



## Qualifier les acteurs de la politique de la ville Des orientations pour une plateforme régionale

Dominique Mansanti et Élisabeth Maurel, chercheuses au Grefoss (IEP de Grenoble) ont accompagné les travaux du Programme régional pour une « stratégie de qualification des acteurs de la politique de la ville ». Opérer un état des lieux de la formation dans le domaine, examiner l'offre actuelle pour la rendre plus cohérente et tenter de la structurer, tels étaient les objectifs de ce programme dont D. Mansanti livre ici les points-clés.

LE PROGRAMME régional pour une « stratégie de qualification des acteurs de la politique de la ville » a été impulsé et coordonné par le Secrétariat général pour les affaires régionales durant l'année 2001-2002 avec la coopération du Conseil régional. La réflexion initiée dans ce cadre a conduit à formuler quelques propositions opératoires et à dégager des orientations ou principes susceptibles de guider l'action et de participer à l'élaboration d'un « cadre de référence<sup>1</sup> » pour la définition et la mise en œuvre d'une politique régionale de qualification des acteurs.

Ce texte restitue et commente brièvement les points essentiels qui se dégagent de ce programme de travail. Les questions abordées sont traitées de façon empirique selon l'approche, plus pragmatique que scientifique, qui a été privilégiée dans le cadre de ces travaux. Les catégories d'analyse qui sont au centre de la réflexion n'ont pas été soumises à un examen critique, mais utilisées spontanément comme si leur définition faisait l'objet d'un accord implicite entre les participants. De ce fait, les notions de « qualification », de « formation », de « compétence » qui, pourtant, renvoient à des processus et à des enjeux distincts, sont employées ici de façon indifférenciée. De même, d'autres notions qui apparaissent au fil du texte et dont les contours sont flous (par exemple, « travail social » ou

« formation sur site ») sont employées sans travail préalable de définition.

### DES ORIENTATIONS DE TRAVAIL PRIORITAIRES

La définition initiale, large, du programme de travail a rapidement nécessité une phase préalable de cadrage et de choix d'orientations plus précises. La consultation, dans cette perspective, des réseaux d'acteurs concernés (chefs de projet et divers opérateurs de terrain, représentants de collectivités locales, responsables de services d'État) a permis d'ouvrir un premier débat et de mettre à jour, à titre exploratoire, quelques-uns des principaux enjeux qui entourent cette question de la qualification.

De ce débat collectif, largement alimenté par les conclusions contenues dans le rapport Brévan-Picard<sup>2</sup>, ont émergé des thématiques centrales donnant lieu, pour chacune d'elles, à la création d'un groupe de travail. Renvoyant à des préoccupations collectivement identifiées comme prégnantes dans le contexte actuel, les thématiques retenues sont révélatrices à la fois d'attentes fortes de la part des acteurs et de déficits dans la conception actuelle ou dans l'organisation des actions de qualification des groupes d'acteurs concernés, à quelque titre que ce soit, par les dispositifs de développement social urbain. Trois thématiques ont ainsi été sélectionnées donnant lieu à trois groupes de travail spécifiques.

La situation **des agents en prise de poste** dans les quartiers inscrits dans les dispositifs de la politique de la ville a constitué un premier axe de travail. Le constat d'un fort turnover de ces personnels a renforcé l'idée qu'il était nécessaire de former ou d'adapter rapidement les compétences de ces agents, quel que soit leur niveau de responsabilité, au nouveau cadre d'exercice de leurs fonctions.

La seconde série de préoccupations concernait le lien entre **travail social et politique de la ville**. Elle prend acte de la collaboration difficile, ou aléatoire, entre ces réseaux professionnels, pourtant présents sur de mêmes territoires et possédant des objets communs de travail. Centrée, au départ, sur la nécessité de mieux sensibiliser ou préparer les travailleurs sociaux à la logique d'intervention du DSU, la réflexion s'est déplacée pour s'intéresser, de façon plus pertinente, aux conditions d'une qualification mutuelle. Cette qualification pourrait s'effectuer par une double démarche de mise en commun et d'enrichissement des savoirs spécialisés détenus par chaque catégorie de professionnels.

Enfin, les initiatives relevant d'une dynamique dite de « **formation sur site** » ont été examinées. Déjà nombreuses et fort diverses, ces initiatives semblaient mal repérées et peu connues alors que la courte investigation conduite pour le Programme régional a montré tout leur intérêt. Elles sont construites en référence à un projet d'action ou à une « situation-problème » qu'elles tentent de résoudre. Elles sont associées dans leur conception à un espace bien spécifié, celui où se déploie l'action des professionnels en formation. Elles rassemblent des agents issus de différentes institutions présentes dans le site et se caractérisent ainsi par leur dimension inter-institutionnelle et le choix d'une approche transversale. Elles se définissent, également, par une visée essentielle de transformation des pratiques, le transfert de connaissances étant un aspect secondaire.

Chaque groupe a formulé des conclusions sous forme de principes généraux pour l'action, de propositions ou de recommandations. Ces conclusions font apparaître une forte convergence de la réflexion, par-delà

les préoccupations spécifiques à chaque thème traité.

### DE L'ACQUISITION DE NOUVEAUX SAVOIRS À UNE RÉFLEXION SUR LE « SENS » DE L'ACTION

Qu'attendent les acteurs d'une démarche de qualification et quels peuvent en être les effets? Le travail mené au sein des groupes, à partir de l'existant ou dans le cadre d'une réflexion prospective, a conduit à examiner les différentes fonctions que peut remplir une action de formation, du moins à décliner les principales attentes des acteurs.

Classiquement, d'abord, la formation a été analysée comme devant apporter des réponses à un niveau immédiatement opératoire. Elle vise alors à **soutenir l'agent** dans l'exercice de ses missions en lui procurant de nouvelles connaissances, en lui permettant une plus grande compréhension de son contexte d'intervention et en autorisant un travail sur son identité professionnelle. La formation contribuerait ainsi à un meilleur positionnement de l'agent dans son environnement professionnel et dans ses missions.

Cet objectif de soutien aux pratiques apparaît comme étroitement lié à une perspective **d'amélioration de l'efficacité de l'action professionnelle et du service rendu**, par exemple l'accueil et l'information du public.

Le processus de formation est présenté, par ailleurs, comme revêtant une fonction plus originale de **construction ou de consolidation d'un partenariat local**.

Plusieurs éléments peuvent y contribuer. D'abord, par le simple fait de réunir des acteurs partageant une même attente, la formation révèle l'existence de préoccupations ou d'objets communs, qui renvoient à un principe de responsabilité collective et d'action inter-institutionnelle.

Ensuite, la rencontre, l'échange mettent en évidence les différences des modes d'action mais surtout leur possible complémentarité, et font naître des perspectives nouvelles ou renouvelées de coopération en réponse à des situations collectivement diagnostiquées. C'est ainsi que la formation peut être qualifiée « de propédeutique à l'action en partenariat » et s'attacher à promouvoir ou à renforcer la capacité des agents à travailler en réseau.

Cet effet de consolidation du partenariat local est plus ou moins marqué selon le type de formation. Il est particulièrement repérable, bien sûr, dans le cas des actions sur site. Dans ce cadre précis, il se trouve étroitement lié à l'élaboration par les acteurs, durant le temps de formation, d'une vision collective et plurielle du quartier. De la confrontation des cultures professionnelles et des logiques d'intervention, de la mise en commun des connaissances et des compétences, naîtrait ce qu'un groupe de travail qualifie de « référentiel d'action commun ».

Surtout, et c'est là certainement un point essentiel de conclusion, si les actions de formation visent au soutien et à l'enrichissement des pratiques, à l'élaboration d'une vision partagée, elles ne s'y réduisent pas. Plus largement et plus fondamentalement, elles ouvrent un espace possible où peut se développer une **réflexion sur le sens de l'action**.

Les apprentissages, les confrontations, les échanges que favorisent les formations ouvrent un débat entre les acteurs et sont susceptibles de modifier le regard que ceux-ci portent sur leurs pratiques, leur environnement professionnel et les finalités de l'action qu'ils mènent. Ils engendrent une dynamique large de réflexion sur le sens de l'action à conduire dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans le cadre des missions

institutionnelles respectives, face aux enjeux actuels que constituent les phénomènes de précarité, d'exclusion et de disqualification des groupes et des territoires.

Cette réflexion sur le sens de l'action dans les quartiers en difficulté surgit ainsi de la mise en question des pratiques quotidiennes et des logiques institutionnelles d'intervention, mais également des types de représentation qui les sous-tendent.

En résumé, la formation viserait à doter l'agent de compétences nouvelles qui devraient lui permettre de mieux maîtriser les contextes, les situations ou les problèmes face auxquels il est parfois démuné. De l'augmentation des savoirs à la transformation des pratiques et des approches, l'enjeu principal de la qualification reste bien l'acquisition d'une nouvelle posture professionnelle.

### CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES À UNE DÉMARCHE DE QUALIFICATION

Ce positionnement commun sur les enjeux d'une démarche de formation s'accompagne d'un ensemble de propositions. Certaines sont concrètes et ouvrent directement sur l'action. D'autres, auxquelles ce texte va s'intéresser plus particulièrement, se présentent sous forme de recommandations pour la création de conditions favorables à une démarche de qualification réussie.

En amont de toute forme de recommandation, les groupes ont souhaité réaffirmer ce qui, semble-t-il, faisait déjà l'objet d'un accord implicite. **La formation attendue est sur mesure**. Certes, les actions s'appuient sur des schémas préexistants et des contenus déjà élaborés, mais elles nécessitent chacune une véritable construction. Ce sont les besoins diagnostiqués des publics en formation, le site d'intervention qui déterminent les caractéristiques de

chaque action : agencement des contenus, rythme et modalités pédagogiques, finalités poursuivies...

Les échanges ont conduit, ensuite, à mettre en question les modalités de formation. Celle-ci est souvent et spontanément pensée, de façon classique, comme devant se réaliser dans un temps et un lieu spécialisés. Mais d'autres formules moins usitées et complémentaires existent, et présentent de nombreux mérites. Par exemple, le système du « tutorat » ou du « compagnonnage », pourrait être adapté aux exigences du contexte de travail qui est celui de la politique de la ville. S'il est articulé aux temps collectifs de formation qui, vraisemblablement, restent indispensables, il a l'avantage d'inscrire la démarche dans le temps et dans une logique complémentaire d'individualisation des parcours de formation. Cette modalité est notamment évoquée pour les agents en prise de poste qui pourraient bénéficier d'un accompagnement par un professionnel déjà bien formé au sein de leur propre structure ou dans une structure proche.

Un second questionnement, central, concerne **la position des institutions employeurs**. La réussite d'une démarche ne repose pas seulement sur les professionnels à la recherche de qualifications, mais dépend largement de l'existence d'un contexte institutionnel favorable. Or du côté des institutions, plusieurs éléments sont repérés comme des freins : existence de contraintes matérielles fortes (lourdeurs des charges et des calendriers, difficile remplacement de l'agent en formation...), implication réduite ou inégale des hiérarchies dans les actions de formation, articulation incertaine et insuffisante de ces démarches de qualification au dispositif interne de formation.

Intéresser l'institution employeur à la démarche de formation, sensibiliser et impliquer la hiérarchie s'impo-

serait, alors, comme des conditions indispensables à la réalisation d'actions de formation et à leur réussite, surtout lorsque ces actions conduisent à une réflexion sur les pratiques, les missions et le sens de l'action.

Des conclusions des groupes, il ressort également que l'action de formation ne peut constituer un temps séparé ou une phase autonome et refermée sur elle-même. Appréhendée comme un processus de « formation continuée », la séquence de formation posséderait **un avant et un après**.

Les préconisations insistent, en effet, sur l'existence de phases préalables, où s'élabore collectivement l'action : repérage d'objets communs, analyse des besoins, définition des orientations de formation... Ces phases préparatoires, qui sont particulièrement structurées dans le cas des formations sur site (réunions des acteurs, élaboration de diagnostic, définition d'un calendrier et d'échéances...) semblent essentielles à la réussite de l'action et à son appropriation par les acteurs. De surcroît, ce temps de construction représenterait en lui-même un temps de formation.

De même, les phases postérieures à la séquence de formation font partie du processus et consolident la dynamique créée. Ce prolongement peut s'effectuer naturellement et spontanément entre les agents en formation. Mais il peut aussi faire l'objet de démarche volontaire et encadrée ainsi que cela est préconisé pour les formations à la prise de poste : « une forme permanente de rassemblement, d'accueil et d'échange... afin d'assurer un prolongement dynamique à l'action de formation-action ».

Il est, enfin, un dernier point de conclusion que nous retenons de ce programme de travail : **la qualification des acteurs** de la politique de la ville est présentée comme **une composante** à part entière du

dispositif **de la politique de la ville** dont elle est, ou devrait être dans cette visée prospective, indissociable. De façon idéale, les groupes se représentent la formation construite en « interface » avec le contrat de ville, c'est-à-dire inscrite dans la dynamique de mise en œuvre de ce contrat, accompagnant ou rendant possibles les ajustements et les ouvertures nécessaires. La formation s'appuierait pour cela sur les ressources et les outils fournis par la politique de la ville, notamment sur les réseaux qui ont une fonction de capitalisation et de diffusion des expériences et des pratiques. Pour autant, doit-on considérer que le dispositif DSU fournirait naturellement, en quelque sorte, le cadre institutionnel nécessaire à la construction et à la promotion d'actions de formation ?

Les affirmations qui précèdent, reflets de points de vue partagés, n'effacent pas plusieurs questions qui subsistent, en particulier celles de la mise en œuvre et du portage de l'action dans la durée et celle de la cohérence d'ensemble. En d'autres termes, et c'est un questionnement d'ordre politique que les travaux menés ont largement mis en avant, se trouve posée la question de la définition d'une stratégie de qualification dans l'espace régional dans un contexte de fort développement de l'offre et de la demande. ■

**Dominique MANSANTI**

1. Les citations, dans ce texte, renvoient aux termes utilisés par les groupes de travail.

2. Claude BRÉVAN et Paul PICARD, *Ville, une nouvelle ambition pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la Ville, Paris, La documentation française, collection des rapports officiels, 188 p.