

Article publié dans *Les Cahiers du développement social urbain* n°78, deuxième semestre 2023, « Les professionnels de la politique de la ville, entre singularité et adaptation ».

Faire l'histoire des professionnels de la politique de la ville

Faire l'histoire de la politique de la ville, mission donnée au jeune Comité d'histoire créé en avril 2022¹, ne peut se cantonner au seul récit des politiques conduites au plan national. Elle doit aussi s'intéresser aux acteurs et aux professionnels qui l'ont animée et mise en œuvre, sur le terrain, dans les territoires dans lesquels elle s'est déployée depuis plus de 45 ans. Michel Didier, président du Comité d'histoire de la politique de la ville, nous propose un panorama des métiers de la politique de la ville et de leur évolution face aux grandes mutations intervenues en matière de gouvernance depuis le début des années 2000.

S'agissant d'une politique publique complexe en raison de sa dimension territoriale, partenariale et participative, la mise en œuvre de la politique de la ville nécessite des compétences et des savoir-faire particuliers, alliant à la fois technicité et engagement militant et oblige à prendre en compte les spécificités des contextes locaux.

L'émergence de nouveaux métiers...

En invitant les acteurs à travailler à partir du territoire de manière transversale et à faire de l'association de tous les partenaires et des habitants un principe d'action, la politique de la ville a créé une ingénierie spécifique et originale et « inventé » de nouveaux métiers. Ces métiers sont apparus au début des années 80 avec les premiers chefs de projet dans les collectivités locales puis les sous-préfets ville et délégués de l'État au début des années 90, qui ont contribué à transformer les méthodes de l'action publique et fait évoluer les organisations administratives.

Il est donc indispensable d'associer les professionnels au travail historique à conduire et de faire des métiers de la politique de la ville eux-mêmes un objet d'étude à part entière. C'est pourquoi le Comité d'histoire de la politique de la ville a souhaité dès l'origine intégrer dans ses instances les réseaux professionnels (centres de ressources, Inter-Réseaux DSU et Amadeus notamment) aux côtés des autres partenaires et des chercheurs, afin qu'ils participent à l'élaboration du programme de travail et aux travaux d'histoire locale que le Comité entend appuyer.

Les professionnels n'écrivant pas forcément beaucoup, cette histoire reste encore beaucoup à documenter via des monographies et le recours aux témoignages afin de mieux connaître leurs actions et les évolutions survenues au fur et à mesure que la politique de la ville s'est structurée et institutionnalisée. On pourra ainsi réévaluer le rôle qui a été le leur dans la fabrication de la politique publique au sein des organisations municipales². Il serait pertinent également de regarder de plus près leur parcours professionnel, car la politique de la ville a été pour nombre d'entre eux un véritable accélérateur de carrières.

Enfin, il serait intéressant de regarder comment la perception de leur rôle a évolué, depuis les années 90 marquées par une volonté manifeste de soutenir ces figures innovantes de l'action publique (rapport Brévan-Picard sur les métiers de la ville en 2000³), s'accompagnant de la valorisation des autres métiers de la première ligne⁴, jusqu'à la période récente où, sous le double effet de l'intégration progressive des chefs de projet dans les appareils municipaux et de la procédurisation accrue de la

¹ Arrêté ministériel du 14 avril 2022 créant un Comité d'histoire de la politique de la ville (www.comitehistoirepolville.fr).

² Voir à titre d'exemple l'ouvrage de Paul Cloutour sur son action aux côtés de Jean-Marc Ayrault à Nantes : *Mon voyage dans les institutions nantaises, 1989-2014*, préface de Philippe Estèbe, 2016.

³ *Ville : une nouvelle ambition pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la ville (La documentation française, 2000).

⁴ Voir notamment la revue de la DIV *Ensembles* et son n° 40 : « Politique de la ville, ceux qui la font : chefs de projet, animateurs, travailleurs sociaux, infirmiers, gardiens d'immeubles, îlotiers... » (DIV, juin 1993).

politique publique, leur rôle s'est davantage invisibilisé et leur image modifiée, avec une tension croissante entre la figure du militant-développeur et celle du technicien-gestionnaire.

... subordonnés aux politiques locales

Si l'on regarde la période avant les années 2000, il faut rappeler que les premières équipes MOUS⁵ étaient constituées de professionnels engagés, souvent militants, issus de différentes filières, qui voyaient dans la politique de la ville l'occasion de donner une efficacité plus grande à leurs actions par sa dimension territoriale et partenariale. Cette politique étant contemporaine de la décentralisation et du renforcement du pouvoir des maires, ils étaient co-mandatés et co-financés par la commune et l'État tout en faisant de la relation aux habitants une composante essentielle de leur mission. L'implication de l'intercommunalité était encore rare à l'exception de la métropole lyonnaise⁶, pionnière en la matière, comme l'avait été aussi le préfet Bernard, également dans le Rhône, en mettant en place les premiers délégués de l'État en 1991.

Par-delà les caractéristiques communes de leurs missions et leur côté « électron libre », leur travail était cependant très dépendant des configurations territoriales et politiques dans lesquelles il s'inscrivait, avec des postures professionnelles allant de l'« avocat des habitants » au « rénovateur de la gestion municipale », en passant par le « conseiller expert » et le « directeur de grand projet urbain »⁷. Leur positionnement différait également d'un site à l'autre selon leur rattachement et leur degré d'intégration dans l'appareil municipal, sans compter d'autres cas de figure où les postes d'agents de développement local étaient portés par une association ou par un GIP⁸. On notait aussi de fortes inégalités territoriales en matière d'ingénierie, qui ont d'ailleurs perduré, avec des effectifs sans commune mesure entre les villes moyennes et les grandes villes ou agglomérations, qui disposaient de moyens financiers plus conséquents ou qui avaient étendu le dispositif de gestion territorialisé expérimenté avec succès dans les quartiers de la politique de la ville à l'ensemble de leur territoire⁹.

La création des centres de ressources

Face au risque d'isolement lié au caractère atypique et transversal de leur fonction au sein d'administrations organisées en tuyaux d'orgue et peu formées aux démarches coopératives et afin de leur permettre d'échanger entre pairs et de se professionnaliser, la création des centres de ressources a constitué une avancée majeure. Les premiers ont été créés en 1993¹⁰ à l'initiative de professionnels militants, avec l'appui également de chercheurs. Beaucoup d'autres ont suivi¹¹ et leur développement a été permis grâce aux initiatives locales venant d'associations, de collectivités locales, d'universités ou de l'État lui-même et au soutien constant apporté par la DIV et les administrations qui lui ont succédé¹², à la suite des décisions du Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 qui appelait à « constituer des pôles d'expertise et de formation ». La constitution d'associations professionnelles nationales (IRDSU et Amadeus) a également contribué au renforcement du partage d'expériences.

Les grandes évolutions des années 2000

On observe, à compter des années 2000 un certain nombre d'évolutions. Cela commence par l'intégration progressive des chefs de projet, majoritairement contractuels, au sein de la fonction publique territoriale¹³, qui met fin, de fait, au co-mandatement des chefs de projet par l'État et, en quelque sorte, les « municipalise », leur faisant perdre une certaine forme de neutralité ou de capacité d'interpellation tout en leur permettant de peser davantage en interne pour diffuser les méthodes de la politique de la ville et faire évoluer les organisations. La création des délégués du préfet dans les quartiers en 2008 amplifie ce mouvement, marquant un retour de l'État dans la gouvernance de la

⁵ Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

⁶ La Courly à l'époque

⁷ Voir la synthèse du groupe de travail de Profession Banlieue : « Entre procédure et politique : les chefs de projet en Seine-Saint-Denis » (1999).

⁸ Marseille, par exemple, a pratiqué les deux formules.

⁹ Cas des villes du réseau Amadeus et de Montreuil (cf. Sylvie Tissot dans *L'État et les quartiers*, Seuil, 2007)

¹⁰ Profession Banlieue et le CR-DSU (plus tard Labo-Cités)

¹¹ Il existe 19 centres de ressources régionaux aujourd'hui, organisés en réseau national

¹² SG-CIV puis CGET

¹³ Loi Sapin du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique

politique de la ville et permettant aux préfets et sous-préfets ville de disposer d'observateurs directs en capacité de suivre la mise en œuvre des dispositifs décidés au niveau national.

Les profondes mutations intervenues dans la gouvernance de la politique de la ville vont avoir également un impact important sur les professionnels. La première est liée au lancement des grands programmes de rénovation urbaine¹⁴, qui va accentuer la spécialisation des fonctions déjà à l'œuvre au détriment des fonctions généralistes et la hiérarchisation entre les professionnels chargés de piloter des opérations complexes nécessitant une forte maîtrise technique et financière, mieux positionnés et mieux rémunérés, et ceux en charge des autres volets des contrats de ville.

La seconde concerne l'intercommunalisation de la direction de projet, devenue la règle avec la loi Lamy de 2014, qui redistribue les fonctions, le pilotage stratégique passant au niveau de l'agglomération et la gestion de la proximité restant au niveau communal dans le cas où deux ingénieries subsistent.

Une autre évolution, moins documentée, a trait à l'autonomisation de la thématique de la prévention de la délinquance par rapport à la politique de la ville, déjà observée au niveau national, avec une tendance au transfert des responsables de CLSPD¹⁵, jusqu'ici majoritairement intégrés dans les équipes MOUS, dans de nouveaux services municipaux dédiés.

La politique de la ville a par ailleurs fait émerger d'autres figures professionnelles dans le champ de la médiation sociale. Apparues au début des années 80, à l'initiative de bénévoles, ces nouvelles fonctions correspondant à de nouveaux besoins non couverts par les métiers existants - correspondants de nuit, femmes-relais médiatrices interculturelles ou agents de médiation dans les transports - se sont progressivement structurées et aussi professionnalisées, suite notamment aux critiques adressées à la politique dite des « grands frères », avec un fort soutien du ministère de la ville via le dispositif adultes-relais et une certification professionnelle spécifique¹⁶.

Plus généralement, il faudrait étudier la manière dont la politique de la ville s'est intéressée – avec quelles intentions et avec quels effets - aux métiers de première ligne, agents des services publics, enseignants, policiers, gardiens d'immeubles, intervenants sociaux, qui incarnent au quotidien la présence sociale et républicaine dans les quartiers et sont confrontés à des difficultés auxquelles ils n'étaient pas préparés. Comment a-t-elle cherché à les valoriser¹⁷, à les fidéliser ou à les qualifier, via notamment les formations mises en place au niveau local ou national¹⁸? Comment a-t-elle agi localement pour faire évoluer les cultures professionnelles au profit du territoire ou pour soutenir de nouvelles pratiques via le financement d'associations structurantes¹⁹?

Il faudrait enfin regarder les évolutions intervenues dans le champ de la jeunesse, de l'animation et de l'éducation populaire, dont l'affaiblissement a été souvent dénoncé. Des études récentes sur la prévention spécialisée ont montré par exemple le désengagement d'un certain nombre de départements dans le financement des postes d'éducateurs²⁰, dont le rôle d'interlocution auprès des jeunes est pourtant précieux dans un contexte de méfiance accrue vis-à-vis des institutions et de montée des interrogations sur les valeurs républicaines. Son retour dans les priorités du Comité Interministériel des Villes de janvier 2021 constitue en ce sens un indicateur significatif.

Michel Didier

¹⁴ Avec les GPU et GPV, puis avec la loi Borloo de 2003 et la création de l'ANRU

¹⁵ Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance

¹⁶ Création d'une norme métier AFNOR en 2016

¹⁷ Via par exemple la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

¹⁸ A titre d'exemple les formations de gardiens d'immeuble, la création de l'École de la Rénovation Urbaine ou le Plan de formation Valeurs de la République et laïcité initié en 2015 avec l'objectif de former 40 000 acteurs de terrain par an

¹⁹ Via le partenariat national ou des appels à projet tels que Tremplin Asso en 2019

²⁰ 50 % seulement des QPV bénéficient d'une action de prévention spécialisée