



Genèse du thème de la formation De la modernisation du service public à la transformation de l'action publique dans son ensemble

Lecture transversale et synthétique des rapports et moments qui structurent le thème de la formation depuis le début des années 1990. Par Violaine Pinel. Les documents cités sont consultables au CR•DSU.

LE THÈME DE LA FORMATION des acteurs de la politique de la ville est apparu dans les axes de travail du gouvernement au tout début des années 1990, avec l'entrée « services publics ». Le séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990 a en effet mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la qualité des services publics dans les quartiers dits sensibles, sur l'importance de la mobilisation des fonctionnaires et, au-delà, de tous les animateurs de la politique de la ville. Des dispositions sont prises et une série de rapports est commandée suite à ce séminaire pour en préparer la mise en œuvre : en 1991, les rapports Pécheur, Picard et Carrère abordent la question de la formation des fonctionnaires de l'État et territoriaux pour une amélioration des services publics dans les quartiers.

MODERNISER LE SERVICE PUBLIC

Le premier, le **rapport Pécheur**, insiste sur la nécessaire reconnaissance des difficultés d'exercice pour les fonctionnaires affectés dans les quartiers et sur le manque de personnel formé, incitant à mener une politique globale de gestion des ressources humaines qui repose sur des mécanismes de discrimination positive (statutaires, indemnitaires ou indiciaires). Il recommande également une formation commune pour les fonctionnaires de l'État et des collectivités ainsi que la multiplication des stages pratiques des écoles administratives dans les quartiers.

Le second, le **rapport Picard**, fait suite à des expériences de groupes de projet montés sur des sites pilotes autour de la question des services publics et invite à s'orienter vers une approche territoriale, dont l'objectif principal est la transformation de l'action publique et le décloisonnement. La réflexion est centrée sur les agents en contact avec le public et il est proposé de créer des espaces communs à ces agents et aux habitants pour débattre sur les évolutions nécessaires des services publics locaux, et d'ouvrir la possibilité pour les agents d'intervenir sur l'utilisation des moyens publics afin qu'ils soient reconnus comme « acteurs de l'amélioration du service public ». Les formations demandées par les groupes des sites pilotes concernent l'amélioration des rapports des agents entre eux, avec leurs institutions et avec le public : meilleure connaissance du rôle de

chacun, de modes de fonctionnement, gestion du stress...

P. Picard lance également l'idée de créer des centres de ressources au niveau régional (Irev), pour accompagner cette évolution des services publics, dont le rôle serait de mettre les acteurs en réseau, de capitaliser les expériences, mais aussi de participer à l'élaboration de cahiers des charges des formations et à leur évaluation. Ils contribueraient également à la réflexion sur l'adaptation des compétences des agents de la politique de la ville.

REPENSER LES FORMATIONS

Enfin, le **rapport Carrère** tente d'imaginer un équilibre différent entre formations initiales et formations continues. Les premières sont selon lui trop peu adaptées aux réalités du terrain et présentent de graves lacunes en termes de formation à la ville car elles restent trop catégorielles, ce qui pose la question du rapport entre les concours de recrutement, très figés, et les métiers, en constante évolution ; les secondes, pas assez souvent interdisciplinaires, s'articulent trop peu avec la recherche. L'une des pistes proposées est donc de déconcentrer l'organisation des formations continues sur un plan interministériel et de développer des liens pédagogiques avec les universités pour faire face à ce que certains qualifient de « déficit conceptuel en matière urbaine ». Transversalité, déconcentration, allers-retours entre le terrain (stages obligatoires pour les grandes écoles administratives dans les quartiers) et la recherche constituent donc les orientations de ce rapport.

Le **rapport Delarue**, toujours en 1991, ajoute à cela la nécessité de formation lors de la prise de poste des fonctionnaires de l'État dans un quartier prioritaire, renchérit sur la nécessité de lieux de débats, d'acculturation et propose la création du poste de sous-préfet d'arrondissement responsable de l'exécution des contrats de ville.

Suite à ces réflexions, **un certain nombre d'initiatives voient le jour**, comme une formation nationale pour les chefs de projet, organisée à Vaulx-en-Velin en 1990 à l'initiative de la Div et animée par le Crepah, le Cefra (Université Lyon 2) et le laboratoire Aster de l'ENTPE. Cette formation, étalée sur dix séquences de deux jours par mois est basée sur une alternance d'apports de savoirs, de méthodes et d'études de cas.

D'autre part, les préfets impulsent des formations communes aux différents agents de l'État (en Rhône-Alpes dès 1991) ; et parallèlement des formations

interservices, formations sur site, colloques, etc. se mettent en place. Par ailleurs, les premiers centres de ressources régionaux sont créés en 1993 : le CR•DSU pour Rhône-Alpes, à l'initiative de partenaires comme l'État, la Région, le mouvement HLM... ; Profession Banlieue pour la Seine-Saint-Denis dans la foulée du rapport Charlot intitulé « Travailler en banlieue ». Leur mission s'inspire des certaines préconisations du rapport Picard quant à l'animation de réseaux de professionnels et la capitalisation d'expériences.

En 1996, le **Pacte de relance pour la ville** crée le poste de « sous-préfet chargé de mission politique de la ville », et y ajoute la nomination de délégués de l'État jouant un rôle d'interface entre les partenaires de la politique de la ville sur un territoire. Le pacte incite également à mettre en place des modules de formation à l'accueil sur tous les sites en contrat de ville.

GÉNÉRALISATION DE L'OBJECTIF DE FORMATION À TOUS LES ACTEURS

Toujours en 1996, le **rapport Cantal-Dupart** élargit le champ de la réflexion sur la formation-qualification à tous les acteurs de la politique de la ville. Il critique les outils existants, notamment les formations universitaires, jugées trop éloignées des réalités des quartiers et trop basées sur les expertises au détriment des expériences. Il souligne le besoin exprimé par les chefs de projet de s'appuyer sur des réseaux et des centres de ressources ainsi que l'intérêt des formations pluridisciplinaires afin de bâtir une « culture urbaine commune ». Selon lui, les habitants et bénévoles associatifs doivent également y avoir droit : « *pour que les habitants soient vraiment acteurs, ils doivent se forger des compétences* », par le biais d'ateliers de réflexion dans les quartiers, etc.

Cet axe de travail devient de plus en plus central : le **CIV du 30 juin 1998** insiste sur le fait que « *la formation des acteurs est une condition essentielle de la réussite* » et les contrats de ville 2000-2006 font de la qualification des acteurs un des axes de travail prioritaires. Le CIV prévoit un programme interministériel de formation, à destination de l'encadrement supérieur mais aussi des agents en « prise de poste » pour les fonctionnaires directement en charge de la politique de la ville (objectif renforcé par le CIV du 14 décembre 1999). L'objectif est aussi d'intensifier les formations en direction de tous les acteurs de la politique de la ville : chefs de projet et membres des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, agents

de l'État et des services municipaux, mais aussi travailleurs sociaux, habitants et bénévoles associatifs. Ce programme de formation a été l'occasion de renforcer le partenariat entre la Div et le CNFPT avec pour objectif pour 2000-2002 de constituer un dispositif d'observation des professionnels de la politique de la ville, de mener des actions de formation (notamment un cycle national de formation des chefs de projet) afin d'accompagner la mise en place des contrats de ville 2000-2006 et de proposer des formations décloisonnées aux cadres supérieurs. La Div et le CNFPT envisagent également de former un réseau d'intervenants pour les volets formation des contrats de ville et d'accompagner le développement des centres de ressources. Ceux-ci sont confortés (création de cinq nouveaux), et un « Institut pour la ville » est créé au niveau national.

On est donc parti d'une reconnaissance des difficultés à « travailler en banlieue » pour les fonctionnaires pour aller vers l'affirmation de compétences spécifiques (portées notamment par les chefs de projet, agents de développement, etc.) auxquelles les formations doivent s'adapter, tout en privilégiant l'interdisciplinarité. L'objectif affiché étant la capacité à impulser un partenariat et ainsi à transformer l'action publique, comme l'affirme M. Henry, ancien secrétaire aux affaires régionales de la région Rhône-Alpes dans un discours de 1991 : « *l'une des premières étapes d'un travail déssectorisé et d'un partenariat durable est la formation* ». Enfin, émerge la question de la qualification et de la professionnalisation des nouvelles fonctions nées dans ces quartiers (métiers de la médiation, de la proximité), notamment avec le **rapport Brévan-Picard** de septembre 2000. Parallèlement, l'importance des réseaux et centres de ressources est sans cesse réaffirmée, en partant du constat que les métiers de la ville relèvent avant tout de l'expérience de terrain et que l'échange d'expériences et la prise de recul sont des points essentiels à la formation des acteurs. ■

Violaine PINEL