

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

Rapport à monsieur Claude BARTOLONE ,
ministre délégué à la Ville

Madame Claude BREVAN
déléguée interministérielle à la Ville

et

Monsieur 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 XI^{ème} 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 desservi : 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-t-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 oeuvre 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 lié 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'économique » 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'économique : 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 politiques 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 XIème 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 XIème 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 XIIème 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-mandat 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

⁴⁶ *ibidem*

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 dérogoratoires 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 commandement 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%)”

inéluçtable) 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'utilisateur et de l'habitant. Dans d'autres 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'utilisateur 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 réappropriation des normes de la société et à la recréation 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 soustraire 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 dégagant 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 coeur 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 décloisonner 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-partenaire 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 un 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 décroisement 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, «Économie 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 plaidons 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 agrément 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 localement⁸⁶. 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 récentes⁸⁸, 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 XI^e 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'Epinaux 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*

MADÉLIN Bénédicte - *Directrice de Profession Banlieue*

MADÉLINE 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*

MOULTON 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.