



# Les nouveaux métiers de la ville

Pouvoirs publics et recherche urbaine

Gilles Jeannot,  
Barry Goodchild,  
Paul Hickman

Des rapports administratifs parus en France et en Grande Bretagne à la même époque, le rapport Brévan-Picard (2000) d'une part et le document *The learning curve* et *The Egan Review*<sup>1</sup> d'autre part, mettent la question des ressources humaines au cœur de la réussite de l'intervention publique sur la gestion et la rénovation des quartiers populaires<sup>2</sup>. Dans les deux cas les liens entre production administrative et recherche en sciences sociales apparaissent assez forts. La manière de problématiser cette question est cependant notablement différente de part et d'autre de la Manche.

Dans le cas français, chercheurs et pouvoirs publics convergent pour saisir l'émergence de « nouveaux métiers » comme une réalité sociale qu'il s'agit de comprendre et d'encadrer progressivement en les « professionnalisant ».

Dans le cas britannique, c'est une approche plus fonctionnelle qui s'impose à travers la caractérisation de comportements pertinents en matière de communication inter-organisationnelle. La réalité des évolutions professionnelles, le flou des contenus et des positions, ne sont pourtant pas si différents dans les deux pays : aux figures canoniques du chef de projet et des médiateurs en France répondent celles de *neighbourhood manager* et de *neighbourhood warden* au Royaume Uni.

## Études et recherches sur les métiers en France

La proximité entre le monde de la recherche et le monde administratif apparaît dans la construction même du rapport Brévan Picard. Celui-ci est en fait un collage entre le rapport proprement dit et une annexe aussi importante, rédigée par les chercheurs Maurice Blanc et Jean François Sipp qui proposent un bilan de vingt années de réflexions sur les nouveaux métiers associés à la politique de la ville. Cette proximité apparaît aussi dans le contenu de l'analyse et des propositions. L'analyse prend en compte la spécificité des nouvelles positions professionnelles en termes de statut et

d'emploi et la dernière partie consacrée à la remobilisation des travailleurs sociaux traditionnels dans le champ de la politique de la ville, répond directement aux analyses de Jacques Ion (1990).

Cette proximité entre recherche et action à propos des nouveaux métiers de la ville remonte aux origines de la politique de la ville. Les premiers signes de cette proximité apparaissent avec l'émergence même de ces nouveaux métiers. En effet, parmi les premiers chefs de projets de la politique de la ville ou d'expériences antérieures (le petit séminaire à Marseille, l'Alma gare à Roubaix) se trouvaient des individus aux profils singuliers, membres de bureaux d'études mis en position d'inventer la figure professionnelle du chef de projet et qui ont théorisé leur propre pratique : Daniel Behar, Michel Péraldi, Michel Anselme, Suzanne Rosenberg. Les autorités ont suivi le mouvement en demandant au cabinet Acadie de faire vivre une bourse d'emploi des chefs de projets des premières opérations de développement social des quartiers et d'en tirer un tableau de l'évolution des profils (Acadie, 1991).

La volonté d'observer et de comprendre les évolutions des pratiques professionnelles autour de la politique de la ville s'est maintenue au cours du temps. Une mission d'accompagnement de la mise en place des sous préfets à la ville a été animée par Gérard Grass et Philippe Estèbe, dont le tableau du sous préfet a nourri le modèle de l'État animateur de Jacques Donzelot (Donzelot, Estèbe, 1994). La poli-

1. ODPM- Office of the Deputy Prime Minister (2004), Skills for Sustainable Communities (The Egan Review), London, ODPM. NRU (Neighbourhood Renewal Unit) (2002) *The Learning Curve: Developing Skills and Knowledge for Neighbourhood Renewal*, NRU, London.

2. L'article présente les résultats préliminaires d'une recherche comparative financée par la délégation interministérielle à la ville. Nous remercions Michel Didier pour son soutien.

*Les Annales de la recherche urbaine* n°104, 0180-930-X, 2008, pp.100-109  
© MEEDDAT, PUCA

**SocietyGuardian** Housing, Regeneration, Environment, General

**Disability**  
Listen Include Build

**Project Director, Capacity Building Officer (x 2)**

**Community Services**

Visit [www.planningjobs.co.uk](http://www.planningjobs.co.uk) to view all our latest jobs

**GENERAL APPOINT**

**Planning Policy & Environment**

**ASSISTANT/PLANNING OFFICER**

£18,651 - £31,419 p.a. + car or cash option

**Planning Officer - Develop**

Development and Planning Division

Visit [www.regenerationjobs.co.uk](http://www.regenerationjobs.co.uk) to view all our latest jobs

**Senior Appoint**

**APPOINTMENTS**

**BOOKING DEADLINE**  
5pm Monday, week of publication

**COPY DEADLINE**  
3pm Tuesday, week of publication

**CONTACTS**  
Advertising Dept  
Tel 020 8267 4141  
Fax 020 8267 4142  
Production Dept  
Tel 020 8267 4143  
Fax 020 8267 4144

[www.regen.net](http://www.regen.net)

Human Resources and  
01955 696227

Un marché du travail des *planners* très actif en Grande-Bretagne

tique des « centres de ressources » qui permettent de faciliter les échanges entre professionnels s'inscrit dans cette volonté de lier animation du milieu et diffusion de travaux de recherche sur l'évolution des métiers. L'association Profession banlieue créée en 1993 et animée par Bénédicte Madelin, ancienne chef de projet, a ainsi à la fois organisé de multiples rencontres entre les professionnels de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis, un suivi de leurs parcours professionnels ainsi que des études monographiques sur certaines nouvelles figures hybrides comme les adultes relais.

Cette activité de commande d'étude a été soutenue par des entreprises publiques comme la Poste, la Ratp, la Snfc ou des organismes de prestations sociales comme la Caisse nationale des allocation familiales, qui dans leurs programmes sur l'évolution des métiers ont été confrontés à la gestion des problèmes sociaux en banlieue et en particulier aux question de gestion des espaces publics ou d'ouverture de guichets de service publics dans ces quartiers.

Le ministère de la Ville a aussi contribué activement à animer le milieu informel de ces nouveaux professionnels de la ville en subventionnant les réseaux professionnels en cours de constitution (comme l'inter réseau DSU et le réseau Amadéus) et en participant à des tentatives de codification des pratiques professionnelles existantes dans des référentiels.

## Les « nouveaux métiers » comme phénomène social

Les recherches engagées proposent tout d'abord un tableau circonstancié de l'extension progressive des formes atypiques d'activité et d'emploi autour du cas du « chef de projet ».

– Les analyses « micro » de l'activité des chefs de projets sont très nombreuses et assez convergentes. Certains aspects reviennent régulièrement, l'immédiateté dans la relation aux problèmes, le traitement simultané des destinataires et de l'institution (fonction d'ambassadeur et de traducteur ou d'interpellation), le refus des frontières thématiques ou hiérarchiques, la proximité du politique, la gestion de diverses « tensions ».

Si au cours du temps, ces observations montrent que la figure du chef de projet a perdu son indépendance initiale (liée à son double rattachement État/Commune), si les fonctions d'instruction de dossiers prennent une place croissante et si les parcours sont plus classiques, cela ne remet pas complètement en cause le caractère atypique de l'activité et les caractéristiques repérées dans les premiers moments.

– Les chercheurs observent ensuite une dé-multiplication verticale qui a conduit d'une fonction de chef de projet généraliste traitant aussi bien les discussions avec les habitants que la production des plans de financement, à la dissociation des fonctions de responsables administratifs, de celles

des agents de développements locaux » et celle de divers médiateurs (« correspondants de nuit », grand frères, agents locaux de médiation sociale, adultes-relais, ...) plus proches de la mise en œuvre au quotidien et des habitants. Cependant, cette démultiplication ne peut être que partiellement considérée comme une division du travail dans la mesure où le chef de projet prétend toujours avoir un contact direct avec le terrain.

– Ce modèle s'étend enfin à tous les acteurs concernés par la politique de la ville, l'État (délégués de quartiers, ...), les services techniques des villes, les entreprises publiques (médiateurs RATP, chargés de mission politique de la ville), les sociétés HLM. On note même que, dans certains cas, des métiers traditionnels ont vu leurs pratiques s'infléchir pour se rapprocher des caractéristiques de ces nouveaux métiers (désectorisation du travail social, introduction explicite des fonctions de médiation dans les profils d'activité des gardiens d'immeubles).

Le développement des politiques sociales territorialisées a conduit aussi à approfondir certains domaines particuliers de la politique de la ville, ce qui s'est progressivement traduit par l'émergence de chargés de mission thématiques ou même de services spécialisés sur les questions comme la sécurité, la jeunesse et l'éducation ou l'insertion et l'accès à l'emploi<sup>3</sup>.

Dans le même temps, les observateurs ont constaté les phénomènes bien réels de normalisation de l'une ou l'autre de ces figures atypiques. La position ambiguë du chef de projet entre l'État et la commune s'est dans de nombreux cas estompée : des services de développement urbain ont été constitués, les profils des nouveaux entrants autrefois très variés et incluant des reconversions de militants se banalisent avec des profils de sortie de master spécialisés dans ces domaines, un nombre important des fonctions occupées par les emplois jeunes dans les collectivités locales ont été pérennisés dans des statuts plus classiques (une introduction de la fonction de médiation dans le cadre d'emploi de l'animation est en cours de discussion). La création de l'ANRU est peut-être aussi l'occasion du retour sur ces territoires de profils plus classiques de professionnels de la construction et de l'aménagement.

Comme le souligne la synthèse de Maurice Blanc et Jean François Sipp (2000), ces travaux de recherche se sont interrogés sur les causes de l'émergence de ces formes professionnelles nouvelles. Certains ont mis en avant les crises internes des professions du travail social ou, comme Jacques Ion (1990) le suggère, une certaine réticence de celles-ci à investir une action territorialisée ouverte au public et au politique et autorisant des parcours différents impliquant en particulier le recyclage de militants politiques ou syndicaux.

D'autres ont relié ces évolutions à un nouveau modèle d'action publique, État animateur pour Donzelot Estèbe (1994), ou modèle contractuel pour Jean Pierre Gaudin (1999).

## Un double pragmatisme

La réflexion française sur les nouveaux métiers de la ville apparaît ainsi au cœur d'un double pragmatisme. Du côté des chercheurs, l'attitude est pragmatiste au sens savant<sup>4</sup>, toute l'attention est portée sur l'action en train de se faire dans ses actes les plus quotidiens et sur la manière dont les agents par leur inventivité déjouent les pièges de la coordination d'acteurs multiples tant dans les relations entre organisations publiques que dans la confrontation aux populations. Du côté des pouvoirs publics, l'attitude est pragmatique au sens commun, la volonté est de partir des pratiques telles qu'elles sont et non telles qu'elles devraient être et d'accompagner leur évolution.

Une hypothèse sous jacente bien que rarement formulée rassemble chercheurs et commanditaires : la spécificité de la politique de la ville se trouverait d'abord dans la gestion des ressources humaines, dans une certaine manière de donner de l'autonomie à des agents aux fonctions et positions non définies qui inventent les nouvelles modalités de l'action. C'est « à la base et dans l'action » que tout se joue, comme le rappelait Isaac Joseph en recyclant un slogan de 1968 (Joseph, Jeannot, 1995, p. 8). Le corollaire de cette hypothèse est que la pérennisation de cette innovation passe par la capacité à fixer ces pratiques professionnelles par delà le premier moment de l'invention : c'est l'idée de professionnalisation qui ordonne le rapport Brévan-Picard<sup>5</sup>.

## La multiplication des partenariats au Royaume-Uni

Vu de France, la politique urbaine engagée par Tony Blair semble pouvoir être interprétée comme une réinvention du développement social des quartiers, avec la multiplication d'action sur une géographie prioritaire, portées par des équipes financées par l'État et relativement indépendantes des administrations municipales. Pour la seule année 1998, Gery Stoker (2004) recense ainsi (p. 161) le programme Crime and disorder (160 M £, sur 376 sites), Early years development and Childcare (435 M £ sur 150 sites), Education action zone (72 M £ sur 73 sites), Health Action zones (160 M £ sur 26 sites), New deal for Communities (112 M £, sur 39 sites). À cela on peut ajouter la mise en place des « Local Strategic Partnerships » et des « Community Plans » par la loi sur le gouvernement local de 2000, qui font remonter au niveau de l'ensemble de la ville le traite-

3. On trouvera des bibliographies détaillées des recherches évoquées ici dans Blanc, Sipp, 2000 et Jeannot, 2008.

4. Avec un certain nombre d'auteurs qui se réclament du courant du pragmatisme américain. (Dourlens, 1995).

5. Cette notion de professionnalisation a fait dans le même temps l'objet d'une élaboration savante (Labryère, 1999) (Demazière, 2004).



Barry Goodchild

De nouvelles idées de développement réalisées par des *partnerships*

ment de ces questions, ou le « paquet » sur le marché du logement *Housing Market Package* défini en 2002 pour répondre au problèmes de l'effondrement du marché du logement dans certaines zones. On y retrouve ainsi toute la panoplie de la rhétorique sur le partenariat et des pratiques du développement social (ici développement communautaire). Ceci créant un curieux chassé entre les deux pays, au moment où, en France, le partenariat commençait à être fortement mis en cause et où beaucoup l'ornaient du côté du modèle britannique thatcherien des agences.

Cependant, il importe de souligner au moins trois différences majeures de contexte. Premièrement, une bien plus faible décentralisation dans le cas britannique. Le gouvernement local est devenu plus fragmenté du fait des limitations par le gouvernement central de ses responsabilités, de la transformation des services municipaux de logement sociaux en sociétés relativement indépendantes et de la mise en concurrence des services tels que la collecte d'ordures, le nettoyage de rue, la restauration à l'école, l'entretien des parcs et la construction des bâtiments publics. Deuxièmement, un poids plus important des professions constituées, comme les *planners*, dont le contrôle sur le marché du travail est sans commune mesure avec celui des urbanistes en France. Et d'ailleurs cela influe sur le modèle de réforme associé à ces actions prioritaires, la question de la « déprofessionnalisation » occupe en Grande-Bretagne l'espace occupé par celle de la « débureaucratiation » en

France ». Troisièmement, le travail transversal doit se déployer, dans un contexte de diffusion des principes de gestion par la performance, avec diverses formes d'évaluation des politiques et de mesure des rapports coût-efficacité<sup>6</sup>. Il faut noter, à ce propos que les effets de coupure entre domaines d'intervention créés par le doublon agence autonome/indicateurs de résultats, sont encore plus forts que ceux, traditionnellement dénoncés en France, du partage thématique des ministères, dans la mesure où l'évaluation des responsables d'agence est directement corrélée à l'atteinte des résultats thématiques.

Toutefois, malgré ces différences, et même si ce thème est moins thématique localement que celui de la multiplication et de la complexité des partenariats, ces évolutions des institutions ont, en Grande Bretagne de même qu'en France, des effets sur l'activité professionnelle et contribuent à l'émergence de « métiers flous » (Jeannot, 2005). Des premières observations menées à Sheffield<sup>7</sup> mettent

6. RTPI-Royal Town Planning Institute (collective author) (2007), *Shaping and Delivering Tomorrow's Places: Effective Practice in Spatial Planning*, London, RTPI.

Cette dernière tension, qui jusqu'ici a peu été présente dans le cas français pourrait bien trouver des équivalences avec le poids de la logique d'objectif associé d'une part à la loi organique sur les lois de finances et d'autre part à la création et au rôle croissant de l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

en évidence tant dans les partenariats globaux de la ville (Sheffield first), que dans les projets *ad hoc* sur des quartiers (Burgreave development corporation) ou que dans les organisations caritatives (Manor and castle) de nouveaux rôles de coordinateurs qui échappent aux professions traditionnelles et dont l'activité quotidienne est très proche de celles des chefs de projet de la politique de la ville de la première période en France.

### La question du partenariat au centre des recherches

La question du partenariat a été abordée en premier lieu par le courant de recherche du *planning* avec la notion de *collaborative planning* proposé par Healey. L'enjeu est la capacité des institutions à « discuter des qualités des lieux et à prendre en compte la réalité évidente des conflits d'intérêt de manière non inutilement polémique » (Healey 1998a). Ceci implique par conséquent un dialogue ouvert entre les différentes parties impliquées dans le processus de développement urbain et de régénération (Healey 1998b, 7-8) (North, 2000). La référence aux parties prenantes n'est pas nouvelle. La mise en œuvre des plans à long terme nécessite une collaboration entre les planificateurs et les propriétaires fonciers. L'originalité de l'approche de Healey repose sur l'extension des « parties prenantes » concernées et en particulier sur la prise en compte des habitants aux côtés des propriétaires. De manière très concrète, ces démarches peuvent conduire à infléchir une tendance des programmes à rejeter les habitants, lorsqu'ils sont définis sur des indicateurs nationaux et sur des échelles temporelles courtes. Toutefois, il faut éviter d'idéaliser cette forme d'action (Healey 2003) ; le *planning* collaboratif n'est pas en soi démocratique. Tout dépend des modalités de son application et de la manière dont ces débats sont mis en relation avec les priorités posées par les élus. Le débat sur le pouvoir du *planning* est encore très ouvert, pour certains la voix des *planners* est noyée dans le flux des décisions quotidiennes du gouvernement local et des agences régionales, d'autres soulignent les difficultés à maintenir une éthique professionnelle particulière dans un contexte de partenariat impliquant plusieurs professionnels.

Dans le champ des sciences politiques locales, le thème du partenariat a aussi retenu l'attention. Les termes *cross cutting issues*, *wicked problems*, *Partnership* et *joined-up government* sont classiquement associés, les premiers désignant le fait que le problème à traiter est multidimensionnel, les seconds que la solution pour l'action publique est une plus grande coordination des interventions entre secteurs ou entre niveaux territoriaux et gouvernementaux. Gerry Stoker (2004) spécialiste du gouvernement local et Christopher Pollit (2003) observateurs avertis des réformes administratives convergent pour associer la diffusion massive de

ces termes avec l'arrivée du New Labour de Tony Blair en 1997, préparée par quelques évolutions tardives du gouvernement précédent. Bien sûr des formes d'action partagées ont existé avant mais sans avoir la même ampleur ni la même légitimité. Christopher Pollit cite un comptage selon lequel le terme *partnership* aurait été employé au Parlement 6197 fois en 1999 contre seulement 38 fois en 1989. Gerry Stoker note que si les *quangos*, des quasi organisations non gouvernementales, sont apparus avant, les partenariats multi-agences fleurissent aujourd'hui avec des projets très lourdement financés et qui vont au-delà de la simple gestion communautaire. Ces travaux de sciences politiques ont d'abord établi une chronique circonstanciée du déploiement de ce modèle d'action publique. Ils se sont attachés à en reconstituer la philosophie implicite et ont esquissé une évaluation de ses effets. Ils en ont discuté les conséquences sur la redistribution du pouvoir entre le centre et la périphérie, certains soutenant la thèse d'un évidement du cœur de l'État alors que d'autres y voyaient au contraire une nouvelle manière de contrôle centralisé. Ils ont aussi discuté les problèmes d'*accountability* liés à la délégation de moyens à ces corps indépendants.

Il y a au Royaume Uni un corps important de recherches portant sur les professions, en général et dans les domaines de l'action urbaine et du logement en particulier. Ces auteurs ont tout particulièrement suivi comment les professions établies qui occupent une place importante dans l'action publique britannique ont été soumises à de nouvelles demandes et ont été dans ce cadre amenées à se transformer. Martin Laffin a suivi dans la durée l'évolution du rôle des professions dans l'action publique, il a montré comment celles-ci bien que remises en cause par les approches interdisciplinaires ont pu faire des efforts pour réintégrer ces dimensions.

La création de nouvelles professions a été étudiée dans les domaines de l'aménagement au sens large. Lovering, mobilisant la notion de « classe de service » note l'émergence d'une strate de professionnels du développement économique qui porte de nouvelles idées de développement. En revanche Casey, Allen et Furbey sont plus sceptiques sur l'émergence d'une nouvelle profession des gestionnaires de logement. Enfin plusieurs auteurs ont souligné les tensions entre le modèle de l'organisation en professions et les nouvelles pratiques de management et d'obligation de résultat (Pemberton, Southern, Walker), entre ouverture du professionnel et logique de service (Exworthy, Clarke), entre l'indépendance professionnelle et le service public (Hutton) ou entre les professionnels en charge des lieux et ceux en charge des gens (Dickinson)<sup>5</sup>. Cependant le cas de figure, observé dans la politique de la ville, d'agents publics ne ressortant ni du modèle bureaucratique du fonctionnaire, ni de celui des professions, n'a pas encore été vraiment traité par les chercheurs.

7. Ces observations feront l'objet de publications ultérieures.

## La recherche universitaire sur les évolutions professionnelles

La question des professionnels est abordée, non par une approche empirique des transformations du milieu consécutives à ces nouvelles modalités d'action comme dans le cas français, mais de manière plus normative à travers la caractérisation des qualités requises pour les agents qui seront au cœur de ces collaborations.

Le courant de recherche sur le *planning* a cherché à fixer les fonctions élémentaires des agents. Cette approche permet d'appréhender le travail des planificateurs comme une médiation dans le contexte d'un réseau d'organisations et de ne plus le saisir simplement dans ses dimensions techniques. Ce courant distingue alors au moins quatre types de médiations. Premièrement et de manière la plus évidente, rassembler les différentes parties concernées et différentes formes de financement, par exemple dans la régénération urbaine ou pour de nouveaux projets de construction. Deuxièmement, insérer des mesures de court terme dans des projets de développement, à plus long terme. C'est l'idée de planification comme coordination spatiale, telle qu'elle est définie par la profession<sup>9</sup> et qui a été reprise par le gouvernement<sup>10</sup>. Troisièmement, proposer une application concrète des politiques publiques dans la réalité d'une localité, à partir des énoncés généraux mais en laissant la place parfois à des énoncés contradictoires<sup>11</sup>. Finalement, il s'agit de rendre compréhensible les concepts bureaucratiques à des audiences différentes, en incluant dans certains cas les habitants de quartiers.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs à la jonction entre sciences politiques et conseil abordent la question des professionnels à travers la caractérisation des compétences transversales. Hellen Sullivan et Chris Skelcher (2002, chap 6, p. 99 sq.) listent des qualités que l'on attend de ces personnes : voir une situation de différents points de vue, avoir une largeur de vue et saisir comment les partenaires peuvent pratiquement converger, savoir parler plusieurs langages, penser latéralement de manière créative, savoir susciter la confiance et avoir du leadership. La question de la réalité sociale de ces professionnels n'est abordée qu'à travers l'évocation de la nécessité de dépasser le blocage de certains groupes professionnels constitués au titre de leur déontologie ou de l'importance de savoir communiquer avec les cadres moyens et les agents de base en charge de la délivrance des services, sans évoquer à aucun moment l'éventuelle émergence de figures professionnelles nouvelles ni même de recompositions des professions existantes. Dans un article paru la même année et qui a eu un certain impact, Paul Williams (2002) inscrit la réflexion dans un contexte plus général concernant toutes les relations entre organisations et pointe le rôle crucial des professionnels qui sont à la jonction de ces organisations : « Je soutiens que cette fixation au niveau organisationnel et inter-organisationnel sous estime et néglige la contribution centrale des acteurs individuels dans le processus de colla-

laboration ». Il se focalise néanmoins aussi sur la question des « qualités » et compétences de ces *boundary spanners* (enjambeurs de frontière) et dégage de la littérature organisationnelle les compétences d'animateur de réseaux, d'entrepreneur, leur capacité de courtiers entre plusieurs mondes, leur capacité à créer de la confiance et leur *leadership*.

## Compétences transversales

La question des compétences dans le domaine de la gestion des quartiers est abordée en 2002 par un rapport de l'Of-

8. Pour en savoir plus : Casey R. and Allen C., (2004), « Social Housing Managers and the Performance Ethos: towards a « professional project of the self » », *Work, Employment and Society*, vol. 18, n° 2, pp. 395-412.

Clarke, J. and Newman, J., (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of the Welfare State*, Londres, Sage.

Dickinson S., (2005), « Urban Regeneration in an Era of Well-being », *Local Economy*, vol. 20, n° 2, pp. 224-229.

Exworthy M., Halford, S., (1999), « Professionals and Managers in a Changing Public Sector : Conflict, Compromise and Collaboration? », in Exworthy M., Halford, S. (Eds), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham, Oxford University Press.

Furbey R., Reid B., Cole I., (2001), « Housing Professionalism in the United Kingdom: the Final Curtain or a New Age ? », *Housing, Theory and Society*, n° 1 et 2, pp. 36-49.

Hutton W., Massey, A., (2006), « Professional Ethics and Public Service: Can Professionals Serve Two Masters ? », *Public Money and Management*, January, pp. 23-30

Laffin M., (1986), *Professionalism and Policy : the Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Tavistock institute of Human relations, Gower Publishing Company Limited.

Laffin M., (1998), *Beyond Bureaucracy : The professions in the contemporary public sector*, Aldershot, Ashgate.

Laffin M., Entwistle T., (2000), « New problems, old professions ? The changing national world of the local government professions », *Policy and politics*, vol. 28, n° 2, pp. 207-220.

Lovering J., (1999), « Theory Led by Policy : The Inadequacies of the « New Regionalism » (Illustrated from the Case of Wales) », *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 379-395.

Pemberton S., (2006), « Skills to Deliver Regeneration: Building and Releasing Capacity in the Context of Egan : Evidence from Merseyside », *Planning Practice and Research*, vol. 21, n° 2, pp. 267-279.

Walker R., (2000), « The Changing Management of Social Housing: The Impact of Externalisation and Managerialisation », *Housing Studies*, vol. 15, n° 2, pp. 281-299.

9. « What Planning Does », extract from the website of the Royal Town Planning Institute consulted June 2007 at [http://www.rtpi.org.uk/what\\_planning\\_does/](http://www.rtpi.org.uk/what_planning_does/)

10. DCLG-Department of Communities and Local Government (2007), *Planning Together Local Strategic Partnerships (LSPs) and Spatial Planning: a practical guide*, London, DCLG.

11. Cette idée que certains nomment « l'atterrissage des politiques publiques », trouve des application quotidiennes dans l'activité des agences d'urbanisme en France.

office of the deputy minister qui deviendra en 2006 le ministère des communautés et du gouvernement local<sup>12</sup>. Celui-ci, intitulé *The learning curve : Developing skills and Knowledge for Neighbourhood renewal*, est construit autour de la conviction que l'efficacité de l'action dépend à la fois des compétences des agents publics en charge des fonctions complexes de coordination et de celles des habitants qu'il faut renforcer simultanément.

Les quelques exemples donnés en illustration du document de synthèse témoignent du fait que les auteurs ont en tête ce que l'on a appelé en France les « nouveaux métiers » de la politique de la ville : un animateur d'un centre de quartier qui accueille les habitants dans un café et leur offre différents services, un agent de liaison favorisant le dialogue entre les locataires et leur bailleur, une chef de projet d'une opération de renouvellement urbain du programme *New deal for communities*.

La proximité est renforcée par la mise en avant de l'enjeu central de la coordination des politiques liées au chômage, à la sécurité, à l'éducation, à la santé, au logement, à l'environnement et à la revitalisation des économies locales. Par la suite un rapport de 2004, *Egan Review*, puis la création de l'*Academy for sustainable communities*<sup>13</sup> ont étendu la réflexion à l'ensemble des métiers de la production urbaine, réduisant de fait la part spécifique accordée à ces nouveaux métiers tout comme celle accordée à la formation de la population. Ce dernier organisme s'est ensuite focalisé sur la question du déficit de compétence qui serait apparu dans certains secteurs.

L'ensemble de cette production est animée par la conviction de l'importance de compétences transversales. Le rapport *The learning curve* évoque ainsi les compétences « interpersonnelles » (engagement communautaire, leadership, gestion des personnes, valorisation de la diversité, communication, résolution de conflit, travail en partenariat) ou « les comportements entrepreneuriaux » (résolution de problèmes, capacité à repérer les opportunités, prise de risque calculés, philosophie du « pouvoir faire »). Et l'*Egan Review* renforce cette position (p. 10) : « Nous pensons que ce sont les compétences, comportements et savoirs génériques qui feront la différence entre une action réussie et un échec.

Les compétences comme la capacité à créer une vision, la communication, le travail d'équipe, la gestion de projet, le *reengineering* de process, la compréhension du développement durable, la gestion financière, la compréhension du développement économique et des processus de la démocratie locale [...]. Nous partageons les conclusions de l'*Urban task force* selon lequel « l'enseignement des bases techniques professionnelles est excellent. Le principal problème est un manque d'apprentissage interdisciplinaire avec une forte dimension professionnelle ».

Cette dernière remarque s'est traduite par des propositions de modules de formation sur ces pratiques interdisciplinaires.

## Deux modèles ?

Cette manière d'aborder les questions urbaines s'inscrit dans les convergences entre pays d'Europe et au sein d'instances communautaires des politiques intégrées de développement urbain qui ont été analysées par Claude Jacquier (2003). Le développement urbain durable a été choisi pour renommer l'ensemble de ces politiques dans le rapport Egan comme dans la charte d'Aalborg (1994). Les manières de catégoriser les compétences sont proches de celles mises en avant dans le questionnaire auto-évaluatif du projet financé par l'Europe *European Regeneration Managers Network* (par exemple : travailler de façon inclusive et non discriminatoire, négocier et gérer les conflits, écouter, communiquer, transférer)<sup>14</sup>. On pourrait aussi repérer quelques liens concrets, à l'occasion des projets du PIC Urban sur le territoire britannique ou dans la collaboration entre l'*Academy for sustainable communities* et le réseau *Urbact*. Tout ceci, ajouté au fait que le Royaume uni est l'un des derniers à rejoindre le mouvement des politiques intégrées de développement urbain, témoigne de la diffusion en Grande-Bretagne de cet acquis communautaire.

Cependant cette manière de caractériser les compétences des « managers » se situe davantage dans le mouvement dit du *competency management*, né aux États-Unis et qui s'est diffusé dans les administrations européennes marquées par le *New Public Management*, via la Grande Bretagne, après 2000 (Horton, Hondegheem, Farnham, 2002). On retrouve la même tendance à isoler la compétence de l'individu du contexte organisationnel qui la rend possible, et les mêmes listes de qualités organisées autour de la fascination pour le *leadership*. En ce sens ces référentiels doivent d'abord être compris comme la diffusion intra britannique, de l'administration générale à l'intervention urbaine, d'un modèle de gestion du personnel. Ce modèle britannique a par ailleurs essaimé dans les pays d'Europe du Nord.

L'affirmation du pragmatisme de la démarche n'est pas moindre que dans le cas français et les auteurs des rapports ne cessent d'affirmer la volonté de partir de « ce qui marche ». Les liens avec la recherche sont aussi réels, la manière d'aborder la question en termes de liste des compétences étant présente dans l'espace public des idées à la même époque dans différents champs de recherche. La démarche engagée a conduit à une réactualisation de ces tentatives de codification des compétences dans un numéro spécial de la revue *Public management and Money* de 2007

12. Nick Bailey (2005), cite un groupe de travail de 1999 (*Urban task Force*) et un de 2000 (*Planning network*) dont les travaux vont dans le même sens.

13. ASC-Academy of Sustainable Communities (2007a), *European Skills Symposium*, Leeds.  
ASC-Academy of Sustainable Communities (2007b), *Evidence Base Review of Skills and Cross Occupational Learning for Sustainable Communities Professionals*, Leeds.

14. Cf. le site consulté en mars 2008 : [www.qec-eran.org](http://www.qec-eran.org)

(vol 27, n° 3) directement inspiré de l'*Egan review*. Une bonne partie des chercheurs partagent avec les décideurs la même hypothèse méthodologique : il est possible d'isoler les compétences des individus et de raisonner de manière rationnelle sur leur codification, la mesure de leurs manques et les conditions de leur production.

Le fait de catégoriser des compétences transversales plutôt que de mettre en évidence, comme en France, les capacités d'inventivité des agents en charge des fonctions de coordination, peut conduire parfois à des différences de style plus que de fond. Et d'ailleurs le rapport Brévan-Picard en appelle à la formalisation de référentiels métiers qui seraient nécessaires à une stratégie de professionnalisation. En revanche, les statuts des personnes (sont-ils fonctionnaires ou non ?), leur inscription dans des professions constituées ou non, le type d'organisation dans lesquels ils sont intégrés, les conditions du marché de l'emploi<sup>15</sup> ne sont guère pris en compte au Royaume Uni, comme si cela n'influait pas les conditions de production de ces compétences. La spécificité des « nouveaux métiers », soulignée par le rapport, *The Learning curve*, a été finalement effacée par une approche de l'ensemble des professions de l'aménagement.

### À problèmes semblables, réponses différentes

La mise en regard des expériences française et britannique permet de faire ressortir la diversité du traitement de la question des ressources humaines dans le champ dit de la « politique de la ville ». En France c'est une approche sociologique de l'émergence de nouvelles pratiques et profils professionnels qui a prévalu et conduit à la recherche d'une « professionnalisation » de ces « nouveaux métiers ». En Grande-Bretagne, les nouvelles capacités des individus observées par les chercheurs et promues par les pouvoirs

publics ont été isolées et codées dans des référentiels destinés en particulier à formaliser des programmes de formation.

Cette diversité frappante de la manière de problématiser la question des ressources humaines dans la gestion et le renouvellement des quartiers populaires dans les deux pays pourrait faire l'objet de diverses interprétations et commentaires. Qu'est-ce qui relève de modèles différents de ressources humaines ou d'action urbaine dans les deux pays ? Quel est le poids du caractère plus structuré des professions de l'urbain sur la banalisation de ces nouvelles modalités de travail au Royaume Uni ?

La comparaison fait apparaître à quel point les différences entre recherche et action semblent moindres que les différences nationales de pratiques. Dans chaque pays chercheurs et décideurs semblent plongés dans le même bain, se posent les mêmes questions au même moment. Dans le cas français les responsables administratifs font preuve d'une assez forte acculturation à une approche sociologique.

La réalité sociale des métiers dans leurs formes anciennes structurées en professions ou dans leurs formes nouvelles est perçue grâce à une compréhension fine des dynamiques et tensions qui traversent le milieu professionnel et au dialogue avec des réseaux professionnels organisés (Inter réseau DSU, Amadeus, profession banlieue). En France l'État cherche à mobiliser collectivement de nouveaux auxiliaires. Au Royaume Uni il s'intéresse plus au profil individuel à former et sélectionner. Pour développer un travail local de type nouveau les moyens diffèrent.

---

15. Nick Bailey (2005) remarque avec ironie que les discussions sur le manque de compétences se traduisent immédiatement en prescriptions de formation sans prendre en compte le fait que dans certains de ces domaines la majorité des employeurs présentent le faible niveau de salaire comme le principal blocage au recrutement.

## Références bibliographiques

- Acadie, (1991), *Le développement social urbain: un nouveau champs professionnel ? Bilan de la bourse d'aide au recrutement des chefs de projet*, mai, 30 p.
- Bailey N., (2005), « The Great Skills Debate : Defining and Delivering the Skills Required for Community Regeneration in England », *Planning, Practice and Research*, vol. 20, n° 3, pp. 341-352.
- Blanc M., Sipp J.-F., (2000), *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, Rapport pour la délégation interministérielle à la ville, mars, 34 p.
- Brévan C., Picard P., (2000), *Une ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers ? rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la ville.*
- Demazière D., (2004), « Médiation et médiateurs sociaux : entre nomination et professionnalisation », *Formation emploi*, n° 86, pp. 11-23.
- Dourlens C., (1995), « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des ponts et chaussées*, n° 75, pp. 25-32.
- Gaudin J.-P., (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po.
- Goodchild B., Hickman, P., (2006), « Towards a regional strategy for the North of England? An assessment of « The Northern Way'' », *Regional Studies*, vol. 40, n° 1, pp. 121-133.
- Healey P., (1998b), « Collaborative planning in a stakeholder society », *Town Planning Review*, vol. 69, n° 1, pp. 1-21.
- Healey P., (2003), « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, vol. 2, n° 2, pp. 101-123.
- Healey, P., (1998a), « Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning », *Environment and Planning A*, vol. 30, n° 1, pp. 1531-1546.
- Horton S., Hondeghem A., Farnham D., (2002), *Competency management in the public sector*, Amsterdam, IOS press.
- Ion J., (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.
- Jacquier C., (2003), *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe, quelles relations mutuelles ?* Note pour la Délégation interministérielle à la ville, novembre, 33 p.
- Jeannot G., (2008), « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activités des agents publics », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 1, pp. 119-136.
- Jeannot G., (2005), *Les métiers flous*, Toulouse, Octares.
- Joseph I., Jeannot G., (1995), *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, Cnrs éditions.
- Labruyère C., (1999), « La professionnalisation des emplois de service », in Heurgon E., Stathopoulos N., *Les métiers de la ville*, La tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 320-328.
- North, P., (2000), « Is there space for organisation from below within the UK Government's Action Zone ? A test of 'collaborative planning' », *Urban Studies*, vol. 38, n° 8, pp. 1261-1278.
- Pollitt C., (2003), « Joined-up government, a survey », *Political studies review*, vol. 1, n° 1, pp. 34-49.
- Southern, A., (2001), « What Matters is What Works ? The Management of Regeneration », *Local Economy*, vol. 16, n° 4, pp. 264-271
- Stewart, M., (1999), « Local Action to Counter Exclusion », in Policy Action Team 17 (2000) *Joining it up Locally The Evidence Base*, 13-78, London, DETR.
- Stoker G., (2004), *Transforming local governance, from Thatcherism to New Labour*, Londres, Macmillan.
- Sullivan H., Skelcher C., (2002), *Working across boundaries, collaboration in public services*, Londres, Macmillan.
- Williams Paul (2002), « The competent boundary spanner », *Public administration*, vol. 80, n° 1, pp. 103-124.

## Biographies

**GILLES JEANNOT** est chercheur au Latts, laboratoire commun à l'Université Paris Est et à l'École nationale des ponts et chaussées. Ses travaux portent sur l'évolution du travail dans les administrations.

Jeannot@enpc.fr

**BARRY GOODCHILD** est professeur à Sheffield Hallam University, au Royaume Uni ; ses travaux portent en particulier sur le logement social, la planification urbaine, domaines dans lesquels il développe systématiquement des comparaisons franco-britanniques.

B.J.Goodchild@shu.ac.uk

**PAUL HICKMAN** est chercheur au CRESR à Sheffield Hallam university, ses travaux portent en particulier sur la régénération urbaine, la participation des habitants et le marché du logement.