commun à tous les professionnels, quel que soit son niveau territorial d'intervention ? Il y a à l'évidence un tronc commun de cultures, mais peut-on pour autant considérer qu'il y a connaissance mutuelle des pratiques et des problématiques, ou s'agit-il, pour chaque mode d'exercice de ces métiers, d'étapes diverses dans des parcours professionnels ?

Il nous semble que, sans ignorer les caractéristiques dominantes de chaque métier et leur référence plus ou moins importante à telle ou telle discipline ou qualification de base, qu'elles relèvent plutôt du domaine social ou de celui de la qualification par

³¹ Ouvrage cité

exemple, l'exercice de ces métiers se différencie surtout par la plus ou moins grande complexité de leur contexte d'intervention. Travailler dans un quartier très vaste, en situation de crise, est plus difficile et nécessite une plus grande qualification que planifier et programmer au sein d'une structure éloignée du terrain. C'est alors davantage la difficulté des postures professionnelles réelles qui doit guider la « hiérarchie » des statuts et des rémunérations, qu'une théorie qui privilégierait le niveau géographique et le global à celui de la gestion rapprochée des projets.

Deux autres écueils doivent être évités pour maintenir la spécificité du métier de chef de projet :

- Le premier concerne une hypertrophie de la gestion des procédures par rapport à l'animation stratégique. En effet, les différents niveaux d'intervention des contrats de ville imbriquant des procédures contractuelles plus nombreuses et diversifiant l'ampleur de l'intervention de l'Etat et de ses partenaires en fonction des sites, risque de déboucher - ce constat a pu d'ores et déjà être établi au cours du XIème plan - sur une place de plus en plus importante consacrée à la gestion des procédures par les équipes opérationnelles de la politique de la ville au détriment de la conduite de projet : intégré ou non à l'appareil municipal, le chef de projet tend parfois à se transformer en technicien de la chose administrativo-contractuelle.

Or la conception et la conduite de projet sont la dimension la plus importante de la politique de la ville, qui suppose et induit un travail permanent de production de connaissances : de même qu'au plan national, la substance spécifique de la politique de la ville a été amenée à évoluer, elle est au plan local une politique en mouvement et la conduite de projet, un processus évolutif, qui demande le maintien d'une posture professionnelle spécifique. Une des fonctions majeures du chef de projet est de permettre l'action et la mobilisation collectives : les conditions de mise en oeuvre du projet sont en ce sens constitutives du projet lui-même.

- Le deuxième écueil tient en une banalisation toujours possible de la fonction – nous pouvons parfois le constater – qui débouche sur un appauvrissement, non seulement des missions dévolues au chef de projet mais du contenu même de la politique de la ville. L'assimilation « sèche » au fonctionnement courant de l'appareil municipal ou intercommunal est réducteur des fonctions et missions du chef de projet.

C'est pourquoi le maintien de postes fortement dédiés à la coordination des missions liées à la politique de la ville, quel que soit le modèle d'organisation du pilotage, nous semble impératif pour générer toute la valeur-ajoutée attendue par le travail du chef de projet et garantir son espace d'intervention. Il ne nous semble pas possible, en l'état

actuel de la crise urbaine, d'éclater son pilotage technique et de le considérer comme une simple mission parmi d'autres et qui serait prise en charge par un ensemble de services.

- Un métier qui nécessite une réinterrogation permanente

Il s'agit fondamentalement de métiers de conception et non d'exécution. Ils supposent de développer des compétences d'analyse et de prospective et de prendre le temps du recul par rapport à l'action ou à la production de projet et de programmes d'action.

Dans la pratique, et au delà des échanges entre professionnels, si qualifiés soient-ils (et c'est le cas du travail d'animation des centres de ressources qui se multiplient), les chefs de projet et leurs équipes sont relativement isolés sur leurs territoires et leurs champs de compétences. L'apport de regards et d'expertises extérieurs est souhaitable pour garantir une tension entre une procédure qui a structurellement tendance à s'auto-justifier, un projet sur lequel on s'arqueboute ou au contraire que l'on délaisse au premier échec, et une évaluation permanente mettant en perspective la démarche dans sa dynamique.

L'association systématique d'équipes de recherche, proches des dispositifs contractuels et de leur réalité opérationnelle ou de consultants qualifiés conforterait les capacités d'analyse et le rayonnement des équipes en charge des contrats de ville et des chefs de projet, en proposant très régulièrement une lecture scientifique de l'évolution du contexte de l'action.

- **Des missions plus précises pour chaque niveau d'intervention.**

Nous avons souligné la difficulté à identifier les fonctions des chefs de projet. Cela renvoie bien évidemment à la grande imprécision qui caractérise les missions qui leur sont confiées. Lorsqu'elles sont un tant soit peu précises, elles se caractérisent le plus souvent par une référence à la mise en œuvre d'une procédure et à la coordination des partenaires, au mieux à l'élaboration d'un projet de territoire, mais elles ne sont que rarement déclinées en objectifs susceptibles d'être évalués. Or, préciser des missions et des tâches à accomplir, c'est permettre de mesurer et évaluer le résultat obtenu et, partant, démontrer l'utilité de la fonction. C'est également, en donnant

à connaître la nature et l'étendue des responsabilités qui sont confiées à un professionnel, lui donner un cadre de référence qui détermine ses marges d'autonomie, sécurise ses missions et sa position personnelle.

L'évolution constatée dans la conception des contrats de ville du XII^{ème} plan et la progression des structures intercommunales de la politique de la ville sont, nous l'avons dit, l'occasion de mieux définir les missions en fonction des niveaux territoriaux d'intervention.

Certaines missions de base sont évidemment communes à ces différents niveaux d'intervention : production d'un diagnostic, formalisation des connaissances utiles à la décision et à l'action, définition de projets territoriaux, suivi des actions entreprises, compte-rendus et évaluation . Mais pour chacune de ces missions, les savoir faire à mobiliser et les compétences requises ne sont pas identiques.

- **Le niveau de la commune**, assez bien connu désormais, pourrait n'être appelé à perdurer que dans le contexte d'une politique de la ville limitée au territoire de la commune ou concernant une commune très étendue ayant un nombre important de quartiers, ou encore dans les cas où la conduite de projet n'aurait pas été totalement transférée au niveau intercommunal. Les missions confiées au chef de projet viseraient alors la territorialisation et la mise en cohérence de l'action publique, et la transformation de l'organisation municipale de droit commun, pour plus de transversalité, de proximité et de démocratie locale. Il est cependant probable que ce niveau communal continuera à exister dans de nombreux cas parallèlement au dispositif d'agglomération.

Les missions au niveau des agglomérations et des quartiers méritent quant à elles d'être affinées.

- **Les missions dévolues au chef de projet dans le cadre de l'agglomération** viseraient la définition de la stratégie, le suivi de sa cohérence avec les autres politiques d'agglomération et leur interpellation, la gestion des procédures contractuelles et des financements, l'organisation de la production de connaissances et le management des compétences. La légitimité de la fonction auprès de l'ensemble des interlocuteurs est, à ce niveau, essentielle.

Les qualifications requises relèvent des connaissances nécessaires à la mise en œuvre des compétences dévolues aux agglomérations et à la programmation mais surtout d'une capacité à identifier les leviers permettant d'agir sur les mécanismes de production de la ségrégation sociale et urbaine et à proposer des stratégies adaptées. Par ailleurs, l'importance des interfaces entre politiques sectorielles, et la complexité du

partenariat, confèrent une importance particulière aux qualités relationnelles et nécessitent de réelles capacités à négocier, au moins au niveau technique, avec des décideurs institutionnels de haut niveau.

- Quant aux missions des chefs de projet de quartier, il est essentiel de les conforter.

On constate parfois un sentiment de lassitude chez certains chefs de projet qui souhaiteraient que d'autres « tirent la charrette » avec eux, parfois aussi un sentiment d'isolement. Le chef de projet de quartier, livré à lui-même, « bricole » au jour le jour les solutions pour gérer l'urgence sociale, conscient que l'on attend de lui des résultats auxquels il ne peut parvenir seul, et sans que la difficulté de sa mission fasse l'objet d'une reconnaissance particulière.

Cela est probablement dû à une opinion parfois répandue qui considère que le chef de projet de quartier est devenu, du fait de l'élargissement du champ d'intervention de la politique de la ville et de l'apparition de l'échelle de l'agglomération, un échelon de seconde zone de la politique de la ville. Au contraire, nous tenons ici à réaffirmer que cette fonction est essentielle parce qu'elle touche à la relation directe avec les habitants et qu'elle concerne à la fois l'amont (l'identification des besoins) et l'aval (les effets des politiques mises en œuvre sur la population) de la politique de la ville. Un désinvestissement de l'échelle du quartier n'irait pas, selon nous, sans risque d'accroissement des tensions, et une réelle perte de sens de la politique de la ville.

Cette fonction porte sur la réponse quotidienne apportée aux problèmes locaux, un premier niveau de gestion des conflits, les contacts avec les intervenants de terrain, le suivi des associations, la cohérence de la gestion urbaine de proximité, la participation des habitants et l'accompagnement des processus d'adaptation des services publics.

Le premier moyen de conforter et de légitimer le chef de projet auprès de l'ensemble des partenaires présents sur le terrain et des structures de pilotage est de ne pas le laisser seul mais de lui adjoindre un minimum d'équipe.

Il nous paraît également important de définir à ce niveau d'intervention une sorte de cahier des charges minimal, portant sur des objectifs concrets à tenir au cours de l'exercice. Il pourrait en particulier s'agir d'une obligation de réunir un certain nombre de fois dans l'année les habitants du quartier, les différents services publics intervenant sur un même territoire, d'organiser l'action des travailleurs sociaux sur une base

territoriale, de venir rendre compte devant les structures de pilotage de l'avancement des projets et de leur évaluation.

La définition du mandat donné aux professionnels, prenant en compte les grandes missions que nous venons de définir, nous semble un instrument important pouvant contribuer à garantir la spécificité du métier.

Les structures locales de pilotage devraient engager, dans la foulée de la signature des contrats, la rédaction de mandats, sous forme de lettres adressées aux différents chefs de projet et signées par les principaux partenaires. Ces mandats seraient destinés à définir et à clarifier les missions qui leur sont dévolues, à arrêter leur fonction dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'action, et ainsi à fonder leur légitimité à conduire le projet commun.

- **Un positionnement stratégique à réévaluer, relié à une maîtrise d'ouvrage plus structurée.**

La définition précise des missions renvoie également à l'organisation même des différents niveaux d'intervention et de compétence qu'il est nécessaire d'articuler dans une structure de direction de projet. Cette question est indissociable de la conception du pilotage de la politique de la ville, et de ses différents niveaux d'exercice, politique et technique.

- **Un besoin de forte structuration de la maîtrise d'ouvrage**

L'organisation du pilotage de la politique de la ville n'a pas été jusqu'ici suffisamment considérée, notamment dans les contrats de ville du XI^{ème} Plan, comme un enjeu clé de réussite des politiques publiques. Globalement, il était faiblement structuré et entretenait souvent une confusion entre pilotage politique et pilotage technique, liée à l'absence de structuration d'une véritable « maîtrise d'ouvrage », en capacité de mandater réellement des équipes opérationnelles. Ses rapports avec la maîtrise d'œuvre étaient souvent confus et le chef de projet était, soit dans l'obligation de se substituer au politique dans un niveau de décision qui n'aurait pas dû lui revenir, soit réduit à commenter devant des comités de pilotage la liste des actions prévues dans l'année au titre du contrat de ville, sans être investi finalement de la capacité de mettre en œuvre des orientations stratégiques faute de leur formulation explicite.

On peut repérer différents modèles d'organisation du pilotage des contrats de ville. Même si ces grands modèles d'organisation sont en pleine évolution avec la mise en place de la nouvelle génération de contrats de ville et du lancement des grands projets de ville, on peut en distinguer trois³² :

- Le modèle municipal : la maîtrise d'ouvrage est presque exclusivement communale. Le regroupement des compétences au sein de la municipalité permet une gestion très décentralisée des politiques locales. La gestion des quartiers prioritaires s'est banalisée et a été étendue à toute la ville. Le chef de projet est intégré à l'administration communale et le co-mandatement est purement symbolique³³. Il existe une variante de ce modèle municipal : le chef de projet est municipal, mais les quartiers relèvent d'une gestion spécifique, séparée des autres quartiers de la ville³⁴.

- Le modèle mixte : la maîtrise d'ouvrage est partagée entre l'Etat et les collectivités et s'appuie sur l'intercommunalité. Les chefs de projet sont co-mandatés³⁵.

- Le modèle des grands projets urbains : bien que presque tous mono-communaux, les problèmes qu'ils tentent de résoudre sont très lourds et dépassent l'échelle communale. Il existe un dispositif structuré autour d'une instance de pilotage politique, chargée de définir les orientations stratégiques, et d'une instance technique mandatée par les différents partenaires, assurant la direction du projet.

Aucune évaluation ne permet de conclure à l'efficacité plus grande de l'un ou l'autre de ces modèles. Il semble néanmoins que dans le cas d'une prise en charge par les villes, la territorialisation des politiques urbaines, dont celle de la politique de la ville, favorise l'acculturation de l'ensemble des intervenants municipaux et contribue à sortir les quartiers de leur singularité institutionnelle. Il reste essentiel néanmoins de veiller à deux écueils : la préoccupation politique de la ville doit rester présente et ne pas s'effacer progressivement au bénéfice de logiques techniques dominantes ; ce mode de pilotage ne doit pas exclure, de facto, les autres intervenants, partenaires de la politique de la ville, réduisant ainsi son ambition.

La création d'une structure de portage et de pilotage spécifique par le recours aux GIP-DSU, dès lors qu'il s'agit de projets très ambitieux, est cependant plus conforme à l'esprit du partenariat. Elle est aussi la formule la plus rationnelle pour animer la politique de la ville. Elle concerne les contrats de ville importants, les Grands projets de Ville et les Opérations de Renouvellement Urbain complexes. C'est cette structure qui

³² cf. rapport Cavalier « Nouvelles recommandations pour les contrats de ville 2000-2006 » (annexe 5)

³³ ex. Nantes et les villes du réseau AMADEUS

³⁴ ex. Toulouse

³⁵ ex. Grand Lyon où les chefs de projets étaient co-mandatés par l'Etat, la communauté Urbaine et la commune (à l'exception cependant de Vaulx-en-Velin, Vénissieux, et Villeurbanne, sous réserve de changements ultérieurs)

semble présenter le maximum de garanties d'efficacité et de pérennité pour les démarches longues qui ont besoin d'une conduite du projet coordonnant des partenaires qui y consacrent des moyens financiers importants. Elle est également une garantie pour le chef de projet d'un positionnement lui permettant d'exercer ses missions avec la neutralité, donc la légitimité nécessaire auprès des différents partenaires, en particulier dans le cadre des nouvelles configurations d'agglomération.

- Le positionnement hiérarchique des chefs de projet doit être réévalué, quel que soit le mode d'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Les professionnels de la politique de la ville sont encore loin d'avoir acquis la reconnaissance institutionnelle que la nature stratégique des missions qui leur sont confiées devrait leur conférer.

On a vu qu'au cours du XI^{ème} Plan, le positionnement des chefs de projet a évolué par rapport à la période antérieure où ils étaient considérés comme des professionnels marginaux au sein des collectivités territoriales³⁶. Bien que les raisons avancées de cette marginalisation, à savoir « leurs postes atypiques, leur statut de contractuels et le fait de représenter une population quantitativement négligeable »³⁷ aient finalement peu évolué, ils se sont installés dans le fonctionnement municipal, moins sans doute en raison d'une plus grande reconnaissance de leurs capacités d'expertise que par les résultats concrets qu'ils obtiennent dans la rénovation de la gestion de proximité et de l'amélioration de la perception de l'action municipale. Ils sont globalement mieux positionnés dans l'organigramme³⁸ et font émerger de nouvelles hiérarchies territoriales avec création de directions ou de services de l'« action territoriale » ou de « vie des quartiers »³⁹.

Pour autant les situations sont encore très diverses et toutes les conditions sont encore loin d'être remplies pour assurer le cadre nécessaire au bon exercice des missions. Lorsqu'elles se situent au sein d'une collectivité locale, ces fonctions doivent être positionnées au sein ou auprès de la direction générale et non dans une direction ou un service particulier, qu'il soit à dominante sociale ou urbaine.

- Le co-mandatement : une réalité qui ne doit pas être seulement virtuelle.

Le co-mandatement des équipes opérationnelles fait encore débat. Il renvoie aux fondements même de la politique de la ville, et à la figure emblématique du chef de

³⁶ cf. Elisabeth DUGUE et Philippe MOUTON « Les professionnels du DSU, des qualifications en émergence » (CNAM/CNFPT, 1996, p. 81)

³⁷ *ibidem*

³⁸ 23% sont SGA, 16% directeurs territoriaux ou chefs de service (cf. enquête Inter Réseaux DSU, juin 2000, déjà citée)

³⁹ comme à Strasbourg ou à Nantes

projet historique, qui agissait sous la double commande du maire et du préfet ou de son représentant.

Deux positions antagonistes s'affrontent actuellement quant à la réalité de cette notion de co-mandatement. La première consiste à prendre acte de la municipalisation des équipes DSU, considérant par ailleurs que le maire est par nature le mieux placé pour conduire la politique de la ville sur le terrain. La seconde consiste à valoriser la procédure contractuelle qu'est le contrat de ville et à la traduire dans un mandatement conjoint par l'Etat et par la collectivité locale du chef de projet, co-mandatement qui, indépendamment du statut du chef de projet, est le seul fondement du cofinancement du poste.

Dans les faits, on a vu que la réalité de ce co-mandatement était assez théorique notamment à l'occasion des nominations ou des licenciements des chefs de projet. On pourrait en conclure que cela n'a en réalité aucun intérêt. L'analyse est cependant plus subtile. Philippe Estèbe a montré à propos des chefs de projet de Seine Saint-Denis⁴⁰ que même s'il n'est souvent qu'une référence symbolique, le co-mandatement offre une marge de manœuvre très utile au chef de projet inscrit dans l'appareil municipal, lui permettant d'interpeller les élus ou les services municipaux, et lui donnant la légitimité d'interpeller les services de l'Etat local.

L'évolution des contrats de ville, qui impliquent désormais de nouveaux partenaires aux côtés de l'Etat et des communes⁴¹, élargit de fait le nombre de mandataires et il serait sans doute plus opportun de parler de multimandatement⁴², encore que cette question dépende du mode d'organisation de l'équipe de projet. Dans certains sites, le pilotage semble en effet s'organiser sous forme collégiale, chaque institution signataire désignant son propre chef de projet. Mais cette solution n'a pas notre préférence, car elle ne facilite pas l'efficacité du pilotage, en réduisant la responsabilité du chef de projet, et en multipliant les besoins de coordination. La « réunionniste » est un des maux dont souffre l'image de la politique de la ville. L'identification de correspondants par institutions, à l'instar de délégués de l'Etat ou, à un niveau plus décisionnel, des sous préfets ville, nous semble très préférable : Chaque institution jouant, en fonction du champ de compétence considéré, le rôle de chef de file dans la mise en œuvre des actions, le chef de projet assurant la coordination des actions conduites et l'effectivité de la mise en œuvre des objectifs du contrat de ville.

En ce sens, indépendamment de la question du mandatement en tant que telle, c'est bien l'exercice des missions et la désignation d'une personne spécifiquement

⁴⁰ cf. supra

⁴¹ conseils généraux, conseils régionaux, FAS notamment

⁴² cf. contribution de l'Inter Réseaux DSU (en annexe)

dédiée à ces missions, qui nous semblent déterminants. A cette condition, rien n'interdit qu'un secrétaire général adjoint de mairie soit ainsi co-mandaté.

Au-delà, la question récurrente de la nature et des modalités du mandatement des chefs de projets et des équipes opérationnelles soulève implicitement celle de l'implication effective de l'Etat et de ses services dans la politique de la ville. Elle tend à poser une autre question, qui est celle des contours d'un Etat partenaire.

III- L'Etat partenaire, mobilisant ses ressources au service des contrats de ville des collectivités locales.

L'implication de l'Etat dans la politique de la ville est déterminante. De cette politique voulue et initiée par le gouvernement, l'Etat est par définition co-responsable, aux côtés des collectivités locales. Sa responsabilité est de trois ordres :

- la participation à l'élaboration des contrats de ville, à leur suivi et à leur évaluation,
- la mobilisation du secteur public dont il a la tutelle,
- la mise en cohérence de cette politique avec l'ensemble des politiques qu'il conduit ou soutient dans les territoires concernés directement ou indirectement par les contrats de ville.

- **L'Etat, participant à l'élaboration des contrats de ville et à leur suivi...**

La participation de l'Etat à l'élaboration des contrats de ville a fait des progrès considérables lors des travaux préparatoires aux contrats de ville du XIIème plan.

Le principe de la définition d'un point de vue de l'Etat préalable à l'élaboration d'un diagnostic partagé avec les collectivités locales, même s'il a parfois été perçu comme distinguant artificiellement la réflexion des services de l'Etat de celle des collectivités locales, a cependant été l'occasion pour l'ensemble des services déconcentrés de s'impliquer, en mettant en commun les données dont ils disposaient et l'analyse qu'ils en faisaient.

Le corps préfectoral et souvent certains services ont été très présents dans la rédaction des conventions des contrats de ville. Cette implication s'est également manifestée dans la phase préparatoire des Grands Projets de Ville.

Certaines administrations centrales, quant à elles, ont apporté un soutien à cette mobilisation en apportant des éléments de doctrine et de méthode traduits ou non dans les circulaires, et en animant leurs réseaux respectifs.

L'effort important de l'Etat local doit maintenant se poursuivre dans la mise au point des conventions territoriales et thématiques des contrats de ville, qui seront, dans la plupart des cas, les éléments concrets de la contractualisation, en précisant les objectifs, et les moyens engagés par chaque partenaire pour les atteindre.

Si la phase d'élaboration des contrats mobilise directement les préfets, il est tout aussi essentiel que cet effort déployé pour les travaux préparatoires perdure, sans doute sous une autre forme, lors de la mise en œuvre des contrats et de leur évaluation.

Ce n'est pas remettre en cause la prééminence du rôle des collectivités locales dans la politique de la ville que de faire exister concrètement le « vis-à-vis » de l'Etat sur ses champs de compétences propres ou partagées.

Le rôle du sous-préfet ville contient non seulement la coordination des services de l'Etat mais également l'instauration de relations étroites de travail avec les chefs de projets. Cet exercice du partenariat au quotidien exige disponibilité et proximité. Pas plus dans les services de l'Etat qu'au sein des collectivités locales, il n'est possible de saisir l'enjeu de l'exclusion urbaine à travers les statistiques, la gestion financière ou la programmation. Mais, pour faire sortir plus fréquemment la politique de la ville des bureaux administratifs, il y a, comme nous l'avons déjà souligné, un problème aigu de calibrage des équipes sur lesquelles peuvent s'appuyer les sous-préfets ville, en préfecture ou dans les services déconcentrés.

La désignation de délégués de l'Etat est un progrès important mais elle ne résoudra pas les difficultés liées à l'insuffisance, voire à l'indigence, des moyens dont disposent la plupart des sous-préfets de la politique de la ville. Ce sous-dimensionnement des équipes et la lourdeur des procédures - regrettable mais difficilement évitable - conduisent l'Etat à une position souvent minimaliste dans l'exercice contractuel. Celui-ci est alors privilégié dans sa dimension procédurale et financière au détriment d'un investissement de l'Etat permettant de vérifier en continu la pertinence des politiques dont il a la charge, et d'animer dans ses champs de compétence le réseau des chefs de projet. Ce retrait est d'autant plus fort que peu de services déconcentrés ont réellement mandaté des fonctionnaires comme « têtes de pont » de la politique de la ville dans leur administration. Il est très difficile d'aborder la question de leur professionnalisation dans un contexte aussi tendu.

- **... mobilisant et adaptant les services publics...**

L'appel à la mobilisation des services publics présente à certains égards un caractère paradoxal. Pour l'immense majorité de nos concitoyens, les services publics constituent des instruments indispensables à la résorption ou à l'atténuation de certaines manifestations de l'exclusion : pauvreté, inégalité des chances, chômage, difficultés d'accès à de nombreux droits sociaux, etc. Pourtant, l'exclusion est en partie accentuée par l'inadaptation des services publics eux-mêmes. Cela témoigne de la difficulté pour

notre société à appréhender correctement un phénomène social très complexe et à adapter les missions et le fonctionnement de ses principaux services publics.

La mobilisation du secteur public nécessite donc un « désenclavement » de la perception de la politique de la ville. Celle-ci continue trop souvent à être perçue comme une politique de substitution, exonérant en tout ou partie de la mise en œuvre des politiques sectorielles traditionnelles. Or, la réduction des handicaps dont souffrent les territoires de la politique de la ville n'est possible que par une mobilisation particulièrement active et coordonnée des politiques dites de droit commun, éventuellement réexaminées. Les moyens spécifiques et les méthodes issus de la contractualisation servent à les amplifier et les harmoniser. Cela reste encore difficile, et mettre au pot commun de politiques transversales les ressources humaines et financières dont on croit disposer en propre est une petite révolution culturelle. Cela est encore trop souvent perçu comme une amputation de responsabilités, et une source de confusion entre autorité hiérarchique et coordination.

- **... en prenant en compte l'impact de l'exclusion urbaine et sociale sur la nature des métiers des agents publics et leur organisation dans les territoires de la politique de la ville**

La lutte contre l'exclusion entraîne un débat sur les finalités mêmes du service public tout autant que sur les conditions de sa modernisation. De la même manière, une réflexion sur les métiers en charge de la lutte contre l'exclusion est indissociable d'un débat plus général sur la modernisation des services publics, portant sur ses missions et son organisation.

Le modèle républicain fondé sur l'égalité n'exige pas que les mêmes méthodes et les mêmes moyens soient mis en œuvre partout sur le territoire national quel que soit le contexte. C'est d'ailleurs sur ce principe qu'ont été mis en place différents dispositifs de discrimination positive en faveur des quartiers en difficulté et des agents du service public qui y exercent leur activité. Mais cette attention particulière n'a pas assez porté sur le mode d'exercice du métier lui-même, à la notable exception de la Justice qui, en installant ses maisons de la Justice et du Droit, a effectué dans la discrétion une réelle révolution culturelle.

La mobilisation du service public autour de la lutte contre l'exclusion sociale et urbaine n'aura d'impact réel et durable que si chaque métier est ré-interrogé sur les effets positifs et négatifs de ses pratiques professionnelles vis-à-vis des processus d'exclusion, et son adaptation à des situations particulièrement difficiles.

Les travaux existants sur le travail des agents de service public insistent tous sur la difficulté à exercer correctement son métier dans des situations fortement marquées par l'exclusion sociale et urbaine. Celle-ci modifie leurs conditions de travail mais interroge aussi ses finalités ou son efficacité. Cela peut se traduire soit par un sentiment d'insécurité – professionnel tout autant que physique - soit par un sentiment d'échec. Les causes en sont multiples : multiplication des cas difficiles et ne correspondant pas aux traitements standards prévus, besoin accru de coordination avec divers partenaires, difficulté à répondre aux besoins (d'information, de transparence, d'égalité ou de singularité de traitement des usagers, etc.). A l'origine de la plupart des difficultés rencontrées, il faut noter la prépondérance des questions relatives à la définition des normes en vigueur et aux conditions de leur application par l'agent ou le service.

De toute évidence, le renouvellement ou l'amélioration des conditions de travail des agents des services publics de l'Etat, suppose une réflexion sur les objectifs assignés aux services publics. Faute de préciser leurs missions, il n'est guère possible de définir les normes devant présider à la définition des métiers et aux conditions d'évaluation, tant des agents que des résultats obtenus. Le risque serait alors, sous couvert d'amélioration des conditions de travail des agents, et de réflexion sur le devenir de leurs métiers, de faire peser la prise en charge de l'exclusion sur les personnes (les agents) plus que sur les institutions et leur organisation.

Il s'agit donc de favoriser des formes de réponses adaptées aux besoins de la lutte contre l'exclusion, sans pour autant créer les prémisses d'un «service public à deux vitesses », définie par des normes, des organisations, mais aussi par des compétences, voire des catégories d'agents spécialisés. C'est pourquoi le débat sur l'évolution des métiers des agents en relation avec la lutte contre l'exclusion ne peut se couper d'un débat plus général sur l'ensemble des métiers, ni se limiter au champ des seuls métiers de contact avec les populations en difficulté.

La politique de la ville fait apparaître de nouveaux besoins au sein des services publics de l'Etat. Ces besoins correspondent soit à l'apparition de publics nouveaux, porteurs de demandes non satisfaites (information, accueil, individualisation des traitements, etc.), soit à la mise en place de procédures innovantes.

C'est pourquoi, les apports méthodologique de la politique de la ville doivent trouver un écho parmi les métiers de la fonction publique. Il n'est qu'à mentionner les fonctions nouvelles de diagnostic, de pilotage, de projet, et d'évaluation, ou le développement de multiples fonctions ayant trait aux partenariats conduits, notamment,

dans le cadre de dispositifs territorialisés (contrats, conventions, etc.) ayant des incidences financières, organisationnelles et réglementaires.

Au-delà de ces apports méthodologiques, la lutte contre l'exclusion ne peut être conduite sans la prise en compte des besoins nouveaux des usagers. De manière générale, il existe un défaut majeur de savoir-faire et d'expertise en la matière. Plus généralement, les citoyens exigent plus de transparence et de démocratie dans l'action publique. Des efforts ont été faits avec, par exemple, la loi récente sur les relations entre l'usager et l'administration, ou avec le développement des médiateurs de la république. Ils confortent les efforts effectués au quotidien en matière d'information et d'orientation des usagers. Néanmoins, le positionnement des services publics comme partenaires de la « gouvernance » urbaine oblige à repenser leurs liens avec les citoyens et la décision publique.

Chacune de ces orientations entraîne de multiples conséquences :

- le besoin d'une plus forte implication personnelle. Cela suppose des modalités de reconnaissance dont il faut avouer qu'elle font souvent défaut ou sont insuffisantes dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique (évaluation et responsabilisation accrue des agents, modifications des relations hiérarchiques, mobilité, etc.). Il convient d'insister sur le nécessaire éclaircissement des missions des agents et des services auxquels ils appartiennent. On ne peut continuer à fonder l'implication des agents publics travaillant dans des conditions difficiles sur leur seul militantisme.

- cette implication personnelle n'est donc possible qu'à la condition de prévoir les conditions d'une toute aussi importante implication de l'encadrement, et de revoir le poids réel des agents de contact ou d'exécution dans les prises de décision.

- un surcroît de formation (connaissance des publics, connaissance de l'environnement administratif et institutionnel, ouverture à des formes de polyvalence, apprentissage à la négociation, au travail collectif, etc.) doit accompagner cette demande d'implication des personnels.

En matière de formation, il importe de reconnaître la nécessité de formations qualifiantes s'inscrivant dans le cadre du développement des compétences de base des agents : les « sensibilisations » sans rapport direct avec les contraintes de gestion des ressources humaines propres à chaque service public ne peuvent suffire à reconnaître et valoriser les compétences nécessaires au traitement de l'exclusion. Elles ne constituent qu'une étape dans la professionnalisation.

IV- Qualification et compétences professionnelles : un corpus de connaissances et d'apprentissages à formaliser.

- **Une augmentation du niveau et une diversification des qualifications de base des professionnels de la politique de la ville.**

Le niveau de formation des chefs de projet semble avoir été en constante progression depuis les débuts de la politique de la ville. En 1993, 74% avaient une formation de niveau II. En 1996, ils sont près de 85% à avoir un niveau Bac plus quatre et près de 53% à avoir un niveau Bac plus cinq⁴³.

Cela procède d'un double mouvement : à la fois la formation continue pour un certain nombre de chefs de projets de la première génération, et l'avènement d'une génération de jeunes diplômés, se consacrant à ce type d'emploi à la sortie de leurs études.

Le niveau de qualification des agents de développement est en général plus bas, même si une nouvelle génération dispose d'un bagage universitaire plus conséquent (60% sont titulaires d'un diplôme de deuxième cycle). Il faut par ailleurs souligner l'extrême hétérogénéité des niveaux des missions confiées aux agents de développement.

Chez les chefs de projet, la prédominance des formations urbaines et sociales, très présentes dans les premières générations, est en baisse. En 1993, on trouvait 38% de formations d'origine architecture/urbanisme et 31% issus du travail social et de l'animation. En 1996, la part de ces profils avait diminué de moitié. Parmi les autres formations, on constate l'émergence des DESS de développement local, les DESS d'urbanisme et d'aménagement ayant souvent eux-mêmes une approche ou une option développement local.

De façon générale, on observe une différenciation entre une conception ancienne des chefs de projets - "*baroudeurs du social*" - et une conception nouvelle, plus technicienne, en termes de formation et de parcours professionnels antérieurs"⁴⁴

⁴³ enquête DIV 1996

⁴⁴ Bénédicte Madelin, Profession Banlieue.

- **Les chefs de projet : spécialistes par leur qualification initiale, à vocation généraliste par leur fonction**

Il est malaisé en l'état d'identifier précisément les savoirs fondamentaux, et d'isoler les savoir faire et les savoir être nécessaires à l'exercice de ces fonctions. L'ésotérisme au moins apparent de la politique de la ville déjà mentionné résulte pour une large part de cette difficulté. Il reste difficile de distinguer les théories et la doctrine qui fondent la politique de la ville des méthodes qu'elle préconise, de faire ainsi un partage clair entre ses objectifs et les moyens sur lesquels elle s'appuie. Cette confusion des genres alliée à l'ampleur du sujet font que chacun (ou presque !) peut légitimement y trouver un champ d'application pour ses connaissances. Il n'est alors pas surprenant que le milieu professionnel des chefs de projet et des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine soit une tour de Babel des qualifications universitaires et des parcours professionnels, et c'est bien ainsi.

Un tronc commun de qualifications et de compétences est néanmoins indispensable à une professionnalisation de ces métiers, ces deux exigences ne devant pas être confondues.

Maurice Blanc définit la qualification comme « *un ensemble de propriétés possédées par un individu s'appuyant sur des savoirs issus de formations explicites faisant l'objet de mesures, de certificats et de diplômes* »⁴⁵ La compétence est la résultante d'une alchimie complexe entre la qualification et la mobilisation d'« *un ensemble de savoirs et d'aptitudes requis par les situations professionnelles, s'appuyant sur des qualités individuelles et sur l'expérience* »⁴⁶. On voit bien que la référence à la compétence peut avoir tendance à éclipser la référence à la qualification, comme cela s'est d'ailleurs vérifié au sein du groupe de travail. C'est d'ailleurs sur la base de compétences supposées, faites de connaissance directe du milieu, d'expériences professionnelles antérieures et de réseaux relationnels, et non de qualifications, que beaucoup de chefs de projet ont été recrutés dans la première période.

Cependant, les modalités de recrutement se sont diversifiées, et on constate une hybridation des équipes, renforcée par l'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes professionnels, issus de l'enseignement supérieur et titulaires de DEA ou de DESS de différentes filières. Le positionnement nouveau de certaines grandes écoles⁴⁷ cherchant à se placer sur le marché des métiers de la politique de la ville pour offrir de nouveaux débouchés à leurs élèves, traduit également ce mouvement vers une plus grande prise en compte des qualifications.

⁴⁵Cf. Maurice BLANC

⁴⁶ibidem

Ainsi aujourd'hui, notamment à partir de l'offre de formation existante ou des réflexions en cours, émerge une tendance, qui consiste à construire des référentiels de formation intégrant plus largement la politique de la ville, entendue dans sa double acception : celle de politique publique territorialisée, mais aussi celle d'objet spécifique, à savoir les quartiers d'habitat social ou paupérisé.

C'est le cas des formations de troisième cycle relatives au développement local, à la gestion des politiques publiques, à l'aménagement. Cette prise en compte dans les cursus universitaires de la politique de la ville est un des signes de "la maturité de la politique de la ville" dont nous avons parlé. Elle mobilise plus largement et attire de nouveaux professionnels ou futurs professionnels. Il est très satisfaisant de constater une prise de conscience du niveau de qualification nécessaire à l'exercice d'un métier à pratique généraliste, et nous attirons l'attention sur les limites de formations courtes, directement professionnalisantes, dans le champ de la politique de la ville.

En mettant longuement l'accent sur la qualification, il ne s'agit évidemment pas pour nous de l'opposer à la compétence. Ces métiers nécessitent de l'expérience et de la maturité, tant personnelle que professionnelle, et peuvent difficilement constituer une première activité, du moins en situation de responsabilité. Il nous semble néanmoins qu'un rééquilibrage doit être opéré entre les différentes composantes de cette compétence et qu'il faut insister davantage sur les savoirs fondamentaux indispensables à l'exercice de ce métier. Cette nécessité a d'ailleurs été ressentie par nombre de chefs de projet qui ont engagé des formations diplômantes au titre de la formation continue.

La nature des missions évoluant, il faut revoir l'organisation des différents savoirs nécessaires à leur exercice et les modalités de leur perfectionnement et de leur articulation, ce qui, par ailleurs, permettra de définir un premier corpus de références.

Les savoirs de base sont d'abord ceux de la sociologie urbaine, de l'anthropologie et de l'ethnologie, de la géographie, de l'histoire, qui sont les outils premiers d'une réflexion sur les territoires. L'histoire urbaine et celle du logement social des cinquante dernières années est souvent mal connue alors qu'elle est indispensable pour comprendre pourquoi on parle aujourd'hui de démolition des grands ensembles et de renouvellement urbain. Force est également de constater que les professionnels ne maîtrisent pas toujours les savoirs nécessaires pour interpréter les données socio-démographiques dont ils disposent sur les territoires, comme en témoignent les amalgames figurant dans certains diagnostics de contrats de ville, ou l'exploitation insuffisante des tableaux de bord produits au niveau régional.

⁴⁷ entretien avec un responsable de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan (mai 2000)

La connaissance des milieux sociaux et des codes culturels est également indispensable à l'exercice d'un métier qui nécessite de comprendre des situations sociales, le comportement de groupes sociaux particuliers, de communautés étrangères, voire de microsociétés⁴⁸, de décrypter « à chaud » des situations de crise, en vue de produire de la médiation. Ces savoirs précèdent ceux de la sociologie des organisations, qui est pourtant souvent beaucoup mieux connue, car la politique de la ville est avant tout une politique de développement territorial, et non une politique de management du partenariat institutionnel.

L'histoire des politiques publiques et des institutions est également indispensable à acquérir, car elle permet de comprendre en profondeur les ressorts essentiels d'une transformation de l'action publique et des grands services publics qui constitue un des enjeux essentiels de la politique de la ville, dès lors qu'on ne la considère pas comme une simple politique additive. A ces savoirs de base s'ajoutent évidemment des savoirs plus spécifiques, qui renvoient aux grandes thématiques autres que l'urbain : l'économie, la culture, la santé publique, le social au sens large, notamment dans les domaines de la prévention de la délinquance et de l'insertion, considérés dans leur rapport avec le territoire .

Les savoir-faire renvoient à un corpus méthodologique désormais bien connu du chef de projet DSU autour de la conduite de projet, du diagnostic et de l'évaluation. Il relève de la mobilisation et de l'organisation des connaissances, de la formulation d'hypothèses, de la mise en place d'outils de suivi, de la conduite de réunions, etc. De même, la participation des habitants nécessite une ingénierie particulière, pour construire les conditions du « faire ensemble », de l'écoute des usagers, de la prise de parole, de l'expertise des projets par les habitants eux-mêmes, de l'organisation de l'échange et du débat démocratique, de l'évaluation participative⁴⁹ et du soutien aux initiatives portées et/ou gérées par les habitants eux-mêmes.

Les savoir-être sont en général les mieux identifiés et – à juste titre – valorisés, car ils concernent des fonctions pour lesquelles tout le monde s'accorde à dire que « la dimension sociale et humaine joue un grand rôle »⁵⁰. Ces fonctions requièrent des qualités d'engagement et de motivation souvent déterminantes dans la réussite de l'action. Les qualités comportementales constituent sans aucun doute une dimension essentielle pour une activité professionnelle qui demande de gagner la confiance d'interlocuteurs différents et de les faire travailler ensemble, et qui d'autre part s'exerce au bénéfice et auprès de populations en difficulté, en attente d'écoute, de respect, d'empathie, et souvent de réduction de la distance sociale et culturelle !... Cette dernière

⁴⁸ cf. les travaux de Joëlle BORDET sur les jeunes de cité (PUF, nouvelle édition, 1999)

⁴⁹ cf. document relatif aux points-clés de Place publique à Créteil, Pierre MAHEY et « Arpenteurs », janvier 2000

⁵⁰ cf. Michel CANTAL-DUPART

observation vaut bien entendu pour tous les métiers qui s'exercent sur ces territoires, enseignants, travailleurs sociaux, agents des services publics, et pas seulement pour les métiers directement issus de la politique de la ville.

Pour aller plus loin dans cette réflexion, un travail de capitalisation des référentiels métiers de la politique de la ville, confié à une équipe de recherche, est engagé dans le cadre d'un travail qui doit associer tous les partenaires concernés. Les résultats de ces recherches contribueront à formaliser les cursus complémentaires nécessaires à l'occupation de ces emplois, à identifier un coeur de métier commun à l'ensemble des professionnels de la politique de la ville, et à mettre à jour les fondements d'une professionnalité des territoires d'exclusion.

Ces travaux serviront de socle de réflexion à une conférence que nous préconisons de mettre en place, ayant vocation à s'inscrire dans la durée, dont l'objet sera de définir un référentiel de formation pour les métiers de la ville, d'examiner et valider l'offre de formation existante

Cette conférence réunira, sous l'égide du ministère de la ville, les employeurs, le ministère de l'Education Nationale et les différents ministères concernés, les universités et grandes écoles, les représentants des professionnels, le CNFPT, les instituts de formation et les centres de ressources politique de la ville.

- **La reconnaissance d'une professionnalité du travail en territoire d'exclusion.**

Quelle que soit la diversité des métiers qui interviennent directement ou gravitent autour de la politique de la ville et, plus généralement, de la lutte contre l'exclusion territorialisée, ils ont en commun quelques caractéristiques qui les distinguent des mêmes métiers lorsqu'ils sont exercés dans des contextes moins difficiles. Ils s'exercent très largement en dehors des principes habituels du marché, c'est à dire de celui de l'offre et de la demande : les « destinataires » de ces métiers n'ont qu'une faible marge dans le choix de leur habitat, celui de leur activité et de leur lieu de travail, ou encore de l'école de leurs enfants, et plus globalement des services auxquels ils recourent. Ces habitants « captifs » sont des consommateurs obligés des services publics locaux et ce, d'autant plus qu'ils en dépendent bien davantage que d'autres populations. A l'inverse, il ne fait guère de doute que les services publics constituent des institutions indispensables à la résorption ou à l'atténuation de certaines manifestations de l'exclusion : pauvreté, inégalités des chances, chômage, difficultés d'accès aux droits.

La rencontre ne va pas de soi entre le service public et des exigences captives exprimées par des personnes qui, en plus de leurs difficultés de vie quotidienne, ont du mal à se repérer dans un maquis d'institutions.

Les difficultés de ce dialogue sont atténuées par le recours aux médiateurs, mais ceci ne doit pas exonérer le service public de son fonctionnement propre. La lutte contre l'exclusion entraîne des interrogations sur les finalités du service public et donc - nous l'avons dit - sur sa substance tout autant que sur les conditions de sa modernisation. On se modernise autour de projets, d'objectifs, et cette interrogation porte non seulement sur l'émergence de nouvelles fonctions pour répondre aux besoins nouveaux, mais sur le « cœur de métier », sur son maintien en tant que tel et à tout le moins sur son approfondissement.

Favoriser des formes de réponse adaptées aux besoins de populations portant le poids de handicaps multiples dans des territoires « entravés », sans pour autant créer les prémisses d'un service public à deux vitesses, est un enjeu essentiel de la lutte contre l'exclusion urbaine. Mais cela ne peut pas se faire exclusivement sur la base d'expérimentations locales et souvent éphémères ou d'apprentissages empiriques dénués de base conceptuelle, qui ne sont ni évaluables ni transmissibles.

Les connaissances spécifiques et les méthodes d'intervention très largement dérogatoires aux usages de différentes professions et en particulier la pratique de la collégialité et de l'échange, nous semblent relever d'une professionnalité propre des métiers gravitant autour de la politique de la ville et entendue dans le sens d'une spécialisation.

C'est évident pour les chefs de projet ou pour certains métiers de la médiation, mais c'est, ou ce devrait être, le cas des métiers de l'enseignement, de la police, des métiers administratifs de la justice, ou encore de l'animation et même de la santé. C'est également valable pour le travail social dans ses liens avec des politiques territorialisées.

C'est un professionnalisme affirmé de chaque métier qui permet de donner un sens à la coordination et d'en déterminer le champ, évitant ainsi l'écueil d'une confusion des responsabilités dans laquelle chaque professionnel sortirait de son domaine de compétence pour faire le métier de « l'autre ».

- Les contours d'une professionnalité et d'une spécialisation.

Les compétences nécessaires pour exercer son métier dans les quartiers de la politique de la ville relèvent-elles d'une adaptation des compétences, d'une nouvelle hiérarchisation des savoirs à mobiliser, ou de nouveaux savoirs et de nouvelles compétences à acquérir ? En quoi ces transformations touchent-t-elles au cœur du métier ? Voilà un certain nombre d'interrogations qu'il conviendra d'approfondir.

Les travaux d'Elisabeth BAUTIER et de son équipe⁵¹ ont déjà éclairé un certain nombre de ces dimensions, en cherchant à identifier les points sensibles et communs de cette nouvelle construction de la professionnalité en banlieue et dans les territoires d'exclusion. Il en ressort notamment les éléments suivants : le rapport à la temporalité et aux horaires, la référence aux valeurs personnelles dans les situations professionnelles, le travail en réseau et en partenariat, la part respective du travail prescrit et de l'initiative individuelle, la conception des usagers et le type de savoirs mobilisés dans l'interprétation des situations... ainsi se dessine un travail aux marges du cahier des charges classique des métiers.

Au-delà de ces caractéristiques générales et communes aux métiers, il reste indispensable d'aborder l'impact de l'exclusion sur le cœur des métiers.

Cette question de la professionnalité des interventions dans le cadre de politiques relevant de la politique de la ville est pour partie liée à l'appréhension de la question sociale par chaque système actuel de formation qualifiante, mais également à la capacité des institutions à ouvrir chacun de ces métiers à la connaissance des autres logiques professionnelles intervenant sur les mêmes territoires.

Or, les formations des travailleurs sociaux, des policiers, des enseignants, des gardiens d'immeubles, sont à cet égard éclairantes, qui prennent peu en compte les évolutions intervenues dans notre pays au cours de ces vingt dernières années.

Les formations aux politiques publiques de l'habitat, pourtant tellement dépendantes de leur environnement social local, si elles abordent la question de l'évolution du contexte social, isolent la politique du logement des autres dimensions du développement. Tout se passe comme si chacun des métiers traduisait la conviction

⁵¹ voir notamment : « Les professionnels et la professionnalisation en banlieue », rapport au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (Université de Paris 8, équipe ESCOL 1994) et « Travailler en banlieue, la culture de la professionnalité », ouvrage collectif dirigé par Elisabeth BAUTIER (L'Harmattan, 1995)

naïve qu'il est porteur d'une grande partie du savoir dans la lutte contre l'exclusion urbaine et que les autres logiques professionnelles n'existent que pour l'accompagner.

La décision prise par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre dernier, de systématiser les formations prise de poste, sur site et sous une forme inter-partenaire et dès maintenant opérationnelle, participe de ce besoin de connaissance par les agents du service public des acteurs du terrain mais aussi d'une appréhension du cadre spécifique d'exercice de l'activité professionnelle de chacun.

Cette sensibilisation aux problématiques de la lutte contre l'exclusion urbaine ne suffira cependant pas à une réelle professionnalité du travail dans les territoires de la politique de la ville. La vocation de cette formation est davantage de porter sur le « faire ensemble » que sur le cœur des métiers eux mêmes et leur spécificité dans un contexte particulièrement difficile.

Il est nécessaire de mettre en œuvre plusieurs dispositifs complémentaires à cette sensibilisation à caractère général :

Des cursus complémentaires aux formations de base, qualifiants, pour les métiers les plus impliqués par la « nouvelle question sociale » : métiers liés aux politiques publiques de l'habitat, de l'enseignement, de la police, du travail social...

Ces cursus pourraient se faire dans le cadre de formations rémunérées au même titre que les fonctions professionnelles, longues (six mois à un an), et alternant formation théorique et pratique. Ces formations donneraient lieu à **des qualifications diplômantes reconnues comme une spécialisation**. Cette qualification supplémentaire se traduirait par des gains de rémunération, sous réserve bien entendu d'un exercice du métier dans des sites d'exclusion pendant un certain nombre d'années (cinq ans par exemple).

Des formations lourdes (au moins quatre semaines) de « prise de poste » pour les responsables du management de la politique de la ville : sous préfets ville, correspondants régionaux côté Etat, secrétaires généraux ou secrétaires généraux adjoints ou chefs de service en charge de la politique de la ville côté collectivité territoriale.

- Pour mémoire, l'ouverture du cycle supérieur de qualification à la politique de la ville prévu par le CIV de décembre 1999 et ouvert aux cadres dirigeants et aux acteurs responsables de la politique de la ville devrait être mis en place dans le cadre

d'un partenariat entre le futur Institut de la Ville, la DIV, le CNFPT, l'Education nationale, les universités, l'ENSP, l'ENA, et l'Ecole des Ponts et Chaussées.

Nous soulignons de nouveau l'importance d'une formation de l'ensemble des niveaux hiérarchiques. En effet, une dérive fréquente de la politique de la ville est le renvoi à l'échelon de proximité de l'ensemble des besoins de qualification et de modernisation. Sans participation éclairée de l'encadrement supérieur, sans les relais et l'appui nécessaires aux agents de terrain, leur permettant de déterminer leurs marges d'autonomie et de faire remonter leurs difficultés et les enseignements tirés de leur pratique, les « fantassins du quotidien » resteront isolés et dans l'incapacité de « féconder » leurs structures de rattachement et d'impulser leurs évolutions.

Plus généralement, deux axes de travail doivent être approfondis par les différents responsables au niveau national : l'impact sur les modes d'exercice des métiers traditionnels de la nouvelle question sociale, et la formation lourde des décideurs.

- Evaluer, capitaliser les connaissances et les savoirs faire, développer les échanges pour conforter le professionnalisme

La politique de la ville, comme toutes les autres politiques publiques, se construit sur des connaissances, des expérimentations, des réussites et aussi des échecs. La recherche, l'évaluation et la mémoire en sont à ce titre des constituants essentiels.

Contrairement à certains pays européens, les relations entre le milieu universitaire et de la recherche et les opérateurs des politiques publiques, en particulier dans le domaine des sciences humaines, sont restées faibles. Les grands programmes de recherche initiés par les institutions publiques sont peu diffusés et le cloisonnement entre « ceux qui agissent » et « ceux qui cherchent » constitue une réalité encore forte, en particulier pour les politiques sociales et urbaines.

Le mouvement de rapprochement entre entreprises et laboratoires de recherche constaté dans le champ des sciences dures et les effets constatés en matière de production de nouveaux savoirs n'a eu que peu d'équivalence dans le champ de l'action publique et des chercheurs en sciences sociales... Ce constat peu connu n'a pas encore permis de remédier à cette dichotomie.

L'organisation d'un dialogue et d'une coopération entre les chercheurs et les praticiens de la politique de la ville doit permettre de soutenir davantage les

professionnels dans leur action, en les aidant à reformuler autrement les questions du terrain et les préoccupations issues de leur pratique professionnelle, à réinterroger et à vérifier le bien fondé d'un certain nombre d'analyses sur les territoires et les phénomènes sociaux, et à prendre la distance nécessaire pour dépasser l'action au quotidien, et apporter l'expertise et la valeur ajoutée qu'on attend d'eux dans la formulation des diagnostics et des orientations de travail proposées aux différents acteurs et décideurs.

En faisant plus systématiquement appel aux chercheurs sur les sites et, plus globalement, en rapprochant les programmes de recherche scientifique des préoccupations des professionnels de la ville, il sera possible de produire de nouvelles connaissances utiles aux différents métiers intervenant sur les territoires de la politique de la ville, notamment là où il y a zone de recouvrement entre les différents champs des politiques publiques sectorielles, dont chacune a ses propres savoirs constitués, mais que la politique de la ville doit réinterroger en apportant un regard spécifique.

Le recours à l'évaluation est également une des conditions de l'amélioration de l'efficacité de la politique de la ville et de l'action des professionnels. Plus encore peut-être que pour les autres politiques publiques, par ses objectifs, par sa dimension territoriale et par son caractère contractuel et partenarial, la politique de la ville impose le recours à l'évaluation, d'abord comme un instrument de connaissance concrète des transformations produites sur les territoires, mais aussi comme une exigence démocratique concernant une politique qui fait appel à la participation des habitants eux-mêmes, enfin comme un élément d'ajustement permanent des pratiques des institutions et des intervenants.

Ces évaluations doivent être produites à plusieurs niveaux de l'action, national et local, dans le moyen et le long terme, et donner lieu à la définition d'un cadre méthodologique de référence et à la mise en place d'indicateurs, d'outils et de tableaux de bord sur lesquels les professionnels de la politique de la ville pourront s'appuyer.

Les centres de ressources pour la politique de la ville ont un rôle particulièrement important dans la capitalisation des savoir-faire et dans la qualification des acteurs de la politique de la ville.

Ce sont d'abord des lieux de rencontres et d'échanges entre professionnels de cultures et d'institutions différentes : chefs de projet, agents de l'Etat, agents des collectivités locales, travailleurs sociaux, mais aussi élus et responsables associatifs. Inspirés par le rapport PICARD de juillet 1991 qui préconisait la création d' « Instituts régionaux pour la ville », et s'appuyant sur la confrontation entre chercheurs et

opérateurs de terrain, les centres de ressources ont développé, là où ils existent⁵², un certain nombre d'outils et de méthodes de travail (SVP documentaire, groupes de travail, fiches d'expériences, rencontres thématiques, cycles de qualification, lettres d'information, publications, etc...), qui facilitent la mise en réseau des acteurs et qui, sans pour autant se substituer aux organismes de formation, contribuent fortement à la qualification collective et à la professionnalisation des métiers de la politique de la ville.

Les démarches mises en œuvre par les centres de ressources contribuent en particulier à la mise en œuvre d'un des objectifs de la politique de la ville, qui est de transformer les politiques publiques thématiques, grâce à une démarche active de qualification mutuelle entre professionnels autour d'objets de travail communs et de l'échange des pratiques. Ils favorisent aussi la confrontation et la mutualisation de savoirs éparpillés au sein des institutions, qu'ils soient produits par les organismes de recherche ou détenus par les acteurs de terrain, professionnels et associations. Ils favorisent également la connaissance des logiques d'intervention propres aux professionnels de différents champs thématiques (DSU, travail social, aménagement urbain, développement économique, éducation, etc.), servant ainsi de creuset, lorsqu'ils arrivent à impliquer l'ensemble des corps de métiers, à une plus grande cohérence de l'action publique sur les territoires. Ils peuvent enfin jouer un rôle précieux auprès des organismes de formation et des institutions publiques engagées dans des démarches d'adaptation de leurs interventions, en aidant à la constitution d'une offre de formation adaptée et à la définition de son cahier des charges, à l'analyse de la demande et au repérage des ressources disponibles.

Ils ont aussi, en liaison avec d'autres métiers spécialisés, archivistes et historiens notamment, un rôle important dans la constitution d'une mémoire des territoires et de leurs habitants, dont les sources sont diverses et très disséminées, et qui peuvent constituer des éléments de référentiel commun pour les différents acteurs.

Les centres de ressources ont été organisés historiquement et sont encore très majoritairement sous forme associative ; on constate cependant une évolution récente avec l'arrivée de nouvelles structures sous forme de groupements d'intérêt public. Même si cette évolution peut faciliter l'implication de l'Etat et des différents partenaires publics, il est encore trop tôt pour évaluer les avantages et les inconvénients de chaque formule.

⁵² Outre le centre de ressources de la DIV, il existe 6 centres de ressources départementaux ou régionaux : le CR-DSU en Rhône-Alpes, Profession Banlieue en Seine St-Denis, l'ORIV en Alsace, le Pôle de ressources du Val d'Oise, l'IREV dans le Nord-Pas de Calais, le centre de ressources de la Réunion. D'autres missions de préfiguration ont été lancées et sont en passe de déboucher sur la création de nouvelles structures dans le courant du second semestre 2000 (Bretagne/Pays de Loire, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Essonne, PACA, Corse, Haute Normandie).

L'effort devra être poursuivi pour aider à la création de nouveaux centres de ressources pour la politique de la ville, à dimension régionale ou inter-régionale, afin de mailler, de manière cohérente, l'ensemble du territoire national.

Le centre de ressources national de la DIV, en complémentarité avec le futur Institut de la ville dont le champ sera plus large, a vocation à animer et à structurer le réseau des centres de ressources, à valoriser leurs activités, à identifier les spécificités et les pôles d'excellence locaux, ainsi que les complémentarités entre centres de ressources.

Il doit par ailleurs développer les outils qu'il a mis en place pour faciliter l'accès à l'information sur la politique de la ville, notamment par le développement de la base de données en ligne « I-Ville », la capitalisation et la diffusion des expériences, des travaux de recherche et des connaissances, l'organisation de rencontres associant opérateurs de terrain, chercheurs et experts, et le développement des échanges avec les centres de ressources thématiques nationaux et les centres de ressources européens. Il doit également faciliter la mise en réseau des ressources de la politique de la ville avec celles des autres ministères et des grands partenaires nationaux (Associations de Maires et d'Elus locaux, Assemblée des Départements de France, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM, Caisse des Dépôts et Consignations, Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, Forum pour la sécurité Urbaine, Observatoire de l'Action Sociale, etc.).

V- Permettre la reconnaissance des métiers.

Depuis sa création, la politique de la ville a eu recours à des professionnels venus d'horizons divers, qui ont permis à cette politique de s'installer et de s'enrichir. Sans constituer un corps nouveau et une filière au sens administratif du terme, ces professionnels, détenteurs d'une culture et d'un savoir-faire spécifiques, se sont installés dans le paysage administratif et local sous des formes très diverses mais sans réelle reconnaissance de la spécificité et de la difficulté de leurs missions, et sans cadre d'emploi cohérent et clairement identifié. Cette diversité d'origines et de parcours professionnels est cependant une richesse incontestée pour la politique de la ville.

- **Structurer la communauté professionnelle.**

Relativement à d'autres professions, le milieu des professionnels de la politique de la ville est encore relativement peu structuré. En fédérant progressivement divers réseaux régionaux de chefs de projet, l'Inter Réseaux DSU⁵³ est devenu cependant un interlocuteur des instances nationales de la politique de la ville, notamment par la réalisation d'enquêtes visant à mieux connaître les professionnels du DSU et l'actualisation d'un annuaire des professionnels, l'organisation de rencontres thématiques et de journées nationales de réflexion, la diffusion d'informations et d'offres d'emploi via la publication d'un bulletin de liaison, « Corpus DSU ».

D'autres réseaux existent, tels que le réseau AMADEUS⁵⁴ qui rassemble les responsables de missions DSU d'un certain nombre de grandes villes et agglomérations, voire, plus récemment, de départements. Le travail de réflexion de ce réseau⁵⁵ contribue également à la connaissance de l'évolution de la prise en compte de la politique de la ville dans les collectivités locales, ainsi que de l'articulation des différentes échelles de territoires dans l'organisation des équipes DSU.

Ces pôles de structuration du mouvement professionnel méritent d'être soutenus, tant il est vrai qu'il ne saurait y avoir de véritable reconnaissance du métier de chef de projet sans organisation véritable de la profession.

⁵³ Association des professionnels du développement social urbain, regroupant environ 400 adhérents au plan national et fédérant 16 associations régionales. Elle est soutenue financièrement par la DIV.

⁵⁴ Association des Missions d'Aménagement, de Développement Economique, Urbain et Solidaire, rassemblant les directeurs de missions DSU intégrées dans les organisations municipales de grandes villes ou d'agglomérations (Nantes, Mulhouse, Lyon et Courly, Grenoble, Strasbourg, Dunkerque, Toulouse, Montreuil, Aix, Orléans...), ou départementales (Essonne)

⁵⁵ cf. rapport sur les missions de DSU dans 10 villes de France (TETRA, mai 1996)

- **Préserver la diversité du milieu professionnel des chefs de projet et des équipes opérationnelles en laissant la possibilité de choisir entre divers statuts .**

Nous l'avons vu, ces professionnels exercent leur fonction sous des statuts très divers, mais le plus souvent précaires, sans qu'émerge en leur sein une revendication commune à la création d'un statut particulier. La majorité des professionnels DSU sont en effet contractuels de la fonction publique territoriale, surtout dans le cas des responsables d'équipes⁵⁶.

On note cependant une progression du nombre de fonctionnaires territoriaux, qui se répartissent entre les trois filières de la fonction publique territoriale, majoritairement la filière administrative (administrateurs, directeurs ou attachés), la filière technique (ingénieurs subdivisionnaires), et plus rarement la filière animation⁵⁷.

Pour autant, il n'y a pas de position clairement majoritaire chez les professionnels concernés pour intégrer la fonction publique territoriale. L'attachement aux missions prime le plus souvent sur la question du statut et, si beaucoup mettent en avant l'intégration comme solution de sortie de la précarité, d'autres redoutent la fonctionnarisation, synonyme pour eux d'une perte de marge de manœuvre et d'envergure de la fonction.

- **L'intégration dans la fonction publique :**

- Elle doit s'accompagner d'une reconnaissance de cette profession au sein des corps des différentes fonctions publiques...

Si la crainte de la «fonctionnarisation » évoquée par certains contractuels peut sembler non fondée ou excessive, il n'en est pas moins vrai que les logiques qui président aux déroulements de carrières professionnelles des différentes fonctions publiques s'adaptent mal au développement d'un professionnalisme de la politique de la ville. Le souhait pour un cadre de la fonction publique d'approfondir durablement un domaine, encore considéré comme trop généraliste pour donner lieu à la création de filières, risque de l'enfermer dans un niveau de fonction de base et de bloquer sa progression de carrière. A l'inverse, la mobilité, voire la volatilité de certains fonctionnaires dans leurs postes successifs, est incompatible avec toute

⁵⁶ 54% des responsables et 37% des membres des équipes DSU sont contractuels de droit public (enquête Inter-Réseaux DSU auprès de 160 équipes MOUS, juin 2000)

⁵⁷ cf. enquête CNFPT sur les emplois territoriaux (janvier 2000) : 74% des responsables d'équipes qui sont fonctionnaires sont issus de la filière administrative, 21% de la filière technique, 5% de la filière animation

professionnalisation. Cette politique n'est pas d'essence administrative et elle s'accommode mal du principe de polyvalence prôné dans l'encadrement de la fonction publique.

Reconnaître la professionnalité des personnels de la politique de la ville doit permettre aux personnes concernées d'envisager une progression de carrière dans le secteur du développement social urbain en abordant ses différents aspects et en évoluant au sein des différentes institutions qui en sont responsables.

La politique de la ville constitue à ce titre une filière professionnelle en tant que telle, même si elle ne fait pas l'objet d'un cadre administratif particulier. Des « comités de filière », réunissant des experts et responsables des différentes institutions en charge de la politique de la ville, devraient être créés pour évaluer le cursus professionnel des cadres de la fonction publique d'Etat et territoriale et leur permettre un déroulement de carrière conforme à leur parcours professionnel.

- ...et de la prise en compte, à son juste niveau de l'apport d'expérience professionnelle lors de l'intégration dans la fonction publique d'Etat ou territoriale.

Les professionnels contractuels, qui souhaitent intégrer la fonction publique ont vocation à bénéficier de l'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques, établi le 26 juin dernier, qui permet, sous certaines conditions, notamment d'ancienneté dans la fonction exercée, la titularisation sur titre. Les choix offerts aux agents qui occupent des postes de responsabilité de haut niveau, et en particulier celle de conduire des procédures contractuelles lourdes, doivent traduire la reconnaissance du niveau des fonctions occupées.

L'ouverture des corps des deux fonctions publiques doit être assez large pour permettre aux professionnels de la politique de la ville d'accéder par voie de concours aux premiers niveaux de grade des corps d'encadrement supérieur et, en particulier, à ceux des administrateurs territoriaux et à ceux de l'encadrement supérieur des corps de l'équipement, de la jeunesse et des sports, et des affaires sociales.

Au-delà même des personnels de la politique de la ville, l'organisation d'une meilleure fluidité entre les différentes fonctions publiques nous semblerait une disposition importante, qui permettrait d'enrichir les différentes cultures professionnelles.

La création d'une troisième voie d'accès aux concours de la fonction publique territoriale, décidée par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999, pourrait également être ouverte aux personnels de la politique de la ville, actuellement employés par des associations supports.

Enfin, la réflexion actuellement engagée sur l'aménagement des concours d'accès aux fonctions publiques, et notamment ceux relatifs à la fonction publique territoriale, dans le cadre d'un travail commun entre la DGCL et le CNFPT, doit intégrer les acquis de la politique de la ville et des politiques urbaines.

Des options aux concours portant sur la politique de la ville et les politiques urbaines pourraient être créées pour mieux prendre en compte ces dimensions importantes de l'activité des collectivités et permettre l'intégration de personnels qualifiés en ces domaines.

- **L'intégration dans la fonction publique ne répond cependant pas à la question de la diversité.**

Constamment en renouvellement, à la jonction des questions économiques, sociales et urbaines, à l'écoute des évolutions de la société dans sa diversité, la politique de la ville a un besoin vital de professionnels issus de cultures et d'apprentissages divers. Le maintien d'un métissage du milieu professionnel de la ville, réunissant fonctionnaires titulaires et agents contractuels, nous semble indispensable à la vitalité et au professionnalisme de cette politique. Les agents contractuels en place doivent pouvoir choisir entre intégration par voie de concours réservé dans la fonction publique territoriale ou d'Etat et maintien de leur statut de contractuel. Parallèlement, la fonction de chef de projet ou de directeur de Grand Projet de Ville doit pouvoir être confiée indifféremment, et sur les seules références à l'engagement, à la qualification et à la compétence, à un fonctionnaire ou à un agent contractuel recruté à cet effet

Cette double nécessité - diversité et professionnalisation - ne trouve de réponse que si l'on adapte le statut des personnels contractuels au statut contractuel de la politique de la ville, et que l'on facilite le nomadisme professionnel entre les divers lieux de sa mise en œuvre.

- **Il est nécessaire d'adapter le statut des personnels contractuels au statut contractuel de la politique de la ville pour garantir cette diversité et sécuriser les personnels...**

La situation actuelle est doublement paradoxale. Alors que l'on prône justement la traduction concrète du partenariat dans des structures... partenariales réunissant des personnels issus des rangs des différentes parties au contrat, les lois du 30 juillet 1987 et du 26 janvier 1984 interdisent à l'Etat et aux collectivités territoriales de mettre des agents contractuels à disposition des GIP-DSU, qui symbolisent le partenariat, au motif que leur recrutement ne peut être justifié que pour leurs besoins propres et dans des limites précisément énumérées par les textes. Les différents partenaires sont alors contraints de ne mettre à disposition que des fonctionnaires titulaires, quelles que soient leur qualification et leur motivation, et de compléter les équipes par des recrutements directs de contractuels par le GIP. C'est ainsi que les équipes qualifiées et motivées de Marseille se sont trouvées exclues des structures opérationnelles de partenariat.

Le second paradoxe tient dans le décalage de durée des deux types de contrats. Les contrats de ville sont conclus pour une durée de sept ans alors que les personnels contractuels que l'on recrute pour les mener à bien dans la continuité et les évaluer voient en fonction de la même loi, la durée de leurs contrats limitée à trois ans. Ces contrats sont certes renouvelables mais par reconduction expresse. Cette éventualité d'une possible interruption de leur activité, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une carence professionnelle, fragilise les personnes et réduit l'envergure de leur mission en interdisant pratiquement tout investissement qualifiant.

Cette situation est en contradiction manifeste avec l'esprit de la politique de la ville et ses bases contractuelles.

Nous proposons :

- **un assouplissement des lois du 30 juillet 1987 et du 26 janvier 1984 afin de permettre la mise à disposition d'agents contractuels, par l'Etat et les collectivités locales, auprès des groupements d'intérêt publics dont ils sont partenaires,**
- **de fixer le terme du contrat de travail des agents contractuels au terme des procédures contractuelles de contrat de ville ou de grand projet de ville qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. A défaut d'une telle dérogation à la règle générale, il serait nécessaire d'inverser le principe de renouvellement des contrats en leur conférant un caractère tacite sauf dénonciation expresse, et ce jusqu'au terme de la procédure contractuelle.**

-...et souhaitable de mettre en place des « filets de sécurité »

Il est légitime qu'à l'occasion de changements locaux, des responsables souhaitent choisir leur encadrement supérieur, comme c'est d'ores et déjà le cas pour les secrétaires généraux. Lorsqu'ils sont concernés par ces évolutions, les postes de responsables de la politique de la ville sont alors considérés, *de facto*, comme ayant les caractéristiques d'emplois fonctionnels. Mais alors que des dispositions permettent d'assurer la continuité professionnelle des hauts fonctionnaires territoriaux, les personnels contractuels ne disposent pas des mêmes possibilités et peuvent perdre leur emploi sans avoir, pour autant, failli à leur mission. Il nous semblerait équitable de prendre en compte cette double nécessité de laisser aux collectivités le libre choix de leurs collaborateurs les plus proches, et de soutenir les professionnels dans et pendant leur recherche d'un nouvel emploi. L'existence du vivier que nous abordons plus loin, peut contribuer à cet appui, mais il nous apparaît important et conforme à l'esprit du co-mandatement des responsables des équipes opérationnelles de la politique de la ville, de mettre en place un dispositif permettant de réduire la précarité de leur situation.

Nous proposons d'approfondir la faisabilité d'une structure commune à l'Etat et au CNFPT qui permettrait de porter financièrement, pendant une durée qui ne devrait pas excéder six mois, les responsables d'équipes de projet qui auraient perdu leur emploi dans les circonstances évoquées plus haut. Ils pourraient, pendant cette période, être mis à disposition de services spécialisés de l'un ou l'autre des partenaires, ou encore, de centres de ressources.

- **Favoriser le nomadisme professionnel et identifier un vivier de compétences.**

La professionnalisation passe par la diversification des parcours professionnels des personnes. Plus la pratique est diverse, plus le niveau d'expertise et la maturité sont élevées. Cette considération générale est valable pour tous les métiers quels qu'ils soient, et prend un relief particulier dans le cas de professionnels de la politique de la ville. En effet, elle met en jeu des acteurs très différents intervenant chacun avec leur logique propre, Etat, collectivités territoriales, organismes bailleurs, services publics. Il faut pouvoir passer aisément et sans risque d'une institution à l'autre.

Par ailleurs, elle est l'objet d'une quête constante d'approfondissement de la part des professionnels ; l'expérience de terrain, et la pression de l'action qu'elle comporte, doivent être équilibrées par des phases de conceptualisation et de réflexion qui contribuent au renouvellement des idées. La politique de la ville en effet, ne cessera, vraisemblablement jamais de s'interroger, de s'enrichir et de s'évaluer.

Il sera précieux de pouvoir gérer ce milieu professionnel comme un vivier connu de l'ensemble des institutions en charge de la politique de la ville, à l'exemple de ce qui est engagé à l'occasion du recrutement des directeurs de projet des Grands Projets de Ville.

Au-delà en effet de la question du statut, la politique de la ville a besoin d'un vivier de professionnels qualifiés et expérimentés. L'organisation d'un tel vivier – alimenté, animé et formalisé - pourrait d'ailleurs constituer un outil précieux pour la politique de la ville qui souffre aujourd'hui d'une augmentation de la vacance des postes offerts, et doit faire face à une accélération des mouvements internes à la profession. Une réflexion avec les organisations professionnelles, les centres de ressources et les employeurs, permettra de définir les contours et les modalités de constitution de ce vivier.

Dans ce même objectif de diversité et de richesse des parcours professionnels, il faut prendre les mesures nécessaires à une plus grande fluidité des professionnels, au sein de l'ensemble du secteur public : fonctions publiques, bailleurs sociaux, établissements publics intervenant dans la politique de la ville...

A partir des débats du groupe de travail, des différentes contributions et des points de vue exprimés par les professionnels, les chercheurs et les représentants d'institutions engagées dans la mise en œuvre de la politique de la ville, la mission s'est attachée à préciser un cadre d'action pertinent pour les professionnels de la politique de la ville, à définir les fondamentaux de leurs métiers et à proposer des moyens pour construire une communauté professionnelle.

Les différentes propositions ont pour ambition d'engager concrètement ce « chantier ». Nous avons conscience qu'elles n'épuisent pas le sujet, qu'elles ne constituent pour certaines qu'un point de départ. Il s'agit également pour les acteurs s'en saisir pour construire à tous les niveaux les transformations indispensables à un exercice optimal de ce métier complexe et soumis à des adaptations permanentes. C'est une exigence légitime des professionnels et les institutions doivent y répondre. C'est également, et c'est notre conviction profonde, la pierre angulaire de l'efficacité de la politique de la ville.

Deuxième partie

De nouvelles fonctions et de nouveaux métiers pour enrichir le service public

I- La médiation : un révélateur de nouveaux besoins et de nouvelles pratiques sociales

- La médiation, une appellation non-contrôlée
- La médiation, un laboratoire social et l'émergence de nouvelles missions
- La médiation ou l'esquisse d'un nouveau mode opératoire

II- La médiation : une opportunité de modernisation du service public

- Les médiateurs(trices) : des agents potentiels de reconnaissance mutuelle.
- La médiation ou la consolidation de politiques publiques renouvelées.

III- Requalifier les métiers traditionnels

- La médiation, une dynamique de recomposition des métiers traditionnels.
- La pyramide des âges dans le secteur public, une opportunité d'intégration des médiateurs(trices).

IV- Accompagner la professionnalisation des Agents Locaux de Médiation Sociale

- Une cellule nationale de professionnalisation.
- Des parcours de formations renforcées et qualifiants.
- Des conventions de recrutements avec des filières professionnelles.

V- De nouveaux métiers pour répondre à de nouveaux besoins

- Des métiers en gestation ?
- Médiatrice sociale et culturelle : le métier collectif du relais.
- Correspondant de nuit : un métier pour assurer la continuité d'une présence sociale de proximité.

Les mots peuvent parfois se montrer indociles par rapport à leur définition première. Se laissant déporter, ils multiplient les significations - impropres celles-ci le plus souvent - mais qui conduisent à interroger d'autres mots et ainsi à porter un regard neuf sur la marche des choses. Il en est ainsi du terme médiation, qui s'est imposé d'une manière englobante dans la sphère de la politique de la ville, agrégeant des fonctions et emplois nombreux.

Définie et entendue dans son acception première comme un mode alternatif de règlement des conflits par la présence d'un tiers supposé neutre, et par la libre adhésion des deux parties en présence, la médiation peut s'entendre aujourd'hui comme un mode particulier d'intervention d'une institution en tant que telle et tend même à s'établir comme un mode spécifique de régulation sociale. Elle comporte également un rôle de création ou de restauration de liens. Ce faisant, elle interpelle directement le service public dans l'exercice de ses missions.

Ce glissement *de facto* de définition peut s'expliquer en particulier par le nombre important d'emplois concernés, induit par la mise en oeuvre du plan nouveaux services, emplois jeunes. En effet, si à l'initiative fréquente des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance, ces métiers et ces fonctions sont apparus antérieurement à la loi du 16 octobre 1997 - agent d'ambiance, correspondant de nuit, femme-relais, médiateur pénal - la mise en oeuvre des emplois jeunes a débouché sur un véritable engouement dans l'utilisation du terme de médiateur(trice) : les seuls agents locaux de médiation sociale (ALMS) sont aujourd'hui près de 10 000⁵⁸) et 15 000 sont prévus au total dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

Relativement à ces emplois, le choix des rapporteurs n'est pas ici de proposer une étude supplémentaire. Celles-ci sont nombreuses, et le présent rapport s'en est d'ailleurs largement nourri.

Compte tenu des attendus de notre mission, il nous a semblé plus pertinent de considérer - ce à quoi tout le monde s'accorde - que le recours au vocable même de médiation agit à la fois comme un révélateur, un symptôme et parfois comme une réponse nouvelle aux attentes des habitants, des usagers et des citoyens, constitutive en soi d'un nouveau métier.

Notre propos est donc plutôt ici de développer un point de vue - poser un cadre politique - et de proposer des pistes de reclassement des fonctions et savoirs-faire développés à partir de ces emplois, en mêlant deux questions constitutives de notre mission :

⁵⁸ 8500 en juin 1999, source : Direction Générale de la Police Nationale.

- " existe-t-il de nouveaux métiers émergents, notamment dans le domaine des emplois jeunes et de la médiation ?

- comment les métiers traditionnels peuvent-ils évoluer pour s'adapter au nouveau contexte de la politique de la ville et à la territorialisation de l'action publique ? "

Ces deux questions sont pour nous indissociables et il serait erroné, nous semble-t-il, de les traiter séparément au risque d'esquisser des référentiels-métiers, sur la base d'emplois aidés, sans perspective réelle de pérennisation de l'activité. Au risque également de ne pas faire évoluer les métiers traditionnels, notamment par la prise en compte des acquis des activités conduites par les emplois-jeunes. De ne pas en quelque sorte profiter des dynamiques générées par la cohabitation entre emplois-jeunes et métiers traditionnels, ce que Bertrand Schwartz nomme joliment *"les complémentarités polémiques"*.

En effet, la médiation et les emplois développés à partir de ce terme, agissent véritablement comme un laboratoire social et bousculent, ou, en tout cas questionnent de nombreux emplois et services : il s'agit donc bien, nous semble-t-il, d'interroger et de chercher à qualifier ces complémentarités et ces dynamiques nouvelles tout autant que d'ouvrir des perspectives de pérennisation des activités des emplois-jeunes.

Ces deux questions nous paraissent d'autant plus indissociables qu'un nombre important d'emplois-jeunes issus des quartiers exercent des activités relevant du champ de la médiation et de la restauration du lien social, en connection directe avec des métiers traditionnels⁵⁹.

De ces deux pistes de travail, qui relèvent explicitement de notre mission, en découlent deux autres, qui irriguent d'une certaine manière l'ensemble des problématiques posées par la question des métiers émergents et celle de l'adaptation des métiers traditionnels :

- la première est relative aux perspectives professionnelles des personnes, aujourd'hui titulaires d'un contrat emploi-jeune et exerçant des activités ayant trait à la médiation et au lien social : notre souci est de leur éviter les impasses, les formations trop étroites, et de leur permettre mobilité et progression professionnelle. L'empirisme (par définition

⁵⁹ Une étude de la DARES en date du 14 février 2000 établit que "sur la totalité des embauches d'emplois-jeunes effectuées en 1999, 9,3% ont été des recrutements de jeunes habitant en zones sensibles. Six catégories d'emplois dépassent plus ou moins largement cette moyenne. Il s'agit des emplois d'agents de sécurité, où 18,4% sont des jeunes de quartiers sensibles, d'agents d'accompagnement ou de sécurité dans les transports (15,2%), de médiateurs locaux ou familiaux (14,7%), d'emplois d'aide à la gestion locative (14,8) d'assistants aux personnes autres que personnes âgées ou handicapées (11,7%)"

inélucltable) qui a conduit à la définition de nombreux postes ne doit pas mécaniquement déboucher sur la construction de filières établies sur le même mode.

- la deuxième concerne la construction d'un service public, reflet de la société. Notre analyse est que le recours à la médiation, et le développement d'emplois s'y référant , soulignent dans une certaine mesure, en cherchant d'une manière connexe à la combler, la rupture sociale et culturelle intervenue entre les institutions et une certaine catégorie de la population, en l'occurrence celle des quartiers populaires.

C'est en considérant ces enjeux croisés que nous avons appréhendé la médiation, dans ses différentes acceptions, nous proposant ainsi d'interroger cette notion avant tout au regard de l'enjeu que représente la modernisation du service public, particulièrement dans et pour les quartiers populaires. Cela nous conduit à poser d'une manière différente la question de l'émergence de nouveaux métiers, et partant celle de la constitution éventuelle de cadres d'emplois spécifiques.

Notre conviction est que, dans de nombreux cas, grâce à l'opportunité que représente pour les employeurs publics le dispositif emplois-jeunes, la médiation s'est construite comme une réponse de l'institution avant d'être une demande de l'usager et de l'habitant. Dans d'autre cas - "les femmes relais" notamment - des métiers nouveaux émergent de pratiques sociales directement portées par les habitants eux-mêmes. La question se pose alors de leur consolidation et de leur reconnaissance par les usagers et les pouvoirs publics. Le mode d'interrogation de l'ensemble de ces emplois diffère donc en fonction de la nature des employeurs actuels, des politiques de ressources humaines qui seront développées, et des cadres d'emploi envisageables. Il conduit à interroger différemment les activités développées à partir d'une commande publique et celles générées par "une commande sociale". En ce sens, la médiation sociale et culturelle renvoie parfois à un métier nouveau, parfois à une fonction spécifique ayant vocation à être intégrée dans les procès de travail traditionnels.

I- La médiation : un révélateur de nouveaux besoins et de nouvelles pratiques sociales.

Effet de mode ou pas, réductible ou non à l'air du temps, les mots surgissent rarement par hasard et sans vouloir réduire notre propos à un questionnement sémantique, la médiation, en ce qu'elle s'est imposée dans la sphère de la politique de la ville, nous semble avant tout constituer un révélateur. A double titre : à la fois en mettant à jour des besoins nouveaux mais aussi en qualifiant une tentative de résolution de certains dysfonctionnements des services publics.

- **La médiation, une appellation non-contrôlée.**

Antérieurement au dispositif nouveaux services, emplois-jeunes - les expériences des grands frères et celles des agents d'ambiance dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix - étaient évoqués *"les métiers de la tchache"*. Hors les rares dérives qui ont pu chercher à acheter la paix sociale en neutralisant par l'emploi public les jeunes leaders de bande, ces fonctions préfiguraient pour une part les emplois actuels dits de médiation sociale, notamment ceux qui consistent à occuper l'espace public et/ ou les espaces dévolus au public.

Le contexte actuel a permis un développement et une réorientation importante de ces postes, leur offrant, par un certain effet de masse, une visibilité plus grande. Ce contexte présente les caractéristiques suivantes :

- la mise en oeuvre d'un dispositif d'emplois aidés dans la sphère publique : le plan nouveaux services, emplois-jeunes a permis et permet une accélération et un développement important de nouveaux modes d'intervention dans des secteurs divers,
- l'émergence de réponses nouvelles issues de pratiques associatives et/ou municipales, antérieures au dispositif emplois-jeunes : "le terrain" a fabriqué des réponses à des besoins nouveaux, indépendamment des dispositifs de soutien.
- la réorientation de certaines politiques publiques et notamment celle de sécurité, à travers en particulier les Contrats Locaux de Sécurité, qui ont permis d'établir des diagnostics précis de la réalité d'un territoire et de mettre à jour des besoins spécifiques.

Dans le domaine judiciaire, la médiation familiale est une forme déjà relativement ancienne et structurée d'intervention. La médiation pénale fait quant à elle l'objet d'un encadrement codifié, qui ne débouche pas sur l'exercice d'une profession

mais sur celui d'une fonction déléguée,⁶⁰ soumise à décision de justice (on parlera de légitimité déléguée du médiateur) : elle agit dans ce cadre, au sens propre, comme une tentative de conciliation entre deux parties sous l'égide d'un tiers. Le texte de 1993 fait de la médiation pénale un mode d'exercice de l'action publique au même titre que le classement sec ou la poursuite. Le développement des nouveaux modes de gestion des conflits dans le cadre des maisons de justice et du Droit répond à l'objectif d'améliorer la réponse judiciaire par une réponse de proximité alliant un traitement social au traitement judiciaire du contentieux. D'autre part, la volonté de faciliter l'accès au droit et aux services de justice justifie le recrutement récent de deux mille agents de justice dans le cadre des emplois jeunes.

Suite aux décisions du Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999, les fonctions de délégué(e) du médiateur de la République dans les quartiers populaires ont suscité l'intervention de tiers entre l'administration et l'usager et permis de faire appel à de nouveaux intervenants issus de la société civile. Il est d'autres domaines où la médiation agit pleinement et constitue l'essentiel d'une activité professionnelle (voir infra "*de nouveaux métiers*").

Pour le reste, cette notion et sa déclinaison en terme de fonction - "médiateur" arboré au dos d'un blouson - est le plus souvent :

- trop générale : elle agrège des emplois aux finalités sociales très diverses,
- partielle : elle ne nomme pas les activités sur lesquelles une fonction de médiation s'adosse parfois,
- impropre : le rôle du tiers neutre et la résolution du conflit ne sont pas toujours au coeur de l'intervention,

De fait et dans la plupart des cas, elle masque les réalités professionnelles des emplois concernés et ne permet pas d'interroger explicitement à la fois les champs d'intervention et la nature des fonctions exercées. Entre un agent de proximité, qui arpente l'espace public pour prévenir et éventuellement résoudre certains troubles, et un médiateur du livre ou un ambassadeur du tri, dont les fiches de poste comportent pour tous les trois une mission de médiation, quelles perspectives professionnelles communes peuvent être établies ?

L'intitulé des postes montre d'ailleurs la disparité des fonctions et missions exercées, sous le label d'Agent Local de Médiation Sociale (ALMS), et au delà de ce

⁶⁰ à des associations ou des personnes à titre bénévole.

label⁶¹. La cellule nationale d'appui à la professionnalisation des emplois-jeunes, mise en place par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, n'a d'ailleurs pas considéré la médiation comme un secteur à part entière, constituant en soi et indépendamment d'un secteur d'activité, une famille possible de métiers.⁶²

Cette appellation est trop générique, y compris nous semble-t-il, relativement aux Agents Locaux de Médiation Sociale. Par circulaire en date du 15 décembre 1997, signée des ministres de l'Intérieur et de la Défense, le gouvernement a institué ce type d'emplois, qui relèvent du champ de la sécurité et sont programmés dans le cadre des contrats locaux de sécurité (CLS). S'il était nécessaire d'encourager initialement au développement d'activités visant à *"intervenir sur le sentiment d'insécurité en facilitant les relations sociales et en développant les dispositifs préventifs"*, les réalités professionnelles développées sous ce sigle sont trop hétérogènes pour caractériser l'émergence d'une fonction unique, voire d'un métier nouveau. Par ailleurs, hors le label ALMS, un certain nombre d'emplois jeunes exercent des missions de médiation sociale, notamment lorsque le lien entre ALMS et contrat local de sécurité a conduit les employeurs à refuser ce label trop connoté "sécurité" à leurs yeux.

La médiation renvoie de fait, telle qu'elle est utilisée aujourd'hui, à des réalités et des pratiques diverses, faiblement codifiées - nécessitant d'ailleurs des réflexions complémentaires sur les cadres déontologiques d'exercice - et régies par des logiques de différentes natures. Ce qui conduit le plus souvent à parler des médiations au pluriel.

Ces médiations se définissent le plus souvent par leur champ d'intervention : social, familial, culturel, pénal, éducatif et sur celui de la prévention et de la tranquillité publique.

Ceci étant, au delà de la diversité de leurs pratiques, de leurs techniques et de leurs domaines d'intervention, les médiations révèlent toutes une intention politique, que nous avons qualifiée de mode nouveau de régulation sociale : il s'agit, dans la

⁶¹ Une étude réalisée en Ile-de-France, portant sur les emplois de médiation relève, sans prétention à l'exhaustivité, les intitulés de postes suivants : "agent de médiation et d'information, médiateur inter-générationnels, animateur multimédia, agent de service d'ambiance et de gestion de l'espace, animateur de la qualité de l'espace public, agent d'ambiance et de netteté, agent d'information et de service, agent d'ambiance et de sécurité, assistante de vie, accompagnateur de personnes dépendantes, agent de prévention et de sécurité, médiateur culturels, médiateur sportifs, adjoint éducatifs, agent d'hygiène de rue, agent de gestion locative, médiateur du tri, gestionnaire de lieux culturels et de rencontres, agent médiateur de la vie associative, médiateur de prévention urbaine, agent d'entretien et d'animation d'équipements de proximité, agent de développement des arts plastiques, assistant à l'expression écrite, agent de médiation du patrimoine vert, agent de développement des moyens de prévention du SIDA, agent de développement de la monétique, animateur de nouvelles technologies, de la collecte sélective, gardien de la mémoire vivante, agent accompagnateurs pour les personnes âgées à autonomie limitée, assistant éducateurs périscolaires, etc." EFFECT IF P, Etude sur les emplois de médiation, septembre 1999.

majeure partie des cas, par une présence sociale de proximité, de travailler à la ré-appropriation des normes de la société et à la recreation de liens sociaux, entre les habitants et les institutions, mais également entre les habitants eux-mêmes, entre générations notamment, mais également entre voisins et entre cultures différentes.

La médiation se présente ainsi comme un véhicule de réinvestissement de l'espace public (au sens physique et symbolique) et de sa réappropriation collective. Elle se propose d'agir comme une pédagogie de la vie sociale.

La lutte contre ce que l'on nomme les "incivilités" (on préférera le terme "tensions ou conflits de la vie quotidienne") est, en ce sens, exemplaire de cette nouvelle approche : la médiation vise à s'établir comme une alternative à la judiciarisation de ces comportements et infractions, qui bien qu'officiellement réprimés par les textes dans la majorité des cas, ne sont en réalité pas sanctionnés, et ne trouvent pas de réponse, entraînant par leur accumulation un réel sentiment d'abandon et d'insécurité. Elle repose sur une présence de type préventif et de proximité au double sens du terme : à la fois géographique mais également par la proximité des médiateurs eux-mêmes avec la population concernée. Ce faisant, elle interroge sur la nécessité de trouver des réponses plus collectives et concertées à des phénomènes concernant la société dans son ensemble et interpellant la loi pénale et/ou les normes sociales.

A ce titre, et dans le cas des médiations de quartiers ou communautaires, la légitimité sociale du médiateur est un atout et peut avoir valeur d'exemplarité. Dans ce cadre, la médiation s'inscrit dans un contexte de délitement des liens sociaux et traduit un besoin important de dialogue et de communication, qui dépasse la relation entre habitants et institutions pour concerner au premier rang les relations entre habitants : lutte contre le bruit et les nuisances, conflits de voisinage, rassemblements de jeunes dans les espaces publics, etc.

Elle représente une réponse au sentiment de solitude et d'abandon, souvent exprimé par les résidents de ces quartiers, et par le désarroi qui les anime face à une vie sociale quotidienne qui n'est plus régie par des codes et des repères admis et partagés par tous. Elle vise à promouvoir une compréhension entre les parties et à restaurer un contact "civilisé" par un travail sur les termes du conflit, et la recherche d'un accord entre les protagonistes sur l'application d'une règle.

⁶² elle renvoie pour l'essentiel les activités des ALMS à un secteur intitulé "prévention et sécurité du cadre de vie".

- **la médiation, un laboratoire social et l'émergence de nouvelles missions.**

Si la prévention et la résolution des conflits constituent le plus souvent le point de départ de l'instauration d'une démarche de médiation et/ou du recrutement de médiateurs(trices), les fonctions mises en avant sont multiples.

Le travail de terrain conduit par *Moderniser sans exclure* sur de nombreux sites a permis une étude fine et un recensement précis des actes professionnels réalisés par les emplois-jeunes (au cours d'entretiens nombreux et de confrontations entre jeunes et employeurs)⁶³. Résultantes de ses observations, Bertrand Schwartz distingue huit grandes missions, véhiculées par la médiation sociale, qui renvoient toutes d'une certaine manière à la pédagogie active de la vie sociale qui tend à s'instaurer aujourd'hui à travers ces emplois.

Ces missions sont :

- le rétablissement de la tranquillité publique
- l'organisation de la prévention
- la veille sociale
- la restauration du lien social sur le quartier
- l'évolution des services
- l'éducation à la citoyenneté
- l'organisation d'activités générant du lien social
- l'exploration des coûts des effets néfastes (esquisses d'évaluation des économies réalisées par l'évitement des dégradations et autres dysfonctionnements).

Ces missions sont à caractère collectif et social et recouvrent les réalités professionnelles des médiateurs(trices) sociaux. A travers l'exercice de ces missions, les médiateurs(trices), qu'il s'agisse d'emplois-jeunes labellisés ALMS, de femmes-relais ou de correspondants de nuit, développent de fait des services à la personne. Et par exemple, des correspondants de nuits, dont les fonctions sont d'assurer une veille à la fois technique et sociale et de prévenir les troubles à la tranquillité publique, peuvent contribuer également à répondre à un besoin d'écoute, de dialogue et de considération. Ainsi, à La Rochelle, un correspondant de nuit rend régulièrement visite le soir à une personne isolée, qui trouve auprès de lui, quelqu'un à qui parler, un réconfort, une réassurance.

Mise en oeuvre suivant une logique de réponse à des dysfonctionnements sociaux, les différentes médiations révèlent des besoins individuels, qui ont notamment trait à l'accompagnement social et à l'accès aux droits.

Certains travaux d'évaluation sur site ont été réalisés (par exemple, s'agissant des femmes-relais en Seine-Saint-Denis et des agents locaux de médiation sociale à Angoulême), qui permettent de mettre à jour les acquis de ces pratiques nouvelles et les effets induits sur les territoires concernés. Mais ces travaux s'intéressent en général d'une manière connexe et uniquement connexe aux interactions avec les métiers traditionnels.

Pour certains d'entre eux, ces emplois comptent bientôt trois années pleines d'exercice : des évaluations de plus grande ampleur peuvent aujourd'hui être conduites, portant sur l'ensemble des intervenants sur un quartier.

La Délégation Interministérielle à la Ville se propose de réaliser de telles évaluations, afin d'organiser un regard croisé entre les professionnels concernés (nouveaux emplois et emplois traditionnels) et les usagers de ces services nouveaux. Des enquêtes d'opinion seront réalisées, ainsi que des travaux de recherche sur des sites significatifs.

Une piste de pérennisation des activités conduites par ces emplois consiste à explorer plus précisément le développement des services à la personne dans les quartiers populaires, notamment pour les populations à faible revenus. A notre connaissance, aucune donnée n'est disponible sur les niveaux de service offerts dans les quartiers de la politique de la ville. Il y a là un champ d'exploration important.

Les besoins révélés par la médiation concernent en effet également le secteur des services à la personne, et ceux-ci constituent une piste importante de pérennisation des activités et des emplois. Nous proposons que la création de dispositifs de solvabilisation de la demande soit étudiée et engagée.

- **la médiation ou l'esquisse d'un nouveau mode opératoire.**

Qu'elles soient de quartier, sociale, familiale ou culturelle, les médiations augurent de relations nouvelles entre les usagers et les services publics, entre l'habitant et la ville. Indépendamment de la nature de leur employeur (un service public d'Etat, une collectivité locale ou une association) les médiateurs(trices) génèrent par leur présence informelle et constante, une disponibilité réelle.

⁶³ voir en annexe le compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 15 février 2000.

Ils suggèrent *a priori* une capacité d'empathie, offrent de l'écoute et du dialogue, non régis par un pouvoir de coercition ou de sanction. Leur action s'établit en dehors de toute relation de pouvoir. Ils permettent la recherche de réponse immédiate, sous forme notamment d'information, d'orientation et éventuellement d'accompagnement, voire même de traitement du problème posé. En d'autres termes : ils offrent de la considération et disposent de l'accès à l'information.

La médiation agit de deux manières, le plus souvent liées :

- elle est d'initiative : "le médiateur" va au contact, l'institution employeuse est mise en avant (mairie, transporteurs, associations support, etc) : il s'agit notamment des agents locaux de médiation sociale dans la diversité de leur dominante de poste et d'employeur.
- elle est de saisine : le médiateur est saisi par un particulier ou une institution pour régler un litige ou un conflit ou faciliter une relation : il s'agit notamment de l'intervention des femmes-relais ou des correspondants de nuit pour une partie de leur travail.

La médiation apparaît à ce titre comme une intervention de type public ou para-public, a-bureaucratique et non assujettie aux normes sectorielles de traitement des institutions. Elle constitue le support d'un mode opératoire nouveau, qui est aujourd'hui porté par des personnels spécifiques, hors cadre d'emploi traditionnel : l'offre va au devant de la demande ; la demande est considérée dans sa diversité de nature et d'origine.

Ce mode opératoire nouveau nous semble constituer "la plus value sociale" majeure de ces emplois. Il interroge fortement de nombreux métiers traditionnels, notamment ceux du travail social, absorbés par les tâches de gestion de procédures, et plus largement les métiers de contact direct avec l'utilisateur ou l'ayant-droit.

Cette médiation d'action s'est construite d'une manière empirique, tout particulièrement en ce qui concerne les agents locaux de médiation sociale, et tient pour une large part à la connaissance du terrain et des "usages" du quartier par les jeunes eux-mêmes, recrutés non pas essentiellement, mais le plus souvent, sur des compétences de type biographique. De fait, hors quelques dérives et erreurs de recrutement, ce type d'intervention tient à "la fraîcheur" même des jeunes recrutés, qui mettent leur énergie, leur disponibilité, leur proximité et leurs convictions au service de leurs missions et apparaissent ainsi potentiellement efficaces.

Ceci étant, les fonctions nouvelles qui portent ce mode opératoire nouveau posent plusieurs questions, de nature différente :

- la première concerne l'insuffisante définition des missions dévolues à ces intervenants (en particulier les agents locaux de médiation sociale), ce qui peut laisser la place à toutes les dérives possible, notamment sécuritaires, et génère parfois un sentiment d'inutilité chez les recrues (quelquefois réduites à arpenter sans consigne l'espace public), même si *a contrario* on a pu voir dans certains cas les agents locaux de médiation sociale faire preuve de dynamisme, d'initiative et d'adaptation pour faire évoluer et préciser leur fonction au gré des contacts avec les partenaires et en rapport avec la demande sociale. Ces insuffisances et les difficultés qu'elles induisent sont fréquemment confortées par la faiblesse, voire l'absence de formation dispensée (aide à la prise de poste et formation continue), mais également par le déficit d'encadrement régulièrement observé.

- une autre question se pose, celle de la permanence possible d'un cadre d'emploi spécifique et externalisé. Compte tenu précisément de leur situation périphérique par rapport à la structure qui les emploie (y compris lorsqu'il s'agit d'associations support) un certain désenchantement pointe chez bon nombre de médiateurs(trices), les agents locaux de médiation sociale pour l'essentiel ; il porte sur l'absence de prise en compte de leurs suggestions et leurs propositions d'amélioration des services, et sur le cadre étroit d'intervention qui est le leur. Un agent de proximité a besoin, pour sa crédibilité et pour l'efficacité de son travail, que les dysfonctionnements qu'il constate ou révèle soient corrigés et d'être informé en retour des suites données aux doléances dont il est saisi, ce qui n'est pas toujours avéré, et montre les limites de l'intervention de médiation. De ce fait, si de nombreux jeunes parlent facilement de leur emploi comme d'un métier, peu affirment vouloir poursuivre au terme de leur contrat, et nombreux sont ceux qui s'orientent vers des métiers connexes à leur activité actuelle, en particulier dans le champ du travail social et de l'animation, ou en liaison avec leur employeur. S'il n'est pas souhaitable, comme nous l'avons dit, de faire de la médiation une filière en tant que telle, elle constitue un apport très novateur dans un parcours professionnel, à la condition qu'elle soit exercée dans un contexte encadré.

L'exercice de la fonction, à la périphérie de l'organisation employeuse, débouche dans la majeure partie des cas, sur un encadrement faible et un management très inégal des équipes, ce qui ne va pas sans interroger la nature même de la commande et du mandat confié aux médiateurs(trices). Une réflexion sur la qualité de l'encadrement, son renforcement, et sa qualification, est à ce titre indissociable de celle relative à la pérennisation de l'activité de médiation.

Le besoin d'un tuteur est largement exprimé afin d'assurer un accompagnement du jeune pour la régulation, le repérage des dysfonctionnements, l'échange sur les pratiques, le suivi des actions. Ce tutorat peut également concerner le

projet personnel d'insertion professionnelle, et se décliner sous la forme d'un parrainage, par un travailleur social, du jeune médiateur qui souhaite s'orienter vers les métiers du social.

Nous proposons qu'un parrainage par un travailleur social des emplois-jeunes exerçant leur activité dans le secteur de l'accompagnement social et qui souhaitent s'orienter vers les métiers du travail social soit recherché et proposé.

Sur certains sites comme Rennes, des pratiques intéressantes de supervision extérieure ont été mises en place (avec le recours à un psychologue), afin de permettre des échanges collectifs sur les pratiques et les formes de soutien.

- la troisième question tient à la professionnalité de ces emplois, aux problèmes de frontières professionnelles entre ces fonctions émergentes et des métiers qualifiés, notamment ceux du travail social et de l'animation, mais également aux effets de substitution qui pourraient voir le jour entre ces fonctions émergentes et les métiers traditionnels, en ce qui concerne tout autant la nature de l'intervention, le public visé, la période ou le territoire d'intervention.

- la quatrième est de nature plus explicitement politique, et réside dans le fait de sous-traiter d'une certaine manière la résolution de situations difficiles à des personnels dont le seul viatique initial est l'appartenance aux quartiers ou le fait de les connaître.

Il y a là une tentative paradoxale, qui consiste à créer de la proximité entre les institutions et les usagers par une forme "officialisée" de mise à distance, la création de corps intermédiaires nouveaux entre les institutions et une certaine partie de la population. Certains parlent à cet égard de risque « d'ethnisation » de la fonction de régulation sociale au sein des quartiers populaires. Cette réalité est jugée stigmatisante par de nombreux médiateurs(trices), qui regrettent eux-mêmes le manque de mixité de leurs équipes et craignent d'être enfermés dans des sous métiers réservés à certains publics, et sans véritable perspective.

Les enjeux sont importants, nous semble-t-il, et des réponses apportées à ces questions dépend l'avenir de ces missions nouvelles. Pour notre part, elles nous conduisent à interroger le service public sur sa capacité à intégrer à la fois ce mode opératoire nouveau, mais aussi une part importante des personnes qui l'exercent actuellement.

II- La médiation : une opportunité de modernisation du service public.

Au sein du modèle républicain français, le service public est souvent présenté comme étant à la fois constitutif et créateur de lien social. Il est d'autant plus facilement présenté ainsi que notre société moderne est également marquée, notamment dans les quartiers populaires, par l'effondrement des formes traditionnelles d'encadrement social qu'étaient les mouvements d'éducation populaire, l'appartenance partagée à une culture politique et à un milieu social. Le service public représente bien souvent la dernière norme présente dans le quartier, qui relie celui-ci à la marche commune de la société. Mais cette fonction se révèle dans bien des cas purement déclamatoire, et les services publics sont soumis à des injonctions paradoxales : tenus à une plus forte rentabilité et de plus en plus souvent soumis à la concurrence du marché, alors même que leur vocation intégratrice et universaliste est régulièrement réitérée. La préservation et l'adaptation du modèle français de service public est d'ailleurs un des enjeux importants du débat sur le modèle européen de société.

- **les médiateurs(trices) : des agents potentiels “de reconnaissance mutuelle”.**

Les services publics sont aujourd'hui confrontés, en particulier sur les territoires de la politique de la ville, à une remise en cause profonde, qui bouscule leur mode d'intervention. En effet, la rupture entre les institutions et une partie de la population des quartiers dits sensibles, est une des caractéristiques majeures de ces quartiers.

Le délitement du lien social, souvent invoqué, est pour une part un délitement des relations entre une partie de la population et les institutions de la République, qui s'incarnent à travers un certain nombre de services publics. Cette rupture constitue d'ailleurs la définition même des violences urbaines, telles que définies et mesurées par les services de police⁶⁴.

Le recours à la médiation constitue dans ce cadre une tentative de résolution des dysfonctionnements constatés - paradoxalement une mise à distance avons-nous dit: les médiateurs(trices), liés à l'institution mais en situation d'extériorité par rapport à elle, remplissent en quelque sorte une fonction de protection des agents sous statut. (un agent facilitateur de distribution par rapport à un facteur, un agent local de médiation sociale par rapport à un agent commercial dans une gare, etc). La

⁶⁴ échelle de mesure des violences urbaines, établie par Madame Lucienne Bui-Trong, responsable de la section Villes et Banlieues au sein de la Direction Générale des Renseignements Généraux.

médiation privilégie alors une fonction de sécurisation, souvent d'ailleurs mise en avant lors de la création des postes (même si des évolutions interviennent du fait même du travail mené par les jeunes employés dont l'apport réside en particulier dans la capacité à renouer du dialogue).

A ces violences urbaines, dont le service public cherche à se protéger, répondent en écho les violences institutionnelles auxquelles sont confrontés certains usagers, victimes de discriminations de différentes formes. Le médiateur est alors un intercesseur, facilitant l'accès au service, à la prestation et à la norme et évitant ainsi l'engorgement des services et les débordements. Il est aussi celui qui est en mesure d'expliquer les contraintes de l'institution et de la loi d'une part, les spécificités culturelles et sociales des publics d'autre part. Le ressentiment à l'égard des services publics est souvent très important dans les quartiers populaires, où s'installe parfois le sentiment d'être à la fois abandonné et méprisé. Comme cela a pu être montré dans certains diagnostics de sécurité, le sentiment d'abandon et d'injustice ressenti par une partie de la population, et les discriminations dont elle est ou se croit l'objet, sont un élément déclencheur des violences urbaines.

L'espace aujourd'hui dévolu à la médiation réside dans ce front commun de violences partagées - urbaines et institutionnelles - qu'elles soient réelles ou symboliques.

Peu de données chiffrées et actualisées relatives à l'insertion des agents du service public dans les quartiers populaires sont disponibles. Il semble néanmoins avéré - ne serait ce qu'au regard du taux de population étrangère dans certains quartiers- que les habitants de ces territoires sont peu présents dans les services publics. A l'image souvent utilisée du gardien de la paix des années cinquante, tout naturellement et méticuleusement informé de la marche du quartier car marié à la concierge, est renvoyée l'image encore récente du jeune policier passant trois jours en région parisienne pour rejoindre le reste de la semaine sa province d'origine, où réside sa famille. De la même façon, de nombreux établissements scolaires secondaires d'Ile de France connaissent un turn-over très important du corps enseignant, qui habite très rarement la quartier où il travaille (jusqu'à 50% en Seine Saint-Denis chaque année). La mission d'évaluation du plan de lutte contre les violences scolaires (1999) a établi un lien entre ce constat et l'aggravation de la violence dans ces établissements.

Aujourd'hui, il y a une rupture culturelle et sociale forte entre les services publics et leurs usagers des quartiers populaires, une méconnaissance mutuelle et des systèmes de représentations qui entraînent méfiance et défiance. Ce sont ces systèmes de représentations que les médiateurs(trices) sont en train de bousculer.

Des dispositions ont été prises dans le cadre de la politique de la ville pour lutter contre cette rupture entre les institutions et la population et valoriser les agents exerçant dans les quartiers éligibles à la politique de la ville. Notamment à l'occasion du Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999, plusieurs mesures ont été annoncées pour :

- permettre aux agents une meilleure connaissance des territoires sur lesquels ils exercent, par la systématisation de formations "prise de poste",
- "fidéliser" les agents dans les quartiers populaires, en leur octroyant un avantage spécifique d'ancienneté, en majorant la nouvelle bonification indiciaire, en dégageant une enveloppe interministérielle de cent dix millions de francs consacrée aux logements des fonctionnaires,
- favoriser l'accès à la fonction publique des habitants des quartiers , à travers notamment la création de cinq mille bourses sociales au mérite et cinq mille offres de formation rémunérées pour préparer les concours de la fonction publique.⁶⁵

Ces mesures pourront être utilement complétées en développant la valorisation professionnelle de ces agents - des systèmes de reconnaissance, y compris symbolique - et en interrogeant les modalités spécifiques d'exercice des métiers (décharge horaire, réseau d'échanges, etc)

Le Comité Interministériel des Villes a par ailleurs décidé l'élaboration au plan national par les ministères, les établissements publics de l'Etat et les entreprises publiques d'un plan de renforcement de la présence et de la qualité des services publics au bénéfice des quartiers de la politique de la ville, et de détermination de projet de service public de quartier. **Ce plan de renforcement de la présence du service public nous paraît déterminant.**

En effet, il est établi - le rapport Sueur en a largement fait état⁶⁶ - que les quartiers de la politique de la ville - disposent, dans certaines administrations, d'effectifs inférieurs à la moyenne nationale par habitant. Le recours à des emplois dits de médiateurs vient parfois compenser cette moindre présence des services, sans pour autant en assurer pleinement les missions, ou bien en se trouvant en situation d'exercer des missions qui ne correspondent pas à leurs attributions et pour lesquelles ils ne sont pas formés. A cet égard, les travaux de la cellule nationale de professionnalisation des

⁶⁵ voir infra

⁶⁶ "Demain, la ville" Jean-Pierre Sueur, La Documentation Française, 1998.

emplois jeunes ont révélé l'existence de sites dépourvus d'éducateurs de prévention et où les agents locaux de médiation sociale remplissaient des missions s'apparentant au suivi éducatif des publics.

En complément de ces mesures, il nous semble important d'activer davantage encore l'opportunité que représentent les médiateurs(trices) pour faire évoluer à la fois les services publics et les systèmes de représentations : la médiation peut-être un des instruments de la re-qualification des rapports entre les institutions et les usagers.

Nous pouvons d'ores et déjà constater que, dans un certain nombre de services - c'est le cas de La Poste notamment, mais aussi auprès de certaines organisations professionnelles - c'est le cas à la RATP, la méfiance qui avait accompagné l'arrivée de ces emplois aidés, qui pouvaient déposséder les agents en place de leur activités relationnelles et introduire de la précarité, a laissé place à davantage d'ouverture et à des coopérations plus harmonieuses. La même remarque peut-être faite au sujet des adjoints de sécurité de la police nationale. Enfin, sur le territoire de Belfort, le recours à des agents locaux de médiation sociale auprès des services sociaux du département a, semble-t-il, contribué à améliorer la prise en compte par les travailleurs sociaux de publics et en rupture particulièrement difficiles.

Par la diversité de leurs employeurs, les médiateurs(trices) participent de cette fonction de connaissance mutuelle entre populations et agents du service public. Mais la coopération entre ces emplois-jeunes, évoluant sur le même territoire, n'est pas toujours formalisée et ne permet pas de procéder à une capitalisation territoriale des micro changements opérés. Sur certains sites, on a pu repérer jusqu'à six catégories d'emplois jeunes intervenant pour le compte d'employeurs différents dans ce domaine. Il y a parfois une réelle méconnaissance de ces emplois jeunes entre eux alors qu'ils sont amenés à intervenir auprès des mêmes publics, voire sur des territoires identiques ou connexes. Dans certains cas extrêmes mentionnés lors d'un atelier organisé par le Forum Français pour la Sécurité urbaine, des agents locaux de médiation sociale ont fait l'objet de contrôles de la part des forces de police dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en raison du fait qu'ils n'étaient pas connus. Les formations multipartenariales organisées au Mans ou à Angoulême avec le soutien de la politique de la ville ou encore les stages organisés pour les agents locaux de médiation sociale des Mureaux au sein des différents services municipaux et partenaires, préalablement à leur prise de poste, apparaissent comme un moyen d'assurer une approche coordonnée et responsabilisante des situations.

C'est pourquoi, dans le cadre des contrats de ville et à l'initiative du chef de projet de quartier, nous proposons que des rencontres régulières soient organisées et systématisées entre l'ensemble des médiateurs(trices), agents du service public et représentants d'associations d'habitants pour débattre et établir des préconisations à visée locale en vue d'améliorer le fonctionnement des services, de créer des dynamiques d'insertion des services publics dans leur environnement local et d'en faciliter l'accès. Ces rencontres s'inséreraient dans les projets de service public de quartier. Une rencontre nationale sur ce thème pourrait être décidée pour engager ce type de processus et élaborer les outils méthodologiques nécessaires.

- **La médiation ou la consolidation de politiques publiques renouvelées.**

Au-delà de ses effets induits potentiels sur la marche même des services publics, la médiation met à jour un certain nombre de nouveaux besoins collectifs ou à consolider, qui tendent à constituer des politiques publiques à part entière ou une dimension importante de certaines politiques publiques. Celles-ci se dégagent des missions recensées par Bertrand Schwartz.

Il en est ainsi de politiques locales de la tranquillité publique, non réductibles à la prévention et à la sécurité. Celles-ci se caractérisent en particulier par un investissement inter-partenarial de l'espace public, entendu au sens physique du terme, et parfois par la recherche de création de services sur cet espace. L'identification d'interventions différenciées entre ce qui relève de la prévention sociale et spécialisée, et ce qui peut relever d'une politique de tranquillité publique, est de nature à répondre aux demandes des habitants.

Cela nous conduit à proposer – nous le développons dans la troisième partie du présent rapport - que les textes fondateurs de la prévention spécialisée fassent l'objet d'une refonte, visant à assurer la cohérence des objectifs sur le territoire et à mieux assurer les missions des travailleurs sociaux, chargés de leur mise en oeuvre.

On peut notamment considérer que l'intervention des agents locaux de médiation sociale, leur capacité à aller au contact des publics les plus déstructurés, doit situer ces derniers comme des partenaires privilégiés des éducateurs de prévention et doit favoriser le renouvellement des pratiques et des personnels de la prévention spécialisée.

L'intervention des médiateurs sociaux peut contribuer à faire évoluer et repositionner l'intervention des éducateurs: c'est notamment le cas à Chambéry où la mise en place d'un service de correspondants de nuit a entraîné une extension de l'action des éducateurs jusque tard dans la soirée. Plus généralement, la coexistence de ces différents intervenants sur un même territoire conforte l'intérêt de la mise en place de lieux d'échange et de confrontation sur les pratiques et les problèmes rencontrés, dans un cadre respectueux des principes déontologiques, notamment à partir des conseils communaux de prévention de la délinquance.

Nous proposons qu'un processus interministériel et interpartenarial soit engagé, notamment avec les collectivités locales - les communes ont compétence en matière de tranquillité publique - pour recenser les pratiques les plus innovantes dans le domaine de la tranquillité publique et déboucher sur des préconisations relatives au cadre, au besoin législatif ou réglementaire, de cette politique nouvelle.

Au sein des entreprises publiques mais également privées - notamment les centres commerciaux - des évolutions sont en cours, visant à penser hors du champ strict de la sécurité des personnes et des installations, la mise en place d'interventions à visée préventive. Les éléments de contexte que nous avons très rapidement mentionnés, relatifs au délitement des liens sociaux, conjugués à la déshumanisation des espaces publics, dus à la fois à l'automatisation de certains actes et aux réductions de personnels, font que la qualité d'usage de l'espace public n'est pas mécaniquement produite par le fonctionnement social quotidien et par les entreprises elles-mêmes. La réponse à ces troubles et conflits en termes exclusivement sécuritaires a montré ses limites, voire même parfois ses effets contre productifs. Les ALMS sont pour une part d'entre eux dévolus à cette fonction de réhumanisation des espaces publics et de gestion des conflits d'usage.

Une telle prise en compte de l'espace public comme lieu spécifique d'intervention constitue un élément important d'évolution des métiers. Elle interroge directement la légitimité traditionnelle des institutions et des entreprises à intervenir hors l'exercice de leur cœur de métiers et de leur mission principale. Elle conduit à construire des formes nouvelles d'intervention et débouche sur la coproduction de présence institutionnelle et de services.

Un certain nombre d'entreprises publiques - la RATP, la SNCF, La Poste, EDF - se sont engagées dans de telles démarches dans le cadre de l'association

Partenaires pour la Ville et au sein de la *Compagnie de Gestion des Emplois Partagés*, visant, en mutualisant leurs moyens, à intervenir sur des territoires, hors du cadre spécifique de leur mission, pour renforcer la présence humaine sur les espaces publics et générer la création de nouveaux services (bornes multimédias par exemple, petits commerces, etc). Ces expériences conduisent à déterminer actuellement une fonction d'agent de prévention et d'information. Des partenariats avec des entreprises privées sont envisagés.

Ce champ d'expérimentation nous semble particulièrement intéressant, qui prolonge les modalités actuelles de la coproduction de politiques publiques par une mutualisation de moyens. Le développement de structures juridiques *ad hoc*, facilitant la mutualisation des moyens et le développement des emplois partagés, devra être encouragé.

Nous proposons que soient étudiées les modalités juridiques de développement de l'emploi partagé, notamment dans l'hypothèse de la création "d'un statut de l'entreprise sociale".

Le développement de la gestion urbaine de proximité et de l'amélioration du cadre de vie constitue également une politique publique territoriale nouvellement mise en avant.

Certains emplois de médiation ont en particulier conduit à développer des fonctions de veilles techniques, qui permettent un recensement quotidien des pannes et dégradations, leur signalement, et leur traitement rapide. La qualité de l'environnement urbain est une revendication importante - le plus souvent citée en premier lieu - des habitants des quartiers populaires. La lutte contre le sentiment de relégation - objectif majeur de la politique de la ville - passe par un renforcement de cette politique. Les contrats de ville de la nouvelle génération intègrent fortement cette dimension de l'action publique et para- publique.

Depuis quelques années et d'une manière plus fortement révélée par l'action de certains médiateurs(trices), l'accès aux services et aux droits est une notion de plus en plus souvent mise en avant. Là encore, cette notion nous semble désormais constitutive de toute politique publique. L'accessibilité – géographique mais pas seulement- est partie prenante du service et de la qualité des prestations offertes. Elle induit le plus souvent une capacité à la disponibilité, aux traitements de la demande individuelle particulière, et un développement des politiques d'accueil,

d'accompagnement et de suivi. Elle entraîne directement la mise en place de réseaux transversaux de services publics, visant à décroisonner les institutions et à apporter une information globale à l'utilisateur.

De nombreux médiateurs(trices) font actuellement fonction de "généraliste de la demande de service", capables d'informer et d'orienter le public : ils remplissent une fonction de facilitateur d'accès. Cette fonction a vocation à déboucher sur une adaptation des services publics par une prise en compte des interventions des médiateurs(trices).

III- Requalifier les métiers traditionnels.

Au regard de ces enjeux, la politique de la ville a, depuis sa création, encouragé certaines formes d'adaptation des services publics, visant notamment à mieux former les agents exerçant sur les sites prioritaires de la politique de la ville et à organiser la mise en réseau des services sur les territoires.

Pour l'essentiel, ces actions et innovations ont été réalisées d'une manière connexe à la marche générale des services et entreprises mobilisées, ce qui limite leur impact. Les préconisations portées par le rapport de Paul Picard de 1991, relatives notamment à la formation des personnels, n'ont pas donné lieu à une mise en oeuvre systématique, favorisant la connaissance mutuelle et les coopérations inter-services. Des innovations majeures, telles que les plates-formes et maisons de services publics ont néanmoins vu le jour, qui constituent aujourd'hui, au delà même des sites spécifiques de la politique de la ville, des instruments phares de la modernisation des services publics.

Le contexte actuel peut permettre - nous semble-t-il- d'avancer plus fortement dans cette double voie de l'adaptation et de la modernisation du service public. Celui-ci se caractérise par une double opportunité, qui doit être conjuguée :

- le premier est relatif au laboratoire constitué par le recours aux emplois-jeunes
- le deuxième a trait aux mouvements de territorialisation des politiques publiques, développés notamment sous l'égide de la politique de la ville.

- **La médiation, une dynamique de recomposition des métiers traditionnels.**

Ce contexte nous paraît particulièrement favorable pour chercher une adaptation des services, réalisée non plus d'une manière essentiellement connexe, mais interne et pérenne : cela nous conduit à élaborer des préconisations relatives à la requalification des métiers traditionnels.

Le recours aux emplois-jeunes, sous des dénominations de poste renvoyant à la médiation, a permis de mettre à jour - nous avons tenté de l'explicitier - les nécessités d'améliorer les procès professionnels traditionnels. Nous avons également souligné les dérives idéologiques que pourrait entraîner le fait de chercher à pérenniser sous des cadres d'emplois spécifiques des fonctions de régulation sociale, à visée essentiellement préventive. *“Les complémentarités polémiques”* décrites par Bertrand Schwartz, génèrent *de facto* des dynamiques de recomposition des métiers.

Il nous semble essentiel à ce titre - nous l'avons dit - de ne pas dissocier la réflexion sur la pérennisation des activités remplies actuellement, notamment par les Agents Locaux de Médiation Sociale, d'analyses portant sur la marche globale des services publics.

C'est pourquoi, nous proposons que, sous l'égide du ministère de la Ville, soit engagé un processus permanent portant sur la requalification des métiers traditionnels et l'adaptation des procès professionnels aux réalités urbaines des quartiers populaires.

Ce processus devra permettre de mettre à jour les dysfonctionnements actuels, d'établir des préconisations pour renforcer l'offre et la qualité des services fournis à la population, d'améliorer les conditions de travail des agents et de déterminer les conditions d'intégration des acquis professionnels révélés par les médiateurs(trices).

Dans ce cadre, des sites-pilotes seront déterminés pour expérimenter de nouvelles organisations de travail et de nouvelles organisations du travail. Ces sites se situeront au niveau pertinent des agglomérations et s'inscriront dans les schémas d'organisation des services publics, tels que prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Pendant toute la durée de l'expérimentation, des dérogations au droit commun (cadres d'emplois, règlement intérieur, modalités d'évaluation des personnels, etc) devront être rendus possibles. Les partenaires sociaux seront pleinement associés à ces démarches. Des équipes de recherche seront également associées et des crédits d'ingénierie seront débloqués pour conduire d'une manière inter-partenariale ces expérimentations.

En amont de ces expérimentations, des conventions seront proposées aux principaux services publics pour, avec l'appui de la Délégation Interministérielle à la Ville, conduire avec le concours de leurs directions des ressources humaines, un travail d'évaluation et d'adaptation des métiers traditionnels au regard "des acquis de la médiation".

Ce mouvement "de questionnement" et d'enrichissement des métiers traditionnels est d'ailleurs déjà entamé :

- au sein de certains organismes HLM, concernant en particulier le métier de gardien d'immeuble: nous pouvons citer la réflexion engagée au sein de CUS Habitat (Communauté Urbaine de Strasbourg) sur l'évolution du rôle de gardien d'immeuble vers

un métier de gardien-médiateur, réflexion accompagnée d'une formation dispensée aux ALMS pour favoriser leur intégration dans ces postes ou dans d'autres, comme celui d'agent d'accueil.

- chez certains transporteurs publics, notamment en ce qui concerne le métier de machiniste. Un protocole est déjà signé entre le ministère de la Ville et la RATP portant notamment sur ce sujet. La société de transports de l'Agglomération de Montpellier a mis à profit l'arrivée d'agents de prévention et d'ambiance pour repenser le profil de poste du métier de conducteur en renouant les contacts avec les usagers: l'objectif est de former ces jeunes pour en faire des conducteurs-receveurs-médiateurs.

Ces différents exemples soulignent l'intérêt à systématiser - notamment sur sites- de tels processus de recomposition des interventions professionnelles. Le recours aux emplois-jeunes dans leur fonction de médiateurs, a souligné en effet la nécessité de chaîner les services et les interventions. Cet acquis doit également être intégré à la marche habituelle des services.

- **La pyramide des âges dans le secteur public, une opportunité d'intégration des médiateurs(trices).**

Il est une autre opportunité, qui conjuguée avec le dispositif nouveaux services, emplois-jeunes peut permettre de faire évoluer les services publics : la pyramide des âges de la majeure partie des entreprises publiques permet de libérer de nombreux postes dans les années qui viennent et ainsi d'offrir des possibilités d'intégration des personnels sous statut emplois-jeunes.

Certaines entreprises d'ailleurs utilisent d'ores et déjà ces emplois comme une modalité de sélection et/ou de pré-recrutement. Nous y voyons une opportunité pour favoriser l'intégration des jeunes issus des quartiers populaires et de chercher à construire un service public reflétant davantage la diversité de notre société. Cette opportunité reste néanmoins indissociable d'une requalification des métiers. La plus-value acquise par les personnes disposant d'une expérience professionnelle et d'un savoir-faire spécifique (les techniques de la médiation) doit être davantage reconnue et valorisée.

C'est pourquoi nous préconisons l'élargissement de la troisième voie d'accès aux concours des fonctions publiques, décidée par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999, aux personnes ayant occupé un emploi d'agent local de médiation sociale, notamment pour l'accès aux concours de catégorie C et B des fonctions publiques.

Nous proposons également que, dans le cadre de l'adaptation des épreuves des concours de la fonction publique territoriale, soient définies des options relatives à la connaissance du milieu urbain, à celle des dispositifs institutionnels de la politique de la ville, et à la maîtrise des techniques de la médiation. Ces options concerneraient notamment les concours de catégories C et B.

IV - Accompagner la professionnalisation des agents locaux de médiation sociale.

Aucune étude d'ampleur n'est disponible permettant de dresser une photographie précise du profil des agents locaux de médiation sociale. Le seul document actuellement disponible est celui réalisé par le *Forum Français pour la Sécurité Urbaine*, pour le ministère de l'Intérieur, en 1999 et portant sur quelques centaines de personnes. D'autres éléments proviennent des travaux menés par la cellule nationale de professionnalisation des emplois jeunes à partir des remontées émanant de quelques plates-formes régionales (groupe sur la prévention et la sécurité du cadre de vie).

- **Une cellule spécifique de professionnalisation.**

Il est néanmoins avéré que les niveaux d'études au moment du recrutement des agents locaux de médiation sociale sont très hétérogènes et que s'il est parfois possible de rencontrer des médiateurs(trices) disposant de diplômes supérieurs au niveau IV (baccalauréat), la grande majorité des ALMS sont de faible qualification, de niveau V et inférieur.

Cette hétérogénéité de niveaux se double - nous l'avons mentionné - d'une hétérogénéité des finalités et des cadres d'emplois éventuellement pérennisables. Les agents locaux de médiation sociale, et éventuellement certains futurs adultes-relais, doivent donc faire l'objet d'un accompagnement spécifique.

Cet accompagnement spécifique a été conduit par le ministère de l'Intérieur, qui a créé à cet effet une mission spéciale emplois-jeunes. Le Ministère de la Ville se propose de poursuivre le travail entamé dans ce cadre relatif aux agents locaux de médiation sociale.

La Délégation Interministérielle à la Ville se propose d'animer une cellule nationale de coordination portant sur la professionnalisation des agents locaux de médiation sociale et de certains adultes-relais.

Cette cellule, à vocation interministérielle et inter-partenariale, se proposera d'assurer un suivi des processus locaux de professionnalisation, un recensement des bonnes pratiques et proposera des outils méthodologiques d'évaluation des activités conduites dans le cadre du plan nouveaux services, emplois jeunes. Au niveau

départemental, des cellules d'appui seront créées, intégrant les principaux employeurs d'agents locaux de médiation sociale. La cellule centrale procédera à une étude d'ampleur visant à définir les profils actuels des personnes concernées et leurs besoins en terme de qualification.

- **Des parcours de formation renforcés et qualifiants.**

Compte tenu de ces hétérogénéités, les processus de professionnalisation ne peuvent être que diversifiés et doivent, avant même de se centrer sur l'activité exercée, prendre en compte la globalité du parcours des jeunes employés.

En ce sens et dans ce cas précis, le dispositif *nouveaux services, emplois jeunes* doit être considéré à la fois, dans l'esprit de la loi du 16 octobre 1997, comme une mesure de soutien à la création d'activités nouvelles et, au delà, comme un dispositif d'insertion professionnelle - une opportunité d'emploi.

Les processus de professionnalisation doivent donc à ce titre porter sur la qualification propre à l'activité, mais aussi sur **la remise à niveau des jeunes**, préalable souvent indispensable à leur présentation à des examens ou à des concours.

A ce titre, les dispositions relatives à la formation des emplois-jeunes nous semblent insuffisantes et doivent être renforcées.

Des crédits supplémentaires devront être engagés pour proposer, aux agents locaux de médiation sociale, issus des Zones Urbaines Sensibles, des formations lourdes de remise à niveau et de professionnalisation, au delà même du secteur d'activité qu'ils occupent actuellement. Des conventions pourront être définies en ce sens, notamment avec les conseils régionaux et les grands employeurs publics.

La reconnaissance des activités de médiation sociale s'est traduite par la création de deux diplômes spécifiques de niveau V, conduits par l'AFPA (la formation AMIS : Agent de Formation Information et Service), et par le GRETA.

Ces formations constituent un embryon de cursus qualifiant aux métiers intégrant les techniques de la médiation. La nécessité d'un diplôme de niveau IV

apparaît aujourd'hui pour permettre aux emplois jeunes de valoriser davantage encore leur expérience professionnelle.

A cet égard, la DIV a engagé un partenariat avec l'AFPA visant à élaborer un référentiel d'activités relatif à un diplôme de niveau IV dans le champ de la médiation et de l'animation.

Compte tenu de la diversité des finalités des emplois couvrant actuellement le champ de la médiation sociale, nous considérons qu'il est impératif que ces formations qualifiantes permettent des passerelles professionnelles, notamment avec les métiers du travail social et de l'animation, qui constituent bien souvent la perspective professionnelle envisagée par les jeunes eux-mêmes.

C'est pourquoi le ministère de la Ville se propose d'homologuer des diplômes d'Etat relatifs à la gestion de l'espace public, intégrant les techniques de médiation, la connaissance du milieu urbain et la connaissance des services publics.

Il veillera à ce que les demandes de création de diplômes, y compris de niveau IV, portent sur des contenus permettant une réelle mobilité professionnelle, et que des passerelles soient établies avec des formations diplômantes concernant d'autres champs d'activité.

Ces diplômes devront pouvoir être intégrés dans la liste des titres requis pour l'accès à certains concours des fonctions publiques.

Dans le choix de ces formations seront privilégiées celles qui seront construites sur la base d'unités capitalisables et, dans l'esprit de l'avant projet de loi dite de modernisation sociale, celles qui permettent une validation des acquis professionnels.

Une conférence interministérielle, réunissant des opérateurs de la formation professionnelle, les centres de ressources de la politique de la ville, des représentants d'universités, des chercheurs et les employeurs sera réunie pour étudier les contenus actuels des formations proposées, déterminer un corpus de connaissances et établir un cahier des charges des prochaines formations diplômantes.

- **Des conventions de recrutements avec des filières professionnelles.**

La technicité et la valeur ajoutée acquises et développées par les agents locaux de médiation sociale, peuvent trouver à s'exercer au delà du champ strict de la médiation. De nombreux secteurs d'activités, par ailleurs en plein développement, peuvent trouver auprès de ces jeunes une ressource humaine facilement mobilisable et opérationnelle.

Par exemple, l'expérience acquise par ces jeunes et les qualités de dialogue, de compréhension, les capacités à prendre des initiatives et à convaincre dont ils sont dotés peuvent constituer de réels atouts pour intégrer des métiers relevant de la vente ou des ressources humaines.

L'établissement de passerelles dans les processus de professionnalisation peut faciliter des recrutements futurs dans d'autres secteurs d'activité. A l'instar de la convention passée entre le ministère de l'Education nationale et celui de l'Intérieur relative à l'emploi au sein des services de police d'aides éducateurs, des dispositions du même type peuvent être imaginées concernant les ALMS.

Nous pensons en particulier et sans prétention à l'exhaustivité - aux métiers de la sécurité privée et à ceux de l'animation sportive.

Des conventions nationales "d'engagements de recrutements" seront proposées à ces filières professionnelles par la cellule nationale de coordination et déclinées sur le plan départemental.

V De nouveaux métiers pour répondre à de nouveaux besoins.

Le présent rapport consacré aux métiers de la ville n'a pas exploré l'ensemble des champs couverts par la politique de la ville, ni même l'ensemble des champs d'activité se référant, même d'une manière impropre à la médiation.

Il s'est avant tout essayé à proposer un point de vue explicatif du succès de cette notion, au regard d'enjeux plus vastes, au premier rang desquels la présence sociale dans les quartiers populaires et l'adaptation du service public, et à dessiner des perspectives globales relatives aux cadres d'emplois les plus souhaitables.

- **Des métiers en gestation ?**

Néanmoins, il peut sembler important de signaler que certains emplois déboucheront vraisemblablement sur la création de métiers nouveaux, nécessitant des cadres d'emplois spécifiques. Ainsi, à titre illustratif, peuvent être signalés les emplois :

- d'animateur et opérateur de nouvelles technologies,
- d'aide-éducateur au sein du ministère de l'Education nationale,
- d'agent de justice, dans leur fonction d'accueil, au sein du ministère de la

Justice.

Des études complémentaires devront pouvoir être conduites pour formaliser, là encore, les cadres d'emplois de ces fonctions constitutives de métiers à part entière. Les trois cas cités à titre illustratif renvoient tous à cette nécessité : les nouvelles technologies, pour que ne se creuse pas dans notre pays une nouvelle frontière entre ceux qui y auraient accès et les autres ; au sein de l'Education nationale : la nécessité de renforcer la présence adulte, de développer les fonctions éducatives et l'accompagnement des élèves ; au sein de la Justice : le souhait d'un service public qui réponde aux attentes du public.

Il est d'autres métiers à part entière, qui se dégagent - plus explicitement cette fois- du champ d'exploration de la présente mission.

- **Médiatrice sociale et culturelle : le métier collectif du relais.**

Avec la mesure adultes-relais décidée par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999, un engagement important des pouvoirs publics – il est prévu de financer 10 000 postes en trois ans - est apporté aujourd'hui aux mouvements dits "des femmes-relais" et agit *de facto* comme une reconnaissance pleine et entière du métier de médiatrice (teur) sociale et culturelle.

Ces interventions déjà anciennes de femmes disposant de statuts souvent précaires (bénévoles, vacataires, contrats emploi solidarité), sont une contribution essentielle à la consolidation du lien social, à l'accès aux droits et à l'intégration sociale et culturelles sur les quartiers populaires. Elles se trouveront confortées à la faveur de cette mesure. Le programme adultes relais qui vise des personnes à l'expérience et à la maturité reconnues répond également à l'objectif de conforter les adultes des quartiers face au chômage et dans leur rôle de parents.

Les missions qui leur sont proposées relèvent tout autant de l'accompagnement des publics dans leur démarches, de facilitation du dialogue entre services publics et usagers, de contribution à la préservation du cadre de vie, d'aide à la fonction parentale et de facilitation du dialogue inter-générationnel, de prévention et d'aide à la résolution des petits conflits.

Née et portée pour l'essentiel par le mouvement associatif, la médiation sociale et culturelle a su s'imposer au cours de ces dix dernières années dans la chaîne des interventions à caractère social, comme un maillon indispensable pour bon nombre d'habitants des quartiers populaires.

Cette fonction dans les quartiers constitue un nouveau métier, situé dans les interstices et/ou en amont des métiers traditionnels du travail social, des services publics, des opérateurs et gestionnaires urbains, dont elle complète et facilite l'exercice et l'usage.

La féminisation de cette intervention est souvent présentée comme un atout pour engager la communication sur des thèmes comme l'éducation et la santé. L'intervention des femmes chez les agents locaux de médiation sociale – 30% des ALMS sont des femmes – le plus souvent dans des équipes mixtes, apparaît également comme un moyen d'apaisement des tensions par des capacités de dialogue plus spontanées.

Pour accompagner ce mouvement de reconnaissance et de consolidation du métier de médiatrice (teur) sociale et culturelle, La Délégation Interministérielle à la Ville engagera une campagne nationale d'information pour mieux faire connaître ces nouveaux professionnels et le type de services qu'ils peuvent dispenser, en particulier auprès des institutions pouvant avoir recours à leurs services.

Elle encouragera toute forme de constitution de réseau professionnel.

Les demandes les plus souvent exprimées par les personnes ayant recours aux services des femmes relais portent sur un besoin d'informations relatives au fonctionnement des institutions et sur une demande d'accompagnement et de réalisation de démarche.

Au-delà de la gestion d'un conflit éventuel avec les services publics, les médiatrices sociales et culturelles répondent avant tout à une demande d'accès aux services et aux droits : elles agissent au sens propre comme un relais et comme des facilitatrices d'accès, deux fonctions qui – nous l'avons dit- doivent constituer une dimension importante de toute politique publique

Leur rôle d'intermédiaire est légitimé à la fois par leur cadre d'emplois et la professionnalité acquise à travers des parcours de formation *ad hoc* et leur connaissance des territoires et des publics, facilitée par la proximité.

Au-delà de leur fonction de facilitatrice d'accès, les femmes-relais remplissent un rôle important de socialisation et de création de lien social dans les sites sur lesquels elles interviennent : par la tenue notamment de permanences régulières, et l'organisation d'activités ouvertes.

De fait, la structure collective de type associatif qui porte le plus souvent ces emplois de médiatrices, constitue également et globalement un instrument d'intégration sociale (pour les personnes étrangères mais pas seulement), ainsi que pour les professionnelles elles-mêmes, un outil de promotion sociale.

De nombreuses institutions, le plus souvent par le biais de conventionnement et, rarement, par le paiement à l'acte – c'est le cas par exemple du bureau des étrangers de la préfecture de Seine Saint-Denis, de PMI, etc – ont recours aujourd'hui aux femmes-relais dans la gestion même des prestations et des services qu'elles dispensent.

L'important travail d'enquête et de recherche conduit par *Profession Banlieue* – auquel nous renvoyons - permet d'étayer la pertinence de ces interventions, qui s'inscrivent à la fois dans l'accompagnement social mais aussi dans le développement d'une citoyenneté au sein des quartiers populaires.

Il apparaît ainsi, qu'après une période de défiance liée notamment à une insuffisante concertation initiale, les travailleurs sociaux de Clichy-Monfermeil ont évolué dans leur perception des femmes-relais dont elles reconnaissent à présent la qualité de professionnelles, leur permettant un meilleur accès aux familles, et leur offrant un autre regard et une plus grande compréhension des usagers-habitants.

Reste que la fonction de relais a également pour objet – nous l'avons dit là encore – de permettre que s'opèrent des changements dans les modes mêmes d'intervention des institutions. Les associations employeuses de médiatrices ont vocation à recenser et formaliser les changements nécessaires : en position d'intermédiaire et non pas seulement de prestataires de services, elles peuvent plus facilement que d'autres faire émerger le débat autour de l'amélioration des performances du service public au regard des attentes de la population.

Dans le cadre des contrats de ville, pourront être organisés et cette capitalisation des changements à opérer, et les débats nécessaires à leur mise à jour et à leur explicitation. Une évaluation locale de l'impact de ce dispositif auprès des territoires, des acteurs urbains et des habitants devra notamment être mise en place. Un programme national d'évaluation sera également conçu et animé par un comité national de pilotage et d'évaluation coordonné par la Délégation interministérielle à la ville.

Des besoins particuliers concernent la formation de ces médiateurs sociaux et culturels qui comme les femmes-relais des Mureaux réclament un apprentissage régulier et actualisé des dispositions législatives et réglementaires, et des institutions. Les structures associatives qui les emploient pâtissent souvent d'un manque de moyens pour répondre à ces besoins comme à ceux d'un véritable encadrement.

Plutôt que la création d'un diplôme spécifique concernant les médiateurs sociaux et culturels, il apparaît utile de capitaliser les acquis et de favoriser l'accès à des formations qualifiantes: travail engagé par l'IRTS de Paris.

Le besoin d'inscrire la formation des femmes-relais dans un parcours autorisant des articulations avec d'autres niveaux de formation et permettant des passerelles se fait fortement ressentir.

- **Correspondant de nuit : un métier pour assurer la continuité d'une présence sociale de proximité.**

Le temps de la nuit est un temps spécifique. Peut-être l'est-il davantage encore dans les quartiers populaires, où le taux de chômage est important, où les modes de socialisation traditionnels sont moins opérants, où le brassage des cultures est plus fort. Davantage encore dans ces quartiers, où le sentiment d'isolement social et d'isolement tout court est parfois prégnant.

Temps spécifique, la nuit a donné lieu à la création d'un métier nouveau : celui de correspondant de nuit.

Au nombre de quelques centaines aujourd'hui, les correspondants de nuit ont vu le jour à l'initiative de municipalités et des régies de quartier, à Rennes et Rouen d'abord, avant l'instauration du dispositif nouveaux services, emplois jeunes.

Centrés pour l'essentiel sur des fonctions de veille sociale et technique, d'aide exceptionnelle aux personnes en difficulté et de médiation de proximité, les correspondants de nuit investissent l'espace public au moment où la majeure partie des services publics, à l'exception des pompiers et éventuellement de la police, s'est retirée.

Hormis le fait qu'ils travaillent la nuit, deux principes spécifient leur intervention par rapport à l'intervention traditionnelle des institutions: une présence en "temps réel", et la disponibilité pour une réponse immédiate.

Des premières évaluations disponibles quant à l'intérêt de leur travail, il ressort globalement que leur fonction est jugée utile. Ils concourent non seulement à une amélioration de la gestion urbaine de proximité, mais également à l'apaisement des conflits de voisinage et – nous l'avons mentionné – permettent parfois de rompre l'isolement de certaines personnes.

Une des conditions de la réussite de leur intervention réside dans leur capacité à rechercher une complémentarité par rapport aux services traditionnels, et à interpeller les pratiques institutionnelles. En retour, les services classiques doivent adapter leurs réponses en se recentrant notamment sur leurs missions essentielles et en tirant parti des informations et des éléments de diagnostic social ainsi recueillis.

La réussite se mesure notamment à la faveur de l'élaboration de protocoles de collaboration avec ces services (Rennes, par exemple) et dans la capacité de réponse rapide de ceux-ci. Ainsi, à Angers, l'instauration de correspondants de nuit a abouti rapidement à une modification de l'intervention d'un bailleur dans le sens d'une prise en compte dans un temps rapproché des petites dégradations, ce qui a eu pour effet de réduire la fréquence des-dites dégradations.

Les équipes des correspondants de nuit sont composées en général de personnes de différentes générations, de niveau de qualification hétérogènes là encore, et régies par des contrats de nature également différentes : emploi jeunes, Contrat Emploi Consolidé mais aussi contrat classique, non-aidé.

Concernant ce type d'intervention, il existe un réel risque de dérive sécuritaire : problème de positionnement des correspondants de nuit qui seraient assimilés à des vigiles. Ce risque doit être surmonté par la recherche d'un équilibre entre les nécessités d'une coopération cadrée (signalement des infractions via leur encadrement par exemple) avec les services en charge de la sécurité publique le cas échéant, et l'aide aux habitants. Un autre risque possible concerne les atteintes aux libertés individuelles et les problèmes d'éthique: respect de la confidentialité.

Dans le cas des correspondants de nuit comme des femmes-relais, l'intervention répond à un double objectif: faciliter l'intervention des institutions sans s'y substituer (gardiens d'immeubles, policiers, travailleurs sociaux...), et contribuer à l'autonomie des publics.

Pour ces deux métiers identifiés, se posent deux interrogations importantes, que les associations et structures employeuses abordent et traitent dans le cadre de leur activité quotidienne mais qui demanderont une cadre national ou un soutien spécifique :

- le premier a trait au cadre déontologique d'exercice de ces métiers nouveaux. Bousculant d'autres interventions professionnelles, ces métiers appellent une formalisation reconnue, négociée et acceptée par tous de leurs principes d'action, comme s'y sont attelés les correspondants de nuit de Rennes ou certaines médiatrices sociales et culturelles du collectif de FIA-ISM. Ceci est une condition indispensable au "bon chaînage" des interventions professionnelles

- le deuxième a trait à l'exercice même du métier, qui au delà des besoins de formation qu'il nécessite demande un travail régulier et important de supervision pouvant faire appel à des vacations de spécialistes.

C'est pourquoi concernant ces deux métiers :

- la Délégation Interministérielle à la Ville prendra l'initiative de réunir les associations les plus représentatives des médiateurs sociaux et culturels (femmes-relais), pour établir un cadre déontologique d'intervention. La même démarche sera adoptée concernant les correspondants de nuit.

- des crédits d'aide à la supervision pourront être apportés aux associations de médiation sociale et culturelle ainsi qu'aux correspondants de nuit, abondant la subvention versée par l'Etat dans le cadre de la mesure adultes-relais, éventuellement dans le cadre des contrats de ville;

A la fois symptôme et révélateur, avons-nous dit de la médiation en introduction de cette partie. Il est vrai que le travail conduit par les médiateurs sociaux locaux agit véritablement dans ces deux directions, débouchant parfois sur des fonctions nouvelles plutôt que des métiers ; parfois sur un métier nouveau, englobant plusieurs fonctions.

Le risque pour notre société serait de constituer un corps professionnel spécifique, au service d'une « médiation écran », demandant aux agents locaux de médiation sociale d'être à la fois des pompiers sociaux et d'agir comme « des coupes feu », protégeant les institutions. De se convaincre, par défaut d'une certaine manière, de la possibilité d'une réponse globale, immédiate et multiforme, pouvant être portée par des jeunes sans qualification aux problèmes de la vie quotidienne. Bien au contraire, à travers, les interventions des agents locaux de médiation sociale, est renforcée la nécessité de relais éducatifs et sociaux, véritablement professionnels. Une politique essentiellement centrée sur « la gestion des risques » serait illusoire et contre-productive.

Le choix du présent rapport n'est pas celui-là.

A côté de métiers nouveaux – médiateur social et culturel, correspondant de nuit – qu'il s'agit de consolider, la médiation dans sa diversité de champs d'intervention, de modalités de mise en œuvre et d'emplois qu'elle génère, offre des opportunités nombreuses :

- d'évolution des pratiques et des postures professionnelles, en particulier de la prévention spécialisée,
- de refondation de politiques locales, notamment dans le domaine de la prévention et dans celui de la prévention spécialisée,
- d'adaptation des services publics.

Elle met à jour la nécessité de réhumaniser l'espace public, de l'investir en tant que tel et de tendre à une compréhension mutuelle de l'ensemble de ceux qui l'occupent et le font vivre.

Les agents locaux de médiation sociale mettent, pour l'essentiel d'entre eux, beaucoup de dévouement et d'imagination dans la réalisation de leurs tâches, pourtant pas toujours très définies. Les pouvoirs publics et l'ensemble de leurs employeurs ont aujourd'hui des responsabilités supplémentaires à leur égard : celles de prendre en

compte les « acquis » de leurs activités, et de permettre à chacun une insertion professionnelle durable.

Après une première phase de mobilisation et d'ébullition de l'ensemble des acteurs locaux, l'intervention des agents locaux de médiation sociale met fortement à jour la nécessité de confronter l'ensemble des pratiques professionnelles sur les territoires de la politique de la ville. Nos préconisations portent pour une part sur cette nécessité de confronter les pratiques. Aux métiers traditionnels de prendre « le relais » des acquis de la médiation.

Troisième partie

Travail social et politique de la ville : un rendez-vous renouvelé à ne pas manquer

I- Développement social et travail social : des liens historiques mais des malentendus.

II- Des professions sociales en recomposition, des travailleurs sociaux déstabilisés.

- Du travail social à l'intervention sociale.
- Le poids grandissant de la commande publique.
- Recomposition institutionnelle et réponses à de nouveaux besoins : deux facteurs de déstabilisation.
- Une segmentation et un cloisonnement du champ de l'intervention sociale.

III- Politique de la ville et prévention spécialisée : des relations à refonder.

- Un secteur marqué par une tension entre ses missions éducatives fondatrices et les interpellations des dispositifs d'insertion et de lutte contre l'exclusion.
- Vers une refondation de la prévention spécialisée ?

IV- L'animation : une nébuleuse de métiers à fédérer.

V- Des associations partenaires ou prestataires ?

- Une nécessaire clarification des rapports entre associations et collectivités publiques.

VI- Approche individuelle et approche collective de développement : deux piliers d'un même projet

VII - Intégrer l'approche par le territoire dans les formations des travailleurs sociaux...

- Faire comprendre l'approche sociale à l'ensemble des métiers de la ville
- Promouvoir les méthodologies du développement social urbain.

VIII- Renforcer l'intégration des professions sociales à la politique de la ville.

Les métiers du travail social et la politique de la ville entretiennent des relations de proximité particulièrement évidentes. A ses origines, la politique de la ville s'est d'ailleurs proposée de donner une forme plus territoriale à l'intervention sociale, à travers notamment les opérations de développement social des quartiers, de prévention de la délinquance ou d'insertion des jeunes, souvent mises en œuvre par des professionnels issus du travail social, qui ont vu dans le développement social urbain l'occasion de rebondir et de renouveler des pratiques dont l'efficacité était mise en doute⁶⁷.

Malgré cette proximité historique, la rencontre entre les professionnels du travail social et la politique de la ville s'est avérée difficile, les premiers ressentant le développement de nouveaux métiers, ceux des chefs de projet DSU d'abord, les emplois jeunes ensuite, comme une remise en cause de leur efficacité, dans un contexte général de crise du modèle traditionnel du travail social. Les travaux récents de la MIRE⁶⁸ ont bien montré l'émergence d'un nouveau mode d'intervention sociale et les mutations en cours caractérisées par l'éclatement des politiques d'action sociale et des références professionnelles, la primauté des fonctions de *back office* sur les fonctions de contact, le poids montant de la commande publique au détriment d'un modèle qu'on pourrait qualifier d'« artisanal-libéral ».

⁶⁷ cf. en annexe au présent rapport la contribution de Maurice BLANC et Jean-François SIPP, pages 6-7

⁶⁸ sous la direction de Jean-Noël CHOPART/Les mutations du travail social. Les dynamiques d'un champ professionnel, DREES-MIRE, Dunod 2000

I- Développement social et travail social : des liens historiques mais des malentendus.

La question du développement social est inhérente au travail social tel qu'il s'est construit historiquement en France. Certes, pendant longtemps, on a parlé davantage de développement communautaire, en s'appuyant sur le modèle anglo-saxon. Et, à ce titre, l'organisation et le développement communautaires ont toujours été l'une des méthodes de base du travail social aux côtés de l'approche individuelle et du travail social de groupe. Ce rappel ne doit toutefois pas mésestimer le fait que l'approche communautaire a été le parent pauvre du travail social, et qu'elle a été mise en oeuvre avec plus ou moins d'intensité par les différentes catégories de travailleurs sociaux.

De manière générale, le développement communautaire est un concept mettant en exergue la dimension collective de l'intervention⁶⁹ et fait référence au développement économique et social d'un groupe de personnes dans une zone commune. Il s'appuie sur une méthodologie spécifique destinée à faciliter les rapports entre les institutions, publiques et privées, et une communauté locale, ainsi que leur coordination au regard d'objectifs communs, discutés et négociés, notamment avec les principaux intéressés, à savoir les personnes concernées par les actions entreprises.

La prévention spécialisée et l'animation socioculturelle sont les secteurs d'intervention qui, sur le champ social, se réclament le plus de ce modèle d'action collective. Pour leur part, les assistants de service social, notamment ceux des CAF et de la MSA, ont également contribué à l'utilisation et au développement de ce type d'approche, notamment dans le cadre des circonscriptions de service social⁷⁰, avant que ces instances ne soient redéfinies au moment de l'entrée en vigueur des lois sur la décentralisation, rendant caduques les circulaires sur les circonscriptions de service social qui, comme toute circulaire, présentent un aspect non-réglementaire à l'égard des départements.

⁶⁹ D'autres notions peuvent être utilisées avec plus ou moins le même champ sémantique : organisation ou action communautaire, action sociale de collectivité, animation sociale.

⁷⁰ Les circonscriptions de service social, définies par l'instruction du 26 mars 1965 et la circulaire du 12 décembre 1966, visaient la mise en oeuvre d'une action sociale globale à l'échelle de territoires infra-départementaux par une convention entre les DDASS, la CNAF, la CNAMTS et la Mutualité Sociale Agricole. La circonscription devait permettre une connaissance concrète des besoins, une mise en place rationnelle des établissements et des personnels nécessaires pour répondre à ces besoins et, de ce fait, leur meilleure utilisation, l'intervention concertée de l'ensemble des praticiens de l'action sociale (travailleurs sociaux, personnels paramédicaux, administrateurs sociaux, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, médecins, enseignants, juges des enfants, responsables d'association, etc.) et leur dialogue avec la population, les élus locaux et les bénévoles. «*Pour que la politique d'action sociale globale puisse être menée à bien au niveau des circonscriptions, il ne suffit pas que les organismes apportent le concours de leurs personnels et de leurs équipements, il importe tout autant de faire évoluer les méthodes qui ne doivent pas seulement faire appel à l'aide individuelle et collective, mais aussi aux actions favorisant le développement communautaire*» (circulaire du 15 octobre 1975 du ministère de la Santé, direction de l'action sociale sur les circonscriptions de service social et le travail social).

En dépit de ces prémisses, le travail social communautaire n'a pas connu, en France, le développement qu'on aurait pu en attendre, contrairement, par exemple, aux pays d'Amérique latine dont l'expérience a cependant inspiré un certain nombre de travailleurs sociaux ou d'associations intervenant dans des quartiers en politique de la ville⁷¹. Deux raisons au moins peuvent être évoquées pour l'expliquer :

La première tient au fait que la référence conceptuelle à la communauté est peu utilisée dans la culture française. Le terme est certes usité, mais le plus souvent dans un sens assez vague dès lors qu'il n'évoque pas la communauté nationale. La polysémie du terme renforce d'ailleurs cette ambiguïté et l'utilisation réservée qui en est faite. Car, s'il évoque de manière explicite des groupes sociaux, il est plus implicite sur leurs critères de construction qui peuvent relever d'une appartenance à un territoire, mais aussi à une communauté d'intérêts entre des personnes de même religion, de même culture, de même sexe, d'une même minorité, etc.

Le développement du communautarisme dans les pays anglo-saxons, en privilégiant les liens intercommunautaires basés sur des valeurs religieuses et culturelles, ont sans doute également contribué au rejet du terme par certains.

La raison principale renvoie à la déclinaison des politiques sociales par type de public et à l'organisation administrative centralisée qui n'ont pas permis, pendant longtemps, de donner une assise opérationnelle à l'approche communautaire. Le transfert des compétences de l'action sociale vers les départements, en 1983, a toutefois pu laisser escompter un renouveau du travail social communautaire ou de développement social.

Aujourd'hui, les politiques publiques offrent un cadre juridique et organisationnel de plus en plus propice à la mise en oeuvre des pratiques de développement social. La politique de la ville fait appel à cette logique, avec les contrats de ville, tout comme, plus récemment, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, qui entend favoriser l'émergence de nouveaux territoires définis autour de projets. Les départements, pour leur part, s'investissent dans la seconde génération des contrats de ville, ce qui avait été moins le cas au cours du XI^{ème} plan, même si près de la moitié d'entre eux avait été signataires. Et, dans ce cas, il s'agissait le plus souvent de signatures pour la forme qui avaient été demandées en fin de processus d'élaboration, sans que le département ait été réellement associé, et sans que le service en

⁷¹ par ex. à Paris 18^{ème} (association Espoir Goutte d'Or), ou auparavant à Bagneux ou à Chanteloup les Vignes

responsabilité de l'action sociale ait été impliqué dans le diagnostic ou dans la construction du projet. Aujourd'hui, il y a donc une véritable implication des conseils généraux dans la politique de la ville. De même, on observe une évolution significative des caisses d'allocations familiales qui, sous l'incitation de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, souhaitent participer à la construction de ces projets collectifs.

Mais si, aujourd'hui, les politiques publiques permettent davantage que par le passé l'expression des logiques de développement social, le travail social lui-même a changé, à la fois dans son organisation, ses pratiques et son contexte institutionnel. Et, du coup, on peut se demander s'il peut encore saisir ce rendez-vous renouvelé, dans des conditions politiques et réglementaires plus favorables, avec le développement social, et à quelles conditions ?

II- Des professions sociales en recomposition, des travailleurs sociaux déstabilisés.

Au cours de ces vingt dernières années, en même temps que se développait la politique de la ville, le contexte institutionnel et professionnel de l'action sociale s'est modifié sous l'effet conjugué de multiples facteurs interagissant entre eux : la montée en charge du chômage de longue durée et des phénomènes d'exclusion sociale, l'émergence et la prise de conscience des phénomènes urbains, le transfert des compétences dans le domaine social vers les conseils généraux, l'implication des communes urbaines dans la gestion des questions de pauvreté, de précarité et d'exclusion, le développement renforcé des logiques d'intervention sur des bases plus territoriales et plus collectives, etc.

En même temps, les acteurs institutionnels intervenant sur le champ social se sont diversifiés pour répondre aux besoins de la nouvelle «question sociale», fortement marquée par la montée de l'exclusion. En ne citant que l'exemple de l'Etat, on peut souligner que l'action sociale mise en oeuvre sous son autorité ne relève plus exclusivement de la direction de l'action sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. D'autres administrations ont largement investi ce champ ou développé leurs interventions sociales : l'Education Nationale, le ministère du travail et de l'emploi, le ministère du logement, la Justice, etc. A cela il faut ajouter les interventions sociales suscitées et pilotées par les administrations de mission à caractère interministérielle : Délégation Interministérielle à la Ville, Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, Délégation Interministérielle à la Famille . Bref, sans même évoquer les effets de la décentralisation et la forte émergence des communes sur le champ social, on peut souligner l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'action sociale de l'Etat entre plusieurs segments de l'administration, sans pour autant qu'il y ait une coordination formelle entre ces différentes instances pour préciser de manière unique et univoque les attentes de l'Etat sur ce sujet⁷².

- **Du travail social à l'intervention sociale.**

Dans ce contexte nouveau, le succès de l'utilisation de la notion d'intervention sociale, en lieu et place de celle de travail social, est significatif. Il traduit

⁷² Il est d'ailleurs significatif de souligner, à ce sujet, la multiplication des groupes de travail sur la question du travail social au sein des différentes administrations de l'Etat, sans qu'il y ait jusqu'ici de coordination entre ces initiatives ou de mise en commun de leurs productions.

certes cette entrée sur le champ social de nouveaux acteurs institutionnels faisant de plus en plus appel à des agents qui n'ont pas le profil professionnel des travailleurs sociaux classiques. Mais il exprime aussi la transformation des modalités et des référents identitaires des professionnels du social face à l'émergence de nouveaux métiers aux contours incertains⁷³.

Dans les années 1970, le terme de travailleurs sociaux englobait l'ensemble des professionnels diplômés qui apportaient des réponses aux gens en difficulté, des assistants de travail social aux éducateurs spécialisés, en passant par les animateurs, les conseillères en éducation sociale et familiale, les travailleuses familiales, etc.

Aujourd'hui, la généralisation de l'emploi du terme «intervenants sociaux» modifie cette représentation. Elle peut même laisser à entendre que les travailleurs sociaux classiques ne remplissent pas de manière satisfaisante leur fonction sociale, qu'ils sont insuffisamment efficaces et que, dès lors, la société a besoin de nouveaux venus, des intervenants sociaux, présentant des profils nouveaux et mettant en oeuvre d'autres manières de faire : moins individuelles et plus territoriales, moins à long terme et plus dans l'urgence, moins psychosociales et plus institutionnelles.

Il faut peut-être reconnaître, à ce sujet, la part qui peut revenir à la politique de la ville dans cette critique implicite du travail social. Car les textes fondateurs de la politique de la ville ont pu mettre en doute, par certains de leurs propos, l'efficacité du travail social traditionnel pour sa contribution à la dé-marginalisation de territoires entiers. Cette critique a probablement été une étape nécessaire, à un moment donné, mais dont on a tiré des conclusions trop hâtives. Car, entre l'analyse peut-être polémique, mais surtout incitative à des améliorations, et l'affirmation que le travail social devait être totalement repensé parce qu'il ne servirait à rien dans sa dimension traditionnelle, il y a un pas qui a été trop rapidement franchi par certains.

La notion d'intervenant social est quelquefois contestée dès lors qu'elle sous-tend implicitement cette critique, tout en confirmant la pertinence de l'usage de celle d'intervention sociale. Dans ce cas, on fait une distinction entre l'intervention sociale et les professions de l'intervention sociale, car beaucoup de gens peuvent faire de l'intervention sociale, sans être pour autant des professionnels de l'intervention sociale. Autrement dit, le champ de l'intervention sociale est plus large que celui des professions spécialisées dans l'intervention sociale ou des travailleurs sociaux.

⁷³ cf. recherche menée par la MIRE (ouvrage cité)

- **Le poids grandissant de la commande publique.**

L'environnement de mutations sociales et économiques ainsi que la forte émergence des collectivités territoriales ont contribué à transformer les relations entre élus, institutions et professions sociales. Certes le rapport de subordination entre le travailleur social professionnel et son institution-employeur n'a pas grandement varié sur le plan juridique : le cadre des rapports salariaux qui fixe statut, poste et missions est resté globalement stable, au moins dans ses grands traits. Par contre la logique institutionnelle tend à s'imposer à la référence professionnelle, ce qui réduit les marges de manoeuvre ou d'autonomie des travailleurs sociaux. Certes ces marges continuent à exister, mais dans une proportion moins accentuée que par le passé. Elles sont même nécessaires à la pertinence et à l'efficacité du travail social, et c'est souvent dans l'éthique et la déontologie professionnelle qu'on trouve leurs fondements ⁷⁴.

Les institutions sociales investissent désormais bien au-delà de la gestion et de l'organisation du personnel. Elles définissent bien plus que des missions globales, elles mettent en oeuvre bien plus qu'un cadre de travail, elles définissent de plus en plus les procédures d'intervention. Certes la légitimité de ces orientations nouvelles ne peut être contestée. Mais il faut reconnaître qu'elles peuvent tendre à transformer un certain nombre de travailleurs sociaux en exécutants. Ce changement peut être difficile à vivre par les travailleurs sociaux qui y voient une régression de leur rôle et de leur statut social: après avoir été les acteurs des politiques sociales, ils craignent de n'être plus que des agents d'exécution.

Les employeurs, publics ou privés, tiennent une place prépondérante dans la recomposition du champ des professions de l'intervention sociale, car ils contrôlent les processus d'embauche et peuvent ainsi transformer progressivement le profil des intervenants qu'ils emploient. C'est le cas, par exemple, avec l'embauche d'emplois-jeunes sur des missions difficiles de régulation sociale de terrain, alors même qu'ils n'ont pas de formation initiale en ce domaine, ou encore avec les pratiques de substitution d'une profession par une autre (par exemple, un assistant de service social pour un poste d'éducateur spécialisé ou inversement), embauche sur des profils de compétences personnelles plus que sur une qualification certifiée par un diplôme reconnu, prolifération d'appellations plus ou moins fantaisistes de postes sociaux.

⁷⁴ Cf. Bertaux R., Schléret Y. Bernardi S., «Logiques professionnelles, logiques institutionnelles, logiques de mission», in «Les mutations du travail social», pp. 215-226, Dunod (2000).

- **Recomposition institutionnelle et réponses à de nouveaux besoins : deux facteurs de déstabilisation.**

Cette recomposition des professions du secteur social est vécue par un grand nombre de travailleurs sociaux comme une remise en cause de leur professionnalité et alimente le malaise qu'ils peuvent ressentir. Les travailleurs sociaux disent leur inquiétude de voir des missions, relevant du travail social, confiées à des non-professionnels qui n'ont pour y faire face qu'une formation de base assez généraliste et une «connaissance du terrain», avec tout ce que cette notion peut avoir d'imprécis. Ils soulignent leur trouble devant cette confusion des genres où des gens, formés et diplômés, sont mis sur le même plan que d'autres qui, en dépit de leur bonne volonté, restent des non-professionnels. Bref, le malaise n'est pas tellement lié à la recomposition des professions du social, mais davantage à une étape intermédiaire de celle-ci, où tout le monde fait tout, parle de tout, dans une approche extrêmement globalisante des problèmes. Et cette situation est perçue comme déprofessionnalisante et déqualifiante.

Mais au-delà du sentiment que peuvent en ressentir les travailleurs sociaux, ce constat oblige à distinguer ce qui, dans l'émergence de «nouveaux métiers» dans le secteur social relève de ce processus de recomposition et ce qui relève effectivement de nouveaux emplois pour satisfaire de nouveaux besoins. Car, parmi ces «nouveaux métiers», beaucoup d'appellations nouvelles correspondent à des métiers anciens, dont il faut certainement redéfinir les missions et les profils, et sont davantage le produit de la recomposition en cours, alors que d'autres relèvent effectivement de fonctions nouvelles et nécessaires. Encore que la ligne de partage ne soit pas toujours facile à tracer.

C'est le cas, par exemple, pour les emplois centrés sur des fonctions de médiation, que nous avons abondamment évoqué dans la deuxième partie de ce rapport. On peut aussi repérer des fonctions nouvelles et nécessaires, qui ne sont pas aujourd'hui pourvues par des qualifications précises, en particulier dans les profils liés à la conception, au montage, à l'organisation, à la réalisation de projets, de programmes, de dispositifs. Certes ces fonctions étaient déjà présentes dans les profils habituels des travailleurs sociaux, mais elles se sont relativement autonomisées et nécessitent des compétences particulières.

- **Une segmentation et un cloisonnement du champ de l'intervention sociale.**

La recomposition du champ de l'intervention sociale est aussi caractérisée par sa segmentation. Il est partagé non seulement entre l'Etat, les départements et les communes, mais à l'intérieur même de l'appareil d'Etat entre différents ministères et délégations interministérielles. Pour ce qui est de l'Etat, il importe qu'il ait une politique qui traduise la cohérence entre ses différents services pour éviter que chaque ministère développe seul sa propre approche des questions sociales, ses propres modes d'intervention, ses propres diplômes et ses propres dispositifs de formation. Ce qui n'entrave en rien l'implication nécessaire de chaque ministère sur le champ de l'action sociale, mais qui doit au contraire permettre d'harmoniser leurs pratiques au regard d'objectifs généraux qui pourront être déclinés de manière opérationnelle par rapport aux différents champs de compétence. Encore faut-il trouver les instruments de cette mise en cohérence qui facilitera la définition d'une commande publique plus précise à l'égard d'un travail social, ou d'interventions sociales, dont la mission fondamentale d'intégration aura été rappelée.

L'organisation, à l'initiative du ministre délégué à la Ville, d'une conférence annuelle consacrée au développement social, permettra de contribuer à cette recherche de cohérence. Cette conférence concentrera ses travaux sur l'action sociale territorialisée. Elle pourrait être une déclinaison d'une conférence annuelle de l'intervention sociale, placée sous la présidence du Premier ministre, permettant de réaffirmer l'unité du travail social, son caractère de service public, et de lui fixer des objectifs.

La prise en compte du malaise ressenti par les travailleurs sociaux face à la recomposition de leur secteur d'intervention et la multiplication des intervenants, souvent peu ou pas qualifiés, nécessite que soit réaffirmée la spécificité de leur profession, et sa déontologie reconnue et acceptée.

Certes, le développement social, travail de proximité, passe par un décroisonnement de l'action sociale en s'appuyant sur des méthodes et des outils de travail qui facilitent la confrontation des analyses, le partage de l'information, la concertation et l'élaboration de diagnostics et de projets communs. Mais ce partenariat nécessaire ne doit pas pour autant diluer les spécificités professionnelles des différents types d'acteurs associés à un projet commun. Car c'est bien de la rencontre entre des

expertises différentes que naît la pertinence d'un projet intégrant les différents aspects de sa complexité. C'est pourquoi l'affirmation de la spécificité du travail social par rapport à d'autres formes d'intervention ayant leur propre spécificité est un préalable à ce travail commun. Elle passe notamment par la reconnaissance et le respect de la déontologie propre au travail social surtout lorsqu'il y a partage d'informations pour un diagnostic collectif.

III- Politique de la ville et prévention spécialisée : des relations à refonder.

Le secteur de la prévention spécialisée nécessite un regard particulier et sans doute un peu plus détaillé dès lors qu'on s'intéresse aux métiers de la ville, et plus particulièrement aux métiers du social. Plusieurs raisons justifient ce choix. Il y a un recouvrement assez net entre les sites où interviennent des équipes de prévention spécialisée et les sites en politique de la ville, ou faisant l'objet de dispositifs de prévention de la délinquance⁷⁵. Leur mode d'intervention est à la fois individuel et collectif et a pour objectif d'agir non seulement sur les individus, mais aussi sur les groupes et les quartiers où se manifestent des phénomènes d'exclusion. Dans le travail de terrain, à côté des techniques éducatives, elles ont depuis longtemps eu recours aux méthodes du développement communautaire. Enfin, et l'expérience le montre, les attentes des acteurs de la politique de la ville à l'égard de la prévention spécialisée sont importantes, bien que souvent insuffisamment précisées ; mais ces attentes ne sont pas toujours, comme on le verra par la suite, satisfaites.

La prévention spécialisée s'est surtout déployée en réponse aux premiers effets d'un développement urbain plus ou moins anarchique, notamment avec les phénomènes de bandes de jeunes qui font leur apparition en France à la fin des années cinquante et au début des années soixante. Par la suite, officiellement reconnue par les pouvoirs publics, elle a connu successivement plusieurs points d'ancrage institutionnels successifs : du ministère de la Jeunesse et des Sports, elle est passée au ministère des Affaires Sociales, pour finalement relever de la compétence des départements. Ce cheminement institutionnel a laissé de côté, dans les textes qui définissent et régissent la prévention spécialisée, un interlocuteur capital, à savoir la commune. Or l'impact des politiques municipales peut être assez déterminant pour le fonctionnement et le développement de la prévention spécialisée. Dans certains cas, c'est à la demande de maires et d'élus municipaux que des équipes de prévention ont été créées par des associations. Dans d'autres cas, au contraire, des édiles ou des services municipaux se montrent réservés, voire ouvertement hostiles, à l'implantation d'une équipe de prévention sur leur territoire.

⁷⁵ Une cartographie précise et actualisée reste à faire

Les missions de la prévention spécialisée ont été définies par l'arrêté du 4 juillet 1972 et ses circulaires d'application. Elles sont reprises, de façon laconique⁷⁶, par la loi du 6 janvier 1986 (article 45) adaptant la législation sanitaire et sociale au transfert de compétences en matière d'aide sociale. Dans leur formulation officielle, ses missions restent relativement générales et centrées sur un objectif d'insertion sociale.

Les professionnels de terrain rappellent, pour leur part, que l'approche majeure de la prévention spécialisée consiste à «aller vers» les jeunes, dans leur milieu, pour entrer en contact avec eux et établir une relation de confiance. Elle est alors définie comme un mode d'intervention éducative et sociale à la fois individuelle et collective, véritable moyen de socialisation et de promotion, susceptible d'agir en profondeur sur un groupe puis sur un quartier.

- **Un secteur marqué par une tension entre ses missions éducatives fondatrices et les interpellations des dispositifs d'insertion et de lutte contre l'exclusion.**

Une étude de PROMOFAP et du CREDOC pour l'élaboration d'un référentiel de compétences pour les éducateurs de la prévention spécialisée montre la prédominance de deux méthodes d'intervention : la présence sociale et l'accompagnement social éducatif. Ces deux pratiques marquent la spécificité éducative de la prévention spécialisée par rapport à d'autres métiers d'intervention sociale aux contours plus flous. L'étude montre combien les équipes de prévention spécialisée sont écartelées entre deux tendances : la volonté de rester sur le champ éducatif, et la tentation ou la nécessité de répondre aux interpellations des nouveaux dispositifs en matière de lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi leur partenariat avec d'autres instances semble à la fois choisi, dès lors qu'il correspond à leurs objectifs éducatifs et contraint lorsqu'il s'agit du traitement global de l'exclusion ou d'actions de développement social local.

C'est au regard de cette tension entre ces deux orientations que l'on peut comprendre la «difficile rencontre» des équipes de prévention et de la politique de la ville, pour reprendre l'expression du GREFOSS qui a été chargé par le Conseil Technique de

⁷⁶ «Dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles. Ces actions comprennent : 1° Des actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ; 2° Des actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ; 3° Des actions d'animation socio-éducatives.»

Prévention Spécialisée d'une étude d'évaluation sur les rapports qu'entretient la prévention spécialisée avec la politique de la ville et le développement communautaire.

Le GREFOSS souligne que, dans la plupart des cas, la prévention spécialisée est l'objet d'une forte demande de la part des acteurs de la politique de la ville. Cette attente se décline autour de trois thèmes principaux : l'utilisation des savoir et savoir-faire des professionnels, le montage de projets, la prise en charge de certaines catégories de publics. La réponse des équipes de prévention se fait d'abord en fonction de la mission éducative dont ils sont investis, ce qui peut constituer un décalage entre la demande et l'offre.

- Pour l'utilisation des savoir et savoir-faire des professionnels, la prévention spécialisée exprime assez largement le sentiment d'être instrumentalisée, *«les compétences qu'elle apporte étant utilisées dans des programmes ou des projets pré-construits ou qui lui échappent, et dans une problématique où elle ne se reconnaît pas toujours»*.

- L'appel à projet, perçu comme le modèle valorisé de la politique de la ville, comporte des présupposés qui sont parfois étrangers (voire contradictoires) aux logiques d'action de la prévention spécialisée : *«instrumentalisation des opérateurs, prévalence du temps court sur le temps long de l'accompagnement, objectivation du travail éducatif dans des actions concrètes et cernables, «court-circuitage» parfois des médiations institutionnelles auprès des jeunes, tentation du saupoudrage»*.

- La question du ciblage des publics est à l'origine d'autres contentieux plus importants entre la politique de la ville et la prévention spécialisée. On attend des équipes de prévention qu'elles prennent en charge les jeunes les plus marginalisés, et tout particulièrement ceux qui sont concernés par la toxicomanie et la délinquance. Même si cette attente traduit la reconnaissance de la professionnalité de la prévention spécialisée, les équipes de prévention marquent une certaine réticence à y répondre. On peut voir dans cette attitude une volonté de ne pas stigmatiser une catégorie de jeunes, mais surtout la crainte d'une dérive sécuritaire de la prévention.

A ces constats du GREFOSS, il faut ajouter le paradoxe suivant : les acteurs de la politique de la ville attendent beaucoup de la prévention spécialisée et regrettent sur certains territoires la faible lisibilité de ses interventions ou son absence d'implication, mais ce secteur important du travail social relève de la compétence des départements qui, eux-mêmes, sont encore relativement peu engagés dans la mise en oeuvre de la politique de la ville.

La multiplication des dispositifs et mesures de lutte contre l'exclusion a bouleversé le marché du travail social en attirant de nouveaux intervenants, quelquefois des professionnels, mais assez souvent des personnes sans qualification précise embauchées sur des contrats aidés à durée déterminée. Ce qui déstabilise fortement les différentes catégories de professionnels de la prévention spécialisée. Mais, surtout, ce développement des nouveaux dispositifs, à côté de la prévention spécialisée, conduit à une confrontation entre deux modes d'intervention dont les modalités et les principes sont contradictoires. Jacques Ion, dans son ouvrage sur *«Le travail social à l'épreuve du territoire»*⁷⁷ le soulignait déjà, il y a dix ans, dans les termes suivants : *«Le nouveau mode d'intervention suppose la généralisation de pratiques contradictoires avec un modèle professionnel qui constitue aujourd'hui en quelque sorte l'affiche même de la profession : publicité contre pratique du secret ; intervention à court terme contre temps long du relationnel ; concertation contre colloque singulier.»* Pour lui, c'est une éthique et un système de pratiques professionnelles, bâtis il y a une trentaine d'années, qui se trouvent aujourd'hui mis en question. Le modèle de prévention sociale adapté aux jeunes d'aujourd'hui reste à construire.

• **Vers une refondation de la prévention spécialisée ?**

Le rappel de ces différents constats montre bien la tension qui traverse aujourd'hui la prévention spécialisée prise entre son *attachement* à ses missions fondatrices construites sur un principe éducatif et les différentes commandes publiques dont elle est l'objet dans le cadre des dispositifs d'insertion, de lutte contre les exclusions et de développement social urbain. La prévention spécialisée, dans ses différentes composantes, à savoir les équipes éducatives, les associations qui les encadrent et leur comité national de liaison (CNLAPS), le Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention spécialisée (CTPS), semblent vouloir s'engager dans une action de «refondation», presque trente ans après l'arrêté de 1972.

Le CNLAPS suggère quelques-unes des orientations de réflexion pour accomplir cette refondation⁷⁸:

- développer une expertise au service du projet
- contractualiser l'intervention sur la base d'objectifs généraux et d'objectifs opérationnels
- développer les compétences nécessaires à la conduite de l'action
- s'appuyer sur des projets associatifs forts
- accroître la lisibilité de la mission éducative de la prévention spécialisée.

⁷⁷ Jacques Ion, *«Le travail social à l'épreuve du territoire»*, Privat 1990, p102

⁷⁸ cf. intervention de Bernard HECKEL, délégué général du CNLAPS, à St-Herblain (44) sur le thème « Les enjeux de la prévention spécialisée face à l'évolution de la demande et de la commande sociale », 10 février 2000

D'autres initiatives vont également dans le sens de sortir du «flou» des missions telles qu'elles sont définies par la loi de 1986 et dans le Code la famille et de l'Aide Sociale, qui parlent essentiellement d'insertion sociale des jeunes et de « revisiter » certaines notions comme l'anonymat ou la libre adhésion, souvent mal comprises. L'accent est mis également sur l'élaboration d'un outil de formation au « travail de rue », en partenariat avec d'autres pays européens, pour aboutir à la création d'un Institut de formation spécialisée dans ce domaine qui permettrait de mieux définir le référentiel professionnel et de pallier certaines des insuffisances constatées dans la formation initiale des éducateurs spécialisés.

Sur la base de cette réflexion, il importe donc de voir comment la politique de la ville, en lien avec les départements qui en ont la tutelle depuis les lois de décentralisation, peut accompagner la prévention spécialisée dans cette volonté de repositionnement. Sur les sites en contrat de ville, les enjeux concernent notamment la capacité des responsables de prévention spécialisée à nourrir le diagnostic social sur le fonctionnement de certains territoires et sur les populations jeunes, à mobiliser les savoir faire des éducateurs dans le domaine de l'accompagnement individuel et collectif des populations les plus en difficulté, à faciliter une bonne complémentarité entre les interventions de présence sociale, de médiation, et d'action éducative.

Cette refondation des relations entre la politique de la ville et la prévention spécialisée passe d'abord par des mesures structurelles qui relèvent de l'Etat.

Il est nécessaire de réformer le code de la Famille et de l'Aide Sociale pour adapter les missions de la prévention spécialisée et engager une réforme du Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, permettant la participation du ministère de la Ville à cette instance.

Dans cet esprit, il est peut-être aussi utile de s'interroger sur la répartition des compétences qui donne aux départements la responsabilité politique de la prévention spécialisée, alors que les communes et leurs groupements sont ignorés par la loi de 1986. Cette réflexion est à envisager au regard de la prospective sur le rôle que vont tenir dans les années à venir les communautés d'agglomération.

IV- L'animation : une nébuleuse de métiers à fédérer.

Le secteur de l'animation, issu de l'éducation populaire, s'est développé au cours des années 1960 en lien avec la politique de création d'équipements socioculturels et dans un contexte d'urbanisation croissante et de montée progressive de ce qu'on a appelé la «société des loisirs». Pendant de nombreuses années, son champ d'intervention était, pour une bonne part, circonscrit aux activités de loisirs destinées à l'enfance et à la jeunesse dans une perspective de prévention de la délinquance et d'intégration. Mais on ne saurait le limiter à cette seule orientation, car de nombreuses expériences visant à la progression sociale d'individus et de groupes ont été également développées dans des domaines aussi divers que la culture, l'habitat, la santé et le développement urbain. Avec la croissance du chômage de longue durée et de ses conséquences, les animateurs ont été largement mobilisés, à partir des années 1980, pour intervenir sur le champ de la lutte contre l'exclusion sociale, ce qui a partiellement modifié leurs modes d'intervention pour s'inscrire dans une démarche de soutien individuel aux personnes en difficulté. Et, par là, les frontières de leur champ professionnel avec les assistants de service social ou les éducateurs spécialisés se sont estompées.

Le secteur de l'animation recouvre aujourd'hui un champ aux contours de plus en plus flous et offrant de moins en moins de lisibilité, même si l'action des services municipaux de jeunesse est bien identifiée dans certains sites. En suivant différents auteurs⁷⁹ qui ont travaillé cette question, on peut distinguer sept à huit domaines relevant de secteur : la diffusion et la création culturelles, l'animation socioculturelle, les activités socio-éducatives (centres de vacances et de loisirs, maisons de quartiers, etc.), le secteur sportif lorsqu'il est considéré avec une option différente de celle du sport de compétition ; le tourisme ; le développement local.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports a fortement contribué à la professionnalisation de ce secteur par les différents diplômes qu'il a mis en place en couvrant tous les niveaux de formation définis par l'Education Nationale. Mais, en même temps que se multipliaient les formations diplômantes jusqu'au niveau II, le champ des métiers de l'animation se diversifiait également. Aujourd'hui, on dénombre plus de 72 appellations génériques différentes pour les métiers certifiés par les diplômes relevant du

⁷⁹ cf. Augustin J.P. et Ion J, «Des loisirs et des jeunes», Editions Ouvrières, 1993 ; et Akin S. et Drouard O., «Qui sont les animateurs aujourd'hui ?», INJEP, 1998

secteur de l'animation. Une étude de l'INJEP⁸⁰ sur ce sujet montre que si «certaines de ces dénominations sont à référer à l'extension du champ de l'animation à d'autres secteurs, c'est le cas notamment des désignations agents de développement local, médiateur social, éducateur. D'autres se sont construites sur l'apparition de politiques publiques spécifiques, tout particulièrement de politiques de lutte contre l'exclusion (animateur social, conseiller social), de lutte contre l'échec scolaire (animateur de soutien), d'intégration (animateur relais, médiateur social), de politiques urbaines (animateur de quartier, animateur ville, chef de projet), de prévention de la délinquance (animateur de rue, animateur de prévention, coordinateur de projet de quartier), d'insertion de jeunes (formateur, animateur chargé d'insertion, coordinateur des actions jeunes).»

Cette étude montre également la tendance grandissante actuelle qui consiste à réserver l'appellation «animateurs» à ceux qui sont en contact avec un public, qu'ils soient diplômés en conséquence ou non.

Le rapport d'information que le député Philippe Vuilque a présenté récemment à l'Assemblée Nationale⁸¹ sur les métiers de l'animation alerte les parlementaires sur ce manque de lisibilité des professions du secteur de l'animation. Il pose aussi la question du statut des animateurs occasionnels qui n'ont pas vocation à faire de l'animation leur profession, mais qui ne sont pas pour autant des bénévoles. Ils ne bénéficient pas aujourd'hui du droit commun du travail et ne sont pas rémunérés au regard de leur travail effectif. Le ministère de la Jeunesse et des Sports tente de résoudre ce problème en proposant la création d'un statut JAVOS (Jeune animateur volontaire stagiaire) pour les stagiaires qui préparent leur diplôme d'animateur en effectuant des stages rémunérés. Cette initiative, qui doit être soutenue, ne saurait toutefois résoudre la question du statut des animateurs sans qualification spécialisée dans l'animation, dont le nombre s'est accru au cours de ces dernières années, notamment dans le cadre de dispositifs initiés ou soutenus par la politique de la ville (Ville Vie Vacances ou Contrats Educatifs Locaux par exemple).

Les activités d'animation qui se sont développées au cours de ces dernières années à la faveur de différents dispositifs y faisant appel restent cependant à encourager, car elles répondent non seulement à des besoins identifiés auprès des publics concernés, mais elles permettent aussi à de jeunes animateurs de bénéficier d'une étape de transition vers la carrière professionnelle qu'ils ont choisie et qui ne relève

⁸⁰ Akin S. et Drouard O., *opus cité*

⁸¹ «Rapport d'information sur les métiers de l'animation» présenté par M. Philippe Vuilque, Assemblée Nationale, mars 2000

pas du secteur de l'animation. C'est le cas, par exemple, avec les activités sportives ou les activités artistiques. De nombreux jeunes adultes ont, en effet, choisi de faire carrière dans ces secteurs d'activité et, en attendant de s'y voir confirmés, ils utilisent leurs compétences pour des activités d'animation sportives ou artistiques, sans pour autant vouloir faire de l'animation leur profession. Ce temps de transition est donc bénéfique à la fois pour leur projet professionnel personnel et pour les activités à la recherche d'animateurs. Encore faut-il qu'il soit organisé, et que cette phase de transition soit réfléchie comme telle et non pas utilisée comme une simple opportunité de «main d'oeuvre» d'animateurs. C'est dire l'effort qui reste à faire pour penser ces activités intermittentes d'animation dans le cadre de filières professionnelles qui relèvent d'autres secteurs d'intervention.

Le rapport d'étude de l'INJEP conclut en suggérant que l'animation souffre, aujourd'hui en France, «d'un déficit de réflexion». Le débat semble se réamorcer pour donner à ce secteur d'intervention un second souffle.

Bref, le secteur de l'animation est arrivé à un stade de développement qui ne facilite plus sa lisibilité. Tout comme la prévention spécialisée, il a besoin «d'une refondation». Pour sa part, la politique de la ville doit y contribuer en précisant davantage ses attentes à l'égard de ce secteur dont les interventions permettent aux citoyens de se réapproprier les différents aspects de leur vie quotidienne et de leur environnement.

V Des associations partenaires ou prestataires ?

Les opérateurs de terrain de l'action sociale sont en majorité des associations qui jouissent d'une position particulière dans l'organisation des réponses qu'elles mettent en oeuvre, car non seulement elles en assurent la maîtrise d'oeuvre déléguée, mais peuvent aussi être à l'origine de la commande qui leur est passée. En effet, et l'histoire de l'action sociale en France le montre, les collectivités publiques ont, pendant longtemps, rarement proposé de leur propre initiative des réponses aux problèmes sociaux. C'est le plus souvent sous l'impulsion des associations qu'elles ont été alertées et qu'elles ont pris conscience des besoins sociaux. C'est dire le poids des associations dans la genèse et la mise en oeuvre des réponses aux besoins repérés, et c'est également souligner la relative ambiguïté de leur position, car elles peuvent être à la fois prescripteurs et prestataires.

Ce rapport entre les collectivités publiques et les associations tend actuellement à évoluer dans le même sens que celui que l'on a déjà pu constater pour les relations entre les travailleurs sociaux et leur organisme employeur. Après avoir été, pendant longtemps, les acteurs du développement de l'action sociale, les associations deviennent de plus en plus des exécutants ou des prestataires de service, notamment en raison de la généralisation des procédures d'appel d'offre ou d'appels à projets. Et, ici comme pour les travailleurs sociaux, ce glissement, aussi légitime soit-il, du statut d'acteur ou de partenaire à celui de prestataire est mal ressenti par les responsables associatifs.

Par ailleurs, de plus en plus souvent, les collectivités publiques, notamment les communes, organisent par elles-mêmes les actions qu'elles préconisent. C'est le cas, par exemple, avec certains Contrats Educatifs Locaux où, pour les activités extra-scolaires (sportives, culturelles, socioculturelles), des communes ont fait le choix de créer des offices municipaux pour l'organisation des activités et l'embauche d'animateurs intermittents. Cette entrée des communes sur le champ de la mise en oeuvre opérationnelle est perçue par les associations d'éducation populaire comme «une concurrence», voire même comme une «municipalisation» des fonctions qui leur étaient jusque là déléguées.

Les associations assurent donc une double fonction : elles se font le porte-parole des citoyens et, à ce titre, interviennent pour la prise en compte des besoins sociaux qu'elles ont contribué à repérer, et en même temps se proposent d'intervenir sur

financements publics pour l'organisation des réponses à ces besoins. Autrement dit, elles sont à la fois partenaires de la définition des actions collectives et prestataires pour la mise en oeuvre de ces actions, elles assurent à la fois une mission représentative revendiquée et une mission de gestion.

Cette ambiguïté du rapport entre les fonctions de partenaires de l'action collective et de prestataire restera d'autant plus vive que le modèle opératoire de l'intervention publique sera lui même imprécis, notamment au niveau de la maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale. En effet l'intervention publique doit trouver un équilibre entre la liberté associative, la fonction de représentation des citoyens par les associations, le pluralisme institutionnel qui est une garantie pour les libertés collectives et individuelles et la prérogative publique. Cet équilibre peut être trouvé par une intervention de politique publique qui s'appuie sur :

- le débat pour l'expression contradictoire des besoins ressentis,
- la concertation pour la définition et la reconnaissance des besoins sociaux,
- la définition des priorités, ce qui fait appel à une capacité d'arbitrage politique,
- un affichage et une lisibilité des choix et des projets retenus,
- la maîtrise d'outils d'information, d'expertise et d'évaluation,
- la mise en cohérence, la régulation et la construction de référentiels communs entre les différents acteurs.

Cette logique d'intervention s'oppose à la fois à une logique administrative qui se contenterait de la simple mise en oeuvre de contraintes réglementaires, mais aussi à une logique de type notabiliaire, voire clientéliste, qui repose principalement sur des rapports personnalisés d'échanges ou de dépendances. Elle pose donc toute la question de la maîtrise d'ouvrage dans sa dimension politique et de ses relais techniques et méthodologiques pour permettre aux associations d'inscrire leurs objectifs propres dans une planification et une programmation souples et concertées.

- **Une nécessaire clarification des rapports entre associations et collectivités publiques.**

Elle demande aussi que les rapports des collectivités publiques avec les associations soient précisées dans les droits et les obligations de chacune des parties pour maintenir la capacité de proposition, voire d'interpellation, et d'innovation des

associations. En effet, si le processus de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale laisse peu de place à l'expression initiale des associations et au débat démocratique, il risque de conduire les opérateurs à se conformer aux attentes des financeurs et à être instrumentalisés dans le cadre d'appels d'offre sur objectifs sans avoir pu réellement contribuer à l'expression de la commande.

Plus globalement, il y a lieu de repenser les rapports entre les associations et les pouvoirs publics dans le champ de l'action sociale et plus particulièrement du développement social urbain. Dès lors que les associations se limitent à l'organisation de prestations de service, elles ne peuvent pas se prévaloir d'une spécificité car elles coexistent avec d'autres opérateurs publics ou privés. Ce constat oblige toutefois à poser la question de la prééminence actuelle de la logique de service dans le secteur social. L'action sociale se limite-t-elle à l'organisation de services relationnels destinés à satisfaire les besoins de la population et à améliorer leur bien être ? N'y a-t-il pas aussi des enjeux plus fondamentaux à long terme qu'il faut également privilégier ?

La notion de service, dans la conception économique du terme, met en jeu un prestataire et des usagers (aujourd'hui on dira plus volontiers des «clients»). Ce qui est alors visé c'est d'abord la satisfaction individuelle des usagers, en oubliant peut-être, lorsqu'il s'agit de services publics, les finalités plus collectives. Philippe Estèbe⁸² a analysé comment, dans les années 1980, les pouvoirs publics sont passés progressivement d'une logique d'équipements (MJC, centres sociaux, etc.) à une logique de services. Pour lui *«l'équipement prétendait fonder un modèle de vie, à la fois social, économique et politique»*, alors que le service est fondée sur l'usage et non la règle.

La prééminence d'une logique fondée sur la seule satisfaction des besoins ressentis individuellement par chaque usager risque de faire oublier, pour les services bénéficiant de financements publics, les missions intégratrices de l'Etat. Appliquée aux services sociaux, cela revient à dire qu'ils ne doivent pas seulement se limiter à la mise en oeuvre de services relationnels guidés par les demandes individuelles, mais contribuer également à fonder ou à renforcer l'appartenance à une communauté politique. Bref, il en va des missions intégratrices de l'Etat. Et c'est avec cette optique qu'il faut entendre la demande récurrente des membres du groupe de travail qui a contribué à ce rapport lorsqu'ils souhaitent voir assigner avec force des objectifs politiques au travail social.

⁸² Ph. Estèbe, «Des équipements collectifs aux services publics», in *Projet*, n° 243, «Pour la ville», automne 1995, pp. 59-68

Dès lors que l'organisation de services sociaux doit également prendre en compte cette volonté d'intégration des populations et que les services relationnels peuvent être le support à cet enjeu, les logiques strictes du marché ne sont plus adaptées. L'action publique, au contraire, y trouve un sens renouvelé.

C'est pourquoi, si l'action sociale se limite à l'organisation de services relationnels basés sur une relation directe entre prestataire et usagers⁸³, sans autre finalité, les associations ne peuvent se prévaloir d'une spécificité. Par contre, si l'enjeu se déplace davantage vers des missions intégratrices, dont les services relationnels peuvent être le support, elles peuvent remplir un rôle particulier dans le cadre d'une mission de service public qui s'appuie à la fois sur des opérateurs publics et des opérateurs privés.

Pour les associations qui se cantonnent à l'organisation de services relationnels pour la satisfaction des besoins des populations, si elles interviennent aujourd'hui sur un champ largement partagé avec le secteur commercial, on peut toutefois distinguer celles qui apportent une plus-value sociale par rapport aux entreprises privées. Les associations qui articulent le travail rémunéré et le travail non-rémunéré pour répondre à des besoins émergents ont une spécificité qu'il faut pouvoir encourager et valoriser dans l'esprit d'une économie sociale et solidaire qui reste à développer, à côté des logiques économiques du marché et du service public. De nombreuses initiatives de ce type sont prises chaque année, dans les quartiers, dans des domaines variés et pour des services utiles socialement (garde d'enfants, régies de quartier, épiceries sociales, etc.). Mais on sait aussi que ces initiatives rencontrent des obstacles qu'il faut pouvoir lever par l'instauration de mesures de soutien, notamment au moment du démarrage, en vue de les professionnaliser⁸⁴.

La place des associations dans le développement social urbain ne saurait se fonder exclusivement sur la meilleure connaissance qu'elles auraient des publics en difficulté et de l'avantage que cela leur procurerait par rapport aux opérateurs publics. Accepter cette argumentation c'est non seulement renoncer à l'amélioration des services publics et sous-estimer ses capacités d'adaptation, mais c'est surtout renvoyer implicitement hors du service public une partie de la population. Par contre, le secteur associatif trouve une place privilégiée pour l'accomplissement négocié d'un service public ayant des missions d'intégration, ou pour contribuer au développement de l'économie solidaire.

⁸³ Education, soins, aide aux personnes âgées et/ou handicapées, loisirs, etc.

⁸⁴ Cf. J.L. Laville, «Economie solidaire et tiers secteur», article publié par la revue Transversales

VI - Approche individuelle et approche collective du développement : deux piliers d'un même projet

La logique de développement social mise en oeuvre dans la politique de la ville n'est pas antinomique de celle de travail social centré sur les personnes, avec une perspective de réparation ou de promotion individuelle. Bien au contraire, les deux se complètent et doivent pouvoir s'articuler dans un projet d'ensemble commun. Car si la politique de la ville travaille beaucoup autour de l'idée de projet collectif, celui-ci n'est pas en opposition avec le travail individuel. Il y a une continuité entre l'action individuelle d'aide, de soutien, de rattrapage, de remise à niveau et le développement collectif. Si on ne se préoccupe que de développement collectif et qu'on se situe exclusivement dans une logique d'offre de projets et de services, on laisse sur le bord du chemin toute une partie de la population : les plus défavorisés. Il est donc primordial d'accompagner ces personnes vers les projets collectifs, tout comme la conception des projets collectifs doit s'appuyer sur le repérage des besoins des personnes concernées.

Ce rappel théorique peut paraître anachronique, car ses fondements structurent depuis longtemps les principes de l'action sociale globale et du développement social. Pour autant, en dépit de ces modèles d'action anciens, et maintes fois rappelés au cours du temps, le clivage reste tenace entre d'une part l'action individuelle et d'autre part l'action collective. Il importe donc de s'interroger sur les raisons de sa persistance.

Si les travailleurs sociaux intervenant auprès des personnes et des familles dans les quartiers sont confrontés, à l'échelle individuelle, aux mêmes problèmes que ceux que les processus et procédures de développement social entend aborder à un échelon collectif et territorialisé, encore faut-il que les professionnels impliqués dans la mise en oeuvre de ces deux approches maîtrisent et comprennent ces logiques différentes et trouvent des outils communs qui leur permettent, dans leur travail quotidien, de passer facilement d'une logique à l'autre. Ce qui suppose des adaptations des pratiques anciennes, développées à un moment où le travail social était presque exclusivement centré sur des publics plus que sur des territoires. On pense notamment au partage de l'information et des difficultés rencontrées par rapport à des références déontologiques, mais aussi à la capitalisation des informations individuelles dans un projet collectif et territorial.

Cette question, si elle interroge la professionnalité des travailleurs sociaux, c'est-à-dire leurs compétences et la mise en oeuvre de ces compétences, oblige aussi à interroger la «professionnalité» des employeurs, si on s'autorise ce terme. En effet, les évolutions du travail social se traduisent notamment, on l'a vu précédemment, par le fait que la logique institutionnelle tend aujourd'hui à s'imposer à la référence professionnelle. Il ne suffit donc pas que les travailleurs sociaux aient les compétences et la volonté nécessaire pour faciliter le travail de complémentarité avec le développement social, encore faut-il que leurs employeurs, notamment les conseils généraux, les villes et les associations, partagent les mêmes perspectives et le traduisent par une organisation du travail qui le permette.

Il est d'ailleurs significatif de constater que les travailleurs sociaux, après leur formation initiale, s'orientent souvent vers des formations supérieures (Diplôme supérieur du travail social, maîtrise de sciences et techniques dans le domaine de l'intervention sociale, DESS ou DEA), moins pour gravir les échelons de la promotion sociale ou de la carrière que pour s'adapter aux changements par une meilleure compréhension des enjeux sociaux actuels. Mais les compétences ainsi acquises ne peuvent pas toujours être mises en oeuvre en raison de la division du travail au sein de l'organisme qui les emploie.

Les deux logiques (approche individuelle, approche collective et territoriale) n'étant pas antinomiques mais complémentaires, faut-il pour autant spécialiser les travailleurs sociaux, les uns étant consacrés au travail individuel, les autres au travail collectif ? Les différences qu'il peut y avoir dans la mise en oeuvre des méthodologies peut éventuellement plaider en faveur de cette solution. Mais, ce serait consacrer et légitimer la coupure entre les deux approches qu'il faut pouvoir rassembler dans un projet à la fois commun et différencié. Il ne faut pas confondre la spécialisation des fonctions, qui est nécessaire, et celle des formations initiales et continues. C'est pourquoi, nous plaçons davantage pour des formations communes aux deux approches, des spécialisations dans les fonctions avec, dans la carrière d'un travailleur social, des possibilités de passerelles entre les fonctions.

La dichotomie entretenue entre le travail social auprès des personnes et l'approche collective a une incidence négative sur l'image même des travailleurs sociaux. Le travail mené individuellement au quotidien avec des personnes est peu visible. Il ne se donne d'ailleurs pas à voir pour des raisons éthiques et déontologiques évidentes. Du coup, il est perçu comme obscur, laborieux et sans gloire. Par contre, l'action collective se donne plus facilement à voir, elle permet la publicité et la promotion de ses concepteurs et de ses opérateurs. En outre, les professionnels du développement collectif jouissent d'une image de nouveauté et de modernité, nouveauté toute relative

lorsqu'on se rappelle l'histoire du travail social communautaire des années 70. On aboutit donc à un jugement de valeur injustifié : ceux qui se réclament du développement collectif ont une image positive de «développeurs», alors même que leur action se révèle plus médiatique qu'efficace à terme si elle n'est pas sous-tendue par le travail social individuel qui lui est moins valorisé.

VII - Intégrer l'approche par le territoire dans les formations des travailleurs sociaux...

Les formations initiales, selon les régions, insistent peu, non seulement sur les procédures de la politique de la ville, mais aussi sur les finalités et la méthodologie du développement social. Sans préjuger des résultats des Schémas régionaux de la formation dans le travail social qui sont en cours d'élaboration, il faut souligner que l'organisation et les programmes de formation des travailleurs sociaux datent souvent de la fin des années 1970. Si on ne considère que le programme de formation initiale des assistants de service social, tel qu'il est défini par l'arrêté du 16 mai 1980, on est obligé de constater le peu de place, voire même l'absence, de toute référence directe aux questions urbaines. La partie du programme consacrée à l'environnement social (160 heures) fait mention des questions liées à la ruralité, mais ne précise aucune obligation ou recommandation par rapport à la sociologie urbaine. Un développement sur le service social communautaire est prévu, mais c'est en référence au modèle anglo-saxon qu'il est envisagé et tel qu'il a pu être pratiqué en France, surtout dans les années 1970. On ne trouve aucune référence explicite au développement social urbain tel qu'il s'est développé en France, ou dans les pays européens, depuis la fin des années 1980.

De même, le programme officiel de formation initiale des assistants de service social ne prend pas en compte la sociologie du développement dans ses aspects théoriques et pratiques. Sauf initiatives particulières de telle ou telle école de formation, les élèves assistants sociaux ne sont pas initiés aux dynamiques de changement et aux outils qui peuvent y contribuer. Or, leur intervention future, comme professionnels, dans le cadre de politiques transversales et concertées, comme la politique de la ville par exemple, doit pouvoir s'appuyer sur des savoirs et des savoir-faire de l'organisation du développement (identification du jeu des acteurs, des logiques différentes à l'oeuvre sur un même territoire). Enfin, il faut également souligner l'absence, au moins dans le programme officiel, de l'apprentissage de techniques d'aide à la concertation, à la mobilisation et à la coopération entre les acteurs.

Certes, ici ou là, des écoles de formation ont pu prendre des initiatives visant à inclure les questions du développement social urbain dans les programmes.

Mais, même si ces initiatives doivent être encouragées, il n'en demeure pas moins que les étudiants recherchent une efficacité immédiate et miseront davantage sur

les enseignements inscrits au programme officiel, car eux-seuls peuvent faire l'objet d'un questionnement au moment du concours pour le diplôme d'Etat.

Les formations du travail social se pratiquent en alternance. Il y a 14 mois de stage pratique. Ces stages doivent obligatoirement être accomplis sous la direction effective d'un moniteur de stage titulaire du diplôme d'Etat d'assistant de service social. Or, dans la mesure où les logiques et les pratiques de développement social urbain ont encore peu concerné les générations les plus anciennes d'assistants de service social, les possibilités de découverte sur le terrain des problématiques liées à la politique de la ville sont réduites.

Bref, les programmes officiels de formation initiale des travailleurs sociaux laissent peu de place au développement social urbain car ils ont été conçus à une époque où cette pratique et cette question étaient peu développées en France. C'est dire la nécessité et l'urgence d'une mise à niveau de ces programmes pour les adapter aux préoccupations actuelles.

Concrètement, il faut compléter les programmes officiels de la formation initiale des travailleurs sociaux afin d'y inclure le développement social urbain, et encourager les stages pratiques auprès des professionnels de la politique de la ville, avec l'agrément des DRASS et consultation des sous-préfets à la ville.

De manière plus détaillée, il y a lieu d'inscrire dans les programmes les questions suivantes dans la programmation officielle :

- Environnement social : inclure la sociologie urbaine et le développement des villes, la sociologie du développement (les dynamiques de changement)
- Etude du cadre de vie : Le programme actuel prévoit l'initiation à des méthodes d'étude d'un quartier ou d'une population en zone rurale et urbaine. Cette formation pourrait être transformée, de manière plus opérationnelle, en apprentissage des méthodes de diagnostic social.
- Méthodes d'intervention sociale : Le programme prévoit une formation aux méthodes de service social individualisé, de service social de groupe et de service social de communauté. Ce dernier point pourrait être complété par les méthodes de développement social urbain, en y incluant les outils d'aide à la concertation, à la mobilisation et à la coopération entre acteurs.

La formation initiale par alternance, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, doit permettre aux élèves travailleurs sociaux de mener des stages pratiques auprès de professionnels de la politique de la ville, même s'ils ne sont pas titulaires d'un diplôme d'Etat d'assistant social, et ce dans une proportion qui reste à définir. Les DRASS qui agréent les terrains de stage valideront la liste des organismes et des professionnels volontaires pour accueillir les stagiaires. Cet agrément se fera après consultation des sous-préfets à la ville.

La formation initiale, aussi importante soit-elle, ne saurait suffire à familiariser les travailleurs sociaux au développement social urbain. C'est pourquoi il faut inciter les organismes de formation continue des différents secteurs de l'Etat, le CNFPT et les écoles de formation des travailleurs sociaux à organiser des stages de formation permanente à l'approche territoriale

Par ailleurs, le développement de la politique de la ville et plus généralement des dispositifs territorialisés a rendu nécessaire des postes aux compétences particulières dans le domaine de la conception, du montage, de la réalisation de projets, de programmes et de dispositifs. De nombreuses formations de type universitaire, de niveau DESS, se sont développées sur ces domaines, quelquefois de manière anarchique et sans véritable concertation avec les employeurs potentiels. Ce type de formation n'est pas sanctionné, pour l'instant, par un diplôme national, mais par différents diplômes d'université aux contenus quelquefois hétérogènes et aux appellations variées.

La mise en place d'un système de validation nationale des formations et des qualifications d'ingénierie sociale appliquées au développement social urbain s'impose. Elle est à mener sous l'égide conjointe de la Direction de l'Action Sociale et de la Délégation Interministérielle à la Ville, en lien avec l'Education nationale et les écoles de formation des travailleurs sociaux.

- ... faire comprendre l'approche sociale à l'ensemble des métiers de la ville

La formation au développement social urbain ne concerne pas que les intervenants sociaux postulant à un diplôme d'Etat. Elle concerne tous les acteurs mobilisés par la politique de la ville et ce, quel que soit leur type d'intervention. Par ailleurs, la cohérence des actions pour la ville passe par une intégration de la politique,

tant horizontale, entre les secteurs, que verticale, entre les différents niveaux. Il est donc important que les différents acteurs connaissent les missions et les méthodes des différents professionnels intervenant en lien avec eux. Or, le secteur social est souvent méconnu dans ses pratiques effectives, ou perçu seulement à l'aune du stéréotype de l'assistantat ou du travail social individuel.

C'est pourquoi il est utile pour les différents professionnels dont les qualifications et les compétences les incitent à jouer un rôle particulier dans la réalisation des politiques de développement urbain, qu'ils soient élus, chefs de projet ou agents des secteurs de l'éducation nationale, de la police, de la justice, de l'emploi, du monde culturel et du monde économique, de connaître les champs d'intervention de l'action sociale, ne serait-ce que pour mieux définir ensemble des projets communs qui reconnaissent les professions et les méthodes de l'intervention sociale dans leur apport spécifique.

Il faut faire comprendre les logiques d'intervention du travail social, ses méthodes, sa déontologie, et les faire respecter. La coordination et la synthèse, indispensables à l'action collective et concertée, ne signifient pas que chaque profession se décharge de toutes les informations dont la teneur doit rester confidentielle parce qu'elle concerne des individus ou des familles. Le partage des informations doit être concilié avec le respect de la déontologie. Il y a, à cet égard, beaucoup de chemin à parcourir pour créer les conditions d'un travail en commun entre les différents intervenants sur un même territoire.

- **Promouvoir les méthodologies du développement social urbain**

La faiblesse de la formation, initiale et continue, aux méthodes et outils du développement social urbain s'explique également, au moins en partie, par la relative absence de diffusion de corpus sur cette méthodologie, contrairement à d'autres modes d'intervention, notamment ceux à consonance psychosociale, et pour lesquels on trouve une profusion d'ouvrages.

Les politiques de développement «s'appuient sur une mutation du système social local qu'elles contribuent à développer»⁸⁵. L'engagement d'un tel processus de changement doit tenir compte de la complexité des rapports sociaux et de la variété des relations stratégiques pour les fédérer autour de projets communs, négociés et contractualisés. Or cette mobilisation pour une conduite collective et organisée des projets de développement passe par une méthodologie et l'usage d'outils adaptés pour

⁸⁵ Pierre Teisserenc, «Les politiques de développement local», CNFPT - Economica (1994)

susciter et faciliter la concertation et la coopération entre les acteurs et ce depuis la phase initiale du diagnostic jusqu'à l'évaluation des actions entreprises.

Les notions de partenariat, de coopération, de coordination, de participation des habitants structurent de plus en plus le discours public sur le développement urbain. Mais, au delà de leur utilisation convenue, quel sens et quelle opérationnalité véhiculent-elles dans les faits pour ne pas être galvaudées ? Or, sur ce point, il faut reconnaître une insuffisance dans la diffusion des théories et des méthodes pratiques sur lesquelles on peut s'appuyer pour donner du sens à ces notions.

Certes le modèle conceptuel et méthodologique n'existe pas, et il serait vain de le chercher en dehors d'expériences et de combinaisons tâtonnantes qui procèdent par essais-erreurs, mais à terme fructueuses, au moins localement ⁸⁶. Une fois admis que les politiques de développement s'interdisent de se penser en terme de modèle à appliquer, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent alimenter leur réflexion à partir d'expériences déjà engagées sur différents territoires avec une analyse de leurs réussites et de leurs échecs. C'est davantage dans cette orientation qu'il faut engager la diffusion de méthodes du développement social urbain, pour donner un contenu théorique et opérationnel à des notions comme «l'observation partagée», la concertation, la coopération et le partenariat.

Aussi, pour soutenir la formation, mais aussi la réflexion, les volontés et les pratiques de développement social urbain, il devient nécessaire d'alimenter un corpus des «bonnes pratiques» sélectionnées en raison de leur caractère innovant et de leur applicabilité. Cette source d'information, accessible à tous les acteurs concernés, permettra alors de définir localement, et en concertation, la méthodologie d'intervention la plus appropriée au contexte local⁸⁷.

La seule description des actions innovantes déjà réalisées, aussi précieuse soit-elle, ne saurait toutefois suffire pour comprendre les mécanismes complexes qui sont à l'oeuvre dans les processus de changement et qui peuvent varier d'un endroit à l'autre. C'est pourquoi cette valorisation des «bonnes pratiques» doit être accompagnée d'un travail d'analyse permettant de les resituer dans le contexte et les enjeux locaux par une comparaison éventuelle entre sites.

⁸⁶ «La prise de conscience de la grande carence des modèles est le préliminaire de tout progrès politique et social dans l'idée de développement. La plupart des contemporains sont obnubilés par la croyance que le modèle existe.» (Edgar Morin, *Sociologie*, Fayard, 1984).

VIII- Renforcer l'intégration des professions sociales à la politique de la ville

Le bilan de l'implication des travailleurs sociaux dans les dispositifs ville apparaît plutôt mitigé. Encore qu'il soit difficile de le dresser dans toutes ses nuances, car, par habitude ancienne et profondément ancrée, au moins en France, le travail social est devenu, à tort, presque synonyme d'approche individuelle et réparatrice. Et, de nombreux travailleurs sociaux occupent des fonctions dans les dispositifs ville ou dispositifs territoriaux de développement social, sans être identifiés comme des travailleurs sociaux ou même sans se référer à leur profession. La fonction occupée prime alors sur la professionnalité mise en oeuvre et sur la profession. Ce qui opacifie toute approche sur le rôle tenu par des travailleurs sociaux dans les dispositifs ville.

Certes on se rappelle volontiers tout ce que la politique de la ville doit, au moment de ses débuts et pour son volet social, à des travailleurs sociaux, mais depuis cette période, l'intervention de travailleurs sociaux a été diluée dans une approche spécifique où l'on parle davantage de chefs de projet, de développeurs, d'intervenants, etc.

Certains indices montrent cependant que les travailleurs sociaux, intervenant avec des missions d'aide aux personnes, sont peu impliqués dans des dispositifs ville, non pas tellement par refus de leur part, mais en raison de l'absence d'orientation et de commande politique, et par l'organisation des services. Les services sociaux, notamment dans les départements, sont encore assez peu organisés sur une base territoriale correspondant à des politiques contractuelles comme la politique de la ville. Les orientations de certains conseils généraux impliqués dans le fait urbain sont en train d'évoluer, comme l'indiquent certaines études récentes⁸⁷, et devraient faciliter cette implication.

Car les actions menées par les travailleurs sociaux, les aides qu'ils apportent, ont à voir avec les dispositifs ville là où ils existent, voire même les autres dispositifs territorialisés comme les contrats de pays ou les contrats d'agglomération par exemple. L'aide apportée individuellement à un chômeur ne peut ignorer les programmes d'insertion par l'économie et le logement. Les allocations mensuelles à l'enfance, qui sont souvent données à des familles pour des activités socioculturelles ou les vacances

⁸⁷ cf. le Réseau d'Information sur le Développement Social (RIDS), mis en place à l'initiative de l'ODAS, et la base de données '1-Ville', mise en place par la DIV et accessible sur Internet, qui présentent un certain nombre de fiches d'expériences.

des enfants, ne peuvent ignorer les dispositifs collectifs menés dans le cadre de contrats éducatifs locaux, d'opération Ville-Vie-Vacances, etc.... Et, à l'analyse, on voit bien que là où ces dispositifs n'existent pas, il y a plus d'allocations mensuelles à l'enfance pour des projets vacances qu'ailleurs. Autant d'exemples, qu'on pourrait multiplier (la prévention spécialisée, l'apport de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et la lutte contre la délinquance par exemple) et qui montrent bien qu'il y a complémentarité. Et pourtant, au delà de ce constat, il faut reconnaître que les passerelles entre les deux approches n'existent pas encore de manière suffisante.

Ainsi, il semble évident que les chances pour les personnes de parvenir à construire des parcours individuels sont liées à l'environnement social et urbain. Il est donc nécessaire de conjuguer l'action de portée collective et l'intervention d'aide à la personne, c'est-à-dire un travail social traditionnel qui dépasse la simple attribution des aides et qui débouche sur une action collective de développement.

La solution la plus pertinente, c'est-à-dire celle susceptible de créer réellement une dynamique, est celle dans laquelle les mêmes professionnels participent aux deux types d'action en consacrant une partie de leur temps à l'action individualisée et une autre à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un projet collectif. La solution qui consiste en la cohabitation des deux catégories de professionnels sur un même territoire comporte, en effet, des risques tout à fait importants :

- le danger de la globalisation c'est-à-dire le fait de considérer que les populations sont homogènes (ce qui n'est vrai le plus souvent que par la faiblesse de leurs ressources
- une éventuelle spécialisation des professionnels dans laquelle les développeurs qui ne sont pas forcément très en phase avec la réalité sociale, feraient des projets globaux qu'ils ne seraient pas nécessairement capables de traduire en programme d'action complètement cohérent, d'où le plus souvent, une succession de mesures mais pas de projet d'ensemble.

Pour éviter ces écueils, les travailleurs sociaux doivent contribuer activement à l'élaboration des diagnostics et poursuivre leur action en contribuant à la mise en oeuvre du travail collectif qui ne peut se faire indépendamment de la somme des parcours individuels.

Pour autant, les partenariats restent difficiles à construire, essentiellement à cause des réticences relatives à des logiques professionnelles, à des principes déontologiques. La mise en confiance des travailleurs sociaux sur l'utilisation et le partage des connaissances et des informations dont ils sont porteurs est un préalable à

⁸⁸ cf. étude réalisée par l'Assemblée des Départements de France sur l'implication des conseils généraux dans le fait urbain, qui doit être complétée par un certain nombre de monographies départementales (septembre 2000, à paraître)

tout travail collectif. Notons cependant que plus l'échelle d'intervention est grande (quartier), plus les problèmes de déontologie entrent en conflit avec la logique du projet collectif.

L'intégration plus poussée du travail social dans la politique de la ville n'est pas, ou n'est plus, seulement une préoccupation de l'Etat. Cette orientation est également souhaitée par la plupart des départements et de nombreuses communes. Elle est aussi promue par des instances comme l'Observatoire de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS)⁸⁹ et l'Assemblée des Départements de France (ADF).

Cette intégration souhaitée résiste toutefois à des obstacles d'ordre organisationnel des collectivités territoriales, et aux habitudes prises depuis longtemps. Il y a un service d'action sociale, un autre chargé de la politique de la ville ou de l'animation urbaine, et quelquefois même un autre chargé du développement local. Cette organisation verticale est un frein à l'approche transversale. Et, finalement, tout se passe souvent comme si, dans le cadre de la politique de la ville, on travaillait en dehors de l'action sociale, alors même que celle-ci représente certainement la première responsabilité des départements dans les dispositifs ville auxquels ils ont choisi de contribuer⁹⁰.

Il est donc important qu'un travail en commun, dans une logique transversale, se développe dans les départements et les communes, entre ces différents services. C'est un levier pour la cohérence de l'action publique beaucoup plus fondamental que de voir les départements abonder les crédits d'investissement. Mais, bien évidemment, personne ne détient aujourd'hui la clé ou la méthodologie de la réussite de cette volonté et de cette entreprise.

Il faut donc expérimenter sur des sites choisis parmi les territoires de la politique de la ville, en liaison avec le Conseil Supérieur du Travail Social, l'Association des Départements de France, la CNAF et différents partenaires, une démarche visant à élaborer un projet social de territoire, en sollicitant l'ensemble des travailleurs sociaux (Service Social Départemental, CCAS, CAF, CPAM, secteur associatif) dans une logique de décroisement. Ces sites seront expérimentaux dans la mesure où les modalités concrètes de cette implication seront à définir localement par les acteurs eux-mêmes et feront l'objet d'une analyse et d'une évaluation, interne et externe, en lien notamment avec la DIV et l'ADF en vue d'une capitalisation et d'une valorisation des pratiques qui seront apparues les plus efficaces.

⁸⁹ voir numéro du Journal de l'Action sociale: "L'implication du travail social dans la politique de la ville est-elle possible?" (n°45, mars 2000)

⁹⁰ voir les conclusions de l'étude de l'Assemblée des départements de France sur l'implication des conseils généraux dans le fait urbain, qui revendique pour les départements le rôle de chef de file des politiques publiques contractuelles dans le champ de l'action sociale et éducative et préconise une évolution de l'organisation des services départementaux sur une base territoriale

L'ampleur des problèmes à traiter dans les territoires qui souffrent de l'exclusion urbaine et sociale ne peut à l'évidence supporter que la politique de la ville et le travail social continuent souvent de s'ignorer ou d'emprunter des voies parallèles⁹¹.

Même si le traitement de la « question sociale » s'est élargie à d'autres acteurs qu'aux travailleurs sociaux qui sont spécialistes, ces derniers doivent pouvoir apporter toutes leurs compétences et toute leur énergie, dans un climat de confiance et de professionnalisme clairement affirmé.

Travail social collectif et travail social individuel doivent pouvoir se conjuguer et se compléter dans le cadre d'une action de développement social des territoires. La prévention spécialisée doit s'intégrer davantage dans les dispositifs globaux destinés à renforcer le lien social et l'action éducative, pour éviter de recourir à des dispositifs plus sécuritaires, souvent coupés de l'approche sociale et d'une démarche de solidarité et de promotion des populations. L'animation doit pouvoir également trouver toute sa place dans le concert des intervenants sociaux et trouver les moyens de qualifier ses agents.

L'apport des savoirs et du savoir faire du travail social est indispensable à la construction des projets de territoires et au traitement de l'exclusion. Cette approche doit être davantage comprise et diffusée dans l'ensemble des métiers de la politique de la ville et des métiers de l'aménagement urbain. De la même manière, le travail social, quelque soit son cadre d'exercice, public ou associatif, doit s'insérer davantage dans la commande publique et dans les dispositifs mis en place dans le cadre des politiques publiques territoriales. Cette orientation passe à la fois par la sollicitation des professionnels pour alimenter la réflexion et les programmes d'action des contrats de ville et par l'intégration de nouveaux contenus et de nouvelles méthodes, liées au développement social urbain, dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, dans leur diversité.

⁹¹ voir à ce sujet le compte rendu de la séance plénière du Conseil Supérieur du Travail Social du 18 mai 2000 consacrée au thème « Travail social et politique de la ville »

Synthèse

La lettre de mission du Ministre délégué à la Ville dont est issu ce rapport nous demandait de nous pencher de façon approfondie sur l'évolution des métiers du développement social urbain, sur l'émergence de nouveaux métiers liés à la médiation et sur l'évolution des métiers traditionnels du service public. Le long travail qui a précédé ce rapport et associé de nombreuses personnes qualifiées, nous a conduit à tenter d'approcher la spécificité de ces métiers et de leurs milieux professionnels avant de poser les questions de leurs statuts et de leur place au sein des dispositifs institutionnels.

Les métiers intervenant dans la politique de la ville restent difficiles à cerner quelles que soient leur ancienneté et leur nature.

Nous avons rencontré les mêmes difficultés à cerner les métiers déjà anciens du développement social urbain et ceux plus récents de la médiation. Il a été tout aussi délicat d'identifier ce qui, dans les métiers du travail social, approche directement la politique de la ville ou encore de saisir, ou plus exactement de faire dire aux professionnels de l'aménagement, ce qui différencie leur mode de travail de leur métier traditionnel lorsqu'ils interviennent en site urbain marginalisé. L'impact de la politique de la ville sur les métiers classiques du service public a été plus délicat encore à cerner.

Plusieurs explications à cette difficulté d'identification commune à tous ces métiers peuvent être avancées :

Ils se situent tous à la frontière d'autres métiers plus reconnus, soit qu'ils en constituent une extension ou un sous ensemble comme dans les cas des métiers de l'aménagement, soit au contraire qu'ils viennent empiéter sur des métiers traditionnels comme les métiers du DSU ou ceux de la médiation.

Le poids particulier des procédures et des méthodes basées sur la transversalité dans les fondements de la politique de la ville induit cette position tangentielle des métiers qui la conçoivent et la mettent en œuvre.

En posant le principe de l'intensification de l'action publique, mais surtout de sa réorganisation, comme moyens pour agir contre l'exclusion, la politique de la ville a engendré des métiers nouveaux mais aussi des nouveaux modes d'exercice de métiers existants qui ont été pris en charge, soit par des professionnels «mutants » issus de métiers plus traditionnels, soit par des professionnels totalement nouveaux dans le paysage des politiques urbaines.

Ces nouveaux professionnels, dispersés sur le territoire et encore peu nombreux, aux statuts très divers, sont pour la plupart peu structurés autour d'identités professionnelles et dans des réseaux organisés. Alors même qu'ils sont aujourd'hui mieux reconnus et mieux insérés dans les collectivités territoriales, ils sont peu repérés dans les corps et professions traditionnels, et difficiles à recenser au titre des missions qu'ils exercent.

Bien que très différents par leur contenu, ces métiers sont fondés sur des logiques professionnelles communes et spécifiques.

La première logique qu'ils partagent est liée à l'importance de la dimension territoriale et globale de la politique de la ville.

Ils interviennent dans le contexte d'un territoire précis et c'est cette spécificité territoriale qui fonde les finalités et les modalités de leur action au sein d'un projet, et non la simple déclinaison au plan local de dispositifs normatifs issus de systèmes verticaux.

Le projet de territoire fait appel autant pour sa conception que pour sa mise en œuvre à une stratégie d'intervention assurant la cohérence de l'ensemble des dispositifs publics. Le principe du « tout se tient » contraint les professionnels à travailler dans des dispositifs collégiaux.

La seconde logique commune à ces métiers tient à l'importance de la proximité, de l'écoute et à la place de la démocratie au quotidien dans le cheminement des projets.

Un troisième point commun concerne les capacités personnelles requises de ces professionnels. L'aptitude à la négociation et l'engagement personnel, voire souvent le militantisme, les caractérisent assez largement, qu'ils soient chefs de projet, animateurs de CCPD, éducateurs de rue, assistants sociaux, développeurs, médiateurs ou femmes relais .

- La difficulté des professionnels à cheminer et à se faire entendre et reconnaître dans les structures est encore, même si cela s'atténue dans les collectivités, un de leurs dénominateurs communs. Il faut probablement chercher une des causes de cette situation dans le fait que, historiquement, nombre des postes qu'ils occupent et en particulier une grande part de ceux des médiateurs et des professionnels du DSU ont été créés par défaut d'intérêt ou d'implication des services traditionnels, et à côté d'eux.

Enfin, et sans être une exclusivité de ces métiers, ils s'exercent dans un jeu d'acteurs complexe faisant intervenir, et pas toujours dans la plus grande clarté, plusieurs niveaux de responsabilité et d'expertise : le niveau politique des décideurs, lui même très complexe, le niveau technique, et celui qui relève de l'apport d'expertise d'usage des habitants eux mêmes. Ce sont des métiers « en tension », d'ailleurs parfois formalisée dans le co-mandatement de différents partenaires.

Les métiers qui contribuent à la lutte contre l'exclusion urbaine relèvent chacun d'une professionnalité propre.

La nature et la diversité des connaissances nécessaires à leur exercice, la mise en question des savoirs et des approches professionnelles traditionnelles, la collégialité, font appel pour l'exercice de ces métiers, à des qualifications, des compétences et un professionnalisme spécifique qui se situent en complément de qualifications de base.

Cette professionnalité des métiers nécessaires à la politique de la ville ne concerne pas seulement les métiers de son « management », mais les métiers de tous ceux qui interviennent et dont la substance professionnelle, le « cœur de métier », sont modifiés pour répondre aux enjeux de la lutte contre le décrochage de pans entiers de villes et de micro sociétés urbaines..

A ce titre, la politique de la ville pose la question des rapports entre « ses » métiers spécifiques et l'ensemble du service public. Les nouveaux métiers ne doivent pas exonérer le service public de son obligation d'évoluer pour répondre à la question sociale et urbaine posée par la concentration de difficultés et de handicaps dans certains territoires.

En dépit de ces points communs, métiers du DSU, de la médiation, du travail social, métiers du service public ou de l'aménagement, tous ont des difficultés à travailler ensemble et à identifier les points de contact de leurs missions.

La globalité reste difficile à faire vivre au quotidien et les réticences au partage de l'information et à la collégialité des décisions restent très fortes. Seules une clarification des responsabilités et des missions confiées à chaque métier, permettra de dépasser des craintes que l'on ne peut analyser seulement sous l'angle du corporatisme. Certains métiers ont été déstabilisés par l'impact qu'a eue sur le fonctionnement du service public la montée progressive de la politique de la ville . Sa méthodologie, ses procédures, le recours à des professionnels nouveaux et au milieu associatif pour sa mise en œuvre ont créé des crispations, notamment au sein des travailleurs sociaux . Il est essentiel d'apporter des réponses à ces interrogations et parfois de contribuer à donner de nouvelles finalité à ces métiers si l'on veut pouvoir mettre en œuvre une politique qui ne peut se passer d'eux, s'appuyer sur le savoir et le professionnalisme indéniables dont ils sont porteurs.

Un autre obstacle au travail en commun tient à l'ambiguïté fréquente des objectifs assignés à chaque métier, voire à leur incompatibilité au moins apparente. C'est le cas de la commande formulée aux divers métiers du travail social lorsqu'elle ne prend pas en compte la double nécessité du travail individuel et du travail collectif, et qu'elle semble les opposer.

C'est encore plus ambigu lorsque les objectifs formulés aux équipes MOUS portent sur l'amélioration des conditions de la vie quotidienne des habitants en place et sur le développement, alors qu'implicitement, la demande formulée aux aménageurs et concepteurs urbains s'adresse, en mettant l'accent sur l'objectif d'un retour à la mixité sociale, en grande partie à des habitants virtuels et semble réduire à de l'accompagnement l'aspect plus social du projet. C'est tout l'enjeu du métier de directeur de grand projet de ville que de concilier les deux temps du projet et d'établir un dialogue entre les deux familles de métiers.

L'atypisme des métiers dits de la ville pose des questions particulières de positionnement et de statut des professionnels.

L'atypisme de ces métiers a déjà été souligné. Ce sont des métiers considérés comme «en marge », parce qu'ils se situent, pour les métiers du DSU, à cheval entre habitants et pouvoirs publics et entre institutions publiques elles mêmes,

pour les métiers de la médiation entre habitants et entre habitants et institutions .Mais la difficulté à leur donner une place spécifique tient également à leur insuffisante lisibilité. Ni administratifs, ni techniques, ne relevant pas de la communication, ils apparaissent souvent comme des métiers flous, aux contours mal définis, généralistes et liés à des procédures dans le sens le plus restreint du terme, voire à des modes de financement. L'exigence de professionnalisme pour leur exercice n'apparaît pas évidente à tout le monde alors même que ce sont précisément des métiers exigeants parce qu'ils requièrent des compétences à la fois techniques et généralistes.

Un gros effort d'élaboration de référentiels métiers calés sur des situations réelles de travail reste à faire pour que la novation professionnelle qu'ils représentent soit reconnue à sa juste valeur. Mais cette insuffisance de lisibilité renvoie aussi à une conceptualisation plus forte des fondements de la politique de la ville qui tend à s'affirmer comme ayant une substance propre dans la lutte contre l'exclusion et non comme se réduisant à une méthode, si novatrice soit-elle. Sans corpus, pas de métiers !!!

Ces métiers ne sont pas assez reconnus en tant que tels. Ils sont peu voire pas du tout intégrés dans les corps de fonctionnaires, qu'il s'agisse de la fonction publique d'Etat, à l'exception notable de l'identification de la mission de sous préfet ville, ou de la fonction publique territoriale. Si la création de corps spécifiques n'est pas opportune dans un contexte de réduction du nombre des corps de fonctionnaires, il n'est pas pour autant normal que des fonctions aussi essentielles à la lutte contre l'exclusion urbaine, dont nous rappelons qu'elle restera pour les décennies à venir un des grands enjeux de la société, ne soient pas reconnues en tant que spécialités dans des filières identifiées ou prises en compte dans un déroulement de carrière . L'exemple des délégués de l'Etat est de ce point de vue éclairant. L'importance de l'appel à des agents contractuels pourrait être analysée comme une reconnaissance de la technicité particulière de ces métiers. Ce n'est, hélas qu'en partie vrai lorsqu'on constate qu'à quelques exceptions près, leur position dans la hiérarchie administrative reste modeste et que, dans la majorité des cas, ils n'ont aucune perspective d'évolution de carrière.

Cette insuffisance de reconnaissance de professionnalisme, et donc de l'enjeu qui le porte, se traduit au sein de l'Etat dans la minceur et la fragilité des moyens humains mobilisés pour assurer le vis-à-vis des collectivités territoriales dans les procédures qu'il initie. Les collectivités territoriales ont, quant à elles, manifestement mieux pris la mesure de la tâche en augmentant les moyens des équipes, même si certaines d'entre elles, et notamment celles qui se situent dans les quartiers, mériteraient d'être étoffées.

Enfin, et nous l'avons déjà évoqué, ces professionnels travaillent souvent dans le cadre d'une commande très imprécise. Cela également traduit la méconnaissance qu'ont les commanditaires des compétences des professionnels, et de leur besoin d'affirmer et de développer leur professionnalisme dans les réponses qu'ils apportent à des objectifs explicites. Cette imprécision de la commande concerne autant les professionnels du DSU, que ceux de la médiation, les travailleurs sociaux et notamment les éducateurs en charge de la prévention spécialisée.

Les métiers du DSU sont aujourd'hui mieux insérés dans les collectivités territoriales. On assiste à une « municipalisation » (dira-t-on agglomération ?) très nette des missions de la politique de la ville qui donne de plus en plus souvent lieu à une réorganisation de l'action des collectivités sur des bases territoriales. Cette intégration à un niveau élevé dans la structure administrative est incontestablement positive en ce qu'elle traduit la prise de conscience de l'enjeu. Ce n'est plus une mission en marge, et traitée de l'extérieur. Elle comporte néanmoins deux écueils dont il faut se garder : le rétrécissement de son champ d'action, les compétences des collectivités locales n'épuisant pas la totalité des domaines de la politique de la ville, et la disparition de la politique de la ville en tant que politique nationale et locale si elle se dissout dans des disciplines techniques et administratives sans que soient identifiés les moyens d'assurer les interfaces et la cohérence d'ensemble au niveau des agglomérations.

Soulignons à cette occasion les risques de conclusions qui seraient trop rapidement tirées d'une analyse des systèmes d'emboîtement des différentes échelles de la politique de la ville entre quartier, commune et agglomération. Une hiérarchie des métiers, et donc des compétences et des rémunérations des chefs de projet DSU, établie en fonction des niveaux territoriaux et qui placerait le sommet de la pyramide au niveau de l'agglomération créerait une aristocratie professionnelle qui ne traduirait pas la réalité des difficultés d'exercice des différents métiers. Les métiers de la proximité sont les plus difficiles et les plus impliquants pour les professionnels. Il n'est pas dans notre propos d'affirmer que la pyramide doit être systématiquement inversée, mais bien d'attirer l'attention sur l'importance d'une approche par la complexité des territoires et de leurs enjeux, et non par la dimension de l'institution, pour calibrer les profils professionnels nécessaires.

La situation particulière des métiers exercés dans un cadre associatif

Le milieu associatif sur lequel s'appuie la politique de la ville est extrêmement divers par les missions qu'il assume, les rapports qu'il entretient avec les acteurs publics et bien évidemment par la taille des associations.

Les équipes opérationnelles des contrats de villes ont été fréquemment portées par des associations. Ce mode de portage est aujourd'hui en diminution en raison du dilemme auquel sont confrontés les partenaires du contrat de ville qui les contraint à choisir entre leur absence des instances dirigeantes et donc à un renoncement de fait au pilotage politique des contrats, et le risque de tomber sous le coup de la gestion de fait. Au delà de ces aspects strictement juridiques, il est d'ailleurs permis de s'interroger sur la légitimité d'une externalisation complète du pilotage technique d'une politique publique ! En tout état de cause, nous souhaitons que les solutions adoptées localement à l'occasion du réexamen des situations, n'aboutissent pas à une disparition des professionnels associatifs et qu'elles leur ménagent les mêmes ouvertures que celles offertes à leurs collègues exerçant les mêmes fonctions dans les collectivités territoriales ou les groupements d'intérêt public.

En l'attente, et dans un contexte général de fragilité et d'insécurité des professionnels contractuels de la politique de la ville, qu'ils soient de droit public au sein de l'Etat ou des collectivités locales, ou de droit privé lorsqu'ils sont recrutés par le milieu associatif, il est essentiel de les conforter, de prendre acte du fait qu'ils exercent sans conteste une mission de service public et de leur donner les moyens de l'exercer dans de bonnes conditions en leur formulant des objectifs précis, en suivant leur activité, en l'évaluant et en contribuant à un accroissement de leur qualification.

Quant aux associations qui travaillent auprès de la population et avec elle, qu'il s'agisse de travail social, de prévention, de développement culturel, de soutien éducatif, ou d'animation, elles sont dans une situation hybride comme nous l'avons déjà souligné. Elles sont autonomes lorsque, par leur force de proposition, leur apport au débat et leur capacité à monter des projets, elles incarnent l'expression des habitants en traduisant dans les faits leurs aspirations. Mais elles sont presque toutes également dans la situation de prestataire de service, dépendant des institutions lorsqu'elles doivent répondre à des appels à projet lancés par les responsables des contrats de ville. Elles se trouvent alors parfois dans une situation proche de la délégation de service public.

Leur capacité de réponse est assurée par des bénévoles et des professionnels qualifiés, avec l'apport non négligeable d'emplois aidés et notamment d'emplois jeunes, eux, plus ou moins qualifiés. Cet apport d'emplois aidés est d'ailleurs appelé à s'étendre grâce à la possibilité de recourir, pour des emplois de médiation notamment, aux adultes relais.

Les métiers des professionnels du milieu associatif sont mal connus de même que les professionnels eux mêmes, alors que les associations constituent une composante essentielle de la mise en œuvre de la politique de la ville. Certaines

missions qui lui sont nécessaires leur sont d'ailleurs réglementairement déléguées, comme c'est le cas pour la prévention spécialisée et bientôt les adultes relais. Ces associations doivent alors pouvoir exercer leur activité dans des conditions de stabilité qui traduisent cette participation à une mission de service public, et qui leur permettent d'investir, sur la base de conventions pluriannuelles leur donnant des objectifs précis de résultats, dans la qualification de leurs bénévoles et de leurs salariés.

Le temps est venu de conforter ces métiers

La politique de la ville est ancrée dans la durée. Le temps est venu de consolider ses métiers spécifiques et de conforter les métiers traditionnels qui contribuent à son objet en leur apportant les compléments de qualification nécessaires.

Cette reconnaissance de la professionnalité des métiers spécifiques de la politique de la ville se traduira dans les faits par la volonté d'engager dès maintenant diverses démarches, alors que les contrats de ville du XIIe plan deviennent opérationnels et que les grands projets de ville s'engagent. Ces démarches sont multiples et elles n'avanceront pas toutes au même rythme, mais peu importe. Elles concernent le statut des professionnels dans leur diversité, la mise en œuvre de principes de mobilité professionnelle entre les différentes institutions et les niveaux d'intervention de la politique de la ville, l'identification de filières à l'intérieur des corps des fonctions publiques, le soutien à l'émergence d'une communauté professionnelle des métiers de la ville, la clarification de leur positionnement dans les procédures contractuelles, et la qualification à des niveaux adaptés de l'ensemble des intervenants.

Mais, nous l'avons vu, les métiers spécifique de la politique de la ville doivent s'appuyer sur les métiers traditionnels, afin de mobiliser l'ensemble du service public autour de la lutte contre l'exclusion sociale et urbaine. Nous avons souligné l'importance de prendre la mesure des évolutions du cœur des métiers traditionnels et de leur mode d'exercice et d'organisation. S'il est nécessaire d'élaborer des corpus de connaissances sur lesquels pourront se fonder les qualifications complémentaires et nécessaires à ces évolutions, il nous semble, dans un premier temps, essentiel d'être très attentifs à la contribution qu'apportent plus ou moins consciemment les «nouveaux emplois », et notamment ceux de la médiation, à la réflexion sur la nécessaire évolution du service public. C'est par cette écoute que l'on évitera d'externaliser totalement les missions de contact du service public avec les usagers alors que ce sont elles qui lui donnent la mesure de son utilité sociale, et que l'on pourra réserver les fonctions de médiation et de relais au maintien du lien social, au dialogue interculturel et à la gestion des tensions internes à la société .

Une approche pragmatique mais structurée par des principes du cadre de rattachement des métiers de la ville

Ne revenant pas sur les aspects spécifiques au cadre associatif, nous avons surtout abordé le cadre de rattachement de la conduite de projet des contrats de ville et des grands projets.

Cette question fait débat parce qu'elle touche directement à la réalité du partenariat dans la mise en œuvre des contrats de ville et des grands projets de ville. Le rattachement administratif de la structure en charge de la conduite de projet nous apparaît cependant moins importante que la solidité et la pérennité des dispositifs de pilotage politique. C'est d'abord là que le partenariat s'exprime. De la force et de la cohésion de ce pilotage politique dépend la clarté des objectifs assignés aux équipes chargées de les traduire en programmes d'action. C'est cette conviction qui nous a conduits à insister sur l'importance du vis-à-vis de l'Etat dans le partenariat. Nous aurions pu étendre cela à l'ensemble des partenaires signataires des contrats.

Le dispositif partenarial par définition qu'est le GIP est, nous l'avons dit, la structure qui nous semble la plus adaptée à des contrats de ville importants et complexes et à des grands projets de ville parce qu'il permet de garantir jusqu'à son terme l'implication de nombreux partenaires essentiels au cheminement du projet. Faire vivre des procédures contractuelles dans la durée est plus difficile encore que rassembler sur un temps court les énergies pour en fonder les bases. L'éloignement progressif des différents acteurs est un risque à ne pas négliger. L'atout supplémentaire du GIP est de pouvoir situer l'équipe de conduite de projet sous l'autorité de la maîtrise d'ouvrage collective que représente son conseil d'administration, garantissant ainsi sa neutralité technique dans la gestion parfois difficile de l'équilibre entre les divers intérêts des partenaires. Il permet enfin le recrutement direct d'agents contractuels dans les limites définies par les textes récents régissant les GIP-DSU, et la constitution d'équipes à partir d'agents mis à disposition par les différents partenaires.

Néanmoins, rien ne s'oppose à ce que, dans le cas d'une structuration déjà consolidée d'une équipe au sein des collectivités territoriales, on prenne acte de ce potentiel qualifié et à ce qu'alors, les partenaires signataires du projet mandatent ensemble et à titre personnel le responsable de cette équipe aux fins de porter le projet commun. Cela implique de la part de la collectivité territoriale une reconnaissance du statut particulier de cette mission au sein de son organisation, et une acceptation de fait d'une dissociation entre responsabilité hiérarchique et responsabilité fonctionnelle.

Ce rapport comporte une quarantaine de propositions. Elles ont pour la plupart été évoquées ou débattues au sein des groupes de travail qui ont précédé la rédaction finale. Elles restent néanmoins de notre seule responsabilité. Nous n'ignorons pas que certaines d'entre elles méritent d'être approfondies pour se concrétiser et que d'autres soulèvent de réelles difficultés. Ce travail n'est qu'une étape et ouvre de nombreux chantiers. Nous souhaitons néanmoins que puisse être prise en compte l'attente devenue pressante d'un milieu professionnel en quête de stabilité et de reconnaissance, mais aussi que ce rapport contribue à rapprocher les métiers qui apportent leur pierre à la politique de la ville.

Malgré leur difficulté et probablement en raison même de cette difficulté , ces métiers, pour peu qu'on les reconnaisse et qu'on les soutienne, continueront à susciter des vocations et parfois même des passions.

Une nouvelle ambition pour les villes
De nouvelles frontières pour les métiers

Propositions

Développer et consolider les métiers de la politique de la ville.

- 1 – Créer un observatoire permanent de suivi des métiers et des professionnels de la politique de la ville et de leur évolution afin de contribuer à leur identification et à leur reconnaissance dans des filières professionnelles. Il fera l'objet d'une convention entre le CNFPT, la DGAFP et la DIV.
- 2 – Associer systématiquement le ministre délégué à la Ville, ou son représentant le Délégué Interministériel à la Ville, pour toute nomination de sous-préfets à la ville.
- 3 – Associer des équipes de recherche, proches des dispositifs contractuels et des enjeux opérationnels, ou des consultants qualifiés, aux équipes opérationnelles des contrats de ville, afin d'apporter le concours d'un regard scientifique sur les projets en cours. Des crédits seront réservés à cet effet.
- 4 – Organiser, à l'initiative du ministère de la Ville, une conférence, visant à définir les référentiels métiers des professions de la politique de la ville et l'offre de formation la plus adaptée, sur la base de travaux de recherche en cours, et valider les diplômes proposés. Cette conférence réunira les employeurs des équipes des contrats de ville, les représentants des professionnels, le ministère de l'Education nationale et les autres ministères concernés, les universités, les grandes écoles, le CNFPT, les instituts de formation et les centres de ressources politique de la ville. Cette conférence pourra être organisée périodiquement.
- 5 – Les structures locales de pilotage des contrats de ville devront, à la suite de la signature de ces derniers, rédiger des mandats destinés à définir et à clarifier les missions dévolues aux chefs de projets.
- 6 – Soutenir la création de nouveaux centres de ressources pour la politique de la ville, à dimension régionale ou interrégionale, afin de mailler de manière cohérente l'ensemble du territoire national.

- 7 – Déterminer des cursus qualifiants complémentaires et aux formations de base et les proposer aux professionnels, en particulier des services publics, exerçant sur les territoires d'exclusion sociale ou désireux de le faire. Cette qualification complémentaire – une formation longue et rémunérée et reconnue comme une spécialisation – se traduira par des gains de rémunération, sous réserve de temps minimal d'exercice sur ces territoires, et devra être prise en compte dans le cadre de la promotion professionnelle.
- 8 – Des formations lourdes de «prise de poste » seront mises en place pour les responsables du management de la politique de la ville : sous-préfet, correspondant régional de l'Etat, secrétaire général, ou SGA, ou chef de service, dans les collectivités locales.
- 9 – Assouplir les lois du 30 juillet 1987 et du 26 janvier 1984 et leurs décrets d'application en vue de permettre la mise à disposition d'agents contractuels par leurs employeurs, auprès des groupements d'intérêt public dont ils sont partenaires.
- 10 – Adapter le terme du contrat de travail des agents contractuels au terme des procédures contractuelles de contrat de ville ou de grand projet de ville qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. A défaut d'une telle dérogation à la règle générale, inverser le principe de renouvellement des contrats en leur conférant un caractère tacite, sauf dénonciation expresse et ce jusqu'au terme de la procédure contractuelle.
- 11- Identifier et structurer un vivier de professionnels de la politique de la ville et créer un dispositif d'appui commun à la fonction publique de l'Etat et au CNFPT pour les professionnels ayant perdu leur emploi à la suite de changement d'équipe de maîtrise d'ouvrage.
- 12 – Etendre aux grades de l'encadrement supérieur les dispositions prévues par le protocole d'accord portant sur la résorption de l'emploi précaire, au sein de la fonction publique. Des concours réservés aux personnels contractuels de la politique de la ville seront organisés au sein de la fonction publique pour les fonctions d'administrateurs, d'attachés et d'ingénieurs ; au sein de la fonction publique d'Etat pour les corps de l'Equipement et des Affaires sociales.
- 13 – Créer des options aux concours d'accès à la fonction publique territoriale, portant sur la politique de la ville et les politiques urbaines.
- 14 – Renforcer les moyens humains consacrés à la politique de la ville au sein des services déconcentrés, en particulier les équipes placées auprès des sous-préfet chargés de la

politique de la ville, afin de développer l'implication de l'Etat dans la politique de la ville et dans l'animation de ses procédures contractuelles.

- 15 – Valoriser et faire reconnaître par les administrations d'origine l'exercice de responsabilités dans la politique de la ville, dans le déroulement des carrières des délégués de l'Etat et des agents de services déconcentrés.
- 16 – Faciliter l'accueil de stagiaires dans les structures en charge de la politique de la ville et prendre en compte la fonction de directeur de stage dans le déroulement des carrières.
- 17 – Mettre en place des comités de filières, afin de garantir le déroulement de carrière des professionnels de la politique de la ville, agents de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique territoriale, et favoriser l'émergence de professionnels de haut niveau.

De nouvelles fonctions et de nouveaux métiers pour enrichir le service public.

- 18 – La Délégation Interministérielle à la Ville organisera des évaluations sur sites portant sur l'impact de l'intervention des agents de médiation sociale au regard de l'intervention des métiers traditionnels et des attentes des usagers.
- 19 – Mandater, dans le cadre des contrats de ville, les chefs de projet de quartier pour organiser, en liaison, le cas échéant, avec les délégués de l'Etat, des rencontres régulières entre l'ensemble des médiateurs, agents de services publics et représentants d'associations d'habitants, pour débattre et élaborer des préconisations à visée locale en vue d'améliorer le fonctionnement des services publics. Ces rencontres feront l'objet de synthèses présentées aux instances de pilotage local des contrats de ville et s'inséreront dans les projets de services publics de quartier. Elles auront vocation à alimenter une rencontre nationale sur ce thème.
- 20 – Engager un processus interministériel et interpartenarial, en particulier avec les collectivités locales, pour recenser les pratiques les plus innovantes en matière de tranquillité publique – entre la prévention spécialisée et la sécurité – et proposer le cadre, au besoin législatif et réglementaire, d'une politique publique consolidée en ce domaine.
- 21 – Etudier les modalités de développement de l'emploi partagé, notamment dans l'hypothèse de la création « d'un statut de l'entreprise sociale », au ministère de la Ville et au secrétariat d'Etat à l'Economie solidaire

- 22 – Engager, sous l'égide du ministère de la Ville, un processus permanent d'incitation à la requalification des métiers traditionnels des services publics. Des sites pilotes seront déterminés pour expérimenter de nouvelles organisations du travail adaptées aux territoires en difficulté. Les sites pilotes se situeront au niveau des agglomérations et s'inscriront dans les schémas d'organisation des services publics, tels que prévu par la LOADT. Pendant toute la durée de l'expérimentation, des dérogations au droit commun pourraient être envisagées.
- 23 – Elargir aux personnes ayant occupé un emploi d'ALMS la troisième voie d'accès aux concours des fonctions publiques, décidées par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre dernier, notamment pour l'accès aux concours de catégories C et B, afin de valoriser les acquis professionnels des agents locaux de médiation sociale.
- 24 – Proposer aux concours des fonctions publiques, notamment pour les catégories C et B des options relatives à la connaissance du milieu urbain, des dispositifs institutionnels et de la politique de la ville, ainsi que la maîtrise des techniques de la médiation.
- 25 – Animer, sous l'égide du ministère de la Ville, une cellule nationale de coordination portant sur la professionnalisation des ALMS et de certains adultes-relais. Cette cellule sera interministérielle et interpartenariale. Elle sera déclinée au niveau départemental. La cellule nationale de coordination procédera à une étude d'ampleur visant à définir le profil actuel des personnes concernées, et leurs besoins en terme de qualification.
- 26 – Dégager des crédits pour proposer aux ALMS issus des zones urbaines sensibles des formations lourdes de remise à niveau et de professionnalisation. Rechercher des conventions, notamment avec les conseils régionaux et les grands employeurs publics.
- 27 – Créer des diplômes d'Etat relatifs à la gestion de l'espace public, intégrant les techniques de la médiation, la connaissance du milieu urbain et la connaissance des procédures institutionnelles. Veiller à ce que ces nouveaux diplômes, y compris de niveau IV, portent sur des contenus permettant une réelle mobilité professionnelle, et que des passerelles soient établies avec des formations concernant d'autres champs d'activités. Ces diplômes nouveaux pourront être intégrés dans la liste des titres requis pour l'accès à certains concours des fonctions publiques.
- 28 – Engager des conventions nationales de recrutements d'ALMS avec certaines filières professionnelles.

- 29 – Engager une campagne nationale d'information visant à faire connaître le métier de médiatrice sociale et culturelle (femmes-relais), notamment auprès des institutions pouvant avoir recours à leurs services.
- 30 – Réunir les associations de femmes-relais pour formaliser avec elles le cadre déontologique d'intervention de cette profession nouvelle. Proposer la même démarche aux correspondants de nuit.
- 31 – Apporter des crédits d'aides à la supervision aux associations de médiation sociale et culturelle, ainsi qu'aux correspondants de nuit, éventuellement dans le cadre des contrats de ville. Majorer de 10 % les subventions accordées par le ministère de la ville aux associations dans le cadre de conventions pluriannuelles pour la formation de leurs salariés et de leurs bénévoles. Cette formation fera partie des objets de la convention.

Travail social et politique de la ville : un rendez-vous renouvelé à ne pas manquer.

- 32 – Organiser, à l'initiative du ministre délégué à la Ville, une conférence annuelle consacrée au développement social, qui concentrera ses travaux sur l'action sociale territorialisée. Elle pourrait être une déclinaison d'une conférence annuelle de l'intervention sociale, placée sous la présidence du Premier ministre, permettant de réaffirmer l'unité du travail social, son caractère de service public et de lui fixer des objectifs.
- 33 – Réformer les codes de la Famille et de l'Aide Sociale pour adapter et refonder les missions de la prévention spécialisée et engager une réforme du Conseil Technique de la Prévention Spécialisée, permettant la participation du ministère de la Ville à cette instance.
- 34 – Rechercher un parrainage, par des professionnels qualifiés, des emplois-jeunes exerçant leur activité dans le secteur de l'accompagnement social, en particulier pour ceux qui souhaitent s'orienter vers les métiers du travail social.
- 35 – Compléter les programmes officiels de la formation initiale des travailleurs sociaux afin d'inclure le développement social urbain. Encourager les stages pratiques auprès des professionnels de la politique de la ville, avec agrément des DRASS et consultation des sous-préfets à la ville.
- 36 – Inciter les organismes de formation continue des différents secteurs de l'Etat, le CNFPT et les écoles de formation des travailleurs sociaux à organiser des stages de formation

permanente à l'approche territoriale et à l'approche sociale dans le développement des territoires.

- 37 – Mettre en place un système de validation nationale des formations et des qualifications d'ingénierie sociale appliquées au développement social urbain, sous l'égide conjointe de la Direction de l'Action Sociale et de la Délégation Interministérielle à la Ville, en lien avec l'Education nationale et les écoles de formation des travailleurs sociaux.
- 38 – Expérimenter sur des sites choisis parmi les territoires de la politique de la ville, en liaison avec le Conseil Supérieur du Travail Social, l'Assemblée des Départements de France, la CNAF et différents partenaires, une démarche visant à élaborer un projet social de territoire, en sollicitant l'ensemble des travailleurs sociaux (Service Social Départemental, CCAS, CAF, CPAM, secteur associatif), dans une logique de décroisement.

SOMMAIRE DES ANNEXES

I - Bibliographie sélective

II - Etude sur les métiers de la ville et du développement social urbain . Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville (Maurice BLANC et Jean-François SIPP, Mars 2000)

III - Compte-rendus des groupes de travail

- 1 - Compte-rendu de la réunion d'installation de la mission : 16 décembre 1999
- 2 - Compte-rendu des réunions du groupe de travail « Métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville »
 - 21 janvier 2000
 - 23 février 2000Document : métiers qualifications et compétences (M.BLANC et J.F SIPP)
- 3 - Compte-rendu des réunions du groupe de travail «Métiers de la Médiation et du Lien social »
 - 12 janvier 2000
 - 15 février 2000 – Audition de Bertrand SCHWARTZ : La démarche de « moderniser sans exclure »
- 4 - Compte-rendu des réunions du groupe de travail « Travail social et politique de la ville »
 - 15 février 2000
 - 23 mars 2000
- 5 - Compte-rendu de la réunion sur « Les métiers de l'aménagement urbain »
 - 17 mai 2000

IV – Contributions à l'état des lieux des professionnels de la politique de la ville

- 1 - Enquête CNFPT portant sur les emplois territoriaux :
 - . Tableaux de répartition des effectifs par secteur d'activité et pour le secteur de la politique de la ville.
 - . Méthodologie d'enquête (mars 2000)
- 2 – Enquête Inter-Réseaux DSU portant sur 160 équipes MOUS (Juin 2000)
- 3 – Synthèse qualitative des réponses aux questionnaires adressés aux équipes MOUS (Inter-Réseaux DSU, avril 2000)
- 4 – Enquête auprès des coordinateurs CCPD et CLS de la région Rhône-Alpes (Louis DUBOUCHET Consultants, février 2000)

- 5 - Note sur « Le métier de coordinateur prévention sécurité » (Eric LENOIR / Philippe NAVARRO, septembre 2000)
- 6 – Les professionnels du social dans les collectivités territoriales. SESI. Informations rapides n°100 juillet 1998
- 7 - Exemples d’annonces de recrutement de directeurs de Grands Projets de Ville et chefs de projet DSU :
 - . Article de l’Express du 6 avril 2000,
 - . Annonce parue dans le journal Le Monde
 - . Article parue dans la gazette des Communes

V – Contributions écrites

- 1 - Contribution de l’Inter-réseaux DSU (février 2000)
- 2 - Union nationale des fédérations d’organismes HLM : « Evolution des métiers de la ville » (avril 2000)
- 3-« Pratiques et métiers au sein du GIP DSU d’Aulnay-sous-Bois » (Jacques MAGNY, février 2000)
- 4-« Les emplois des espaces publics » (Michel MARCUS, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, février 2000)
- 5 - « Médiation et déontologie » (Eric LENOIR – septembre 2000)
- 6– Contribution à la réflexion sur l’évolution des métiers de l’aménagement urbain dans le cadre des métiers de la ville (Olivier NOYELLE, Juin 2000)
- 7- Contribution sur les métiers de l’aménagement (Philippe SERIZIER, juin 2000)
- 8- Contribution de la Fédération Nationale des Centres Sociaux
- 9- Place du travail social dans la politique de la ville (Groupement National des Instituts régionaux de travail social, avril 2000)

VI- Liste des sigles et abréviations

Liste des personnes auditionnées ou consultées

ALIDIERES Solange - MES - DAS

ALLOUACHE Hassen - Directeur de la Jeunesse à la Mairie de Saint-Denis

AMAS – Cellule professionnalisation Emploi-Jeunes - DGEFP

AMORELLA – Femmes relais médiatrices

ANDRIEU Pierre-Jean- Président du CTPS

ANKRA Adèle – Directrice FIA-ISM

AUBERT Pascal – Chef de projet DSU, Ville de Saint-Denis

AYME Martine - Mission emplois-jeunes au Ministère de l'Intérieur

AZAN Patrice – CNFPT

BAHANS Francis – CLCJ

BAILLON Laurent – Responsable prévention-sécurité, Mairie de Cergy Pontoise

BAILLY Emeline - CREPAH

BARBEROUSSE Frédérique - Conseillère technique CNAF

BARTOLUCCI Maya - Direction des Affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice

BAUDOIN – Chef du personnel Ville de Chambéry

BAUNARD Emmanuel - Directeur de Projet urbain, IRDSU à Persan

BAZIN Daniel – Directeur de la DDE de Seine Maritime

BAZOUIN Catherine - Déléguée Etat à St-Fons, à la Préfecture du Rhône

BELMOKADEM Abdel - Médiateur à la Mairie de Vaulx-en-Velin

BERNICOT Bertrand - Directeur du pôle médiation OPTIMA à Rennes

BERNADAS Ideal – cadre pédagogique, chargé de la mise en place des pôles de compétence, CNFPT

BERTRAND Jérôme – Association « Villes en Lien », Inter-réseaux DSU PACA, C.P DSU Marseille

BLAEVOET Jean-Pierre - *Directeur général IRTS Nord-Pas-de-Calais*

BLAISE Michel - *RATP Politique de la Ville*

BLANC Maurice - *Professeur à l'Université Nancy II, Directeur du CUCES*

BLUM Alain - *Responsable de la politique de la ville pour La Poste pour la région Rhône Alpes*

BOEUF Daniel – *RATP*

BOILEAU Catherine – *directrice de projet SCET*

BONNET Michel – *Directeur mission locale Epinay*

BOUDJEMAÏ Mustapha - *Direction du Développement Social à Epinay*

BOUZNAD Vincent - *SNCF Direction Ile-de-France*

BOUZOLS Charles - *Directeur CIVILITES*

BREAUX Clotilde – *CNLRQ*

BROCHARD Olivier - *Responsable du département Transformation et gestion urbaine à la DIV*

BRUSTON André - *Conseiller scientifique pour la recherche à la DIV*

BRUNET Serge – *Bureau d'études TETRA*

BULOT Christine - *Responsable Pôle Ressources ville et développement social Val d'Oise*

CANU Jean-Marie – *Conseiller en formation, Département sociologie de l'Université de Rouen*

CATALA Jean-Pierre – *Responsable CCPD, Mairie de La Rochelle*

CAVALLIER Georges – *Conseil général des Ponts et Chaussées, Directeur général des PACT.ARIM*

CECCHINI Colette – *Responsable CCPD, Mairie de Bezons*

CHAALAL – *Agent de vie quotidienne, Mairie de quartier*

CHABROL Raymond - *Directeur de cabinet à la DIV*

CHAIX - *Sous-directrice à la DGEFP*

CHARDONNET Sabine - *architecte*

CHARRAUP – *Cellule professionnalisation Emploi-Jeunes - DGEFP*

CHASSERIAUD Christian – *UNITES*

CHAUBEL Jean-Pierre – *Directeur CAPVILLE*

CHAUMIN Cécile – *ADF*

CHENU Nancy – *Chargée de mission à la Mission Nationale des GPU à la DIV*

CHEVENNEMENT Claude – *Responsable CIPD, Mairie de Ramonville-Saint-Agne*

CLAVEL Martine - *Sous-préfet ville de Seine-et-Marne*

CLAVIER Laurent – *enseignant au Lycée Suger à St-Denis*

CLOUTOUR Paul – *Chef de projet Contrat de Ville de Nantes*

COLIN Nathalie - *DGCL*

COLLIARD Jacques - *Sous-directeur de la sureté à la SNCF*

COLOMBANI Henry - *Délégué national de la FNAAD*

COQUART André - *CNLRQ*

COUTURIER Bruno - *Chef de projet du quartier à Lyon*

CUNHA Maria – *Transformations Thérapies Sociales*

DAMBRINE Stéphane – *Directeur général de l'OPAC du Val de Marne*

DA FONTE – *SAIEM agent de proximité*

DEVILLIERS – *REGIS Plus*

DHALFA Hayat – *Chargée de mission CAP VILLE*

DAVID Anne - *Déléguée générale de la FONDA*

DE LIEGE Marie-Pierre - *Secrétaire générale du Conseil National des Villes*

DEBARGE Myriam - *Chargée de mission politique de la ville à la Poste*

DEBOST Michel - *Mission Emploi Jeunes, DGPN*

DELATTRE Marie-Pierre – *Responsable prévention-sécurité, Mairie d'Epinay sur Seine*

DHEILLY Hervé - *PLIE*

DIDIER Michel – *Directeur du Centre de Ressources de la DIV*

DRIANT Jean-Claude – *IUP Paris*

DUCASTEL Claudine – *Directrice de l'IFMO*

DUGUE Elisabeth - *Chargée de recherche au CNAM*

DUPONT Emmanuel - *Chargé de mission au département Lien social à la DIV*

ESTEBE Philippe – *coopérative ACADIE, enseignant à l'Université de Toulouse le Mirail*

EZNATI – *SAIEM agent de proximité*

FAGEP Jacques – *Chercheur au CNRS, Bordeaux*

FALQUERHO Gérald – *Chargé de mission CAPARIF, Conseil Régional Ile-de-France*

FARGE Jacqueline – *Ministère de la justice, DACG – SG de la politique de la ville*

FELTIN Renée – *Déléguée générale Association des Maires Villes et Banlieues*

FLEURY – *IRTS Paris*

FOURCADE Claude – *Inter-Réseaux DSU Poitou-Charente, Chef de projet Ville de la Rochelle*

FOURNIE Anne – *Maître de Conférences IUP Paris*

FRABER Nathalie - *GPU d'Aulnay-sous-Bois*

FRIZOL Jean-Luc - *DGCL*

GARCETTE Christine - *Présidente ANAS*

GARRO Bernard- *MES-DAS*

GAUDIN – *Direction du Travail et de l'Emploi*

GAUTIER Pierre – *Directeur de l'Action Sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

GENESTIER Jean-Pierre - *DETA département Tertiaire service - AFPA*

GENTILE - *Directeur Société TICE*

GILBERT Guy – *Professeur à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan*

GIOVANNETI Paul – *Chargé de mission IRTS Nord-Pas-de-Calais*

GODARD Francis – *Directeur de recherches au CNRS, directeur du programme ville au ministère de la Recherche*

GOLDBERGER Marie-Françoise - *Chargée de mission au Conseil National des Villes*

GOLLNER Brigitte – *Mairie de Mulhouse, réseau AMADEUS*

GRANDE Daniel - *Directeur GIE Villes et Quartiers*

GUILLAUME-HOFFUNG Michèle – *Maître de conférences à l'IEP, Paris*

GUIRAUD Florence – *Direction Générales des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur*

HARDY Evelyne – *Conseil général des Ponts et Chaussées*

HECKEL Bernard – *Délégué général du Comité national de liaison des Associations de Prévention Spécialisée*

HUET Michel - *Avocat*

ISACH Bernard - *Chef de projet à Toulouse, Inter-réseaux DSU*

KITTEL Isabelle – *MES Direction de l'Action Sociale*

LACROIX Philippe - *Directeur de l'INMV, Mantes la Jolie*

LADSOUS Jacques - *Vice-Président du Conseil Supérieur du Travail Social*

LANVERS Claude - *Délégué adjoint de la DIV*

LAPLANE – *Secrétaire général de la ville de Chambéry*

LATHOUX - *SAIEM*

LECESNE Danielle – *Responsable CCPD, Mairie Hérouville Saint-Clair*

LE CLAIRE – *Agent de vie quotidienne Maire de quartier*

LELARGE Pascal – *ancien directeur de l'EPAMSA, directeur régional de l'Equipement de Basse Normandie*

LELEVRIER Christine – *IAURIF*

LEMEUR Yannick – *Directeur de projet GPU de Grigny/Viry Châtillon*

LEMONIER Pierre – *Directeur du GPU Roubaix-Tourcoing*

LENOIR Eric - *Chargé de mission au département Prévention à la DIV*

LEONHARDT Frédéric – *Chargé de mission au Centre de ressources de la DIV*

L' HOUR Denis – *CLCJ*

LOCTIN – *Mairie de Chambéry leHaut*

LUSTIERE Bernard – *Responsable CCPD, Mairie de Saint Nazaire*

MADELIN Bénédicte - *Directrice de Profession Banlieue*

MADELINE Christiane - *Chargée de mission au Centre de ressources de la DIV*

MADER Pierre - *Responsable mission Emploi Jeunes au Pôle développement et politique de la ville, RATP*

MAGNY Jacques – *Directeur du GPU d'Aulnay-sous-Bois*

MALBOSC Françoise – *Directrice du CR-DSU*

MALKI Menouar – *Chargé de mission prrvention-sécurité, Mairie de Maubeuge*

MANCEAU Frédéric – *Coordinateur prévention et ALMS, ville d'Evry*

MANUGHERRA - *CNLRQ*

MARCUS Michel – *Délégué général du Forum Français pour la Sécurité Urbaine*

MARQUES Ruth – *Sous-direction des métiers à la DGUHC*

MARRENS Jean-François – *Chargé de mission pour l'évaluation à la DIV*

MARTIN-RAGET Marie – *Chef de projet Ville de Marseille, Direction de la Politique de la ville*

MASSACRET Michel - *Direction de l'Enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale*

MAZOUZI – *Femmes relais médiatrices*

MEGUENNI Zoubida - *Présidente de l'Association Shebba à Marseille, membre du CNV*

MELLOULI Akli – *Chef de projet, Mairie de Palaiseau*

MENAGER – *Ministère de l'Education Nationale, Direction de l'Enseignement Scolaire*

MENARD Hélène - *FNAFAD*

MERCIER Catherine - *A.C.F.C.I*

MILLIOT - *Conseiller technique à l'AMGVF*

MONNIER Bernard – *Ancien directeur de club de prévention, membre du CTPS*

MOUTON Philippe - *Chef de service du développement des compétences territoriales au CNFPT*

MOVERMANN Simon – *Directeur à la ville de Montreuil, Réseau AMADEUS*

NAVARRO Philippe – *Association Villes et Banlieue*

N'DIAYE – *Femmes relais médiatrices*

NEULAT Nadine - *Chef de bureau de l'action sanitaire sociale et prévention, M. E. N*

NICOLAS Gilles – *Mission Emplois-Jeunes du Ministère de l'Intérieur*

NOYELLE Olivier – *CLCBE*

OUERTANI Samia – *Responsable CCPD, Mairie d'Amiens*

OZEL – *Femmes relais médiatrices*

PANERAI Philippe – *Architecte - urbaniste*

PELLEGRINI Bernard – *DPAS Seine Saint-Denis*

PEYRAT Didier - *Secrétaire général politique de la ville au ministère de la justice*

PICHON Alain - *Responsable service contrôle ambiance, environnement à la société TICE à Evry*

PILON Catherine - *APCM*

PINEAU Jacques - *Directeur UNITES*

POIRET - *Sous-directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice*

PREMARE Jean-Baptiste (de) – *Directeur général adjoint de l'ADF*

QUINTIN Odile – *chef de projet contrat de ville à la Communauté urbaine de Grenoble*

RABEC Olivier – *Chargé de mission au département Transformation et Gestion Urbaine à la DIV*

RABJEAU Thierry - *Réseau HLM pour la Ville, OPAC du Val-de-Marne*

ROGER Jean-Pierre - *Président de l'Inter-Réseaux DSU*

ROGUE Jean - *Directeur de la mission Ressources Humaines, UNFOHLM*

ROUSSEAU Véronique – *Chargée de mission prévention, Mairie d'Issy les Moulineaux*

SAINT-JULIEN Sylvette – *Conseiller technique et pédagogique, MES Direction de l'Action Sociale*

SALOU Patrick – Chargé de mission prévention-tranquillité publique, *Mairie de Saint-Denis*

SANCHEZ Jean-Louis - *Délégué général de l'ODAS*

SCHLERET Yvon - *Directeur de l'ORSAS- Lorraine*

SCHOLL Yves - *AFPA*

SCHWARTZ Bertrand - *Président de « Moderniser sans exclure »*

SECHAUD Frédéric – *Coordinateur des formations à la Direction des Formations, CNAM*

SERIZIER Philippe – *Responsable Ingénierie des territoires, Caisse des Dépôts et Consignations*

SINA Franck – *Responsable CCPD, Mairie de St-Herblain*

SIPP Jean-François - *Chercheur à l'Université de Metz*

SPIZZICHINO Robert - *Partenaires Développement*

TAVEAU Gilles – *Président du Réseau AMADEUS, Chef de projet contrat de ville de Dunkerque*

TOUCHEFEU Jacques - *Responsable de la Mission Nationale des GPU à la DIV*

TOULOUSE Colette – *FNAFAD*

TRONCY – *Mairie de Chambéry le Haut*

TURKIEWICZ G. - *Coordinateur CIPD/CLS à la Mairie d'Angoulême*

VALETTE Marc - *Inter-Réseaux DSU*

VAUDE Jean-Jacques – *Responsable de l'Espace Services Publics du quartier des Francs -Moisins à St Denis*

VILLEDIEU – *Stagiaire Contrat de ville*

WEIL Bernard – *Directeur du GPU d'Argenteuil*

WIEL Marc – *Directeur de l'Agence d'Urbanisme de Brest*

ZAMPARO - *ADDCAES*

Femmes Relais des Mureaux – Mesdames BADRI, CAMARA, DIAO, NIARE DOUKOURE, ELIDRISS,

Agents Locaux de Médiation Sociale encadrants et partenaires rencontrés lors des ateliers ALMS organisés par le Forum Français pour la Sécurité Urbaine avec le soutien de la DIV et de la DGPN, des villes de ANGOULEME, NIORT, CHATELLERAUT, POITIERS, LA ROCHELLE, EPINAY-SUR-SEINE, DRANCY, ARGENTEUIL, NOISY-LE-GRAND.

Une nouvelle ambition pour les villes
De nouvelles frontières pour les métiers

Rapport à Monsieur Claude BARTOLONE ,
Ministre Délégué à la Ville

Claude BREVAN
Déléguee interministérielle à la Ville

Paul PICARD

Volume 2

ANNEXES

Septembre 2000

SOMMAIRE DES ANNEXES

I - Bibliographie sélective

II - Etude sur les métiers de la ville et du développement social urbain . Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville (Maurice BLANC et Jean-François SIPP, Mars 2000)

III - Compte-rendus des groupes de travail

- 1 - Compte-rendu de la réunion d'installation de la mission : 16 décembre 1999
- 2 - **Compte-rendu des réunions du groupe de travail « Métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville »**
 - 21 janvier 2000
 - 23 février 2000
- 3 - **Compte-rendu des réunions du groupe de travail «Métiers de la Médiation et du Lien social »**
 - 12 janvier 2000
 - 15 février 2000 – Audition de Bertrand SCHWARTZ : La démarche de « Moderniser sans exclure »
- 4 - **Compte-rendu des réunions du groupe de travail « Travail social et politique de la ville »**
 - 15 février 2000
 - 23 mars 2000
- 5 - Compte-rendu de la réunion sur « Les métiers de l'aménagement urbain »
 - 17 mai 2000

IV – Contributions à l'état des lieux des professionnels de la politique de la ville

- 1 - **Enquête CNEPT portant sur les emplois territoriaux :**
 - . Tableaux de répartition des effectifs par secteur d'activité et pour le secteur de la politique de la ville.
 - . Méthodologie d'enquête (mars 2000)
- 2 - **Enquête Inter-Réseaux DSU portant sur 160 équipes MOUS (Juin 2000)**
- 3 - **Synthèse qualitative des réponses aux questionnaires adressés aux équipes MOUS (Inter-Réseaux DSU, avril 2000)**
- 4 - **Enquête auprès des coordinateurs CCPD et CLS de la région Rhône-Alpes (Louis DUBOUCHET Consultants, février 2000)**
- 5 - **Note sur « Le métier de coordinateur prévention sécurité » (Eric LENOIR/Philippe NAVARRO, septembre 2000)**

**6 – Les professionnels du social dans les collectivités territoriales. SESI.
Informations rapides n°100 juillet 1998**

- 7 - Exemples d'annonces de recrutement de directeurs de Grands Projets de Ville et chefs de projet DSU :
- . Article de l'Express du 6 avril 2000,
 - . Annonce parue dans le journal Le Monde
 - . Article parue dans la gazette des Communes

V – Contributions écrites

1 - Contribution de l'Inter-réseaux DSU (février 2000)

2 - Union nationale des fédérations d'organismes HLM : « Evolution des métiers de la ville » (avril 2000)

3-« Pratiques et métiers au sein du GIP DSU d'Aulnay-sous-Bois » (Jacques MAGNY, février 2000)

4-« Les emplois des espaces publics » (Michel MARCUS, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, février 2000)

5 - « Médiation et déontologie » (Eric LENOIR – septembre 2000)

6– Contribution à la réflexion sur l'évolution des métiers de l'aménagement urbain dans le cadre des métiers de la ville (Olivier NOYELLE, Septembre 2000)

7- Contribution sur les métiers de l'aménagement (Philippe SERIZIER, juin 2000)

8- Contribution de la Fédération Nationale des Centres Sociaux

9- Place du travail social dans la politique de la ville (Groupement National des Instituts régionaux de travail social, avril 2000)

VI- Liste des sigles et abréviations

Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers :

bibliographie (septembre 2000)

ADELS. Éducation pour tous, projets éducatifs locaux : emplois jeunes, jeunes emplois ? mai 2000.

ADELS, CNLRQ, FORS, ACADIE. Correspondants de nuit, le guide. Mai 1998.

ADELS. Professionnels du DSU : les médiateurs de la ville. In : Territoires n° 360, septembre 1995.

AFPA. Formation AMIS : référentiel d'emploi, d'activités et de compétences. Septembre 1998.

Akin S, Drouard O. Qui sont les animateurs aujourd'hui ? Paris : INJEP, 1998.

AMADEUS. Politique de la ville et mode de contractualisation. Contribution du réseau AMADEUS au rapport Sueur. Paris, septembre 1997.

AMADEUS. Les missions de DSU dans 10 villes de France. Rapport réalisé par le bureau d'études TETRA, mai 1996.

Anderson Antoine. Politique de la ville de la zone au territoire. Paris : Syros, 1998.

Association Partenariat pour l'emploi dans le Val-de-Marne. Enquête sur les besoins de formation et de qualification des agents de médiation sociale du Val-de-Marne. Juin 2000.

Auduc Jean-Louis. Enseigner en « banlieues ». Paris : Hachette éducation, collection Pédagogies pour demain, nouvelles approches, 1996.

Augustin JP, Ion Jacques. Des loisirs et des jeunes. Paris : Les éditions Ouvrières, 1993.

Autès Michel, Guilbert Jean-Pierre, Monroe Murielle. Les professions sociales et leur diversité. In : Données sociales. La société française, INSEE, 1999.

Azan Patrice. L'insertion par l'économie : de nouveaux métiers pour les collectivités locales. Paris : CNFPT, 1996.

Bautier Élisabeth. Travailler en banlieue. La culture de la professionnalité. Paris : L'Harmattan, 1995.

Bautier Élisabeth. Les professionnels et la professionnalisation en banlieue. Rapport pour le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et pour le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Université de Paris 8 : équipe ESCOL, 1994.

Béhar Daniel, Estèbe Philippe. Le chef de projet et le sous-préfet à la ville : entre norme et projet. In : Espaces et sociétés, 1996.

Berger Peter, Luckmann Thomas. La construction sociale de la réalité. Paris : Méridiens Klincksieck, collection Sociétés, 1994.

Besse Monique, Prigent Annick. Prévention spécialisée et formation. Le petit laboratoire : Aubervilliers première. Paris : Erès, collection Éducation spécialisée au quotidien, juin 1997.

Blanc Maurice, Sipp Jean-François. Les métiers de la ville et du développement social urbain. Nancy : Universités Henri Poincaré, Nancy I et Nancy II, mars 2000.

Blanc Maurice, Behar Daniel, Delcroix Catherine, Estèbe Philippe, Hammouche Abdelhafid, Meuret Bernard, Peraldi Michel, Tanawa Emile, Toussaint Jean-Yves, Vermande Paul, Verpraet Gilles. Villes, sciences sociales, professions. Paris : L'Harmattan, collection Espaces et sociétés, n°84-85, 1996.

Blanc Maurice. Travailleurs sociaux et aménagement urbain. In : Espaces et sociétés, n°40, 1982.

Bœuf Daniel. Cap ville : la plate-forme de formation aux métiers de la ville. In : colloque de Cerisy. Paris : les éditions de l'Aube, 1999.

Boltanski Luc. Les cadres. La formation d'un groupe social. Paris : Les éditions de Minuit, collection Le sens commun, 1982.

Bonafé-Schmitt Jean-Pierre, Dahan Jocelyne, Salzer Jacques, Souquet Marianne, Vouche Jean-Pierre. Les médiations, la médiation. Paris : Erès, collection Trajets, novembre 1999.

Bonetti Michel. Les compétences du chef de projet de développement : du promoteur d'action à l'organisateur social et institutionnel. Paris : CSTB, mai 1997.

Bordet Joëlle. Les jeunes de la cité. Paris : PUF, 1999.

Briat Vincent (de), Palau Yves. La médiation : définition, pratiques et perspectives. Paris : Nathan université, novembre 1997.

Calame Pierre. Quelle évolution des interventions publiques pour la ville ? Le rôle des professionnels aujourd'hui. Intervention à la 3^{ème} rencontre nationale de l'Inter-réseaux. 7 décembre 1998.

Callon Michel. An essay on framing and overflowing : economic externalities revisited by sociology. In : Sociological review monographs, Oxford, Blackwell, 1998.

Camus Agnès, Corcuff Philippe, Lafaye Claudette. Entre le local et le national : des cas d'innovation dans les services publics. In : Revue française des affaires sociales, n°3, juillet-septembre 1993.

Cantal-Dupart Michel. Développer les cités. Rapport sur la formation des acteurs de la politique de la ville. DIV, septembre 1996.

Cavalcanti Lia. Toxicomanie et travail communautaire : du difficile art de concilier le conflictuel. L'expérience de l'Association Espoir Goutte d'Or. janvier 1995.

Cavallier Georges. Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006). Groupe de travail interministériel et interpartenaires sur la définition des contrats de ville XII^e plan, mai 1999.

Charlot Bernard. L'école en banlieue. In : Banlieue, ville et lien social, n°9-10, mars-juin 1996.

Chevalier Gérard. Volontarisme et rationalité d'Etat. La politique de la ville. In : Revue française de sociologie, n° 2, avril-juin 1996.

Chopart Jean-Noël, Dubar Claude, Ion Jacques. Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel. Paris : Dunod, juin 2000.

CIME. L'implication des entreprises dans les quartiers sensibles. Paris : éditions de l'Aube, 1998.

CLCJ. Des médiateurs sociaux à la fonction de médiation sociale : propositions en vue de la professionnalisation de la fonction de médiation sociale et des acteurs. Avril 2000.

CNDSQ (Commission nationale pour le développement social des quartiers), **CNFPT** (Centre national de la fonction publique territoriale). Services municipaux et développement social urbain. Actes des rencontres de Lyon. Paris, 1987.

CNLRQ (Comité national de liaison des régies de quartier). La professionnalisation des métiers de la médiation coproduite ; Assemblée générale des 5 et 6 juin 1999.

Collectif. Colloque de Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective. Paris, les éditions de l'Aube, 1999.

Collectif. Guide des professionnels du développement local. Paris : Centre info, Territoires, novembre 1997.

Collectif. Correspondants de nuit : éléments pour une politique publique locale. Paris : Optima, Villes et quartiers, CDC, non daté.

Corcuff Philippe. Les nouvelles sociologies. Paris : Nathan, collection 128, 1995.

Cousin Olivier. Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge. In : Sociologie du travail, n°2, 1996.

CR.DSU. (Centre de ressources et d'échanges sur le développement social urbain de Lyon). Groupe de travail : Agent local de médiation sociale. Synthèse des réflexions et discussions. Lyon, premier semestre 1999.

CR.DSU. Emploi-jeunes. Après le nombre, la pérennisation. In : Les cahiers du CR.DSU, n°21, décembre 1998.

CR.DSU. Acteurs du développement : compétences et qualification, systèmes de coopération. In : Les cahiers du CR.DSU, n°15, juin 1997.

DAEI, ADEF. L'aménagement en questions. Paris, 1996.

Delarue Jean-Marie. La relégation. Paris : Syros Alternatives, mai 1991.

Demailly Lise. La qualification ou la compétence professionnelle des enseignants. In : Sociologie du travail, n°1, 1987.

DGEFP. Guide de la certification et de la validation des acquis. Cellule nationale de professionnalisation, juin 2000.

DIV. Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public dans les communes. Actes des rencontres nationales de Montreuil, 24 et 25 février 2000. (à paraître).

DIV, Harburger Sylvie, Madelin Bénédicte, Malbosc Françoise. Mission d'appui à la création des centres de ressources politique de la ville. Rapport de mission. Saint-Denis La Plaine, juin 1999.

DIV. Agir au quotidien dans les villes : prévention et sécurité. Rencontres nationales des acteurs de la ville. Saint-Denis La Plaine, juin 1999.

DIV. Piloter le projet. In : Dossier sur les contrats de ville 2000-2006. Rencontre nationale avec les élus au CNIT. Saint-Denis La Plaine, 6 mai 1999.

DIV. Point sur les équipes de MOUS. Saint-Denis La Plaine, avril 1998.

DIV. Étude sur les métiers de la politique de la ville. Contribution à la mission Sueur. Saint-Denis La Plaine, novembre 1997.

DIV. La formation : un outil au service de la politique de la ville. Proposition de schéma de formation pour 1997. La Plaine Saint-Denis, novembre 1996.

DIV, DPM, FAS. Médiation dans la ville. Questions de méthode. juillet 1993.

Do Ceu Cunha Maria, Rojzman Charles, Rosenberg Suzanne. Les jeunes et les institutions. A propos d'une formation action de transformations et thérapies sociales. Juillet 1994.

Donzelot Jacques, Roman Joël. 1972-1998 : les nouvelles données du social. Paris : Esprit, 1998.

Donzelot Jacques, Estèbe Philippe. L'état animateur. Essai sur la politique de la ville. Paris : Esprit, collection Ville et société, 1994.

Dubar Claude, Tripier Pierre. Sociologie des professions. Paris : Armand Colin, collection U, 1998.

Dubedout Hubert. Ensemble, refaire la ville. Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Paris : La Documentation française, 1983.

Dugué Elisabeth, Mouton Philippe. Le développement social urbain : des qualifications en émergence. Paris : CNFPT, 1997.

Duriez Pierre. Les médiations en France : vers un état des lieux. Paris : CLCJ, INJET, 1994.

Durrleman A. Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale. Paris : La Documentation française, 1993.

EFFECT IF P. Professionnalisation des activités développées dans le cadre du programme NSEJ en Ile-de-France. Etude sur les emplois de médiation. Septembre 1999.

Esprit. A quoi sert le travail social ? In : Esprit, n°3/4, mars-avril 1998.

Estèbe Philippe. L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998). Thèse. Nanterre : Université de Paris X, décembre 1999.

Estèbe Philippe. Des équipements collectifs aux services urbains. In : Projet, n°243, Pour la ville, automne 1995.

Faget Jacques. La médiation : essai de politique pénale. Paris : édition Erès, collection Trajets, octobre 1997.

Fassin Didier. Les figures urbaines de la santé publique : enquête sur des expériences locales. Paris : La Découverte, collection Recherches, 1998.

Forum français pour la sécurité intérieure. Profils, mission et perspectives des ALMS. Février 1999.

Fourcaut Annie. Les habits neufs des politiques de la ville depuis 1980. In : Vingtième siècle, revue d'histoire, n°64, octobre, décembre 1999, n° spécial Villes en crise ? Presses de sciences po.

La Gazette des communes. Quels statuts pour les chefs de projet ? n°17, 24 avril 2000.

Genestier Philippe. Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville . Comment ? Pour qui ? Paris : La Documentation française, Laboratoire TMU, APERAU, IFU, 1996.

GESTE. Nouveaux services emplois-jeunes. Synthèse transversale des activités de médiation. Plate forme régionale de professionnalisation du Pas-de-Calais, juin 1999.

Godard Francis. Les services et métiers de la ville : tenir la distance. In : Colloque de Cerisy. Paris, les éditions de l'Aube, 1999.

Grémion Catherine, Mouhanna Christian. Le sous-préfet à la ville. Paris : L'Harmattan, collection Logiques politiques, 1995.

Guillaume-Hofnung Michèle. La médiation. Paris : PUF, collection Que sais-je ?, janvier 2000 (2^{ème} édition).

Hammouche Abdelhafid. La gestion du bailleur et le travail social à l'épreuve de la proximité. In : Espaces et sociétés, 1996.

IFVM Valdocco. Présentation du parcours de formation initiale à la fonction d'agent d'accueil et de citoyenneté et d'ALMS. non daté.

Inter-réseaux des professionnels DSU. Audition devant la commission Sueur (note de synthèse), janvier 1998.

Ion Jacques. Le travail social à l'épreuve du territoire. Paris : Dunod, 2000 (dernière édition).

Le Journal de l'Action sociale. L'implication du travail social dans la politique de la ville est-elle possible ? n°45, mars 2000.

Kirszbaum Thomas. Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs. Avril 2000.

Kirszbaum Thomas. Fonction de coordination des services de l'Etat et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XI^{ème} plan. Paris : CEDOV, Plan urbain, février 1998.

Labruyère Chantal. La professionnalisation des emplois de service. In : Colloque de Cerisy. Paris, les éditions de l'Aube, 1999.

Labruyère Chantal. Les emplois partagés de gestion urbaine. Paris : CEREQ, mission prospective de la RATP, mai 2000

Laferrière Bernard. Les agents d'ambiance révélateurs de l'évolution du caractère relationnel des métiers du transport public. In : colloque de Cerisy. Paris, les éditions de l'Aube, 1999.

Lanvers Claude, Guillemot Annie, Suchet Pierre. Santiago, Lyon, Montréal. Partenaires pour le développement social. Perdre en propre pour gagner ensemble. Construire des partenariats. In : Economie et humanisme, n°346, novembre 1998 .

Le Galès P. Politique urbaine et développement local. Paris : L'Harmattan, 1993.

Lipietz Alain. L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale. Rapport d'étape au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, décembre 1998.

Lorthiois Daniel. Mutations de la société et travail social. Paris : Conseil économique et social, section des affaires sociales, mai 2000.

Macé Eric. La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité. In : Les Cahiers de la sécurité intérieure, IHESI, 3^{ème} trimestre 1998.

Maguer Annie, Berthet Jean-Marc. Les agents des services publics dans les quartiers difficiles : entre performance et justice sociale. Paris : La Documentation française, mars 1997.

Mahey Pierre. Les points clefs de Place publique à Créteil. Arpenteurs, janvier 2000.

Maurel Elisabeth, Daran Michel, Mansanti Dominique. Prévention spécialisée, politique de la ville et développement communautaire. Paris : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, GREFOSS, 1998.

Maurel Elisabeth, Daran Michel, Mansanti Dominique. Observer les emplois et les qualifications des professions de l'intervention sociale. Paris : GREFOSS, mai 1998.

Milburn Philip, Alvestégui Gonzalo. Santé publique, politiques urbaines et expertises. Régulation et légitimation des équipements à Nancy et à Metz. 1998.

Micoud André, Peroni Michel. Ce qui nous relie. Paris : L'Aube, janvier 2000.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Nouveaux services , emplois jeunes : repères pour la pérennisation. Paris : La Documentation française, 1999.

Ministère de l'Intérieur. Les services publics en milieu urbain : synthèse des diagnostics établis par les préfets. Paris : IGA, décembre 1999.

Ministère de l'Intérieur. Guide à l'usage des employeurs et des formations des agents locaux de médiation sociale. Paris : édition du SIRP, 1999.

Mission régionale Ile-de-France Droit et Ville. Services publics, justice et territorialisation. Ministère de la justice, collection Documents et études, janvier 2000.

Péraldi Michel. La cité militante. La production de l'espace public dans les grands ensembles. In : Espaces et sociétés, 1996.

Picard Paul. L'amélioration des services publics dans les quartiers. Rapport au Ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, juillet 1991.

Plan urbain. Qui fait la ville aujourd'hui ? L'intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine. MELTT, février 1997.

La Poste. Accord pour le développement d'une politique spécifique de La Poste en zone urbaine sensible. 16 mars 1999.

Pôle de ressources départemental, ville et développement social du Val d'Oise La médiation sociale et urbaine. Nouveaux espaces, Nouveaux métiers ? La soirée pôle de juin 1999, n°1, novembre 1999.

Profession Banlieue. Femmes-relais : quelle place dans l'intervention sociale ? mai 2000.

Profession Banlieue. Référentiel femmes-relais. Paris : IRTS, mai 1997.

Profession Banlieue. Entre procédure et politique. Les chefs de projet en Seine-Saint-Denis.

Profession Banlieue. La place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville. Saint-Denis, novembre 1993.

Profession Banlieue. Les Politiques d'accueil de la jeunesse. Saint-Denis, mai 1999.

Regards sur l'actualité. La modernisation du service public. Paris : La Documentation française, n°227, janvier 1997.

Roché Sébastien, Four Pierre-Alain. Rapport d'évaluation du service des correspondants de nuits. Décembre 1999.

Roché Sébastien, Schlegel Jean-Louis. La société d'hospitalité. Paris : Seuil, mars 2000.

Rojzman Charles. La peur, la haine et la démocratie. Paris : Desclée de Brouwer, août 1999.

Rojzman Charles. Savoir vivre ensemble. Agir autrement contre le racisme et la violence. Paris : Syros, février 1998.

Sanchez Jean-Louis. Action sociale, la décentralisation face à la crise. Odas, 1996.

Schléret Y, Legrand M, Bertaux R. D'une logique professionnelle à des logiques de mission. In : Les cahiers de la MIRE, n°3, octobre 1998.

Service social d'aide aux émigrants. La médiation : nouvelle technologie de travail social ? mars 2000.

Sipp Jean-François. Une approche de l'activité des chefs de projet du développement social urbain. Université de Metz, mémoire de DEA Sciences du travail et de la formation, 1999.

Sueur Jean-Pierre. Demain la ville. Paris : La Documentation française, février 1998.

Teisserenc Pierre. Les politiques de développement local. Paris : CNFPT, Economica, 1994.

Trépos Jean-Yves. Observatoires locaux : des forums hybrides. Annales des ponts et chaussées. In : Observatoires locaux, n° 88, 1998.

Trépos Jean-Yves. Sociologie de la compétence professionnelle. Nancy : Presses universitaires de Nancy, collection Espace social, 1992.

UNFOHLM. Le guide de la fonction médiation dans les organismes HLM. Les collections d'actualités HLM, février 2000.

UNFOHLM. Développement des services et de l'emploi : emplois jeunes, 35 heures. Accord cadre Etat-UNFOHLM, 19 janvier 1999.

UNFOHLM. Le guide du développement des services et des emplois jeunes. Les collections d'actualités HLM, mars 1998.

VEI (Ville, école et intégration). Éducation prioritaire et politique de la ville. Ville, école et intégration, n°117, juin 1999.

Verpraet Gilles. La trajectoire professionnelle des aménageurs urbains. In : Espaces et sociétés, n°84-85, 1996.

Vieillard-Baron Hervé. Le travail social dans les quartiers sensibles : crise et mutations récentes. In : Espaces et sociétés, 1996.

Vuilque Philippe. Rapport d'information sur les métiers de l'animation. Paris : Assemblée nationale, mars 2000.

Wieviorka Michel. Violence en France. Paris : Seuil, collection A l'épreuve des faits, février 1999.

CUCES – Universités de Nancy
Formation professionnelle continue

LES METIERS DE LA VILLE
ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Jean-François Sipp et Maurice Blanc

Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville
Mars 2000

UNIVERSITES HENRI POINCARÉ, NANCY I & NANCY II
Centre Universitaire de Coopération Economique et Sociale.

CUCES–UNIVERSITES 32–34 rue de Saurupt B.P. 3059 54013 NANCY CEDEX

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	3
INTRODUCTION	4
L'ORIGINE DES METIERS DE LA VILLE	6
1. Une lecture de type macrosociologique.	7
1.1. Les relations avec les professions établies.	7
1.2. L'origine politique des métiers de la ville.	8
2. Une lecture de type microsociologique.	9
2.1. La place du professionnel.	9
2.2. La diversité des métiers de la ville.	10
METIERS DE LA VILLE ET PROFESSIONNALISATION	13
1. Etat du débat ou un débat d'Etat ?	13
2. Les effets produits par la quête de professionnalisation.	14
2.1. Le public de la professionnalisation.	14
2.2. Qualification et compétences professionnelles.	16
LE STATUT DES METIERS DE LA VILLE	18
1. La recherche d'un cadre d'emploi.	18
1.1. Les trois scénarios.	18
1.2. Statut et exercice de l'activité.	19
2. La question de l'identité professionnelle.	20
UNE APPROCHE DE L'ACTIVITE	22
1. Formaliser l'activité.	22
2. L'étude des situations de travail.	24
CONCLUSION	26
BIBLIOGRAPHIE	29
ANNEXE 1. Liste des sigles utilisés.	32
ANNEXE 2. Lecture macrosociologique et lecture microsociologique en sciences sociales.	33

INTRODUCTION

L'élaboration d'une bibliographie commentée et raisonnée est une entreprise complexe. Elle place le chercheur face au risque de l'établissement d'un catalogue de tout ce qui a pu s'écrire sur les métiers de la ville et du développement social urbain. Nous concevons ce rapport d'une façon différente. Nous ne faisons pas une simple énumération et ce travail bibliographique doit déboucher sur la présentation et l'étude des différents enjeux qui viennent se greffer autour de ces métiers. Ainsi, les références mobilisées dans la recherche sont toujours en rapport avec des questions précises, identifiées lors du travail d'analyse.

Aussi compliquée soit-elle, une recherche bibliographique sur les métiers de la ville s'avère nécessaire. En effet, on écrit beaucoup sur la ville et ses métiers. Des publications de toute nature traitent des questions urbaines. Mais cette production croissante de connaissances ne concourt guère à dissiper l'opacité persistante qui entoure les métiers dits de la ville et du développement social urbain. La première difficulté réside dans l'appellation même de " métiers de la ville ".

Pour faire des métiers de la ville notre objet de recherche, il nous faut définir cette expression avec précision. Dans le Petit Robert, le terme métier comporte plusieurs définitions. Il s'agit d'un genre d'occupation manuelle ou mécanique qui trouve *son utilité*¹ dans la société. Le métier désigne également tout genre de travail *déterminé, reconnu* par la société et dont on peut tirer ses *moyens d'existence*. Enfin, le métier est une *occupation permanente* qui réclame la possession d'une *habileté technique*. Ces définitions contiennent tous les éléments utiles en vue d'une conceptualisation du terme métier. Il désigne une activité accomplie contre une rémunération, répondant à un besoin socialement défini et mobilisant des compétences et des savoirs précis. Un métier remplit une fonction sociale mais il ne se réduit pas toujours à elle. De nouvelles fonctions ne donnent pas forcément naissance à de nouveaux métiers. Elles peuvent être intégrées dans des métiers existants qui évoluent et se redéfinissent.

Nous ne voulons pas partir d'une définition a priori des " métiers de la ville ", nous expliqueront pourquoi dans la première partie. Nous nous intéressons aux métiers qui possèdent un titre qui les rattache à la politique de la ville et qui sont reconnus juridiquement. Ces métiers sont occupés par un personnel rémunéré dont l'effectif est faible mais non négligeable (de l'ordre de six mille personnes, selon un recensement en cours au CNFPT). Au regard de cette définition, nous ne parlons pas des bénévoles qui s'investissent dans le champ urbain. Ils devront faire l'objet d'autres études car leurs actions sont primordiales pour la politique de la ville². Dans les métiers de la ville, il y a bien des nouveaux métiers mais ils sont peu nombreux. Il y a par contre beaucoup de métiers qui se transforment dans le cadre de la politique de la ville, ceux du travail social notamment, même s'ils ne sont pas les seuls concernés³.

¹ C'est nous qui soulignons.

² Il suffit de rappeler tous les appels à la participation citoyenne.

³ Voir ci-dessous, dans la 1^o partie : " Une lecture de type 'macro' ".

Après la définition du terme métier, il convient de s'intéresser aux travailleurs qui s'y engagent. La sociologie des professions nous met en garde contre l'usage abusif du terme *professionnel*. Elle le réserve à une catégorie bien précise de travailleurs qui pourrait correspondre aux professions libérales. En effet, l'approche classique de la sociologie des professions a adapté au contexte français la distinction *Professions/Occupations*, présente dans les pays anglo-saxons. Concernant notre recherche, nous allons rompre avec cette perspective. Par souci de clarté, nous utiliserons le terme *professionnel* pour qualifier les agents des métiers de la ville. Le terme *professionnel* doit être abordé ici dans son sens le plus neutre, celui décrivant une personne exerçant un métier sans distinction de statut. Nous l'épurons de toute considération de prestige. Ces quelques précisions étaient nécessaires avant d'aborder la méthodologie établie pour notre recherche.

Démarche.

Nous avons mobilisé de nombreux travaux existants. Nous ne prétendons toutefois pas à l'exhaustivité. Nous les avons sélectionnés en fonction des apports qu'ils nous fournissaient dans le cadre de notre opération de connaissance des métiers de la ville. Nous ne nous sommes pas contentés de cette source d'information. Nous avons également dialogué avec des professionnels et nous avons fait de l'observation participante. Une précédente étude (Sipp, 1999) sur les chefs de projet a fourni également quelques éléments de réflexion. Nous nous sommes efforcés de relier toutes ces ressources bibliographiques à des problématiques plus générales, qui interpellent les professionnels de la ville. Ainsi, nous avons dégagé plusieurs thèmes dans notre analyse. Les résultats forment le corps de notre rapport et ils sont autant de pistes à prendre en compte dans des études futures. Pour faciliter la lecture du rapport, nous avons traité ces thèmes séparément. Bien entendu, dans les propos des professionnels, ils sont liés. Nous aborderons l'origine des métiers de la ville selon une perspective bien connue : l'étude du passé devant éclairer le présent. Dans un deuxième temps, nous analyserons les enjeux liés au thème de la professionnalisation, telle qu'elle se conçoit aujourd'hui. Puis, nous nous arrêterons sur la question du statut des professionnels. Enfin, nous chercherons à élaborer la meilleure façon de rendre compte de l'activité des professionnels de la ville.

L'ORIGINE DES METIERS DE LA VILLE

Au moment où les métiers de la ville occupent une place de choix dans les préoccupations gouvernementales⁴, il est nécessaire de se replonger près de vingt ans en arrière et de réouvrir les débats qui ont accompagné leur développement. Notre choix n'est pas innocent, il est justifié par un double impératif. Tout d'abord, il est difficile pour un chercheur de définir de façon positive ce que sont les métiers de la ville et d'en établir une liste exhaustive. Nous ne pouvons pas formuler une définition concise qui répondrait à la question suivante : que sont les métiers de la ville ? L'objet *métiers de la ville* échappe au chercheur. Ses frontières indéfinies sont un défi à l'analyse sociologique. Serons-nous alors contraints d'évoluer dans un flou conceptuel ? Revenir à l'origine des métiers de la ville peut nous offrir des clés pour les comprendre et tenter de leur apporter quelques cadres conceptuels. De plus, toute réflexion sur le passé est bénéfique car elle nous éclaire sur le présent en nous montrant que certains problèmes et certains enjeux sont anciens et récurrents. Les professionnels de la ville se sont toujours divisés sur les thèmes de la professionnalisation, du statut, du devenir des métiers, etc. Dans le cadre d'une recherche plus large, il serait fort intéressant de mobiliser une lecture historique, afin d'analyser la façon dont ces débats se déclinent depuis près de vingt ans. Les ressources bibliographiques sont importantes, tant les chercheurs et les acteurs se sont intéressés aux métiers de la ville. Si importantes que, pour les mobiliser, il nous faut élaborer une méthode particulière. Cette méthode est le résultat de l'analyse des principaux travaux traitant les problématiques des métiers de la ville.

La recherche bibliographique a permis de distinguer deux approches dans l'étude de l'origine des métiers de la ville. La première se donne pour objectif d'analyser le contexte politique et social qui les a vus naître. L'autre approche s'intéresse aux qualités personnelles et professionnelles des premiers agents qui s'y sont investis. Les deux approches se distinguent par leur champ respectif de recherche. L'une s'intéresse au contexte global qui a vu naître les métiers de la ville. L'autre observe le parcours de quelques professionnels. C'est au regard de cette différence que nous les avons définies par les termes de lectures *macrosociologique* et *microsociologique* des métiers de la ville. Nous utilisons ces deux termes selon la distinction la plus souvent usitée dans la littérature scientifique. La microsociologie peut se définir comme "l'étude d'unités d'observations restreintes, soit qu'il s'agisse de groupes ne comprenant qu'un petit nombre de personnes, soit qu'il s'agisse d'actions ou de réactions qui ne peuvent être saisies et analysées directement qu'à travers des personnes, au plan individuel" (Rocher, 1968). La macrosociologie, quant à elle, est un mode de lecture qui cherche à comprendre et à expliquer tout phénomène étudié en le reportant à son contexte plus global. La production scientifique sur les métiers de la ville se divise selon ces deux approches. Les résultats obtenus sont alors fort différents. Nous allons développer ces approches et voir ce qu'elles nous apportent pour notre opération de compréhension des métiers de la ville⁵.

⁴ Dans une lettre du 25 août 1999 adressée à la Déléguée interministérielle à la ville, le Ministre à la ville exprimait sa volonté de mieux connaître "les métiers spécifiques liés à la politique de la ville et au développement social urbain".

⁵ Les principaux résultats obtenus sont synthétisés dans l'annexe 2.

1. Une lecture de type “ macro ”

1.1 Les relations avec les professions établies

Une première façon d’analyser l’origine des métiers de la ville est de rendre compte du contexte politique et social de leur naissance. Cette approche est intéressante car elle tente de comprendre pourquoi de nouveaux métiers d’intervention sur le social se sont développés, en rupture avec le travail social classique. Il s’agit exactement de la problématique du numéro spécial de la revue *Esprit*, consacré au travail social sous le titre provocant : “ A quoi sert le travail social ? ” (1998). Différents articles de ce numéro montrent comment le travail social classique s’est laissé débordé par les effets de la marginalisation de masse qui, du début des années 1970 à la fin des années 1990, a contribué à la nouvelle donne du social. Plus précisément, Jacques Donzelot et Joël Roman (1998) constatent que la fin du romantisme social s’accompagne de la montée en régime de nouveaux métiers, ceux dits de la ville et de l’insertion. Emergence associée à la critique de l’inadaptation du travail social classique, présente dans les rapports qui ont inauguré les nouvelles politiques sociales transversales⁶.

Donzelot et Roman sont surpris par l’engouement que suscitent ces nouveaux métiers. En effet, rien dans leur organisation ne semble devoir attirer des professionnels. Les nouveaux métiers mobilisent des savoirs métissés et occupent des fonctions mal définies de médiation entre les habitants des zones urbaines défavorisées et les institutions d’intégration : école, police, justice, etc. Leur savoir-faire s’apprend sur le tas, au travers de multiples démarches expérimentales dont la finalité n’est plus de dénoncer la société, mais de la produire, c’est-à-dire, d’instaurer un nouveau modèle d’intégration. De plus, leur statut est souvent précaire. Pour autant, les métiers de la ville vont attirer des professionnels aux origines différentes. Le numéro d’*Esprit* se centre sur l’arrivée des travailleurs sociaux classiques. Mais il ne faudrait pas ignorer tous les autres professionnels qui se sont investis dans ces dispositifs innovants. Les chercheurs se sont intéressés à ce thème, en essayant de comprendre pourquoi certains agents ont quitté leur profession établie, pour se risquer dans les métiers de la ville. Ils avancent différentes explications que nous pouvons ranger dans une même grille d’analyse qui privilégie les approches en termes de gestion politique des problèmes sociaux. Au début des années 1980, l’aggravation de problèmes sociaux, présentés comme relevant de “ l’urbain ”, va entraîner une série de réponses politiques qui auront des conséquences sur les professions établies. Certaines vont entrer en crise et pousser leurs professionnels vers les nouveaux horizons ouverts par les métiers de la ville.

Les professionnels du travail social fournissent une bonne illustration de cet axe de recherche. La revue *Esprit* (1998) montre comment les professions du travail social sont entrées en crise. Accusées de mettre en place de nouvelles formes de contrôle social dans les années 1970 (Verdès-Leroux, 1978), un doute va peser, à partir des années 1980, sur leur utilité pour leurs usagers. Elles se retrouvent accusées de ne pas pouvoir enrayer les conséquences de la désorganisation sociale. Les travailleurs sociaux connaissent ainsi une perte de prestige qui va de pair avec une interrogation interne. Philippe Estèbe (1998) montre que les professionnels commencent à douter de l’efficacité de leurs techniques classiques d’intervention. Dans la période 1983–1988, le développement social urbain apparaît alors comme une bouée de sauvetage, comme un tremplin d’où ils vont pouvoir rebondir et renouveler des pratiques à

⁶ Les rapports Schwartz (1981), Dubedout (1983) et Bonnemaïson (1984).

bout de souffle. Olivier Cousin (1996) observe lui aussi les conséquences des bouleversements sociaux sur les professions du travail social. Pour ce faire, il s'intéresse aux changements du public des travailleurs sociaux, ce qui exige des changements dans le mode de prise en charge. Jacques Ion (1996) offre les analyses les plus fines et les plus complètes sur les évolutions du travail social, sous l'effet de la crise. Il aborde la question de la territorialisation. Les dispositifs localisés visent moins des individus que des territoires. Leur émergence met à l'épreuve les logiques professionnelles des travailleurs sociaux. A ce niveau de la recherche, nous ne devons pas commettre une erreur d'interprétation. La figure du travailleur social est très présente dans les métiers de la ville, mais elle n'est pas la seule. Certes, elle les a profondément marqués et de nombreux produits "labellisés" politique de la ville sont, à l'origine, des créations du travail social : la prévention par les loisirs, les opérations "anti été chaud", etc. Mais d'autres professionnels ont, eux aussi, marqué les métiers de la ville. Les professionnels du travail social émergeaient alors que d'autres étaient en perte de vitesse, comme ceux de l'architecture (Blanc, 1982). Les métiers de la ville représentaient un renouveau où ces professionnels pouvaient apporter leurs méthodes de travail, leur culture professionnelle. Beaucoup de chefs de projet originaires des métiers de l'architecture, ont contribué à développer une orientation technique autour du thème de l'amélioration des bâtiments.

Les métiers de la ville se sont donc constitués en intégrant des apports et des savoir-faire d'autres professions. L'analyse macrosociologique est pertinente pour rendre compte des liens unissant les métiers de la ville à d'autres professions déjà présentes dans l'univers urbain. Leur relation s'établit sur le modèle des emprunts et des concurrences. Mais ce type d'analyse ne se contente pas de mettre en lumière les bouleversements sociaux de cette fin de siècle et leurs conséquences sur les professions. Elle analyse également les choix politiques qui ont favorisé l'émergence des métiers de la ville. Cette analyse prend pour cadre l'étude des politiques publiques qui met en lumière la diversité des formes de l'action de l'Etat et des rapports qu'il entretient avec la société.

1.2 L'origine politique des métiers de la ville

Le travail le plus connu s'inscrivant dans cette tendance est certainement celui mené par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, publié sous le titre *L'Etat animateur* (1994). Les auteurs analysent l'émergence de la politique de la ville comme illustration du changement du modèle d'action publique dans lequel le rôle dévolu aux communes témoigne de la naissance d'un "Etat animateur". Changer le mode d'action publique signifie changer le mode de penser et la manière de faire des services de l'Etat et des collectivités locales. D'autres chercheurs se sont également inscrits dans le courant de l'analyse des politiques publiques. Au-delà de leur diversité, toutes ces recherches se caractérisent par un invariant. Elles ne font pas des métiers de la ville leur objet principal, mais les mobilisent comme exemples, pour illustrer leur thèse principale. Ainsi, Donzelot et Estèbe utilisent l'image du chef de projet pour illustrer le développement de l'approche globale face aux problèmes urbains. Approche globale censée passer au-dessus des résistances de chaque administration dans le but de les faire travailler ensemble.

Le chef de projet apparaît alors comme le pur produit de l'approche globale. Il est "dépourvu de pouvoir sur les administrations, donc capable d'éviter le déploiement de leurs résistances, tout en assemblant leurs compétences car, n'en détenant aucune en particulier, cet acteur ne

possède que celle de les réunir ” (Donzelot, Estèbe. 1994, p.67). Cet exemple montre la faiblesse de ce genre de lecture macrosociologique. En effet, nous pouvons prendre un certain recul par rapport aux propos idylliques de Donzelot et Estèbe. L’expérience montre les difficultés que peuvent rencontrer les chefs de projet, ainsi que tous les autres agents, dans leurs relations avec les administrations. Les professionnels doivent composer avec différents publics et, le cas échéant, lever d’éventuels cloisonnements administratifs. Cet espace de rencontres, qui constitue le terrain du professionnel, engendre des tensions qui pourront être autant de freins à son action. Si la pluralité des publics constitue une ressource pour l’activité, elle peut également être une source d’incertitude, préjudiciable à la qualité du travail fourni⁷.

C’est un point faible des analyses macrosociologiques sur les métiers de la ville. Elles ont tendance à écraser la réalité et à “ sur-interpréter ” ces métiers, en leur donnant une finalité qui n’est pas la leur. C’est le reproche que nous pouvons faire à Gérard Chevalier (1996) qui mobilise les acteurs de terrain, pour illustrer la finalité cachée de la politique de la ville, à savoir l’encadrement des politiques municipales. Aujourd’hui encore, la tentation est grande de considérer les métiers de la ville comme des indicateurs du degré d’innovation de la fonction publique territoriale. Or, il est très hasardeux de voir dans ces métiers des illustrations de ce qu’est l’innovation en matière de politique publique. Cette limite de l’approche macrosociologique ouvre un espace nouveau aux lectures microsociologiques qui amorcent une “ révolution ”, en replaçant le professionnel au cœur de l’analyse des métiers.

2. Une lecture de type “ micro ”

2.1 La place du professionnel

La lecture de type microsociologique va inverser la perspective. Au lieu d’analyser le contexte politique et social qui a servi de moteur à l’émergence des métiers de la ville, nous allons à présent nous intéresser aux premiers acteurs qui s’y sont investis. Notre réflexion part d’une simple question déjà soulevée par les problématiques macrosociologiques : comment les métiers de la ville ont-ils pu attirer des professionnels ? En effet, comme Donzelot et Roman l’ont mis en lumière, les métiers de la ville sont mal définis en termes de statut. De plus, à leur origine, ils étaient prévus comme transitoires. Et pourtant, ils ont attiré du personnel, souvent issu du travail social classique mais, également, de professions plus techniques.

La lecture macrosociologique invitait à répondre à cette interrogation en mobilisant les effets des bouleversements politiques et sociaux sur les professions établies. L’approche microsociologique apporte de nouveaux éléments pour la résolution de cette énigme. Éléments qu’elle trouve dans le parcours personnel et professionnel des agents qui vont s’investir dans les métiers de la ville, à leurs origines. Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1996) constatent que les premiers professionnels des métiers de la ville ont un parcours intellectuel, professionnel et militant complexe. Les métiers de la ville leur permettent de réinvestir une longue expérience professionnelle dans des opérations expérimentales. Les auteurs parlent d’un nouveau militantisme d’action publique. Cette approche est complétée par Michel Péraldi (1996) qui constate que ces professionnels sont en majorité les fils ou les filles des

⁷ Voir ci-dessous dans la 3^e partie : 1.2 “ Statut et exercice de l’activité ”.

militants des premières heures de la vie des cités. Même s'ils n'habitent plus les grands ensembles, beaucoup y ont vécu dans leur enfance ou y ont développé des actions politiques.

L'apport principal de ces recherches est de mettre en lumière que, chez ces pionniers, la dimension professionnelle est indissociable de la dimension personnelle. Leur arrivée dans les métiers de la ville apparaît comme l'aboutissement d'un parcours commencé dans la sphère domestique, poursuivi dans diverses activités professionnelles qui leur ont donné un capital technique et relationnel. Les savoir-faire acquis de longue date, ajoutés au militantisme, constituent leur principale légitimité professionnelle. De nombreux chercheurs vont succomber à cette tentation qui consiste à établir le profil type des premiers professionnels des métiers de la ville. La bibliographie est longue en la matière, chacun apportant des informations complémentaires. Mais c'est la recherche coordonnée par la MIRE qui est allée le plus loin, proposant un véritable portrait de celui qu'elle nomme l'intervenant social (équipe de Nancy, 1997). Elle aborde son parcours personnel, sa trajectoire scolaire puis professionnelle. Nous obtenons ainsi une photographie intéressante de ces professionnels. Toutefois, ces études ont un point faible. Comme toute photographie, elles ont un caractère statique. Or, les propriétés des acteurs ne peuvent pas expliquer, à elles seules, l'engouement pour les métiers de la ville. Il s'agit bien d'une limite des lectures de type microsociologiques.

Nous distinguons deux types de lecture des métiers de la ville. Selon que l'accent est mis sur le dispositif politique de la ville ou sur les acteurs qui s'y engagent, nous devons adapter le mode d'analyse. Pour autant, il ne faut pas durcir excessivement la distinction macro-micro. Dans l'activité sociale des individus, les deux dimensions sont présentes et se conjuguent. Dans son activité, le professionnel se crée des marges de liberté, mais il sent également le poids des institutions peser sur l'organisation de son travail. Toutefois, pour cette recherche, nous avons choisi de privilégier une lecture de type microsociologique des métiers de la ville. Sans ignorer les dimensions institutionnelles et organisationnelles des métiers, une série d'interrogations soulevées lors des réunions de la Mission " Evolution des métiers de la ville " nous a encouragés à investir des problématiques qui divisent les professionnels eux-mêmes. La problématique principale est celle de la cohabitation, sous une même appellation, de métiers très différents et difficilement saisissables dans une perspective unique. Il faut " casser " l'appellation métiers de la ville pour saisir les enjeux actuels. L'approche microsociologique est la plus pertinente pour un tel objectif.

2.2 La diversité des métiers de la ville

L'approche microsociologique nous permet de briser l'illusion d'unification de la catégorie " métiers de la ville ". Ils ne forment pas un ensemble homogène. Le contenu des métiers, leur prestige, leur rémunération et les attentes des agents sont si divers, que nous ne pouvons pas élaborer un cadre unique englobant la totalité des réalités professionnelles. Sommes-nous ainsi condamnés à évoluer dans le relativisme absolu ? Les chercheurs qui ont étudié les métiers de la ville refusent un tel relativisme. Malgré la diversité, ils ont cherché à structurer le champ complexe des professionnels de la ville. La majorité d'entre eux a proposé de diviser en deux le contingent des agents.

La séparation en deux des professionnels de la ville est une opération fréquente dans les travaux scientifiques. L'illustration la plus parfaite est la recherche pour la MIRE. Ayant longuement observé les professionnels et la nature de leur métier, elle a proposé une

distinction entre les activités de conception et celles d'exécution, les premières étant les plus prestigieuses, où l'on retrouve les agents les plus valorisés. Les secondes regroupent quant à elles, les métiers les moins nobles de la politique de la ville. A partir de cette distinction, la recherche pour la MIRE propose d'analyser les profils types des professionnels ainsi catégorisés, postulant que les deux groupes mobilisent des agents aux qualités personnelles et aux parcours professionnels différents. Une distinction semblable est opérée par Donzelot et Estèbe (1994) lorsqu'ils parlent de "l'aristocratie de la politique de la ville" que nous pouvons opposer aux petits boulots de terrain évoqués précédemment. Par son organisation, la Mission Evolution des Métiers de la Ville reprend ce mode de distinction en séparant la noblesse des "métiers de conception et de mise en œuvre de la politique de la ville", les activités de "la médiation et du lien social" reléguées ainsi à une position moins prestigieuse et les métiers du travail social. L'approche en termes de séparation des activités de conception de celles d'exécution est donc le modèle dominant dans les études sur les métiers de la ville. Toutefois, nous pouvons émettre quelques réserves sur ce découpage. Certes, il a une vertu opératoire. Grâce à lui, nous pouvons nous interroger sur les qualités nécessaires aux professionnels, selon leur positionnement sur l'échelle de prestige de la politique de la ville. Mais il ne faut pas lui accorder une valeur scientifique. Ce n'est qu'un outil qui comporte plusieurs faiblesses qui relativisent son utilisation.

La première faiblesse réside dans la systématisation d'un tel découpage. Il n'est pas évident que la distinction conception-exécution sera pertinente dans toutes les situations professionnelles⁸. D'un côté, les professionnels de la conception ne cessent de rappeler l'importance du travail de terrain dans leur activité. Ils déclarent tous être proches du public, aimer se rendre dans les quartiers sensibles pour y discuter avec les habitants. Ils revendiquent ainsi, les qualités généralement attribuées aux professionnels de l'exécution. D'un autre côté, devant le flou du contenu de certains métiers d'exécution, les professionnels concernés doivent apporter eux-mêmes un contenu à leur activité. Ils réalisent ainsi, un véritable travail d'expertise professionnelle, propre aux fonctions de conception : qualification des publics, évaluation des besoins... Les barrières séparant la conception de l'exécution ne sont donc pas toujours évidentes. Au contraire, elles peuvent amener des erreurs d'interprétation en enfermant les professionnels dans l'une ou l'autre des catégories. La seconde faiblesse réside dans le caractère totalisant de la distinction. Selon le positionnement du professionnel, il se voit attribuer des qualités censées le définir complètement. Or, aucun professionnel ne se résume à la place qu'il occupe dans un organigramme. Par contre, il doit faire face à d'autres déterminants qui vont contribuer à définir son activité.

Si les métiers de la ville sont si divers, c'est parce que leurs frontières sont à géométrie variable. Comprendre la diversité revient à comprendre les éléments qui interviennent dans les modifications de l'espace professionnel de chaque métier. Dans le cas des métiers de la ville, ces éléments déterminants sont au nombre de deux. Il s'agit de la territorialisation, abordée comme échelle d'intervention de l'activité professionnelle et de la relation qu'entretiennent les agents avec le politique.

Le thème de la territorialisation est très présent dans les préoccupations des professionnels de la ville, comme en témoigne la rencontre de Montreuil (février 2000), qui est revenue sur le lien unissant le territoire à l'activité professionnelle. Auparavant, la DIV abordait, elle aussi, la question des conséquences du changement d'échelle de la politique de la ville sur l'activité des professionnels (DIV, 1998). La politique de la ville privilégie une approche territoriale

⁸ On le voit bien dans l'intitulé du groupe de travail de la DIV : "Métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville". La mise en œuvre n'est pas de la simple exécution.

combinant plusieurs échelles, le quartier, la ville, l'agglomération. Ces différents niveaux peuvent être déterminants dans la géométrie professionnelle des métiers de la ville. Des agents, exerçant le même "métier", vont être amenés à mobiliser des compétences différentes, selon qu'ils interviennent dans un quartier ou une agglomération. Le quartier fera plus appel à l'engagement sur le terrain, alors que l'agglomération exigera un travail plus important dans le montage de dossiers, dans l'organisation de réunions... En prenant l'exemple des chefs de projet, l'étude de la DIV (1998) montre que leurs fonctions changent selon qu'ils seraient chefs de projet quartier ou chefs de projet contrat de ville ou encore chefs de projet d'agglomération. La réflexion sur les échelles d'intervention est plus complète que l'approche du prestige, car elle permet de comprendre à la fois la diversité des métiers mais aussi comment une même appellation peut recouvrir des réalités professionnelles différentes. Le second élément déterminant est l'intensité du lien qui unit les professionnels de la ville au politique, et plus exactement au maire. Une étude de la DIV (1996) montre que cette intensité aura des conséquences sur la façon de travailler des professionnels. Ceux-ci évoluent sur une échelle qui va de la symbiose avec le maire à la nette prise de distance. Il s'agit alors de trouver la bonne distance pour pouvoir évoluer professionnellement dans les meilleures conditions. Il n'y a pas de formule miracle. C'est le contexte local qui deviendra déterminant dans cette prise de distance nécessaire. Nous ne pouvons pas dicter a priori, la bonne posture à adopter. Pour analyser la diversité des métiers, il sera nécessaire, à chaque fois, de procéder à un diagnostic local, pour évaluer les conditions socio-politiques dans lesquelles le professionnel est appelé à évoluer.

Constaté la diversité des métiers de la ville ne suffit pas. Pour la comprendre, il faut mobiliser plusieurs outils d'analyse. Les trois principaux sont la réflexion en termes de prestige, la réflexion sur l'échelle d'intervention et la réflexion sur le lien au politique. Les trois exigent que soit faite par avance une expertise sur les réalités socio-politiques locales. Une telle précision dans la recherche aide à sortir de la nébuleuse des métiers de la ville et permet d'aborder les attentes des professionnels.

METIERS DE LA VILLE ET PROFESSIONNALISATION

Le thème de la professionnalisation s'est imposé peu à peu dans cette recherche. Il nous était impossible d'esquiver les enjeux qui l'entourent. En effet, présent depuis l'origine des métiers de la ville, ce thème a connu une profonde évolution ces vingt dernières années. Les conséquences en sont multiples, sur les agents et sur l'organisation du travail. Nous allons retracer le parcours du thème de la professionnalisation au sein des métiers de la ville, pour aborder ensuite les enjeux qu'il fait naître aujourd'hui.

1. Etat du débat ou débat d'Etat ?

Pour retracer l'histoire du thème de la professionnalisation au sein des métiers de la ville, la contribution de Chantal Labruyère au colloque de Cerisy (1999) est précieuse. D'une manière concise, elle retrace les différentes utilisations sociales qui ont été faites de ce thème. La question de la professionnalisation des métiers de la ville était déjà présente dans les discours des premiers professionnels (voir ci-dessus). Cette présence se retrouve également dans les écrits de nombreux chercheurs. Tous abordent ce point sensible. La professionnalisation est d'abord une question émanant des acteurs de la politique de la ville. Certains agents souhaitent voir leur métier s'engager dans une voie de professionnalisation.

La sociologie des professions⁹ aide à comprendre une telle volonté. Elle s'intéresse aux processus de construction des identités professionnelles, aux dynamiques collectives à l'œuvre à l'intérieur d'un secteur d'activité, et aux processus par lesquels se constitue progressivement un corps de professionnels qui partagent à la fois un savoir théorique commun et une éthique professionnelle, transmis au cours d'une formation initiale. L'émergence d'un groupe professionnel s'accompagne de la mise en place de barrières à l'accès de la profession, via la possession de diplômes spécifiques, et de l'élaboration d'un système d'autocontrôle par des pairs, via des associations habilitées à accueillir les nouveaux venus et à sanctionner en cas de manquement à l'éthique professionnelle¹⁰.

Selon cette approche, il s'agit de comprendre comment s'opère l'autonomisation d'une fonction, la construction d'un espace professionnel propre, par appropriation des fonctions préalablement intégrées à des champs professionnels existants, et par délégation à d'autres salariés des tâches les moins nobles. Dans ce type d'approche, la notion de professionnalisation est liée à l'émergence d'un nouvel acteur collectif. L'initiative, ici, est clairement du côté des individus qui s'organisent pour faire la démonstration qu'ils sont bien des professionnels. Ce modèle correspond au mode d'expression de certains acteurs de la ville qui voient, dans l'image de la profession, une source de légitimité et de prestige, permettant d'exercer leur activité dans les meilleures conditions possibles. Nous ne sommes pas dans le cadre d'acteurs voulant se faire reconnaître comme professionnels à tout prix. Mais plutôt, face à un collectif d'agents cherchant à professionnaliser leur métier. La revendication émane, avant tout, des agents issus de "l'aristocratie des métiers de la ville". Mais elle n'y fait pas l'unanimité. Certains préférant le côté provisoire et incertain des métiers de la ville. C'est ainsi que les débats sur le thème de la professionnalisation se sont engagés. Pour Chantal Labruyère, nous assistons à un changement de paradigme, l'Etat prenant une part active dans la professionnalisation.

⁹ Sur la sociologie des professions, l'ouvrage de Dubar et Tripier (1998) est une remarquable synthèse.

¹⁰ La professions médicale représente pour la sociologie le type-idéal de la profession.

Jusqu'à ces dix dernières années, la démarche de professionnalisation était portée par le collectif d'agents lui-même. L'Etat n'intervenait qu'en dernière instance pour valider les associations professionnelles et les ordres. Les métiers de la ville vont être les témoins d'une prise de position nettement plus volontariste de l'Etat qui va faire de la professionnalisation, un objectif politique¹¹. Nous pouvons faire remonter la première énonciation d'un tel objectif au début des années 1990, dans la lutte contre le chômage. Par la suite, "l'appui à la professionnalisation" est devenu une mission du Ministère de l'Emploi qui, pour y répondre, s'appuie sur ses plates-formes régionales et sur une cellule nationale dont les travaux ont commencé en mai 1998. La professionnalisation n'est donc plus portée par un groupe d'agents, mais par les pouvoirs publics qui somment les employeurs d'assurer celle des jeunes et de leurs activités. Dans un souci de lutte contre la précarisation professionnelle, l'effort doit particulièrement être porté en direction des jeunes engagés dans des emplois précaires. Il ne s'agit pas de professionnaliser des activités précaires, mais de professionnaliser des individus pour faciliter leur insertion dans des emplois stables. Ce modèle de professionnalisation est la problématique centrale des "emplois jeunes". Il ne suffit plus de fournir à un jeune, un emploi sur une période déterminée. Il faut aussi que ce jeune puisse profiter de cette activité, pour se former professionnellement. Qui doit assurer cette formation ? Les employeurs sont les premiers désignés, ce qui ne va pas manquer de bouleverser l'organisation du travail.

2. Les effets produits par la quête de professionnalisation.

2.1 Le public de la professionnalisation.

Pour saisir les conséquences de l'intervention des pouvoirs publics en matière de professionnalisation, il est nécessaire de faire une brève présentation des agents concernés par une telle mesure. Cette professionnalisation s'adresse avant tout aux agents qui s'engagent dans les métiers les moins qualifiés, que l'on regroupe souvent abusivement sous l'appellation métiers de la médiation. Ils sont recrutés selon deux modalités principales : le critère ethnique et l'appartenance territoriale. Les employeurs justifient la nature de ce recrutement par les trois tâches principales qui leur seront confiées, à savoir, avant tout, des opérations de médiation entre l'employeur et son public : les voyageurs dans les cas des transports publics, les locataires dans le cas des grands ensembles... Les agents interviendront également, directement sur le terrain, au contact de la population, afin de pacifier les relations de voisinage. Enfin, ils devront contribuer à valoriser socialement et culturellement les habitants pour que ces derniers accèdent à une véritable citoyenneté (Vieillard-Baron, 1996). Selon le contexte local et l'employeur, ces professionnels prendront le nom de médiateur social, de grand frère, de messenger, d'agent d'ambiance et de prévention... Les employeurs potentiels voient dans l'appartenance territoriale de ces agents, une possibilité d'intervenir dans un quartier donné où ils ne pensaient plus "pouvoir entrer". L'agent, appartenant au quartier et partageant la même culture que ses habitants, est le mieux à même de se faire accepter.

Ce serait donc un tort de négliger les métiers de la ville les moins valorisés. Tout d'abord, parce qu'ils représentent un gisement d'emploi considérable¹². Et surtout parce que la tâche qui leur incombe est énorme et d'une importance capitale pour la politique de la ville. Ces professionnels incarnent à eux seuls, les notions d'urgence et de proximité, matrices des opérations politiques de la ville. Leur importance est grande et pourtant, les métiers peu qualifiés de la proximité se caractérisent par des statuts précaires, comme s'ils étaient de deuxième ordre, du type "petits boulots" de l'action sociale. Toutes les formes de contrats aidés sont utilisées, les contrats emploi-solidarité (CES), les emplois jeunes, les contrats de qualification, pour des salaires faibles. Les

¹¹ Même si elle est temporaire, la Mission Evolution des Métiers de la Ville confiée aujourd'hui à la DIV s'inscrit dans la même logique.

¹² Ce sont surtout les métiers de la médiation qui ont progressé quantitativement.

employeurs ne proposent guère de trajectoire professionnelle ascendante à ce personnel. C'est faire bien peu de cas de professionnels qui se retrouvent aux avant-gardes, livrés à eux-mêmes dans la protection de la paix sociale. Malgré ces conditions difficiles, les métiers de la proximité ont attiré beaucoup de gens, souvent des jeunes qui connaissaient là leur première expérience professionnelle. L'engouement s'explique par le contexte général dans lequel s'est développée la politique de la ville.

La notion de proximité occupe une place déterminante dans l'orientation de la politique de la ville. Les discours dominants sur la ville font appel à la mobilisation des ressources supposées du territoire (Hammouche, 1996). Les actions sur un quartier n'ont de valeur que si elles sont conçues en concertation avec les acteurs de terrain, ce qui suppose que la population se voit désignée comme partenaire incontournable. Les ressources sociales du territoire (en premier lieu les habitants et les associations) sont invitées à se mobiliser. C'est donc tout naturellement que des habitants se proposent pour occuper des fonctions d'intermédiaires entre le terrain et les institutions. L'engouement s'explique également par des raisons qui échappent à l'orientation de la politique de la ville. Les métiers de proximité représentent une chance professionnelle dans un contexte dominé par la crise de l'emploi. Les jeunes des quartiers n'hésitent pas à s'y engager car ces professions conservent encore le caractère valorisant¹³ des métiers du travail social. Le travail social a toujours mobilisé les jeunes des quartiers dits difficiles (Hammouche, 1996). Il représentait une chance pour eux, celle de pouvoir accéder au mode de vie des couches moyennes françaises (Vieillard-Baron, 1996). Mais leur engagement correspond au moment où l'image des professions du social s'est considérablement dégradée dans l'opinion. Les voilà seuls sur un territoire abandonné par les travailleurs sociaux diplômés, qui préfèrent s'orienter vers des expériences plus valorisantes. Ainsi, la politique de la ville a vu l'arrivée massive de ces nouveaux professionnels, proches territorialement, socialement et culturellement des habitants du quartier où ils interviennent. Leur familiarité avec le territoire constitue potentiellement un atout, celui de s'y faire accepter. Mais elle peut représenter un obstacle dans l'organisation d'actions collectives. L'agent peut subir les pressions de son environnement direct qui aura du mal à voir dans le copain d'hier, le professionnel d'aujourd'hui. De telles expériences ont montré leurs limites, comme par exemple celle des animateurs de rue à l'époque des "blousons noirs".

Il est trop tôt pour évaluer l'action de ces professionnels et pour voir si la proximité représente la bonne distance professionnelle. Mais dès à présent, nous pouvons soulever les ambiguïtés que soulève la notion de proximité dans la gestion du travail dans les quartiers sensibles. Ambiguïté qui se résume en quelques interrogations : faut-il à tout prix "ethniser" les emplois de terrain ? Comment un employeur peut-il gérer la confrontation de deux modes de recrutement, un mode classique qui refuse toute idée de discrimination et un autre qui repose prioritairement sur celle-ci ? Quelle sera la place réservée aux filles, là où dominent les représentations masculines du travail ("grands frères", etc.) ? Enfin, comment gérer la position hybride des agents-usagers des services ? Il est trop tôt pour y répondre, beaucoup d'expériences étant trop récentes. Mais il s'agit là de futures directions à explorer, dans l'approche des métiers de la ville.

2.2 Qualification et compétences professionnelles.

Le recrutement d'un agent type concerné par les opérations de professionnalisation n'est pas ou très rarement, déterminé par la possession d'une qualification particulière. Il est avant tout, le résultat de la détention d'une identité ethnique et d'une compétence relationnelle. Le terme qualification est absent des opérations de recrutement. Cela se vérifie pour bon nombre de métiers de la ville. Comme nous avons pu le constater, notamment lors des réunions de la Mission "Evolution des Métiers de la Ville", le terme de qualification est absent des discours, éclipsé par

¹³ A la différence de certains métiers de la ville considérés par les jeunes comme des métiers de la répression, comme des métiers de "flics".

les questions liées aux compétences. Or, chaque professionnel doit également posséder des savoirs, avoir une formation initiale adaptée à son activité. Les métiers de la ville ne se résument pas à du relationnel¹⁴, à de la médiation. Cela pose avec plus de force la question du lien à établir entre formation initiale et continue.

Pour éviter les erreurs d'interprétation, nous allons définir brièvement les termes de qualification et de compétence. La qualification est entendue comme l'ensemble des propriétés possédées par un individu, ce qui lui donne un certain statut. Ces propriétés sont objectivées par des institutions reconnues et indiscutables. Il s'agit par exemple des diplômes obtenus dans l'enseignement. Un individu est bachelier ou il ne l'est pas. S'il l'est, personne ne peut lui discuter ce titre car il lui a été attribué par l'Education Nationale¹⁵. La qualification est donc l'ensemble des savoirs issus de formations explicites faisant l'objet de mesures, de certificats, de diplômes. Elle est fortement déterminée par la formation scolaire et codifiée administrativement. Nous ne sommes pas loin du sens répertorié par les dictionnaires qui la définissent comme la formation juridiquement reconnue donnant le droit d'exercer une activité donnée.

Il est plus délicat de définir la notion de compétence. Il s'agit de ce "je ne sais quoi"¹⁶, de cet ensemble de savoirs et d'aptitudes pratiquement requis par les situations professionnelles. La compétence est définie comme un art fait de qualités individuelles et d'expérience. La notion d'expérience est importante ici. Pour Jean-Yves Trépos (1992), la compétence n'est pas uniquement déterminée par des qualités innées. Elle renvoie également à de l'acquis, aux formations et aux expériences professionnelles. Elle est une combinaison hybride faite de qualification et d'expérience. Face à cette indétermination, le professionnel doit prouver sa compétence, il doit convaincre ses publics : employeurs, clients... La compétence est alors indissociable d'un savoir-dire où le professionnel va mobiliser une rhétorique de conviction pour se mettre à l'abri d'une accusation d'incompétence. Comme ces accusations peuvent survenir à tout moment, le travail de conviction doit être régulier. En aucun cas, il ne s'agit d'une épreuve une fois pour toutes.

La notion de qualification a été longtemps absente des discours des professionnels de la ville. Ils avaient été recrutés sur la base de leurs compétences supposées, acquises dans les expériences professionnelles passées. Mais aussi, en fonction de leur réseau de relations et de leur carnet d'adresses. La qualification n'avait pas raison d'être dans ces modalités de recrutement. Elle intervenait dans un second temps, par la formation continue de type DESS, pour légitimer leur position et apporter un peu de sécurité face à la précarité de leur situation.

Les modalités de recrutement sont en train d'évoluer, donnant plus d'importance à la qualification initiale des candidats. Sont recrutés pour les métiers prestigieux de la ville, des diplômés de l'enseignement supérieur (DESS, DEA...), dans les filières de l'économie, de la gestion, du droit ou des sciences sociales. L'arrivée de ces nouveaux venus ne manquera pas d'interpeller les plus anciens des professionnels. Il serait intéressant d'analyser ces formes de cohabitation au sein d'un même métier. Ce serait un moyen très efficace pour apprécier les conséquences de la formation initiale sur l'orientation donnée à l'activité. Nous avons privilégié jusqu'ici les professions valorisées. Mais qu'en est-il pour les agents engagés dans les métiers les plus précaires ? Connaissent-ils eux aussi une inflation des diplômes ? Les travaux existants ne permettent ni de l'affirmer, ni de l'infirmier. Par contre, des dispositifs de formation continue se mettent en place et ils favorisent la professionnalisation.

Plusieurs intervenants au colloque de Cerisy (1999) représentaient divers employeurs. La RATP a d'ailleurs joué un rôle moteur dans l'organisation du colloque car elle doit faire face à l'ambiguïté

¹⁴ La question de la qualification comme outil de recrutement commence à s'imposer, rompant ainsi avec le modèle des réseaux et des compétences (voir ci-dessous).

¹⁵ Un individu peut posséder des diplômes non reconnus par l'éducation nationale. La reconnaissance de sa qualification dépend alors du bon vouloir de l'employeur.

¹⁶ Expression empruntée à Lise Demailly (1987).

de la professionnalisation des jeunes dans les métiers de l'espace public urbain. Leur exemple fournit un fil directeur pour aborder cette question. L'installation des jeunes dans les métiers de la ville étant considérée comme provisoire, le but des formations proposées est de leur permettre d'acquérir des savoir-faire susceptibles d'intéresser d'autres employeurs, en vue d'une éventuelle reconversion. Il s'agit là d'un paradoxe de taille, les employeurs devant former pour d'autres. Certaines entreprises ont dû gérer cette situation. Par exemple, Bernard Laferrière (1999) explique que les responsables du transport public voyaient dans les agents d'ambiance les futurs conducteurs qui leur manquaient. Le refus d'une telle reconversion a posé des problèmes d'organisation aux entreprises concernées. Une autre difficulté réside dans le contenu instable des métiers de la ville. Comment parvenir dans ce cas à établir un programme de formation ? La conséquence en est l'émergence de notions plutôt floues comme " le travail comportemental ", " la connaissance de la ville " (Bœuf, 1999). Il serait intéressant d'analyser la façon dont les formateurs traduisent ces notions en programmes avec des contenus concrets.

Il reste une dernière conséquence à analyser. Elle concerne la gestion interne des entreprises qui font appel à des jeunes, dans le cadre des métiers de la ville. Leur arrivée peut avoir des conséquences sur l'organisation du travail. Elle invite à repenser la position et la légitimité de chaque employé. Prenons l'exemple des agents d'ambiance dans les transports en commun. Se pose la question de leur cohabitation avec les contrôleurs et les conducteurs. Au lieu de les considérer comme des aides, les contrôleurs peuvent voir en ces agents des concurrents : ils symbolisent l'échec des politiques répressives, donc la perte d'une partie de la légitimité des contrôleurs qui se croient " lâchés " par leur direction. D'une façon générale, les métiers de la ville interrogent la légitimité de chacun. Symétriquement, quelle est la légitimité des métiers de la ville et des professionnels qui s'y investissent ? Autant d'interrogations qui méritent un large cadre d'étude où les chercheurs ne manqueront pas de se diviser... Les chercheurs mais aussi les professionnels, comme c'est déjà le cas sur les questions liées au statut.

LE STATUT DES METIERS DE LA VILLE.

Les différentes réunions de la Mission Evolution des Métiers de la Ville ont permis d'isoler un débat particulier, dont le sujet renvoie aux questions du statut des professionnels de la ville. Lors de la réunion du 21 janvier 2000, le thème du statut a même fait l'objet d'une réflexion particulière. Il peut paraître surprenant que ce thème soit encore d'actualité. Profession Banlieue l'abordait déjà en 1993. Six ans plus tard, une autre rencontre abordait encore la question du statut des chefs de projet en Seine-Saint-Denis (Profession Banlieue, 1999). Il est impossible d'esquiver un débat si présent dans les propos des professionnels. Pourtant, il ne devrait pas avoir lieu d'être. Prévus comme provisoires, les métiers de la ville devaient œuvrer à leur propre disparition. Vingt ans plus tard, ils n'ont pas disparu. Ils se sont même multipliés et se retrouvent investis par des professionnels qui s'interrogent sur leur devenir et leur statut. Il y a d'ailleurs, une grande divergence de points de vue. Les agents ne parviennent pas à s'accorder sur l'éventualité d'un statut unique. Par contre, tous arrivent à la conclusion qu'en raison de la multiplication des métiers de la ville, il convient de les stabiliser dans un cadre d'emploi harmonisé.

1. La recherche d'un cadre d'emploi

En analysant les propos tenus par les professionnels qui se sont exprimés sur ce sujet, nous avons constaté que la recherche d'un cadre unique d'emploi est illusoire. Il semble impossible de définir un cadre unique, tant les propos sont divergents. Le groupe de recherche de Profession Banlieue (1999) explique cette divergence d'opinions, par l'expérience que chaque professionnel se forge au sein de sa collectivité territoriale ou, plus généralement, chez son employeur. Cette analyse a été validée par certains professionnels, lors de la réunion de la Mission Evolution des Métiers de la Ville. Ils y ont relaté leur expérience difficile au sein de différentes institutions où ils ne pouvaient pas exercer leur travail dans de bonnes conditions. Leur vécu les pousse à demander leur rattachement à la fonction publique territoriale. Face à toute cette diversité, nous sommes parvenus à formuler trois scénarios possibles dans la recherche d'un cadre d'emploi, en nous inspirant de Francis Godard (1999).

1.1 Les trois scénarios

Les trois scénarios proposés ont été élaborés à partir des attentes des professionnels rencontrés. Notre analyse ne consistera pas à privilégier un des cadres d'emploi proposés. Au contraire, nous considérerons qu'ils sont d'égale dignité et qu'il n'y a pas lieu de les hiérarchiser.

Le premier scénario est celui de l'intégration à la fonction publique territoriale. Il suppose que l'on admette que " la question sociale ", à laquelle tentent de répondre les professionnels de la ville, relève du service public. L'intégration revient à faire grossir ce secteur public, c'est à dire trouver les moyens budgétaires pour le faire. De plus, il semble difficile d'y intégrer les

métiers les moins valorisés. Il est à noter que, par le biais des concours, les contractuels peuvent tenter d'intégrer la fonction publique territoriale ou nationale.

Le deuxième scénario est celui de la facilitation. Il s'agit de rendre possible, pour les professionnels qui le désirent, les glissements vers les services de l'Etat. On ne parle plus d'intégrer des métiers (scénario 1), mais de faciliter la venue de personnels. Ce scénario peut contribuer à remplir un vide, la fonction publique d'Etat n'ayant pas assez de gens compétents en matière de politique de la ville.

Le troisième scénario fait appel aux différents employeurs privés ou publics. Il s'appuie sur une analyse de Christiane Joguet (CIME, 1998). Toutes les grandes entreprises ont besoin de nouveaux services en matière de sécurité, d'animation, de gestion des risques dans leurs relations avec le public. Deux solutions s'offrent à elles. Soit les entreprises créent elles-mêmes des emplois de sécurité et d'animation. Soit elles sous-traitent ces fonctions nouvelles à des petites et moyennes entreprises spécialisées. Ces deux solutions offrent de nouvelles passerelles entre les professionnels de la ville et les employeurs. A terme, un nouveau marché de l'emploi peut se créer, offrant des services bien au-delà des entreprises de service public.

Les trois scénarios ne sont pas hermétiques. Ils peuvent être amenés à se combiner. Ils relèvent toutefois, d'un postulat commun, celui de la mobilité des professionnels de la ville. Or, nous pouvons très bien envisager un quatrième scénario qui serait celui du statu quo. Mais ce dernier serait en contradiction avec les propos des professionnels. Il est intéressant de constater que tous les professionnels rencontrés évoquent des projets de mobilité. Nous manquons de recul pour savoir si ces projets ont été mis en exécution et si oui, de quelle façon. D'une façon générale, nous manquons d'informations pour anticiper les modifications futures. Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale mène actuellement une large étude dont l'objet est de quantifier les professionnels de la ville et de savoir où ils se trouvent dans le champ des collectivités locales. Les résultats auront une grande importance pour la compréhension des enjeux liés au statut et au cadre d'emploi. Car, plus qu'une perspective purement descriptive, il conviendra d'analyser si ces questions ont une influence sur l'exercice de l'activité du professionnel.

1.2 Statut et exercice de l'activité

L'intérêt d'établir un lien entre le statut du professionnel et l'exercice de son activité apparaît dans un texte de Pierre Bourdieu (1991) consacré aux chefs de projet. Il illustre la souffrance que peuvent ressentir les professionnels de terrain lorsqu'ils/elles connaissent une position ambiguë au sein de la collectivité locale, ce qui les oblige à travailler avec des interlocuteurs très divers et très dispersés. A l'inverse, nos recherches sur le terrain nous ont mis en contact avec des agents qui trouvent des marges de liberté dans une telle ambiguïté. L'incertitude n'est donc plus source de souffrance, mais un moteur pour l'action. Le statut, le cadre d'emploi agirait de façon différente selon le professionnel. Faut-il se contenter d'un tel relativisme ? Nous préférons tenter d'analyser la façon dont le cadre d'emploi peut influencer sur l'exercice d'une activité. Nous nous appuyons sur les métiers de la ville, mais une telle analyse peut se généraliser à toutes les activités professionnelles.

Nous tirons nos éléments de réflexion de différents entretiens menés avec les professionnels de la ville. Après analyse, nous avons dégagé deux sortes de liens qui peuvent unir le statut à l'activité. Par souci de simplification, nous allons les illustrer à l'aide de deux figures types de professionnels. La première est celle d'un agent fortement intégré dans sa collectivité locale.

Issu de cette même collectivité, dans un service d'urbanisme ou un service technique, il accède à un métier de la ville qui correspond à la suite logique de sa carrière. Cet agent peut connaître certaines difficultés dans l'exercice de son activité. Ne pouvant pas désavouer l'orientation politique de la commune, il aura une marge d'expression et de manœuvre réduite. Par contre, pour le montage de dossiers, il pourra avoir plus de poids, plus d'influence. Il connaît les rouages de l'administration et il y est connu. Cette connaissance réciproque peut l'aider à lever les barrages entre services. La seconde figure du professionnel correspond à celle d'un agent extérieur à la collectivité territoriale, recruté sur un mode contractuel. Cet agent peut occuper une position professionnelle encore plus complexe. Recruté directement par le maire, il peut être perçu comme son "envoyé", comme son "mercenaire". Cette étiquette ne lui facilitera pas son travail de terrain. De plus, au niveau du travail de dossiers, il risque de rencontrer des difficultés particulières pour évoluer dans des services où il n'est ni connu, ni reconnu.

Ces figures possibles des professionnels n'ont pas une visée globalisante qui permettrait de tout expliquer. Etudier les métiers de la ville, c'est analyser la place que prend le professionnel dans son cadre d'emploi, quel que soit l'employeur. Mais c'est également suivre son identité professionnelle, lors des différents moments de son activité.

2. La question de l'identité professionnelle

Jusqu'à présent, nous avons abordé le thème du statut sous une forme que nous pourrions qualifier d'effective. Mais il est plus complexe et se construit également dans la relation que le professionnel entretient avec ses publics. Dans ce cas, nous ne parlerons plus de statut, mais plutôt d'identité professionnelle. Il s'agit pour l'agent de stabiliser sa propre identité, mais aussi de répondre à la question suivante : qui suis-je pour mes publics ? La réponse semblera évidente au professionnel qui n'a aucun doute de son identité : je suis un médiateur, je suis un chef de projet... Pourtant, l'identité professionnelle n'est pas définie une fois pour toutes, elle est en perpétuelle redéfinition et fait l'objet d'enjeux de reconnaissance.

Etudiant les usages sociaux des handicaps, Erving Goffman (1963) propose une théorie de l'identité sociale que nous adaptons aux situations professionnelles. Selon Goffman, l'identité professionnelle a deux dimensions. Une dimension réelle composée du statut et des propriétés de l'activité. Et une identité virtuelle, qu'autrui impute à un individu sur la base de son apparence... Une identité professionnelle peut comporter des éléments de l'identité virtuelle. Eléments qui peuvent finir par contaminer totalement l'identité du professionnel. Les exemples sont nombreux. C'est le cas du chef de projet qui est perçu comme l'informateur du maire ou le médiateur qui est perçu comme la "taupe" de la police... Le décalage entre identité réelle et identité virtuelle concerne toutes les professions, même les plus nobles comme la médecine... La tâche principale du professionnel sera alors de gérer cet écart, c'est-à-dire mettre en œuvre ce que Goffman nomme des "stratégies de contrôle de l'information". Ce contrôle est commun à tous les professionnels, quel que soit leur statut. Il ne peut se faire qu'au quotidien, au cours de l'activité elle-même, lors des rencontres avec ses publics. Nous postulons que le contrôle de l'identité professionnelle est le travail qui prend le plus de temps à l'agent. Pour le comprendre et analyser ses conséquences sur l'activité, il est nécessaire de plonger au cœur de cette activité et délaissier provisoirement les propos des professionnels. Ce choix méthodologique rejoint les attentes de la Mission Evolution des Métiers de la Ville de la DIV, soucieuse de dépasser le discours des professionnels de la ville et de plonger au cœur des activités.

UNE APPROCHE DE L'ACTIVITE

Cette partie aborde ce qui constitue l'activité des professionnels de la ville. Cette tâche peut paraître insurmontable. Les métiers de la ville sont si nombreux et si divers, qu'il nous est impossible d'analyser le contenu de l'activité de chacun. Des tentatives similaires ont été faites, avec un certain succès. La Délégation Interministérielle à la Ville (1996) a établi un répertoire des métiers, dont le but est de servir d'outil à la politique de la ville. Notre but ici est différent. Plutôt que de savoir *qui fait quoi*, nous proposons une méthode d'analyse des activités professionnelles. Pour ce faire, nous recherchons les invariants qui caractérisent tous les métiers de la ville.

Notre méthode se démarque, volontairement, des discours des professionnels. La façon dont ils parlent d'eux-mêmes peut conduire à des erreurs d'interprétation. Ils usent et, parfois, abusent des qualificatifs de concepteur, d'animateur, de gestionnaire..., pour présenter leurs compétences. Or, il faut se dégager de ces termes, pour éviter de s'enfermer dans des schémas préétablis. De nombreux chercheurs soulignent la nécessité d'établir une nouvelle approche qui replacerait les métiers de la ville dans leur dimension principale, celle de l'action. C'est le message des *Cahiers du Centre de Ressources et d'Echanges sur le Développement Social Urbain* (1997) qui invite à replacer les situations de travail dans les systèmes d'interaction, de coopération ou de tension entre les différents intervenants. Philippe Estèbe (1997) précise que l'action des professionnels est structurée par une pluralité de référentiels, souvent contradictoires. Aussi nous proposons un modèle d'analyse qui permet de plonger dans l'activité, en contournant la difficulté majeure d'une telle démarche, à savoir l'absence de formalisation des métiers.

1. Formaliser l'activité

Dans les réunions de la Mission Evolution des Métiers de la Ville, les professionnels présents sont interpellés pour présenter la nature de leur travail et les qualités nécessaires pour le mener à bien. C'est la manière classique pour comprendre et formaliser une activité qui repose sur le postulat suivant : les professionnels sont capables de commenter précisément ce qu'ils font, quand ils le font. Or, sur le terrain, nous avons constaté que leur activité ne répondait pas à des temporalités prédéfinies. Leur travail ne se résume pas à une succession de séquences identifiables. Une partie de l'activité, peut-être la plus importante, échappe à ces séquences. Il s'agit des moments informels, des discussions dans les couloirs ou entre deux réunions, la présence aux cérémonies officielles... Les professionnels ne mentionnent pas toujours ces moments privilégiés, ce qui fait perdre de nombreuses informations aux chercheurs.

Une seconde solution pour formaliser l'activité des métiers de la ville consisterait à mobiliser le maximum de renseignements sur ce que les employeurs attendent des professionnels de terrain. Le but étant alors de dresser l'activité type de tel ou tel métier de la ville. Cette approche repose sur la relation travail prescrit-travail fourni. En théorie, chaque métier doit

être conforme à ce que l'employeur attend. Nous pouvons toutefois, émettre une réserve. Il serait naïf de croire que l'employeur a toujours une idée précise de ce qu'il attend. Il en a plutôt une vision assez floue. Cela peut surprendre à la lecture des différents documents mobilisés lors des opérations de recrutement. Le document principal reste la petite annonce par laquelle une collectivité territoriale recrute un professionnel de terrain. Elle décrit le profil attendu d'un agent capable d'exécuter des tâches précises. La lecture d'une petite annonce permet de mettre en lumière la complexité des opérations de recrutement. Les employeurs cherchent des oiseaux rares compétents dans de nombreux domaines, qui vont de l'analyse financière au montage de dossiers, de la maîtrise technique d'un projet aux compétences relationnelles avec le public destinataire. En dressant un tel portrait, l'employeur trace les principales orientations qui constitueront l'essentiel de l'activité du professionnel recruté. Ce faisant, il simplifie la recherche en réduisant les qualités de l'agent aux qualités du poste qu'il occupe. Nous retrouvons une telle démarche chez Maurice Dufour (1990) lorsqu'il réfléchit au métier de chef de projet. Il fait la liste des différentes situations concrètes de travail où certaines qualités sont requises. Le métier de chef de projet nécessite des qualités techniques et humaines, l'agent devra donc les développer dans son activité.

Cette méthode trouve rapidement des limites. Tout d'abord, elle risque de nous amener à faire un manuel du parfait professionnel de terrain sur le modèle : voilà ce qu'ils ont à faire et comment ils doivent le faire. Ce n'est pas notre but ici, car, les métiers de la ville sont si divers qu'il nous serait impossible de mener cette entreprise à terme. Une autre difficulté remet en question la formalisation des activités. A observer de plus près les petites annonces, nous comprenons vite qu'un individu ne peut pas posséder toutes les qualités requises. Nul ne peut être compétent dans tous les domaines. Il est plus intéressant de considérer les professionnels de terrain comme des "magiciens" au sens qu'en donnent Peter Berger et Thomas Luckmann (1994). Selon ces auteurs, le champ de la connaissance est si vaste qu'il est impossible de le maîtriser. Par contre, il est souhaitable de savoir à quel magicien s'adresser pour obtenir les renseignements nécessaires : " L'homme de la rue n'est pas censé être au courant des arcanes de la magie de la fécondité ou des mauvais sorts. Ce qu'il doit savoir, cependant, c'est quel magicien il doit appeler si le besoin de ses services se fait sentir " (Berger, Luckmann, 1994, p.109).

Les professionnels de la ville peuvent être considérés comme des magiciens qui doivent renseigner leur public. L'information du public constitue une dimension importante des métiers de la ville. A celle-ci, s'en ajoute une autre. Inscrits sur une scène aux publics différents, les professionnels de la ville sont amenés à les faire travailler ensemble. Pour cela, ils doivent procéder à des opérations de traduction. Elles consistent à traduire dans des termes communs à tous les publics, les attentes des uns et des autres. A l'opération de *traduction* s'ajoute celle d'*intéressement*. Les professionnels doivent intéresser leurs publics. Cela signifie qu'ils doivent leur montrer l'intérêt qu'ils ont à travailler ensemble. La rhétorique d'intéressement consiste à dire : " vous avez tout intérêt à passer par moi, à travailler avec moi pour parvenir à vos fins ". La scène commune constitue un invariant à tous les métiers de la ville. Tous les agents sont amenés à travailler en interaction avec d'autres professionnels. C'est vrai pour l'aristocratie des métiers de la ville, mais aussi pour les emplois les plus précaires. Chaque acteur va composer sur une scène commune. Mais au lieu d'y réciter un texte appris à l'avance, il ou elle va écrire son rôle au quotidien, dans les situations de travail. Serait-il alors impossible de cadrer les métiers de la ville ?

2. L'étude des situations de travail.

Les approches traditionnelles des professions montrent leurs limites lorsqu'elles ont les métiers de la ville pour objet. Pour comprendre leur activité, il est nécessaire de proposer une nouvelle approche. Ainsi, nous passons de la mise en perspective des travaux existants à la proposition d'un programme de recherche apte à saisir la complexité de ces métiers. Pour élaborer ce programme, nous nous sommes inspirés de travaux qui partagent le souci de renouveler les approches classiques des professions.

Dans une étude consacrée aux observatoires locaux, Jean-Yves Trépos (1998) constate que ces dispositifs, ainsi que le personnel y travaillant, résistent aux efforts de cadrage que peuvent déployer les promoteurs. Pour comprendre cette difficulté de cadrage, Jean-Yves Trépos nous invite à mobiliser la distinction proposée par Michel Callon (1998) entre les situations " froides " et les situations " chaudes ". Les situations froides sont " des situations dans lesquelles tous les acteurs sont identifiés, les intérêts situés et les différents états possibles évalués ou évaluables facilement " (Trépos, 1998, p.13) Cette situation stabilisée au possible aide à la prise de décisions calculées selon la réalité locale qui aura été auparavant codifiée à l'aide de différents compteurs statistiques. Par opposition, dans les situations chaudes, tout est débordement et les différents acteurs engagés dans l'action ont du mal à encadrer la situation " pour décider de ce qui en est et de ce qui l'excède " (ibidem, p.14). Les métiers de la ville donnent l'impression trompeuse de s'inscrire parfaitement dans des situations froides : le recrutement des professionnels et leurs prérogatives étant définis par les employeurs. Mais, en observant le terrain, nous constatons plutôt que les professionnels donnent l'impression de " flotter dangereusement dans l'antichambre des arrangements circonstanciels commandés par les réseaux d'interconnaissance et d'influence " (ibidem, p.12).

Il semble plus judicieux d'aborder les métiers de la ville selon le modèle des situations chaudes. Ce qui ne signifie pas que les professionnels évoluent hors de tout cadre préétabli. Pour Agnès Camus, Philippe Corcuff et Claudette Lafaye (1993), même si un acteur est amené à se déplacer hors des cadres d'un système, il est quand même dans des situations de travail pré-agencées. Les professionnels de la ville n'évoluent pas dans l'inconnu. Des procédures guident leurs actions et limitent leurs prérogatives. L'intérêt principal du modèle des situations chaudes est de nous montrer que les différents métiers de la ville ne s'ignorent pas. Les professionnels vont entrer en relation, voire en concurrence dans certains cas. Ils partageront des savoirs et des compétences communs, autour de situations de travail qui les amèneront à se rencontrer. Saisir leur activité, c'est avant tout saisir la nature de la situation de travail dans laquelle elle se déroule. Pour cela, il nous faudra adopter une approche particulière.

Les métiers de la ville sont peu formalisables. Si nous voulions les cadrer, nous perdriions l'essentiel de leur signification. Il faut opter pour une méthodologie de recherche qui restitue au mieux la richesse du terrain. Dans une étude récente, Philip Milburn et Gonzalo Alvestégui (1998) ont mobilisé une telle démarche. Ils analysent les logiques qui accompagnent l'émergence des différents équipements de santé publique. Comme eux, nous devons prendre acte des différents acteurs concernés par les métiers de la ville. Nous pouvons les diviser en trois pôles, les employeurs, les professionnels de terrain et les usagers. Ce découpage est certes arbitraire, mais il est suffisant pour comprendre que des acteurs aux attentes différentes sont amenés à se rencontrer autour d'un événement. Le professionnel de terrain va évoluer sur cette scène commune et tenter de réaliser des ajustements entre les positions divergentes, afin de stabiliser des actions. Pour saisir son travail, il faut plonger au cœur de cette scène.

Avec une telle méthode, il s'agit de dépasser la dimension purement technicienne des professionnels de la ville. Non pas qu'il faille fermer la porte aux notions de savoir et de savoir-faire. Mais il faut montrer comment, autour d'un événement, ce sont des individus, des organismes, des compétences, des objets qui se retrouvent sur une scène commune, pris dans des jeux d'interaction et de pouvoir. Cette scène commune, Didier Fassin (1998) l'interprète comme une configuration sociale où se

mêlent les élus, les professionnels et le public. L'avantage principal de cette approche en termes de configuration sociale est de mettre en évidence les systèmes de relations entre les positions occupées par les agents et les institutions. Elle permet ainsi de rendre compte de la texture sociologique de l'activité des professionnels de la ville. Reste alors à observer comment les métiers de la ville prennent place dans les configurations sociales. Leur positionnement se forge au quotidien, et c'est dans ce quotidien qu'il faudra suivre les professionnels pour comprendre ce qu'ils font.

La méthodologie que nous cherchons à établir relève d'une problématique que nous pouvons qualifier de "constructiviste". Ce terme ne doit pas être considéré comme une nouvelle école de pensée homogène. Il qualifie plutôt, un espace de questions, auquel travaillent des chercheurs très divers quant aux méthodes mises en œuvre et aux ressources conceptuelles utilisées. Nous pouvons toutefois identifier, malgré les différences bien réelles, quelques convergences. Selon Philippe Corcuff (1995), "dans une perspective constructiviste, les réalités sociales sont appréhendées comme des constructions historiques et quotidiennes des acteurs individuels et collectifs". Les constructions plurielles tendent à échapper au contrôle des différents acteurs en présence¹⁷. Elles peuvent être inventées dans les pratiques et les interactions de la vie quotidienne des acteurs, et ouvrir sur un champ de possibles dans l'avenir. Ce bref rappel théorique montre l'intérêt de mobiliser une approche constructiviste dans l'étude des métiers de la ville. Elle semble la mieux adaptée pour rendre compte des acteurs au travail et de leur formidable dynamisme. Bien entendu, elle ne prétend pas à l'exhaustivité. D'autres approches peuvent être utilisées sur ce même objet. Mais au-delà du cas des métiers de la ville, un défi se présente aux chercheurs, celui de renouveler les approches sur les activités professionnelles.

¹⁷ D'où la difficulté des professionnels de la ville pour mettre des mots sur leur activité.

CONCLUSION

Dans ce rapport, nous avons élaboré une approche constructiviste des groupes professionnels. Pour ce faire, nous nous sommes écartés des problématisations classiques des professions, qui partent en général de l'évidence de l'existence du groupe comme une chose bien délimitée, enracinée dans l'ordre de la technique et de l'économie. Nous avons écarté les questions du type : comment définir les métiers de la ville ? Combien y a-t-il de professionnels ? Quelles sont leurs compétences respectives ? ... Nous ne cherchons pas à aborder les métiers de la ville sur un mode objectiviste, mais nous voulons les dénaturer afin d'appréhender dans un premier temps, le processus historique de leur naturalisation. Pour ce faire, nous avons mobilisé une double lecture macro et micro, afin de comprendre la conjoncture historique dans laquelle les métiers de la ville se sont formés et l'hétérogénéité des premiers professionnels. A ce titre, notre travail s'inspire de la recherche de Luc Boltanski (1982) sur les cadres. Par la suite, la présentation des débats internes aux métiers de la ville nous a renforcés dans notre méthode et dans notre volonté d'échapper aux opérations de cadrage de l'activité.

Toutefois, nous ne tombons pas dans le piège du relativisme. Il ne s'agit pas de nier l'existence de métiers de la ville qui se donnent à voir comme tels dans des discours et des institutions. Nous tempérerons notre constructivisme par la recherche d'invariants¹⁸ qui caractérisent la carrière de tout professionnel de la ville, quels que soient sa fonction et son prestige. Nous en relevons quatre. Tous les professionnels de la ville évoluent sur une scène commune où interviennent différents publics. Pour pouvoir y évoluer, chaque professionnel doit stabiliser son identité en adoptant une stratégie de contrôle. Pour légitimer leurs actions, les professionnels ont recours à une rhétorique de la compétence, oubliant les questions de qualification¹⁹. Enfin, le déroulement de leur activité échappe aux tentatives de cadrage.

- *La scène commune : nous avons cité précédemment les trois niveaux principaux où se décline la politique de la ville. Il y a le niveau du quartier, celui de la ville et celui de l'agglomération. Ces trois niveaux peuvent être abordés comme des scènes où interviennent les professionnels de la ville. Chacune a ses propriétés qui déterminent en partie le contenu de l'activité de ces agents, mais elles ont toutes un point commun. Elles représentent un endroit géographique où intervient une pluralité d'individus qui sont amenés à s'y rencontrer. Sans vouloir simplifier outre mesure, nous pouvons distinguer quatre catégories d'intervenants, les élus, les professionnels de la ville, les autres acteurs de terrain et le public destinataire des dispositifs de la politique de la ville. Leur rencontre ne poserait pas de problèmes s'ils avaient l'habitude de travailler ensemble, ce qui n'est pas forcément le cas. Les professionnels trouvent ainsi une activité principale, celle de faire se rencontrer des personnes aux attentes et aux temporalités différentes. Cette activité se décline en deux figures principales, celle du traducteur chargé d'établir un langage commun, compréhensible par tous, et celle du passeur qui doit aider ceux qui n'ont pas les capacités de s'exprimer, sans trahir leurs propos. Travail complexe car les professionnels de la ville ne doivent ni devenir les porte-parole des plus démunis, ni parler à leur place. N'oublions pas que parler au nom de quelqu'un, c'est d'abord faire taire celui au nom duquel on parle.*
- *Stratégie de contrôle de l'identité professionnelle : les deux figures professionnelles (traducteur et passeur) ne sont pas faciles à assumer. Elles peuvent faire naître un doute chez le public. Celui-ci peut se demander : " mais qui me parle ? ". Le professionnel doit alors stabiliser son identité ou plutôt ses identités. Il peut contrôler plusieurs identités selon le public rencontré. Le*

¹⁸ Un invariant a une relative stabilité mais il n'est pas immuable (voir ci-dessous).

¹⁹ Cet invariant pourrait évoluer rapidement avec l'arrivée de jeunes professionnels bardés de diplômes.

tout sera de ne pas les mélanger et de ne pas laisser planer de doute sur ses motivations. A ce titre, la figure d'un professionnel peut prendre des formes multiples qui peuvent même se contredire.

- *Rhétorique de la compétence : il s'agit de l'invariant qui est susceptible d'évoluer dans ces prochains temps. Les plus anciens professionnels de la ville se sont appuyés, en grande majorité, sur la notion de compétence pour justifier leur position. A présent, la politique de recrutement tente de prendre en compte la qualification. Elle peut compter sur la multiplication de filières supérieures en développement local. Il est à noter que c'est le mouvement inverse qui se produit dans d'autres secteurs professionnels, qui déclarent vouloir se libérer du modèle de la qualification pour prendre en compte la compétence des employés. Rien ne garantit que la tentative d'imposer la qualification aboutira dans les métiers de la politique de la ville.*
- *La difficulté de cadrage des activités : la notion d'urgence a toujours été présente dans les discours des promoteurs de la politique de la ville. Il fallait que les professionnels interviennent dans l'urgence. A ce titre, les métiers de la ville trouvent leur principale légitimation dans le traitement des situations chaudes. Mais ce mode de fonctionnement rend délicate toute tentative de cadrage de l'activité. Loin d'être un handicap, ce flou représente une richesse pour les professionnels qui ont à construire au quotidien leur travail et leurs partenariats. N'est-il pas meilleure façon de mobiliser et de motiver des professionnels ? Les métiers de la ville ont, à ce niveau, beaucoup d'avance sur d'autres secteurs de l'activité professionnelle.*

Les quatre invariants ne sont pas fixés une fois pour toutes. Le temps nous montrera la façon dont ils sont appelés à évoluer. Il est encore trop tôt pour se hasarder à faire des pronostics. Pourtant, en ce moment de négociation des nouveaux contrats de ville, la tentation est grande de se projeter dans le futur et d'imaginer des scénarios possibles.

Comment vont évoluer les métiers de la ville ? Sans pouvoir y apporter une réponse unique, nous pouvons quand même proposer des pistes de réflexion. La première hypothèse est celle de la constitution de professions au sens anglo-saxon ("Professions", en opposition aux "Occupations"). Dans l'approche américaine, la profession est le résultat de l'auto-organisation des membres d'une même activité de travail. Par-là, les professionnels cherchent à défendre leur autonomie, leur territoire et à se protéger de la concurrence. Les groupes professionnels veulent se faire reconnaître par leurs partenaires en développant des rhétoriques professionnelles et en recherchant des protections légales. Certains y parviennent mieux que d'autres, mais tous aspirent à obtenir un statut protecteur. Appliqué aux métiers de la ville, ce modèle aurait des conséquences importantes. Il marquerait l'autonomisation des professionnels de la ville vis à vis de leurs employeurs et des financeurs de la politique de la ville. Ce modèle est une piste de réflexion possible, même si l'application stricto sensu d'une perspective américaine, semble peu probable. Alors nous pouvons renverser l'interrogation, en nous demandant pourquoi, parmi les aristocrates de la politique de la ville, nous n'avons pas assisté à l'ébauche d'un processus d'autonomisation et de professionnalisation qui aurait conduit, par exemple, à la constitution d'un corps de chefs de projet... Ceci n'étant qu'un scénario parmi d'autres, le modèle de l'autonomisation doit être complété par d'autres perspectives.

Une perspective souvent débattue lors des ateliers de la Mission Evolution des Métiers de la Ville, est celle de la "fonctionnarisation" des métiers de la ville. Ce modèle prendrait la forme d'une intégration des professionnels de la ville à la fonction publique territoriale voire nationale. Pour le moment, ce scénario est loin de faire l'unanimité. Plutôt que de se demander s'il faut ou non, une intégration (l'unanimité ne sera jamais obtenue), il sera alors plus intéressant d'étudier les possibilités de mobilité à offrir aux professionnels intéressés. A quel prix ces derniers accepteraient-ils leur intégration : perte de salaire... ? Enfin, nous ne devons pas omettre la perspective du statu quo, dans le modèle contractuel. Un tel avenir ne manquera pas de faire surgir des débats sur l'arrivée ou non de nouveaux contractuels. Dès à présent, certains professionnels s'inquiètent de la logique la fonction publique, visant à limiter le nombre de contractuels. Une telle politique irait à l'encontre du mouvement actuel de multiplication des métiers de la ville.

Le regard scientifique sur les métiers de la ville doit rester attentif. En effet, s'inscrivant au carrefour de différents domaines (justice, santé, éducation, famille...), ils invitent le chercheur à questionner les frontières classiques de sa science. Le but est alors de penser un modèle d'analyse innovant, capable de rendre compte de professions qui se légitiment dans l'action de proximité et d'urgence. A ce titre, l'approche des métiers de la ville sera riche en enseignements pour tous les secteurs de l'activité professionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

Béhar Daniel, Estèbe Philippe. *“ Le chef de projet et le sous-préfet à la ville : entre norme et projet ”*, Espaces et Sociétés, 1996.

Berger Peter, Luckmann Thomas. *La construction sociale de la réalité*. Paris, collection Sociétés, Méridiens Klincksieck, 1994.

Blanc Maurice. *“ Travailleurs sociaux et aménagement urbain ”*, Espaces et Sociétés, numéro 40, 1982.

Bœuf Daniel. *“ Cap ville : la plate-forme de formation aux métiers de la ville ”*, in : Colloque de Cerisy, 1999.

Boltanski Luc. *Les cadres. La formation d'un groupe social*. Paris, collection Le sens commun, Les éditions de minuit, 1982.

Bonnemaison Gilbert. *Rapport d'activité et d'orientation : Conseil national de prévention de la délinquance*. Paris, la Documentation française, 1984.

Bourdieu Pierre. *“ Une mission impossible. Entretien avec Pascale Raymond, chef de projet dans le Nord de la France ”*, Actes de la recherche en sciences sociales, numéro 90, 1991.

Les cahiers du CR.DSU. *“ Acteurs du développement : compétences et qualification, systèmes de coopération ”*, numéro 15, juin 1997 (Centre de Ressources et d'Echanges sur le Développement social urbain).

Callon Michel. *“ An essay on framing and overflowing : economic externalities revisited by sociology ”*, Sociological Review Monographs, Oxford, Blackwell, 1998.

Camus Agnès, Corcuff Philippe, Lafaye Claudette. *“ Entre le local et le national : des cas d'innovation dans les services publics ”*, Revue française des affaires sociales, numéro 3, juillet-septembre 1993.

Chevalier Gérard. *“ Volontarisme et rationalité d'Etat. La politique de la ville ”*, Revue française de sociologie, numéro 2, avril-juin 1996.

CIME. *L'implication des entreprises dans les quartiers sensibles*. Editions de l'Aube, 1998.

Colloque de Cerisy. *Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*. Paris, Editions de l'Aube, 1999.

Corcuff Philippe. *Les nouvelles sociologies*. Paris, collection 128, Nathan, 1995.

Cousin Olivier. *“ Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge ”*, Sociologie du travail, numéro 2, 1996.

Délégation Interministérielle à la Ville. *La formation : un outil au service de la politique de la ville. Proposition de schéma de formation pour 1997*. La Plaine Saint-Denis, novembre 1996.

Délégation Interministérielle à la Ville. *Le métier de chef de projet*. Saint-Pierre, La Réunion, Rencontres Ville, avril 1996.

Délégation Interministérielle à la Ville. Point sur les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. La Plaine Saint-Denis, 1998.

Demailly Lise. " La qualification ou la compétence professionnelle des enseignants ", Sociologie du travail, numéro 1, 1987.

Donzelot Jacques, Estèbe Philippe. L'état animateur. Essai sur la politique de la ville. Paris, collection Ville et Société, Editions Esprit, 1994.

Donzelot Jacques, Roman Joël. " 1972-1998 : les nouvelles donnees du social ", Esprit, 1998.

Dubar Claude, Tripièr Pierre. Sociologie des professions. Paris, collection U, Armand Colin, 1998.

Dubedout Hubert. Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, la Documentation française, 1983.

Dufour Maurice. " Les relations interpersonnelles dans les organisations. Le cas du chef de projet ", in : Jean-François Chanlat (dir). L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées. Laval, Presses de l'Université de Laval, Editions ESKA, 1990.

Equipe de recherche de Nancy. Observer les emplois et les qualifications des professions de l'intervention sociale. Nancy-Metz, LASTES, IFRAS, ERASE, ORSAS, mai 1997. Rapport pour le Ministère de la Solidarité, MIRE.

Espaces et Sociétés. " Villes, sciences sociales, professions ", numéro 84-85, 1996.

Esprit, " A quoi sert le travail social ? ", numéro 3/4, mars-avril 1998.

Estèbe Philippe. " Les métiers de la ville ", Esprit, 1998.

Estèbe Philippe. " Une pluralité de modèles structure les interventions des acteurs du développement ", Les cahiers du CR.DSU, 1997.

Fassin Didier. Les figures urbaines de la santé publique : enquête sur des expériences locales. Paris, collection Recherches, La Découverte, 1998.

Godard Francis. " Les services et métiers de la ville : tenir la distance ", in : Colloque de Cerisy, 1999.

Goffman Erving. Stigmate. Les usages sociaux des handicaps. Paris, collection Le sens commun, Les éditions de minuit, 1963.

Hammouche Abdelhafid. " La gestion du bailleur et le travail social à l'épreuve de la proximité ", Espaces et Sociétés, 1996.

Ion Jacques. Le travail social à l'épreuve du territoire. Paris, collection Pratiques sociales, Dunod, 1996.

Labruyère Chantal. " La professionnalisation des emplois de service ", in : Colloque de Cerisy, 1999.

Laferrière Bernard. " Les agents d'ambiance révélateurs de l'évolution du caractère relationnel des métiers du transport public ", in : Colloque de Cerisy, 1999.

Milburn Philip, Alvestégui Gonzalo. “ *Santé publique, politiques urbaines et expertises. Régulation et légitimation des équipements à Nancy et à Metz* ”, in : Didier Fassin (dir.), 1998.

Péraldi Michel. “ *La cité militante. La production de l'espace public dans les grands ensembles* ”, in : *Espaces et Sociétés*, 1996.

Profession Banlieue. La place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville. Saint-Denis, 25 novembre 1993.

Profession Banlieue. Entre procédure et politique. Les chefs de projet en Seine-Saint-Denis. Saint-Denis, 15 juin 1999.

Rencontre nationale de Montreuil. Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public dans les communes. Montreuil, 24 et 25 février 2000.

Rocher Guy. *Introduction à la sociologie générale. L'action sociale. Paris, collection Points, Editions HMH, 1968.*

Schwartz Bertrand. *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes : rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française, 1981, 146 pages.*

Sipp Jean-François. *Une approche de l'activité des chefs de projet du développement social urbain. Université de Metz, mémoire de DEA “ Sciences du travail et de la formation ”, 1999.*

Trépos Jean-Yves. “ *Observatoires locaux : des forums hybrides* ”, *Annales des Ponts et Chaussées*, “ *Observatoires locaux* ”, numéro 88, 1998.

Trépos Jean-Yves. *Sociologie de la compétence professionnelle. Nancy, collection Espace social, Presses Universitaires de Nancy, 1992.*

Verdès-Leroux Jeannine. *Le travail social, Paris, collection Le sens commun, Les Editions de minuit, 1978.*

Vieillard-Baron Hervé. “ *Le travail social dans les quartiers sensibles : crise et mutations récentes* ”, *Espaces et Sociétés*, 1996.

ANNEXE 1

LISTE DES SIGLES UTILISES

CES : Contrat emploi-solidarité.

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale.

CUCES : Centre universitaire de coopération économique et sociale (Service de la formation continuée des Universités de Nancy).

DEA : Diplôme d'études approfondies.

DESS : Diplôme d'études supérieures spécialisées.

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville.

DSQ : Développement social des quartiers.

DSU : Développement social urbain.

LASTES : Laboratoire de sociologie du travail et de l'environnement social (Université Nancy 2).

RATP : Régie autonome des transports parisiens.

ANNEXE 2

LECTURE MACROSOCIOLOGIQUE ET LECTURE MICROSOCIOLOGIQUE EN SCIENCES SOCIALES

LECTURE MACROSOCIOLOGIQUE	LECTURE MICROSOCIOLOGIQUE

SIGNIFICATION

L'EMERGENCE DES METIERS DE LA VILLE DECOULE DE LA DESORGANISATION SOCIALE ET DES DECISIONS POLITIQUES CHERCHANT A LA CONTROLER <i>Méthode :</i> Rendre compte du contexte politique et social de la naissance des métiers de la ville.	APPROCHE DES PROFESSIONNELS QUI SE SONT INVESTIS DANS LES METIERS DE LA VILLE <i>Méthode :</i> Rendre compte du parcours professionnel et personnel des premiers professionnels.

AVANTAGES

MONTRER LES CONSEQUENCES DES BOULEVERSEMENTS SOCIAUX SUR LES PROFESSIONS ETABLIES - montre comment de nouveaux métiers se sont développés en rupture du travail social classique (Donzelot et Roman). - permet de comprendre les métamorphoses des professions établies (Cousin, Ion). - l'émergence des métiers de la ville est une nouvelle chance pour des professions en perte de vitesse (Blanc). MONTRER LES APPORTS ET LES CONCURRENCES ENTRE LES METIERS DE LA VILLE ET LES PROFESSIONS ETABLIES (Blanc, Estèbe). MONTRER LES CHOIX POLITIQUES QUI ONT FAVORISE L'EMERGENCE DES METIERS DE LA VILLE (Donzelot et Estèbe, Chevalier).	ETABLIR UNE PHOTOGRAPHIE DES PREMIERS PROFESSIONNELS - montre la complexité du parcours personnel et professionnel des acteurs sociaux (Béhar et Estèbe). - montre la généalogie. L'héritage familial devient un facteur explicatif (Péraldi). - réalise le profil type de ces professionnels (Recherche pour la MIRE) ABORDER LE PROFESSIONNEL AU SEIN DE SON ACTIVITE

LIMITES

<i>Les métiers de la ville sont l'illustration d'analyses des politiques publiques.</i> <i>Les acteurs qui s'investissent dans les métiers de la ville ne sont pas pris en compte.</i>	<i>Récit du passé de l'acteur, il manque une lecture de l'activité quotidienne.</i> <i>La photographie a un caractère statique. Il faut la contextualiser.</i>

Mission Evolution des métiers de la ville

Compte-rendu de la réunion d'installation de la mission

jeudi 16 décembre 1999

1- Présentation de la mission

Claude Brévan et Paul Picard développent rapidement les termes de la mission qui leur est confiée par le ministre délégué à la Ville, en rappelant que celle-ci concerne trois grandes familles de métiers : ceux “classiques” de la politique de la ville, ceux émergents, notamment dans le domaine de la médiation et du lien social, qui se trouvent renforcés par l’annonce lors du Conseil Interministériel des Villes du 14 décembre dernier de la création de 10 000 emplois d’adultes-relais, les métiers enfin qui doivent évoluer de par leur insertion dans des partenariats et par leur prise en compte des territoires sur lesquels ils s’exercent.

Claude Brévan souligne à la fois le contexte et l’urgence dans lesquels se situe la mission, en rapprochant celle-ci des décisions adoptées par le CIV du 14 décembre, relatives notamment aux adultes relais, à la mise en place de délégués de l’Etat, à la mobilisation et amélioration de la performance des services publics, au programme de renouvellement urbain.

- Les contrats de ville de la nouvelle génération se mettent en place, avec de nouvelles exigences : ils se veulent à la fois plus larges, plus ambitieux quant aux champs d’intervention qu’ils mobilisent et peuvent paraître de ce fait plus composites : éducatif, accès à l’emploi, développement économique, renouvellement de la prévention, renouvellement urbain. Les compétences et qualifications qu’ils requièrent restent à approfondir et à formaliser.
- Les professionnels de la ville posent des interrogations légitimes relatives à leur statut et à la prise en compte de leur qualification.
- La territorialisation des politiques publiques interroge les métiers du service public : l’approche par projet et par territoire implique une évolution de l’exercice de ces métiers et l’émergence et/ou la consolidation et reconnaissance de compétences nouvelles.

Dans ce cadre, la définition d'un corpus de métiers spécifique à la politique de la ville suppose au préalable de clarifier les concepts de métiers, de fonctions et de qualification et d'interroger les recompositions de savoir induites par l'exercice de ces métiers dans la champ de la politique de la ville.

Paul Picard poursuit en ce sens, en rappelant que dans le passé, certaines fonctions nouvelles, créés pour irriguer et modifier les pratiques du service public, se sont transformées en métiers à part entière, sans capacité à faire évoluer le service public en tant que tel. C'est par exemple le cas des missions locales, devenues des structures pérennes, réunissant des compétences spécifiques. L'erreur aujourd'hui serait de consolider des fonctions développées par défaut sans réelle évolution du service public. En ce sens, les emplois-jeunes doivent permettre de transformer les services publics. Un des enjeux de la mission est d'identifier les vrais nouveaux métiers, qui correspondent à des services émergents et de permettre aux service publics de mieux exercer leur fonction de cohésion sociale.

2- Premier débat

En introduction au débat, Maurice Blanc (voir étude ci-jointe), pointe trois éléments de problématique :

- la question des compétences : comment rationaliser la compétence polymorphe pour en faire un outil de reconnaissance et de valorisation professionnelle mais aussi un outil de recrutement ?
- la question du statut : ambivalence des attentes entre la revendication de sortir de la précarité et la crainte de l'institutionnalisation.
- la question de l'innovation : quelle distinction opérer entre les nouveaux métiers et les anciens qui sont invités à évoluer ?

En soulignant qu'il est très difficile d'établir de véritables référentiels de métiers, (le personnel et le professionnel sont étroitement mêlés dans l'exercice des métiers de la politique de la ville) Maurice Blanc souligne :

- que certains métiers traditionnels ont trouvé une nouvelle légitimité en prenant appui sur la politique de la ville (les architectes par exemple)
- que le repositionnement effectif ou attendu d'autres métiers traditionnels est à la recherche d'une légitimité. Sortir de son autonomie professionnelle pour entrer dans des partenariats modifie l'exercice au quotidien du métier.

Maurice Blanc suggère un ancrage commun aux métiers de la politique de la ville, "un coeur" commun : la fonction de traducteur et de passeur, qui met en avant le relationnel et le soutien aux public concernés par la politique de la ville et légitime et conforte la parole des habitants.

L'ensemble de ces éléments d'analyse conduit à interroger le service public et sa capacité d'évolution et d'innovation.

Daniel Grande du GIE Ville et Quartiers souligne que l'on ne peut pas parler d'une manière indifférenciée du service public : celui-ci est pluriel et il faut distinguer services publics et services d'intérêt général, l'enjeu étant d'augmenter la surface de contact entre les gens et les services. La montée en puissance des territoires est un moyen pour faire évoluer les systèmes politico-administratifs locaux et injecter de l'innovation. L'organisation de l'action publique est indissociable de la question des métiers.

Ce que souligne Claude Brévan en rappelant que les agents du service public détachés sur des missions relevant de la politique de la ville, se sont souvent trouvés marginalisés par leur structure de rattachement et n'étaient plus aptes à féconder leur institution d'origine. L'enjeu aujourd'hui, à travers cette réflexion sur les métiers de la ville, est d'inverser cette tendance, en mobilisant l'ensemble des métiers sur les objectifs de la politique de la ville. Les métiers de la médiation sont une parfaite illustration de cet enjeu. Paul Picard estime pour sa part que l'encadrement intermédiaire est souvent le maillon faible de l'évolution des services publics. Ce que conteste Bénédicte Madelin (Profession Banlieue) pour qui ce n'est pas tant l'encadrement intermédiaire que les pouvoirs politiques qui bloquent l'émergence de nouvelles fonctions.

Marie-Pierre de Liège suggère de considérer les métiers émergents sous leur double composante : s'interroger sur les défauts d'adaptation du service public mais aussi considérer ce qu'ils produisent en terme de nouvelle forme de citoyenneté et de rapport aux institutions. Pour Mme David (FONDA), les associations constituent un lieu de défrichage et d'innovation - le cas des femmes-relais notamment. Elles permettent aux habitants d'accéder à l'espace public. Cécile Chaumin (ADF) reconnaît que la place des travailleurs sociaux est aujourd'hui perturbée par l'émergence de nouvelles fonctions. Un débat coordonné et cohérent sur les professions sociales doit être organisé. Beaucoup d'initiatives sont actuellement en cours.

La question de la professionnalisation est aujourd'hui très largement répandue, ce qui constitue un phénomène nouveau, comme le souligne M Garro (Affaires sociales). Cette question est largement induite par le programme emplois-jeunes mais ne s'y limite pas. Elle concerne également les métiers traditionnels, à travers la prise en compte de l'évolution des compétences nouvelles, notamment en ce qui concernent les métiers du social, pour lesquels un schéma national des formations sociales, est en cours.

Cette question de la professionnalisation est indissociable de celle des cadres d'emplois, comme le souligne Bénédicte Madelin, concernant les nouveaux métiers. Pour l'Inter-Réseaux DSU, les professionnels de la politique de la ville attendent moins une intégration dans une filière qu'une capacité de mobilité et d'évolution

professionnelle. Ce que résume Georges Cavallier d'une formule : professionnaliser sans aseptiser, sécuriser sans corseter.

3- Organisation de la mission

Le dispositif de travail mis en place par la mission s'organise autour de ce comité de suivi, qui a pour fonction de valider les hypothèses de travail et de travailler sur les propositions opérationnelles qui seront élaborées. La coordination est assurée par Michel Didier (DIV), Philippe Navarro et Olivier Noyelle.

Trois groupes de travail sont mis en place :

- les métiers de la maîtrise d'œuvre (vendredi 21 janvier de 10h à 17h à la DIV)
- les métiers de la médiation et du lien social (mercredi 12 janvier de 14h à 17h30 à la DIV)
- les métiers du travail social

Un quatrième champ fera également l'objet d'un travail approfondi :

- les métiers du renouvellement urbain.

Mission « Evolution des métiers de la Ville »
Compte-rendu du séminaire portant sur les métiers de la politique de la ville (conception et mise en oeuvre), 21 janvier 2000

1) Présentation de l'objet du groupe de travail

M. PICARD rappelle les éléments de la mission qui a été confiée à Mme BREVAN et lui même par le Ministre de la ville et les situe dans le contexte du CIV du 14 décembre :

- Création d'une 3ème voie d'accès à la fonction publique
- Valorisation de la fonction des sous-préfets à la ville
- Facilité d'accès à la Fonction publique pour les personnes issues des quartiers en difficulté.

Il présente quelques éléments de connaissance sur les personnels DSU: une population de 1800 personnes, dont 400 chefs de projets, globalement jeunes, à haut niveau de qualification, mais vivant dans une certaine précarité professionnelle, dans un contexte de municipalisation des équipes politique de la ville.

L'organisation de la journée doit être structurée autour de 3 temps :

L'identification des savoirs, savoir-faire et qualifications, le repérage des invariants, les prérequis dans les modes de recrutement et l'évolution des fonctions.

Le pilotage et l'organisation dans la mise en oeuvre de la politique de la ville : articulation entre les différents niveaux d'intervention, l'identification éventuelle de modèles types d'organisation.

Les questions relatives au statut, cadre d'emploi, et à l'évaluation des métiers de la politique de la ville.

Mme BREVAN précise la palette de métiers sur laquelle le séminaire porte :

- Responsables et agents de la politique de la ville (chefs de projets et personnel GPU)
- Les partenaires de la politique de la ville (La Poste, HLM, etc. ...)
- L'Etat local et les administrations centrales.

Elle souligne que l'objectif de la journée est d'identifier précisément ce qui fait la spécificité des missions et du savoir faire de ces métiers par rapport à l'ensemble du service public : gagner en lisibilité, dans la même approche que lors du 1er groupe de travail sur les métiers de la médiation et du lien social, sans se laisser enfermer dans des approches corporatistes ou préfabriquées.

2) Préciser les notions de compétences, métiers, etc.

Maurice BLANC rappelle quelques notions utiles à la clarification des débats. Quand on parle de compétences, il faut distinguer compétence légale ou institutionnelle, attribuée par la loi aux élus, des compétences professionnelles. Ces compétences professionnelles procèdent à la fois d'un " savoir prescrit ", supposé être délivré dans le cadre d'une formation et d'un " savoir réel ", développé lors de la pratique professionnelle.

Dans la définition du cœur de métier des acteurs présents aujourd'hui, une distinction doit être aussi faite entre les dimensions techniques et les dimensions relationnelles, ces dernières étant très présentes dans les métiers de la maîtrise d'œuvre : en particulier une fonction de traduction (trouver un langage commun entre interlocuteurs, rendre parlant au plus grand nombre les éléments d'information) et une fonction de structuration du débat public.

Enfin, la définition des métiers de la maîtrise d'œuvre s'inscrit dans deux enjeux différents et parfois difficiles à concilier:

- Clarifier une identité professionnelle, dans le cadre d'une pluridisciplinarité collective (qui fait quoi au sein d'une équipe ?).
- Prendre en compte les interdépendances, dans une organisation souvent verticale.

3) L'identification professionnelle des chefs de projet reste difficile à définir

Marc VALETTE souligne que la spécificité majeure des chefs de projet est de savoir organiser la transversalité : travail d'articulation complexe, car se déclinant à plusieurs niveaux : Inter-institutionnel, interprofessionnel, trans-hiérarchique, et cherchant à définir et renforcer le lien entre politique publique et société civile, avec une recherche d'optimisation et de mise en phase maximale entre institutions et systèmes locaux, tout en tenant compte de leurs particularismes (notion de " gouvernance locale ").

Il insiste sur le caractère à la fois difficile et nécessaire de ces missions, car le face à face entre services et l'absence de passerelles entre les différents blocs de compétence ne permettent pas de traiter correctement les réalités de terrain.

Il observe que ces fonctions et savoir-faire se sont diffusés dans les organismes partenaires, mais restent plus portés par des personnes que réellement ancrées au sein des institutions.

Il précise ensuite les qualités requises pour assurer ce type de fonction :

- Savoir animer les réseaux d'acteurs.
- Savoir organiser l'échange d'expériences, avec l'objectif de favoriser l'innovation.
- Faire " causer " les différentes cultures professionnelles entre elles, en respectant leurs déontologies et cultures propres.
- Oser et gérer le conflit, soulignant une capacité à prendre des risques.
- Avoir une culture de contrat permettant la formalisation des objectifs et engagements.
- Savoir coproduire avec les habitants, en permettant " l'horizontal remontant ".

Dans un contexte différent du travail des chefs de projet « classiques », Jacques MAGNY précise que cette capacité à produire de l'ingénierie d'interface est tout aussi importante dans le cadre des GIP:

- Au niveau stratégique, avec un travail de mise en cohérence des différents acteurs du conseil d'administration, en insistant sur la capacité d'adaptation et de souplesse du GIP, outil créé " à façon " pour assurer la coopération entre ces acteurs.

- Au niveau technique, pour répondre de façon quotidienne à une demande très forte de mise en oeuvre de cette interface par les différents acteurs du conseil d'administration.

D'autres qualités sont requises pour exercer les fonctions de chef de projet:

- L'organisation, l'animation et le savoir conclure les réunions.
- Savoir passer et gérer les commandes vis à vis des experts extérieurs.
- La connaissance des acteurs institutionnels, un apprentissage permanent de l'environnement, qui procède d'une acculturation mutuelle, qualité qui selon lui, s'apprend en pratiquant.

Gilles TAVEAU constate que les chefs de projet réussissent à transformer la pratique des collectivités locales, mais qu'ils ont beaucoup moins de prise par rapport à l'Etat qui s'avère beaucoup plus réticent au changement.

Il met par ailleurs en garde contre le danger de la " facilité d'agglomération ", qui paraît être la bonne échelle de traitement de la politique de la ville, mais présente le risque d'abandon de l'approche " au plus près " des territoires (commune, quartier) en difficulté, qu'il faut, à sons sens, conserver.

Il insiste par ailleurs sur

- **La capacité des chefs de projet à savoir interroger** les institutions, le politique, les dispositifs, le rendu des services publics, qui exige des savoir-faire en constante évolution.
 - L'émergence de nouvelles missions, autour de la transformation des lieux et institutions vers plus de démocratie locale.
- ... et pointe la difficulté à travailler sur une double compétence thématique et territoriale pour les chefs de projet.

Un représentant de la politique de la ville de Marseille rappelle que la jeunesse du métier de chef de projet est toute relative puisqu'il existe depuis 1982 : son ancienneté doit le faire distinguer clairement des nouveaux métiers comme ceux de la médiation.

Mme BREVAN réagit sur ces premiers éléments de débat, en constatant que la fonction " chef de projet " ne paraît pas nécessiter de qualifications de base particulières. L'aspect " vivre avec le conflit " n'a pas été évoqué alors que l'objet commun qui résume la fonction semble pourtant être la capacité à lutter de façon permanente contre l'adversité. A ce stade des débats, la fonction chef de projet paraît être réduite à des fonctions de facilitateur ou de négociateur, assimilable aux métiers de l'animation. Aussi invite-t-elle à aller plus loin, en insistant sur la restitution de la complexité du métier.

Plusieurs précisions émergent en retour sur l'identification de la fonction chef de projet:

- L'importance du militantisme à long terme et de l'approche de terrain : c'est l'expérience qui fonde cette capacité à résister. La capacité à trancher et à rappeler les aspects indiscutables de la politique de la ville (M. COUTURIER).
- La capacité à réaliser un diagnostic et à formuler un projet (M. TAVEAU).

- Une connaissance généraliste de l'action publique dans les quartiers (Mme MARTIN-RAGET). Plus que des généralistes, précise Martine CLAVEL, les chefs de projet sont des acteurs à l'approche pluridisciplinaire, capables de restituer la globalité d'une situation (social, urbain, économique), avec la capacité à aller plus loin: profils de moutons à 5 pattes.
- Sur cet aspect, M. ISACH insiste sur le fait que le métier est de " faire faire " plutôt que " faire à la place de ". Par ailleurs, il insiste sur le fait que les compétences requises portent beaucoup plus sur l'aspect " développement local " que sur la spécificité sociale et urbaine. Enfin, Il défend la centralité de la fonction d'animation dans la fonction de chef de projet.

Vincent BOUZNAD s'interroge sur la plus-value des chefs de projet, en particulier sur ce qui se rapporte à la compréhension de la société. Est-ce une spécificité des chefs de projet, partagée entre plusieurs acteurs ? Il considère par ailleurs qu'il existe d'autres compétences de base : lecture de bilan, montage opérationnel...

Mme BREVAN clôt cette première partie du débat en observant que plus que des moutons à 5 pattes, on recherche des profils ayant de bonnes capacités de synthèse, des capacités à faire travailler des équipes regroupant des profils différents. Par ailleurs, elle estime que la plus-value des chefs de projet réside plus dans la capacité à formuler un projet que dans le « simple » exercice de diagnostic. Enfin, elle préfère parler de travail dans un réseau plutôt que de travail en réseau.

4) Evolution des missions et profils des animateurs CCPD

M. SALOU (CCPD de ST-Denis) La mise en place des Contrats Locaux de Sécurité ou leur préparation conduit à une évolution des fonctions des coordinateurs CCPD, qui se définissent aujourd'hui davantage comme des coordinateurs locaux " prévention/sécurité ".

Pour M. SALOU, leur coeur de métier consiste à conduire, appréhender et gérer les problèmes de prévention et de sécurité en complément de l'activité de la police nationale. Ce qui suppose de fortes capacités de réactivité et une prise en charge directe des dysfonctionnements quotidiens.

Cette évolution se constate également dans le profil des personnes recrutées : à une génération en place, issue pour l'essentiel du travail social et dotée d'une forte expérience de terrain se substitue une nouvelle génération, formée à la criminologie et au droit.

L'évolution des profils mais également de la nature des fonctions conduit à s'interroger sur les doctrines de la prévention (" passage de la prévention sociale à une prévention de type situationnelle ").Un examen plus approfondi de la nature des activités des coordinateurs locaux prévention/sécurité sera organisé dans le cadre de la mission (séance de travail le 17 février).

Bénédicte MADELIN informe que Profession Banlieue a entamé un travail d'identification des profils de ces animateurs. En l'état, on peut distinguer trois profils

- les ex-travailleurs sociaux
- les coordinateurs formés en école de police (Saint-Cyr-au-Mont-d'or) ou à l'IHESI.
- les coordinateurs intégrés au cabinet du maire (fonction politique).

5) Les partenaires de la politique de la ville

Catherine PILON présente les fonctions politique de la ville dans les chambres de métiers.

- 15 recensements ont eu lieu au niveau national, avec des profils pluridisciplinaires de haut niveau (Bac + 5), recrutés en CDD, avec des agents qui se définissent plutôt par rapport à leur formation d'origine que sur un intitulé spécifique.
- Leur mission est de sensibiliser de faire travailler les différents services de la chambre des métiers sur les quartiers en difficulté (projets urbains, installation d'artisans ...).
- Ils se heurtent à plusieurs problèmes : méconnaissance entre équipes DSU & acteurs socio-économiques, difficulté à suivre les territoires (problème d'effectifs), difficulté à communiquer avec les élus consulaires, rare pérennisation des postes.
- Le représentant de la politique de la ville de Lyon et Bénédicte MADELIN précisent que dans la Seine St Denis et le Rhône, l'action de ce type de poste a été bénéfique et a réellement amené à une évolution des chambres de métiers par rapport à la politique de la ville, mais que cet effet s'estompe avec la disparition des postes.

Thierry RABJEAU et Daniel GRANDE présentent les nouvelles fonctions qui se développent au sein des organisme HLM.

- Plusieurs fonctions de correspondants politique de la ville se développent au sein des organismes HLM. De formation pluridisciplinaire, ils cumulent culture urbaine et culture du logement social (par les formations initiales, mais surtout par une approche empirique sur le terrain)
- A l'OPAC 94, la cellule politique de la ville fonctionne comme un bureau interne, dont les missions sont les suivantes : étude, synthèses, diffusion, animation et pilotage du développement social à l'échelle du quartier, représentation de l'organisme auprès des autres partenaires, montage d'opération, voire réponses à des commandes externes de la part des communes (conférences intercommunales du logement, montage d'opérations ...).
- Thierry RABJEAU insiste sur la difficulté qu'ont ces métiers à se faire reconnaître au sein de leurs structures. Daniel GRANDE précise que l'enjeu de ce type de poste est de faire évoluer le travail de base des organismes HLM.

Mme BREVAN constate que le développement de ce type de postes correspond plus à une évolution de la méthode de recrutement qu'à la

création de nouveaux métiers, qui ne distinguent pas particulièrement des métiers de base des organismes HLM. Comme l'évoque Daniel GRANDE, on pourrait évoquer davantage l'émergence de nouveaux métiers si ces nouvelles fonctions parvenaient à devenir indépendantes de leur organisme d'origine pour développer un travail en réseau ou interorganismes, comme c'est le cas au Havre.

M. SPIZZICHINO observe pour sa part que les organismes développent 3 types de nouveaux métiers, mais qui restent très en marge de l'activité des organismes HLM, en terme d'activité et de volume de personnel

- L'opérateur urbain
- La promotion immobilière (pépinières d'entreprise), ex du Rhône et de Pessac
- La gestion d'antennes de services locaux

Myriam DEBARGE (La Poste) évoque la création de plusieurs postes dédiés à la politique de la ville, situés au niveau central de l'entreprise, et qui travaillent à développer plus du savoir-faire et du savoir-être.

Missions en interne :

- Veille sur les adaptations nécessaires dans les quartiers en difficulté, débouchant sur la construction de formations spécifiques des agents de terrain : gestion du stress et des conflits, gestion de la diversité culturelle, gestion des situations d'agression, travail sur les fonctions distribution, guichet-, gestion juridique des avances.
- Appui à la coordination et animation de la transversalité entre les services centraux, dans un contexte d'articulation entre les exigences de l'activité commerciale et de service public.

Mission en externe : prise de contact et mise en réseau entre les différents partenaires, création ou participation à des formations communes avec les autres services publics présents dans les quartiers (CAF ...).

Un travail est en cours sur la définition d'un référentiel métiers, d'où il ressort que les compétences demandées sont plutôt de l'ordre de l'expertise, de la créativité, du militantisme, avec le recrutement de profils atypiques, généralement issus des fonctions marketing, Ressources Humaines, management général.

Vincent BOUZNAD rappelle que l'engagement de la SNCF dans la politique de la ville est relativement récent, et que sa position n'est pas pour l'instant de développer un personnel spécifique politique de la ville, mais qu'elle englobe cette approche dans une conception plus générale de droit commun qui consiste à adapter le service à la demande, en s'adaptant au contexte local.

Le travail porte plus sur le développement de méthodes et de valeurs au sein de l'entreprise, qui se décline sur trois axes de travail : l'identification de la demande locale (qui peut s'élargir à la prise en compte de l'environnement urbain), l'association des partenaires concernés le plus en amont possible, et un travail sur la transversalité interne à l'entreprise dans la construction des réponses.

Mme BREVAN évoque les différences de positions des différentes entreprises de services publics :

- La RATP privilégie l'entrée " sécurité "

- La Poste privilégie l'entrée " précarité "

La SNCF prend davantage en compte les contraintes internes à l'entreprise (sécurisation des agents) que les différentes entrées possibles par rapport au public, alors que, rappelle Mme BREVAN, les gares sont des lieux de centralité urbaine qui concentrent les problèmes abordés par la politique de la ville.

Sur la question des Sous Préfet ville, Martine CLA VEL constate que ce profil demande plus une posture de « polyvalent curieux » que des qualifications particulières, avec cependant des éléments de savoir faire et de savoir être précis :

Savoir faire

- Connaissance des institutions de différentes positions
- Connaissance des procédures et dispositifs (politique de la ville et droit commun)
- Communication (en particulier en direction du droit commun)
 - Négociation à l'échelon politique.
 - Connaissance et compréhension de la problématique sociale au sens large
 - Méthode d'animation: plus dans une posture de coproduction et de décroisement que de coordination.
 - Qualités de synthèse

Savoir être

- Ecoute et curiosité
- Militantisme
- Motivation à faire avancer les gens

La difficulté principale réside dans la faculté d'approfondissement de l'ensemble des sujets.

Sur les délégués de l'Etat, Mme BAZOUIN rappelle que cette fonction relève de la mission et non d'un métier. Elle est fondée sur le principe du volontariat, et demande beaucoup plus une posture personnelle qu'un profil particulier.

- Les deux cœurs de mission sont le rôle d'aiguillon dans le service d'origine et le rôle de médiation vis à vis différentes institutions.
- Ce type de mission nécessite comme pré-requis l'implication forte du Sous Préfet Ville, et une certaine affinité des délégués avec le territoire dont ils ont la charge.

Françoise MALBOSC observe que les métiers du DSU relèvent d'abord du développement local, avec une forte connotation urbaine. Par ailleurs l'opposition entre généraliste et pluridisciplinaire n'est pas pertinente : c'est en effet, au sein d'une équipe que réside l'aspect pluridisciplinaire. Elle évoque par ailleurs la question des agents HLM inter-éco, dont il n'a pas été fait mention dans le débat.

En conclusion de ces débats, Mme BREVAN et M. PICARD relèvent que les fonctions évoquées relèvent peu de la constitution de nouveaux métiers, mais demandent cependant des compétences particulières:

- Un besoin important de mise à niveau permanente, plus fort que dans les autres métiers.

- Une nécessité plus forte d'échange d'expériences, qui implique en particulier un meilleur accès à la recherche.
- La nécessité d'une bonne maîtrise de la culture urbaine.
- Le sens de l'analyse qualitative et statistique, et un minimum de formation à la prospective, qui apparaît être un élément stratégique, dans la mesure où l'analyse est un processus déterminant de la construction du projet.
- La nécessité d'une méthode.
- La capacité à mêler trois envies": une envie de l'Etat, une envie des collectivités locales, une envie des habitants.

6) La question des statuts : quelle (nouvelle) voie entre un statut précaire de contractuel et un cadre d'emploi souvent inadapté de fonctionnaire ?

Le CNFPT et la DGCL évoquent la difficulté préalable à faire émerger de la connaissance sur les acteurs du DSU, condition pour pouvoir trouver des solutions adaptées. Tous deux sont un processus de réflexion et d'identification des profils et missions du DSU (enquête en cours du CNFPT, mais qui ne prend en compte que les chefs de projet et les agents de développement travaillant au niveau des collectivités locales) et des besoins exprimés par les élus (DGCL) d'où une enquête en cours sur ces personnels.

La DGCL rappelle qu'un effort a été fait pour adapter les cadres d'emploi aux missions du DSU à travers la filière animation et qu'un réexamen des concours est en cours. Elle insiste sur les risques d'impasse si l'on cherche à travailler sous l'angle dur de la réforme des statuts.

Le CNFPT présente sa première lecture des profils et cadres d'emploi des métiers du DSU dans les collectivités locales :

- les experts internes qui font évoluer l'appareil municipal.
- les relais du système administrativo-politique dans le quartier
- De véritables secrétaires généraux de quartiers, dans le cadre de la territorialisation des services.

Le niveau de qualification est généralement très élevé, mais sur une grande variété de diplômes et de cadres d'emploi : Direction de projets - niveau A/A+, Agents de développement: niveaux B & C.

L'INTER RESEAU DSU rappelle que les deux demandes essentielles du personnel DSU sont davantage de stabilité, pour exercer leur métier dans des conditions satisfaisantes, en particulier vis à vis des aléas politiques (ex. de TOULON & MARSEILLE) et de possibilité de mobilité professionnelle. M. GRANDE rappelle que la diversité des appréciations du contrôle de légalité contribue à cette instabilité.

Plusieurs pistes de travail sont proposées :

- *Rechercher les différents biais d'intégration aux fonctions publiques territoriale et d'Etat* (dont l'accès par le système des emplois réservés) et définir des passerelles entre les fonctions publiques, mais l'inter-réseaux n'est pas favorable à la création d'une filière spécifique qui risquerait d'enfermer les métiers du DSU. Il ne faut pas non plus oublier le personnel qui ne souhaite pas intégrer les fonctions publiques.

- ***Trouver des procédures d'urgence pour assurer le portage des personnels chassés de leur emploi*** par des aléas politiques (via la mobilisation des SGAR et régions, ou un système de portage proche de celui des secrétaires généraux).
- ***Favoriser la mobilité en créant un vivier d'emploi au niveau national ou régional.***
- ***En contrepoint, M. MAGNY rappelle que la création de structures ad hoc, comme les GIP, n'est pas forcément une bonne solution,*** car elle implique un lourd portage de gestion de la structure, qui risque de transformer les acteurs de DSU en gestionnaires administratifs.

Mme BREVAN rappelle qu'elle souhaite faire des propositions raisonnables dans le cadre de sa mission, et qui aient des chances d'aboutir, et qu'on ne pourra contenter tout le monde sur tout (en particulier, le personnel qui souhaite intégrer la fonction publique aura sans doute à envisager des pertes de salaire). Dans ce cadre, elle compte travailler sur les axes suivants :

- La diversité et la redéfinition des statuts potentiellement intégrateurs du personnel DSU, au sein des cadres d'emploi existants, en insistant sur la richesse développée par la diversité des profils.
- Le mode de recrutement, qui permette d'ouvrir les fonctions publiques à des professionnels déjà formés, afin de féconder les administrations. Cela renvoie à un problème général de la fonction publique, qui tend à valoriser les fonctions d'encadrement et la mobilité géographique, par rapport aux fonctions d'expertise développées par le personnel DSU.
- Une plus grande fluidité entre les fonctions publiques.
- La fluidité des personnels par rapport à la solution GIP (elle rappelle cependant que des évolutions ont déjà eu lieu et qu'elles ont été difficiles à négocier).

La possibilité d'organiser une mutualisation des risques, à partir du cadre existant pour les SG.

7) Conclusion de la journée

En conclusion de la journée, Mme BREVAN propose la date du 23 février (14h00 à 17h30) comme prochaine séance du groupe de travail. Elle sera consacrée aux problèmes de pilotage.

D'ici là, elle fait appel globalement aux contributions écrites des un et des autres et souhaite que deux travaux soient développés : des travaux en direction de la DGCL et du CNFPT. Elle demande à M. BLANC de développer un travail de classification des métiers.

Elle rappelle enfin qu'un groupe travaillera spécifiquement sur les métiers de l'aménagement urbain.

Mission « Evolution des métiers de la ville »

2ème séance du groupe de travail sur les métiers de la conception et la mise en œuvre de la politique de la ville (23 Février 2000)

En introduction, Maurice BLANC clarifie les notions de métiers et de compétences, rapportées aux métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Les débats qui s'ensuivent portent sur deux champs de questionnement.

- *Peut-on établir des lignes communes de définition des métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville ?*
- *Comment organiser la reconnaissance de ces métiers par l'environnement institutionnel, en travaillant en particulier sur la question du statut, et comment améliorer les conditions d'exercice de ces métiers, en assurant une meilleure stabilité d'emploi.*

1) Peut-on établir des lignes communes de définition des métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville ?

Le groupe de travail reconnaît globalement l'existence d'une communauté de pratiques dans la gamme des différents acteurs travaillant à la définition et à la mise en œuvre de la politique de la ville. La difficulté tient à préciser quels sont les éléments qui sont communs, spécifiques et déterminants à ces métiers, dans la diversité des missions et positionnements qui sont décrits.

Métiers des banlieues ou métiers du développement local ?

Deux notions apparaissent comme objets de travail partagés par les métiers abordés dans le groupe de travail, le territoire et le projet.

- La définition et mise en œuvre d'un projet renvoient à des savoirs-faire reproductibles pratiqués par l'ensemble de ces métiers
- L'approche territoriale fait émerger la capacité à lire la demande locale, à la fois dans sa proximité à la population et aux acteurs locaux, et dans sa globalité d'approche des problèmes (notion de transversalité).

Aussi, une des questions centrales abordée par le groupe était de savoir en quoi le facteur urbain constitue un élément déterminant de la bonne pratique de ces métiers : faut-il une connaissance et un fonds de culture globale de la ville pour travailler sur ces métiers, ou finalement l'aspect urbain n'est-il pas un aspect connexe par rapport à des problématiques qui se rapportent plus au développement local, qu'il soit en territoire urbain ou rural ?

Enfin, définir un cœur de métier par rapport aux notions de projet et de territoire reste insuffisant : d'une part ce sont des notions qui sont partagées par d'autres métiers, en particulier les métiers du privé (mais aussi les politiques publiques, qui se positionnent plus sur des perspectives transversales, ainsi le développement durable), et d'autre part

parce que la notion de projet renvoie à un choix de management, donc à un outillage, insuffisant pour instruire la définition d'un métier.

Diversité ou unité de métiers ?

Peut-on parler d'un même métier, entre la fonction de direction d'un GPV, un chef de projet de contrat de ville et un agent de développement, sur des territoires et dans des contextes très différents ? Quelle est la proximité de ces métiers par rapport aux métiers que développent les ceux développés par les partenaires de la politique de la ville ?

on peut éventuellement parler d'un corpus commun de compétences, d'un cœur de métier global, mais qui, dans les faits, recouvrent une grande variation d'exercice. Parmi ces compétences communes, deux ont été définies:

- Une capacité de relation, d'écoute. Présente de façon globale, cette compétence se décline suivant les situations : dans les relations de terrain, il s'agit davantage de la population, plutôt dans les relations institutionnels. Il s'agit plutôt de l'interface entre les deux. A cet égard, une réflexion lancée lors de la réunion réaffirmait l'importance de la notion de proximité par rapport à la population, face à la montée en puissance des agglomérations. Cette proximité n'est-elle pas justement une caractéristique de l'exercice de son métier, pour un chef de projet de quartier, par exemple, alors que la mission d'un directeur de grand projet urbain, relèvera plus des relations institutionnelles ?
- Une capacité à prendre en compte la globalité d'une situation locale, en terme de lecture et de diagnostic d'un territoire, comme en terme de réponse dans la définition d'une politique. La lecture transversale du territoire a été largement soulignée dans les débats comme étant constitutif du cœur de métier des professionnels de la politique de la ville. Pourtant, les mêmes débats rappelaient que les approches de caractères urbaniste et social (sans parler du développement économique et l'insertion) étaient souvent dissociées et réparties entre plusieurs catégories de ces métiers.

2) Comment organiser la reconnaissance de ces métiers par l'environnement institutionnel, et améliorer les conditions d'exercice de ces métiers ?

Arriver à la définition d'un « statut », élément stratégique pour la reconnaissance des professionnels de la politique de la ville

Le débat a été très centré sur la question de la définition d'un statut des chefs de projet, envisagé de façon telle qu'il puisse être intégré dans les fonctions publiques (Etat et territoriale). Claude BREVAN a insisté sur l'importance stratégique de cette définition du statut, en terme de reconnaissance et de légitimisation des professionnels de la politique de la ville, par rapport aux autres interlocuteurs.

En effet, contrairement aux professions du travail social, qui arborent leurs compétences professionnelles sur leurs compétences légales, les métiers des professionnels de la politique de la ville restent mal définis. Cette absence de lisibilité, et de référentiel empêche un marquage institutionnel fort : de la nécessité d'être « lourd pour être crédible ».

D'où la volonté réaffirmée par Claude BREVAN de définir un corpus minimum pour ces métiers, et d'éclairer quelles sont les conditions d'exercice des ces métiers.

Le pluri-mandatement : obstacle à l'intégration dans la fonction publique ?

Les professionnels de la politique de la ville rappellent leur attachement au co-mandatement, et s'interrogent sur sa réalité en cas d'intégration dans la fonction publique, en particulier au niveau des communes: l'employeur est aussi le mandataire.

Diversité des situations, diversité des pistes de travail

Il est rappelé au cours des débats que la *population des professionnels du DSU est très diverse* (3000 personnes dans les collectivités locales, hors agents aidés, selon l'enquête CNFPT), dans ses conditions d'emploi, comme dans ses aspirations. Les chefs de projet forment une population diverse, associant plusieurs générations de professionnels aux profils différents, qui ne doit pas faire oublier par ailleurs la population plus importante des agents de développement. Un des enjeux de la mission est de clarifier cette diversité de situations. Le CNFPT devrait aider à affiner la connaissance de ces populations par la mise en place de 2 enquêtes, à quelques mois d'intervalle, afin d'apprécier quelles évolutions auront été provoquées par la mise en place du 12ème plan.

La DGCL rappelle qu'elle est prête à travailler à des solutions d'intégration, pour autant que celles-ci n'aillent pas à l'encontre de la philosophie générale développée par la FPT, et souligne les éléments suivants :

- Il existe une certaine variété des formules d'intégration dans la fonction publique territoriale, par la largeur des cadres d'emploi (57 cadres d'emploi, contre 1200 corps dans la fonction publique d'Etat), ou la création récente de la filière animation.
- Il existe une tension entre une volonté de statut, gage de stabilité, mais relativement rigide, et des exigences de formules d'emploi à la carte.

Enfin, d'autres problèmes ont été évoqués au cours des débats

- Le différentiel de la pratique du contrôle de légalité suivant les départements, source d'incertitude pour les contractuels de la fonction publique.
- L'impossibilité de mettre à disposition des contractuels de la fonction publique au niveau des GIP (problème au niveau du code des communes).
- La difficulté à passer les concours d'accès aux fonctions publiques pour les actifs, compte tenu du travail demandé et de la faiblesse du nombre de places dans les collectivités.
- Une demande de réflexion sur la mise en place d'une structure d'appui aux professionnels du DSU, et/ou un dispositif d'organisation de l'offre et de la demande au niveau national.

Maurice BLANC & Jean-François SIPP
CUCES, Service de la Formation Continue
des Universités de Nancy

Document de travail pour la réunion du 23 février 2000,
Groupe n°1 « Métiers de la conception et de la mise en œuvre »
Mission Métiers de la Ville
Délégation interministérielle à la Ville

METIERS, QUALIFICATIONS ET COMPETENCES

Eléments de définition

D'une façon générale, un métier peut être défini comme une activité accomplie contre rémunération, répondant à un besoin socialement défini et mobilisant des compétences et des savoirs précis. Un métier remplit une fonction sociale mais il ne se réduit pas toujours à elle. De nouvelles fonctions ne donnent pas forcément naissance à de nouveaux métiers. Elles peuvent être intégrées dans des métiers existants qui évoluent et se redéfinissent.

Ceci s'applique en particulier aux " métiers de la ville ". Il y a bien quelques nouveaux métiers mais ils sont peu nombreux. Il y a par contre beaucoup de métiers qui se transforment dans le cadre de la politique de la ville, ceux du travail social notamment (même s'ils ne sont pas les seuls concernés).

La *compétence professionnelle* peut être définie comme une combinaison hybride, faite de qualification et d'expérience (1)
La qualification inclut les savoirs transmis par le système scolaire et validés par un diplôme. Pour passer de la qualification à la compétence, il faut admettre que les diplômes ne suffisent pas et que " l'école de la vie " est nécessaire pour devenir un professionnel expérimenté. Malgré les réticences initiales, l'université valide aujourd'hui les acquis professionnels.

L'analyse des compétences professionnelles part de la distinction classique entre travail prescrit et travail réel. Le travail prescrit est formalisé dans des textes : profil de poste, contrat de travail, convention collective, etc. Il y a toujours un écart, plus ou moins grand, entre le travail prévu et le travail effectif. Dans le contexte de l'organisation taylorienne du travail (on n'ose plus l'appeler "scientifique"), la mise en évidence des écarts aboutissait à une augmentation des cadences, d'où la méfiance à son égard.

Mais l'analyse des tâches peut avoir des effets inverses. Dans les industries traditionnelles (sidérurgie, textile, etc.), elle a mis à jour que le bon fonctionnement de la production reposait sur des savoirs empiriques ignorés dans les définitions de postes et pourtant indispensables. La mise à plat des compétences réellement requises peut alimenter un processus de « requalification » de métiers dont la richesse des compétences a été sous-estimée, voire niée.

(1) Le mot de compétence est utilisé dans de nombreux sens. Il est important de souligner ici la différence entre la compétence des *institutions* et celle des *individus*. Un élu est souvent juridiquement compétent dans des domaines sur lesquels il a très peu de compétences personnelles. // doit donc s'appuyer sur des techniciens et concilier la légitimité de l'expertise avec celle de la démocratie.

Il y a donc un mouvement dialectique entre la qualification et la compétence, des compétences nouvelles étant prises en compte dans la redéfinition des qualifications. Dans le domaine du travail social, l'association *C'est la Qualification qu' il Faut Développer* (CQFD) a l'objectif explicite et légitime de promouvoir une qualification socialement validée pour protéger de l'arbitraire des définitions des compétences " à la tête du client ". Mais cela ne doit pas aboutir à une " scolarisation " du processus de reconnaissance des qualifications.

Hypothèses sur les métiers de la ville

Dans la fonction publique nationale ou territoriale, l'organisation traditionnelle du travail repose sur des corps. Un corps est sensé être compétent pour résoudre les problèmes qui se posent dans son domaine et il jouit d'une grande autonomie professionnelle. Il y a toujours eu des chevauchements et des conflits aux frontières. L'eau en est un excellent exemple : Elle relève des Eaux et Forêts pour la qualité, des Ponts et Chaussées pour la navigation, des Mines pour les eaux souterraines et pour les pollutions industrielles, du Ministère de la Santé pour la potabilité, etc. Les corps sont donc en concurrence et chacun cherche à élargir sa zone d'influence au détriment des autres.

Notre hypothèse centrale est que ce mode d'organisation a fait son temps et que l'action publique cherche difficilement à se réorganiser de façon plus transversale pour prendre en compte les interdépendances, ce qui n'est pas une mince affaire. C'est vrai dans de très nombreux domaines (environnement, santé publique, etc.), mais la politique de la ville joue un rôle pionnier en la matière.

Dans la politique de la ville, de nombreux métiers qui s'ignoraient traditionnellement doivent apprendre à travailler ensemble : architectes, médecins, travailleurs sociaux, policiers, magistrats, conducteurs de bus, etc. Cette perte d'autonomie professionnelle est souvent mal vécue. Elle donne le sentiment que l'on perd son temps dans des réunions sans fin au lieu d'agir. Mais c'est indispensable pour pouvoir se coordonner et agir de façon plus globale et cohérente.

Pour travailler ensemble, chaque métier est amené à se redéfinir. Cette redéfinition n'implique pas une dilution de l'identité professionnelle dans un collectif interprofessionnel. Au contraire, le travail en commun implique une identification claire des compétences propres à chacun des partenaires. C'est ainsi que la politique de la ville oblige un grand nombre de métiers à se repositionner et à renégocier leur identité professionnelle en référence à celle des autres.

Une autre hypothèse concerne le petit nombre de nouveaux métiers de la politique de la ville, dont le " chef de projet " est la figure emblématique. Si ces métiers se fondent sur des compétences *techniques* en aménagement, droit, montage financier, etc., le coeur du métier n'est-il pas constitué de compétences *relationnelles* ? Plus précisément, ces compétences relationnelles se décomposent entre deux pôles : la mise en place du partenariat entre institutions et/ou professions, la structuration de la participation des habitants.

Dans les deux cas, il y a une fonction de " traduction ". Il faut d'abord faire en sorte que les différents professionnels se créent un langage commun. Mais il faut aussi rendre le langage des techniciens accessible aux simples habitants et faire en sorte que ces derniers puissent

s'exprimer et être entendus. C'est une fonction de médiation très spécifique, elle ressemble un peu à l'avocat commis d'office pour défendre les pauvres, ou encore au " passeur de frontières".

Mission « Les métiers de la ville »
Groupe de travail médiation et lien social

**Compte-rendu de la réunion
du 12 janvier 2000 à la DIV**

Relativement aux emplois relevant de la médiation et du lien social, le groupe de travail se propose, à travers trois réunions, d'essayer :

- d'identifier les services nouveaux produits par l'exercice de ces métiers, d'entreprendre un classement par catégories compte tenu de leur diversité et par là même de poser la question des finalités de ces interventions sur l'espace public,
- de définir les compétences spécifiques nécessaires à l'exercice de ces missions et donc d'interroger les modalités de qualification et de certification,
- de réfléchir aux cadres d'emplois nécessaires pour conforter certains métiers émergents.

Cette première rencontre se proposait d'aborder le premier point – les services développés - et de situer ces missions nouvelles dites de médiation ou de création-restauration du lien social par rapport aux métiers traditionnels des services publics et du travail social.

Il est apparu au cours de la discussion que le terme même de médiation fait débat, car il recouvre des objectifs et des modes d'intervention différents en fonction des expériences évoquées.

Définie et entendue dans son acception première comme un mode alternatif de règlement des conflits par la présence et l'intervention d'un tiers supposé neutre, la médiation peut apparaître aujourd'hui également comme un mode spécifique d'intervention d'une institution en tant que telle et plus globalement comme un mode nouveau de régulation sociale.

Ce glissement de facto de définition peut s'expliquer en particulier par le nombre important d'emplois concernés par la médiation, induit par la mise en œuvre du plan nouveaux services, emplois-jeunes. En effet, si ces métiers et fonctions sont apparus antérieurement à la loi du 16 octobre 1997, (agents d'ambiance, correspondants de nuit aujourd'hui environ une centaine, femme-relais, médiateur pénal, etc), la mise en œuvre des emplois-jeunes a débouché sur un véritable engouement dans l'utilisation du terme de

médiateur (trice). Les seuls agents locaux de médiation sociale (ALMS) sont aujourd'hui environ 8000 et 15000 sont prévus au total dans les CLS.

Cet engouement est à la fois révélateur - au delà d'un éventuel effet de mode ou d'une simple commodité de langage (il est plus simple de parler de médiateur que de restaurateur du lien social, plus simple encore lorsqu'il s'agit de l'inscrire au dos d'un blouson) - d'une prise en compte par les différents employeurs de l'environnement urbain dans lequel ils exercent leur métiers traditionnels et de ses incidences à la fois sur la qualité des services fournis et l'exercice même des métiers.

La création de structures employeuses ad hoc (Partenaires pour la Ville notamment) résulte d'ailleurs, comme l'on mentionnée Pierre Mader (RATP) et Jean-Michel Barry (SNCF) de la question de la légitimité de l'entreprise à intervenir seule sur la ville. C'est ainsi par exemple que la SNCF a développé, en emplois partagés avec la RATP, des emplois de ³gestion de files de taxi² (labellisés médiateurs) sur des lieux (les entrées et sorties de gares), qui ne sont pas de son ressort exclusif.

Cet engouement provient également - cela a été souligné lors de la discussion, notamment par les bailleurs sociaux et les entreprises de transports collectifs (Jean Rogue pour l'UNFOHLM, Pierre Mader pour la RATP et Jean-Michel Barry pour la SNCF) - d'une volonté de l'Etat, qui a travers la circulaire du 15 décembre 1997 relative aux Agents Locaux de Médiation Sociale, a soumis l'agrément de certains emplois à cette labellisation (sous « une entrée » sécurité).

Il ressort ainsi du débat que les emplois qui entrent dans le champ d'exploration du groupe peuvent être classés, au regard de la notion de médiation, en plusieurs catégories, qui sans constituer une typologie des métiers et/ou des fonctions, peuvent permettre d'identifier les activités exercées :

- 1 - La médiation dans le domaine de la Justice
- 2 - La médiation, comme savoir-être et compétence complémentaire à l'exercice d'un métier existant ou d'autres fonctions
- 3 - La médiation, comme mode d'accompagnement social
- 4 - La médiation, relevant explicitement du champ de la prévention et de la sécurité.
- 5 - Un 5^{ème} type d'intervention non évoqué spécifiquement lors de la réunion mérite d'être mentionné, il s'agit de la médiation sociale citoyenne obéissant à des principes bien spécifiques et faisant appel à des médiateurs bénévoles issus de la société civile disposant d'une formation à la médiation et intervenant principalement sur saisine directe des habitants dans le cadre de conflits de voisinage : exemple des dispositifs de St Herblain et Epinay-sur-Seine

1- La médiation dans le domaine de la Justice

Madame Bartolucci distingue ce qui est de l'ordre de la médiation spontanée et de la médiation décidée. La médiation décidée (médiation pénale) est une décision de justice et a pour objet de régler un conflit entre deux parties.

Dépendant de l'initiative du Parquet, elle s'inscrit dans le cadre du classement sous condition, c'est à dire comme une alternative aux poursuites mais également au classement pur et simple.

C'est une fonction et non un métier. Les médiateurs sont nommés par le procureur de la République : il s'agit de personnes physiques ou d'associations. Ils reçoivent une formation, dispensée par le CLCJ ou l'INAVEM.

Par ailleurs, le ministère de la Justice recrute cette année deux mille agents de Justice. Il s'agit d'emplois-jeunes, sous contrat de droit public. Leurs missions varient suivant leur lieu d'affectation (dans les juridictions et les maisons de justice et du droit, dans les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, dans les établissements et services de l'administration pénitentiaire) : ils sont des « facilitateurs d'accès » aux services de justice ou animateurs.

Ces emplois et missions ne relèvent pas de la médiation mais plutôt d'une amélioration du service public de la Justice.

2- La médiation, comme savoir-être et compétence complémentaire à l'exercice d'un métier existant ou d'autres fonctions.

Le recrutement d'emplois-jeunes au sein de La Poste (5000 prévus, 3000 effectifs) a agit au sein de l'entreprise comme un révélateur de compétences déjà développées par certains agents mais non reconnues ou comme une nécessité de développer cette compétence auprès de l'ensemble des personnels.

Myriam Debarge souligne que le développement des fonctions de médiation et le déploiement de près de 50% des postes emplois-jeunes dans les quartiers, de la politique de la ville n'étaient pas évident à réaliser lors de la mise en oeuvre du plan emplois-jeunes. Aujourd'hui, les chefs d'établissement veulent conserver ces emplois, ce qui est un signe encourageant. Deux fiches de postes ont été établies : agent de contact et agent facilitateur de distribution. Trois modules de formation à la médiation-assistance ont été mis en place. Depuis un an, un accord avec la direction des Ressources Humaines est intervenu pour développer cette formation dans l'ensemble de l'entreprise. La Poste n'est donc pas engagée dans la création d'un métier de médiateur mais par le développement des techniques de la médiation auprès de l'ensemble de ces agents.

La réflexion conduite par l'UNFOHLM, présentée par Jean Rogue, est centrée sur l'idée d'améliorer la chaîne de services rendus aux habitants. La médiation apparaît alors soit comme une fonction seule - notamment au titre des ALMS et de l'intervention des organismes HLM au sein des Contrats Locaux de Sécurité- (on parle alors de médiation spécifique) soit comme une fonction partagée, c'est-à-dire adossée à une mission technique, relevant traditionnellement d'autres métiers (entretien, maintenance, chargé de gestion locative). Là

encore, les emplois-jeunes sont une occasion de revisiter les métiers traditionnels des organismes. La médiation apparaît avant tout comme une modalité renforcée de prise en compte de l'environnement social et urbain.

La SNCF souhaite également former l'ensemble de son personnel aux techniques de médiation. Pour les emplois-jeunes affectés en région (1800), la fonction de médiation vient en support ou en accompagnement d'autres fonctions.

3- La médiation, comme mode d'accompagnement social Elle concerne pour l'essentiel les emplois de femmes ou d'adultes relais.

Le développement de ces emplois - et donc la reconnaissance de leur fonction sociale spécifique - a fait l'objet lors du CIV du 14 décembre dernier d'une mesure de soutien, visant à créer sur trois ans 10 000 emplois de ce type. Pour Bénédicte Madelin (Profession Banlieue), l'émergence de ces emplois (on en compte aujourd'hui environ 1000) témoigne de nouvelles pratiques communautaires de proximité, même si l'appartenance à une communauté ou à un territoire ne constitue pas l'essentiel de « la plus-value » de la personne. Les emplois adultes-relais sont de fait des intervenants sociaux de proximité, porteurs et en phase avec une certaine culture populaire. La légitimité et la reconnaissance de leur intervention repose pour une bonne part sur cette « proximité ». De surcroît, leur emploi dans le cadre associatif garantit d'une certaine indépendance renforce leur légitimité. Certains emplois de médiateurs, développés par des organismes HLM, s'apparentent également à ce type d'accompagnement social auprès de publics-cibles, l'exemple donné par Jean Rogue des tziganes à Marseille. La nature de ces emplois relève davantage du travail social que de la médiation au sens strict du terme.

Ces emplois, qui utilisent des contrats aidés (CES, CEL pour l'essentiel) mais qui relèvent également de vacations ou du simple bénévolat sont souvent créés à l'initiative des habitants eux-mêmes et répondent à une carence du travail social traditionnel. Pour Zoubida Meguin (association Shebba), il s'agit véritablement d'un métier nouveau d'intervention publique sociale, qui remplit une mission d'interface entre les publics et les institutions notamment dans un souci de meilleur accès au droit et un travail de soutien à l'intégration des populations d'origine étrangère. La reconnaissance et la professionnalisation de ce métier est l'enjeu actuel.

Le besoin de formation et d'une formation reconnue est également le point de vue d'Anne Lichtenberger (FONDA), pour laquelle cependant la fonction d'adulte-relais ne doit pas systématiquement renvoyer à un statut de salarié mais doit aussi pouvoir rester une démarche bénévole et citoyenne.

Ces fonctions d'accompagnement social se distinguent du travail social traditionnel en ce sens, qu'elles sont portées par des besoins exprimés localement et par des structures collectives de type associatif. D'autre part, la question est posée de savoir si ces fonctions se situent dans une logique de substitution par rapport aux missions des travailleurs sociaux (s'agissant notamment du suivi éducatif) ou si elles sont supposées au contraire compléter et faciliter leur intervention.

Pour Charles Bouzols (CIVILITES), le travail social traditionnel est régi par une commande publique. Dans le cadre de la médiation, cette commande est soit portée par une structure collective, soit diffuse. Les emplois de médiateurs posent donc la question de la légitimité d'intervention. Celle-ci repose à la fois sur la posture personnelle du médiateur et sur sa capacité à être un relais déclencheur de solutions vis à vis des institutions.

Cette question est au coeur de la problématique générale de la pérennité d'un métier éventuel de médiateur social. Elle renvoie à celle du cadre d'emploi et à celle de la position du médiateur vis à vis de l'institution employeuse, régi par ses propres objectifs stratégiques, et les institutions, qui peuvent apporter une solution au problème traité.

4- La médiation, relevant explicitement du champ de la prévention et de la sécurité.

La ville de Vaulx-en-Velin (Abdel Belmokadem, responsables des médiateurs) a développé des expériences de médiation depuis 1994. Il s'agit de médiation collective et co-produite, se situant dans une logique de prévention. Les médiateurs, organisés autour de structures de « point d'accueil » remplissent une fonction d'écoute, de mise en relation avec les services, d'organisation d'événements et tentent de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, notamment ceux qui pourraient occasionner des troubles. Un des objectifs affichés est d'ailleurs de chercher à « casser » certains groupes de jeunes, en détournant les leaders. La médiation est dans le cadre de la collectivité locale un service d'appropriation et d'animation de l'espace public, notamment par le développement de pratiques citoyennes (réunions de quartiers).

La communauté d'agglomération d'Angoulême (Grégoire Turkiewicz, coordinateur du CIPD) développe également, dans le cadre du Contrat Local de Sécurité, ce type d'appropriation de l'espace public et de coordination des intervenants. Pour Grégoire Turkiewicz, la médiation peut se définir comme couvrant le champ de l'ensemble des problèmes posés à la société civile (en terme de régulation sociale), moins ce que peuvent traiter les institutions.

On a ainsi pu parler d'« intervention sur les interstices ». Cinquante-sept intervenants répondant à l'appellation de « médiateurs », ayant des employeurs, des fonctions et des cadres d'intervention différents, interviennent sur le territoire de l'agglomération. Une des fonctions des médiateurs est en particulier de résoudre certains conflits, en conduisant des actions s'apparentant au travail social mais également en faisant de la pédagogie pour éviter un enveniment des conflits et une judiciarisation de certains faits.

Cette appropriation des espaces publics ou des « espaces morts » non dévolus est également au coeur de la politique menée par la société TICE (transporteur privé, Alain Pichon), qui a expérimenté les agents d'ambiance sur son réseau, ainsi que les adultes présents sur certains sites difficiles (arrêt de bus). La logique de ces emplois est la sécurisation du réseau et de ses abords par une présence physique d'agents ayant une fonction spécifique. Une formation sur deux ans est proposée aux agents d'ambiance (CFP) et peut être complétée par une formation aux métiers traditionnels de l'entreprise.

La RATP conduit également une expérience de sécurisation et d'ilôtage sur certaines lignes de bus. Deux cent emplois-jeunes sont affectés au service sécurité de la RATP (900 agents), l'objectif est d'intégrer ces jeunes et de faire évoluer les métiers traditionnels de la sécurité.

Pour la SNCF, plus de 1 500 emplois-jeunes ont été recrutés et les activités de médiation ont été intégrées à la définition de services nouveaux à la clientèle. En matière de sécurisation, elle incombe aux forces de police en liaison avec le service spécialisé de sécurité de la SNCF, la surveillance générale (1 600 agents). Enfin, dans une démarche qui rejoint celle de la RATP, sur les espaces de l'intermodalité, la SNCF favorise la mise en place d'emplois-jeunes partagés, en particulier des ALMS, dans une logique de prévention. La formation est, en Ile de France, faite en partenariat avec la RATP.

Ainsi, à la SNCF la médiation a été considérée comme :

- une activité intégrée aux missions quotidiennes des nouveaux services à la clientèle qui ont été définis pour la mise en place des emplois-jeunes recrutés directement par la SNCF ;*
- une activité qui pourrait servir de base à la définition de nouveaux métiers pour des ALMS qui interviennent dans le cadre de missions partagées avec différents partenaires urbains ;*
- une activité qui ne se confond pas avec la sécurisation mais qui peut être conjointe.*

La question de la sécurisation des transports collectifs et le recours aux ALMS pour assurer en partie cette fonction a fait l'objet, rappelle Martine Ayme (Mission Emplois-jeunes, Ministère de l'Intérieur), d'une convention spécifique dans le département de l'Essonne. Les ALMS reçoivent une formation à la médiation mais aussi des formations plus techniques (chauffeur). Cent cinquante ALMS ont été recrutés sur le département pour assurer la sécurisation des cheminements gares/établissements scolaires.

Dans le domaine de la prévention et de la sécurité, la question de l'émergence d'un métier d'ALMS est directement lié à la sécurisation des espaces publics ou dévolus au public. Elle interroge directement les doctrines de prévention actuelles. L'intervention de ces médiateurs sociaux ne peut en aucun cas être de nature coercitive. Leurs missions s'inscrivent dans le domaine de la lutte contre le sentiment d'insécurité et de l'amélioration de la tranquillité publique par le dialogue et la régulation sociale.

Mission “Les métiers de la ville”

Groupe de travail médiation et lien social

Compte-rendu de la réunion du 15 février 2000 à la DIV. Audition de Monsieur Bertrand Schwartz : la démarche de “Moderniser sans exclure”

Dans le cadre du groupe de travail “les métiers de la médiation et du lien social”, la mission a procédé à l’audition de Bertrand Schwartz.

La démarche conduite par *Moderniser sans exclure* vise, par des études de cas nombreuses et par le biais des techniques d’auto médiatisation, à identifier et à faire valider les missions réellement remplies par les emplois-jeunes, en particulier les agents locaux de médiation sociale.

A travers une recherche action, conduite sur sites et qui a comporté trois phases, 700 études de cas ont été réalisées par les jeunes eux-mêmes.

Il s’agissait à partir de descriptifs d’activités, de chercher à nommer et à identifier :

- la situation,
- les effets néfastes,
- les effets induits,
- ce que le médiateur a fait,
- ce qu’il a le plus apporté.

De nombreux exemples permettent d’étayer la pertinence de la démarche. L’intervention d’un médiateur dans un bus auprès d’une jeune ayant volé des tickets s’est conclue par la restitution anonyme des tickets. Au cours de cette intervention, le médiateur a pu expliquer le fonctionnement du service public de transport. Son intervention relève de la pédagogie citoyenne : elle agit comme une explicitation du civisme quotidien.

Un chahut dans une bibliothèque débouche sur un conflit : l’intervention du médiateur permet, non seulement de rétablir une ambiance sereine dans la salle de lecture mais également...l’inscription des jeunes à la bibliothèque.

Ce travail d’auto-médiatisation a donné lieu à des échanges - par l’intermédiaire notamment de cassettes audiovisuelles entre employés, encadrants et employeurs, permettant de confronter la réalité des missions effectivement réalisées par les médiateurs : “les plus” attendus et même perçus par les employeurs n’étant pas toujours les mêmes que ceux des jeunes en situation d’activités.

L’esprit d’initiative, la créativité des jeunes constituent un des points forts de leur intervention: les idées et les solutions qu’ils contribuent à mettre en œuvre (les “plus”) sont présentées comme au moins aussi intéressantes que les effets néfastes évités. Les différentes situations montrent que la capacité de conviction constitue une qualité première des

médiateurs.

Les modalités de leur intervention diffèrent de celles des professionnels classiques essentiellement par une relation différente au temps (la disponibilité), un positionnement en dehors des institutions et une manière d'être à l'écoute autrement.

Le faible investissement des élus locaux dans la démarche et dans la prise en compte des équipes d'agents locaux de médiation sociale a souvent été noté.

Cette démarche doit conduire localement à redéfinir et reformuler les missions des médiateurs.

La mise en contexte des "plus apportés" et des effets induits par les médiateurs a permis à Bertrand Schwartz de déterminer huit grandes missions remplies par les médiateurs.

Celles-ci sont :

- le rétablissement de la tranquillité publique,
- l'organisation de la prévention,
- la veille sociale,
- la restauration du lien social sur le quartier,
- l'évolution des services,
- l'éducation à la citoyenneté,
- l'organisation d'activités générant du lien social,
- l'exploration du coût des effets néfastes.

Le débat a fait apparaître qu'un travail sur les effets induits et les plus apportés interroge de fait les fonctions traditionnelles.

Deux questions principales sont posées par les interventions développées par les médiateurs :

comment réinterroger les services et métiers traditionnels, "les féconder", en formalisant les "acquis de la médiation" ?

La Poste souligne par exemple que sa volonté présente est de mobiliser l'ensemble du personnel parallèlement au recrutement de ses emplois jeunes, médiateurs-assistants: mise en place de formations à destination des personnels de guichet notamment.

quelles compétences sont mises à jour et partant quelles formations peuvent être définies, qui ne soient pas pré-définies et essentiellement académiques?

La plupart des médiateurs s'accordent pour reconnaître eux-mêmes qu'ils n'ont pas vocation à le demeurer. La question de la sortie de ces fonctions est posée fortement et doit prendre en compte la disparité importante des niveaux des individus les exerçant, même si la majorité d'entre eux est faiblement diplômée. Il y a un double enjeu de reconnaissance des compétences mises en œuvre par les médiateurs et de mise à niveau pour permettre une mobilité sur le marché du travail. La valorisation de la fonction "négociation" apparaît comme un élément important à considérer à cet égard.

Le débat a d'autre part porté sur la médiation en tant que vecteur de citoyenneté. Les médiateurs mettent en oeuvre une pédagogie de la loi. Ils sont supposés jouer un rôle de réassurance et contribuer ainsi à faire en sorte que chacun réagisse en citoyen et retrouve sa place dans l'espace public.

Mission Métiers de la ville

*Compte rendu de la réunion du groupe «Travail social et politique de la ville»
du 15 février 2000*

Après un rappel du cadre général de la mission confiée par le ministre de la ville à Madame Claude Brévan et Monsieur Paul Picard et le rappel de l'organisation des différents groupes de travail, les débats au sein de ce groupe de travail ont été introduits par la présentation d'une synthèse d'une des recherches menées, dans le cadre d'un programme de la MIRE. Le programme porte sur l'évolution des emplois de l'intervention sociale au cours de ces dernières années, notamment dans le champ des nouvelles politiques de lutte contre les exclusions. Deux points ont été plus particulièrement développés :

- La transition entre une logique d'intervention centrée sur la profession et une logique de mission. Le modèle initial construit sur une forte autonomie professionnelle des travailleurs sociaux est progressivement supplanté par un modèle où les missions, les références, les modalités d'intervention sont davantage définis par les employeurs (élus territoriaux, directions institutionnelles).
- Une transformation progressive des approches de la compétence chez les employeurs d'intervenants sociaux. Au contraire des pratiques anciennes, où la certification par un diplôme d'Etat spécifique au champ social était première, la compétence est approchée de plus en plus dans sa dimension individuelle, et fondée sur l'expérience. On est passé d'une logique de la qualification à une logique de gestion des compétences.

Le champ de l'intervention sociale n'est pas homogène. De manière schématique, on peut distinguer deux grands systèmes pour lesquels ces évolutions se sont développées de manière différente. A côté d'un système que l'on peut qualifier de «rationnel-légal» et qui s'appuie sur la légalité de règles normatives qui définissent la façon dont sont distribuées les prestations sociales (bénéficiaires des prestations d'aide sociale ; habilitation, conventionnement et financement des institutions sociales ; habilitation des professionnels par des diplômes d'Etat), s'est développé, depuis 15 à 20 ans, un autre système d'intervention sociale autour des problématiques liées à la lutte contre les exclusions. Le second est davantage caractérisé par les modalités contractuelles (annuelles souvent) de financement de ses interventions et par un cadre réglementaire plus libre des modes d'exercice des intervenants. C'est d'ailleurs ce secteur d'intervention sociale qui génère le plus ce que l'on qualifie aujourd'hui de «nouveaux métiers» du social et c'est certainement celui qui est le plus impliqué dans la politique de la ville.

Les évolutions évoquées précédemment sont d'ampleur différentes selon que l'on considère l'un ou l'autre des deux systèmes. De manière générale, si elles s'observent dans les deux, elles concernent davantage le second que le premier.

Quel que soit le système auquel les travailleurs sociaux sont référés, une première question peut être posée pour aborder l'analyse de leur implication dans la politique de la ville : en quoi sont-ils concernés, voire interpellés, par l'aspect territorial de leur intervention ?

Le travail social : une logique de réparation et/ou une logique de développement social?

Les débats qui ont suivi cette question montrent que le travail social oscille entre deux logiques : une logique de la réparation qui passe par une approche centrée sur l'individu et une logique que l'on peut qualifier de «communautaire», centrée davantage sur le collectif et/ou territoire. Or, pour certains des participants, l'implication des travailleurs sociaux penche plus du côté de la réparation. La mise en œuvre du RMI, à la fin de 1989, avait laissé entrevoir un changement possible d'orientation tournée vers une réduction de la logique de réparation au profit d'approches de développement social. Or le bilan que l'on peut faire ne va pas dans ce sens. D'ailleurs, la légitimité socialement reconnue au travail social s'appuie sur la relation individuelle. Et lorsque des organismes, comme les CAF par exemple, modifient leur stratégie d'intervention en matière d'action sociale pour axer davantage sur l'approche collective, une interrogation apparaît quelquefois : peut-on encore parler de travail social ?

Ce constat préliminaire renvoie immédiatement à une question qui sera constamment rappelée tout au long de la séance de travail : quels sont les objectifs assignés par les pouvoirs publics et les politiques au travail social ?

Un consensus est toutefois intervenu entre les participants pour éviter qu'ils ne s'enferment dans une opposition entre logique de réparation et développement social. Les deux termes ne s'opposent pas, ils sont complémentaires. Il faut éviter de vouloir privilégier l'un au détriment de l'autre, et aujourd'hui plus particulièrement le développement social au détriment des approches individuelles. L'action sociale s'organise autour de trois objectifs : la prévention, la réparation et des dynamiques de développement. Ceci étant posé, les conditions d'un juste équilibre entre ces trois dimensions ne semblent pas encore atteintes actuellement. Et là où les stratégies d'intervention ont été changées pour amplifier le développement social urbain, on s'interroge sur la place laissée vacante pour répondre aux besoins d'accompagnement social des personnes les plus en difficulté.

La situation des personnes en grande difficulté sociale (la «grande pauvreté» par exemple) a été évoquée pour illustrer le fait qu'il ne fallait pas abandonner la logique de réparation. Car l'intervention auprès de ces personnes, de plus en plus nombreuses dans les grands centres urbains, mais également présentes de manière plus diffuse et moins visible en milieu rural, passe d'abord par des interventions individuelles. Ces situations ne sont d'ailleurs pas prises en compte par les dispositifs de la politique de la ville. Et les actions d'insertion développées, par exemple, dans les PLIE (Plans locaux d'insertion par l'économie) ne peuvent souvent être mobilisées que dans un deuxième temps, après une première phase de resocialisation individuelle.

Compétences des travailleurs sociaux ou compétences des organismes de travail ?

Si, aujourd'hui, le développement social reste encore une pratique trop peu développée au sein du travail social, il faut se garder d'en renvoyer la responsabilité aux travailleurs sociaux. Car la manière de structurer les différents services, au sein d'un conseil général, d'une commune ou de tout autre organisme employeur de travailleurs sociaux, détermine largement la perception et donc la mise en œuvre des actions engagées. Or on peut constater qu'assez souvent l'organisation fonctionnelle des services au sein d'un même organisme constitue un frein à toute volonté individuelle ou professionnelle d'approche transversale et globalisante des phénomènes urbains. C'est dire que les travailleurs sociaux sont tributaires des logiques explicites ou implicites de leur employeur. On a pu citer l'exemple de conseils généraux, par ailleurs de plus en plus fortement impliqués dans l'approche des phénomènes urbains ou dans

la politique de la ville, et où cette implication se faisait pratiquement, et pour l'essentiel, en dehors du champ de l'organisation de l'action ou de l'aide sociale. Dans d'autres cas, une articulation entre les services est réfléchie et organisée.

Pour comprendre les relations entre le travail social et la politique de la ville, relations au demeurant plutôt tenues pour l'instant, il faut aussi prendre en compte les conditions d'exercice des travailleurs sociaux face aux exigences de leur employeur et face au développement considérable des difficultés sociales rencontrées dans la population.

De plus en plus, leur intervention est guidée par l'urgence. On a cité, par exemple, le poids des enquêtes sur les impayés de loyer confiées aux assistantes sociales. Certes l'enquête sociale reste en soi un outil intéressant du travail social en vue de formaliser progressivement un projet individuel avec les personnes concernées, mais compte tenu de l'inflation des demandes de ce type, les enquêtes s'apparentent davantage à des tâches administratives sans possibilités réelles de déboucher sur la construction de projets individuels. «*On est passé, dira l'un des participants, d'une gestion attentive des situations à une gestion massive des procédures*». Ce constat renvoie également au sens même du travail social dans le contexte d'aujourd'hui et permet même de s'interroger sur la persistance d'une intention publique de réparation, face à l'extension de masse des phénomènes relevant de l'exclusion sociale et face aux possibilités de ressources mobilisables, notamment financières.

S'il y a une faible implication du travail social dans la politique de la ville, il faut donc se garder d'en faire porter la responsabilité sur les travailleurs sociaux eux mêmes. Or il y a, ici ou là, une assez forte tendance à renvoyer les dysfonctionnements constatés dans les pratiques de l'intervention sociale à la responsabilité des professionnels de ce champ. Au demeurant, dans le cas de la politique de la ville, c'est l'implication de l'ensemble des personnels des services publics qui est interpellée et non pas seulement celle des travailleurs sociaux.

Il faut aussi souligner que le constat premier sur la relative faiblesse de l'implication des travailleurs sociaux dans les dispositifs de la politique de la ville doit être nuancé. Car, non seulement les actions les plus emblématiques des dispositifs ville ont souvent été initiées par des professionnels du secteur social, mais bien souvent les acteurs de ces dispositifs sont des travailleurs sociaux dont l'identité professionnelle première est gommée ou supplantée par une référence explicite à leur mission. Du coup, ils ne sont plus perçus dans la spécificité de leur qualification de travailleur social, mais au regard des missions qu'ils remplissent. Ceci fausse la perception de l'implication des travailleurs sociaux dans la prise en compte des phénomènes urbains²⁰. Ce constat rejoint la question déjà évoquée précédemment sur la légitimité du travail social qui n'est encore reconnue que s'il y a mise en œuvre d'une relation individuelle.

L'expérience de terrain, rapportée par différents participants, tend à montrer que les professionnels du secteur social sont, le plus souvent, prêts à inscrire leur actions dans une logique de développement social sur une base territoriale et à tenir un rôle de développeur. Encore faut-il qu'ils puissent être mobilisés par des projets porteurs.

La formation

²⁰ La représentante de la CNAF a rappelé que l'axe majeure du service social des caisses d'allocations familiales porte aujourd'hui sur le développement social local. Avec cette orientation, les assistants de service social des CAF sont appelés «agents territoriaux», car leur métier a changé. Ils sont davantage chargés d'étude, travaillent avec les élus et sont sollicités par les différents dispositifs relevant de l'appellation générique «politique de la ville»,

La formation des professionnels du secteur social est également évoquée. Les schémas régionaux sur la formation des travailleurs sociaux, en cours d'élaboration, vont certainement réduire dans les programmes les manques que l'on peut constater aujourd'hui par rapport à la politique de la ville. Encore que la présentation des dispositifs ville dans la formation initiale reste secondaire par rapport à la compréhension des mécanismes d'exclusion sociale et les dynamiques ou outils de développement social. Car les dispositifs portent sur des procédures qui changent à travers le temps. Toujours est-il qu'aujourd'hui ces questions ne sont pas inscrites aux programmes d'examen des diplômes et que les étudiants privilégient plutôt les aspects sur lesquels ils risquent d'être interrogés à l'examen. Or les jurys sont souvent composés de professionnels eux mêmes peu impliqués dans la politique de la ville. Certains participants au groupes de travail constatent aussi que les formateurs sont eux mêmes quelquefois peu informés sur ce que l'on peut appeler les nouvelles questions sociales.

Enfin, il faut rappeler que les diplômes décernés par le ministère des affaires sociales certifient des compétences de base. Après cette formation initiale, il y a tout l'impact de la formation continue où les questions sur le développement social sont proposées.

Quels objectifs pour le travail social ?

Le Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (CTPS) a mené une réflexion sur les relations entre la prévention spécialisée, la politique de la ville et le développement communautaire. Ces travaux ont montré qu'il n'y avait pas toujours intérêt à vouloir tirer l'une des fonctions vers l'autre et que la pertinence consistait à interroger les deux. Ils montrent également qu'on ne peut pas repenser le travail social sans s'interroger, en même temps, sur les évolutions récentes de la société dans son ensemble, car les politiques mises en œuvre aujourd'hui ne sont plus les mêmes que celles qui ont fondé le travail social.

Si l'on prend comme exemple les politiques concernant les jeunes, on est passé, au cours de ces vingt à trente dernières années, d'une problématique d'éducation à une problématique d'insertion pour s'orienter de plus en plus, aujourd'hui, vers des problématiques de médiation. Or chacun de ces choix véhicule une représentation de la société qu'il faut interroger. Le projet éducatif, correspond davantage à une socialisation des jeunes. La problématique de l'insertion, les renvoie à l'obligation d'avoir un projet individuel. Enfin, la logique de médiation, qui tente de s'imposer aujourd'hui, implique un renoncement à une société conçue comme un tout. Aujourd'hui, la notion de «lien social» est devenu la pierre angulaire de l'intervention sociale. Mais que dit-on des enjeux de production d'une appartenance et d'une reconnaissance sociales ? Or les politiques actuelles ne semblent pas avoir été construites sur ces questions. C'est dire que le travail social renvoie obligatoirement à un projet politique et à des valeurs. Mais aussi à des méthodes et des outils d'intervention, ne serait-ce que pour le diagnostic initial, qui contribuent à la manière dont on regarde la société.

La prévention spécialisée est restée centrée sur son projet fondateur, à savoir l'action éducative. Si elle a pu être contestée à un moment donné, notamment lors de la décentralisation, on constate aujourd'hui, dans de nombreux départements, le développement de réflexions d'ordre sociétal sur la jeunesse qui replace l'action éducative au centre de l'intervention publique auprès des jeunes. Même si la prévention spécialisée présente des spécificités par rapport à l'intervention sociale prise dans sa globalité, cette interrogation peut concerner le travail social dans son ensemble. Il y a un enjeu à retrouver une dynamique éducative au travail social. Mais cela passe par la reconstruction d'un projet politique. Une

fois celui-ci défini, la clarification des rapports entre politique de la ville et travail social sera plus facile à mener.

Cette question sur les objectifs du travail social à redéfinir est d'actualité si l'on se réfère aux différents groupes de travail récemment mis en place sur le travail social (Conseil supérieur du Travail Social, Délégation interministérielle à la famille, Délégation interministérielle à la ville, recherche de la MIRE, etc.) et aux travaux engagés par l'ODAS et l'A.D.F. C'est aussi une des priorités que les membres du groupe de travail ont tenu à affirmer.

Groupe «Travail social et politique de la ville» Compte rendu de la réunion du 23 mars 2000

En ouverture de réunion, Mme Brevan remercie M. Jacques Ladsous, Vice-président du Conseil Supérieur du Travail Social (CSTS), pour sa participation aux travaux du groupe et l'invite à donner son point de vue par rapport aux rapports entre travail social et politique de la ville. Le début de cette réunion est aussi consacré à l'audition de M. Allouache sur l'implication des animateurs, l'une des composantes du travail social, dans la politique de la ville.

Les réflexions du CSTS

M. Ladsous présente le CSTS et rappelle qu'il a été créé par décret en date du 17 juillet 1984. Le Conseil supérieur, présidé par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, est chargé de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministère ayant en charge l'action sociale, en ce qui concerne les problèmes touchant la formation et l'exercice professionnel du travail social. Des groupes de travail sont constitués auprès du Conseil supérieur afin de préparer des rapports sur les questions pour lesquelles le ministre demande l'avis du Conseil. Depuis la création de cette instance, les groupes de travail ont alimenté une réflexion qui ont éclairé les pratiques professionnelles. On peut citer plus particulièrement les rapports suivants : «*Intervention sociale d'intérêt collectif*» (1988), «*L'image des travailleurs sociaux*» (1995), «*Intervention sociale d'aide à la personne*» (1996).

Par rapport aux débats déjà engagés dans le groupe «Travail social et politique de la ville», M. Ladsous précise que, pour lui, tout comme pour les membres du CSTS, il ne peut y avoir d'intervention de réparation auprès des personnes sans lien avec le contexte dans lequel elles vivent. Le travail social ne peut se limiter à une logique d'assistance, car il y a nécessairement une nécessité d'accompagner les personnes pour qu'elles acquièrent pleinement leur statut de citoyen et pour éviter les pratiques ou les législations d'exception. Certes, au-delà de ce principe, les réalités de terrain peuvent être quelquefois un peu différentes et les personnels sociaux ne peuvent pas toujours résister aux injonctions de leurs employeurs. M. Ladsous rappelle, à ce sujet, une demande constante des travailleurs sociaux qui souhaitent ne pas être considérés comme de simples exécutants, car si on se cantonne à des tâches d'exécution, on n'est plus dans une logique de développement.

Le CSTS est actuellement surpris, voire même quelquefois irrité, d'entendre ou de lire que l'ère du travail social était finie et que les logiques territoriales ou la politique de la ville avaient contribué à cette situation. Le Conseil supérieur a un point de vue différent, même s'il estime nécessaire que les structures du travail social doivent évoluer et s'adapter en permanence aux nouvelles données. C'est pourquoi il observe avec intérêt le développement des emplois jeunes dans le secteur social, car dans son histoire le travail social a toujours évolué par le fait d'émergences de nouveaux besoins, de nouvelles pratiques et de nouveaux statuts. Mais, pour ce qui est des emplois-jeunes, le CSTS rappelle que la notion de compétence n'est pas suffisante pour légitimer de nouveaux emplois. Il est aussi nécessaire de veiller à la qualification des personnes qui les occupent et de garantir un statut pérenne.

Les évolutions du métier de l'animation

Monsieur Allouache, direction de la Jeunesse de la ville de Saint-Denis, a présenté son point de vue sur l'évolution du métier de l'animation socioculturelle. Il a rappelé comment, dans ce secteur, on est passé de la gestion de prestations de loisirs, avec notamment la gestion d'équipements, à des interventions de proximité et à une écoute de la demande des populations. La mise en oeuvre des dispositifs ville a été un des facteurs déclenchant de la

recomposition du métier d'animateur. Aujourd'hui, plus que par le passé, les animateurs prennent en compte la transversalité de leur intervention. Ils sont engagés dans des processus de diagnostic partagé avec d'autres catégories de professionnels. Une place plus importante est donnée à la démocratie participative, notamment à la demande des politiques. Le public a été élargi des jeunes aux familles et aux adultes. Et, là comme ailleurs, l'arrivée des jeunes des quartiers dans les «métiers de la ville» a été un facteur marquant de cette recomposition. S'agit-il pour autant de nouveaux métiers ? Il y a certainement mobilisation et appel à des compétences nouvelles, comme celles de la médiation par exemple, mais cela ne constitue pas pour autant un métier nouveau.

En même temps que se développait ce glissement de la gestion des loisirs vers des interventions de proximité sur un territoire donné, le métier de l'animation a connu un autre changement en passant en même temps d'une logique collective à une logique plus individuelle d'intervention pour des personnes qui vivent des situations personnelles difficiles. Bref, plus que par le passé, les animateurs sont dans une dialectique permanente entre logique de réparation individuelle et logique de développement social. Ce qui a obligé à repenser la formation des personnels d'animation pour qu'ils puissent intervenir en même temps sur ce double registre tout en résistant aux commandes, explicites ou implicites, de régulation sociale, même si les animateurs acceptent de tenir un rôle dans des moments de crise au niveau des quartiers.

En dépit de cet effort sur la qualification des animateurs, le métier connaît des difficultés liées notamment au statut des personnels et à leur mobilité à travers les différents secteurs de l'animation (culturel, sportif, social). Dans chacun de ces différents secteurs, il y a une revendication précise de la reconnaissance d'un métier, mais son exercice ne peut pas toujours s'étaler sur toute une vie professionnelle. C'est pourquoi il y a, actuellement, une forte demande de disposer de passerelles pour pouvoir transiter vers d'autres métiers au cours d'une carrière.

Au-delà de ce constat formulé pour les animateurs, il y a lieu de reconnaître l'usure des gens qui interviennent sur les quartiers. Ce phénomène n'est pas propre aux «métiers de la ville», d'autres professions le connaissent également, mais pour ce qui est des intervenants dans les quartiers il y a à développer les pratiques de reconnaissance des acquis et à en formuler les modalités et les exigences.

La construction des métiers du social

L'exposé sur les métiers de l'animation a conduit le groupe de travail à aborder la manière dont on construit les différents métiers qui, de par leur exercice, présentent des pratiques et des champs d'intervention communs. Or une des caractéristiques du travail social réside justement dans le fait que le métier de base peut s'exercer dans des secteurs d'activité très variés avec des possibilités, au moins formelles, de changer de secteur et ainsi de «se ressourcer». L'organisation de passerelles, via la formation, est un élément indispensable. Mais le système actuel de formation initiale des travailleurs sociaux n'est pas toujours adapté à la validation des acquis professionnels. C'est dire l'effort qui reste à faire dans ce domaine.

Pour la construction des métiers de l'intervention sociale, et compte tenu de la décentralisation, il est de plus en plus souhaité qu'il y ait des règles communes entre les différents départements pour l'architecture des professions et des formations. Quelles sont aujourd'hui les frontières entre les métiers d'éducateur spécialisé, d'assistante sociale ou de conseillère en économie sociale et familiale ? Les pratiques d'embauche dans les collectivités locales montrent qu'il y a de plus en plus une option qui est prise sur l'interchangeabilité de ces métiers. Or cette pratique ne fait pas pour autant l'unanimité de professionnels qui entendent marquer les différences. Certes il est nécessaire de distinguer ce qui fait le cœur de

chaque métier et de repérer les aspects qui leur sont communs. C'est l'option défendue par le ministère des affaires sociales. La généralisation des référentiels métier pour les professions de l'intervention sociale permettra certainement, à terme, de donner plus de lisibilité aux champs professionnels de l'intervention sociale, surtout que de nouveaux employeurs situés sur le champ de la lutte contre les exclusions ne repèrent pas toujours la spécificité des métiers auxquels ils font appel.

La question de la mobilité est à envisager sous ses différents aspects, la mobilité géographique en est un qu'il ne faut pas oublier. Or, si pour certains des nouveaux métiers, la légitimité d'intervention est construite sur des compétences liées à la bonne connaissance de l'environnement immédiat (le quartier), elle est un frein à la mobilité géographique. En changeant de commune ou de quartier, cette forme de légitimité ne peut plus être revendiquée. Le pire serait finalement d'assigner les intervenants sur le lieu de leur résidence. De même, sur un autre plan, la «fonctionnarisation» des leaders présente des limites, car si on gagne un professionnel qui connaît bien son quartier, on perd en même temps un interlocuteur possible.

Reconnaître le besoin de soutien individuel

Quels que soient les métiers intervenants dans les quartiers, le projet politique qui détermine leur intervention est l'élément primordial. Or, à ce niveau, la commande politique et les objectifs assignés restent assez souvent relativement flous, comme cela a déjà été largement développé au cours de la réunion précédente. La façon dont on embauche du personnel est, en principe, fonction du projet qu'on veut conduire.

Pour autant, appartient-il au groupe de travail de se substituer aux politiques et de définir ces objectifs ? Sans pour autant s'immiscer dans un tel choix, le groupe a reconnu que, face à cette question, il y avait aujourd'hui une convergence de différents acteurs, politiques et techniques, pour affirmer la nécessité de reconnaître le soutien individuel comme objectif à revaloriser pour le travail social et de ne pas le dissocier d'une prise en compte des problèmes qui relèvent d'une approche collective.

Charte éthique et déontologie

La précision d'objectifs pour le travail social n'est pas suffisante en soi. Le groupe a également insisté sur la nécessité d'une charte éthique et le rappel de la déontologie du métier pour les travailleurs sociaux, ou plus généralement pour les intervenants sociaux. Or la question de la déontologie n'est pas simple à aborder dès lors qu'on tient compte des réflexes corporatistes qui peuvent traverser les différents métiers de l'intervention sociale. La volonté d'observation partagée bute quelquefois sur la question du secret professionnel avancé par des travailleurs sociaux. Y a-t-il d'ailleurs un secret professionnel reconnu pour les travailleurs sociaux ou s'agit-il d'un abus de langage, donc de pouvoir, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une profession assermentée ? Bref, l'approche territoriale de l'action sociale, impliquant différents métiers et différents savoirs ou savoir-faire, passe par une clarification de la question du secret professionnel.

La charte éthique renvoie à d'autres problèmes : par exemple, comment oeuvrer dans une perspective de développement social en misant sur la participation lorsqu'une fraction importante des habitants des quartiers sont des étrangers qui n'ont pas accès à la citoyenneté politique. Ce type de question renvoie systématiquement à celle des liens entre les politiques et les travailleurs sociaux, sachant que la commande politique ce peut-être aussi, dans certains cas, la commande des électeurs, ce qui exclue de fait une partie des habitants.

L'absence de maîtrise d'ouvrage unique reste cependant un frein important. Sur certains quartiers, on assiste davantage à une enfilade de projets portés par différentes institutions qu'à l'élaboration, conjointe et négociée, d'un projet commun. C'est dire que pour les intervenants

sociaux la coordination est plutôt impossible en raison de cette absence de cohérence institutionnelle territoriale. Et pourtant là où un tel empilement de projets existe on parle aussi de développement social, au moins au niveau de l'image qu'on essaie d'en donner. Ce qui pose la question du développement social comme référence obligée ou comme pratique.

Le développement social correspond à un choix anthropologique et éthique. Souvent il s'agit plus d'une rhétorique que d'une pratique réelle. Un consensus existe sur ses finalités et pourtant, dans de nombreux cas, cela ne dépasse pas cette rhétorique et dans les faits cela ne fonctionne pas. Il y a lieu de s'interroger sur les raisons de ce hiatus entre ce qui est proclamé et affiché et ce qui est fait.

MISSION METIERS DE LA VILLE

Compte-rendu de la Réunion du 17 MAI 2000

Interroger les métiers de l'aménagement urbain Dans leur rapport à la politique de la ville

En introduction, Mme BREVAN rappelle que si la réflexion sur les métiers de l'aménagement urbain ne constituera pas l'axe essentiel du rapport d'étape, elle se poursuivra, dans le cadre d'une réflexion permanente sur les métiers de la ville.

1) de la difficulté à définir les métiers de l'aménagement urbain

Alors que la réunion portait sur les métiers, les tentatives de définition du ou des métier(s) ont été très restreintes (le concepteur doit-il " dessiner du juridique " (M. PANNERAI), ou l'enjeu est-il plutôt de " juridiciser le dessin " (M. HUET)).

M. HUET a insisté sur la refonte des métiers en cours, l'évolution des disciplines, qui seront encore amené à évoluer avec la construction européenne. " Si les métiers de l'aménagement sont différents les uns des autres, ils font en revanche partie de la même fonction : il y a un portage commun des métiers ayant des origines différentes ". Mme BREVAN observe qu'il est difficile de définir un métier si les concepts de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sont eux-même mal définis.

2) De fait, la rapidité à se positionner sur les formations est paru révélateur de cette délicatesse à définir les métiers. C'est encore les formations qui apparaissent comme les plus faciles à qualifier et à modifier :

Autour d'un rapprochement entre la formation et la pratique professionnelle, soit par le biais de stages (M. PANNERAI), soit par des contacts (forum) entre étudiants et professionnels (M. GODARD).

Autour de l'idée d'un enseignement de base commun aux métiers de l'aménagement urbain, portant sur l'acquisition d'une " culture architecturale et urbaine ". Mais faut-il en faire un socle commun inter-formations et préalable au niveau du 1^{er} cycle (M. HUET) ou une formation complémentaire et professionnalisante de type DESS et bientôt mastère (M. GODARD).

3) Un milieu professionnel à fluidifier : désenclaver les cultures et les métiers

Il existe un déficit de fluidité, un problème d'enkystage des métiers sur certaines activités ou niches d'exercice (Mme BREVAN). M. SERIZIER insiste sur la nécessité de développer la circulation organisée des métiers et de mieux connecter les réseaux professionnels.

4) La spécificité des territoires en difficulté, traités par la politique de la ville, n'est pas apparue comme déterminante dans l'exercice des métiers de l'aménagement urbain.

Si les territoires en difficulté présentent des spécificités particulières (Mme CLAPIER), demandant quelques compétences spécifiques et pointues (juridiques et financières en particulier), l'exercice du métier n'est pas, de façon générale, très éloigné de l'exercice dans la ville conventionnelle (M. DAMBRINE, M. PANNERAI).

En revanche, les territoires en difficulté souffrent plus des incohérences inhérentes au métier en général. Elles sont d'ailleurs identifiées pour certaines depuis longtemps (confusion des rôles dans la maîtrise d'ouvrage), sans grande évolution à ce jour (Mme BREVAN).

5) Ce n'est pas tant sur le cœur de métier qui doit évoluer, que l'organisation des fonctions et la division du travail

M. HUET observe que l'enjeu se situe plus dans l'organisation des fonctions et dans la définition du travail de chacun des acteurs ou des métiers. Parmi les problèmes identifiés :

Affirmer la séparation et l'équilibrage des fonctions. Il y a une confusion des rôles quand un seul organisme cumule les fonctions de diagnostic, définition et mise en œuvre du projet, en particulier les SA d'HLM qui n'en réfèrent à personne pour décider de l'évolution des morceaux de ville qu'elles maîtrisent (Mme BREVAN, M. HUET). M. DAMBRINE, tout en rappelant qu'un opérateur HLM est soumis aux contraintes croisées des élus et de l'Etat (en plus du CA, le cas échéant), précise qu'un bon équilibre est atteint quand le partage des rôles en fonction du tryptique politique/opérateur/aménageur est respecté et équilibré.

Retravailler le chaînage du (des) projet(s). M. PANNERAI rappelle le danger à penser en terme de système fermé : diagnostic => projet => mise en œuvre, car il faut avoir la possibilité de tester les projets, de faire des aller-retour, c'est d'ailleurs la limite du système de concours (Mme BREVAN).

Intégrer les questions de gestion dans la conception des projets (Mme CLAPIER), ce qui renvoie à la question du rapport à l'utilisateur, son écoute et à sa prise en compte (M. HUET). M. GODARD rappelle que l'évolution du métier va, dans ses grandes tendances, de l'investissement vers la gestion, le service, le fonctionnement, avec le développement d'un fort rapport à l'utilisateur.

6) Le déficit de la maîtrise d'ouvrage est largement pointé

Dans le diagnostic, où une censure est fortement développée chez la plupart des acteurs de l'aménagement urbain, dans leurs attendus, en particulier sur les territoires en difficulté. Personne ne va jusqu'au bout de sa logique, tant la confrontation paraît ou serait ingérable ?

Dans la conception des projets : chez les bailleurs HLM, dont la gestion unitaire et centralisée est critiquée (M. PANNERAI), et dont la réflexion est limitée autour de l'habitat (Mme CLAPIER), chez les aménageurs, pour lesquels la culture de projet est loin d'être rentrée dans les mœurs face à une très forte culture du bilan d'opération (M. SERIZIER), chez les élus, dont la durée de vision politique (6 à 12 ans maxi), n'est pas à la hauteur de la vision de projet

urbain (de 15 à 20 ans, en particulier pour les territoires en politique de la ville) (M. DAMBRINE).

Dans la compétence de direction de projet, qui, observe M. BAZIN, est fortement déficitaire, dans les villes (y compris les grandes), les HLM, et la construction des agglomérations.

Mais le problème le plus évident vient de la fragmentation de la maîtrise d'ouvrage. Le point le plus intéressant étant que l'ensemble des participants a remis en cause la maîtrise d'ouvrage, sans jamais pointer le même maître d'ouvrage : HLM, Etat (quel service dans l'Etat), ville (politique, techniciens, ceux-ci exerçant parfois la maîtrise d'ouvrage à la place du politique...). Une réelle confusion existe pour savoir qui est ou sont le(s) maître(s) d'ouvrage sur un territoire, et par suite qui se positionne dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le relais de la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, etc.

7) A l'inverse, en parallèle, ou en conséquence, une forte demande de profils manager émerge

Peu importe qu'il soit de formation urbaine ou autre (?), en revanche, il lui faut de solides capacités de négociation, d'animation, de compréhension du spatial et du quotidien (Mmes BREVAN & CLAPIER, M. DAMBRINE). M. BAUNARD insiste sur la nécessité d'organiser la reconnaissance et le cadre professionnel de ce type de métier.

8) Des compétences spécifiques sont à développer, des métiers à encourager

Déficit unanimement reconnu dans la capacité de diagnostic des territoires, qui apparaît comme un problème majeur de la politique de la ville. Plus précisément, quatre besoins émergent :

- Mieux lire la vie quotidienne
- Mieux lire le spatial
- Mieux poser les bonnes questions
- Mieux prendre en compte les autres projets

Développer les compétences d'animation et les capacités d'écoute de la population.

Développer les métiers de l'ingénierie financière

Développer les métiers du droit, à l'articulation entre droit public et droit privé

En conclusion, Mme BREVAN précise que les contributions écrites sont les bienvenues et seront annexées au rapport.

La réflexion reprendra à l'automne, autour des formations initiale et continue, de la constitution de réseaux, et de la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage.

Enquête du CNFPT
Sur les emplois territoriaux-mars 2000

- Tableaux de répartition des effectifs par secteur d'activité et pour le secteur de la politique de la ville
- Méthodologie d'enquête

Estimations pour le secteur " Politique de la ville"

*Enquête Effectifs des
collectivités - Filière
technique*

	Concernan t l'ensemble du secteur					Concernant la filière technique dans le secteur						
	Taux de présence du secteur	Effectif dans le secteur	Poids du secteur	Eff. Emploi aidé	Part de l'Emploi aidé	Effectif de la filière technique	Poids de la filière technique	Catég. A		Catég. B		Catég. C
								Eff.	%	Eff.	%	Eff.
Communes 0-2500 hbs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Communes 2500-5000 hbs	1,2%	23	0,0%	23	100,0%	-	-	-	-	-	-	-
Communes 5000-10000 hbs	18,1%	333	0,4%	210	63,1%	-	-	-	-	-	-	-
Communes 10000-20000 hbs	45,3%	857	0,6%	518	60,4%	56	6,5%	14	25,0%	-	-	42
Communes + 20000 hbs	69,4%	3 793	0,7%	1 450	38,2%	306	8,1%	30	9,8%	11	3,6%	264
Ensemble Commune	1,9%	5 006	0,5%	2 201	44,0%	362	7,2%	44	12,2%	11	3,0%	306
Départements	39,0%	468	0,3%	120	25,6%	-	-	-	-	-	-	-
Régions	42,0%	44	0,5%	0	0,0%	2	4,5%	2	100,0%	-	-	-
Communautés urbaines	62,5%	63	0,2%	5	7,9%	3	4,8%	1	33,3%	2	66,7%	-

Communauté de communes	1,9%	102	1,7%	88	86,3%	14	13,7%	-	-	14	100,0%	-
Districts urbains	19,3%	132	0,8%	38	28,8%	5	3,8%	5	100,0%	-	-	-
Communautés de villes	50,0%	102	9,3%	75	73,5%	7	6,9%	7	100,0%	-	-	-
SAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Ensemble des collectivités*	2,1%	5 917	0,5%	2 527	42,7%	393	6,6%	59	15,1%	27	6,9%	306

* Hors OPHLM, SIVU, SIVOM, Districts ruraux

Observa
toire-
Prospec
tive-
Répartit
ion par
pôle de
compéte
nce

	B	C	D	E	F	G	H	
		Eff sect	Eff EA sect	Eff tech	Eff tech A	Eff tech B	Eff tech C	
	Eff_tot	EFF	EA	EFF_T	EFF_T A	EFF_T B	EFF_T C	Som A B C
Communes 0-2500 hbs	177 990	0	0	0	0	0	0	0

Communes 2500-5000 hbs	76 286	23	23	0	0	0	0	0
Communes 5000-10000 hbs	93 066	333	210	0	0	0	0	0
Communes 10000-20000 hbs	138 602	857	518	56	14	0	42	56
Communes + 20000 hbs	512 014	3 793	1 450	306	30	11	264	305
Ensemble Commune	997 958	5 006	2 201	362	44	11	306	361
Départements	153819	468	120	0	0	0	0	0
Régions	9 233	44	0	2	2	0	0	2
Communautés urbaines	25 234	63	5	3	1	2	0	3
Communauté de communes	5 833	102	88	14	0	14	0	14
Districts urbains	15 854	132	38	5	5	0	0	5
Communautés de villes	1 098	102	75	7	7	0	0	7
SAN	3 236	0	0	0	0	0	0	0
Ensemble	1 212 265	5 917	2 527	393	59	27	306	392

	Nb coll	eff présence
Ensemble Commune	36676	696,844
Départements	100	39
Régions	26	10,92
Communautés urbaines	12	7,5
Communauté de communes	1349	25,631
Districts urbains	94	18,142
Communautés de villes	5	2,5
SAN	9	#VALEUR!
	38271	#VALEUR!

Ensemble des coll #VALEUR!

**Répartition des effectifs
territoriaux par secteur d'activité
- Lecture en ligne ***

	Concernant l'ensemble du secteur			Concernant la filière technique dans le secteur							
	Effectif dans le secteur	Eff. Emploi aidé	Part de l'Emploi aidé dans le secteur	Effectif de la filière technique	Poids de la fil. Tech dans le secteur	Catég. A		Catég. B		Catég. C	
						Eff.	%	Eff.	%	Eff.	
Patrimoine bâti	134 855	15 915	11,8%	98 162	72,8%	1 460	1,5%	4 383	4,5%	91 968	9
Infrastructures et réseaux divers	105 814	9 603	9,1%	89 231	84,3%	1 452	1,6%	4 876	5,5%	82 192	9
Espaces verts	64 966	14 532	22,4%	48 494	74,6%	326	0,7%	2 004	4,2%	45 610	9
Jeunesse et éducation	194 774	18 796	9,7%	39 039	20,0%	45	0,1%	417	1,1%	38 177	9
Ateliers et matériels	41 569	2799	6,7%	34 255	82,4%	237	0,7%	1 663	4,9%	32 344	9
Restauration collective	55 679	5662	10,2%	32 547	58,5%	25	0,1%	385	1,2%	32 023	9
Sport	48 815	5 841	12,0%	23 511	48,2%	78	0,3%	471	2,0%	22 731	9
Collecte et gestion des déchets	20 550	2462	12,0%	17 785	86,5%	148	0,8%	539	3,0%	17 098	9
Eau et assainissement	14 683	621	4,2%	12 552	85,5%	621	5,0%	1 573	12,6%	10 339	8
Culture	93 634	10 444	11,2%	11 621	12,4%	69	0,6%	418	3,6%	11 070	9
Social	110 775	6 905	6,2%	8 571	7,7%	47	0,6%	78	0,9%	8 416	9
Affaires juridiques et administratives	76 582	4 497	5,9%	6 366	8,3%	360	5,7%	572	9,1%	5 384	8
Equipe de direction	25 094	447	1,8%	6 318	25,2%	2 031	32,4%	1 574	25,1%	2 659	4
Urbanisme et aménagement	13 142	666	5,1%	4 894	37,2%	1 276	26,6%	1 707	35,6%	1 807	3
Population	24 781	1 407	5,7%	4 702	19,0%	10	0,2%	95	2,0%	4 573	9
Transports et déplacements	6 715	429	6,4%	3 764	56,1%	333	8,0%	498	12,0%	3 308	7

Informatique et traitement information	8 806	761	8,6%	3 562	40,4%	1 034	29,0%	1 604	45,0%	923	2
Sécurité	41 347	4 187	10,1%	3 370	8,2%	48	1,4%	255	7,6%	3 059	9
Environnement	6 409	3 141	49,0%	1 883	29,4%	399	21,3%	490	26,1%	989	5
Communication	12 540	1 851	14,8%	1 845	14,7%	13	0,7%	154	8,4%	1 671	9
Laboratoires	4 716	116	2,5%	1 558	33,0%	252	16,1%	438	28,0%	872	5
Action économique et développement local	8 380	1 193	14,2%	1 235	14,7%	194	15,7%	62	5,0%	978	7
Personnel et ressources humaines	20 930	768	3,7%	1 200	5,7%	57	4,8%	183	15,3%	959	8
Santé	18 295	341	1,9%	779	4,3%	15	1,9%	178	22,8%	587	7
Autres	1 655	14	0,8%	590	35,6%	16	6,0%	10	3,7%	242	9
Gestion financière et comptabilité	21 046	697	3,3%	529	2,5%	65	12,3%	73	13,8%	391	7
Politique de la ville	5 917	2 527	42,7%	393	6,6%	59	15,1%	27	6,9%	306	7
Logement	2 364	160	6,8%	212	9,0%	63	29,2%	39	18,1%	114	5
Formation professionnelle	3 110	278	8,9%	166	5,3%	9	5,4%	18	10,8%	140	8
Ensemble des secteurs	1 187 943	117 060	9,9%	459 134	39%	10 742	2,3%	24 784	5,4%	420 930	9

* Dans ce tableau, les pourcentages présentés sont à interpréter en ligne, c'est-à-dire qu'il représente la part d'un indicateur par rapport au nombre d'agent travaillant dans la secteur concerné.

Dans le secteur Patrimoine bâti, 11.8% des emplois sont des emplois aidés. 72.8% des emplois du secteurs sont des emplois de la filière technique.

Sur 98 162 emplois de la filière technique de ce secteur, 1.5% sont de catégorie A, 4.5% de catégorie B et 94% de catégorie C.

Répartiti ons des effectifs territoria ux par secteur

**d'activité
- Lecture
en
colonne ***

	Concernant le secteur				Concernant la filière technique dans le secteur						
	Effectif dans le secteur	Poids du secteur	Eff. Emploi aidé	Part de l'Emploi aidé	Effectif de la filière technique	Poids de la fil. Tech	Catég. A		Catég. B		Catég. C
							Eff.	%	Eff.	%	Eff.
Patrimoine bâti	134 855	11,10%	15 915	13,6%	98 162	21,4%	1 460	14%	4 383	18%	91 96
Infrastructures et réseaux divers	105 814	8,70%	9 603	8,2%	89 231	19,4%	1 452	14%	4 876	20%	82 19
Espaces verts	64 966	5,40%	14 532	12,4%	48 494	10,6%	326	3%	2 004	8%	45 61
Jeunesse et éducation	194 774	16,10%	18 796	16,1%	39 039	8,5%	45	0%	417	2%	38 17
Ateliers et matériels	41 569	3,40%	2799	2,4%	34 255	7,5%	237	2%	1 663	7%	32 34
Restauration collective	55 679	4,60%	5662	4,8%	32 547	7,1%	25	0%	385	2%	32 02
Sport	48 815	4,00%	5 841	5,0%	23 511	5,1%	78	1%	471	2%	22 73
Collecte et gestion des déchets	20 550	1,70%	2462	2,1%	17 785	3,9%	148	1%	539	2%	17 09
Eau et assainissement	14 683	1,21%	621	0,5%	12 552	2,7%	621	6%	1 573	6%	10 33
Culture	93 634	7,70%	10 444	8,9%	11 621	2,5%	69	1%	418	2%	11 07
Social	110 775	9,10%	6 905	5,9%	8 571	1,9%	47	0%	78	0%	8 41
Affaires juridiques et administratives	76 582	6,30%	4 497	3,8%	6 366	1,4%	360	3%	572	2%	5 38
Equipe de direction	25 094	2,10%	447	0,4%	6 318	1,4%	2 031	19%	1 574	6%	2 65
Urbanisme et aménagement	13 142	1,10%	666	0,6%	4 894	1,1%	1 276	12%	1 707	7%	1 80

Population	24 781	2,00%	1 407	1,2%	4 702	1,0%	10	0%	95	0%	4 57
Transports et déplacements	6 715	0,60%	429	0,4%	3 764	0,8%	333	3%	498	2%	3 30
Informatique et traitement information	8 806	0,70%	761	0,7%	3 562	0,8%	1 034	10%	1 604	6%	92
Sécurité	41 347	3,40%	4 187	3,6%	3 370	0,7%	48	0%	255	1%	3 05
Environnement	6 409	0,50%	3 141	2,7%	1 883	0,4%	399	4%	490	2%	98
Communication	12 540	1,00%	1 851	1,6%	1 845	0,4%	13	0%	154	1%	1 67
Laboratoires	4 716	0,40%	116	0,1%	1 558	0,3%	252	2%	438	2%	87
Action économique et développement local	8 380	0,70%	1 193	1,0%	1 235	0,3%	194	2%	62	0%	97
Personnel et ressources humaines	20 930	1,70%	768	0,7%	1 200	0,3%	57	1%	183	1%	95
Santé	18 295	1,50%	341	0,3%	779	0,2%	15	0%	178	1%	58
autres	1 655	0,10%	14	0,0%	590	0,1%	16	0%	10	0%	24
Gestion financière et comptabilité	21 046	1,70%	697	0,6%	529	0,1%	65	1%	73	0%	39
Politique de la ville	5 917	0,50%	2 527	2,2%	393	0,1%	59	1%	27	0%	30
Logement	2 364	0,20%	160	0,1%	212	0,0%	63	1%	39	0%	11
Formation professionnelle	3 110	0,30%	278	0,2%	166	0,0%	9	0%	18	0%	14

Ensemble des secteurs	1 187 943	98%	117 060	100%	459 134	100%	10 742	1	24 784	1	420 93

*Dans ce tableau, les pourcentages présentés sont à interpréter en ligne, c'est à dire qu'il représente la part d'un indicateur par rapport au nombre d'agent travaillant dans le secteur concerné. Dans le secteur Patrimoine bâti, 11,8% des emplois sont des emplois aidés. 72,8% des emplois du secteur sont des emplois de la filière technique.

Sur 98 162 emplois de la filière technique de ce secteur, 15% sont de catégorie A, 45% de catégorie B et 94% de catégorie C.

I. Précisions méthodologiques :

L'objectif de cette étude était d'une part de fournir une répartition des effectifs territoriaux selon 28 grandes familles professionnelles, et d'autre part de connaître les services délégués par les collectivités. Pour ce faire, un questionnaire a été administré par courrier à un échantillon de collectivités, à l'attention du service des ressources humaines.

Le champs de l'enquête et la population étudiée :

Le champs de cette étude porte sur : **les communes (hors Paris), les conseils régionaux, les conseils généraux et les structures intercommunales suivantes (communautés urbaines, communautés de communes, districts urbains, communautés de villes, SAN).**

Ne sont donc pas couverts par cette enquête : les établissements publics départementaux, les services départementaux d'incendie, les centres de gestion, le CNFPT, les CCAS, les caisses des écoles, les districts ruraux, les syndicats de communes à vocation multiple, les syndicats de communes à vocation unique, les caisses de crédit municipal, les OPHLM, les OPAC, ainsi que les autres établissements publics locaux à caractères administratifs et les autres établissements publics locaux à caractère industriel et commercial.

Sont concernés par l'enquête l'ensemble des titulaires, stagiaires, contractuels de droit public (y compris les assistantes maternelles non titulaires) hors vacataires et saisonniers, ainsi que les emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes) hors apprentis.

Un questionnaire approprié selon le type de collectivité :

✓ La répartition des effectifs territoriaux par grandes familles professionnelles a été abordé différemment selon le type de collectivité.

Pour les « grandes » collectivités (communes de plus de 2 500 habitants, conseils généraux, conseils régionaux, structures intercommunales), les informations demandées concernent la répartition des effectifs agrégés par secteurs professionnelles. Pour chaque secteur, elles se déclinent en : effectif global, effectif emploi aidé, effectif technique, effectif technique catégorie A, B et C. Il a également été demandé à ces collectivités de joindre un organigramme à leur questionnaire.

Pour les « petites » collectivités (communes de moins de 2 500 habitants), une approche non agrégée des effectifs a été préférée. Les informations demandées concernent chaque agent de la commune et portent sur : le temps de travail, les principales missions du poste, si l'agent est titulaire ou pas, s'il s'agit d'un emploi aidé, ainsi que sur la catégorie (A, B ou C) s'il s'agit d'un emploi de la filière technique.

✓ Les services délégués ont été abordés de façon commune, quel que soit le type de collectivité : recensement des services délégués par la collectivité et des organismes délégataires (SIVOM/SIVU, EPCI, SEM ou société privée) auxquels s'adressent la collectivité pour le service concerné.

Deux types de questionnaires ont été administrés, selon le type de collectivité (« grande » ou « petite »), à un échantillon national représentant au mieux l'emploi de la filière technique.

L'échantillonnage : 80% de l'emploi territorial représenté

Concernant les collectivités stricto sensu (communes, départements, régions) :

L'essentiel des emplois techniques étant dans les communes, nous avons constitué un échantillon:

- représentatif de ce type de collectivité afin de rendre compte de leur diversité de taille;
- stratifié, permettant d'appréhender la taille des services et donc la plus ou moins grande polyvalence des agents.

Les départements et régions sont enquêtées de façon exhaustive.

Concernant les structures intercommunales :

Il existait, en 1995: 2486 SIVOM employeurs de 9167 agents de la filière technique et 16556 SIVU employeurs de 17748 agents. Soit un total de 19042 syndicats intercommunaux, employeurs de 26915 agents de la filière technique. Pour l'année 1995, cela représente 4.4% de la totalité des emplois techniques.

Cette intercommunalité étant essentiellement à vocation de gestion, les métiers des agents des syndicats intercommunaux ne diffèrent pas sensiblement de ceux des agents affecté dans les communes.

Les structures intercommunales à fiscalité propre sont nombreuses et variées. Nous avons donc, comme pour les communes et selon les types d'EPCI, stratifié l'échantillonnage des communautés de communes et des districts ruraux.

L'échantillon est donc formé d'un total de 1340 collectivités (1029 communes + 100 départements + 26 régions + 185 EPCI) représentant 87% de l'emploi technique, comme le présente le tableau ci-dessous :

	Nbre de collectivité	Taille échantill	Taux de sondage
Communes de 0 à 1 000 habitants	28 338	30	1/1000
Communes de 1 000 à 2 500 habitants	4 839	50	1/100
Communes de 2 500 à 5 000 habitants	1 740	90	1/20
Communes de 5 000 à 10 000 habitants	901	302	1/3
Communes de 10 000 à 20 000 habitants	451	150	1/3
Communes de plus de 20 000 habitants	407	407	1/1
Départements	100	100	1/1
Régions	26	26	1/1
Communautés urbaines	12	12	1/1
Communautés de communes	1 349	65	1/20
Districts urbains	94	94	1/1
Communautés de ville	5	5	1/1
Syndicat d'Agglomération Nouvelle	9	9	1/1

Taux de réponses à l'enquête : 54% des collectivités interrogées ont répondu

***Le taux de réponse global à l'enquête est de 54% (725 collectivités ont répondu au questionnaire).
Ce taux varie selon le type de collectivité, passant de 73% pour les communes de 0 à 1000 hbs à 44% pour les communes de plus de 20 000 hbs.***

	Taux de	Nbre de coll.
Communes de 0 à 1 000 habitants	73%	22
Communes de 1 000 à 2 500 habitants	72%	36
Communes de 2 500 à 5 000 habitants	63%	57
Communes de 5 000 à 10 000 habitants	52%	156
Communes de 10 000 à 20 000 habitants	47%	75
Communes de plus de 20 000 habitants	44%	183
Départements	54%	54
Régions	58%	15
Communautés urbaines	67%	8
Communautés de communes	82%	53
Districts urbains	61%	58
Communautés de ville	80%	4
Syndicat d'Agglomération Nouvelle	44%	4
Ensemble des collectivités	54%	725

Redressement des résultats :

Les résultats ont été redressés selon l'effectif total (hors emplois aidés) de la collectivité par rapport aux données de l'Insee « *Les effectifs des collectivités territoriales* » (données au 31/12/1995) ²¹.

Deux méthodes de redressement ont été appliquées :

* les communes et les structures intercommunales ayant répondues à l'enquête ont été pondérées²² afin de représenter la totalité des effectifs territoriaux de ces collectivités (998 000 agents pour les communes et 51 300 agents pour les structures intercommunales).

* pour les départements et les régions qui n'ont pas répondu à l'enquête, des effectifs moyens leurs ont été affectés.

Après redressement, les résultats de cette enquête représente la totalité des effectifs territoriaux (hors vacataires et saisonniers) **des collectivités concernées par l'enquête** (les communes - hors Paris -, les conseils régionaux, les conseils généraux et les structures intercommunales suivantes - communautés urbaines, communautés de communes, districts urbains, communautés de villes, SAN -), **c'est-à-dire 1 212 000 agents (ce qui représente 80% de l'emploi territorial total).**

²¹ Un taux de variation a été appliqué à ces données afin de prendre en compte l'évolution des effectifs territoriaux entre 1996 et 1999.

²² Pour les communes répondantes, les coefficients de pondération ont été obtenus après stratification à posteriori selon la strate démographiques et la tranche d'effectif salarié et ils ont été calculés avec la « méthode du quotient ». Pour les structures intercommunales répondantes, les coefficients de pondération ont été calculés avec la « méthode du quotient ».

Introduction

Rappel de la commande :

- Évolution des équipes 1998/2000
- Évolution des effectifs
- Fonctions
- Portage de l'équipe
- Position du responsable de l'équipe
- Statut des membres de l'équipe
- Date d'embauche
- Nous avons rajouté une interrogation sur les salaires

Méthode

Nous sommes partis de l'échantillon constitué par les 205 équipes qui avaient répondu à notre questionnaire en 1998.

Sur ces 205 équipes 1998, nous avons obtenu 160 retours exploitables du fait :

- du temps très court de l'enquête
- de sites qui n'ont pas répondu du fait des congés du responsable ou plus souvent des incertitudes liées à l'élaboration des nouveaux dispositifs dans un contexte nouveau
- une impossibilité matérielle de réaliser l'enquête sur le Nord-Pas-de-Calais

Nous estimons que les 160 réponses constitueront un échantillon de bonne qualité qui permet une représentation de l'ensemble des régions, sauf Nord-Pas-de-Calais, un équilibre entre petits, moyens sites et grandes villes.

Le bon accueil qui nous a été fait exprime des attentes fortes sur les conclusions du rapport de Madame Brévan et Monsieur Picart pour renforcer, légitimer, valoriser les fonctions exercées par les professionnels de la Ville.

Nous n'avons pas induit une définition d'équipe pré-établie pour laisser nos interlocuteurs exprimer leur propre vision.

Point important

La limite de cette photographie prise en juin 2000, est qu'elle tente de figer une image en mouvement alors que la cristallisation n'est pas toujours réalisée.

Parfois, la photo est impossible à prendre.

Plus souvent, elle révèle l'image ancienne d'équipes qui vont être redéfinies.

Parfois encore, l'image nette révèle les tendances à l'œuvre en filigrane (ex. évolution des articulations des dispositifs d'aggl / ville/ proximité)

Concernant les salaires, les données sont à relativiser du fait de l'importance des non-réponses qui empêchent une vision précise.

Effectifs des équipes

Total comparé des effectifs 98/2000

			1998		2000		Evolu
			Eff	%	Eff	%	
Total des effectifs 1998			418				
Total des effectifs 2000			710				
							+ 70%

		1998		2000		Evolu
		Eff	%	Eff	%	
1		30	25%	25	16%	-17%
2 à 3		60	50%	63	39%	5%
4 à 5		14	12%	31	19%	121%
> 5		15	13%	41	26%	173%
Total		119	100%	160	100%	34%

Etoffement des équipes :

- Moins d'équipes de 1 personne
- Plus d'équipes de plus de 2 personnes
- Beaucoup plus d'équipes de plus de 4 personnes
- Plus d'équipes sur les mêmes sites :
 - Les 160 réponses de 2000 correspondent à 119 équipes en 1998 sur les mêmes sites
 - Ex. : Rennes nouvelle équipe sur St-Jacques
 - Ex. : Agglomération de Creil (Oise) : 98 : 2 équipes / 2000 : 4 équipes

Ex. : Emergence des équipes d'agglomérations (Nantes)

- L'effet relatif des emplois jeunes : 101/250 nouveaux effectifs
- L'effet équipes partenariales

Ex. Brest / Besançon

Groupes N°1 à égalité

- La figure classique du chef de projet (quartier ou ville)

Effectifs par fonction

	Eff.	%
1 - Responsable CV	27	4%
2 - Chef de projet	158	22%
3 - Agent de développement	91	13%
4 - Chargé de mission thématique	135	19%
5 - Assistant	30	4%
6 - Secrétaire	111	16%
7 - autres	158	22%
Total	710	100%

- L'émergence forte de nouvelles fonctions (autres) dans les nouvelles équipes Contrat de Ville 2000
Ces nouvelles fonctions sont très diverses dans leurs intitulés : *agent de médiation, agent de prévention, coordinateur de prévention, chargé de quartier, chargé de l'observatoire social urbain, animateur vie associative ou démocratie locale, assistant sportif, chargé de communication, chargé d'opération, chargé de gestion de proximité etc.*
Ces nouvelles fonctions sont assurées à 40 % par des emplois jeunes dans la logique " nouveaux emplois – nouveaux services ", mais, à 60 % par des statuts plus classiques.

Groupe N°2 à égalité

- Les chargés de mission thématique sur l'ensemble des thématiques prioritaires portées par chaque équipe.
- L'ensemble constitué par les secrétaires et les assistants des équipes dont on sait l'importance pour structurer l'organisation et le suivi au quotidien.

Groupe N°3

Les agents de développement qui continuent à être recrutés fortement dans les embauches de 1999-2000

Portage de l'équipe

Les villes portent directement les équipes à 47 %

Portage de l'équipe

	Eff.	%
1 - Communauté d'agglomération	10	7%
2 - Communauté urbaine	6	4%
3 - Ville	69	47%
4 - Association	18	12%
5 - SEM	2	1%
6 - GIP	1	1%
7 - Bureau d'études	1	1%
8 - Autres	7	5%
9 - District	4	3%
10 - Communauté de communes	1	1%
11 - CCAS	1	1%
1 et 3	3	2%
2 et 3	19	13%
3 et 4	2	1%
3 et 9	2	1%
3 et 7	1	1%
3 et 10	1	1%
Total	148	100%

Portage de l'équipe (groupé)

	Eff.	%
1 - Communauté d'agglomération		
2 - Communauté urbaine	21	14%
9 - District		
10 - Communauté de communes		
3 - Ville	70	47%
11 - CCAS		
4 - Association	18	12%
5 - SEM	2	1%
6 - GIP	1	1%
7 - Bureau d'études	8	5%
8 - Autres		
Portage mixtes	28	19%
Total	148	100%

Emergence forte des portages EPCI et des portages mixtes

- Nantes : Communauté urbaine + ville
- Rennes et Rouen : Communauté d'agglomération + ville
- Troyes : Communauté d'agglomération + ville + Association

- St Dié : Ville + association
- Lyon : Communauté urbaine + ville
- Laon : Ville + Communauté de communes

Part des associations

- Forte dans le Grand Est et le Sud-Ouest
Ex. Montbéliard – Chalon (agence d'urbanisme)– Troyes – Périgueux – Bayonne – Pau
- Le portage associatif annonce très souvent un portage GIP en cours d'élaboration

Position du responsable d'équipe l'organigramme

	Eff.	%
Chargé de mission	36	32%
Secrétaire Général Adjoint	26	23%
Directeur territorial	13	11%
Directeur EPCI	5	4%
Chef de service	6	5%
Autres	27	24%
Administrateur territorial	1	1%
Total	114	100%

Rattachement du chargé de mission

	Eff.	%
Secrétaire Général	25	69%
Elu	3	8%
Autres	5	14%
sans réponse	3	8%
Total	36	100%

Emergence des hiérarchies territoriales

- Affirmation d'une prise de responsabilités
Est-ce que cela exprime une tendance à la démarginalisation ? A la prise de compétences sur un objet nouveau et valorisé ?
Ce n'est pas toujours l'expression d'une fonctionnalité sur le Contrat de Ville
- Les autres représentent différentes positions du type :
Directeur de Cabinet : Lormont – Sud-Ouest
Appartenance associative : directeur agence urbanisme – Grand Est
Délégué général : Association de développement de la Région Nazairienne
Directeur GIP : Alès
- Le rattachement du chargé de mission reste principalement le Secrétariat Général.

Statut du responsable de l'équipe

Un peu plus de Fonction Publique Territoriale

- Une majorité dans la filière administrative

Un peu moins de contractuels de droit public

Un peu plus de CDI

Statut du responsable de l'équipe

Statut	2000		1998
	Eff.	%	%
Fonctionnaire fonction publique	39	25%	22%
Contractuel de droit public	84	54%	65%
CDI droit privé	24	15%	12%
CDD droit privé	1	1%	
Emploi jeunes	1	1%	
Autres	6	4%	1%
Total	155	100%	100%

Filière (si FPT)

	Eff.	%
Administrative	29	74%
Technique	8	21%
Animation	2	5%
Total	39	100%

Les autres

- Ils représentent le plus souvent des fonctionnaires de l'Etat en détachement ou dédiés au Contrat de Ville

Statut de l'ensemble des membres de l'équipe

Plus de Fonction Publique Territoriale

Statut de l'ensemble des membres des é

	Eff	%	Rappel Sta responsabl
Fonctionnaire fonction publique	207	31%	25%
Contractuel de droit public	144	37%	54%
CDI droit privé	86	13%	15%
CDD droit privé	7	1%	1%
Emploi jeunes	101	15%	1%
Autres	23	3%	4%
Total	668	100%	100%

Moins de contractuels

Les emplois jeunes ne concernent pas les responsables

Salaires selon le statut et la fonction

Fonction / salaire

	< 10 000		10-14,9		15-19,9		20-24,9		25-30		Total	
	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%
1 - Responsable CV	1	7%	5	33%	8	53%	1	7%		0%	15	100%
2 - Chef de projet	9	11%	47	55%	23	27%	5	6%	1	1%	85	100%
3 - Agent de développement	9	43%	12	57%		0%		0%		0%	21	100%
4 - Chargé de mission thématique	16	30%	35	65%	3	6%		0%		0%	54	100%
5 - Assistant	10	91%	1	9%		0%		0%		0%	11	100%
6 - Secrétaire	36	95%	2	5%		0%		0%		0%	38	100%
7 - autres	79	81%	14	14%	5	5%		0%		0%	98	100%
Total	#	50%	116	36%	39	12%	6	2%	1	0%	322	100%

Salaires / statut (% ligne)

	< 10 000		10-14,9		15-19,9		20-24,9		25-30		Total	
	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%
Fonctionnaire fonction publique	83	55%	22	27%	14	17%	1	1%		0%	83	100%
Contractuel de droit public	101	22%	61	60%	13	13%	4	4%	1	1%	101	100%
CDI droit privé	7	18%	24	60%	8	20%	1	3%		0%	40	100%
CDD droit privé	1	25%	2	50%	1	25%		0%		0%	4	100%
Emploi jeunes	76	100%		0%		0%		0%		0%	76	100%
Autres	7	41%	7	41%	3	18%		0%		0%	17	100%
Total	#	50%	116	36%	39	12%	6	2%	1	0%	321	100%

Statut selon la fonction dans l'équipe Date d'embauche selon la fonction

Fonction / date d'embauche (% ligne)

Fonction / statut (% ligne)		99/2000		94-98		Avant 94		Total			Total
		Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%		
1 - Responsable CV	Fonctionnaire	7	32%	8	36%	7	32%	22	100%		
2 - Chef de projet	Contrat	27	23%	48	42%	40	35%	115	100%		
3 - Agent de développement	CDI	13	30%	6	12%	6	20%	25	100%	4%	27
4 - Chargé de mission thématique	DD	27	39%	20	43%	10	13%	57	100%	7%	150
5 - Assistant	DD	16	20%	6	7%	3	18%	25	100%	0%	81
6 - Secrétaire	DD	23	29%	28	23%	16	36%	67	100%	1%	120
7 - autres	DD	10	36%	8	29%	5	21%	23	100%	0%	28
Total		74	73%	51	77%	23	29%	148	100%	5%	102
		32	21%	19	12%	12	10%	63	100%	4%	153
Total		207	31%	244	37%	86	13%	537	100%	3%	661

Fonction / date d'embauche (grou)

	99/2000		94-98		Avant 94		Total	
	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%
Responsable CV	7	32%	8	36%	7	32%	22	100%
Chef de projet	27	23%	48	42%	40	35%	115	100%
Agent de développement mission thématique -	46	39%	54	45%	19	16%	119	100%
Total	80	31%	110	43%	66	26%	256	100%

Effet d'ancienneté sur le site des chefs de projet

→ Seulement 23 % recrutés en 99/2000

Gros bataillons embauchés 94-98 : 40 %

Bataillon N° 2 : 99-2000 : 37 %

→ Surtout pour " autres fonctions "

Ancienneté des secrétaires

→ Seulement 22 % embauchées récemment

Date d'embauche selon le statut

Statut / date d'embauche (% colonne)

	99/2000		94-98		Avant 9		Total	
	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%
Fonctionnaire fonction publique	42	30%	46	30%	42	48%	112	30%
Contractuel de droit public	50	36%	61	40%	29	33%	140	37%
CDI droit privé	9	6%	29	19%	12	14%	50	13%
CDD droit privé	2	1%	4	3%		0%	6	2%
Emploi jeunes	46	33%	5	3%		0%	51	13%
Autres	8	6%	7	5%	4	5%	19	5%
Total	139	100%	152	100%	87	100%	378	100%

Statut / date d'embauche (% ligne)

	99/2000		94-98		Avant 9		Total	
	Eff	%	Eff	%	Eff	%	Eff	%
Fonctionnaire fonction publique	42	21%	46	41%	42	38%	112	100%
Contractuel de droit public	50	36%	61	44%	29	21%	140	100%
CDI droit privé	9	18%	29	58%	12	24%	50	100%
CDD droit privé	2	33%	4	67%		0%	6	100%
Emploi jeunes	46	90%	5	10%		0%	51	100%
Autres	8	42%	7	37%	4	21%	19	100%
Total	139	37%	152	40%	87	23%	378	100%

Analyse des réponses aux questionnaires envoyés aux professionnels du DSU

Qui a répondu au questionnaire ?

50 personnes ont répondu.

Leur fonction

Une personne n'a pas précisé sa fonction.

. 25 sont **chefs de projet**,

5 précisent qu'ils le sont dans un cadre intercommunal (1 signale qu'elle est aussi directrice de centre social)

1 précise qu'il est à la fois chef de projet et chargé de quartier.

. 2 sont **adjoints au chef de projet**,

. 1 est **coordonnatrice de projet de quartier**,

. 1 est **chef de mission Politique de la Ville**,

. 8 sont **chargés de mission**

2 pour le contrat de ville

1 en tant que coordinateur d'une équipe MOUS

1 sur un quartier

1 CCPD/action sociale

1 PLIE/CLS/intégration

1 CCPD.

. 1 est **chargé de la prévention de la délinquance**

. 1 est **chef de pôle DSU culture et vie associative**

. 5 sont **agents de développement** (dont 1 territorial, 1 local...)

. 1 est **correspondant de quartier pour le contrat de ville**

. 2 sont **directeurs de maison de quartier ou de centre social** (dont un qui cumule cette fonction avec celle de chef de projet d'un contrat intercommunal)

. 1 est **directeur du Service Habitat et Logement**

. 1 est **consultant**.

Leur origine géographique

Rhône 69 :	10
Nord 59 :	4
Guadeloupe 97:	4
Isère 38 :	3
Haute Garonne 31 :	3
Région parisienne :	
Seine-Saint-Denis 93 :	3
Val de Marne 94 :	1
Val d'Oise 95 :	2
Ville de Paris 75 :	1
Haut Rhin 68 :	2
Ardèche 07 :	1
Aude 11 :	1
Savoie 73 :	1
Eure 27 :	1
Vaucluse 84 :	1
Indre 36 :	1
Finistère 29 :	1
Loire-Atlantique 44 :	1
Gironde 33 :	1
Mayenne 53 :	1
Ille et Vilaine 35 :	1
Saône et Loire 71 :	2
Yonne 89 :	1
Aube 10 :	1
Doubs 25 :	1
Bouches du Rhône 13 :	1

Sur les 50 personnes qui ont répondu,

Il y a 31 hommes

17 femmes

Il n'y a pas été possible d'identifier ce critère dans deux questionnaires.

Leur cadre d'emploi

1. La fonction publique territoriale

3 fonctionnaires ont répondu :

un qui a un grade d'attaché

un qui a un grade de secrétaire général adjoint

un qui est technicien territorial chef

2. Les salariés de droit privé

11 personnes se disent

- en CDI (9)

Sur ces 9 personnes, 6 précisent qu'elles sont rattachées à une association

- salariées (2)

Une personne précise

“ Je suis salarié d’une association loi 1901 qui est une association “ écran de paille ” sans vie associative aucune, constituée dans l’équipe de la Ville pour obtenir des subventions et salarier du personnel. ”

. Deux personnes disent être **en CDD** sans donner plus de détail.

3. Les contractuels

32 personnes sont des contractuels,

. certains sur des contrats renouvelés depuis longtemps

“ CDD de 3 ans depuis 10 ans ”

“ CDD de 3 ans depuis 9 ans ”

. un tiers (11) précise que leur contrat est de 3 ans

. d’autres sont sur des CDD très précaires

“ contractuel un an ”

“ CDD de 2 fois un an, actuellement sur 6 mois ”

. deux personnes donnent les précisions suivantes

“ contractuel en voie de titularisation sur un poste d’ingénieur subdivisionnaire ”

“ contractuel en congé sans solde d’un CDI associatif ”

4. Les emplois spécifiques

Une personne précise qu’elle *“ a été embauchée en 1982 en qualité d’emploi spécifique ”* : elle en donne la définition suivante

SurA., nous sommes 4 agents de développement à avoir été embauchées en 82 en qualité d’emploi spécifique.

Notre situation est moins précaire que celles des contractuels, sans avoir pour autant les avantages des fonctionnaires :

emploi seulement lié à la maire qui recrute (pas de mutation possible, possibilité de dissolution des postes...)

emploi sans possibilité de progression au sein de l’administration (bloqué à attaché 2^{ème} classe)

emploi sans évolution des primes possibles : bloqué à 500F pour transports et heures supplémentaires depuis 15 ans alors que les attachés touchent 1000F à ce jour etc...

Aucune possibilité de reconnaissance professionnelle : j’ai fait 3 fois l’intérim du chef de projet sans avoir un centime supplémentaire.

BREF UN STATUT NE PERMETTANT DE FAIRE CARRIÈRE NI EN INTERNE NI EN EXTERNE. ”

Question 1. : La fonction

1.1.L'évolution de la fonction

Certaines des réponses à cette question ont été traitées avec les réponses à la question sur la municipalisation ou avec celle sur le pilotage intercommunal.

Le statu quo

- “ Rien. Il n'y a pas eu d'évolution depuis 5 ans. ”
- “ Statu quo depuis 5 ans, jusqu'à l'annonce du pilotage intercommunal ”
- “ Rien pour l'instant, statu quo ”
- “ Absence d'évolution bloquée par mon statut ”
- “ Aucune évolution n'est envisagée ”

L'incertitude

- “ A ce jour, il semble difficile de dire clairement l'évolution ”
- “ Pleine d'interrogation ”
- “ Très incertaine. Dépend de l'ambition du projet que l'Etat et la Ville contractualiseront et des moyens pour une équipe opérationnelle qualifiée ”
- “ Plus de SGA de référence : poste précaire (contractuel trois mois, puis un an, peut-être ou non renouvelé sur trois ans ? ”
- “ Incertitude de l'intervention thématique et territoriale ”
- “ Très incertaine ”

De la “ mission ” au “ service ”

- “ La technocratie est de plus en plus pregnante, la commande communale, de plus en plus forte. Le lien avec les habitants, de plus en plus distendu. ”
- “ Elle est happée par l'aspect de plus en plus “ techno ” et nécessite une vigilance de tous les instants pour ne pas avoir un exercice virtuel de la politique de la ville. ”
- “ Fonction de service plus que de mission ”
- “ Multiplication des dispositifs ”
- “ Superposition de deux fonctions (chef de projet contrat de ville et chargé de quartier) et augmentation des charges de gestion urbaine et sociale à des charges de développement urbain et social ”

Les problèmes de légitimité

- “ Si les communes reconnaissent de plus en plus la légitimité des chefs de projet, l'Etat local par contre n'est pas toujours clair dans cette reconnaissance. ”

Une fragilisation, une augmentation des difficultés

“ Apparaissent de plus en plus des contradictions entre territoires et thématiques alors que les problématiques sont concomitantes ”

“ Les deux fonctions (développement et gestion d'équipement) sont lourdes à porter et créent des distorsions. ”

“ Les missions deviennent de plus en plus floues, tiraillées entre les souhaits de la ville et le désinvestissement des institutions. ”

“ La complexité de la fonction est accentuée par le statut précaire face à des partenaires techniques qui sont tous fonctionnaires (FPT ou Etat). Le contexte de la communauté d'agglomération au sein de laquelle les élus sont représentatifs au second degré et donc de fait limités ainsi dans leurs comportements et rôles de décideurs, ajoute encore à la fragilité de l'édifice. ”

Une déqualification

“ La tendance se résume en une réduction de l'autonomie et de l'envergure du poste. La fonction chef de projet quartier n'existe plus, au profit de celle de chargé de développement sans grand contenu. Il reste toujours un chef de projet Ville et Communauté Urbaine, mais ce sont simplement des techniciens suivant quelques dossiers d'aménagement ou autres, mais en aucun cas, des animateurs, chefs d'orchestre et autres... ”

Le principal problème étant de savoir qui est le bon interlocuteur pour les partenaires de terrain (professionnels et habitants). ”

“ Les pistes d'organisation préconisées par les responsables ville nous positionneraient sur des tâches limitées au suivi et à l'évaluation des programmes d'action développés et mis en œuvre par les services communaux. ”

Enfin, certains donnent des réponses très personnelles liées à des modifications de leur poste du type “ vers une direction de projet ”, “ collaboration étroite avec le chef de projet ” etc...

3.2. Les souhaits personnels concernant la fonction

Au-delà de souhaits très personnels tels que “ évolution vers un poste de chef de projet territorial et thématique ”, “ recentrage sur projet urbain ” ou “ évoluer vers un poste de chargé de mission thématique ”, les réponses ont pu être regroupées de la façon suivante :

Le métier

“ La création d'un “ métier ” et des possibilités d'intégration s'appuyant sur douze années d'expérience ”

“ Une vraie définition du métier, une grille de salaire minimum ”

“ L'intégration de mon emploi spécifique dans la filière des attachés ”

“ Nécessité d'évolution et de mobilité ”

“ La souplesse maximum dans les choix de carrière possibles ”

“ Mon évolution de carrière ne peut se faire que par une mobilité externe ”

Le comandatement

“ Un comandatement affirmé ”

“ Si l'autonomie nécessaire au chef de projet peut être reconnue par certains élus, elle l'est de moins en moins par l'Etat qui pousse à la municipalisation. ”

“ Une évolution vers un pilotage intercommunal qui renforce la dimension stratégique, qui diversifie le cadre opérationnel et élargisse les responsabilités. ”

“ Un comandatement et un statut indépendant de la municipalité ”

“ Rester positionné comme actuellement : contrat communauté urbaine de.., triples financements et mandatements ”

“ Une maîtrise d'ouvrage communauté urbaine de et maintien d'un rattachement des chefs de projet à la communauté urbaine ”

“ Conserver le rattachement actuel ”

“ Travailler sur nos missions premières avec un soutien plus actif de l'Etat et de la Région. ”

La clarification des missions

“ La légitimité n'ayant pas été positive pour ce qui concerne l'action sociale compte tenu des rapports de force politique bien que mon poste ait été cofinancé (Etat, Ville, Département, FSE), je souhaite avoir une mission clairement identifiée. Exemples : formation, illettrisme, santé, intégration, interculturel etc.. ”

“ Clarifier et valorisation reconnue du poste ”

“ Une prise en compte de l'expérience acquise ainsi qu'une valorisation de la mission DSU qui se traduirait par la détermination d'un mandat clair sur des territoires ou des thématiques précis. ”

Des moyens supplémentaires

“ Renforcement du service en effectifs et en moyens ”

“ Renforcement de l'équipe de projet par des agents de développement ”

La formation

“ Suivre des formations ”

“ Progression professionnelle au niveau des compétences ”

Continuer !

“ Pouvoir inscrire l'action du chef de projet que je suis dans la durée, donc au minimum, celle du contrat de ville 2 000- 2006 ”

“ Poursuivre la politique de la ville, avoir une confirmation rapide des conditions de conduite de projets pour les contrats thématiques transversaux ”

“ Conduire le projet en cours dans les trois prochaines années ”

“ Faire évoluer ce poste en chef de projet contractuel (au moins trois ans) ”

“ Etre chef de projet sur les deux communes qui sont en convention territoriale ”

“ Travailler au sein d’une équipe pluridisciplinaire de suivi et d’animation dans le cadre des futures contractualisations (contrat de ville, contrat d’agglomération, GPV). Dans le contexte local, cette situation me convient parfaitement car elle évite les “ étages ” de dispositifs et plus, correspond bien à la mission du centre social. Les missions et responsabilités sont clairement définies dans mon contrat de travail. ”

Retrouver le sens de la fonction

“ Rééquilibrage des deux volets “ gestion urbaine et sociale ” et “ développement urbain et social ”

“ Retrouver une plus grande sérénité et renforcer le travail de proximité à partir des réseaux (responsables, agents de terrain, habitants...) ”

“ Il va dans le sens de la territorialisation. Repositionnement court, moyen et long terme, projets et stratégie (et non plus gestion du quotidien). ”

“ Malgré les innovations, garder le sens ”

Les autres points de vue

“ Que cette évolution soit actée politiquement et que l’on change l’appellation chef de projet soit en directeur de quartier, soit en secrétaire général de quartier. ”

“ Nous sommes confrontés à un important turn-over dans les services de l’Etat. C’est une question qui mérite d’être posée en termes de capitalisation et de cohérence des projets dans le temps. ”

Question 2 :L’évolution de la mission

2.1.Une municipalisation accrue ?

- **21 personnes** témoignent de cet état de fait :

“ Volonté de la Ville d’assurer une maîtrise d’ouvrage déléguée avec reprise de l’ensemble des professionnels du DSU y compris des chefs de projet rattachés administrativement à la communauté urbaine ”

“ Des caractéristiques personnelles se sont combinées avec des attentes institutionnelles afin de rapprocher la fonction de chef de projet des fonctions classiques “ d’état major ” de la commune (au risque d’être en concurrence avec la direction classique de l’administration municipale, voire de flirter avec l’administration parallèle) ”

avec parfois des précisions qui montrent qu’elles le regrettent.

“ avec une forte pression ressentie à l’approche des élections ”

“ oui ++ ” ”

“ tendance forte à “ servir ” la collectivité municipale en premier lieu ”

“ elle existe déjà – la Ville est leader ”

“ en méconnaissance des fondements de la Politique de la Ville ”

“ trop forte ”

- **13 personnes** pensent qu’il n’y a pas d’évolution vers une municipalisation accrue.

L’une d’entre elle fait le commentaire suivant :

“ mais apparaît peu à peu une culture de la Politique de la Ville au sein des équipes municipales et communautaires ”

Un autre précise que *“ cela dépend de la position de l’État local ”*

- **Une personne** répond “ un peu ” (?)

- **6 personnes** font des réponses qui sont nuancées :

“ Tension quotidienne entre les 2 collectivités Ville et Communauté Urbaine, mais avec un équilibre qui se met petit à petit en place. Par contre, faiblesse sur le social et notamment le Conseil Général. (à voir co-mandatement avec Conseil Général ?)

Autant la place de l’équipe de MOUS se renforce du côté de la commune et de la Communauté Urbaine, par contre, pour l’Etat, nous sommes considérés comme une subvention (!). ”

“ Non, car mon employeur est un EPCI. Cela dit, le poste de chef de projet intercommunal est conçu par les élus - plus implicitement qu’explicitement d’ailleurs – comme un poste au service des communes. Mais en revanche on constate dans l’agglomération et pour les communes qui ont une équipe MOUS, une municipalisation accrue, oui. ”

“ oui dans les tâches autres que DSU – Non quant aux pouvoirs. ”

“ Le contexte institutionnel se caractérise à la fois par une extrême fragmentation des administrations d’État, la préfecture se révélant inapte à gérer l’interministérialité locale, plus particulièrement dans le domaine de la politique de la ville. Il est aussi marqué par une municipalisation forte des équipes politiques de la ville, une intercommunalité jusqu’alors peu présente. Enfin, la politique de la ville (alliée à la gestion des crédits européens) est (paradoxalement) un instrument de (re)centralisation au profit de l’État. ”

“ Non du fait de la procédure GPV, mais la réponse serait positive pour les autres postes de chef de projet de la Ville. ”

“ Peut-être pour les conventions territoriales ”

→ Le reste ne répond pas à la question (**9 personnes**).

2.2.Un renforcement du multimandatement

.16 personnes répondent par l’affirmative. Elles donnent les précisions suivantes :

“ le nouvel employeur est un GIP-DSU avec Etat, Conseil Général, trois communes. ”
“ lettre de mission validée par le Comité de Pilotage ”
“ avec l’Etat et les villes, mais aussi les organismes bailleurs, la CAF ”
“ consolidation dans cette option confirmée ”
“ la CAF a émis un avis très favorable ”
“ oui, mais reste très formel ”

.15 personnes pensent le contraire. L’une d’elles le justifie ainsi :

“ L’Etat, qui assurait pour une part un travail de chef de projet, se désengage au profit d’une municipalisation de l’équipe. ”
“ Non, malgré le discours et les apparences ”

. D’autres ont des réponses plus nuancées :

“ Oui et non : l’Etat y tient beaucoup et souhaiterait que le chef de projet ait une position quasi décisionnelle (c’est un comportement assez technocratique – et fréquemment rencontré - des services de l’Etat qui sont accoutumés à ne pas rendre compte à des élus ni à préparer des décisions, mais à les prendre eux – mêmes : cela, au delà de la politique de la ville, pose un réel problème des institutions françaises et de la démocratie, mais ceci est une autre histoire !

De la part des élus, le co mandatement est mal accepté, ou du moins du bout des lèvres, pour faire contrepartie à la participation financière de l’Etat sur les postes. ”

“ Le multimandatement dans un contexte d’action publique fragmentée paraît peu pensable actuellement, sauf à déboucher sur de la création de structure sans prise réelle sur l’action de l’Etat (et la coordination interservices), pas plus que sur celles des communes. ”

“ Oui pour GPV, non pour les autres secteurs ”

“ Paradoxalement, la conviction des chefs de projet qui vivent la proximité du terrain depuis plusieurs années est qu’il est nécessaire de renforcer le co-mandatement. ”

“ Pas vraiment, mais plutôt vers une nouvelle forme de l’identité communautaire à travers l’habitat, l’urbanisme, l’action sociale, la prévention de la santé, de la délinquance... ”

“ dans les textes, mais non affirmé dans l’action et le positionnement ”

“ Il m’est nécessaire d’effectuer des rappels pour souligner le multimandatement ”

“ en principe, lettre de mission Préfecture ”

2.3.L’évolution vers un pilotage intercommunal

. Pour 5 personnes, cette question est sans objet dans la mesure où elles sont déjà dans des dispositifs intercommunaux.

. Pour **17 personnes**, il y a évolution vers l'intercommunalité. Les dispositifs mentionnés diffèrent : GIP (2), GPV (1), communauté urbaine, communauté d'agglomération etc...

“ Il est demandé aux chefs de projet de prendre du recul par rapport au terrain et de travailler aussi à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération. ”

. **D'autres (14)** pensent que cette évolution est en cours, mais soit sur une partie des compétences, soit à moyen terme.

“ Evolution vers une extension des compétences de la communauté urbaine ”

“ non pour la prévention, oui pour la politique de la ville ”

“ oui pour GPV, pas encore perceptible sur le reste du quartier ”

“ je participe au groupe technique intercommunal. Pour les thématiques, rien n'est encore défini. ”

“ peut-être sur la question de l'habitat ”

“ Cette proposition est à l'étude. Je doute qu'elle débouche dans les mois prochains. Nous allons plutôt vers un co-pilotage. ”

“ Au titre de la future communauté d'agglomération, nécessairement oui. Pour ce qui est du pilotage du futur contrat de ville, en débat. ”

“ en discussion ”

“ probablement ”

“ pas à court terme ”

“ pas dans l'immédiat ”

“ Réflexion en cours pour élaboration d'une convention territoriale englobant trois communes à moyen terme ”

“ peut-être à moyen terme ”

“ Non, mais semble indispensable dans l'avenir. Pilotage CLS intercommunal. ”

. 13 personnes **répondent par la négative**. L'une d'entre elles évoque le “ **risque d'éclatement** ”.

. **Une personne** ne répond pas à la question.

Dans une très grande majorité, les personnes interrogées témoignent d'une évolution irréversible vers l'intercommunalité.

2.4. Les problèmes posés par les évolutions en cours

A cette question les personnes répondent avec plusieurs types d'éclairages.

. **Les problèmes posés par le positionnement des partenaires**

Plusieurs personnes se plaignent de difficultés liées au partenariat :

“ Positionnement de l'Etat ”

“ Absence de positionnement clair de l'Etat au niveau local ”

“ Une prise en compte encore trop lente de certaines institutions ou services de l'Etat face aux enjeux de la politique de la ville et du renouvellement urbain ”

“ Petit village gaulois irréductible peu engagé dans les procédures partenariales ”

“ Faible synergie entre politique de la ville et fonction territoriale, notamment Secrétariat Général ”

“ Absence de portage politique ”

“ Recherche en permanence d’un accord a minima entre les collectivités locales et perturbations politiques dues à la proximité des municipales ”

. Les difficultés du travail en commun

“ Est ce l’évolution en cours qui pose des problèmes ou plutôt le fait que la transversalité des fonctions liées à la politique de la ville n’a pas permis de bousculer suffisamment les rigidités verticales des organisations en place, communales et d’Etat ? C’est plutôt dans ce sens. ”

“ Manque de discernement et d’objectivité dans les arbitrages nécessaires. Multiplication de freins symboliques et réels à l’atteinte des objectifs affichés. ”

“ Des projets avec du sens au départ, mais scotchés au sol au fur et à mesure par des lourdeurs pesantes. ”

“ Une nécessaire articulation pour éviter l’émiettement de l’effort et aboutir à une politique concertée prenant en compte les divers aspects (développement économique, emploi, solidarité, renouvellement urbain...) ”

“ Procédure à animer d’une façon collégiale ”

“ Moyens financiers insuffisamment évolutifs ”

. Le flou entretenu autour de la gouvernance

a. Les problèmes posés par l’articulation entre les territoires

“ La question de la gouvernance locale est une question qui reste tabou dès qu’on dépasse la réflexion intellectuelle à son sujet ! c’est la vraie “ révolution ” à opérer dans le cadre du contrat de plan 2000/2006. ”

“ L’absence de lisibilité liée à un foisonnement de nouvelles instances projetées (communauté d’agglomération, GIP contrat de ville, GIP – GPV) par rapport auxquelles aucun positionnement institutionnel, commune, Conseil Général, Conseil Régional, Etat, n’est clair. ”

“ Cohérence des dispositifs contrat de ville, contrat d’agglomération, GPV ”

“ Le flou artistique : qui fait quoi ? contrat d’agglo – contrat de ville ”

“ Flou du rattachement et fonction ”

“ Le flou ”

“ Articulation entre le territoire (intercommunal, communal, quartier ” ”

“ L’articulation du travail entre les différents niveaux de territoire est complexe ”

“ Le devenir du contrat intercommunal en lien avec l’hypothèse d’une agglomération ”

“ L’évolution vers la communauté d’agglomération est très floue et l’immobilisme des institutions, très important. ”

b. Les difficultés à définir les missions des équipes

“ Oppositions fortes entre les trois maîtres d’ouvrage principaux, Ville, Etat, communauté urbaine, au sujet du rattachement des équipes de MOUS et notamment, des CDD. ”

“ Comment composer une nouvelle équipe sur les thématiques, liens entre agglomération et communauté urbaine pour une efficacité et transversalité ? ”

“ Que l’équipe de projet soit “ calibrée ” (qualification, expérience, rémunération) non pas sur les enjeux de développement, mais sur les critères de moyens et de priorités départementales (en premier, les GPV) ? ”

“ Bien resituer les missions par rapport au niveau d’intervention. Répondre à la question : coordination ? hiérarchisation ? dans la future équipe intercommunale. ”

“ A l’occasion du nouveau contrat de ville, ce sera l’occasion de spécifier clairement la fonction de la MOUS pour l’avenir. ”

c. Les changements dans la relation aux habitants

“ Le premier problème tient au caractère de la démocratie locale proposée. Comment assurer la représentation des habitants au niveau de l’agglomération (alors que les communes ayant favorisé le développement d’instances de démocratie locale ont opté pour des formes variables, parfois exclusives les unes des autres, et dans la plupart des cas, conçues à l’échelle du quartier ? D’autant plus que dans ce cas, les organes délibérants, comme l’exécutif, n’ont qu’un lien indirect au suffrage. ”

“ Avec l’agglomération, il y a un risque que les chefs de projet soient “ aspirés ” vers le haut et perdent la proximité du terrain. ”

. Les problèmes posés par l’intercommunalité

5 personnes citent les difficultés liées à l’intercommunalité.

“ L’intercommunalité n’est pas opérationnelle ”

“ L’intercommunalité est envisagée avec des communes de même tendance politique ; il s’agit d’une intercommunalité non dictée par une lecture territoriale de type fonctionnelle. ”

“ Difficulté à faire adhérer à un projet collectif des communes rurales et des communes urbaines. ”

“ L’autorité de l’intercommunalité a encore du mal à être dégagée. ”

Deux personnes évoquent l’évolution des compétences des communautés urbaines dans lesquelles elles travaillent, l’une pour craindre une extension de ses compétences, l’autre pour la souhaiter.

Enfin, une personne des DOM-TOM mentionne comme problème rencontré l’absence de formation accessible à la fois pour des raisons de temps et de financement.

Question 3. Le cadre d’emploi

3.1.L’évolution du cadre d’emploi

. 6 personnes sont dans la plus complète incertitude quant à leur avenir professionnel

.14 personnes vont changer de cadre d’emploi :

1 dont le contrat s’arrête,

3 deviennent contractuels d’une communauté urbaine (alors que deux sont contractuels Ville et un est en CDI associatif),

1 devient contractuel Ville (alors qu’il est contractuel d’une communauté urbaine),

3 pensent intégrer la FTP, 1 parce qu’il a réussi au concours, 2 qui sont en attente de résultat,

4 risquent d’être recrutés par des GIP, mais pour certains, “ à la condition d’être retenu car un appel à candidat a été ouvert pour le poste ”

3 personnes ne vont pas changer de statut (CDI associatif), mais le Président de l’association (qui était aussi le maire) va être remplacé.

. Pour 18 personnes, c’est le statu quo. *Elles précisent qu’elles restent contractuelles pour 14 d’entre elles, deux qui sont sur des contrats très courts espèrent des CDD de trois ans. Une seule personne mentionne qu’à l’occasion, il y aura “ une légère réévaluation de l’indice ”.*

3.2.Les souhaits personnels en matière de cadre d’emploi

Une personne écrit que son souhait, c'est " la reconnaissance du métier par la définition d'un statut, fonctionnaire ou pas, plus dans le sens de la création d'un corps des " métiers du développement " .

. 10 personnes souhaitent être intégrées à la Fonction Publique Territoriale.

" dans le cadre des nouveaux dispositifs " attachés filière animation "

" avec prise en compte de l'expérience, du salaire actuel "

" avec avantages actuels, solution " improbable "

" souhaite la création d'un grade de la FPT spécifique à la fonction "

Les raisons évoquées sont les suivantes :

Pour pouvoir évoluer

" permettrait d'évoluer vers de nouvelles fonctions "

" intégration dans la fonction publique : stabilité, mouvement "

Pour plus de mobilité

" L'intégration FTP me semble cohérente en fonction de la forte municipalisation de notre mission. La clarté du positionnement dans l'organigramme municipal est toujours à rechercher. L'intégration dans la FTP permettrait de faciliter la mobilité vers d'autres emplois. "

" pour plus de facilités dans la mobilité "

. 3 personnes ont des points de vue mitigés

" Si la politique de la ville doit cultiver sa différence avec les fonctionnements administratifs, alors le statut de technicien également. En revanche, si la FTP évolue vers plus de modernisation, l'intégration est souhaitée. "

" Le statut de contractuel me convient pour le moment. Facilite la mobilité.

Toutefois, une intégration " directe " FTP mériterait réflexion dans quelque temps. "

" Titularisation ? Contrat de 6 ans ? Je ne sais plus "

. 7 personnes souhaitent rester contractuelles

" rester contractuel "

" Compte tenu de mon âge (43 ans), la situation de contractuel me convient, mais il faudra changer de ville et d'emploi pour un meilleur salaire. "

" Prolongation du statut contractuel, au besoin sur une autre structure que la Ville (métro, GIP...) "

" Je trouve ce cadre d'emploi satisfaisant "

" rester contractuelle à condition que la mobilité soit possible, que l'évolution de carrière existe réellement "

" contractuel. Pas la volonté (personnelle) d'incorporer la FTP "

. 2 personnes veulent rester en CDI associatif

" Comme impossibilité d'intégrer FPT (du moins dans les dispositions administratives actuelles) : passer à un CDI " de droit privé ". et bénéficier éventuellement d'accompagnement au reclassement pour les dernières années de boulot (53/65 ans) "

" Le CDI associatif me convient parfaitement parce que le DSU nécessite une certaine indépendance d'action qui permet de se trouver réellement à l'interface entre les habitants, les acteurs, les services et les élus. "

D'autres mettent en avant la structure employeur :

. le GIP, le plus souvent à cause du multimandatement

“ Que le personnel qui présente 2 à 7 ans d'ancienneté bénéficie au moins de la garantie statutaire. L'organisation idéale serait le GIP d'agglomération (un certain temps envisagé par l'Etat local) ou tout au moins communal. Cette structure juridique ayant l'avantage de “ rassurer ” sur le statut, l'emploi et la carrière tout en demeurant une instance “ neutre ” et effectivement vouée au multimandatement. ”

“ GIP car multimandatement ”

“ L'intégration à une structure interinstitutionnelle, par exemple le GIP, qui reflète dans la réalité quotidienne la mission du chef de projet ”

“ poste CDI GIP ”

“ pouvoir être mis à disposition du GIP ”

. l'agglomération ou la communauté urbaine

“ rattachement à une mission d'agglomération pour mieux représenter le commandement ”

“ je souhaite le maintien du statut communautaire ”

. D'autres insistent sur la précarité et la durée du contrat

“ Ne plus être soumis à une précarité d'emploi ”

“ Amélioration des conditions matérielles (salaire, voiture de fonction...) à mettre en correspondance avec niveau de responsabilité et de compétence ”

“ La question risque d'être posée globalement dans le cadre de la RTT, à savoir la titularisation des précaires ”

“ Poursuivre dans ce travail qui m'intéresse, mais sans prendre le risque de me retrouver à un moment sans emploi ”

“ Que tous les membres de l'équipe MOUS soient contractualisés sur la période du contrat de plan : 6 ans. Beaucoup plus cohérent ! ”

“ Au moins une garantie de salaire et de contrat à court terme (3 ans) ”

“ CDD sur la durée du plan, au moins jusqu'en 2003 ”

. D'autres insistent sur la nécessité de clarifier les missions

“ Missions claires avec mandat ”

“ Mise en place d'une convention de maîtrise d'œuvre explicite par les comandataires ”

. D'autres insistent sur la reconnaissance

“ Plus une reconnaissance de la fonction que la fonctionnarisation du poste ”

“ La reconnaissance et la position face aux élus, à la FTP ”

. Enfin, des points de vue isolés s'expriment :

“ Mais c'est moins le cadre d'emploi qui pose problème que le sens de leur fonction ! ”

“ Fonctionnement plus autonome. Donner un statut précis aux postes de l'équipe MOUS sans perdre la diversité de nos compétences ”

“ Mettre en place une réelle équipe pluridisciplinaire pour développer une politique d'agglomération de solidarité ”

“ Poursuivre ma mission au sein d'une équipe, rencontrer d'autres professionnels et voir d'autres expériences sur d'autres sites politique de la ville ”

“ Changer de site à travers un autre poste politique de la ville ”

3.3. Les difficultés précises posées par l'évolution dans le cadre d'emploi actuel ou le passage dans un autre

. La formation

“ Compétences à renégocier. Qualifications complémentaires à acquérir ”

“ Je ne suis pas fonctionnaire, je n'ai pas de diplôme universitaire, j'ai deux enfants en bas âge, donc des problèmes de disponibilité. Pas de formations souples et rémunérées pour envisager un changement de métier. ”

“ L'évolution des métiers de la politique de la ville demande une adaptation constante de nos connaissances, de nos compétences et de nos savoir faire (besoins en terme d'appui méthodologique au pilotage et à l'évaluation) ”

. Le statut

“ Impossibilité de progression de carrière. Impossibilité de mutation dans d'autres villes ”

“ l'inexistence d'un cadre d'emploi ”

“ Pas de passage possible en contrat stable, n'étant pas fonctionnaire. Peu de postes de chefs de projet nouveaux créés sur l'agglomération ”

“ Rémunération dans le nouveau cadre d'emploi : à quel cadre se rattacher ? Appel à candidature ouvert : je dois candidater sur le poste que j'occupe depuis 6 ans ... ! ”

“ Ce type de métier n'est pas inscrit dans une filière complète, ce qui m'amènera dans ce cas à revenir sur mon métier initial centré sur le logement social. ”

“ Pas de passage dans une autre catégorie a priori ”

“ Le statut de contractuel est plus synonyme de “ fragilité ” que de “ mobilité ” en politique de la ville sur des postes qui se “ fonctionnarisent ” de plus en plus, des offres d'emploi et des parcours de plus en plus obscurs, des évolutions de salaires très aléatoires. Par défaut, envisage concours fonction publique. ”

“ Difficulté principale : mobilité pour passer d’un système à l’autre ”
“ Contrat de trois ans ”
“ Absence de cadre d’emploi. Volonté politique pour favoriser l’intégration (nationale et locale) ”
“ Lien hiérarchique de fait avec les élus d’arrondissement. Retrait de la position d’intermédiaire. Dépendance à une direction d’action sociale ”
“ Incertitude dans la négociation ville-communauté urbaine qui risque de se traduire par un statu quo jusqu’au renouvellement du CDD. ”
“ Aucune possibilité d’évolution au sein de la FTP à cause de l’emploi spécifique – apparemment. ”

Le contenu des missions

“ Le flou de cette profession ”
“ Un employeur, plusieurs financeurs, plusieurs exigences. Positionnement technique difficile de part le cofinancement et le statut. ”
“ Comprendre les objectifs des élus ”
“ Incompétence des élus réticents jusqu’à maintenant aux procédures politique de la ville ”
“ Lourdeur des processus de décision et indifférence de la FTP dans ce domaine ”
“ Conventioneer DSU, je suis coresponsable “ bénévole ” de tous les dispositifs mis en place sur le territoire ”
“ Clarification des missions : stratégies d’agglomération, management agglomération/ville/quartiers ”

Les problèmes liés au passage des concours administratifs

“ La réussite au concours d’attaché posera le problème de l’intégration à un indice bien inférieur à l’indice actuel correspondant à directeur territorial ”
“ Le passage obligé par un concours me paraît un obstacle majeur (trop de décalage entre compétences acquises et contenu du concours) ”
“ Dans le cadre de mon parcours professionnel, j’envisage une titularisation, mais la faisabilité de cette titularisation est à regarder de près : maintien du salaire, énergie, formation pour passer le concours (intérêt ?) et être titularisé ensuite. ”
“ La disponibilité très relative pour la préparation aux concours, la perte de salaire pendant l’année de stage ”

Un problème particulier

“ Le passage dans un nouveau cadre d’emploi (changement des statuts de l’association actuelle, présidée par le maire et dont le conseil d’administration est composé de partenaires publics, pose différents problèmes :

- marginalisation de la mission DSU (l’essentiel des dispositifs étant municipalisés et l’équipe contrat de ville se voyant assignée à une mission d’évaluation ?),*
- le changement des statuts de l’association qui l’assimilerait à tout autre opérateur privé évoluant dans le champ du développement social et urbain provoquerait la perte de la mission de service public qu’elle a développée jusqu’alors,*
- la définition du mandat et des missions de l’équipe dépendrait d’une convention avec la commune sans que soit définie l’implication de l’Etat et le problème du multimandat,*
- l’évolution des statuts de l’association aura comme effet une précarisation encore plus poussée des professionnels, alors que le principe du partenariat public qui a guidé à sa*

création aurait pu conduire à une évolution plus satisfaisante (un GIP communal par exemple) et en plus grande adéquation avec les difficultés sociales et urbaines observées concrètement. ”

Les
de CLS en formation

coordonnateurs

de

CCPD

et

Figures et aperçus d'une professionnalisation

Février 2000

Berl ioz & Dubouchet Consultants

Place Baret – 13790 CHÂTEAUNEUF LE ROUGE

Tél : 04 42 58 69 80 – Fax : 04 42 58 66 34 —E.mail: Louis.Dubouchet@wanadoo.fr

Avertissement

Ce document, réalisé par l'équipe du Cabinet et à son initiative, constitue une contribution à la réflexion actuelle sur :

- *le pilotage des politiques locales de sécurité et de prévention,*
- *la découverte et la définition d'un métier en devenir, le coordonnateur local de CCPD et/ou de CLS,*
- *l'évolution des formations continues nécessaires.*

Il est d'abord destiné aux chargés de mission des SGAR qui ont pris l'initiative d'organiser, avec nous, les formations de coordonnateurs.

Il gagnerait à pouvoir s'étendre à d'autres régions et, sur une assise plus large, afin d'accroître la robustesse des constats, des analyses, et la pertinence de nouvelles propositions de formations.

Depuis 1995, le Cabinet Louis Dubouchet Consultants conduit chaque année des cycles de formation régionaux auxquels les SGAR convient les chefs de projet DSU, les coordonnateurs des CCPD et, depuis leur création, les coordonnateurs des CLS, ainsi que des élus.

Devant l'éclectisme des origines professionnelles, des formations initiales et des fonctions ou des positions dans les structures municipales, il a fallu placer les contenus de formation à un niveau suffisamment élevé pour concerner tous les participants.

On ne pouvait notamment pas considérer que le matériel de formation pouvait se réduire à l'échange entre les stagiaires sur leurs expériences et leurs pratiques.

Nos cinq cycles de formation, comme ceux du Forum Européen pour la sécurité urbaine auxquels nous avons contribué, montrent la diversité des caractéristiques de ces personnes et l'indistinction de ce qui constitue leur métier.

Afin d'éclairer cette question, et d'en faire un apport enrichissant pour la formation, nous avons proposé aux stagiaires des deux derniers cycles de servir un questionnaire exclusivement centré sur leurs caractéristiques individuelles et sur leurs tâches.

La DIV, de son côté, le Forum pour la sécurité urbaine et Francis BAILLEAU précédemment, avaient déjà entrepris le recensement des CCPD dans leur composition, leurs modes de fonctionnement et les contenus des actions conduites pour que nous n'y revenions pas.

Par ailleurs, les 8 à 10 journées passées avec, à chaque fois, de 20 à 25 stagiaires et les intervenants, renseignent avec plus de précision et de profondeur sur leurs activités et leur environnement qu'un questionnaire.

Au total, 36 questionnaires renseignés nous ont été retournés ; mais, d'emblée, cette enquête pourrait être étendue aux deux promotions 96/97 du Rhône et de Rhône-Alpes ainsi qu'en région PACA et dans certains départements d'Ile de France où nous disposons de réseaux.

On constate en effet qu'une enquête par questionnaire de ce type doit être rapidement lancée et exploitée, et concerner des territoires plutôt que des personnes isolées.

En effet, du point de vue scientifique, on ne dispose pas d'une connaissance suffisante de la population mère pour tirer un échantillon représentatif. Nous avons donc choisi l'interrogation exhaustive des participants aux formations.

Les cycles de formation ont touché toutes les dimensions et les diversités territoriales, de Lyon à Revin ou St Jean de Maurienne, mais l'échantillon couvre plutôt des villes de moyenne importance – Beauvais – Reims – Troyes – Rouen.

L'intention du questionnaire consiste à produire une connaissance sociologique des coordonnateurs de CCPD.

Il s'agit en effet d'une population encore mal connue et qui est mise en relation de manière partielle par la DIV, le Forum, les préfetures de département, de région et l'association des coordonnateurs de CCPD.

L'investigation permet donc de :

- Déterminer le profil des personnes occupant ce poste (à partir des variables classiques : sexe, âge, formation initiale, expérience professionnelle) ;
- Connaître la forme (statut, intitulés), le fond (contenu, responsabilités et activités types) et les conditions de travail (environnement professionnel, rémunération, congés) ;
- Décrire l'arrimage hiérarchique et politique de cette fonction ;
- Apprécier les besoins de formation continue.

Ses résultats peuvent être mis au service de la définition référentielle des tâches et des métiers.

En effet, les retours que les élus municipaux et les coordonnateurs ont fait sur la formation à laquelle ils ont participé portent sur :

- les apports retirés pour élaborer et conduire leurs politiques locales de prévention et de sécurité, la pertinence de la préparation du CLS ;
- les stratégies et les techniques de mise en œuvre des outils, diagnostics, comités de pilotage , accompagnement des initiatives locales, conditions des coproductions, observatoires du changement, évaluation ;
- le travail du binôme constitué du technicien et de l' élu.

Mais ils n'identifient pas d'effets sur l'homogénéisation d'un métier, dans la mesure où chaque territoire, chaque commune, semble être singulier et irréductible à des catégories ou des modèles.

II - LE PROFIL SOCIOLOGIQUE²³

1. SEXE

22 hommes

13 femmes

2. AGE

24-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50 ans et +
9	6	7	7	4	4

Soit :

moins de 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50 ans et +
9	13	11	4

3. FORMATION INITIALE

Plus haut niveau de diplôme obtenu

- Bac	Bac	Bac +2	Bac +3	Bac +4	Bac +5
1 (BEP)	1	4	2	4	8 (7 DESS)

Filière du dernier diplôme obtenu

Communication, littéraire	3
Economie, AES, Entreprise	4
Urbanisme, environnement, aménagement, géo	4
Divers Sciences sociales	5
Droit	7

Une partie des personnes interrogées ont indiqué l'ensemble de leur cursus scolaire. Si on totalise l'ensemble des formations mentionnées, le poids respectif des différentes rubriques reste quasi identique, avec :

Communication, littéraire	3
Urbanisme, géographie	5
Economie, AES, Entreprise	7
Sciences sociales	9
Droit, sciences politiques, sciences criminelles	11

²³ Tous les items ne sont pas servis par les 36 personnes, et certaines apportent des doubles réponses.

Complémentarité des formations

Les 8 personnes qui ont indiqué des diplômes obtenus dans différents domaines illustrent la complémentarité des formations antérieures à la prise de poste avec des combinaisons cohérentes au plan des disciplines ou des filières professionnelles.

Droit public + Urbanisme

AES + IAE

Droit privé + sciences criminelles

Géographie + Sciences politiques urbanisme

Droit + Gestion + Sociologie

Droit + IEP

AS + Sociologie

DEFA + AES + Sciences sociales

Cet indicateur semble pertinent, dans l'éventualité d'une enquête plus étendue pour mettre à jour des trajectoires d'accès aux postes plutôt que des diplômes.

Age et niveau de diplôme

Les 20 personnes pour lesquelles nous connaissons le niveau du dernier diplôme obtenu se distribuent selon les âges en :

Diplôme et âge	Moins de 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50 ans et +	Total
Bac et moins	1	/	1	/	2
Bac +2	/	2	2	/	4
Bac + 3 / +4	1	2	3	/	6
Bac + 5	3	4	1	/	8
Total	5	8	7	/	20

Remarque : concernant la population des 50 ans et plus, nous n'avons pas de précision sur le niveau du diplôme obtenu.

Leur profil : Technique ; Éducation Nationale ; Droit privé + Sciences criminelles ; Géographe + Sciences politiques urbaines.

Sur les 12 diplômés Bac + 4 et 5, 7 ont entre 24 et 34 ans (soit, la moitié des 24-34 ans).

4. INTITULE USUEL DU POSTE OCCUPE ACTUELLEMENT

Connaissant la diversité des intitulés utilisés pour désigner le poste de "responsable de CCPD ou de CLS", nous avons proposé une liste assez complète. Malgré cela, moins d'un tiers des personnes interrogées se sont reconnues dans les huit intitulés proposés.

INTITULE	Total
Coordonnateur du CCPD	2
Animateur du CCPD	0
Agent de Prévention	0
Chef de projet pour la prévention de la délinquance	1
Chef de projet pour le développement urbain	6
Animateur du contrat de ville	1
Animateur du CLS	0
Coordonnateur du CLS	1
TOTAL	11
Autres intitulés	25

Ainsi, plus des deux tiers des personnes ne "se reconnaissent" pas dans les intitulés proposés et ont mentionné d'autres formulations.

Ces 25 personnes ont indiqué 23 intitulés différents, avec :

Soit un élargissement des fonctions :

- ✓ Agent de Prévention + Education + Chef de service Animation Jeunesse
- ✓ Animateur du CLS + Directeur Solidarité urbaine
- ✓ Coordonnateur du CCPD + Chef de projet pour la prévention de la délinquance + Responsable service Jeunesse, Sports, Prévention
- ✓ Coordonnateur du CCPD + Animateur du CLS
- ✓ Coordonnateur du CCPD + Animateur du CCPD + Animateur du CLS + Directrice CCAS

Soit, à l'inverse, la mention d'une fonction plus précise :

- ✓ Responsable Point Information Jeunesse
- ✓ Directrice structure de proximité

Soit, une précision plus fine de l'intitulé :

- ✓ Chargé de mission Contrat de ville
- ✓ Chef de projet Contrat de ville (mentionné 2 fois)
- ✓ Agent de développement social du Contrat de ville
- ✓ Adjointe du chef de projet du Contrat de ville
- ✓ Chef du bureau Politique de la ville à la Préfecture
- ✓ Responsable service Sécurité Réglementation Police
- ✓ Responsable du service Jeunesse et Sports
- ✓ Responsable d'antenne juridique et, à ce titre, responsable du CCPD
- ✓ Chargé de l'Observatoire social et urbain

Soit, au contraire, un intitulé plus général :

- ✓ Responsable service Prévention
- ✓ Directeur du service Prévention sociale
- ✓ Directeur de service
- ✓ Agent de développement local
- ✓ animateur-coordonnateur des Loisirs
- ✓ Responsable des équipements de quartier et politique de la ville
- ✓ Chargé de mission Jeunesse

L'exploitation du contenu de ces intitulés met à jour les poids respectifs des quatre grandes thématiques :

Fréquence

Politique de la ville, Contrat de ville	15
CCPD, Prévention délinquance, Prévention	10
Jeunesse, Loisirs, Sports	8
Sécurité, Police	5

et les niveaux de responsabilité :

animateur	6
Responsable de service	5
Chef de projet	4
Coordonnateur	4
Directeur service / structure	3
Chargé de mission	2
Agent de développement	2
Chef de service / de bureau	2
Responsable équipement / structure	2
Adjointe	1

En consolidant ces résultats avec ceux obtenus en réponses à nos propositions d'intitulé, le titre le plus fréquent est celui de **chef de projet** (11 fois), suivi de celui de **coordonnateur** (7 fois) et d'**animateur** (6 fois).

Le niveau d'utilisation de l'item "autre" et la dispersion des intitulés peuvent être reliés à plusieurs explications :

- l'inexistence d'un titre, les personnes le créent "ad itinere" ;
- les attributions indépendantes ou conjuguées du Contrat de ville, du CCDP et du CLS ;
- les besoins d'identité locale et singulière ;
- l'enjeu personnel des coordonnateurs de couvrir tous les domaines dont ils sont chargés et de paraphraser ce dont leur titre ordinaire ne rend pas compte.

5. CONTENU DE LA FONCTION OCCUPEE

Contenu	Ensemble
Responsabilité CCPD seul	1
Responsabilité CCPD + Police municipale	1
Responsabilité CCPD + Contrat de ville	7
Responsabilité Contrat de ville sans CCPD	9
Responsabilité CCPD + CLS	5
Autres	7
Non réponse	6

Autres contenus :

Responsable du Contrat de ville, du CCPD et du CLS (2 fois)
 Responsable du Contrat de ville et du CLS (2 fois)
 Responsabilité de la Politique de la ville (sauf Contrat de ville)
 Pas responsable mais participation active au CCPD = gestion humaine de
 l'antenne juridique, organisation de permanences et missions de prévention
 Autres responsabilités

Au total, le CCPD est mentionné 16 fois sur 36 et la dispersion ou les
 combinaisons de fonctions confirment celles des intitulés.

6. STATUT

Contractuel ville	17
Fonctionnaire territorial	10
Salarié d'association	3
Fonctionnaire d'Etat	2
(Chef de bureau Politique de la ville à la Préfecture ; Coordonnateur CCPD + CLS + Responsable du Service Jeunesse, Sports, Prévention)	
Autre	2
(Contractuel de l'agence d'urbanisme du district ; Contractuel CCAS)	

Ainsi, les 3/4 des personnes interrogées sont **employées par la Ville**
 (fonctionnaire et contractuel).

Les deux fonctionnaires de l'Etat correspondent aux chargés de mission des
 préfectures présents dans le cycle de formation en Champagne-Ardenne.
 Et l'on constate l'accroissement du nombre des fonctionnaires territoriaux en
 égard aux premiers coordonnateurs de CCPD exclusivement contractuels.
 Cette évolution pèsera inéluctablement sur leur accès à la formation

7. DATE DE PRISE DE FONCTION

En 1998	8
En 1997	6
Entre 1995 et 1996	11
Avant 1995	8

Ainsi, les trois quart des personnes interrogées occupent leur **poste depuis plus de deux ans**, et la moitié depuis plus de trois ans, ce qui signale une extrême jeunesse à la tête de dispositifs et d'organisations pour la plupart décennales.

8. FORMATION SPECIFIQUE LIEE AU POSTE

Cette question n'a été posée qu'à la moitié des personnes puisqu'elle n'était pas prévue dans le questionnaire Champagne-Ardenne.

Journées d'études :	3	Journées d'études + Colloque :	8
Colloques :	1	Journées + Colloques + Cycles spé :	4
Cycles spécialisés :	1	Colloques + stages Palais de Justice:	1

Ainsi, sur 16 individus, un tiers a bénéficié d'un cycle de formation spécialisée, mais dont la généralité du contenu informe peu sur les qualités manquantes aux personnes et sur lesquelles ils cherchaient à augmenter leurs compétences.

Rares d'ailleurs sont ceux qui ont été, en cours de formation, capables d'identifier précisément les connaissances, les méthodes et les technologies qui leur faisaient défaut. Ils ont plus de propension à nommer leurs centres d'intérêt qu'à désigner des besoins d'apprentissage.

Dans leurs rôles et leurs missions, on observe d'ailleurs qu'ils mettent en œuvre un jeu de compétences complexes fondées sur des talents de développeur, de négociateur.

La formation continue est intéressante à retravailler et à préciser en raison de :

- la difficulté des contractuels à avoir accès à des formations continues, du fait de leur statut ;
- l'imprécision des besoins de formation spécifiques liés à la complexité et la transversalité de ces postes et l'absence de formations adaptées ;
- la difficulté pour les coordonnateurs d'identifier leurs propres besoins de formation en l'absence de référentiels de métier.

9. DERNIERE EXPERIENCE PROFESSIONNELLE

(immédiatement avant la prise de fonction)

32 réponses permettent de catégoriser les trajectoires :

- au niveau du **contenu**, les champs thématiques apparus (et notamment la proximité, ou non, avec les questions liées à la prévention et la sécurité) ;
- au niveau du “ **territoire** administratif ” : s’agit-il de personnes issues du monde associatif, de l’entreprise ou travaillaient -ils pour une collectivité locale ;
- enfin, au niveau du poste occupé précédemment et plus précisément de **la fonction hiérarchique** ”

4 personnes en sont à leur premier emploi.

Les champs thématiques

	Nombre individus
Prévention / Prévention Délinquance / Sécurité	2
Politique de la ville / Contrat de ville / Développement local	7
Insertion sociale / Insertion professionnelle / Formation	4
Culture / Loisirs / Jeunesse	5
Autres	4
Non précisé	5

Les territoires

	Nombre individus
Collectivités Locales	16
Associations	2
Entreprises	5
Indistinct	5

La fonction hiérarchique

	Nombre individus
Directeur	5
Responsable de service	5
Chef de projet ; Chargé de mission	4
Chargé d’études	3
Coordonnateur	1

1. DELEGATIONS DE L'ELU DE REFERENCE

Une seule délégation mentionnée concerne 14 élus :

Développement social urbain	5
Sécurité police municipale	4
Jeunesse	3
Social	2

Au moins deux délégations mentionnées concernent 12 élus :

Sécurité, Police municipale+ Développement social urbain = 3 élus
Développement social urbain + CLS (= Maire)
Vie associative + Premier Adjoint
Jeunesse + Sports
Jeunesse + Enfance
Jeunesse + Sports + Politique Ville
Développement social urbain + Vie associative + Social
Développement social urbain + Vie associative + Jeunesse + Social
Développement social urbain + Jeunesse + Social + Éducation
Sécurité + Développement social urbain + Éducation

En cumulant l'ensemble des délégations mentionnées, les fréquences se répartissent en:

Développement social urbain	11
Jeunesse	8
Sécurité, Police municipale	8
Social	5
Vie associative	2
Sports	2
Éducation	1
L'environnement et la culture n'apparaissent pas.	

Ainsi, un peu moins du tiers des délégations politiques identifiées comportent les termes “ Sécurité ”, “ Police ”, ou “ Prévention de la délinquance ”. Ce dernier item n'a d'ailleurs été mentionné que deux fois.

Les intitulés des délégations politiques ne sont pas homogènes et ne l'ont jamais été. Mais il est notoire de constater que la sécurité et sa prévention sont plus souvent arrimées à des élus devant adapter des postures compatissantes vis à vis de leurs administrés (29/37) qu'à des responsabilités d'ordre public ou à la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire (8/37).

**2. NOMBRE D'ELUS INTERVENANT DIRECTEMENT DANS LE
DOMAINE DU PLAN MUNICIPAL DE PREVENTION**

Un élu	Deux à trois élus	Quatre élus et +
4	13	8

Nombre maximal d'élus : 7

Nombre de non réponse : 9

IV - LA PLACE DANS L'ORGANISATION COMMUNALE

1. AUTORITE HIERARCHIQUE DE REFERENCE

Secrétaire Général	13
Secrétaire Général Adjoint	4
Directeur	7
Autre	7

Pour plus de la moitié des personnes interrogées, le poste de coordonnateur de CCPD ou de CLS est **rattaché directement au Secrétariat Général**. Il est donc considéré comme une fonction centrale et transversale à l'ensemble des directions, compte tenu du fait que l'échantillon est majoritairement constitué de villes de moyenne importance et de petites villes.

Secrétaire Général Adjoint :

- Politique de la Ville (X 2)
- Services à la Population
- Insertion Education

Directeur de :

- Education Jeunesse
- Animation Jeunesse
- Secrétariat Animation
- Affaires Juridiques
- Agence d'Urbanisme de Région
- Solidarité Urbaine
- CCAS
- Développement

Chef de service de :

- Prévention et sécurité
- Contrat de ville

Autres statuts mentionnés (7 réponses) :

- Maire
- Maire Adjoint chargé de la sécurité
- Directeur CMAS
- Elus et maire adjoint délégué
- Préfet, sous-préfet à la Ville
- Chef de projet du Contrat de ville
- Maire et Président CCAS + Maire adjoint Affaires sociales

On peut noter une **prévalence des secteurs du social, de l'insertion et de l'animation sur celui de la sécurité** ; prévalence encore plus marquée que précédemment dans les délégations des élus.

2. DIRECTION DE PERSONNELS

Près des deux tiers des personnes interrogées (23) dirigent des collaborateurs :

Dont équipe de :	1 à 4 personnes :	10
	5 à 9 :	6
	10 à 14 :	3
	15 à 19 :	1
	20 et + :	2

8 personnes dirigent des ALMS avec des effectifs allant de 1 à plus de 20 et 4 personnes dirigent des collaborateurs et des ALMS.

On peut parler ici d'une évolution du poste qui, de conseiller de l' élu et animateur des services, progresse vers celui de coordonnateur d'une équipe opérationnelle avec des moyens humains à gérer.

3. ENVIRONNEMENT PROFESSIONNEL

L'importance conférée à la fonction peut être approchée par la dotation en moyens individuels de travail. Ainsi, les coordonnateurs disposent-ils de :

Bureau seul :	25
Bureau collectif :	9
Sans bureau :	1

Bureau seul + ligne directe :	20
Bureau seul + ligne directe + ordinateur :	15
Bureau collectif + ligne directe + ordinateur :	3

De même que le rattachement direct au maire, à l' élu ou au secrétaire général, l'indépendance matérielle des moyens de travail montre que le coordonnateur occupe un poste stratégique pour le pouvoir municipal, et qui nécessite une autonomie de fonctionnement.

1. AVEC L'ELU

Assiste l'élus dans ses fonctions de représentation sur la délinquance :.....	22
À l'occasion, le remplace :.....	11
Assiste au conseil municipal :.....	14
Assiste l'élus et , à l'occasion, le remplace :	10
Assiste l'élus, à l'occasion le remplace et assiste au conseil municipal :.....	7
Prépare les déclarations des élus sur les questions de :	
délinquance :.....	12
sécurité :.....	9
prévention :.....	11
Prépare les déclarations des élus sur ces trois thèmes :	8
Assiste l'élus, à l'occasion le remplace, assiste au conseil municipal et prépare les déclarations des élus sur ces trois thèmes :	4
Répond directement aux demandes de la presse sur la délinquance et l'insécurité :	3

2. ANIMATION DU CCPD

Prépare l'ordre du jour des CCPD :.....	16
Rédige le compte rendu des CCPD :	16
Anime les séances du CCPD :	12
Anime les commissions thématiques du CCPD :	11
Prépare l'ordre du jour des CCPD, rédige le compte rendu et anime les séances du CCPD :	11
Prépare l'ordre du jour des CCPD, rédige le compte rendu, anime les séances du CCPD et anime les commissions thématiques :.....	8
Rapporte sur les dossiers soumis au financement (concernant la prévention) :	17
Crée des groupes de travail avec les opérateurs :	15

3. COOPERATIONS ET REPRESENTATIONS

Rencontre directement :

- le commissaire de police :	18
- le commandant du groupement de gendarmerie :	8
- le procureur de la république ou son substitut :	16
- le directeur de l'établissement pénitentiaire :	3
- l'inspecteur d'académie ou son représentant (violence scolaire) :	11
- les présidents d'associations financées :	17
- les directeurs d'associations :	23

Rencontre directement :

Police + Gendarmerie :	8
Police + Procureur :	16
Police + Gendarmerie + Procureur :	6
Présidents + Directeurs d'associations :	17
Police + Procureur + Présidents + Directeurs + Inspection Académique :	12

Les rencontre tous : 0

4. PRODUCTION D'ACTIONS ET D'INTERVENTIONS

Conçoit et met en œuvre directement des actions de prévention : 22
10 coordonnateurs ne remplissent pas cette fonction.

Rencontre régulièrement les habitants :

De manière individuelle :	16
Dans des organisations collectives :	21
De manière individuelle et collective :	12

Soit 4 coordonnateurs qui ne rencontrent les habitants que de façon individuelle, et qui s'intitulent :

- chef de projet pour le développement social urbain,
- chef de projet pour la prévention de la délinquance,
- responsable point information jeunesse,
- chef de projet du contrat de ville.

Prend en charge directement des personnes (jeunes ou non) dans des activités de prévention de la délinquance : 11

Rencontrent régulièrement des habitants de manière individuelle
et collective, **et** prend en charge directement des personnes :..... 6

Ils s'intitulent :

- chef de projet pour le développement social urbain
- directeur de service Prévention sociale
- responsable d'antenne juridique et responsable du CCPD
- responsable de service Prévention
- coordonnateur de CCPD + de CLS + responsable de service Jeunesse Prévention
- Un coordonnateur de CCPD.

Les dimensions des villes et les différences de proximité du terrain font apparaître des modes de faire qui se distribuent entre deux extrêmes :

- Des coordonnateurs essentiellement tournés vers l'élus de référence et la conduite du CCPD/CLS. Ils sont dans une position de développeur et de maître d'ouvrage avec les services municipaux et les associations comme maîtres d'œuvre.
- Des coordonnateurs au contact des habitants, plus animateurs et producteurs de prévention qu'organisateur de l'action collective.

Les mêmes intitulés recouvrent toutes les situations rencontrées entre ces deux bornes. Seul l'inventaire des responsabilités et des tâches concrètes permet de les distinguer.

5. FINANCEMENT

Recherche et négocie des fonds supplémentaires pour les activités du CCPD auprès d'autres financeurs :

Région :	7
Département :	11
Entreprises :	2
FSE :	3
Région + Département :	7
Les quatre :	0

15 personnes **recherchent et négocient des fonds supplémentaires** pour les activités du CCPD tous financeurs confondus.

6. LES COMBINAISONS D'ACTIVITES

Sur 28 activités types proposées, et qui ont permis à tous les participants de dresser l'inventaire de leurs pratiques, on distingue :

Nombre d'activité minimum : 3

Nombre d'activités maximum : 25

Moins de 10 activités : 15 personnes

De 10 à 19 activités : 10 personnes

20 activités et + : 6 personnes

7 personnes ont sélectionné **au plus cinq activités** sur 28. Cette "relative restriction" de leur champ d'intervention, croisée avec leurs statuts, ne permet pas d'isoler de variables explicatives, mais, à nouveau, on constate la dispersion des intitulés, comme le montre le tableau ci-après.

Nombre d'activités	Statut	Intitulé du poste
5 (N° 8)	Contractuel Ville	Animateur – coordonnateur des loisirs
5 (N° 22)	Contractuel Ville	Chef de projet pour le développement social urbain
4 (N° 6)	Fonctionnaire territorial	Responsable service sécurité réglementation
4 (N° 10)	Fonctionnaire territorial	Responsable équipements de quartier et politique de la ville
4 (N° 25)	Contractuel Ville	Chargé de mission Jeunesse
3 (N° 15)	Fonctionnaire territorial	Animateur du Contrat de Ville
1 (N° 24)	Contractuel Ville	Chargé de l'observatoire social et urbain

7. LES ACTIVITES COMMUNES

Les 10 activités les plus mentionnées

	Nombre de personnes
Rencontrer les directeurs d'associations : 23 (soit 72% des répondants)	
Mettre en œuvre des actions de prévention : 22	
Assister l' élu : 21	
Rencontrer les habitants collectivement : 21	
Rencontrer le commissaire de police : 18	
Rencontrer les présidents d'associations : 17	
Rapporter sur dossiers soumis à financement : 17	
Rencontrer les habitants individuellement : 16	
Rencontrer le procureur : 16	
Préparer l'ordre du jour du CCPD : 16	

(soit 50% de l'échantillon)

Les activités les moins mentionnées

Rechercher et négocier des fonds auprès d'entreprises :	2
Rechercher et négocier des fonds auprès du FSE :	2
Rencontrer le directeur d'établissement pénitentiaire :	3
Répondre à la presse sur délinquance et insécurité :	3
Rechercher et négocier des fonds auprès de la Région :	7
Rencontrer le commandant de gendarmerie :	8
Préparer les déclarations des élus sur les questions de sécurité.....	8
Remplacer l' élu dans ses fonctions de représentation sur la délinquance :	10
Préparer les déclarations des élus sur les questions de prévention :	10

(soit, 31% de l'échantillon)

Aucune activité, au sein de la liste proposée, n'est effectuée par l'ensemble des personnes interrogées.

On pourrait donc, sur une base démonstrative plus large, dessiner le référentiel des tâches, la plate-forme minimale permettant d'identifier le contenu du métier à partir de l'existant, plutôt qu'en déclinant les compétences théoriquement nécessaires à la mise en œuvre des circulaires et des textes de définition des CCPD et des CLS.

VI - LES REMUNERATIONS ET LES CONGES

Rémunération brute annuelle

De 90 000 à 100 000 =	1
De 120 à 150 000 =	6
De 150 à 190 000 =	5
De 190 à 230 000 =	7
De 240 à 290 000 =	5

Rémunération minimale = 95 000 F.

Rémunération maximale = 290 000 F.

Une exploration plus complète permettrait de mettre les niveaux de rémunération en regard des statuts et des positions dans l'appareil communal.

Mais, d'ores et déjà, l'amplitude de 1 à 3 pour des agents réunis par les SGAR sur une même fonction, illustre les besoins de définition et de clarification du métier. Tous les stagiaires des cycles de formation n'étaient pas institutionnellement en poste de coordonnateurs. Certains, adjoints, agents de développement, attendaient justement de la formation de pouvoir accéder à la fonction.

Semaines de Congés

5 semaines =	13
6 semaines =	13
Entre 6 et 7 semaines =	3
7 semaines =	6

Les formations-animations qui ont servi de support à cette rapide investigation confirment l'intérêt d'un tronc commun qui permette aux coordonnateurs d'étayer leurs convictions par des outils stratégiques et technologiques qui enrichissent leurs tâches et soutiennent leur professionnalisation.

L'expérience montre qu'il s'agit à la fois de mise à niveau, de fourniture de qualités et de connaissances qui manquent, et de constitution de réseaux régionaux fonctionnels.

La vitesse acquise pendant les huit mois de formation perdure et, comme en Rhône-Alpes, l'animation locale (CRDSU) peut maintenir le mouvement.

La méthode de professionnalisation retenue permet également de greffer sur une base militante, dont tous les stagiaires disposent, l'expertise et la responsabilité.

*Le métier de coordonnateur prévention sécurité :
vers des responsables prévention-tranquillité publique ?*

A l'instar des autres métiers de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville, la fonction de coordonnateur prévention sécurité tend aujourd'hui à se personnaliser et s'affirmer comme un métier spécifique au sein des collectivités locales, sans pour autant qu'un cadre d'emploi particulier vienne confronter cette professionnalité.

Un accroissement des fonctions de coordinations : CCPD et CLS

A partir de 1983 et de la mise en œuvre des CCPD, les communes se sont attachées les services de professionnels en charge de l'animation et de la coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

En septembre 1998, ces professionnels étaient évalués à environ 110 exerçant spécifiquement ces missions, le plus souvent en lien étroit avec les équipes MOUS.

Selon le questionnaire établi par la DIV en mars 1999 (auprès des CCPD des 30 départements prioritaires), en plus du tiers des coordinateurs (36%) effectuent leur mission à temps partiel. Ils peuvent être parfois chef de projet, responsable de service jeunesse, secrétaire général adjoint, occuper un poste au cabinet du maire.

A partir de la fin 1997, la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité a incontestablement contribué à faire évoluer le nombre et le rôle de ces professionnels.

Cette nouvelle forme de contractualisation, formalisant une approche des problèmes de sécurité axée sur le co-production renforce la place dévolue à ce qu'il est convenu d'appeler les coordonnateurs des politiques locales de prévention et de sécurité (les dénominations de postes sont très diverses selon les sites : plus de trente-six sont recensées !).

Selon des estimations récentes, il y aurait actuellement près de 300 personnes en charge de l'animation des contrats locaux de sécurité (409 CLS signés à la fin août 2000 et 286 en cours).

Une majorité de ces professionnels exercent sur des sites de la politique de la ville, puisqu'à la faveur de l'intégration des CLS dans les contrats de ville, 61% des CLS signés concernaient des sites en contrat de ville (août 2000). Ce à quoi il convient d'ajouter les anciens sites en CAPS.

En mars 1999, à l'occasion des rencontres de Montpellier, la DIV a tenté de cerner les évolutions et les articulations constatées. Selon cette étude portant sur les trente départements prioritaires, nous pouvons constater dans les $\frac{3}{4}$ des cas l'existence d'un coordonnateur de CLS identique à celui du CCPD.

Une étude va être engagée prochainement visant à permettre de disposer d'une connaissance précise des profils et caractéristiques de ces coordonnateurs.

Une augmentation du niveau de formation

Les coordonnateurs, comme les chefs de projet n'échappent pas à la tendance à l'évolution de leur niveau de formation. Nous pouvons dans ce cas là également distinguer deux générations :

- celle des anciens professionnels souvent issus du travail social et de l'animation qui pour un certain nombre d'entre eux ont pu bénéficier d'une formation complémentaire (FFSU, IHESI, L. Dubouchet...).*

La DIV finance depuis 1996 la formation des coordinateurs de CCPD organisée par le FFSU. Selon, le questionnaire DIV cité, 27 % des coordonnateurs ont bénéficié d'une formation spécifique liée au poste .

- celle plus récente de jeunes professionnels ayant souvent suivi des études universitaires, parfois liées à la sécurité (DESS de l'école de Saint-Cyr au Mont d'Or ou de l'IHESI, Institut de Management des Risques de Bordeaux...)

Un élargissement et une complexification des missions

Il est constaté une réelle complexification des missions liée à :

- l'acuité plus grande des problèmes (notamment les violences urbaines, la toxicomanie),
- l'exigence de diagnostic et d'ingénierie,
- la prise en compte de nouvelles échelles d'intervention (du quartier à l'agglomération),
- l'évolution de l'intervention, d'une conception très axée sur la prévention sociale vers une approche plus globale d'une politique locale de prévention et de sécurité intégrant en particulier les dimensions de gestion des risques et de prévention situation.

De plus en plus de coordonnateurs apparaissent en charge de personnels, notamment d'emplois jeunes dans le champ de la prévention et de la médiation sociale.

Ces fonctions peuvent se répartir en deux pôles (qui souvent se rejoignent) :

- un travail de coordinateurs et de développeur de projet en liaison avec les services municipaux et les associations qui sont généralement maîtres d'œuvre
- un travail au contact des habitants, d'animation, de suivi des problèmes de sécurité et de production d'actions en direct

La mission d'évaluation des CLS confiée aux inspections générales a relevé le rôle essentiel d'aiguiller des partenaires dévolue aux coordonnateurs. Ceux-ci permettent de faire vivre le CLS. Ils assurent le suivi quotidien du contrat de la situation, de coordination et la mobilisation des partenaires. Ils jouent en quelque sorte un rôle d'ensemble entre les différents partenaires dont ils traduisent les différentes approches et sensibilités.

La mise en place des CLS a contribué parfois à une séparation, voire à un antagonisme entre la démarche traditionnelle du CCPD (prévention sociale) et une approche du CLS plus axée sur la gestion des risques et la prévention situationnelle.

L'intégration du CLS dans les contrats de ville répond notamment à cet enjeu d'une approche globale et équilibrée des questions de sécurité qui permette de conjuguer les réponses apportées aux problèmes d'insécurité de la vie quotidienne (tranquillité publique et celle relevant du traitement en profondeur des causes de la délinquance (prévention)).

L'intégration effective du coordonnateur à l'équipe MOUS permet d'articuler les réponses avec celles relevant du volet éducatif, santé, insertion, renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité...

Parmi les rôles importants du coordonnateur figure celui d'animation d'une démarche transversale et de mobilisation des différents services municipaux sur les questions de prévention et de sécurité. De ce point de vue, il semble que les coordonnateurs bénéficient souvent d'une légitimité externe (proximité du cabinet du maire en raison du caractère éminemment politique des questions de sécurité) supérieure à leur légitimité interne (du fait de leur positionnement dans l'administration communale).

La question du positionnement stratégique de ces professionnels au sein des structures communales ou inter-communales est à ce titre essentiel.

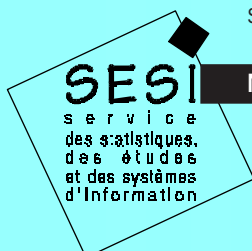
L'affermissement d'un cadre d'intervention centré sur les compétences des collectivités locales dans une politique de prévention et de tranquillité publique, devrait déboucher sur la création de véritable service ou direction de la prévention et de la tranquillité publique, que les coordonnateurs ont vocation à diriger.

Il y aura par ailleurs lieu d'accompagner les évolutions et les enjeux induits par les nouvelles responsabilités dévolues aux EPCI en terme de gestion des dispositifs communautaires de prévention de la délinquance. Le basculement des professionnels vers l'agglomération peut représenter à la fois une opportunité de gérer des dispositifs et des problématiques à l'échelle appropriée (toxicomanie, sécurité dans les transports, prévention de la récidive) mais peut également présenter le risque d'un décrochage par rapport aux enjeux de la proximité (réponses aux problèmes de la vie quotidienne et lisibilité de ces réponses, gestion de crise, etc) : une architecture nouvelle des services de prévention et de sécurité est à ce titre nécessaire.

UN LIEU D'EXERCICE PRIVILÉGIÉ POUR LES PROFESSIONNELS DU SOCIAL : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Murielle MONROSE

SESI, chargée d'études auprès de l'association Environnement, Santé et Société (ENSANS)



N° 100 • juillet 1998

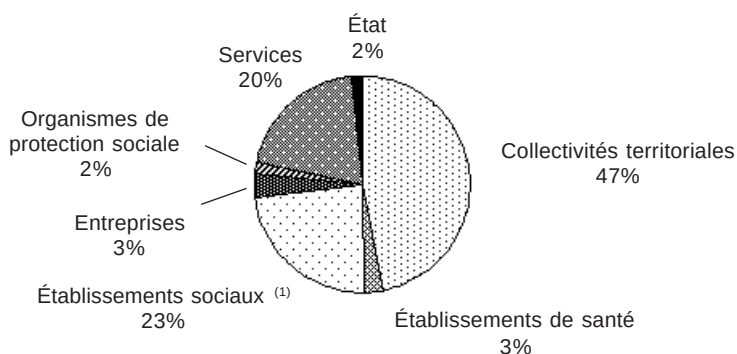
Près de la moitié des professionnels de l'intervention sociale sont salariés des collectivités territoriales, principalement des communes. Les régions du sud-ouest, la Bretagne et l'Île-de-France sont les mieux pourvues. Les trois quarts de ces emplois sociaux sont peu qualifiés et plus de la moitié des agents ne sont pas titulaires de leur poste, parmi lesquels une grande partie des animateurs ainsi que l'ensemble des assistantes maternelles.

Les collectivités territoriales (régions, départements, communes et autres) emploient près de 47% des personnels sociaux et éducatifs recensés au niveau national et en sont les principaux employeurs (graphique ci-dessous). La part des emplois sociaux ⁽¹⁾ des collectivités territoriales dans l'ensemble de ces emplois varie considérablement d'un département à un autre (carte p. 2). Elle est de 17%

pour la Lozère et s'élève à près de 86% pour la Seine-Saint-Denis, soit un écart de 1 à 5 entre ces deux départements. En Poitou-Charentes, Bretagne et Picardie, plus de 64% du personnel social est employé par une collectivité territoriale. En Île-de-France, c'est près de 80% du personnel social qui travaille dans une collectivité territoriale (environ 40% en Limousin).

1. Dans cet article, les emplois sociaux comprennent ceux de l'animation, voir encadré.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PREMIER EMPLOYEUR DE PROFESSIONNELS DU SOCIAL (EN %)



1. Établissements pour adultes et enfants handicapés et en difficulté et établissements d'hébergement pour personnes âgées.

Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité - SESI.



SOURCES

- La statistique biennale du SESI sur les professions sociales et éducatives a permis de resituer la part de l'emploi social des collectivités territoriales par rapport à l'emploi social total recensé sur le territoire national.

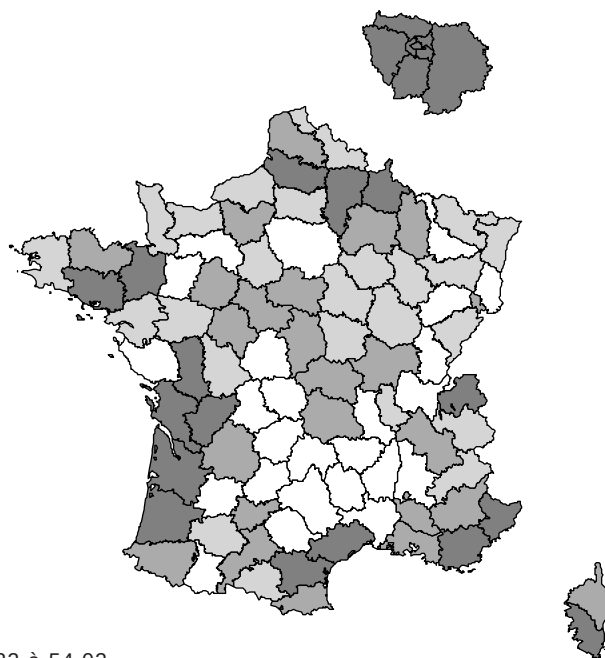
- L'enquête annuelle de l'INSEE auprès des collectivités territoriales est la principale source concernant les effectifs d'agents sociaux des collectivités territoriales. Elle recense l'ensemble des agents territoriaux :

- des établissements publics locaux : les collectivités territoriales stricto sensu (régions, départements communes), mais aussi les établissements publics intercommunaux non spécialisés (communautés urbaines, districts, syndicats de communes à vocation multiple, communautés de communes et de villes), les établissements publics intercommunaux spécialisés (syndicats de communes à vocation unique, ...), les établissements publics administratifs communaux spécialisés (CCAS, Caisses des écoles, ...), les établissements publics administratifs départementaux et régionaux (services départementaux de protection contre l'incendie, organismes à caractère social ou médico-social, ...), les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) et Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), des associations syndicales autorisées (ASA), les offices publics d'habitations à loyer modéré (HLM) et caisses de crédit municipal (CCM), les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC), les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial rattachés aux collectivités territoriales (OPAC, ...).

- des organismes privés ou semi-publics (OPRI) : il s'agit des organismes classés en organismes d'administration local (ODAL) par la Comptabilité nationale. Ces organismes ont été regroupés en quatre rubriques : organismes d'aménagement urbain ou rural (OPAM), syndicats d'initiative, comités départementaux ou régionaux du tourisme (OPSI), organismes privés d'action sociale ou médico-sociale (OPAS), organismes privés divers des collectivités territoriales (OPCL).

- L'enquête concernant les dépenses de l'aide sociale réalisée annuellement par le SESI.

PART DES EMPLOIS SOCIAUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (EN %)



	17,32 à 54,02
	54,03 à 60,13
	60,14 à 65,62
	65,63 à 85,86

Cette carte représente la proportion des emplois sociaux relevant des collectivités territoriales par rapport au nombre total d'emplois sociaux recensés dans un département donné (tous employeurs confondus). Par exemple, en Lozère 17% des emplois sociaux recensés sont employés par une collectivité territoriale de ce département.

les communes sont les plus gros employeurs territoriaux

Les conseils généraux emploient 26% des professionnels sociaux des collectivités territoriales alors

que les communes stricto sensu en emploient 51,5%, et près de 72% si l'on y inclut les CCAS, les caisses des écoles, les syndicats de communes et les communautés (urbaines, de villes, de communes et district).

Depuis 1984, les conseils généraux sont les maîtres d'œuvre de l'action sociale. Plus récemment, le rôle des communes s'est accru en matière d'intervention sociale au point de devenir le premier employeur de professionnels du social. L'implication des régions est toute récente et encore faible; toutefois, depuis la loi quinquennale de 1994, l'État s'est en partie désengagé de la formation professionnelle des jeunes au profit des conseils régionaux qui deviennent les nouveaux partenaires des missions locales, des entreprises d'insertion et autres structures d'insertion professionnelle pour les jeunes.

un rôle social de proximité pour les communes

La municipalité doit participer aux dépenses obligatoires du département en lui versant un contingent d'aide sociale calculé en fonction de sa taille. À l'inverse des conseils généraux qui ont tendance à s'occuper de groupes en difficulté, les mairies, plus proches de la population, orientent leur travail dans une logique individuelle, du côté des personnes isolées ou des situations d'urgence. Elles mettent donc sur pied de véritables politiques sociales de proximité ou des

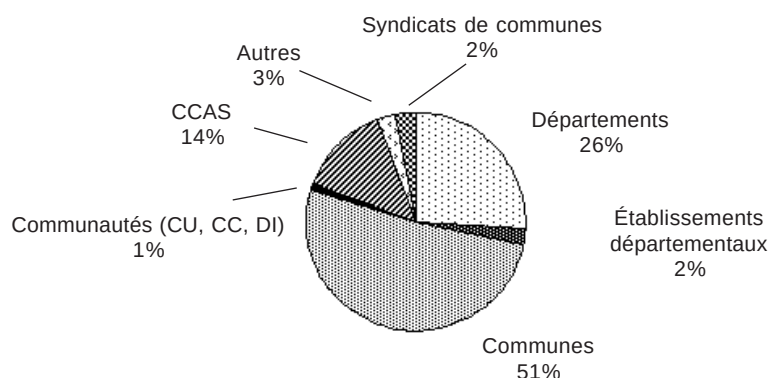
LES EMPLOIS SOCIAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Selon la nomenclature propre à la fonction publique territoriale, le secteur social est composé :

- des conseillers socio-éducatifs (assistant de service social chef, éducateur spécialisé chef et conseiller en économie sociale familiale chef, responsable de circonscription, conseiller technique),
- des assistants socio-éducatifs (assistant de service social, conseiller en économie sociale familiale et éducateur spécialisé),
- des éducateurs de jeunes enfants,
- des moniteurs-éducateurs,
- des agents spécialisés des écoles maternelles (ASEM),
- des agents sociaux qualifiés,
- des agents sociaux (aides ménagères, auxiliaires de vie, aides à domicile et travailleuses familiales),
- des assistantes maternelles à domicile.

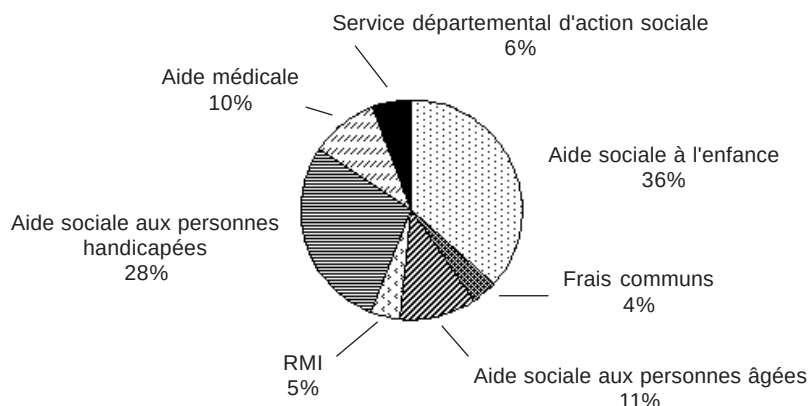
À ce secteur social, il faut rajouter les emplois d'animation qui concernent les animateurs et les aides-animateurs. L'ensemble des emplois du secteur social et ceux de l'animation désigne ce que nous dénommons "emploi social" tout au long de cet article.

RÉPARTITION DES EMPLOIS SOCIAUX PAR BUDGET DÉTAILLÉ



Source : INSEE.

STRUCTURE DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE EN 1994



Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité - SESI.

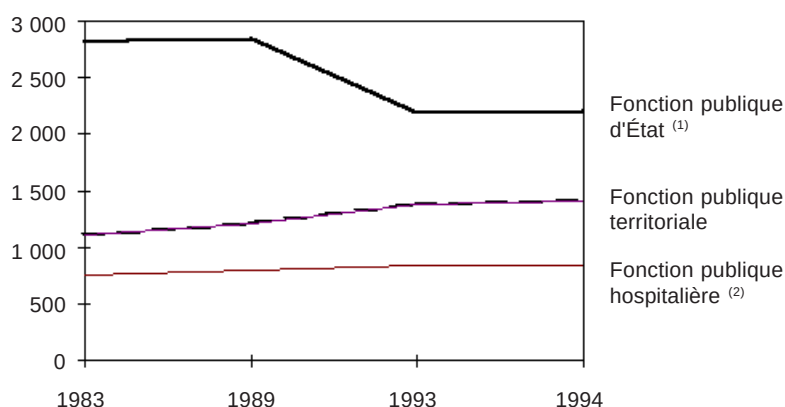
réponses à l'urgence, ce qui donne souvent lieu à de nombreuses innovations en matière d'intervention sociale. Elles peuvent aussi exercer les compétences que le département leur confie. Pour appliquer sa politique d'action sociale, la mairie dispose d'un service social municipal et du Centre communal d'action social (CCAS). Le CCAS (ancien bureau d'aide sociale) assume deux fonctions : celle de relais local de l'aide sociale, ainsi que celle d'action sociale propre, dite "aide sociale facultative".

Plus de 70% des emplois sociaux des organismes communaux et intercommunaux concernent les communes et 18% les CCAS. On y trouve essentiellement des agents spécialisés des écoles maternelles (37,6%), des agents sociaux (17,4%), des assistantes maternelles (14,6%) et des animateurs (13,8%). Mais il faut préciser que certaines communes (de plus en plus nombreuses) financent un nombre croissant d'emplois dits "nouveaux", souvent de proximité, dont le principal atout est de favoriser une présence sociale : agents d'ambiance ou de sécurité, métiers de l'accueil, etc.

les conseils généraux sont devenus les maîtres d'œuvre de l'action sociale

Parmi les compétences transférées aux conseils généraux, l'action sociale est celle dont l'impact financier est le plus important. En 1994, les dépenses nettes d'aide sociale des Conseils généraux ont dépassé les 64 milliards de francs contre 35,6 milliards en 1984 et 42,5 milliards en 1989. Ces dépenses représentent 88% de l'ensemble des dépenses d'aide sociale obligatoire (État et départements). Les départements ont donc à charge, depuis une quinzaine d'années, l'aide aux personnes âgées, l'aide

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DEPUIS 1983 (EN MILLIERS)



(1) Non compris les agents de la Poste et France Télécom, des établissements nationaux, les CES et les enseignants de l'enseignement privé sous contrat.

(2) Hôpitaux publics, hospices et maisons de retraites publiques autonomes : personnels médicaux et non médicaux.

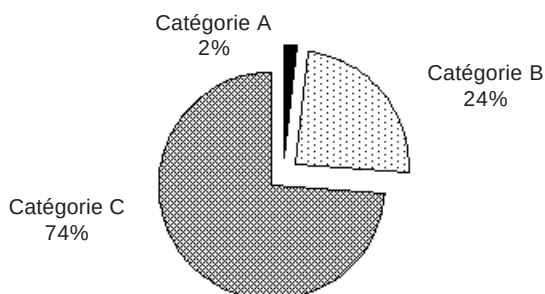
Source : les collectivités locales en chiffres, ministère de la Fonction publique, 1996.

RÉPARTITION DES EMPLOIS SOCIAUX ET DE L'ANIMATION PAR BUDGET REGROUPE

	Organismes communaux et intercommunaux	Organismes départementaux et régionaux	Autres organismes	Total
Agent social	27 821	724	6	28 551
Agent social qualifié	3 003	520	0	3 523
Agent spécialisé des écoles maternelles	60 060	189	0	60 249
Aide animateur	13 470	40	1	13 511
Animateur	22 106	240	2	22 348
Assistant socio-éducatif	3 564	19 247	86	22 897
Assistante maternelle	23 413	35 791	0	59 204
Conseiller socio-éducatif	658	3 220	19	3 897
Éducateur de jeunes enfants	4 639	1 099	0	5 738
Moniteur-éducateur	1 132	2 421	0	3 553
Total	159 866	63 491	114	223 471

Source : INSEE.

RÉPARTITION DES EMPLOIS SOCIAUX PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE



Source : INSEE.

médicale, l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'aide aux personnes handicapées, qui représentent près de 86% des dépenses d'aide sociale des départements; mais ils gèrent également le RMI, les frais de fonctionnement du service départemental d'action sociale et du service de la protection maternelle et infantile (PMI), ainsi que les frais communs.

**les trois quarts
des emplois sociaux
dans les collectivités
territoriales
sont peu qualifiés**

Depuis 1983, les effectifs de la fonction publique territoriale (tous emplois confondus) sont restés relativement stables, avec toutefois une augmentation plus soutenue sur la période allant de 1989 à 1993 : +3,6%, au lieu de +1,6% annuel sur la période 1983-1989. La filière sociale proprement dite représente environ 14% de l'ensemble des emplois des collectivités territoriales et la filière d'animation en représente 2,7%.

Les agents spécialisés des écoles maternelles (ASEM) et les assistantes maternelles sont de loin les plus nombreux. Au 1^{er} janvier 1996, ils représentent respectivement 27% et 26,5% de l'ensemble des 223 500 professionnels du personnel social des collectivités territoriales.

Contrairement à la fonction publique d'État qui, en 1993, compte un tiers de catégorie C (tous emplois confondus) et 38% de catégorie A, les collectivités territoriales disposent d'une forte proportion de personnels de catégorie C, à savoir 82%, et seulement 6% de catégorie A. En ce qui concerne les emplois du secteur social et de l'animation, on recense 74% de catégorie C et 2% de catégorie A.

plus de la moitié des agents territoriaux du secteur social sont des non-titulaires

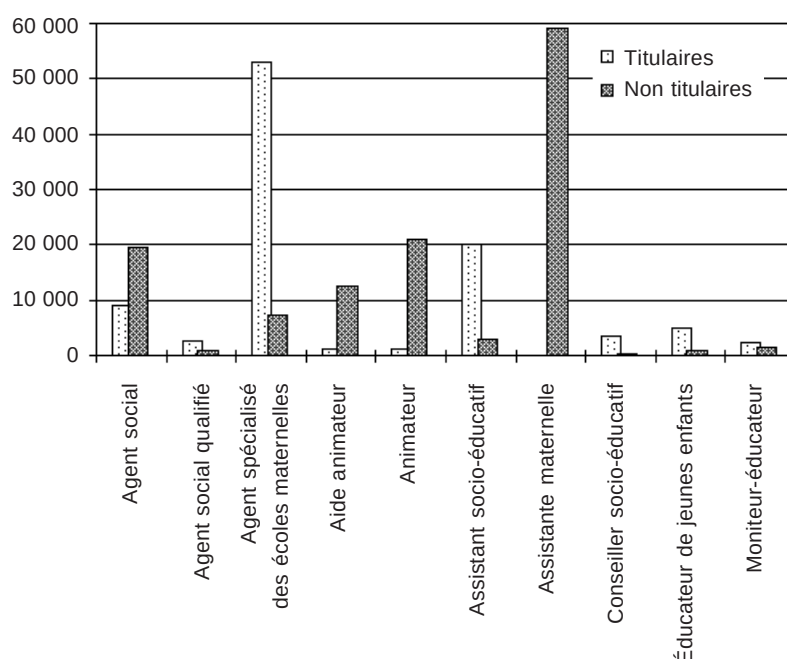
Alors qu'en 1995, la fonction publique territoriale compte près d'un tiers de non-titulaires, le secteur social, quant à lui, comporte 56,4% d'agents non-titulaires. Outre les assistantes maternelles, qui sont toutes des non titulaires, ce sont les animateurs et les aides animateurs qui ont la plus forte proportion de non titulaires dans leurs rangs (respectivement 94,5% et 92,2%). Les agents spécialisés des écoles maternelles ne comptent que 12,2% de non titulaires.

Les organismes communaux et intercommunaux possèdent une très forte proportion de non titulaires parmi les agents de catégorie B (environ les trois quarts), alors que la proportion est d'un peu plus de la moitié pour la catégorie C. La répartition titulaires/non titulaires des organismes régionaux et départementaux est totalement différente de celle des organismes communaux et intercommunaux. En effet, les non-titulaires sont quasiment inexistant dans les catégories A et B (un peu plus de 10% pour la catégorie B) alors qu'ils sont plus de 97% dans la catégorie C. En effet 96% des effectifs de la catégorie C est composé d'assistantes maternelles, exclusivement non-titulaires. Par ailleurs, les organismes départementaux et régionaux comptent plus de non titulaires parmi leurs personnels sociaux : 61,9%.

les départements du sud-ouest de la France sont privilégiés

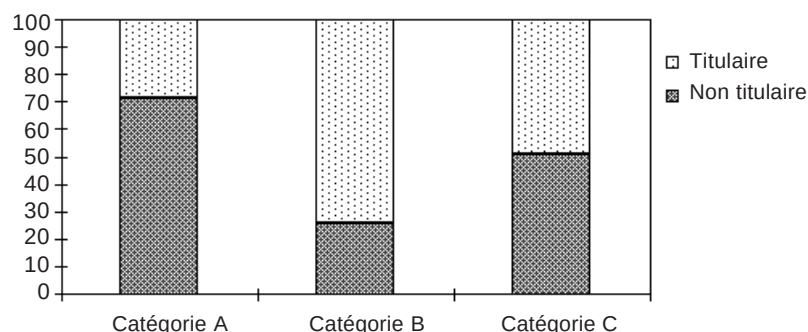
Les densités de personnel social dans les collectivités territoriales varient de 18 (pour le Lot) à 68 (pour l'Aude) pour 10 000 habi-

RÉPARTITION DES EMPLOIS SOCIAUX PAR STATUT



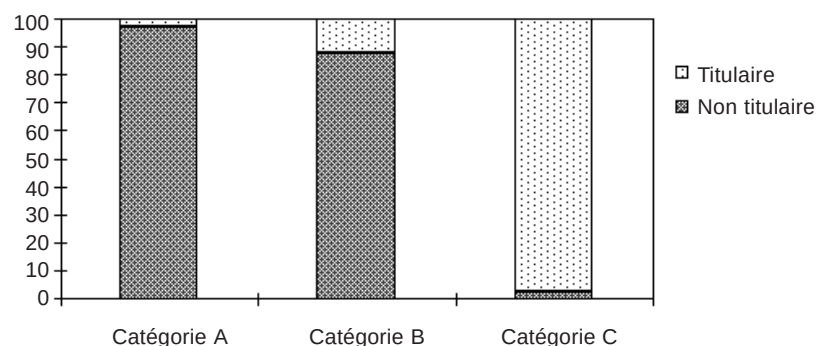
Source : INSEE.

RÉPARTITION DU STATUT DANS LES CATÉGORIES HIÉRARCHIQUES DES ORGANISMES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX



Source : INSEE.

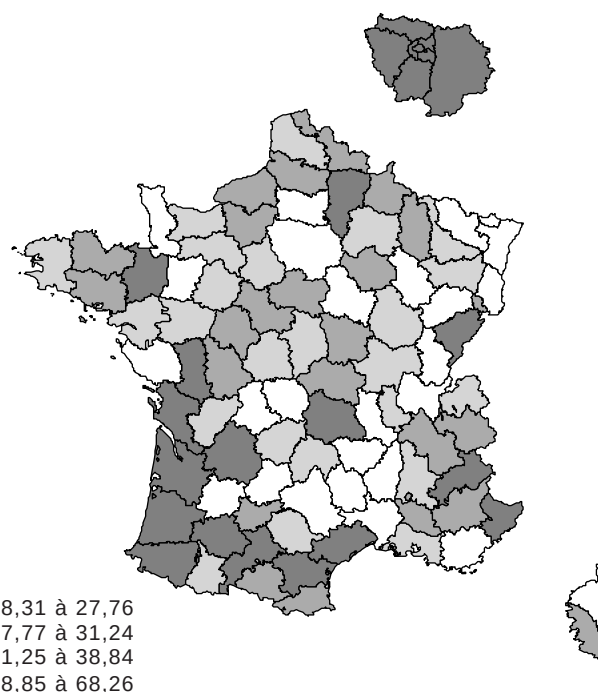
RÉPARTITION DU STATUT DANS LES CATÉGORIES HIÉRARCHIQUES DES ORGANISMES RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX



Source : INSEE.

tants. Les régions du sud-ouest (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées ou Aquitaine) sont les mieux pourvus en personnels sociaux (un travailleur social pour 263 habitants au maximum) ainsi que la Bretagne et l'Île-de-France et contrairement à la Corse, l'Alsace, le Limousin, la Lorraine et la région Rhône-Alpes. La densité moyenne pour la France entière est de 37,3 travailleurs sociaux pour 10 000 habitants. 65 départements ont une densité inférieure à cette moyenne nationale. La Lozère qui se distingue toujours des autres départements par sa forte densité de travailleurs sociaux (tous employeurs confondus) possède l'une des densités les plus faibles si l'on ne considère que les travailleurs sociaux employés par les collectivités locales : 19,9 travailleurs sociaux pour 10 000 habitants salariés par son conseil général.

DENSITÉ D'EMPLOIS SOCIAUX DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (POUR 10 000 HABITANTS)



Cette carte représente la densité de l'ensemble des emplois sociaux rémunérés par une collectivité territoriale d'un département donné, pour 10 000 habitants. Par exemple, le Lot compte 18 emplois sociaux rémunérés par une de ses collectivités territoriales pour 10 000 habitants, soit 1 emploi social rémunéré par une de ses collectivités territoriales pour près de 556 habitants.

POUR EN SAVOIR PLUS ...

- "Les professions sociales et éducatives en 1996". SESI, Documents statistiques n° 301, avril 1998.
- "Les dépenses de l'aide sociale". SESI, Documents statistiques n° 285, mai 1997.
- "Le personnel technique des services sanitaires et sociaux départementaux et des services conventionnés au 1^{er} janvier 1995". SESI, Documents statistiques n° 261, septembre 1996.
- "Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1993, 1994, et 1995, tome 2 : emplois". INSEE, Collection Emploi-Revenus n° 135, mars 1998.

INFORMATIONS RAPIDES

Directeur de la publication : Michel VILLAC • rédacteur en chef : Diane LEQUET
Secrétaire de rédaction : Catherine FORT • Mise en page : atelier de publications du SESI

Renseignements et demandes de publications : ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Centre d'information et de diffusion du SESI
11, place des Cinq Martyrs du Lyonnais Buffon - 75 696 Paris Cedex 14 • tél : 01 44 36 92 00

reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources - ISSN 1278-8309

On cherche des M. Quartier

Pour ses 50 grands projets de ville, le gouvernement a besoin de candidats. Profils classiques s'abstenir

Recherche généraliste musclé ayant sens politique et rigueur pour pilotage projet urbain d'envergure. » La formulation n'est encore qu'une ébauche, mais elle traduit un état d'esprit. D'ici quelques semaines elle sera finalisée et confirmée par un appel à candidatures tous azimuts.

La politique de la ville recrute. Objectif : dénicher pour sa cinquantaine de grands projets de ville (GPV) des profils de stratèges capables de répondre aux attentes d'un espace urbain délicat et en devenir. Aucune formation initiale, aucune filière classique ne répondant à ce type de savoir-faire – et de savoir-être – on chasse l'oiseau rare. En même temps qu'on dépoussière les pratiques.

Grand ordonnateur du projet, la Délégation interministérielle à la ville (Div) espère susciter des vocations de « technico-politiques », mais refuse de s'engager sur le nombre de postulants. Sa « maison mère », le ministère de la Ville, pense réunir de 100 à 150 candidats. Ceux-ci seront ensuite proposés, par l'intermédiaire d'un catalogue-guide, aux collectivités. A charge pour chacune de repérer la personnalité la mieux adaptée à ses attentes. Ultime étape préparatoire, les sélectionnés recevront, avant leur entrée en fonction, une formation accélérée.

Qui seront-ils ? Fonctionnaires d'Etat ou territoriaux détachés, « privés » en situation contractuelle ? Au vu de la pénurie et de la spécificité des missions à mener (le terrain n'est pas le même à Grigny qu'à Marseille), toutes les options sont ouvertes. Avec une priorité absolue : faire émerger les candidats les plus aptes à gérer un délicat équilibre politique entre intervenants. A la Div, sans cacher que l'activité est usante, on mise autant sur le profil psychologique et la démarche intellectuelle des postulants que sur leurs compétences techniques. En clair, pas de prime à l'expert en urbanisme, ni à la fibre sociale marquée, ni au service public. « Les fonctionnaires ne sont pas toujours les mieux placés pour faire travailler ensemble différents services de l'Etat, remarque un consultant. Il faut une stature plutôt qu'un statut, car les élus veulent travailler avec des professionnels qui les bousculent, pas avec des exécutants. » Impliqué depuis trois ans dans le grand projet de Mantes-la-Jolie (Yvelines), Pascal Lelarge, ingénieur des Ponts et Chaussées, parle, lui, d'opiniâtreté : « Par son inertie, la politique de la ville est souvent désespérante. » Les nouveaux stratèges écriront-ils une nouvelle partition ? ●

Richard de Vendeuil

Directeurs de grands projets de ville, au cœur du social, de l'économique et de l'urbain

Homme ou femme d'action, ce qui domine en vous, c'est la capacité à créer des convergences, à faire travailler ensemble des acteurs d'institutions et de cultures différentes, à concevoir et à diriger un projet complexe. Vous avez le sens de l'organisation collective. Vous savez ou vous pouvez dépasser les dominantes culturelles liées à votre formation, à votre profession. Vous savez ou vous pouvez appréhender le social, l'économique, l'urbain. Vous savez obtenir des résultats concrets.

**Le gouvernement a lancé un programme national de renouvellement urbain
qui mobilise dans la durée des moyens humains et financiers importants**

**NOUS AVONS UNE AMBITION POUR VOUS :
VOUS POSITIONNER POUR UNE DIRECTION DE GRAND PROJET DE VILLE**

Placé entre l'instance de portage politique et les opérateurs de projet, vous aurez un rôle clef. De l'émergence à la formalisation du projet, de l'ingénierie financière à l'animation de votre équipe, c'est vous qui donnerez, dans la durée, la cohérence entre les choix stratégiques et les actions entreprises. C'est vous qui mobiliserez les différents acteurs.

Vos responsabilités actuelles vous préparent à cette mission : cadres dirigeants des collectivités locales, des services de l'État, des entreprises publiques, privées ou d'économie mixte, responsables associatifs, chefs de projet..., vous avez au moins dix ans de réussite prouvée à votre actif. Vous êtes prêt à appréhender des enjeux financiers de plusieurs centaines de millions de francs. Ce qui sera déterminant, c'est votre conviction, votre engagement, votre aptitude à vous comporter en responsable de projet. Vous avez cette dimension rare : la capacité à prendre de la hauteur en toute circonstance et à s'accrocher en même temps au terrain, la capacité à donner du sens, à motiver et à faire partager.

Faites-vous connaître

*Mandatés par le Ministère Délégué à la Ville - Délégation Interministérielle à la Ville, en partenariat avec la Caisse des dépôts, les consultants d'Altedia sauront apprécier ce potentiel en vous. Adressez vos CV, photo et lettre de motivation manuscrite à **ALTEDIA ESR**, 5, rue de Milan - 75009 Paris, e-mail : kgantet@altedia.fr, sous la référence 176/1/LD.*

Précisez vos choix géographiques, une cinquantaine de projets sera lancée.

Tous les contacts seront traités de façon totalement confidentielle.

 **ALTEDIA ESR**
Recrutement

Communauté d'Agglomération de LENS-LIEVIN

Département du Pas-de-Calais

36 communes, 252 000 habitants.

Recrute par voie de mutation, de détachement ou par voie contractuelle 2 agents à temps plein affectés à la Direction du Développement Economique Urbain et Social (DEUS).

1 Chef du "Grand Projet Ville" (G.P.V.)

Le Grand Projet Ville concerne six quartiers répartis dans dix communes de l'Agglomération.

Il construit une dynamique de renouvellement urbain, de revitalisation des activités, dans le cadre de la politique de cohésion sociale portée par le Contrat de Ville.

La logique de projet s'inscrit en cohérence avec la démarche de Contrat d'Agglomération et de Contrat de Ville initié en 1994.

Les missions du chef du "Grand Projet Ville" :

- Vous élaborerez, animerez, développerez la dynamique "G.P.V." dans le cadre de l'équipe d'Agglomération, en relation étroite avec les Chefs de Projet "Politique de la Ville" des Communes, les services de l'Etat, des Conseils Régional et Général. Dans cette perspective, un Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.) pourrait être constitué.
- Vous privilégerez les démarches transversales emportant une large adhésion des acteurs.
- Vous veillerez au respect des calendriers et des échéances et aiderez au montage financier des opérations à réaliser sous diverses maîtrises d'ouvrage.

Le profil recherché :

- Cadre de haut niveau, bénéficiant d'une expérience avérée dans les domaines de l'Aménagement, de la Politique de la Ville et de l'Economie, vous possédez de réelles capacités de dialogue, de négociation et d'entraînement.
- Vous connaissez les collectivités locales, la maîtrise d'ouvrage publique et êtes averti des aspects budgétaires.
- Vous possédez une formation initiale de niveau BAC + 5 minimum et faites état d'une réelle expérience.
- Le recrutement est prévu dans les cadres d'emploi des Administrateurs, Directeurs, Ingénieurs Territoriaux (mutation ou détachement) ou par voie contractuelle.

1 Chef du "Contrat Ville"

Le Contrat de Ville concerne 19 communes, dont certaines sont incluses dans le Grand Projet de Ville.

Il s'agit de poursuivre et d'amplifier les démarches initiées en 1994 lors de la première signature du Contrat de Ville de l'Agglomération, en luttant contre les exclusions et privilégiant les démarches de projet.

Les missions du chef de projet :

- Vous mettez en œuvre et coordonnez, au sein de l'équipe d'Agglomération, les différents aspects de la Politique de la Ville sur le territoire de la Communauté.
- Vous agissez en partenariat avec les équipes communales, Politique de la Ville, des différents quartiers et avec le Chef du Grand Projet Ville.
- Vous mettez en œuvre sur le territoire de l'Agglomération, des dossiers s'inscrivant dans les démarches de cohésion sociale.
- Vous favorisez les démarches transversales entre l'ensemble des acteurs concernés.
- Vous veillerez au respect des calendriers et échéances et aiderez au montage financier des opérations à réaliser sous diverses maîtrises d'ouvrage.

Le profil recherché :

- Cadre de haut niveau compétent et expérimenté dans le domaine de la Politique de la Ville et des actions relevant du renforcement de la cohésion sociale.
- Vous possédez une formation initiale de niveau BAC + 5 au minimum et faites état d'expériences antérieures similaires.
- Le recrutement est prévu dans les cadres d'emploi des Directeurs, Attachés Principaux ou Ingénieurs Territoriaux (mutation ou détachement) ou par voie contractuelle.

Postes à pourvoir à partir du 1^{er} septembre 2000.

Renseignements auprès de :

Monsieur Xavier HUET, Chef du Service du développement Economique Urbain et Social, Tél. : **03.21.77.41.80**.

Monsieur Jean-Paul DEBAETS, Chef du Service des Ressources Humaines et de la Formation, Tél. : **03.21.77.41.10**.

Merci d'adresser **avant le 31 juillet 2000**, votre candidature (*lettre de motivation et curriculum vitae*) à :

Monsieur le Président de la Communauté d'Agglomération de Lens-Liévin,

Hôtel de la Communauté d'Agglomération, 21, rue Marcel Sembat - B.P. 65, 62302 LENS Cedex

<http://WWW.intercommunalités.com/district-lens-liévin> - Email : district.lens.liévin@wanadoo.fr

CONTRIBUTION A LA MISSION BREVAN-PICARD

NOTE DE REFLEXION

21 janvier 2000

Un CORPUS (une culture professionnelle) DSU à identifier, consolider, et ne pas laisser perdre.

⇒ **Une identité professionnelle partagée par quelques centaines de professionnels autour de principes éthiques qui fondent le pourquoi de notre action :**

- La lutte contre toute forme d'exclusion, de ségrégation et d'inégalités de droit ou de fait
- Le combat pour l'accès de tous à l'intégralité de ses droits et devoirs, la liberté du choix d'élection de domicile, l'égalité d'accès à l'éducation, la culture et l'emploi...
- La promotion des valeurs de fraternité et de solidarité pour l'amélioration de la condition humaine et la recherche du bien commun...
- Les progrès de la démocratie au niveau local, national et mondial sont pour nous une condition favorisant la mise en œuvre de ces principes.

Cette philosophie en chantier s'accompagne de la recherche de qualités fortes comme l'engagement, la conviction, la ténacité... qui participent aussi de l'identité professionnelle, et dont le contenu des échanges au sein des réseaux est l'illustration.

⇒ **Une identité fondée une spécificité forte : la fonction transversale autour de laquelle se sont développées des figures professionnelles :**

- Chefs de projet quartier
- Chefs de projet de contrat de ville
- Agents de développement
- Directeurs de projet urbain GPU ou pas
- Directeurs de projet (agglomération)
- Les agents thématiques appartenant aux équipes MOUS

Cette fonction transversale évoque le travail inter-institutionnel, interprofessionnel et trans-hiérarchies mais aussi les liens à construire entre politiques publiques et société civile, entre acteurs publics et privés....

Cette fonction qui, malgré des avancées, reste très difficile à mettre en œuvre doit être fortement réaffirmée dans les missions assignées aux professionnels des nouveaux contrats. Car pratiquement, la majorité des problèmes est de nature transversale et le simple " face à face " n'est le plus souvent pas suffisant pour les résoudre.

⇒ **Le CORPUS DSU s'est diffusé au sein de systèmes d'acteurs de plus en plus larges dans deux directions :**

- Des fonctions transversales internes aux institutions, en premier lieu les villes (chargé de mission DSU, Direction DSU...), l'Etat (sous-préfet Ville, mission ville, DDE, SGAR...), également les HLM (développeurs de quartiers...) aujourd'hui au sein de certains conseils généraux.
- L'évolution des métiers traditionnels dans les services des villes ou de l'Etat (délégués de l'Etat) ,dans certains services urbains (transporteurs, Poste...), également dans le développement des plates-formes de services publics.

⇒ **Malgré cela la culture DSU n'est pas définitivement acquise : elle n'a pas fait système**

- Elle est plus souvent portée par des individus (et identifiée à eux), que par les organisations et les institutions ; ses acquis sont souvent remis en cause au départ de ceux qui l'ont portée.
- Elle heurte profondément les structures hiérarchiques, les modes traditionnels d'organisation et de production des services, le confort lié à la mise en œuvre de règles conformes à la norme, la conception descendante de l'action publique qui est encore dominante.
- Elle s'inscrit dans un paysage institutionnel français, plus marqué par la répartition des compétences issues de la décentralisation et parfois une conception féodale du pouvoir que par le partage des responsabilités pour construire des solutions partenariales.
- Le rôle des professionnels du DSU dans ces processus est peu évoqué ; les discours mettent l'accent avec raison sur la mobilisation nécessaire des services de droit commun, mais ne doivent pas sous-estimer la nécessité de développer de nouveaux modes de gouvernance territoriaux pour construire du sens partagé, de l'échange, de l'intelligence collective et des coopérations entre les multiples acteurs publics / privés concernés par la politique de la Ville.

⇒ **En quoi consistent les formes de gouvernance dans lesquelles s'inscrit l'activité des professionnels du DSU ?**

- Sur l'objet de la politique de la ville, il s'agit d'aborder de façon intégrée et systémique, le fonctionnement d'une société locale, en mettant l'accent sur les systèmes de relations entre les différents acteurs pour les optimiser :
 5. citoyens et pouvoirs publics
 6. acteurs sociaux et économiques
 7. entre la société et son environnement
 8. entre les différentes politiques publiques...en prenant en compte les configurations spécifiques de chaque système local.

La conséquence en est que les politiques à mettre en œuvre ne peuvent être standard mais adaptées aux contextes et doivent s'inscrire aussi dans des échelles plus larges (agglomérations, régions, nation, Europe...) en les articulant.

Le principe de la gouvernance est : les questions sont communes, les solutions sont spécifiques.

⇒ Quelles sont les capacités requises pour exercer nos missions ?

Concrètement, cela passe par plusieurs conditions qui demandent autant de compétences particulières :

- savoir créer le climat de confiance sans lequel rien ne se fait
- “ allumer le feu du désir ”, créer les conditions de l’envie et de la possibilité du changement.
- cela passe par ce qu’on appelle aujourd’hui le diagnostic partagé autour de la démarche de projet, c’est-à-dire la capacité d’animer un leadership autour d’un noyau de personnes pour fédérer les énergies, gérer le temps, valoriser les réussites et les inscrire dans le long terme, lever les obstacles et conduire les processus ;
- cela passe aussi par des connaissances tirées de l’analyse institutionnelle
- cela évoque encore la fonction nécessaire d’interpellation (être capable de dire ce qui fait mal sans devenir bouc émissaire).
- savoir animer les réseaux d’acteurs : ce qu’on appelle le travail en réseaux correspond à des compétences multiples et méconnues :
 9. la capacité à animer dans la durée des relations stables, non hiérarchiques, inscrites dans le temps
 10. l’organisation de l’échange d’expériences comme processus d’apprentissage permettant de réfléchir collectivement aux conditions de réussite ou d’échec des politiques menées, de mutualiser l’analyse (tirer de l’expérience de l’autre la découverte de ce qui est commun et spécifique) pour créer des solutions opérationnelles nouvelles. Les échanges contribuent aussi à créer les conditions des processus de créativité qui produisent de l’innovation.
 11. la capacité à faire “ se causer ” des cultures professionnelles différentes tout en respectant les déontologies propres à chacun,
 12. l’apprentissage des coopérations concrètes fondé sur l’apprentissage de la négociation conflictuelle (ne pas nier les oppositions, les dépasser en créant de nouvelles réponses, apprendre la prise de risque).
 13. la construction de responsabilités nouvelles, inscrites dans des logiques de résultat, fondées sur le contrat, et l’évaluation des résultats.
 14. la coproduction de réponses nouvelles entre citoyens - usagers / techniciens et élus (le fameux triangle) avec, en particulier, les savoir-faire sur l’implication des habitants et une attention prioritaire concernant les plus exclus.
- La capacité à organiser l’articulation des échelles de gouvernance.(articulation des faits, des acteurs, des dispositifs, des échelles). Il s’agit de toujours chercher à équilibrer les logiques verticales par des logiques horizontales reliant les gens et les choses à un niveau donné et reliant les niveaux entre eux.
- Il s’agit de construire les synergies issues de ces articulations.
- Les démarches Service Public de Quartier qui ont été animées par les équipes MOUS sont l’illustration de ces principes et méthodes. Elles ont souvent produit des transformations dans les “ process ” et les modes d’organisation des services

Il y a là un énorme travail pour identifier, mettre à jour des pratiques encore peu formalisées et ne pas laisser perdre ces compétences : en particulier au profit des jeunes générations de professionnels.

⇒ Propositions

- Au niveau des Contrats de Ville en 2000, organiser des sessions de formation inter-institutionnelles pour progresser à la fois dans le partage des valeurs et du sens et dans la mise au point opérationnelle des conventions thématiques et territoriales.
Ces sessions basées sur les principes de l'animation de réseau, renforceraient les échanges de pratiques entre institutions et permettraient d'y intégrer les nouveaux acteurs des contrats de Ville.(y compris des habitants).
Ces sessions seraient à monter conjointement avec le CNFPT, les organismes de formation de l'Etat, les centres de ressources...

⇒ Autres propositions

Au niveau de la DIV et des partenaires nationaux, mettre en place un cadre de réflexion prolongeant la mission confiée à Mme BREVAN et M PICART.

Actions possibles :

- Installer une fonction-identification et gestion des compétences DSU en s'inspirant des méthodes mises en œuvre dans l'industrie (cf. Le Monde du 1/12/99, " Conserver l'intelligence " et " chercheur d'or gris ")
- Produire des fiches-métiers du DSU inspirés de la méthode Documentation pour le Progrès de l'Homme (cf. les recueils de fiches édités par la Fondation pour le progrès de l'homme)
- Utiliser la technique des arbres de connaissance inspirée par Michel SERRES.(méthode mise en œuvre dans certaines régions, en Poitou-Charentes :voir Claude Fourcade chef de projet à La Rochelle)
- Obtenir l'inscription de ces principes dans les formations accédant aux fonctions publiques (formations initiales, prises de poste, permanente) sans les figer.

L'inter réseaux souhaite être partie prenante de cette réflexion.

Positionnement des équipes :renforcer la position transversale

⇒ Rappel de la position de l'Inter-Réseaux DSU

- Réaffirmer le positionnement transversal des équipes
- Multimandatement à tous les étages à partir des missions assignées et des territoires retenus. Le mandat devra être donné à l'ensemble de l'équipe via son chef de file et à chacun des membres de l'équipe (lettres de mission). Il serait souhaitable que les principes de fonctionnement soient établis après un audit de l'organisation conduit par le directeur de projet (cf. proposition du groupe de travail Pilotage de la Commission Cavalier).
- Caractère plus collectif des équipes intégrant les agents des services ordinaires nécessités par les priorités du projet.

⇒ Constat actuel

- L'Etat a un discours politique national fort sur les nouveaux contrats de ville
- L'Etat a peu d'exigences particulières dans l'application de ses principes au plan local.

⇒ Conséquence

- Les nouveaux contrats de ville, autrefois tenus à distance, retrouvent de la valeur et deviennent objets mimétiques de pouvoir pour les organisations. La conséquence en est la

tendance à privilégier les conceptions traditionnelles hiérarchiques : les fonctions de conception “ en haut ”, les fonctions d’exécution “ en bas ”, la tendance à parfois remettre en cause le positionnement transversal.

⇒ **Notre proposition**

- Que l’Etat affiche sur la base de ces principes un cadre de référence et d’exigence qui soit lié aux financements de tous les étages des équipes. L’objectif étant de garantir des dispositifs de maîtrise d’œuvre et de pilotage intégrés et cohérents, communiquant bien en interne et en externe.

Métiers/Emploi / Statuts :réduire la précarité et favoriser la mobilité.

⇒ **Se référer à la déclaration de Claude Bartolone en décembre 1998 (3^{ème} journée nationale de l’inter réseaux) : “ Il faut redonner du lustre aux professionnels de la Ville ”**

⇒ **Il faut insister sur les richesses issues des hybridations entre origines professionnelles diverses et fonctions Politique de la Ville. Le principe de ces croisements fructueux doit guider la recherche d’une structuration professionnelle.**

Cette diversité n’est pas bonne en soi mais doit être pensée en interrelation avec les contextes locaux et de la mutation profonde que constitue la révolution en cours des techniques et modes d’organisation.

Les professionnels du DSU participent de cette mutation à partir des questions posées par la politique de la ville.

⇒ **L’important est de développer avec les employeurs, la DIV et les partenaires nationaux, des stratégies de moindre précarité, de meilleure régularité de l’emploi et de mobilité facilitée en passant d’un couple insécurité-immobilité à un couple plus positif sécurité-mobilité.**

Trois directions principales sont à rechercher en même temps :

- Favoriser l’intégration des équipes DSU à la fonction publique territoriale en aménageant la loi du 16 décembre 96 et le décret du 27 décembre 1996 et permettre ainsi leur recrutement par concours réservé ou sur titre avant le 17 décembre 2000 ; une circulaire d’application de cette loi pourrait concerner les professionnels du DSU pour leur intégration dans l’une des deux filières généralistes en prenant en compte la diversité des statuts actuels.
- Rendre possible l’accès à des fonctions de développement dans les différents services de l’Etat :
 - 15.Mission Ville des Préfectures
 - 16.SGAR ,DRE
 - 17.Sous-préfet ville
 - 18.Services déconcentrés de l’Etat, service de l’emploi....
 - 19.Grands organismes publics (CAF, ...)Il y a là un levier important d’une modernisation de l’Etat sur l’objet de la politique de la ville.
- Organiser au niveau régional et inter-régional un dispositif actif et dynamique favorisant la mobilité des professionnels et l’ouverture de passerelles auprès de nouvelles catégories

d'employeurs (Conseils Généraux, Conseils Régionaux, monde HLM, projets urbains (GPV et autres), grandes entreprises de services (Poste, EDF-GDF, France-Télécom...).

Un tel dispositif concernerait les professionnels quel que soit leur statut (fonctionnaires ou contractuels) et constituerait un “ vivier de développeurs ” à la disposition des employeurs quel qu'ils soient (cf. proposition du groupe de travail de la commission Cavalier).

Il nécessitera un travail peu réalisé à ce jour d'analyse et d'écriture des offres et des demandes pour expliciter les objectifs attendus, le contexte du poste, le profil du poste, les qualités souhaitées ...

20. Pour nous, la création d'une nouvelle filière développement dans la fonction publique territoriale ne serait pas la bonne solution car elle risquerait de figer la culture DSU. Il faudrait plutôt réfléchir à comment structurer les fonctions transversales au croisement des filières des métiers (cf. la réflexion qui s'engage au CNFPT).

21. À court terme, nous demandons une coresponsabilité de l'état au plan local et national pour ne pas laisser faire n'importe quoi (contrats de six mois, bricolages divers concernant le portage) et aider à rechercher les moins mauvaises solutions.

⇒ Il faut aussi mettre l'accent sur des nouveaux processus de formation-capitalisation à construire avec les partenaires concernés.

Il s'agit, tout au long des parcours professionnels, de permettre la prise de conscience et la formalisation des processus de développement qui marchent.

On peut s'inspirer ici de ce qui se fait dans les centres de ressources mais aussi des méthodes de capitalisation mises en œuvre par la Fondation pour le Progrès de l'Homme (fiches DPH).

Ça suppose qu'il soit accordé aux professionnels qui le veulent la possibilité de consacrer une partie de leur temps à ces démarches (avec formalisation et organisation des échanges à partir de ces travaux.).

INTER-RESEAUX DSU
20/01/2000

Contribution de l'Union Nationale HLM
à la mission BREVAN « Evolution des métiers de la ville »

Annexe manquante

PRATIQUES ET METIERS AU SEIN DU GIP/GPU D'AULNAY-SOUS-BOIS

JM/SC
00/D/21

Note rédigée à la suite de la réunion de travail qui s'est tenue le 21 janvier 2000 à la DIV sur l'évolution des métiers du développement social urbain.

LE CHEF DE PROJET DSU.

L'Etat, les collectivités territoriales, les services publics en général perçoivent de plus en plus que les quartiers où se concentrent les difficultés sociales constituent parfois pour leurs structures de véritables leviers de performance, et que la cohésion de l'action publique est l'une des conditions nécessaires au retour de la cohésion du corps social.

Pour tendre vers cette cohésion, comprise au double sens de cohérence et de solidarité, les voies d'un « meilleur travail en commun » sont recherchées, dépassant les querelles de prérogatives et appliquant des modes d'alliance pratiqués dans le secteur privé : groupement d'intérêts, partenariat, mise en réseau, management de projet,...

Dans un premier temps, le chef de projet DSU a porté seul cette demande collective de cohésion de l'action publique, dans le cadre de projet de quartiers, et s'est heurté seul aux cloisonnements institutionnels. A juste titre, l'interréseau DSU a mis en évidence toutes les qualités professionnelles et personnelles qu'il fallait déployer, au delà d'une compétence « généraliste pointu » pour remplir cette mission et pour assurer, en outre, l'interface avec les habitants.

LE GIP/GPU.

Les qualités professionnelles et personnelles requises sont les mêmes pour un directeur de projet ou un chargé de mission que pour un chef de projet DSU.

Mais la formule du GIP permet de faire reposer la mise en cohésion de l'action publique sur un espace institutionnel neutre, et non sur une personne. De plus, l'équipe de projet, pluridisciplinaire, est plus compétente pour traiter de tout projet dans ses dimensions administratives, économiques, sociales ou urbaines.

En outre, les rôles sont clarifiés : le GIP ne se substitue à aucun des partenaires, y compris en termes de communication avec les habitants. C'est un outil dédié au travail en commun des acteurs publics, au service d'un projet de territoire.

Enfin, le budget d'études du GIP/GPU permet d'apporter aux acteurs locaux de l'expertise extérieure, tant en phase de diagnostic que d'aide à la décision et d'évaluation.

En contrepartie, le GIP est une personne morale de droit public, dont le fonctionnement risque de pénaliser l'équipe projet, s'il n'est pas traité avec des moyens suffisants.

ACTIVITES ET METIERS.

L'activité du GIP/GPU repose sur la conduite d'ensemble d'un projet de territoire ; on peut la résumer en 3 missions :

- apporter une assistance globale à chaque porteur de projet, pour le conforter dans le montage, la mise en œuvre et le suivi du projet ;
- assurer l'interface entre porteur de projet et acteurs concernés, pour que le projet s'inscrive dans un cadre solidaire et bénéficie d'un apport collectif ;
- superviser l'ensemble des initiatives qui composent le projet de territoire afin de mettre toutes les actions en cohérence.

Ces missions font appel à des compétences professionnelles dominantes, qui permettent de maîtriser les différents aspects du projet global : développement local, action sociale, urbanisme.

Elles font également appel à une ingénierie spécifique « d'assistance à maîtrises d'ouvrage » ; cette ingénierie s'acquiert par l'expérience et demande à :

- ⇒ comprendre la logique de fonctionnement de chaque institution publique, notamment dans ses modes de financement et de gestion ;
- ⇒ fournir « à la demande » la logistique appropriée pour un travail collégial productif, travail consistant par exemple à élaborer un diagnostic partagé, dégager des priorités d'action, concevoir une action coordonnée, produire des dossiers de financement, faire appel à une expertise extérieure,... .

On peut donc considérer que le GIP/GPU constitue, tant pour des profils opérationnels (conduite de projet) que pour des profils fonctionnels (gestion d'un GIP/DSU), une opportunité pour faire l'apprentissage d'une assistance à la coopération interpartenariale, assistance très fortement orientée vers l'apport méthodologique.

REMARQUE COMPLEMENTAIRE

Les professionnels de la politique de la Ville qui aspirent à « se sédentariser » trouvent, semble-t-il, dans la fonction publique territoriale, en particulier, un cadre d'emploi conforme à leurs aspirations.

Ceux qui aspirent à rester « nomades » souhaiteraient que leur parcours professionnel soit mieux balisé. Plutôt que de concevoir un centre de gestion, n'y a-t-il pas lieu de réfléchir à une meilleure « visibilité du marché », et notamment de toutes les offres d'emplois à durée déterminée ? Peut être y a-t-il là aussi un espace interpartenarial à occuper .

Contribution à la Mission Métiers de la Ville

Les emplois des espaces publics

Il est urgent de faire disparaître l'appellation générique des emplois créés ces derniers temps pour remédier à un certain nombre de dysfonctionnements des services publics mais aussi des services rendus au public. La médiation est source de malentendus, elle compromet les possibilités de professionnalisation que les jeunes ont commencé à faire surgir. S'obliger à imaginer systématiquement deux parties pour justifier l'utilité d'un tiers limite le développement des fonctions et leur accès à des personnes capables d'autres savoir-faire que celui de l'art d'analyser les demandes réciproques pour mieux apporter une solution.

La qualification de leurs métiers passe d'abord par le repérage des lieux d'exercice de leurs fonctions. Le rapport entre l'espace et le métier est un rapport fondateur du monde du travail. Les conditions de travail, les modes de rémunération ont toujours été dépendants des lieux d'exercice du travail. Être dans un bureau emporte des techniques de travail adaptées à des situations fondamentalement médiées. Le bureau est un travail de dossiers ; la réception d'une personne se fait également dans le cadre d'un dossier, de pièces justificatives. Le travail dans la rue, dans l'espace est soumis au surgissement de l'imprévu, à la rapidité des situations, à l'invention immédiate de solutions, à la maîtrise parfois physique de personnes. Les métiers créés ces dernières années sont des métiers de la rue, ou plus largement des métiers s'exerçant dans l'espace ouvert au public.

Cet espace public n'est pas réductible à un simple espace physique qu'il s'agirait de gérer. L'espace public est aussi un espace social et culturel dont les qualités nous disent la qualité du lien démocratique. Toutes les qualités de cet espace sont en crise permanente ; cette crise permanente est peut être un signe de bonne santé de notre société, ce peut être vu aussi comme une dégradation irréversible de la culture européenne des villes. En tous les cas, la priorité est celle de la prise en charge de cet espace. Ces dernières années ont vu une dégradation constante ou à tout le moins un aveu d'impuissance à l'intégrer dans nos plans de développement. Une désertification générale ; grands espaces vides, affectations d'espaces détournées, esthétique de l'espace proche du néant, tendance disciplinaire de l'organisation de certains espaces, séparation des fonctions et des publics, privatisation outrancière, mono fonctionnalisme, développement d'espaces forteresses sont les quelques tendances de l'évolution des espaces publics. Simultanément ou conséquemment, les représentants sociaux ont déserté ces espaces. La plupart des métiers du social ou du maintien de l'ordre public s'exercent de façon réactive, sur dossiers, dans des bureaux. La " première ligne " de tout ce qui doit être le service au public est à reconstituer. Cette première ligne est autant le pied des immeubles, les parkings, les centres culturels que les centres commerciaux, que la rue et les transports. Cette première ligne n'est pas réductible à certains quartiers, elle est dans toute la ville. L'enjeu de ces métiers est là.

Gérer l'espace public serait l'objectif de ces emplois. Cette gestion n'est pas seulement une gestion du maintien de l'ordre dans l'espace. Ce serait oublier la multi fonctionnalité de l'espace, espace social, culturel, économique, ludique... Identifier ces fonctions appellent des réponses variées constituant toute l'ossature des métiers. Ces différentes qualités de l'espace sont régies, induites par des règles

ressortissant autant de la morale, de l'esthétique, des valeurs dominantes, des règles de politesse que de la loi dans ses différentes déclinaisons. La mise en oeuvre de ces différents codes vise à maintenir et développer deux fonctions différentes :

- ***Assurer l'égalité dans l'usage de l'espace public. L'espace peut refléter très fortement toutes les discriminations entre jeunes, entre générations, entre sexes, entre races, entre personnes désavantagées. La mixité, l'équilibre dans l'usage sont à rechercher au besoin en ayant recours à des pratiques discriminatoires. La conduite générale à tenir pourrait être celle de privilégier le faible contre le fort, la femme contre le mari, le piéton contre l'automobiliste, l'handicapé contre le bien portant....Ce serait également des principes d'intervention fondés sur le respect, l'identité, la reconnaissance, l'individu contre le groupe...***
- ***Maintenir et développer les qualités de l'espace public. Ces qualités sont autant d'ordre esthétique que de l'ordre de la citoyenneté. Vandalisme, dégradations, salissures, bruits, odeurs, mais également toutes les aides de toute nature pour que le citoyen trouve dans l'espace public les incarnations des politiques publiques, que le lien citoyen se donne à voir. C'est dans cette dernière dimension que le caractère d'intérêt public de ces emplois trouve sa pleine application. Peu importe le statut de l'employeur, le statut de l'espace ouvert au public, tous ces emplois participent à la préservation des biens communs que sont l'environnement, la santé ou la sécurité.***

Cette gestion des espaces publics est placée sous le signe d'une agressivité et d'une violence de plus en plus ouverte. Une grande partie du sentiment d'insécurité n'est plus liée au code pénal au sens que les seules infractions décrites par ce manuel ne sont plus génératrices de l'insécurité. Le rapport avec le tiers, avec l'inconnu devient la source d'inquiétude majeure. Cette peur est liée à l'espace public.

La diminution constante des effractions liées au domicile au profit de celles liées aux espaces publics, à la rue conforte cette polarisation sur l'espace public. La tentation est grande de vouloir résoudre cette agressivité par des mesures répressives ou relevant plus d'un ordre immédiatement imposé. L'imposition d'un ordre, l'exercice d'une contrainte physique doit être définitivement attribué aux fonctions de police. Ces intervenants de l'espace public ont comme recours la négociation.

Négocier à partir des règles, des valeurs, des codes de bonne conduite, des codes d'usage et de politesse pour les voir intégrer par celui qui les nie ou qui les ignore est l'objet même de ces métiers. C'est dire qu'ils sont en terre inconnue et que l'invention et l'imagination est la règle. Que pouvons nous leur apprendre ? Le langage de la loi, le discours de l'autorité est en crise. Cette crise parcourt tout le champ des relations parents enfants, enseignants- enseignés, jeunes- adultes, police- jeunes. Expliquer la loi, justifier l'homogénéité que porte en soi la loi face à des comportements individuels exacerbés, dire que la loi est instrument d'émancipation, d'égalité requièrent une formidable inventivité à laquelle tout le monde devrait s'atteler. Les emplois jeunes sont contraints et forcés d'en faire preuve. Aidons les, car le salut de nos services, la qualité de nos biens communs en dépendent.

Espace public, négociation, première ligne, tels sont les nouveaux agents du bien commun

MEDIATION ET DEONTOLOGIE

Le foisonnement des initiatives locales dans le champ de la médiation sociale depuis plusieurs années apparaît comme la généralisation d'un nouveau mode de régulation sociale.

Qu'elles soient d'initiative citoyenne ou institutionnelle, ces pratiques et les acteurs qui les mettent en œuvre occupent une place de plus en plus importante, en particulier au sein des quartiers de la politique de la ville.

Alors que la médiation pénale bénéficie pour sa part d'un certain encadrement, le besoin d'une certaine codification des pratiques relevant de la médiation sociale se fait ressentir et est exprimé bien souvent par les intervenants eux-mêmes.

Par-delà la diversité de leurs appellations, de leurs statuts et de leurs missions, ces intervenants agissent dans les interstices, en amont et/ou en aval de nombreux professionnels qu'ils croisent en même temps qu'ils inter-agissent avec eux et les conduisent à revoir leur façon d'aborder certaines situations. Les professionnels concernés relèvent notamment du champ de la sécurité (police, gendarmerie, justice) sachant que les médiateurs sociaux sont fréquemment appelés à intervenir à propos de conflits qui peuvent relever de la loi pénale tout en interpellant les normes sociales. Un deuxième ensemble de professionnels fortement concernés relèvent du champ sociale et sanitaire.

En second lieu, les « médiateurs sociaux » inscrivent leur intervention dans une relation permanente et étroite avec les habitants-usagers qui sont au cœur de leur démarche, dans des espaces qui peuvent relever tout autant de la sphère privée que de l'espace public et du domaine public.

En troisième lieu, les situations dont ils sont saisis ou se saisissent relèvent fréquemment de l'intimité des individus et posent avec acuité la question du respect des libertés individuelles et des droits des personnes.

Enfin, l'intervention à des moments spécifiques comme la nuit ou sur des territoires souvent délaissés par les métiers traditionnels posent d'autres questions.

Pour toutes ces raisons, il apparaît nécessaire de clarifier les principes qui gouvernent leur intervention et les modalités de leur exercice. Il ne s'agit pas de rigidifier des pratiques qui ont fait la preuve de leur efficacité et dont l'intérêt réside souvent dans leur spontanéité, leur faculté d'adaptation et leur non-assujettissement à des normes institutionnelles. Il ne saurait être question d'établir un code de déontologie qui serait le signe de l'existence d'une profession de médiateurs.

Il s'agit en fait de répondre à la demande fréquente des acteurs eux-mêmes qui expriment le souhait d'élaborer un cadre de référence de leur intervention qui soit le résultat d'une négociation et d'une concertation. A l'instar des chartes élaborées par les correspondants de nuit de Rennes ou les médiatrices sociales et culturelles (collectif de FIA-ISM), l'objectif est de mieux définir les principes et modalités d'intervention afin de faciliter la reconnaissance de

l'utilité de cette démarche, d'en améliorer l'efficacité dans le respect des garanties dues au public, aux partenaires, mais également aux intervenants.

A cet égard, les points qui sont le plus souvent débattus comme devant donner lieu à des précisions sont les suivants :

- l'existence de règles déontologiques : l'intervention d'un tiers remplissant des conditions de neutralité, d'indépendance et de confidentialité.

- l'inscription dans des logiques partenariales pouvant déboucher sur des protocoles de collaboration : principe selon lequel l'intervention du médiateur se fait en complémentarité, en facilitation et non en substitution de celle des professionnels en place.

- la délimitation précise du champ d'intervention du médiateur et le principe de l'absence de pouvoir de celui-ci.

- les devoirs de la personne médiatrice s'agissant en particulier de la référence aux droits de l'Homme et au respect des libertés individuelles, mais s'agissant également de l'obligation d'assistance à personne en danger

- les droits de la personne médiatrice : en particulier la possibilité de refuser une médiation ou de se retirer dans certaines situations.

Contribution à la réflexion sur l'évolution des métiers de l'aménagement urbain dans le cadre des métiers de la ville

La lettre de mission, portant sur l'évolution des métiers de la ville, précise que les “ métiers traditionnels ” tels que les aménageurs et opérateurs urbains doivent être **revisités** pour s'adapter au nouveau contexte de la politique de la ville (renouvellement urbain et territorialisation du service public). Ces métiers de l'aménagement urbain font partie des métiers qui s'exercent sur les territoires de la politique de la ville et dont l'exercice suppose d'intégrer la spécificité de ces territoires, par distinction d'avec les métiers qui sont spécifiquement du ressort de la politique de la ville.

Pour autant, la réflexion présentée dans ce texte n'a pour ambition que d'esquisser la **problématique de l'évolution des métiers de l'aménagement**, lorsqu'ils ont pour cadre des sites urbanisés et en voie d'exclusion. L'idée est de développer un éclairage sur les évolutions de ces métiers, de poser un certain nombre de questions, en vue d'un travail futur plus élaboré, et alors qu'il existe un déficit de mise en forme de la réflexion sur l'implication de ces métiers dans la politique de la ville.

L'évolution des métiers de l'aménagement urbain , un mouvement complexe

La profession n'est pas une, mais plusieurs

La tentative de définir les métiers de l'aménagement urbain, et leur rôle dans la construction des villes est récurrente chez les professionnels concernés. Pourtant, ces définitions sont rarement satisfaisantes, d'une part parce que la profession, sa culture, ses modes opératoires sont en complète mutation, d'autre part parce que les définitions sont souvent teintées de corporatisme. Dans un contexte de brouillage du panorama professionnel et de forte concurrence entre métiers, elles visent souvent plus ou moins à asseoir la légitimité d'intervention de leur auteur.

Lors des travaux de la mission, cette difficulté à définir les métiers est revenue, mais il est étrange de constater qu'il y a eu peu d'essais de précision au cours des auditions, expression d'un malaise identitaire, nos interlocuteurs se référant plutôt aux formations, qui apparaissent encore comme les plus faciles à qualifier. Tenter ici de préciser quels sont ces métiers paraît vain, car cela reviendrait à figer un concept vite dépassé. A la rigueur, on tentera de souligner l'émergence ou la transformation de fonctions.

Aussi, plutôt qu'essayer de définir la légitimité ou l'importance d'intervention de tel ou tel acteur, **nous parlerons d'un ensemble de métiers, dont la fonction principale est la participation à la “ fabrication ou à la transformation de la ville”²⁴**. Elle procède d'une diversité de métiers qui ont un droit d'interpellation et de regard égal sur la ville.

²⁴ In séminaire “ Acteurs et métiers ”, IUP 1998. La qualification de “ métiers de l'aménagement urbain ”, choisie pour nommer les travaux

L'évolution des modes d'action publique interpelle la profession

A l'instar d'autres métiers traditionnellement ancrés autour du service public (travail social, en particulier), **les métiers de l'aménagement urbain sont largement dépendants de l'évolution de l'action publique et de ses modes opératoires.**

La conjonction de ces évolutions amène une mutation profonde des modes de travail sur la ville, dans les territoires en difficulté, autour d'**une nouvelle façon de lire la ville et d'envisager le rapport entre des sites urbains avec les territoires plus vastes dans lesquels ils sont insérés.** Il s'agit d'une lente évolution, avec le passage d'un système reposant sur la segmentation des territoires, une division sectorielle du travail et une production urbaine quasi industrielle, à de nouvelles façons de fabriquer de l'espace, plus transversales, axées autour de la notion de projet et de territoire, et plus fondées sur des relations contractuelles. Un des aspects forts de cette évolution, souligné par la loi SRU, et affirmé dans les grands projets de ville, est le **progressif basculement de la notion de production de la ville vers la notion de transformation et de renouvellement de la ville.**

Ces évolutions remettent en cause des pratiques des figures traditionnelles de l'aménagement (ingénieurs, architectes...), car historiquement calées sur les modes opératoires antérieurs, et la montée de nouveaux profils (DESS d'urbanisme et d'aménagement). La concurrence se renforce, parallèlement à un brouillage des identités professionnelles, chaque métier essayant d'empiéter sur la compétence des autres, mais tendant aussi à se positionner comme coordinateur de l'ensemble.

Aménagement urbain et politique de la ville, évolution ou dilution du champ professionnel ?

Il semble que les professionnels connaissent de réelles difficultés à travailler sur les territoires concernés par la politique de la ville, le lien entre développement social, développement économique et évolution urbaine dans ses aspects liés à l'aménagement restant peu articulé, alors que le principal enjeu du 12^{ème} plan porte sur cet aspect.

Cela renvoie à un débat majeur qui malmène et interroge l'ensemble de la profession, dans son évolution par rapport à la montée de nouveaux modes opératoires : doit-elle se définir en référence à l'aménagement opérationnel, dont la permanence apparaît évidente, mais insuffisante dans son approche, et auquel s'accroche par réflexe identitaire une partie de la profession, ou recomposer la profession autour de la prise en compte de domaines de plus en plus vastes et diversifiés, pour mieux répondre aux nouvelles missions qui lui sont demandées, avec un risque de dissolution évident.

de la mission autour de ces métiers, paraît en effet restrictive pour rendre compte de l'envergure du prisme d'intervention et de questionnement de ces métiers : elle tend en effet à ne faire référence qu'aux métiers tournant autour de l'urbanisme opérationnel, ou de la production de la ville (métiers des SEM, et opérateurs d'aménagement au sens large). Les travaux n'ont en revanche pas porté sur les métiers de la construction, situés en bout de chaîne, les enjeux paraissant plus orientés autour de l'évolution de l'action publique, en amont.

Il apparaît que ce sont moins les compétences techniques qui doivent évoluer que la pratique professionnelle, le mode de faire, leur agrégation, la façon de les organiser et la posture des professionnels qui interviennent.

Evolution des missions, remise en cause des pratiques professionnelles

L'évolution des modes opératoires, au cours des quinze dernières années, en particulier au travers de la politique de la ville a conduit à reconsidérer fortement les missions de la profession.

Parmi les facteurs d'évolution, **la décentralisation et l'intérêt grandissant des élus locaux pour le développement urbain** jouent, depuis 15 ans, un rôle extrêmement important, avec l'affirmation de nouvelles exigences et la montée d'un nouveau jeu d'acteurs, qui ont entraîné une diversification des métiers et une complexification dans l'organisation du travail. L'accélération et **le caractère imprévisible des cycles économiques** remet en cause des "outils intellectuels, administratifs et financiers définis il y a trente ans [et qui] manquent aujourd'hui de pertinence"²⁵. Enfin, **la montée de la notion de développement durable et la prise en compte progressive du contexte social** interrogent aussi les modes opératoires, vers une plus grande mise en œuvre de la citoyenneté locale, et une interrogation du système, accusé de produire de l'obsolescence urbaine. C'est un enjeu qui touche en particulier les quartiers inscrits en politique de la ville.

La fonction reste la fabrication et la transformation de la ville, mais la façon de prendre en compte le territoire évolue.

Mieux prendre en compte le territoire urbain local

Gérer plusieurs niveaux et plusieurs formes d'expression de l'intérêt général

La notion d'intérêt général à laquelle les acteurs de l'aménagement se soumettaient correspond à une "référence consensuelle qui rend impossible la hiérarchisation des objectifs"²⁶. Aujourd'hui, le "schéma restreint du partage des responsabilités n'est plus en phase avec les nombreux acteurs qui interviennent réellement et avec la puissance du marché privé"²⁷.

Les habitants expriment de plus en plus leur point de vue, ce qui se traduit par des recours en contentieux de plus en plus nombreux et par des revendications sécuritaires. Ce phénomène nécessite une "gestion plus directe entre actes administratifs et judiciaires comme le développement du rôle de médiation", et demande une **association plus évidente des habitants, mais aussi de l'ensemble des usagers du territoire, en amont de la conception de projet urbain**. L'émergence des usagers du territoire se décline d'ailleurs de façon

²⁵ In *L'aménagement en questions*, Yves Janvier et autres (DAEI, ADEF, 1996)

²⁶ Ibidem.

²⁷ In *Qui fait la ville aujourd'hui ?* (Plan Urbain, MELT 1997)

différente : montée de la démocratie locale, en direction du citoyen, montée de la notion de qualité, par la gestion urbaine de proximité, en direction de l'utilisateur, l'association à la réflexion des projets urbains relevant d'un couple mixte entre citoyen et usager.

Travailler à l'échelle d'un territoire pertinent d'intervention est à la fois un des facteurs de réussite et de complexification des projets. “ Les leviers d'intervention publique sont efficaces quand il y a concordance entre le territoire socio-économique (technique) et le territoire politique local ”²⁸. Chaque territoire est “ support d'identité, et nécessite en cela un projet singulier plutôt que des traitements standards, banalisés ”²⁹. Bien qu'elle se développe fortement dans le cadre de l'intercommunalité, la notion de territoire pertinent est encore peu abordée. Elle est forcément complexe, car elle varie selon les thèmes traités, avec une variation d'acteurs à chaque fois.

Faire face à des ressources moins nombreuses (public) ou moins évidentes à mobiliser (privé), et développer un mode de gestion, autour d'une notion de conduite économe liée à de nouvelles rationalités dans les choix d'investissement, par exemple faire évoluer in situ les stocks de logements, équipements, etc...plutôt que de créer de nouveaux objets, ou travailler autour de la polyvalence dans la production urbaine.

Il s'agit enfin d'articuler des échelles de temps différentes. L'exercice de ces métiers se fait sur un temps long : au minimum 2 à 3 ans pour une OPAH ou une réhabilitation à une ou plusieurs dizaines d'années quand il s'agit de requalifications de grands territoires. Cette donnée vient souvent télescoper les contraintes de temps court qui prévalent dans la gestion des publics en difficulté. Le temps de l'économie fonctionne encore sur une autre échelle : du moyen terme pour le promoteur (4 à 5 ans), au très long terme (30 à 50 ans pour les bailleurs HLM).

Dans un jeu d'acteurs plus riche et complexe

De plus en plus d'acteurs interviennent dans le processus de production de la ville. **La décentralisation a largement redistribué les rôles en terme d'aménagement urbain, mais elle n'a pas fait disparaître d'acteurs, bien au contraire.**

On a assisté au positionnement de l'ensemble des collectivités locales, qui participent de la production urbaine à des degrés très divers, mais souhaitent de toutes façons y être associé. Les villes, bien sûr, qui ont la compétence légale d'aménagement, mais aussi leurs regroupements : il est rare que la mise en place d'une intercommunalité se soit accompagnée de la disparition totale des compétences au niveau communal. De même, les conseils généraux et régionaux sont présents sur le champ de la production de la ville.

Au sein même des collectivités locales, la volonté de mieux prendre en compte le territoire dans sa globalité, a amené une explosion des services intervenant dans la production de la ville, et parfois une fragmentation dans la lecture de la ville. Outre les services techniques (patrimoine bâti, infrastructures, réseaux, déchets...), traditionnellement très importants, les services logement, et surtout urbanisme, politique de la ville, transports, environnement, et action économique se sont largement étoffés³⁰.

²⁸ ibidem.

²⁹ In *L'aménagement en questions*, opus cité.

³⁰ On a ainsi plus de 13000 personnes travaillant dans le secteur “ urbanisme/aménagement ”, contre près de 30000 personnes travaillant dans des secteurs connexes (et plus de 325 000 personnes travaillant dans les services techniques, sur un effectif total de près de 1,2 millions de

De nombreux autres acteurs interviennent dans la fabrication de la ville, à un niveau décisionnel plus ou moins élevé : bailleurs HLM, DDE, SEM, chambres consulaires, autres opérateurs fonciers, sans oublier les prestataires de services, dont certains ont une place déterminante dans la projection de la ville : agences d'urbanisme, bureaux d'étude et de conseils, agences d'architecte, qui détiennent parfois plus la mémoire de la ville que les collectivités locales. Les associations, maintenant très présentes (habitants, usagers, entreprises, usagers de la ville au sens large), jouent un rôle parfois déterminant dans la réussite ou l'échec d'un projet.

La montée de nouveaux modes opératoires, autour de l'ingénierie de projet

L'affirmation de cette nouvelle donne amène à travailler sur de nouveaux modes opératoires, dont l'enjeu est de “ définir des projets pour une ville, s'efforcer de les rendre cohérents, élaborer une démarche stratégique pour leur mise en œuvre, et tenir compte de la pratique des événements qui surviennent, des évolutions qui s'esquissent, des mutations qui s'enclenchent, pour réviser si nécessaire des objectifs ou des moyens de réalisation ”³¹.

Le développement d'une coproduction urbaine, met à mal le concept de maîtrise d'ouvrage unique, au profit de nouvelles formes de management urbain, plus complexes, et se traduisant par des montages mixtes, par le renforcement de la contractualisation, par le développement de la négociation.

L'affirmation du travail par projet, ébranle une division du travail très verticale. Le projet global devient une notion de combinatoire de projets où chacun est porté par une dynamique spécifique ³². Il comprend une “ armature ” (constituée d'un ensemble basique : équipement, organisation d'acteurs, services immatériels...) dont on escompte qu'elle organise l'ensemble. Autrement dit, cette armature définit les caractéristiques imposées garantissant le respect de la finalité du projet. Des projets à moyen et court terme sont, eux, renégociés au fur et à mesure pour s'adapter aux évolutions de la demande, du contexte économique, politique...

L'aspect itératif des projets malmène un chaînage trop strict, qui fait se succéder définition, conception et mise en œuvre des projets. Ainsi, chaque projet, à l'heure de sa mise en œuvre, doit subir des modifications afin de s'adapter aux conditions économiques, sociales ou sociétales, temporelles. Cela pose le problème de la souplesse des outils d'aménagement.

Des métiers traditionnels confrontés aux limites de leur pratique et surtout de leur culture professionnelle

Une remise en cause qui touche davantage les métiers traditionnels

Ce sont en effet ces professions historiques (architectes, ingénieurs, aménageurs) qui ont défini et se sont positionnées sur les anciens modes opératoires, et ont probablement le plus de mal à intégrer de nouvelles pratiques, d'autant plus que la légitimité dont elles se réclament de

personnes).

³¹ In *La révolution des villes appelle un nouvel urbanisme* François Ascher, Le Monde du 18/4/2000

³² In *L'aménagement en questions*, opus cité.

par leur ancienneté à travailler sur l'urbain, ou leurs savoirs faire techniques freine parfois la remise en question de leur rapport au travail sur la ville.

La tendance à l'uniformité dans l'approche, en décalage face à la complexité du terrain.

L'ensemble de la profession est toutefois concerné. Il apparaît en effet que malgré la diversité des métiers intervenant sur l'aménagement urbain, les professionnels paraissent se retrouver au delà des discours quand il s'agit d'analyser et de fabriquer de l'espace urbain, en fondant leur démarche autour d'un nouveau standard de concepts communs : la rue, la résidentialisation, la continuité urbaine, le désenclavement, le maillage, la convivialité, et de concepts anciens, qui sont difficilement remis en cause³³ : La prééminence dévolue aux infrastructures de communication Le rôle central des équipements, Le mythe de la centralité, la réduction de la densité.

Le développement de projets définitifs et fermés, favorisé par le processus actuel de la commande publique, et qui ne souffrent aucune interrogation extérieure, traduisant “ un mécanisme classique, [qui conduit] à poser les problèmes dans les termes des solutions que l'on maîtrise ”.

Un déficit de communication vis à vis des autres acteurs de la ville, réduisant le rapport entre urbain et social

Les projets se caractérisent par une représentation spatiale de l'espace, en décalage avec les utilisateurs, excluant d'autres approches, comme les approches sociales. De fait, l'ensemble des acteurs a tendance à se replier sur un langage spécialisé, qui échappe à l'interpellation des autres acteurs de la ville.

Une réelle difficulté à communiquer entre professionnels de l'aménagement eux-mêmes.

Cet aspect se traduit par la faiblesse dans l'absence d'articulation entre différents aspects complémentaires dans le projet : une planification verticale qui prend peu en compte l'architecture verticale (entre architectes et urbanistes programmateurs ou planificateurs), la difficulté à relier projet et gestion (entre architectes, urbanistes, et services techniques, souvent représentés par des ingénieurs), la faiblesse de l'intégration paysagère dans les projets urbains (culture minérale, excluant la prise en compte des paysagistes).

Un paysage professionnel fortement brouillé

Des identités professionnelles en profonde mutation

On est loin de la représentation traditionnelle des métiers de l'aménagement

Le repositionnement en cours de la profession autour des nouveaux modes opératoires, la mise à mal et la complexification de la division du travail antérieure a en effet conduit à une

³³ Michel Bonnetti explore largement ce phénomène dans son travail sur Les facteurs sous-tendant la conception des politiques et des projets urbains, Avril 98, Plan urbain. L'essentiel des lignes et les citations des paragraphes suivants proviennent de ces travaux.

“ hybridation des positions, des places, des tâches, qui jusque là étaient traditionnellement délimités et affectés à des métiers constitués ”³⁴.

Il est de plus en plus difficile d'établir des chaînages clairs et cohérents entre formation initiale, employeur et fonction/mission, et de définir ce qui peut former le parcours type “ constitutif ” d'une profession. Il semble en effet que les métiers de l'aménagement urbain soient systématiquement en décalage par rapport aux figures classiques de la profession : urbanistes, paysagistes, architectes, ingénieurs.

L'incapacité à nommer l'ensemble des métiers de façon cohérente.

Pour certains, on fera référence à la formation (plus qu'à la fonction) : Ingénieurs, Architectes, Paysagistes. Pour d'autres, on fera référence à un statut (architecte-conseils, paysagistes-conseils, voire consultant en...), un grade (ingénieur subdivisionnaire), un titre (directeur du service de l'urbanisme, par exemple). Beaucoup, peut-être la majorité, sont définis par rapport à leur employeur (bailleurs sociaux, collectivités locales, agences d'urbanisme, CAUE...). Enfin, certains se définissent par rapport à leur fonction : “ aménageurs ”, encore que celle-ci, si elle se réfère à des opérateurs type SEM, EPA..., renseigne rarement sur l'activité précise exercée. De la même façon, les fonctions sont généralement très peu éclairantes, qu'il s'agisse de chargé (ou directeur) d'opération, chargé d'étude ou chargé de mission.

Un fort déficit dans la connaissance de la profession³⁵

Il est important de souligner la faiblesse quantitative et qualitative des informations sur la profession ainsi que leur dispersion quand elles existent.

L'état des formations est peut-être l'aspect le mieux renseigné³⁶, sauf en ce qui concerne la formation continue. Il existe en revanche très peu d'éléments sur les débouchés et le parcours professionnel des diplômés. Enfin, on dispose d'éléments sur les grandes masses professionnelles par employeurs, mais avec de grandes zones d'ombre, en particulier par rapport au secteur privé (agences, bureaux d'études).

La question de la légitimité d'intervention traverse la profession

Au final, qui est légitime pour intervenir, et à quel titre (formation, expérience professionnelle) semble être une question traversant largement la profession, pour des métiers qui fonctionnent souvent sur une certaine ignorance réciproque, et une mise en concurrence de plus en plus forte, que dans un système de complémentarité.

On constate que chacun se revendique comme étant légitime au pilotage. De plus en plus, “chacun empiète sur les compétences des autres mais tend aussi à se positionner comme coordonnateur de l'ensemble ”.³⁷

Le terme “ d'urbaniste ”, sujet à forte concurrence, est témoin de ce couple “ quête de légitimité/difficulté à se définir ”, car objet d'un débat d'appropriation entre architectes et

³⁴ Séminaire Acteurs et métiers, IUP, 1998

³⁵ On se reportera aux quelques chiffres fournis en annexe.

³⁶ Formations en urbanisme, aménagement de la ville et du territoire, Guide 1997, Revue Urbanisme, Ministère de l'Équipement, Délégation Interministérielle à la Ville.

³⁷ Séminaire “ Acteurs et métiers ”, IUP 1998.

ingénieurs d'un côté, et formations universitaires de l'autre, et qui fait l'objet d'une tentative de structuration avec la mise en place récente de l'office de qualification des urbanistes par le conseil Français des urbanistes.

La forte intrusion des modes opératoires du développement local urbain

L'émergence de nouveaux profils, qui viennent concurrencer les ingénieurs et architectes

les formations universitaires en urbanisme et aménagement, transversales, généralement de 3^{ème} cycle, et qui se renforcent³⁸ depuis les lois de décentralisation (même si elles existent depuis une trentaine d'années). Ils développent des profils à cheval entre urbanisme planificateur, urbanisme opérationnel et développement local et travaillent dans des débouchés aussi divers que les collectivités locales, les agences d'urbanisme, les bureaux d'étude, les HLM... mais aussi l'émergence des paysagistes. Les intitulés des formations les situent en général à l'articulation de l'urbanisme, de la gestion des villes et du développement territorial.

On observe la montée de nouvelles fonctions, axées autour d'un couple territoire/projet essentiellement dans les collectivités locales : chargés de mission "gens du voyage", "gestion des déchets", "animation des jardins-ouvriers", par exemple. Peut-on encore parler de métiers de la fabrication urbaine, ou est-on dans les métiers du développement local ? Ces fonctions ne fabriquent pas de la ville directement, mais participent à sa gestion, et sont souvent issus des formations décrites ci-dessus

Le redéploiement des métiers des services techniques vers des "profils de gestionnaires d'espace"³⁹, avec l'émergence de la gestion urbaine de proximité et du phénomène de territorialisation dans les villes et chez les bailleurs HLM : "arpenteurs". Le mouvement amène les services techniques à redéfinir leurs missions, en intégrant une approche globale des problèmes du territoire, et un rapport plus proche aux habitants/usagers. Le risque est cependant que ce redéploiement mobilise de nouveaux agents et profils sur le terrain (passeurs, correspondants de nuit, arpenteurs...), mais ne touche qu'à la marge le cœur de métiers des techniciens.

Aménagement et politique de la ville : des territoires spécifiques, mais des enjeux qui interpellent l'ensemble de la profession

Les territoires de la politique de la ville interpellent fortement la profession

³⁸Entre 600 et 1000 jeunes diplômés chaque année, d'après le guide des formations en urbanisme, co-publié par la DIV (1996).

³⁹ Propos ressortant en particulier de l'atelier 2 de la rencontre nationale de Montreuil "territoire et proximité" : la gestion du cadre de vie à l'échelle du quartier, quelle coordination de l'intervention des services techniques ?

Des territoires spécifiques...

Les territoires de la politique de la ville sont des quartiers à dominante d'habitat social, dont le renouvellement ne se traite pas de la même manière que dans les friches industrielles, où les données sont différentes, ou que pour la ville conventionnelle, où l'on considère que le marché de l'offre et de la demande de compétences est suffisamment fluide et balisé, encore que la notion de ville conventionnelle recouvre en fait des territoires extrêmement divers.

...posant des problèmes urbains particuliers

La complexité est particulièrement forte dans les quartiers en difficulté, car la rigidité et l'aspect monolithique du bâti cachent des situations administrativo-politiques difficiles, et une agrégation de problèmes croisés : foncier, appel à financements complexes, copropriétés dégradées, espaces publics, gestion urbaine (propreté, lisibilité de la ville, de l'espace quotidien) ...

Les métiers de la fabrication de la ville sont particulièrement interpellés dans le cadre de la politique de la ville. Ils portent en effet une responsabilité présumée forte dans la production de l'exclusion, car ils ont construit ces grands ensembles emblématiques des territoires en difficulté. Les débats passionnels sur la question sont peut-être à l'origine du déficit de réflexion sur "l'aménageur urbain face à la crise de la ville"⁴⁰. Si la forme paraît avoir un impact mineur par rapport à d'autres facteurs, on peut s'interroger sur la capacité de la profession à transformer et renouveler ces territoires très rigides.

Or, il semble que **les professionnels connaissent de réelles difficultés à travailler sur les territoires concernés par la politique de la ville**, le lien entre développement social, développement économique et évolution urbaine dans ses aspects liés à l'aménagement restant peu articulé, alors que le principal enjeu du 12^{ème} plan porte sur cet aspect.

Mais les enjeux concernent l'ensemble de la ville et des métiers

Travailler sur l'aménagement urbain ne prend son sens que s'il est relié au social et à l'économique, dans le cadre d'un projet global. Or, une des difficultés depuis le début de la politique de la ville est d'articuler les professionnels du DSU et les professionnels de l'aménagement, qui travaillent sur des pratiques différenciées. Le problème s'est d'ailleurs souvent reproduit quand il y avait coexistence d'un contrat de ville, plutôt centré sur le "soft", et un GPU, plutôt centré sur le "hard".

L'enjeu vaut pour les quartiers en difficulté... les grands projets de ville étant précisément axés sur cette cohérence d'intervention. Mais le principe vaut autant pour les ORU, dont on ne peut imaginer qu'elles soient dépourvues de problèmes sociaux et économiques, et l'ensemble des contrats de ville, où l'urbain, s'il ne représente pas des chantiers aussi importants que pour les GPV, reste un facteur important, ne serait-ce qu'en terme de gestion urbaine.

...Comme pour le reste de la ville conventionnelle et l'ensemble de la profession

Au moins à trois titres, d'une part pour mieux prendre en compte les quartiers en difficulté au niveau de la ville ou de l'agglomération (fonctions de planification, prospective, diagnostic, mais aussi de gestion urbaine). Ensuite, parce qu'un certain nombre de professionnels interviennent à l'intérieur et en dehors de la politique de la ville (en particulier les bureaux

⁴⁰ Titre de l'un des rares ouvrages abordant la question : *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*. Club des maîtres d'ouvrage d'opération complexe, Ed. de l'Aube, 1996.

d'études), enfin pour éviter de reconstituer à l'avenir des quartiers à la dérive (ce qui pourrait être le cas de certaines zones pavillonnaires et lotissements, par exemple)

La recomposition du métier porte moins sur les compétences techniques que sur la posture professionnelle et l'organisation du travail

Si les territoires en difficulté présentent des spécificités particulières, l'exercice du métier n'y est pas, de façon générale, très éloigné de l'exercice dans la ville conventionnelle. En ce qui concerne les compétences techniques en elles-mêmes, les questions et difficultés semblent plus se poser en termes de pratique et de savoir-faire qu'en termes de connaissances techniques ou thématiques.

Les divergences semblent plutôt résider dans l'organisation de ces compétences et dans les modes d'organisation du travail, l'un des problèmes majeurs de l'aménagement urbain étant d'organiser les systèmes de décision et d'action⁴¹, de façon à ce que cette richesse potentielle ne s'annihile pas par manque d'organisation.

L'autre enjeu réside dans la recherche de profils particuliers, dans le développement du savoir-être : “ avant, pour conserver son emploi, il suffisait d'être sage. Maintenant, il faut être bon et responsable. En particulier, des exigences nouvelles sont exprimées en matière de coopération, d'écoute et de relation⁴² ”.

Cependant, il semble que certains quartiers en difficultés soient dans des situations tellement éloignées de celles rencontrées dans la ville traditionnelle qu'il faille aussi disposer de compétences spécifiques.

Enrichir l'exercice de la profession

Elargir les capacités d'analyse

Dans la majorité des diagnostics de territoire, on retrouve le même type d'indicateurs de situations (vacance, paupérisation, chômage, insécurité, accessibilité...), qui donnent des éléments essentiels de connaissance de la situation, mais restent muets sur le fonctionnement du territoire, de la vie locale. **Il y a un déficit de compétences permettant une lecture fine du terrain** (sociologie, ethnographie, économie...). Le travail de recensement de ces compétences est à approfondir.

La capacité à **mettre en perspective les projets dans leur environnement** : existence d'autres projets, appréciation du coût global du projet...

La capacité à **intégrer et retranscrire la mémoire des lieux** : alors que de plus en plus d'associations travaillent localement sur la capitalisation de ces informations, elles sont rarement prises en compte dans la définition des projets urbains.

⁴¹ Jacques Touchefeu, vers une ingénierie de projet pour l'aménagement territorial, juillet 95.

⁴² Hugues Bertrand, in dossier sur les vrais métiers de demain, Alternatives Economiques, N° 179, mars 2000

La capacité à **mettre la ville en prospective**, à la projeter sur un temps moyen à long. Alors que les compétences précédentes s'inscrivent à une échelle très locale, la compétence de prospective s'inscrit plus à l'échelle de l'agglomération. L'expérience de la mission prospective de la communauté urbaine de Lyon, intégrant largement la participation de la population, et participant aux choix de décision urbains, paraît très intéressante. On pourrait imaginer de développer une approche pragmatique de la prospective, comme elle existe par exemple à Barcelone : “ la réflexion est continue et se traduit par l'élaboration d'un plan stratégique, dont la durée [...] correspond à celle du mandat municipal. Le premier plan se poursuit par un second, conçu sur la base des corrections apportées par la réflexion prospective permanente [...]. Il s'agit d'un pilotage au quotidien, d'une remise en cause permanente des informations en vue d'aboutir à des réalisations concrètes⁴³”.

Développer les compétences de mise en œuvre et d'accompagnement des projets

L'objectif général est d'affermir la cohérence entre la commande politique, la définition du projet, sa mise en œuvre, et sa livraison, à travers les savoirs-faire suivants :

Maîtriser l'environnement administrativo-politique et le positionnement des acteurs concernés par le projet. Cette donnée paraît fondamentale à tous les aspects du projet, en particulier dans la politique de la ville, avec l'affermissement d'un jeu d'acteurs très complexe et changeant, autour de la contractualisation. Or, c'est un point extrêmement peu développé dans les formations.

Passer des commandes qui traduisent la complexité des enjeux, respectent l'équilibre entre sens/destination finale du projet, ses contraintes de réalisation techniques et budgétaires. Il s'agit d'un exercice délicat, car on souhaiterait, au mieux, avoir du personnel qui est aussi en mesure de **faire respecter, comme faire évoluer ces commandes**, le cas échéant.

Intégrer plus de dimension qualitative, et une meilleure prise en compte des usagers, dans le cadre d'interventions en milieu occupé, que ce soient pour l'habitat, ou pour des commerces et services. Des dispositions, au niveau de la maîtrise d'œuvre, peuvent largement contribuer à minimiser l'impact des nuisances sur le vécu des usagers, comme à protéger l'outil de travail des entreprises intervenantes, en particulier dans les quartiers en difficulté.

Terminer le projet et passer du projet à la gestion, ce qui signifie souvent une forte association des gestionnaires et techniciens et des usagers à la définition du projet, mais aussi tout au long de la mise en œuvre du projet, et après sa livraison.

Enrichir le savoir relationnel au sens large

Développer l'aptitude au dialogue avec les élus, afin de pouvoir mettre en relief les enjeux du territoire dans leur complexité. “ Tout repose sur cette capacité de dépasser tous les points de vue partiels et sectoriels au profit de visions plus larges ; tout repose donc sur l'existence

⁴³ Patrick Lussan, Pédagogie et pragmatisme, In Diagonal 141, janvier/février 2000

de personnes capables de procéder à ces synthèses et de faire passer le contenu de leurs analyses et propositions auprès des responsables des différentes politiques territoriales⁴⁴. ”

Des capacités d’écoute, d’animation, de communication et de négociation en direction des partenaires et des usagers du territoire, pour des pratiques qui se fondent de plus en plus sur la coproduction, la contractualisation. Il faut maîtriser des combinaisons compliquées, savoir mettre en convergence par la négociation les positions exprimées et les comportements d’acteurs. Cela interroge autant les compétences que le profil, en particulier dans le rapport aux habitants.

Ce champ est largement inoccupé aujourd’hui : le personnel en charge de la communication n’est pas suffisamment formé sur les projets, alors que le personnel compétent sur l’urbain est en général très rétif à confronter son projet aux usagers. Pourtant, l’absence de réelle concertation ressurgit souvent, en général de façon non canalisée, et accompagnée de coûts prohibitifs, qu’il serait intéressant à calculer (recours des associations, non accord des partenaires après la définition des projets, coûts de la gestion après réalisation).

De nombreuses expériences intéressantes se développent en terme de participation de la population, via l’essor généralisé de la démocratie de proximité, ou par des expériences plus spécifiques autour d’ateliers populaires. On assiste au développement de certaines formations continues sur la négociation contractuelle, **mais on ne peut que constater l’extrême pauvreté générale des formations en la matière.**

Quelques métiers d’expertise spécifiques à développer

Il est difficile en l’état, de préciser ce que peut être l’ampleur de la demande en experts.

Les métiers de l’ingénierie financière, pour des projets qui intègrent de plus en plus de financements croisés, et qui surtout sont amenés à être modifiés, ce qui va à l’encontre de la culture du bilan d’opération, qui tend plutôt à figer les projets.

Les métiers de juriste urbain, à l’articulation entre droit public et droit privé. De plus en plus de profils développent d’ailleurs ce double cursus, mais ils restent rares.

Les métiers de la gestion du foncier, articulant expertise foncière, capacité de négociation, et connaissance et compréhension des statuts et usages des espaces.

Les métiers autour de la restructuration commerciale, articulant restructuration commerciale, gestion, animation commerciale.

Les métiers de la communication/négociation des projets urbains, en direction des habitants, étant donné le caractère exceptionnellement dur du contexte social dans certains quartiers en difficulté.

⁴⁴ In Vers un nouvel urbanisme, faire la ville, pour qui, comment ?, TMU/APERAU/IFU, doc. Française, 1996

Organiser les compétences

Un problème évident autour de la maîtrise d'ouvrage urbaine

La fragmentation de la maîtrise d'ouvrage tend à rendre le pilotage de projets inopérant
Un des points extrêmement intéressants relevé lors des auditions développées dans le cadre de la mission est que la plupart des interlocuteurs remettaient en cause la maîtrise d'ouvrage, mais sans jamais la définir ou pointer le même type de maître d'ouvrage. On a en effet affaire de plus en plus à une maîtrise d'ouvrage multiple et fragmentée, dont le pilotage peut varier en fonction du projet, du thème, ou de l'échelle du territoire, en particulier dans les quartiers en difficulté.

La difficulté des maîtres d'ouvrage à définir un projet global

Dans la conception des projets, où chaque opérateur développe une démarche "autocentrée", au détriment de la complexité du territoire : la réflexion est souvent limitée autour de l'habitat pour les bailleurs HLM, la culture de projet est loin d'être rentrée dans les mœurs face à une très forte culture du bilan d'opération chez les aménageurs, enfin, l'échelle de projection politique des élus (6 à 12 ans maxi), n'est pas à l'échelle de la vision de projet urbain (de 15 à 20 ans, en particulier pour les territoires en politique de la ville).

A l'opposé, quand le diagnostic se veut global, on se heurte souvent à une censure dans les attendus de la plupart des acteurs locaux, en particulier sur les territoires en difficulté. Aucun acteur ne semble aller jusqu'au bout de sa logique, tant la confrontation paraît ou serait ingérable ?

Une dispersion des moyens au niveau local

Un des éléments les plus frappants issu de la fragmentation de la maîtrise d'ouvrage est la dispersion des moyens entre partenaires.

C'est particulièrement vrai dans les grandes agglomérations, qui forment une importante "force de frappe" cumulée en terme de savoirs-faire et de compétences, et pourtant éclatée en terme d'organisation du travail, voire en complète désynchronisation.

Cela interroge aussi particulièrement les petites villes qui ont des quartiers en difficulté : comment travailler sur une meilleure qualification des acteurs, sans grands moyens financiers, sinon en pensant à l'échelle de l'agglomération.

Au final, les équipes d'urbanisme dans les collectivités locales, les HLM, voire les SEM sont relativement réduites et ne peuvent toujours facilement assumer l'évolution des missions qui leur sont confiées. C'est une réalité pour la majorité des opérateurs, seuls quelques grandes collectivités et bureaux d'étude ont une capacité suffisante en terme d'hommes pour envisager la complexité des territoires.

C'est aussi une explication au recours extrêmement développé aux bureaux d'étude extérieurs, qui forment une population quasiment plus nombreuse que son homologue dans les secteurs public et semi-public⁴⁵, avec au moins deux effets pervers : d'une part une **difficulté à capitaliser sur l'urbain de la part de certains maîtres d'ouvrage**, au profit de bureaux d'étude dont la fonction n'est pas de la diffuser. A l'inverse, certains maîtres d'ouvrage jouent

⁴⁵ On se reportera aux données placées en annexe.

sur la **concurrence très forte du privé pour imposer des conditions qui ne permettent pas toujours d'exercer de façon satisfaisante leur commande.**

Se donner les moyens de piloter les projets de façon cohérente

Redéfinir les notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre

Dans un contexte de maîtrise d'ouvrage fragmentée, on arrive à des situations extrêmement confuses au plan local : qui s'inscrit dans la maîtrise d'ouvrage, dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le relais de cette assistance à maîtrise d'ouvrage, dans la maîtrise d'œuvre, les mêmes acteurs pouvant finalement être présents à plusieurs niveaux ?

Renforcer les compétences, affirmer des profils autour du pilotage de projet

A cette confusion en terme de définition de la maîtrise d'ouvrage s'ajoute la faiblesse de compétences managériales dans le pilotage de projet. Il existe en effet un déficit de profils qui aient à la fois de solides capacités de négociation, d'animation, comme de compréhension du spatial et du quotidien.

Mettre en place des missions de préfiguration ?

La question de l'organisation du travail est à laisser à l'intelligence du local. Il serait absurde de vouloir définir un ou des modèles qui seraient vraisemblablement inopérants, mais cela n'exclut pas de travailler sur les moyens dévolus pour réfléchir à cette organisation.

On peut se demander si le développement de missions de préfiguration ne serait pas opportun dans un certain nombre de lieux. Elles pourraient associer des acteurs locaux, comme des experts extérieurs, et seraient chargées de préciser les attendus du projet, les grandes lignes de répartition de l'organisation du travail, le pilotage, les besoins en personnel.

Redéfinir la division du travail

La demande de compétences n'est pas la même suivant qu'elles sont exercées dans l'équipe de pilotage, ou externalisées dans un bureau d'étude

Quand la personne est en extérieur, le principal enjeu réside dans la capacité de l'expert à prendre en compte le contexte dans lequel s'inscrit son travail, dans l'optique non seulement de bien répondre à la demande du commanditaire mais également de faciliter la réappropriation de l'étude par l'équipe du projet. Quand la personne est intégrée à l'équipe de pilotage, la recherche porte plus sur un profil et des qualités comportementales : une capacité d'ouverture aux autres et d'apprentissage des logiques d'autres disciplines.

Le travail en équipe pluridisciplinaire apparaît particulièrement fondamental.

Affirmer la nécessité de profils de managers n'a pas de sens en tant que telle. Il faut se garder de croire que tous les problèmes seront résolus

avec l'émergence de personnes providentielles. Il convient de distinguer la responsabilité globale d'avancement du projet (un interlocuteur de préférence) et la pluridisciplinarité nécessaire à sa mise en œuvre (autour d'une équipe). On aura besoin aussi sans doute de compétences de management à plusieurs échelles, et non seulement au niveau du pilotage global.

Vers une nouvelle répartition des fonctions et la formation de couples fonctions/profils

On peut formuler quelques hypothèses en matière d'éclairage sur les nouvelles fonctions et les profils qui pourraient lui être associés :

- *Planification, projeteur, dans la stratégie, proche du politique*
- *Analyse, diagnostic, environnement du projet*
- *Négociation, mobilisation et mise en cohérence des acteurs*
- *Programmation (finances, phasage, définition commande)*
- *Communication, accompagnement du projet*
- *Fonction de mémoire et d'observatoire.*
- *Définition précise projet, en fonction de la commande*
- *Mise en œuvre du projet.*

Des assembleurs du projet de ville, qui n'auront jamais une expertise tous azimuts, dont la formation de base importe peu (il y aura des profils plus urbains, mais là n'est pas l'enjeu), mais dont la fonction essentielle sera d'assurer et animer un management efficace de l'action publique sur un territoire, au travers d'un projet global, liant urbain, social et économique. Cela appelle des compétences de conduite de projet, d'animation d'équipe, de gestion de procédures, une capacité de compréhension de la diversité des enjeux du territoire, une capacité à traduire le politique en projets, mais aussi à interpellier le politique, et à animer une démarche partenariale⁴⁶.

Des managers urbains, thématiques et territoriaux, plus ou moins relais des précédents, capables de décliner le volet urbain des projets globaux. Leur profil ne serait pas très éloigné des précédents. Ce sont des spécialistes de l'urbain, mais généralistes dans leur champ, en capacité de comprendre l'ensemble des contraintes et les attendus, leur fonction étant d'organiser le travail des acteurs suivants.

Des professionnels spécialisés dans un ou des aspects touchant à l'urbain, formant l'essentiel de la profession. Ils peuvent exercer au niveau de la planification, comme du diagnostic, de la conception, de la mise en œuvre, de l'accompagnement de projet urbain, ou bien encore de gestion urbaine. Ils seront spécialisés plus fortement sur tel ou tel champ (habitat, transports, économie, communication, sociologie, formation des habitants...) mais l'important est qu'en face de leur technicité corresponde une capacité à comprendre que le projet s'inscrit dans un cadre plus large, et à dialoguer avec les autres acteurs, qu'ils soient internes ou externes à la profession. C'est sur cet aspect majeur d'écoute et de compréhension qu'il faut sans doute travailler, mais aussi sur leur capacité à expliciter ce qu'ils sont et ce qu'ils font, tant il est vrai que les capacités pédagogiques font défaut à la profession.

⁴⁶Cela correspond au profil de directeur de GPV, tel qu'il est a été défini conjointement par la Délégation Interministérielle à la Ville et la Caisse des Dépôts et Consignations, au début de l'année 2000.

Quelques experts, sur des sujets particulièrement difficiles sur lesquels les compétences manquent, mais leur champ et leur temps d'intervention sont ils suffisamment conséquents sur l'ensemble du territoire national pour construire un véritable marché ?

Dans la construction d'une réflexion sur la répartition des fonctions, Interroger les expériences étrangères sera sans doute particulièrement éclairant

Recomposer les pratiques d'intervention

Affirmer la séparation et l'équilibrage des fonctions. Il y a une confusion des rôles quand un seul organisme cumule les fonctions de diagnostic, définition et mise en œuvre du projet. On peut imaginer qu'un bon équilibre est atteint quand le partage des rôles en fonction du triptyque politique/opérateur/aménageur est respecté et équilibré.

Accorder plus de temps et d'ambition à la phase du diagnostic. Quelques semaines à quelques mois en général sont consacrés à cette phase pour des opérations qui peuvent s'inscrire sur 5 à 10 ans, les moyens dégagés sont d'ailleurs d'un très faible coût par rapport à l'importance des crédits engagés dans l'opérationnel.

Retravailler le chaînage du (des) projet(s). L'organisation classique du travail, en particulier autour des concours d'architecture et d'urbanisme, délimite des systèmes fermés, autour d'un chaînage "diagnostic => projet => mise en œuvre", qui n'offrent pas la possibilité de tester les projets, de faire des aller-retour.

Intégrer les questions de gestion dans la conception des projets, ce qui renvoie à la question du rapport à l'usager, son écoute et à sa prise en compte : prendre en compte la destination et les contraintes d'utilisation dans l'élaboration des projets), ce qui implique une coopération entre les services urbanisme et techniques.

Ouvrir plus vers les autres acteurs de la ville. Le cloisonnement de la culture professionnelle reste fort : à la difficulté à travailler ensemble entre acteurs " traditionnels " de l'aménagement urbain, s'ajoute la difficulté à s'ouvrir à d'autres lectures de la ville. L'aménagement urbain, souvent vécu comme élément noble, et relayé comme tel par les élus, dans le processus de fabrication de la ville, prend peu en compte les aspects sociaux, plus volatiles (partage entre le " hard " et le " soft ").

Mieux mobiliser la ressource humaine, organiser les échanges entre métiers

Certaines questions ont été moins abordées dans les travaux de la mission. Notamment la question du " comment travailler sur les profils ", sur l'organisation d'une plus grande fluidité et ouverture du monde professionnel. Néanmoins, quelques pistes peuvent être évoquées.

Connaître et organiser les ressources humaines

Mieux connaître la profession paraît être essentiel.

L'information est actuellement très fragmentée, de qualité inégale, et la création de données communes et comparables entre métiers, formations et employeurs est un minimum pour travailler de façon plus efficace sur les métiers, en particulier pour qualifier et quantifier les besoins de formation.

On pourrait imaginer à cet effet plusieurs types d'observations :

- Autour des formations (initiales et continues), contenu des enseignements, recrutement, débouchés.
- Autour des grands réseaux d'employeurs : nombre de personnel, origine, qualification, parcours professionnels.
- Autour des fonctions et organismes de recrutement et ressources humaines : type de recrutement, évolution qualitative et quantitative.

Organiser une fonction stratégique : les ressources humaines.

Il est frappant de constater que les fonctions de ressources humaines sont globalement faibles, au moins au niveau des collectivités locales, dont beaucoup de directions des ressources humaines, quand elles existent, assument la gestion du personnel, mais très rarement une fonction stratégique d'organisation des ressources humaines, en fonction des contraintes des différents projets.

C'est pourtant à partir de ces fonctions de ressources humaines que pourront s'exercer la transversalité dans les équipes, mais aussi l'adaptation des compétences au travers de la formation continue, et une meilleure sélection des profils adéquats. On peut aussi imaginer que cette fonction de ressources humaines puisse participer à la sélection des bureaux d'étude et de conseils.

La montée des agglomérations pourrait être une opportunité pour développer cette fonction à un niveau supra communal, autour de la gestion de projets, en assistance aux fonctions d'assembleur, organisant les différents moyens et contraintes, à partir de la définition de plans stratégiques : gestion des compétences internes et externes, en fonction des ressources, des temporalités.

Travailler sur la formation initiale et continue

Introduire davantage de politique de la ville dans les formations

Il semble que les formations initiales de l'aménagement urbain évoquent de façon diverse la politique de la ville. Très peu présente dans les formations d'architectes, de paysagiste, d'ingénieurs ou des métiers du foncier et du transport, la politique de la ville est davantage évoquée dans les formations d'urbanisme, mais est souvent traitée comme une politique sectorielle parmi d'autres, et ses pratiques professionnelles spécifiques largement ignorées.

On peut imaginer introduire dans les formations une approche plus dynamique de la politique de la ville : cours, mais aussi intervention d'équipes MOUS, GPV, autres professionnels, visites, débats, films, etc.

Travailler davantage sur le savoir être et savoir relationnel au sens large, la gestion de projets

Cet aspect constitue une faiblesse pour l'ensemble des formations, en particulier pour les formations initiales. On pourrait imaginer des modules sur le décryptage et la connaissance du système d'acteurs, ainsi que sur l'animation de réunion, la négociation, etc.

Faut-il de nouvelles formations de haut niveau ?

En l'absence de besoins quantifiés sur les besoins en terme de nouveaux métiers, il apparaît difficile de préciser s'il est nécessaire de développer de nouvelles formations pour les métiers de l'ingénierie financière, de juriste urbain, etc. mais il est probable que des partenariats existants devraient résoudre le problème. La question renvoie plus à la connaissance du marché.

Faut-il de nouvelles formations de niveau intermédiaire ?

Le CNFPT observe un déficit dans la formation initiale et continue pour les catégories B, dont les fonctions paraissent en nette évolution. Il émerge une forte demande de la part de ces cadres d'emploi concernant une formation plus " fondamentale " en urbanisme.

On pourrait aussi imaginer la mise en place de nouveaux profils, par exemple des urbanistes de quartier, plus proches de l'histoire et de la connaissance des quartiers, en relation avec les associations au travers des associations et travaillant sur des fonctions d'accueil/information/communication/concertation sur les projets urbains et l'urbanisme.

Favoriser la transmission du savoir

Du côté de la recherche

Le déficit d'articulation entre recherche et professionnels est régulièrement évoqué, mais la question n'a pas été creusée. Qui est en charge des relais ?

L'externalisation de la commande revient-elle à une déperdition des savoirs ?

Un véritable travail est à organiser autour des bureaux d'études, de conseils et agences. pour organiser la capitalisation du savoir, qui aujourd'hui repose dans sa très grande majorité dans la mémoire des hommes, ou dans les travaux de recherche, et paraît extrêmement fragile, fragmentée et inaccessible.

Développer les allers-retours entre formations et professions

Rapprocher les formations initiales de l'exercice de la profession

Afin de développer une meilleure mise en situation professionnelle des étudiants, par des visites de terrain et des rencontres avec des professionnels, et surtout par l'organisation de stages et d'ateliers, sur des commandes réelles, comme c'est pratiqué depuis longtemps dans les formations universitaires. Cette pratique de stages en milieu professionnel se développe aussi dans les écoles d'architecture depuis 1999. Elle est à encourager.

Mais aussi pour rapprocher le marché de la formation des besoins professionnels. Des initiatives ont lieu ici et là⁴⁷, mais il n'existe pas de moment et de lieu qui permette

⁴⁷ Séminaire Acteur et métiers, IUP, 1998.

d'échanger de façon plus structurée. On pourrait envisager la création d'un **forum des professionnels et formations de la fabrication de la ville**.

Faire connaître et organiser l'offre de formation continue

La formation continue est active : 36% des agents de la fonction publique territoriale travaillant en urbanisme/aménagement, auraient été formés par le CNFPT en 1999. Le FAF Habitat Formation a formé 27% des salariés de son secteur en 1998.

Mais il semble que, si le volume global des ressources financières est considéré comme suffisant pour couvrir les besoins, le système de formation continue souffre d'un déficit de connaissance des collecteurs et opérateurs de la part des professionnels. Il n'existe pas d'organisme présentant les différentes possibilités, ce qui renvoie au déficit de la fonction ressources humaines dans le secteur de l'aménagement et des collectivités locales en général.

Les formations restent faibles en volume : 27 heures par action de formation pour le FAF, et seulement 135 congés individuels de formation accordés en 1998 par cet organisme sur les 100 000 salariés concernés, cela reste peu pour le développement d'une culture, ou d'une mise en questionnement et perspective sur sa propre pratique.

Enfin, les bureaux d'étude (moins de 10 salariés dans leur grande majorité) ont très peu accès à la formation continue.

Réduire les bastions professionnels

La mobilité professionnelle et l'interdisciplinarité se développent déjà largement dans les jeunes générations.

Fortement encouragées par le recours de plus en plus fréquent aux stages et aux ateliers d'urbanisme, très développés dans les formations universitaires, les jeunes générations ont aussi été contraintes par un marché de l'emploi plus difficile à changer plus souvent d'employeur, et à se confronter à des manières différentes de faire⁴⁸. Dans cette perspective le changement de génération qui se produira chez les cadres d'ici une dizaine d'années produira sans doute beaucoup plus d'effets que n'importe quelle autre mesure.

Développer des passerelles entre formations

Les échanges entre formations restent limités. Si les formations universitaires fondent une partie de leur raison d'être sur la pluridisciplinarité des recrutements, c'est moins évident, en tout cas moins répandu pour les autres formations. Les jeunes professionnels issus de formations différentes se rencontrent peu, autant d'ignorance mutuelle qui tend à se reproduire dans l'exercice professionnel.

Il existe quelques initiatives qui visent à encourager un travail commun entre étudiants issus de plusieurs disciplines, comme le séminaire Robert Auzelle, concours d'essai primé, dont un des objets est de faire travailler dans le cadre de petites équipes des étudiants de formations complémentaires. Ce type d'initiative reste limité, mais on pourrait imaginer développer des " défis jeunes " pour des projets sur les quartiers en difficulté, permettant d'autres regards et d'autres supports d'accès aux jeunes professionnels que les concours, mémoires et stages.

Ouvrir les réseaux entre eux

De même, les réseaux professionnels semblent rester sur des fonctionnements plutôt fermés, par corps ou par structures : SEM, agences d'urbanisme, ordre des architectes. La question

⁴⁸ Une maigre statistique nous apprend que sur une promotion sortie de l'institut d'Urbanisme de Paris en 1997 (niveau DESS), la promotion avait trouvé après 18 mois à plus de 90% du travail dans son secteur, mais que 50% des personnes avaient au moins changé une fois de travail, et près d'un tiers, au moins deux fois.

des réseaux reste cependant largement à creuser : quelles coopérations se développent au niveau national, quelles ouvertures au niveau régional ou local ? Est-ce que ces coopérations ont des impacts vers un exercice plus interdisciplinaire des métiers ?

De l'autre côté du miroir : former les autres acteurs de la ville

L'un des enjeux de l'évolution de la profession est de faire évoluer les autres acteurs de la ville dans leur rapport à l'urbain. Cette réflexion reste largement à mener.

***Former les usagers,** dans le souci de les mettre en capacité de comprendre, de participer, voire de mieux interpellier la définition de projets. Cela pourrait être développé dans le cadre d'ateliers publics, comme il en existe déjà, ou par la formation de responsables d'associations : habitants, commerçants, syndicats de copropriété... Le CNAM fait d'ailleurs preuve d'initiatives intéressantes à ce sujet*

Former les autres professionnels de la ville

On peut imaginer travailler aussi sur une meilleure connaissance des contraintes et des modes de faire l'urbanisme par les autres acteurs de la ville : professionnels du social, de l'économique... par exemple en favorisant les lieux d'apprentissage communs entre acteurs de la ville.

Consignations

Les Métiers de l'aménagement

Quelques remarques liminaires sur les dangers du vocabulaire :

- « Aménagement » : la composition et la teneur de la réunion du 17 mai à la DIV met bien en évidence la complexité et les ambiguïtés que recouvrent ce terme de « métiers de l'aménagement » : Sont en effet représentés au groupe de travail :
 - . Les urbanistes
 - . Les enseignants
 - . Les financiers
 - . Les bailleurs sociaux
 - . Les directeurs de projetet l'Etat bien sûr, en l'espèce la DIV

Mais aucun représentant des aménageurs... pourtant les plus proches du thème traité (ne serait ce qu'étymologiquement).

- « Urbain » : on assiste depuis un lustre à la dévalorisation du terme « projet urbain », progressivement dépouillé de sa connotation de développement intégré pour être cantonné à la seule acception spatiale ; pour une signification plus large, il se voit opposer les termes de « projet global » ou de « projet de Ville ». Est ce la punition d'avoir cautionné l'emblème GPU, accusé aujourd'hui d'avoir couvert des orientations trop « bétonnières » ? En tout cas, il semble dommage de s'habituer à une connotation ne renvoyant pas à la constitution de la ville comme lieu de convergence des fonctions sociales, économiques et logistiques sur un point nodal du territoire.
- « projet » ou « opération » ? Dans le champ du renouvellement/développement urbain moins encore que dans tout autre compartiment de l'aménagement, le projet ne saurait être assimilé à une opération ; au contraire, le projet urbain complexe repose sur l'assemblage d'opérations extrêmement disparates par leur nature et leur économie, mais toutes solidairement dépendantes de la bonne fin du projet.
- « Les opérateurs » : on rassemble un peu indistinctement sous ce terme des métiers assez différents :
 - . Les organismes HLM, qui conjuguent une mission d'utilité publique de service aux populations qu'ils hébergent (contrepartie des ressources financières publiques dont ils bénéficient) et une logique de propriétaire immobilier, avec à ce dernier titre une légitimité de maître d'ouvrage propre; cette dualité induit une incertitude sur l'opportunité de leur intégration au « premier cercle » de la maîtrise d'ouvrage associée des projets urbains « labellisés ».
 - . Les aménageurs publics ou semi-publics, intervenant en règle générale par délégation des collectivités maîtres d'ouvrage ;

- Des opérateurs privés (dans le domaine du logement, du commerce, de l'immobilier d'entreprises) « naturellement » peu présents sur des sites désertés par le marché.

1 - Champ de réflexion : disciplines et savoir-faire.

- Comment cerner le champ du groupe de travail ? Il est sans doute à cadrer en fonction de la complémentarité des thèmes abordés par les groupes de travail DIV. Par rapport aux thèmes « médiation », « travail social » ou « métiers de la Ville », la notion de « métiers de l'aménagement » prend une connotation plus forte sous deux aspects :
 - L'approche spatiale de l'intervention sur la ville ;
 - La dimension opérationnelle

Une des difficultés provient, pour les métiers de l'aménagement, de nourrir et renouveler la compétence spécifique à ces deux fondamentaux, tout en y intégrant de nouveaux paramètres, qui sont ceux des métiers de la ville, du travail social, etc...

- Le débat sur les compétences porte souvent sur le faisceau de compétences nécessaires dans l'exercice des métiers de l'aménagement- plus particulièrement encore dans la « variété » directeur de projet. Il convient sans doute d'être un peu précis et de bien établir certaines distinctions :
 - Multiculturel ne veut pas dire multitechnique : les bons professionnels de l'aménagement, dans le champ de la Ville, doivent être suffisamment familiarisés avec les différentes logiques techniques qui se recoupent dans la problématique du développement urbain pour savoir en anticiper les interférences réciproques ; on n'en exige pas d'eux pour autant une maîtrise technique de ces composantes qui se traduirait par leur autonomie opérationnelle dans chacune d'elles. Au contraire, le savoir-faire des professionnels de l'aménagement va consister, en règle générale, à construire un « chemin critique » du projet faisant intervenir les différentes compétences techniques dans la complémentarité et dans le phasage voulu. On est bien dans la notion de « faire faire » et dans celle d'ensembliser.
 - Cette capacité d'ensembliser, cette indispensable vision généraliste, ne saurait dispenser les professionnels d'une « colonne vertébrale » technique quelle qu'elle soit (urbanistique, juridique, économique, etc...) La maîtrise approfondie d'un processus technique permet de mieux comprendre, par analogie, que l'ensemble des domaines techniques inclus dans la démarche urbaine ont des spécificités et des contraintes auxquelles la direction du projet (ou d'opération) doit faire leur place.
- Le point précédent renvoie au problème des formations. En fait de formations initiales (ou de qualification professionnelle ultérieure), le principe semble être d'assurer l'association de disciplines d'analyse et de disciplines de synthèse (n.b. : il faudrait définir un peu précisément ce que l'on peut classer sous ces deux termes). L'« hybridation » des enseignements semble bien la règle de tendance des vingt dernières années ; elle appelle des questions :
 - Les filières « classiques » conduisant aux métiers du développement urbain (urbanisme, architecture, géographie urbaine) intègrent désormais des disciplines ouvrant sur les savoir-faire opérationnels et financiers, dans une optique d'efficacité professionnelle. La réciproque est-elle vraie sur les filières

financement-gestion ? Ou bien ces enseignements - désormais « disciplines nobles » - n'intègrent-ils le domaine urbanistique qu'à titre d' « acculturation » ?

- . On parle beaucoup de la raréfaction des personnes issues des écoles d'ingénieurs dans les métiers de la Ville et de l'aménagement . Empiriquement cela semble avéré mais on souhaiterait plus de précision, ne serait-ce que parce qu'on ne raisonne pas à périmètre équivalent (le champ des métiers de la ville s'est étendu alors que celui de l'aménagement « classique » se réduit). Qu'en est-il vraiment, et pourquoi ? Le pragmatisme technique qui était naguère au coeur des projets d'aménagement, quelle place a-t-il aujourd'hui à côté des compétences financières, politico-sociales, administratives ?

D'une manière générale, il apparaît que, même s'il faut approfondir cette complémentarité des disciplines dans les différentes « entrées » de formation initiale, la compétence de synthèse, d'ensemblier, est surtout le fruit de l'expérience - à la condition de filières professionnelles aménagées à cet effet (cf infra).

- Il faut souligner la désaffectation pour deux types de savoir-faire, que l'on gagnerait à « réhabiliter » dans les nouvelles approches de l'aménagement urbain : la programmation et la maîtrise des coûts.

- . La programmation : l'épanouissement technique de cet exercice est lié à l'époque de la programmation normative, sur les hypothèses de croissance illimitée des années 60-70 ; les « crises » (crise économique, crise des périphéries urbaines) et dans une certaine mesure aussi la mise en oeuvre de nouveaux processus décisionnels consécutifs à la décentralisation, ont jeté le discrédit sur la plupart des démarches techniques tenant plus ou moins à une démarche planificatrice rejetée . ainsi avec la méthode, ont été abandonnés les outils. Pourtant, de plus en plus, on entend les acteurs se plaindre de la disparition des références de base (de dimensionnement ou de coût) : au delà du regret exprimé pour les grilles et bordereaux d'autrefois (du type normes IAURP), c'est la disparition d'un certain savoir-faire qui est ressentie . S'il était à réinventer, ce serait bien sûr selon des modes moins frustes que ceux de naguère, faisant plus de place à des alternatives et à des possibilités de moduler et gérer les programmes dans le temps.
- . La maîtrise des coûts : la complexité des opérations de renouvellement urbain multiplie les facteurs de surcoût et leurs aléas ; plus qu'autrefois, il est nécessaire de tester les orientations d'aménagement en fonction des coûts engendrés plus en amont dans l'élaboration du projet, sans attendre d'entrer dans les phases classiques d'ingénierie d'étude (APS-APD). Il est nécessaire de disposer de compétence sachant intégrer dans les « modèles » des facteurs aussi différents que l'élimination des infrastructures enterrées, la dépollution des sols, les portages fonciers intermédiaires, le chemin critique lié à la mise en oeuvre d'opérations-tiroirs, la gestion de proximité « in itinere », etc...

L'attention accentuée à porter à la maîtrise des coûts débouche d'ailleurs sur la notion de bilan consolidé des opérations complexes (impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage opérationnelles) et ensuite celle de capacité financière des maîtres d'ouvrage (villes comme organismes HLM), quitte à « réinjecter » dans le modèle une nouvelle modulation dans le temps, compatible avec un effort financier « durable et soutenable » de ces derniers.

2 - Une compétence homogène dans l'ensemble de la « chaîne de production » du projet urbain :

La nécessité de compétences relevant des métiers de l'aménagement apparaît à trois niveaux ; avec des enjeux différents :

- ❶ **Au niveau de la maîtrise d'ouvrage**, essentiellement des collectivités locales : la qualité des opérations d'aménagement dépend d'abord de la qualité de la conduite de projet assurée par la maîtrise d'ouvrage ; même sur les projets majeurs de la politique de la Ville, où s'impose la co-responsabilité de l'Etat du fait de l'importance des moyens mobilisés relevant de la solidarité nationale : c'est la capacité de la collectivité de réintégrer à moyen et long terme les secteurs urbains dégradés dans un processus de redéveloppement territorial qui est le garant de l'accomplissement du projet.

Le premier enjeu d'une collectivité placée devant la responsabilité de conduire un projet d'aménagement complexe est celui de l'organisation avant celui de la disponibilité de compétences . En effet, l'organisation classique, verticale, des services communaux contrarie la prise en compte cohérente du projet par les différents services techniques . Cette situation a des effets néfastes :

- . Dans le certains cas, la cohésion est assurée au niveau du maire et du directeur des services, sans « démultiplication technique » bien assurée ;
- . Lorsque les services techniques manquent de « répondant » par rapport à la démarche de projet, le risque est qu'ils se trouvent exclus des processus de montage stratégique, assurés par les équipes de la direction de projet. Ce qui est une commodité à ce premier stade est pénalisant à terme dès lors que le projet doit se traduire dans les actions de gestion municipale au quotidien.

La mise en place de compétences transversales assurant la cohésion technique interne et l'interlocution de la collectivité par rapport aux partenaires extérieurs a été tentée en différentes villes. Elle relève d'un équilibre difficile par rapport aux différents pouvoirs techniques, à commencer par celui de la direction des services. Les exemples les plus probants (Garges par exemple) s'expliquent d'abord par une forte volonté des maires. Dans d'autres cas, c'est le service urbanisme qui est chargé de la coordination interne du projet : il faut alors s'interroger sur sa capacité à assurer la synthèse de l'ensemble des composantes techniques d'un projet d'aménagement/développement (conduite opérationnelle, projet économique, projet social), et par la même de sa « reconnaissance » en interne par les autres services.

L'évolution rapide observée depuis un an du fait des nouvelles lois sur l'intercommunalité, l'inclusion des domaines impliquant les actions d'aménagement dans les compétences obligatoires des EPCI, amènent à reconsidérer le positionnement des savoir-faire transversaux dans la perspective des nouvelles organisations intercommunales.

- ❷ **Au niveau de la direction de projet** : on ne s'étendra pas sur les compétences particulières à cette fonction, qui fait l'objet d'une approche spécifique de la DIV (en partenariat avec la CDC). On peut rappeler que cette fonction, dans la « chaîne » des projets d'aménagement urbain, est marquée par deux dominantes :

- . L'interface, le rôle d'assembleur: entre maîtrise d'ouvrage de projet et conception , entre actions de gestion sociale et aménagement physique, entre partenaires

de la maîtrise d'ouvrage associée (et du financement), entre maîtrise d'ouvrage et opérateurs, entre opérateurs, etc...

- Le « faire faire » : le directeur de projet intervient par subsidiarité, son intervention ne doit pas étioiler et doit même stimuler celle des autres acteurs, notamment à deux niveaux :
 - Celui des services de la collectivité maître d'ouvrage, qui doivent être pleinement responsabilisés sur le projet ;
 - Celui des opérateurs.

Ces deux caractéristiques majeures désignent bien les différentes cultures techniques auxquelles un directeur de projet doit être familiarisé : les finances des collectivités, l'organisation de leurs services, les logiques propres aux engagement financiers de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, l'économie des opérateurs, les logiques de marché dans lesquelles la projet est situé (ou dont il est à l'écart), les principes d'élaboration d'un projet d'urbanisme, les règles de passation des marchés, les montages opérationnels et financiers, etc...

③ Les opérateurs :

- Les aménageurs doivent assurer leur mutation de la « culture ZAC » à la « culture projet ». Il est certes souhaitable que les opérateurs ne soient pas positionnés comme directeurs de projet, et la règle est appliquée sur la quasi-totalité des GPV, à l'exception mal déguisée de la dérogation concédée à certains établissements publics ; cependant, cette transformation de la logique des interventions sur l'urbain se répercute sur le mode de conduite et sur l'économie de leurs opérations.
- Les chargés d'opération doivent passer d'une technicité axée sur la réalisation de programmes et de bilans d'opération préétabli à des modes de conduite beaucoup plus souples, intégrant la mise en oeuvre d'actions relevant de la maîtrise d'ouvrage sociale, des processus de commercialisation, des options d'aménagement se précisant aux différentes étapes de réalisation du projet ; ils doivent intégrer une notion de construction du projet dans le temps étrangère aux démarches classiques d'aménagement. Ils doivent « coller » aux inductions stratégiques émanant de la direction de projet. La plupart des aménageurs sont loin d'avoir intégré ces dimension nouvelles dans la culture opérationnelle de leurs équipes.
- Un des principaux obstacles à cette mutation est l'inadéquation des modes de rémunération de la conduite des projets d'aménagement : la rémunération calée sur le montant des travaux est pénalisante dès lors qu'elle s'applique à des opérations plus complexes et plus longues à monter et accompagner qu'autrefois ; la prise en compte d'un « coefficient de complexité » des projets est nécessaire à la progression qualitative des aménageurs.
- Les enjeux d'évolution relatifs aux bailleurs sociaux comme aux opérateurs privés semblent moins directement liés aux métiers de l'aménagement. Concernant les premiers, il semble que l'enjeu est plutôt au niveau d'une harmonisation entre les stratégies patrimoniales des grands bailleurs et les équilibres de politique de la ville au niveau régional, et à l'optimisation de leur métier spécifique de logeur sur les sites où ils sont présents . Quant aux seconds, il paraît surtout important

d'associer aux projets d'utilité publique leurs savoir-faire, notamment en matière de gestion-exploitation d'équipements marchands.

Deux conditions paraissent essentielles pour améliorer globalement le professionnalisme et l'efficacité du système d'acteurs intervenant dans l'aménagement urbain au sens large du terme :

- Assurer une amélioration « homothétique » des compétence aux trois niveaux :
 - . Des services des collectivités locales
 - . De la direction de projet
 - . Des opérateurs ;

La qualité du projet est assujettie au maillon le plus faible de cet ensemble.

- D'assurer une mise en réseau , à tous les sens du terme, des différents professionnels :
 - . Pour assurer les échanges techniques ;
 - . Pour permettre une « circulation » des compétences entre les différents types d'acteurs de l'aménagement urbain, et favoriser une compréhension mieux partagée de leurs logiques respectives ;
 - . Homogénéiser les statuts ;
 - . Préciser la « commande » au niveau de l'évolution des formations initiales.

Philippe Serizier

Synthèse des réflexions
du Groupe de travail:

PLACE DU TRAVAIL SOCIAL DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE: CONSTATS ET PERSPECTIVES

Rapporteur:
Paul GIOVANNETTI
Avril 2000

On assiste, depuis quelques temps, à une multiplication de rencontres, d'articles et de réflexions portant sur la relation entre le Travail social et la Politique de la Ville.

Cela n'est certainement pas le fruit du hasard car, en toile de fond, chaque domaine poursuit en ce moment un enjeu important.

D'un côté, la Direction de l'Action Sociale a lancé un vaste chantier portant sur le Schéma National dont l'objectif premier est de redéfinir les critères d'articulation entre offre de formation et besoins émergents du terrain, ce qui implique non seulement un état des lieux de l'existant mais également une projection sur l'avenir du secteur social.

De son côté, la Politique de la Ville vit une époque de transition qui doit permettre aux pouvoirs publics de re-concevoir l'originalité de cette démarche tout en renforçant les politiques de droit commun.

Dans ce cadre, la Délégation Inter-ministérielle à la Ville a reçu de Claude BARTOLONE la mission de mener une réflexion nationale sur le positionnement des acteurs impliqués, notamment ceux de l'intervention sociale.

A la lueur de l'observation de ces deux chantiers nationaux, il m'a semblé intéressant de présenter des problématiques en place afin d'éviter que ces deux démarches de réflexion soient menées parallèlement, sans que l'on cherche à les articuler entre elles.

Cette crainte me paraît justifiée si l'on se réfère à la façon dont la Loi de lutte contre les exclusions et la redéfinition des fondements du Contrat de Ville ont été élaborés sans que l'on sente réellement en quelle mesure ces deux démarches ont pu s'alimenter mutuellement.

1 - HYPOTHÈSE D'UN "CHOC CULTUREL":

Même si l'action sociale bénéficie d'une plus grande ancienneté d'intervention, on peut affirmer que son action ainsi que celle de la Politique de la Ville se sont nourris des mêmes constats: les indicateurs sociaux témoignaient d'une dégradation des conditions de vie d'une population de plus en plus importante dans notre société.

Face à ces constats communs, on peut dire schématiquement que les deux démarches ont réagi différemment.

Le travail social reste ancré culturellement à une notion d'accompagnement à la personne, ce qui implique une entrée par le "Public".

Pour sa part, la Politique de la Ville a abordé les problèmes de dégradation urbaine et sociale sur un plan territorial (et avec des moyens spécifiques), ce qui suppose une entrée par le "Développement".

Ce phénomène a été renforcé par le fait que pendant plus de dix ans, le Développement Social Urbain n'est intervenu que sur certains quartiers ciblés alors que le travail social a toujours eu une action "tous secteurs".

Si ces deux entrées ne sont pas a priori contradictoires, elles me semblent avoir opéré de fait une sorte de partition de compétences.

2 - DES COMPETENCES SPECIFIQUES:

Pour faire face à la massification des problèmes sociaux, chacune des démarches semble s'être positionnée sur un champ de compétence précis (poussées en cela par les pouvoirs publics...):

> d'un côté, le travail social a pris en compte l'action liée à une fonction de "Réparation", voire de "Prévention". On peut d'ailleurs noter que les actions dites "de prévention" sont souvent plus de la "réparation précoce" auprès d'un public qui commence à se marginaliser que de la réelle prévention.

Dans ce cas de figure, on assiste souvent à une "spécialisation" sur un type de public en difficulté.

> de son côté, la politique de la ville a tenté d'apporter des réponses en terme de développement local, ce qui implique plutôt une approche généraliste et pluridisciplinaire.

Cette sorte de partition des compétences paraît sensible au niveau des rapports entre les acteurs car les travailleurs sociaux ont souvent le sentiment d'être quasiment les seuls à affronter directement les difficultés quotidiennes des populations concernées.

Ils vivent ainsi cette situation comme une répartition en "tâches nobles" assumées par les acteurs du développement social urbain, et en "tâches subalternes" assumées par eux.

Si ce sentiment peut paraître caricatural, il n'est pas totalement dénué de fondement.

De plus, il me semble que cette situation a été renforcée par le positionnement progressif des institutions impliquées.

3 - LE POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL:

L'adaptation des services publics et/ou au public était l'un des enjeux majeurs de la politique de la ville.

Il me semble que ce n'est pas l'un de ses succès les plus probants...

A contrario, il semble qu'au-delà des déclarations d'intention, les institutions se sont souvent rigidifiées dans leur intervention.

En près de vingt ans, l'accroissement des personnes touchées, le fait que peu de catégories sociales aient été épargnées et la complexification des problématiques a fait basculer notre société d'un problème de pauvreté à un phénomène d'exclusion sociale.

Prises entre cette “vague de fond” et leurs nouvelles compétences dues à la décentralisation, les institutions impliquées (CAF, Conseils Généraux, CCAS, Communes, institutions privées,...) semblent avoir recherché à recentrer leur action sur l'individu et sur une volonté d'aller au plus près des besoins... ou plutôt des problèmes.

La “proximité” est progressivement devenue une profession de foi sans que l'on prenne, la plupart du temps, le soin de la définir et de lui donner un objectif.

Là aussi, cette même tendance a suscité des réponses de nature différente entre les deux démarches.

D'un côté, on a demandé au travail social d'intervenir le plus rapidement possible auprès des personnes et donc de répondre à l'urgence des difficultés.

Le volume de population touchée par l'exclusion a donc incité les institutions concernées à faire de la “gestion de flux”.

De son côté, le développement social a recherché des réponses à moyen et long terme, tout en prenant conscience qu'aucune réponse ne serait durable si les personnes concernées n'étaient partie prenante des changements.

On a donc recherché la “participation des habitants” avec souvent de réelles difficultés à la trouver...

Il faut d'ailleurs remarquer que, lorsque des habitants se sont effectivement impliqués dans des projets de développement local, ils ont renvoyé les acteurs dos-à-dos en leur faisant comprendre qu'il était difficile de s'impliquer sur des projets à moyen ou long terme alors que les difficultés quotidiennes n'étaient pas traitées...

Ce point sera plus longuement abordé par la suite.

Les institutions - gros employeurs de travailleurs sociaux - ont donc recherché l'efficacité d'intervention, ce qui les a progressivement amenées à la logique de “mission”, entendue comme action définie précisément et à durée limitée.

Cette notion de mission est une évolution importante par rapport à la culture sociale dans laquelle l'autonomie professionnelle était forte.

De plus en plus, les travailleurs sociaux agissent par mandat institutionnel, ce qui ne s'inscrit pas obligatoirement dans une logique de développement mais plutôt dans une logique de réponses à des besoins repérés (ce repérage peut d'ailleurs évoluer dans le temps car il faut que l'institution reconnaisse le besoin sous-jacent).

Certains Conseils Généraux affirment d'ailleurs que leur recrutement ne s'appuie plus sur la professionnalité mais sur la compétence expérientielle des candidats.

Il y a donc risque de voir des “intervenants sociaux” dont l'action ne serait pas guidée par leur capacité professionnelle mais par le seul mandat institutionnel.

Là encore, on assiste donc, de façon schématique, à deux cheminements différents car les institutions prennent le risque d'instrumentaliser leur action sociale alors que la Politique de la ville tente d'impliquer les personnes, ce qui aboutit souvent à la

remise en question de l'intervention des acteurs sociaux (et donc des institutions concernées) d'un territoire.

4 - LA NOTION DE LIEN SOCIAL COMME FONCTION STRUCTURANTE:

Les difficultés d'articulation entre travail social et développement social urbain semble d'autant plus paradoxales que l'on a reproché à la Politique de la ville de ne s'inscrire presque exclusivement que sur des réponses d'action sociale, au détriment de projet de développement économique par exemple.

Comme cela a été évoqué plus haut, ce sont souvent les habitants eux-mêmes qui nous renvoient à nos contradictions.

Cela permet finalement de mieux cerner la notion de lien social dont on parle beaucoup comme un objectif sociétal.

Ne peut-on prendre comme hypothèse que le lien social recouvre à la fois la volonté des personnes d'être reconnues socialement comme des individus uniques, et par la volonté d'appartenir à une société partageant des valeurs sociales communes?

Si l'on retient cette tentative de définition, on admet qu'il y a là un enjeu majeur qui se pose à la fois pour le travail social et pour le développement social: celui de faire en sorte que ces valeurs partagées soient les valeurs républicaines et non des valeurs communautaristes qui, au contraire, provoqueraient des scissions au sein de notre société.

Dans ce contexte, ne peut-on imaginer une "complémentarité articulée" des compétences entre les deux démarches qui positionnerait la politique de la ville comme promoteur d'initiatives favorisant l'Appartenance, et le travail social comme vecteur de Reconnaissance ?

Cette nécessité de complémentarité concertée me semble indispensable à une époque où tous les acteurs sociaux demandent une commande politique plus claire, pendant que l'évolution de la Politique de la ville pousse celle-ci à "sortir" de la logique de quartier, à s'inscrire dans le cadre de démarches communales (voire inter-communales) et à articuler ses moyens spécifiques avec les politiques de droit commun.

Les liens entre les fonctions de Réparation, de Prévention et de Développement pourraient ainsi être mieux cernés compte-tenu qu'il est désormais admis que l'on ne peut entreprendre d'action de Prévention si l'on aborde pas les aspects liés à la Réparation, et qu'il n'y a meilleure Prévention que celle qui permet de modifier le contexte social grâce au Développement.

Or toute démarche de Développement impliquant du temps, il est indispensable de traiter les problèmes quotidiens grâce aux actions de Réparation et de Prévention, pour éviter ainsi une ultérieure dégradation des conditions de vie.

Dans ce modèle, il n'y a plus besoin de répartir des rôles mais plutôt de définir des stratégies d'intervention.

Il faudrait, dans cette perspective, capitaliser les acquis de ces deux démarches pour observer ce qui peut constituer un fondement partenarial.

D'un côté, la Politique de la ville permet une préhension globale des phénomènes de dégradation et donc apporte des réponses en terme de développement local pluridisciplinaire (diagnostic, transformations urbaines, action économique locale, concertation collective avec des habitants, animation de quartier,...).

Ce savoir-faire dans l'ingénierie de projet lui permet d'avoir une stratégie d'intervention combinant divers champs d'interventions.

Cependant, force est de constater que ses acteurs n'ont que très rarement une connaissance qualitativement précise des populations concernées.

De son côté, le Travail social est profondément ancré dans les problématiques des populations concernées mais manque souvent d'appréhension globale des phénomènes

sociaux, ce qui ne lui permet pas toujours d'articuler ses interventions auprès des personnes avec des politiques plus générales liées au contexte (habitat, ...).

Si l'on veut schématiser à l'extrême ces propos, on peut dire que l'acteur du développement social a une vision macroscopique des phénomènes et, faute de connaître le public touché, propose des modèles de vie sociale quelque peu "standardisés", dans lesquels les travailleurs sociaux ne se reconnaissent pas toujours, à cause notamment d'une vision trop microscopique de ces mêmes phénomènes.

Cependant, si cela peut représenter un frein à toute action concertée, cette diversité de point de vue peut également apporter une grande richesse à condition que les acteurs en présence se dotent d'une base de culture commune et acceptent de se donner une stratégie d'action collective.

Cela peut se mettre en place à partir de démarches locales de diagnostic partagé, ce qui suppose déjà que les institutions en présence (et les acteurs qui s'y rattachent) sachent modifier leur positionnement mutuel au profit de "pactes locaux d'action", où la notion de contractualisation devient un mode opératoire et non un propos incantatoire.

Dans la Politique de la Ville comme dans le Travail social, on induit une représentation sociale et donc un projet sociétal qui, comme tout projet, devrait avoir des objectifs le plus clairement définis et une stratégie permettant de les atteindre.

Les acteurs en présence me paraissent avoir les compétences pour contribuer au niveau qui est le leur à ce projet.

Listes des sigles et abréviations

ADF	Assemblée des départements de France
ADRI	Agence pour le développement des relations inter-culturelles
ALMS	Agents locaux de médiation sociale
AMADEUS	Association des missions d'aménagement et de développement économique urbain et solidaire
ATC	Assistant technique au commerce
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPD	Conseil communal de prévention de la délinquance
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEL	Contrats éducatifs locaux
CES	Contrat emploi solidarité
CIV	Comité interministériel des villes et du développement social urbain
CLS	Contrat locaux de sécurité
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNAF	Caisse nationale d'allocation familiales
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes
DIV	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Développement social urbain
DGAFF	Direction général de l'administration et de la fonction publique
ENA	Ecole nationale d'administration
ENSP	Ecole nationale de santé publique
EPARECA	Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
FAS	Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GPU	Grand projet urbain
GPV	Grand projet de ville
HVS	Habitat et vie sociale
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOV	Loi d'orientation pour la ville
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
ODAS	Observatoire décentralisé de l'action sociale

ORU	Opération de renouvellement urbain
PACT urbain	Programme d'aménagement concerté du territoire
PIC URBAN	Programme d'initiative communautaire URBAN
PLH	Programme local de l'habitat
PLIE	Plan local d'insertion pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SNV	Service national ville
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes d'habitation à loyer modéré
VVV	Ville, vie, vacances
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible

