
Etude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : Les professionnels en Alsace et en Lorraine

L'ACSé a commandé en 2010¹ une étude sur les professionnels de la politique de la ville, afin d'établir un premier état des lieux des pratiques professionnelles. L'étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville vise ainsi à questionner l'évolution de la figure initiale du chef de projet politique de la ville.

Trois principaux objectifs étaient donnés à l'étude :

- « définir et décrire les métiers, profils et conditions d'emploi des chefs de projet « généralistes » de la politique de la ville ;
- analyser le fonctionnement local de la politique de la ville « généraliste », en tant que politique co-mandatée et co-pilotée par l'Etat et la collectivité ;
- apprécier d'éventuels besoins en formation et animation de ces professionnels pour remplir leurs missions, et faire des préconisations en la matière à l'ACSé. »

Le cabinet FORS Recherche Sociale a mené cette étude en deux temps auprès des professionnels :

- une photographie du profil des professionnels généralistes (c'est-à-dire non dédiés à la gestion de dispositifs sectoriels ou à une thématique spécifique), via un questionnaire en ligne (548 participants pour 936 professionnels identifiés) ;
- une analyse de la place et du rôle des généralistes au sein des équipes municipales et communautaires de la politique de la ville, à partir d'entretiens dans 16 départements et 20 Contrats Urbains de Cohésion Sociale.

Cette note se propose de faire un zoom sur les éléments issus de l'enquête par questionnaire pour les professionnels alsaciens et lorrains. Ainsi l'analyse ci-après se base sur les réponses des 22 professionnels ayant participé à l'étude en Alsace, majoritairement des femmes (tendance plus marquée que celle relevée au plan national), et auprès de 28 participants en Lorraine, avec une surreprésentation des hommes. La moyenne d'âge des personnes interrogées est assez proche pour les deux régions et s'inscrit dans la moyenne nationale, puisqu'elle est de 41 ans pour l'Alsace et de 40 ans pour la Lorraine.

En mettant en regard les données régionales et nationales, trois éléments d'explication ont été avancés pour comprendre l'évolution des métiers de la politique de la ville. Tout d'abord, une spécialisation de plus en plus forte dans le domaine du management, ensuite, un ancrage territorial fort dans les modes opérationnels et organisationnels de la politique de la ville et enfin le caractère diffus de la politique de la ville, entre dispositifs thématiques et « généralistes ».

¹ Cette étude a donné lieu à la production de trois rapports : « Etude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville. Rôle et missions des professionnels « généralistes ». Synthèse du rapport d'étude, avril 2011 (19 pages), Tome 1 du rapport d'étude (199 pages), Tome 2 du rapport d'étude (99 pages).



LE DEVELOPPEMENT DU MANAGEMENT PUBLIC²

Il semble désormais acquis que le profil des professionnels se transforme. Le modèle du « militant » chemine vers le modèle du « professionnel du développement social ».

LA PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le rallongement des études noté chez les acteurs ayant répondu au questionnaire peut faire écho à une certaine professionnalisation.

En Alsace, 36 % des personnes interrogées par l'Acsé sont titulaires d'un bac +3 ou +4 et 36 % sont titulaires d'un bac +5 ou plus. 27 % sont titulaires d'un bac, d'un bac +2 ou équivalent. La même situation se retrouve globalement en Lorraine. Le niveau de qualification apparaît légèrement inférieur à celui relevé sur le plan national.

La plupart des interrogés lorrains et alsaciens sont issus de formations en lien avec le travail social, le développement territorial ou ayant trait au droit ou à la sociologie.

La professionnalisation des acteurs de la politique de la ville peut également se remarquer dans la répartition de leurs tâches. En effet, la part du management et des activités d'évaluation, d'études et de diagnostic est proche de 30 % pour les professionnels en Alsace et en Lorraine.

Au regard de cette répartition du temps de travail, il est possible de penser que les métiers de la politique de la ville deviennent de plus en plus exigeants en terme de maîtrise des outils des politiques publiques. Il faut mettre en parallèle cette évolution avec les caractéristiques de cette politique publique et l'évolution des attentes depuis quelques années en termes de bilan, d'instruction ainsi que d'évaluation.

La professionnalisation des acteurs de la politique de la ville passe donc par cette maîtrise des outils de l'action publique (audit, évaluation, etc.). Un lien peut également être établi avec la demande croissante de formation sur les techniques de management de réunion et sur les techniques d'évaluation de la part des professionnels alsaciens et lorrains.

DES STATUTS DIFFERENCIES

Cependant, en dépit d'un allongement des études et d'un intérêt pour les techniques de management ancrées dans les pratiques, les professionnels relèvent de profils différenciés.

Les cadres d'emploi des professionnels, en Alsace comme en Lorraine, divergent du niveau national, où 51 % des professionnels sont fonctionnaires et 49 % sont contractuels.

En Alsace, 54 % des répondants possèdent un statut de contractuel et presque la moitié des répondants possède un statut de fonctionnaire. Parmi ces derniers, 60 % sont « attaché territorial ».

En Lorraine, ce sont 57 % des personnes qui sont contractuelles, 42 % sont fonctionnaires dont 58 % « d'attachés territoriaux ».

Les emplois les plus fréquents restent ceux de chef de projet (32 % des personnes en Alsace, 39 % des personnes en Lorraine) et de chargé de mission (36 % en Alsace, 21 % en Lorraine).

En Alsace, comme au niveau national, la plupart des contractuels occupent des CCD de 3 ans, alors qu'en Lorraine, la durée des contrats est plus variable.

² Le management public est la mise en œuvre de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de la décision publique, *Wikipédia, l'encyclopédie libre*.

Au vu de ces résultats, les emplois occupés dans le domaine de la politique de la ville peuvent être qualifiés de précaires. La politique de la ville a été jusque-là affichée comme une politique transitoire, supposant ainsi un début et une fin aux dispositifs et par conséquent, des emplois associés à ces projets. Par ailleurs en Lorraine, 40 % des répondants ont été recrutés entre 2005 et 2009 et 32 % depuis 2009. Pour 67 % d'entre eux, il s'agit de leur premier poste dans le domaine de la politique de la ville.

En Alsace 54 % des personnes interrogées ont été recrutées dans leur emploi actuel entre 2005 et 2009 et 9 % depuis 2009. Pour 54 % des répondants, il s'agit de leur premier emploi dans le domaine de la politique de la ville.

L'Alsace et la Lorraine se différencient de la moyenne puisqu'au niveau national ce sont 71 % des professionnels interrogés qui occupent leur poste actuel depuis moins de 5 ans et que pour 51 % des répondants cet emploi représente leur premier poste dans le domaine de la politique de la ville.

En conclusion, l'Alsace et la Lorraine s'inscrivent globalement dans le même schéma que le niveau national quant à l'évolution des profils des professionnels de la politique de la ville. D'une part, un rallongement des études est à noter, d'autre part, les professionnels sont de plus en plus formés aux techniques de management local. Néanmoins, les professionnels lorrains de la politique de la ville en poste aujourd'hui ont été recrutés plus récemment que leurs collègues alsaciens et ont moins d'expérience professionnelle dans le domaine de la politique de la ville. Peu à peu, une nouvelle génération vient donc remplacer des professionnels anciennement travailleurs sociaux ou issus du monde associatif.

Toutefois, si les profils semblent s'uniformiser, les pratiques ne suivent pas le même chemin et sont liées aux réalités territoriales.



UNE ADAPTATION TERRITORIALE TRES ANCREE

Sur la seule comparaison effectuée entre l'Alsace et la Lorraine, il est possible de remarquer une diversité dans les manières de construire la politique de la ville. Tout comme au niveau national, en Alsace et en Lorraine, la plupart des professionnels de la politique de la ville sont employés de mairie (63 % des personnes interrogées en Alsace et 78 % en Lorraine) et placés sous la direction des directeurs généraux des services. Cela peut s'expliquer notamment par la taille des sites et le portage intercommunal. Sur les 22 CUCS lorrains, seuls 7 d'entre eux associent l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

En Lorraine, l'affichage politique est plus marqué puisque 57 % des élus ont la délégation « politique de la ville et cohésion sociale » ; alors qu'en Alsace seuls 31 % des élus de référence relèvent de cette thématique. Dans les deux cas, c'est moins que la moyenne nationale (64 % des élus de référence relèvent de la thématique politique de la ville et cohésion sociale).

Dans le cas où l'employeur est un EPCI ou une commune, les services de rattachement sont très diversifiés. Aucune règle ne semble prévaloir au niveau national dans la mesure où 30 % des répondants travaillant dans une collectivité sont rattachés à un service politique de la ville ou cohésion sociale, mais 70 % ont un autre rattachement (dont 31 % à un Directeur Général des Services – DGS ou un Directeur Général Adjoint – DGA). Au niveau régional, certains peuvent être intégrés dans les directions du développement territorial, ou dans les directions générales des services pour ce qui concerne l'Alsace. En Lorraine, les services de rattachement sont souvent les directions générales des services ou les services « politique de la ville et cohésion sociale ».

Cette diversité provient, d'une part, de l'histoire de chacune des collectivités, mais également d'une volonté d'adaptation locale et territoriale. Ainsi, l'organisation administrative et opérationnelle pour la politique de la ville dépend de plusieurs variables :

- de la structure qui emploie les professionnels (mairie, communauté urbaine ou autres structures),
- du nombre de quartiers prioritaires et leur classement au titre du CUCS,
- enfin, de la taille de la commune.

Au niveau national, 64 % des répondants déclarent travailler à l'échelle d'un ou de plusieurs quartiers prioritaires. Parmi eux, 14 % travaillent à l'échelle d'un seul quartier prioritaire, tandis que 26 % des professionnels travaillent à l'échelle de la commune.

En Alsace, la plupart des équipes interviennent directement à l'échelle du quartier et, parallèlement, sont majoritairement responsables de la Gestion Sociale et Urbaine de Proximité (GSUP). La rénovation urbaine est dans la plupart des cas absente des programmes. Cela s'explique par le fait que sur les 53 quartiers prioritaires en Alsace, seuls 10 sites possèdent une convention ANRU.

En Lorraine, les équipes interviennent surtout à l'échelle de la ville. Le plan de Lutte Contre les Discriminations et la GSUP sont les principaux domaines dont les équipes sont responsables. 22 sites bénéficient d'une convention ANRU. Les dispositifs Atelier Santé Ville (ASV) sont absents dans 17 communes sur les 19 ayant répondu à cette question.

Les différentes échelles d'intervention entre l'Alsace et la Lorraine s'expliquent par la topographie des contrats. La Lorraine compte 22 CUCS concernant 85 quartiers prioritaires (globalement des sites de taille moyenne) et 66 communes signataires. En Alsace, 7 CUCS sont recensés, qui concernent 53 quartiers et sont signés par 19 communes.

En conclusion, plusieurs configurations se dessinent dans l'organisation territoriale et opérationnelle de la politique de la ville. Si d'un côté les professionnels sont rattachés aux instances de management des communes et placés sous la direction des DGA ou DGS, de l'autre, ils peuvent être intégrés à des services spécialement dédiés à la politique de la ville. Il est également des cas dans lesquels les professionnels sont associés à des directions thématiques ou sectorielles.



UN LIEN A RENFORCER ENTRE DISPOSITIFS THEMATIQUES ET CUCS

Sur les territoires alsaciens et lorrains, les relations avec les équipes des autres services sont souvent faibles notamment en ce qui concerne les équipes chargées du renouvellement urbain, de la réussite éducative, des Ateliers Santé Ville, du Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), des programmes Ville Vie Vacances (VVV), de la lutte contre les discriminations, du développement durable et des Agendas 21.

Les résultats régionaux se démarquent ici de l'approche nationale qui révèle que les contacts sont réguliers et fréquents avec les agents traitant de la rénovation urbaine et de la réussite éducative.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces observations.

Tout d'abord, les modes opératoires de la politique de la ville ne sont pas figés. La prise en compte et le traitement des questions liées aux quartiers prioritaires peuvent être expliqués par les caractéristiques locales de chacun des territoires, mais également nationales. Ainsi, l'accent actuellement porté

par l'Acsé dans les domaines de la GSUP et de la prévention des discriminations peut expliquer la prise en charge directe de ces dispositifs par les chefs de projet.

Si cette prise en charge par un chef de projet d'un dispositif lié à la politique de la ville peut témoigner d'une priorisation soit territoriale, soit nationale, la connaissance de chacun des dispositifs est nécessaire pour le fonctionnement global des actions déployées en faveur des quartiers. Or, l'étude de l'Acsé montre bien le cloisonnement qui existe entre les équipes directement en charge du CUCS et les équipes chargées de dispositifs thématiques.

Bien sûr, il existe des variations en fonction des territoires. Par exemple, les acteurs lorrains semblent travailler plus fréquemment avec les équipes en charge de la rénovation urbaine, de la réussite éducative ou des VVV.

Concernant les relations avec les partenaires, des disparités apparaissent entre les deux régions. Les acteurs lorrains sont davantage en contact avec les partenaires des centres socioculturels, des services de police et de prévention, de l'emploi, de la santé et les adultes-relais que leurs homologues alsaciens. Inversement. Les alsaciens sont davantage en contact avec les équipes des circonscriptions d'action sociale, les équipes éducatives et les associations d'habitants.

Par ailleurs, les faibles relations entre les équipes en charge des dispositifs spécifiques démontrent bien la difficulté à travailler en transversalité pour les chefs de projet. Comme le souligne le rapport remis par le cabinet FORIS, « les autres dispositifs de la politique de la ville sont gérés dans des services distincts, témoignant d'un certain éparpillement des responsabilités face à la multiplication des dispositifs. » Face à cette situation, le chef de projet a un rôle important à jouer puisque sa fonction peut lui permettre d'être à la croisée des différentes logiques d'intervention territoriales. Il pourrait avoir un rôle encore plus important quant à la coordination des différentes thématiques liées à la politique de la ville.

Face à cet « éparpillement » et à cette nécessité de gérer la transversalité, un effort est apporté dans l'animation et la formation des professionnels de la politique de la ville.



UNE OFFRE DE FORMATION DIFFUSE

En l'Alsace, en Lorraine et au niveau national, les formations ayant été suivies par le plus grand nombre de personnes en 2009 ont concerné l'animation de réunion, l'évaluation, les dispositifs spécifiques, les budgets alloués dans le cadre de la politique de la ville et la connaissance des politiques de droit commun. L'étude de l'Acsé permet de prendre conscience du caractère diffus de l'offre de formation.

Malgré cela, une forte participation aux actions des Centres de ressources de la politique de la ville est à noter. En France, ce sont 56 % des professionnels qui ont participé durant les deux dernières années à des sessions organisées par un centre de ressources, et pour les trois quarts d'entre eux, sur les thèmes de l'évaluation et de l'observation. En Alsace, ce sont près de 60 % des professionnels interrogés qui ont participé à des sessions du centre de ressources notamment sur les thèmes de l'évaluation, de l'observation, de la formation linguistique, du pilotage et de l'animation.

Les acteurs lorrains, quant à eux, ne bénéficiaient pas d'un centre de ressources politique de la ville en 2010, année à laquelle l'étude a été menée.



UNE CAPACITE D'ACTION CONTRAINTE

Pour conclure, la politique de la ville progresse selon des modes de fonctionnement diffus et entraîne des interactions multiples entre ses différents acteurs. Les formes de partenariat et de collaboration se transforment, offrant aux politiques publiques la possibilité de s'adapter aux territoires sur lesquels elles se mettent en place.

Le caractère diffus de la politique de la ville se remarque ainsi non seulement dans les relations qu'entretiennent les professionnels entre eux, mais également dans la multiplicité des dispositifs ayant trait de près ou de loin à la politique de la ville. La politique de la ville reste essentiellement transversale sans que ses frontières ne soient délimitées réellement. Se pose alors la question des frontières de l'évaluation des dispositifs.

Pour reprendre le rapport remis par le cabinet FORs, « la faible proportion de professionnels déclarant diriger une équipe en lien fonctionnel interroge sur leur positionnement vis-à-vis des services de la collectivité et sur la capacité à faire de la transversalité et mobiliser le droit commun. »

Soumise sans cesse à de nouvelles injonctions, la politique de la ville se construit autour de pratiques localisées. Il devient difficile de se structurer autour de pratiques communes, ce que l'on peut voir en Alsace et en Lorraine. Par ailleurs, la faible lisibilité de l'avenir de la politique de la ville concourt à maintenir un « flou » auprès des professionnels ce qui peut nuire à une structuration claire et précise.

