

Claude Jacquier

LES NOUVEAUX MÉTIERS DE LA VILLE

QUELQUES INTERROGATIONS SUR DES ÉVOLUTIONS EN COURS

Depuis plusieurs années, des chercheurs et des enseignants des universités de la région Rhône-Alpes mettent en commun leurs réflexions et leurs expériences pour aborder l'évolution des villes, les politiques publiques qui les visent, les métiers et les modes organisationnels qu'elles suscitent. Cette réflexion qui s'appuie sur des recherches régionales, nationales et européennes a débouché en 1999 sur la mise en place d'un troisième cycle intitulé « Les métiers du développement social territorialisé » dans le cadre de l'IEP de Grenoble. Il s'agit d'une formation d'une durée d'un an organisée sur le modèle de l'alternance formation-emploi ouverte à des étudiants en formation initiale et à des professionnels.

Derrière cet intitulé un peu alambiqué, produit des réticences d'une partie de l'université grenobloise pour qui la ville, l'urbain et les politiques sociales sont une sorte de chasse gardée, il s'agit bien d'une formation aux nouveaux métiers de la ville. Par delà ces obstacles d'un autre âge, une des principales critiques qui nous a été opposée concernait l'absence de débouchés pour des professions et des métiers aussi mal identifiés et qui ne figuraient pas (et pour cause) dans les grilles d'emplois, les conventions collectives et les statuts. Ces critiques disent bien l'état du débat sur les évolutions organisationnelles et professionnelles ainsi que la difficulté qu'éprouvent les institutions à anticiper ou tout simplement à saisir le sens des mutations à l'œuvre dans nos sociétés.

Les métiers de la ville ou les nouveaux métiers de la ville ont du mal à se faire une place dans les organisations professionnelles, qu'il s'agisse d'ailleurs du secteur public ou du secteur privé. Dans un passé récent, on sait les difficultés qu'il y a eu à faire reconnaître la spécificité des métiers d'architecte et d'urbaniste dans les collectivités territoriales, parallèlement aux difficultés de faire reconnaître les spécificités professionnelles dans un secteur qui dissocie aussi fortement grades et fonctions. Il en est de même pour ce qui concerne des métiers qui ne respectent pas strictement les frontières des secteurs professionnels et des disciplines universitaires. En première approche, on peut dire que les métiers de la ville, les anciens et les nouveaux, ont ceci

de particulier qu'ils se situent souvent sur les frontières des champs d'activité et des institutions, à l'interface entre champs disciplinaires. Ils procèdent donc de métissages ou d'hybridations sectoriels et disciplinaires. Le cas de figure type en est le chef de projet de la politique de ville (une figure d'ailleurs empruntée au secteur industriel), un cas de figure déclinable en de nombreuses formes typées dans tous les secteurs d'activités en France mais aussi ailleurs en Europe et dans le monde.

Par delà l'identification et le dénombrement des métiers de la ville et des nouveaux métiers en gestation¹, se pose la question de la compréhension des mécanismes d'évolution, des inflexions et des ruptures qui renvoie peut-être à une difficulté plus fondamentale d'échapper aux manières de penser linéaires et déductives. Il semble que la réalité urbaine, celle des produits et services urbains, celle des métiers, celle des professions soit une chose assez paradoxale. Nous devons pour cela disposer d'une pensée moins prisonnière des fausses évidences et plus attentive, d'ailleurs, à la complexité qu'aux complications. Une pensée qui surtout ne cherche pas à expurger à toute force de sa construction les éléments de la réalité censés être de peu d'importance, mineurs et pour tout dire, insignifiants. Il faut, comme le souhaitait Michel de Certeau, pouvoir laisser une place dans nos modèles interprétatifs à ce reste et à ce résidu qui pourront être demain les germes des innovations imprévues².

La montée en puissance des villes

L'interrogation sur les métiers de la ville et des nouvelles professionnalités doit être, tout d'abord, envisagée en regard des changements politico-institutionnels

1. Pour une approche descriptive de ces métiers, voir le rapport de Claude Brévan et Paul Picard pour le ministre de la Ville « Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers » septembre 2000.

2. Certeau, M. de, (1980), *L'invention du quotidien, arts de faire*, 10/18 UGE.



Table ronde à Profession banlieue, centre de ressources des chefs de projet de la Seine-Saint-Denis.

majeurs. La perte de centralité de l'État qui affecte particulièrement certains pays s'accompagne en effet de la montée en puissance d'autres instances, notamment des grandes compagnies industrialo-financières (thématique de la mondialisation), des instances supranationales (par exemple l'Union européenne, l'OMC) ainsi que des collectivités territoriales, parmi lesquelles, tout particulièrement les villes.

Jadis territoires d'application des politiques sectorielles imaginées par l'État (politiques sociales, politiques urbaines), les villes sont désormais placées en première ligne pour jouer un rôle innovant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est en effet, à leur échelle, et sur leur territoire, que doit être gérée une double contradiction : d'une part, participer activement à la compétition économique mondiale créatrice de richesses mais aussi d'exclusions, d'autre part, assurer le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les prélèvements, les capacités de réaction des structures économiques face aux nouveaux défis. Les pouvoirs urbains doivent aussi répondre à ces exigences en ayant peut-être, plus que d'autres, le souci d'assurer les conditions d'un développement durable et de renforcer la citoyenneté et la démocratie sur leur territoire dans des environnements socio-économiques et politiques en rapides transformations.

Comme on peut le constater, le champ ainsi ouvert à l'expression de nouvelles professionnalités ne se cantonne pas à l'application de procédures bureaucratiques au sein d'un système politico-administratif centralisé. Il

s'est considérablement élargi à une grande diversité d'acteurs pour prendre en compte la complexité des rapports qui structurent la réalité urbaine.

Du « faire » la ville au « faire avec » la ville

La seconde dimension qui peut être évoquée pour expliquer l'émergence des nouveaux métiers de la ville et plus généralement des formes et des modes de gouvernement local concerne les transformations ayant affecté le développement urbain avec le passage du « faire la ville » à l'époque du boom de l'urbanisation au « faire avec la ville », aujourd'hui, avec ses territoires, ses populations et les acteurs qui y interviennent.

Cette mutation se caractérise par le passage d'un aménagement du territoire reposant sur une intervention « productiviste » en sites « vierges » (l'urbanisation massive des premières ceintures agricoles périphériques), interventions sectorielles, segmentées, consécutives, niant les caractéristiques des territoires investis, à une reconquête d'espaces anciennement urbanisés (restauration immobilière, requalification et renouvellement urbain) qui nécessite de composer avec les territoires et les populations qui y sont localisées. Cette reconquête suppose à la fois de tenir compte des composantes des territoires urbains et de veiller à une plus grande complémentarité et simultanéité des interventions des différents acteurs.

Dans une approche plus globale, il semble nécessaire aussi d'examiner les métiers de la ville à l'aune du

principe de précaution appliqué aux économies et aux sociétés urbaines. Les nouveaux métiers de la ville sont convoqués par l'enjeu de devoir boucler les cycles de production-consommation qui ont été ouverts, il y a plus d'un siècle, sans autre souci que d'utiliser le stock de ressources disponibles et un environnement considéré comme illimité. Aujourd'hui on doit se poser la question de la capacité des villes et des régions à assurer la reproduction des éco-systèmes, gourmands en ressources, qu'elles ont mis en place. Quelles sont les échelles possibles de bouclage de ces systèmes ouverts? Quelle sont les possibilités offertes à l'échelon local? Quels sont les emplois, les métiers, les compétences et les qualifications rendus nécessaires par ces préoccupations? Il y a quelques années, l'Union européenne avait fait procéder à un recensement des gisements d'emplois possibles dans une perspective de lutte contre le chômage. Dix-sept gisements d'emplois avaient été identifiés³. Ce travail a mis en évidence le fait que ces gisements relèvent principalement du bouclage de cycles reproductifs, à savoir les services de vie quotidienne, les services d'amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs ou encore les services d'environnement. À l'époque, cette dimension des choses était restée largement dans le domaine de l'implicite. C'était pourtant une dimension essentielle.

En ce qui concerne l'action publique, ces mutations imposent de multiples évolutions organisationnelles et professionnelles. On est passé ainsi :

- du principe de sectorisation et de cloisonnement au principe de transversalité et d'intégration horizontale (partenariat, interministérialité, interservice, réseau),

- du principe de hiérarchisation et d'empilage des échelons politico-administratifs au principe de subsidiarité et d'intégration verticale (approches contractuelles, coopération entre niveaux de pouvoir),

- du principe de fragmentation et de balkanisation des espaces urbains au principe de coopération territoriale (cf. l'intercommunalité).

Des métiers de la coopération

Le fonctionnement des administrations selon les logiques d'appareil s'assouplit donc sous l'effet d'une plus grande mise en réseaux des acteurs qui les composent. Les logiques autoritaires, dirigistes, généralement descendantes (pouvoir d'un centre sur une étendue et un territoire bien délimité par une frontière) cèdent le pas à la coopération contractuelle (verticale, horizontale, territoriale) entre acteurs publics et privés au sein d'espaces moins homogènes et parfois plus fragmentés dont les limites sont devenues plus floues. Les citoyens y sont plus sollicités que par le passé. Ces transformations caractérisent ce que l'on qualifie aujourd'hui du nom de gouvernance urbaine, notion qui apparaît

d'ailleurs moins comme une réponse aux problèmes posés par des sociétés devenues plus complexes (car elles l'ont toujours été contrairement à ce que l'on en a dit généralement) qu'une prise en compte nécessaire par les instances politico-administratives de la complexité des choses.

De nombreuses initiatives ont été prises en ce domaine par les pays européens permettant que se manifestent de telles formes de coopération⁴. Ces programmes intégrés de développement urbain (PIDU) qui ont vu le jour un peu partout depuis le milieu des années quatre-vingt en sont la preuve, relayés désormais, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, par l'Union européenne (PIC Urban notamment et orientations du Forum de Vienne⁵), constituent certainement des laboratoires particulièrement probants pour la construction de ces nouvelles formes de gouvernance ainsi que pour l'émergence de nouveaux métiers et services.

Ces formes de gouvernance postulent de nouveaux agencements organisationnels, de nouveaux services et donc de nouvelles professionnalités, ces organisations, ces services, ces nouveaux métiers devant participer d'une meilleure coordination d'acteurs publics et privés opérant de manière relativement autonome afin d'obtenir une réduction des coûts de transaction. Cette intégration est souvent l'objectif poursuivi par les nouvelles politiques urbaines évoquées précédemment, politiques partenariales, transversales et territoriales qui cherchent à dépasser la traditionnelle sectorisation de l'action publique. Ces politiques visent la coproduction de la ville par les acteurs urbains, quels qu'ils soient et notamment les habitants. Il faut mentionner toutefois que peu nombreuses sont les définitions de la gouvernance faisant explicitement référence aux mécanismes démocratiques (contrôle et régulation des pou-

3. Commission européenne, (1995), *Les initiatives de développement et d'emploi. Enquête dans l'Union européenne*. Document de travail des services de la Commission, SEC (95) 564.

4. Programme de renouveau urbain (1993) en Rhénanie du Nord-Westphalie, à Brême et à Hambourg et depuis 1998 Programme de renouveau social pour l'ensemble de la Fédération, Projet de quartiers en Région bruxelloise (1987), Fonds flamands pour l'intégration en Région flamande (1986), Comité des initiatives urbaines (1994) et Programme pour l'amélioration des aires urbaines (1996) au Danemark, Projets pilotes pour l'amélioration des banlieues en Finlande, politique de Développement social des quartiers (1982), de Développement social urbain (1988) et Politique de la ville (1992) en France, Programme pour les zones urbaines défavorisées en Norvège, Programme pour les zones accumulant des problèmes en 1985, programme Renouveau social en 1989, puis politique pour les Grandes villes en 1993 aux Pays-Bas, Projets pour la périphérie en Suède, City challenge (1990), Single regeneration budget en 1993, New deal for communities en 1998 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, New life for urban Scotland (1988). Voir Les cahiers du CRDSU (2000). *La question urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses*, n° 24, septembre.

5. Commission européenne, (1999), *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, Politique régionale et Cohésion, Bruxelles, 41 p.

voirs et des intérêts potentiellement en conflit) que, pourtant, ces approches suggèrent et peu nombreuses sont celles qui mentionnent les nouvelles compétences et les nouveaux métiers à mobiliser.

Des métiers de l'interface

Les métiers de la ville se caractérisent principalement par leur inscription dans des processus de coproduction au sein des sociétés. Que recouvre cette généralisation de la co-production des biens et des services, des activités et des informations dans les sociétés contemporaines? Aujourd'hui, la plupart des services urbains dits aux usagers, aux clients, aux ayants-droit, aux consommateurs etc. sont des services qui nécessitent la participation active de ceux-ci pour exister (tous les services dits à la personne sont dans ce cas). Le sur-



Un chef de projet sur le chantier du renouvellement urbain.

gissement de la notion de «gouvernance» tient précisément au fait que l'acteur «gouvernement» qu'il soit étatique ou local n'est plus en mesure de gouverner seul (s'il l'a été un jour) et qu'il doit composer et coproduire avec d'autres acteurs et partenaires. Cela suppose bien évidemment la conduite de processus et

de procédures capables d'intégrer des actions (de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre) associant nécessairement une grande diversité d'acteurs et de gouverner les interfaces. En quelque sorte, il s'agit de gouverner des réseaux et pour cela il faut des professionnels d'un nouveau type.

Quels sont les fondements de ces nouveaux métiers de la médiation et de l'interface, métiers considérés souvent comme étant des métiers mineurs? Il est particulièrement difficile, en effet, d'apprécier la réalité de ces activités relationnelles et de les considérer comme de vrais métiers. C'est tout particulièrement en France, pays de culture technico-administrative *back office* où la culture commerciale ou d'animation *front office* a du mal à être reconnue à sa juste valeur. Dans le *back office*, les référentiels de compétences sont bien établis et de longue date. C'est la culture grande école d'ingénieurs sur laquelle s'établit la filière technique des entreprises, de l'État et des collectivités territoriales. En ce domaine triomphent la discipline, l'analytique et le sectoriel. En revanche dans le *front office*, au contact de la clientèle et de l'utilisateur, la précision technique fonctionnelle n'a plus grande pertinence dès lors qu'il faut saisir la demande dans sa globalité. Ces métiers-là réclament des gens ne disposant pas forcément de qualifications élevées mais plutôt d'un savoir être et de capacités liées à certaines pratiques relationnelles souvent apprises dans l'expérience quotidienne de la vie, toutes choses qui ne sont guère sérieuses aux yeux de la culture technico-administrative dominante. Il n'est qu'à voir le faible intérêt des administrations pour ces métiers de «guichet» et le peu d'engouement des cadres A pour ces fonctions alors que ces métiers de contact avec la clientèle sont plutôt bien rémunérés dans le secteur privé, à défaut d'y procurer toujours une place dans l'élite des métiers.

Les fonctions de médiation et d'interface qui prolifèrent aujourd'hui dans les organisations urbaines n'appartiennent pas pleinement à l'une ou à l'autre de ces deux cultures. Elles sont souvent à cheval sur les deux. Les personnes qui occupent ces fonctions relèvent de ce que l'on appelle les *T men* ou *women*, à savoir des professionnel-le-s à la fois très qualifié-e-s dans un domaine précis qui, lui, peut relever d'une culture technique ou administrative (la barre verticale du T) mais en disposant de compétences autres dans de multiples domaines (la barre horizontale du T) leur permettant d'entrer en relation d'échange et de production avec d'autres spécialistes. Ces personnes sont aussi à l'aise dans les appareils verticaux que dans les réseaux horizontaux. Le chef de projet de la politique de la ville, dans sa définition idéale, illustre parfaitement cette figure professionnelle nouvelle. Ces fonctions de médiation et d'interface relèvent toutefois d'un domaine encore trop peu codifié qui fait peu l'objet d'enseignements et de formations reconnus.

Des métiers de terrain

Avec le passage du « faire » la ville au « faire avec » la ville sur lequel reposent les politiques intégrées de développement urbain et les formes de gouvernance, on constate une sorte de revalorisation des territoires et des populations qui y vivent ainsi que des métiers dits « de terrain ». Depuis deux décennies, il y a une sorte de nécessité de tenir compte du territoire afin de valoriser ses ressources. Il en est de même pour l'économie et pour les entreprises qui, depuis une dizaine d'années, semblent avoir besoin de reprendre pied sur le sol pour se régénérer. Dans les deux cas se développe une dialectique projet-territoire propre à féconder cette réalité singulière qu'est la localité et à coproduire avec elle dans le cadre de partenariats. Dès lors les activités de médiation et d'interface deviennent essentielles.

Dans le secteur public, l'heure semble être désormais venue de la co-élaboration, de la mutualisation et de l'intervention partagée sur des territoires. Les services urbains de la nouvelle génération auraient ainsi pour particularité d'être coproduits par des entreprises, des agents et avec les usagers-clients, cette coproduction supposant une inscription forte dans le territoire, dans son atmosphère⁶, en cherchant à tirer la quintessence de son capital social⁷.

C'est en effet sur un territoire bien précis, singulier, assurant une proximité et une convergence des actions, que le « faire avec » peut advenir.

Ce mouvement est encore plus sensible dans le secteur privé où les entreprises développent des stratégies pour se réinscrire dans un territoire et cherchent à dessiner un nouvel espace de contractualisation. Les entreprises sont en train de redécouvrir la nécessité d'un espace et d'un territoire sur lequel elles pourront s'approvisionner en qualifications et en compétences et s'inscrire dans des réseaux. Les ingrédients bien connus des stratèges du développement ont noms globalité, transversalité, territorialité, projet, contrat.

Pourquoi les administrations, les entreprises publiques, notamment les entreprises publiques du secteur concurrentiel, ou encore les entreprises privées s'intéressent désormais à cette dimension des choses après l'avoir négligée et cherchent à définir les contours de nouveaux métiers? Les raisons de cet intérêt subit sont à rechercher dans au moins deux directions.

D'une part, ces entreprises, voire ces administrations, sont désormais confrontées plus qu'elles ne l'ont jamais été à la concurrence, et elles doivent aborder ce marché sous la contrainte du service universel. Elles sont obligées d'affronter les segments de marché les moins rentables et donc d'innover dans leurs prestations. D'autre part, ces entreprises, ayant peu recruté pendant des années, se retrouvent coupées du milieu dans lequel elles sont appelées à développer leurs activités. Si les entreprises, comme d'ailleurs les adminis-

trations, avaient recruté dans toutes les classes d'âge et dans tous les milieux, on retrouverait toutes ces classes d'âge et toutes les origines dans leurs effectifs et cette compétence relationnelle serait alors présente dans les



Le chef de projet et son équipe.

entreprises. Elle leur permettrait de faire face aux nouveaux défis en adaptant naturellement leurs services à la diversité des clientèles et des situations. Des entreprises qui ont besoin de s'affirmer citoyennes sont peut-être des entreprises qui s'étaient fortement coupées d'un « éco-système » nécessaire à leur développement.

Des métiers ouverts aux femmes

Dans les métiers de la ville la question du genre prend une nouvelle dimension. Traditionnellement, dans toutes les villes, les services et les métiers la tendance était de confiner les femmes dans des activités qui relevaient du champ social. En quelque sorte, il y avait et il y a toujours de manière dominante, reproduction au niveau professionnel des rapports de sexe et de la division sexuelle des activités : aux hommes, les responsabilités générales (« patriarcales ») et de direction dans les domaines de la production (infrastructures et superstructures – eau, assainissement, transport des personnes, des biens, de l'énergie, de l'information – construction et urbanisme, passation des marchés, économie, finances, contrôle des délégations externes...), aux femmes les responsabilités dans les domaines qui ont à voir avec le champ de la reproduction sociale (les affaires sociales, la santé et l'hygiène publique, l'éducation et la formation, l'insertion sociale et économique, la culture et le socio-culturel, la

6. Marshall A., (1890), *Principles of Economics*, London, Macmillan.

7. Coleman J., (1988), « Social capital in the creation of human capital », *American Journal of Sociology* (Supplement), 94.

décentralisation et la vie des quartiers... les relations publiques et le protocole – combien importants en France).

Le dépassement de cette répartition des places, des rôles et des responsabilités professionnelles est à l'ordre du jour dans de nombreux pays et, dans certains, il est mis en œuvre, en se manifestant désormais par une forte présence des femmes dans ces nouveaux métiers de la ville. Ce dépassement peut prendre deux directions : soit l'accès des femmes aux responsabilités traditionnelles, dans une compétition et substitution aux hommes selon un modèle inchangé de lutte pour l'accès au pouvoir, soit, et c'est plus fréquent, par l'émergence de nouvelles pratiques s'inspirant des formes de négociation, de coopération et de partage dans lesquelles les femmes ont un peu d'antériorité sur les hommes en ce qui concerne le savoir-faire.

Cette seconde tendance est rendue possible aujourd'hui par l'évolution des villes et par cette nécessité du « faire avec » que nous évoquions précédemment. Le « faire » bâtisseur en sites vierges est en effet sérieusement battu en brèche par les limitations apportées aux processus d'urbanisation (fin du grand déménagement des territoires, limites écologiques et impératifs de développement durable), les limitations liées à la stagnation, voire à la réduction des budgets publics, aux contrôles plus stricts des actes des collectivités publiques et à l'obsolescence des modèles issus de la période fordiste. Ainsi, l'action publique traditionnelle aurait perdu ses lettres de noblesse et dans cette mise en question, certains modèles masculins autoritaires qui lui étaient associés, se seraient trouvés invalidés. Cette action publique ne serait plus en mesure de commander et d'en imposer (si tant est qu'elle ait pu le faire dans le passé) aux autres champs d'action (économique, social) et de les enfermer dans un constructivisme urbain (urbanisme opérationnel). Une nouvelle forme de présence de l'État et des collectivités publiques sur le territoire est à inventer, dépassant la classique division du travail.

Des métiers en quête de nouvelles formes démocratiques

Les nouveaux métiers de la ville semblent aussi porteurs d'autres approches de la démocratie urbaine et

notamment de ce que l'on appelle la démocratie participative.

Souvent substitut ou béquille d'une démocratie de délégation « exsangue »⁸, la démocratie participative pose problème en ce qu'elle est moins aujourd'hui l'objet de revendications comme ce fut le cas au cours des années soixante-dix où le thème de la participation comme accès et partage du pouvoir politique était porté en étendard, qu'un objet concédé, voire octroyé et instrumentalisé pour d'autres fins par les pouvoirs en place. Le discours sur la participation a dérivé d'une logique de partage du pouvoir vers une logique instrumentale d'insertion des populations restées à la marge des mécanismes d'intégration urbaine, logique instrumentale souvent mâtinée d'humanisme culpabilisant (les nouvelles œuvres).

Or, en matière de transformation des pratiques de gouvernement, la démocratie représentative seule est d'une efficacité limitée. Plutôt que de recourir au mythe de la démocratie participative, nous suggérons d'examiner ce que pourrait être une démocratie conventionnelle ou co-productive. Les formules conventionnelles ou contractuelles peuvent-elles féconder les approches démocratiques à un moment de profondes modifications des frontières entre les champs de compétence et de pouvoir ? En d'autres termes, il s'agirait de donner un contenu démocratique à la gouvernance.

Il est possible que les nouveaux métiers de la ville participent à l'apparition de formes démocratiques adéquates et efficaces capables de donner leur place aux acteurs (femmes, étrangers, jeunes) qui occupent ces territoires de la frontière où s'invente la ville. Là se situe aussi « la nouvelle frontière » des métiers de la ville.

Claude Jacquier

8. Souvent d'ailleurs parce que ses principes de base sont bafoués dans les villes : sous-représentation des urbains et des habitants de certains territoires, non-représentation des étrangers non ressortissants de l'Union européenne pourtant fortement présents dans les villes, forts taux d'abstention.

Claude Jacquier est chercheur au CNRS département CIVIL « Villes, territoires et solidarités » du CERAT Institut d'études politiques de Grenoble, responsable du programme européen COST-CIVITAS « Villes européennes en mutation et gouvernance urbaine » et d'un groupe de recherche auprès du Conseil de l'Europe « Les politiques sociales innovatrices dans les villes européennes ».

Coresponsable avec Dominique Mansanti du troisième cycle « Les métiers du développement social territorialisé » Institut d'études politiques de Grenoble.

<Claude.jacquier@upmf-grenoble.fr>