

**Les emplois-jeunes “culture”  
dans la politique de la Ville  
CONDITIONS D'ÉMERGENCE ET DE PÉRENNISATION**

**Note de synthèse • Opale, Décembre 2001**

Pour la réalisation de cette étude, Opale a pris contact avec des plate-forme régionales de professionnalisation, des services déconcentrés de l'État en régions, des bureaux d'étude et des fédérations, pour recueillir des informations sur les expériences. Après ce repérage, les responsables d'une cinquantaine d'associations ont été interrogés, une enquête a été conduite auprès de 26 services contrat de ville, et quatre monographies ont été réalisées, dont deux études économiques sur des NSEJ créés par des associations, et deux études de cas sur des emplois municipaux.

**• Des NSEJ “culture-politique de la ville” mal identifiés**

En majorité, les interlocuteurs institutionnels n'étaient pas outillés pour nous diriger vers des projets répondant aux trois critères de recherche : “NSEJ” + “secteur Culture” + “géographie prioritaire”. La réponse aux trois questions de base s'avérait encore plus délicate :

- les jeunes en poste sont-ils issus des quartiers ?
- les services créés concernent-ils les habitants résidant dans le périmètre des contrats de ville ?
- la structure employeuse peut travailler sur différents secteurs géographiques dont une part de ses activités sur la géographie prioritaire, mais en quelle proportion ?

Malgré l'importance, pour le programme NSEJ, du secteur culturel, du lien avec les politiques de régénération urbaine, et de l'embauche de jeunes issus des zones urbaines sensibles, le suivi et l'évaluation en régions, à quelques exceptions près, semblent faire défaut.

**• 200 MF accordés chaque année par l'État aux associations pour répondre à des besoins insatisfaits dans ce domaine**

Les emplois-jeunes du secteur de la culture, selon les données CNASEA, représentent 11% des 180.000 postes créés fin 2000 par des établissements employeurs, porté à 18% si l'on prend en compte d'autres services à portée culturelle, dit « emplois rattachés » ou périphériques. D'autre part, les observateurs semblent s'accorder sur une proportion de 8% de jeunes issus des zones urbaines sensibles, ce qui reste éloigné de l'objectif de 20% fixé au départ. Soit un ensemble d'environ 2.500 postes aujourd'hui concernés par les thématiques “culture” et “politique de la ville”.

Les aides à l'emploi de l'État étant de 100 kF annuels, et la proportion d'employeurs associatifs étant globalement de 80% sur le secteur culturel, on obtient donc un apport au fonctionnement du tissu associatif à hauteur de 200 MF chaque année.

Apport minimum puisque l'objectif initial était de le doubler, apport reconductible puisque les futures conventions triennales privilégieront les liens avec la politique de la ville.

L'importance de cet apport mérite donc qu'on s'attarde sur la question.

#### • **Nouveaux services à la population ou dispositif d'insertion ?**

Certes, deux critères d'analyse s'entremêlent (secteur culturel et jeunes issus des ZUS) et restent imprécis. En effet, le lieu de résidence des jeunes en poste ne permet pas de garantir un lien direct avec des services développés sur des quartiers.

Pour progresser, l'étude a dû privilégier un angle d'analyse : le territoire concerné par le service et ses habitants plutôt que le lieu de résidence des jeunes en poste. Considérer les nouveaux services créés sur des quartiers uniquement comme des tests ou tremplins d'insertion de jeunes vers le marché, supposerait que l'on considère comme secondaire l'utilité du service pour les habitants. Ce serait apporter sur des territoires fragilisés un espoir de changement aussitôt rompu. De plus, nous constaterons que les usagers des services sont des jeunes en majorité, d'où la nécessité de ne pas prendre en compte seulement l'emploi (les jeunes sont embauchés sur les postes), mais aussi l'insertion sociale et le lien social (les jeunes sont usagers des services).

#### • **Une demande en matière de culture significative**

L'appréciation des besoins et de la demande d'activités culturelles présente un caractère paradoxal : quand les politiques de démocratisation culturelle semblent plus ou moins échouer, les habitants des zones sensibles développant peu leur fréquentation des établissements culturels traditionnels, dans le même temps divers indicateurs semblent prouver une demande croissante d'activités culturelles.

Par exemple, les Défis-jeunes montrent qu'un projet de jeune sur deux concerne le secteur culturel (la création surtout), et les projets soutenus dans le cadre des Fonds de participation des habitants aussi (moments de rencontres festifs, d'échanges et de convivialité plutôt).

Ce paradoxe semble indiquer une inadéquation de l'offre et de la demande, déficit que bon nombre d'acteurs associatifs cherchent à dépasser, grâce à des méthodes d'intervention apportant démonstration d'un souci de reconnaissance et d'aide à l'expression des "marges" et des "minorités".

#### • **Mais une préoccupation secondaire pour les politiques de la ville locales**

L'enquête auprès des services contrats de ville montre que l'activité culturelle, par rapport à des besoins plus urgents comme l'alimentation, le logement, la santé, la sécurité... est reléguée au dernier plan. De plus, les liens des services contrat de ville avec les services culturels, variables selon les territoires, ne sont pas toujours excellents, ces derniers étant plus préoccupés par la gestion des équipements.

Les pratiques musicales amateurs, fêtes de quartier et travaux sur la mémoire seraient les domaines principaux. Les emplois correspondent souvent à de la

médiation : les jeunes peuvent certes faciliter le lien avec les jeunes des quartiers, mais faire encadrer des jeunes par d'autres jeunes peut poser problème. La *complémentarité entre le dispositif adulte-relais et celui des emplois-jeunes* a été évoquée, des intervenants plus mûrs pouvant être mieux outillés pour un travail de médiation, et lancer des projets s'adressant aux adultes.

— *Condition d'émergence : un tissu associatif actif*

L'avis le plus communément exprimé est que le programme NSEJ s'est greffé sur le tissu associatif, que rien ne s'est vraiment créé de nouveau. L'heure n'est plus à développer de nouveaux services, mais à consolider ce qui existe déjà. La principale condition d'émergence est l'existence d'associations engagées sur le terrain : les services contrat de ville, unanimes, déclarent ne faire qu'accompagner (souvent administrativement) l'action des associations.

— *Condition de pérennisation : "prouver" l'utilité sociale aux élus*

Si les services de la culture sont relégués à l'arrière-plan, c'est qu'il est difficile de comprendre et mesurer leur impact. Pour les uns, c'est une évidence que la culture participe du développement local et de la socialisation, quand pour les autres il reste impossible, depuis leur position, d'en vérifier l'utilité sociale.

Pour convaincre les élus et envisager la pérennisation, il faudrait pouvoir apporter la preuve de cette utilité sociale, montrer qu'ils répondent à une réelle nécessité. Mais plusieurs personnes interrogées reconnaissent néanmoins ne pas plus mesurer l'impact des politiques sociales ou économiques.

Les idées émises pour favoriser l'émergence et la pérennisation sont assez habituelles : mise à disposition d'une base de donnée sur des expériences, rencontres autour d'une analyse de cas ou d'un thème particulièrement bien développé et approfondi, présence à ces rencontres d'élus, de DRAC, réunions des jeunes en poste travaillant sur ce champ.

### • Image des activités NSEJ

Un tableau des NSEJ a été établi sur 42 associations. Il n'a pas été construit sur des bases statistiques mais donne une image des services associatifs :

- *Nombre EJ* : 98, soit 2,3 postes par structure.
- *EJ par rapport à l'effectif salarié* : 37%
- *Jeunes issus des ZUS sur les postes* : 40%.
- *Jeunes travaillant sur les quartiers* : 72%
- *Types de tâches confiées aux EJ* : 21% sur fonctions administratives, 31% sur coordination d'actions culturelles, 48% sur encadrement d'ateliers.
- *Publics concernés par les services* : les jeunes en majorité (1 cas sur 2), les habitants toutes tranches d'âge confondues dans une moindre mesure (un peu plus d'1 cas sur 3) et enfin "les enfants essentiellement" pour une plus faible part (un peu moins d'un cas sur 5).
- *Croisement publics/activités pour l'encadrement d'ateliers* : une dominante dans les interventions auprès des habitants toutes catégories d'âge confondues concernerait la sensibilisation aux NTIC ou le théâtre, quand les interventions auprès des jeunes concerneraient en quasi-totalité des ateliers d'expression artistique, signalés aux 3/4 comme liés au mouvement hip-hop (musique surtout, et danse également). Aux 3/4 également, ces interventions s'exerceraient dans le cadre d'un équipement culturel (lieu de répétition et/ou de diffusion). Pour moitié, elles représentent un accompagnement technique et logistique, pour un quart des activités d'enseignement artistique, et pour le quart

restant un travail éducatif autour de la notion de projet (aider des jeunes à organiser des activités).

- *Activités de coordination* : elles concernent presque exclusivement la mise en œuvre d'un travail de participation avec les habitants pour concevoir et préparer des animations, manifestations et interventions d'artistes.
- *Administration* : il apparaît que les jeunes en poste viennent, par leur travail, en renforcement de la structuration de l'association en assumant pour 1/5<sup>ème</sup> des tâches administratives.

## • Enseignements des monographies

### Services d'initiative municipale

Ils s'inscriraient plutôt dans le cadre de politiques publiques liées à la démocratisation culturelle : médiateurs du livre à Epinay-sur-Seine pour le développement de la lecture et initiateurs multimédia dans les Cyber-centres de Strasbourg pour l'accès aux NTIC.

La question de la pérennisation est assez simple, liée à la responsabilité de l'employeur : accès aux concours de la fonction publique pour les jeunes, décision municipale de prolonger les crédits aux services et équipements.

### Services d'initiative associative

Les deux exemples choisis montrent un objectif tourné vers l'aide à l'expression des habitants : ateliers théâtraux de la compagnie Paroles à Limoges pour une reconstruction de la personne, ateliers hip hop de Pave-Le Gueulard à Nilvange pour l'expression des cultures émergentes.

L'analyse économique montre des difficultés chroniques : budgets nettement insuffisants compensés par des bas salaires (compte-tenu des qualifications en œuvre), une utilisation de l'aide NSEJ comme crédits de "substitution". La recherche de financements de l'encadrement et du tutorat reste difficile : utilisation du régime des intermittents du spectacle pour la compagnie, mobilisation du dispositif adulte-relais pour l'organisateur de spectacles et d'ateliers.

Dans les deux cas, une fonction d'accompagnement de projets d'habitants s'exerce mais ne trouve pas ses financements, alors qu'elle est à l'évidence qualitativement très importante vis-à-vis du rôle que peuvent jouer les associations dans les dynamiques de développement socio-économique local.

Pour les organisateurs de spectacle, une analyse des retombées sur l'emploi et les flux économiques locaux peut montrer une certaine "productivité" des subventions, quand pour des activités d'aide à la reconstruction des personnes les effets, individuels et très qualitatifs, sont moins "calculables" et renvoient à un enjeu à long terme : construire une société d'acteurs "responsables" et porteurs de projets de reconstruction des liens sociaux.

## • Préconisations

Plusieurs indicateurs conduisent à penser que l'émergence et la pérennisation des services devraient être travaillées sous l'angle des *dynamiques de projets* et des *dispositifs d'accompagnement "en cascade"* (accompagner les associations qui accompagnent les projets d'habitants) pour produire des effets "boule de neige".

L'étude montre notamment l'avantage d'un processus "d'incubation" de projets d'habitants (projets de fêtes, de création artistique, de montage de nouveaux services) au sein d'une structure culturelle de type intermédiaire ayant déjà une longue pratique de l'action culturelle et artistique, ainsi qu'une bonne inscription

dans le réseau professionnel et le tissu institutionnel local. Les temps d'expérimentation et de structuration paraissent en effet nettement accélérés grâce à ces compétences déjà disponibles, comparativement par exemple à des couveuses "généralistes". De plus, les liens qui s'élaborent avec le projet culturel global de la structure génèrent une synergie globale entre les activités, bénéficiant ainsi à chacune d'entre elles. L'éventuelle "externalisation" du service fera l'objet de débats ensuite, après bilan.

Pour renforcer la capacité des associations à accompagner des projets, ce qui passe en particulier par une stabilisation et un développement des compétences de l'encadrement, plusieurs chantiers peuvent être envisagés :

- réflexion sur une utilisation du dispositif adultes-relais autour de cette notion d'accompagnement de projets culturels d'habitants,
- débats et échanges avec les fédérations et réseaux associatifs pour construire des outils méthodologiques relatifs à l'accompagnement de projets d'habitants (diffusion d'expériences, séminaires et formations), le GIP Défi-jeunes étant également ressource sur cette question,
- renforcement et amélioration des dispositifs d'ingénierie susceptibles d'aider à stabiliser le fonctionnement des associations qui accompagnent des projets (à analyser avec la Caisse des dépôts et consignations, les ministères du Travail et de la Culture)

Une cellule nationale d'appui se donnant des rôles complémentaires de conception d'outils et d'interventions en régions pourrait permettre d'associer orientations politiques et assistance technique :

- Définition et diffusion de grilles de lecture sur les critères d'appréciation de l'utilité sociale et collective des services culturels dans la politique de la ville, notamment autour de la question de l'accompagnement de projets d'habitants
- Définition et diffusion de grilles d'analyse sur les compétences et moyens requis pour développer significativement ces fonctions d'accompagnement de projets culturels et sociaux d'habitants
- Interventions collectives (agents des directions centrales + consultants) sur sites afin d'aider à la négociation pour une consolidation économique de certaines associations particulièrement engagées dans le domaine de l'accompagnement de projets mais trop fragilisées par un manque de ressources pour stabiliser leur encadrement
- Organisation de visites d'élus, chefs de projets et acteurs associatifs d'une ville sur une autre ville où sont développées des actions exemplaires