



# ETAT DES LIEUX ET ÉVOLUTION DES MÉTIERS URBAINS

RECHERCHE RÉALISÉE POUR LE  
SPP INTÉGRATION SOCIALE  
SERVICE POLITIQUE DES GRANDES VILLES



# ETAT DES LIEUX ET ÉVOLUTION DES MÉTIERS URBAINS

RECHERCHE RÉALISÉE POUR LE  
SPP INTÉGRATION SOCIALE  
SERVICE POLITIQUE DES GRANDES VILLES

Chercheurs : Liesbeth Van Parys, Nathanaël Bailly

Avec la collaboration d'Emmanuelle Petit et de Raphaël Darquenne

(Co-)promoteurs : Prof. dr. Abraham Franssen, Prof. dr. Christine Schaut, Prof. dr. Ludo Struyven

*Recherche réalisée pour le SPP Intégration Sociale - service Politique des grandes villes*

Février 2011

<b>1.</b>	<b>Introduction : cadre d'analyse et méthodes</b>	<b>9</b>
1.1	De l'émergence des politiques de la ville aux « nouveaux métiers de ville »	10
1.2	Le cadre d'analyse	11
1.3	La délimitation de la recherche	12
1.4	Les méthodes de recherche	12
1.5	Les objectifs de la recherche et la construction du rapport	13
<b>2.</b>	<b>Les subsides supra-locaux pour la politique urbaine et création des métiers de la ville</b>	<b>15</b>
2.1	Vers des villes durables avec l'utilisation d'actions coordonnées et intégrées et de (nouveaux) métiers de la ville	16
2.1.1	Le programme politique des grandes villes	16
2.1.2	Les autres subsides supra-locaux pour la politique des villes	17
2.2	Les opportunités et défis de la collaboration inter-gouvernementale	18
2.3	L'émergence des (nouvelles) fonctions urbaines	21
2.3.1	L'émergence, la transformation et le futur des fonctions urbaines	21
2.3.2	Fonctions urbaines et/ou métiers de la ville ?	21
2.3.3	Création d'emploi dans le cadre de la politique des grandes villes	24
<b>3.</b>	<b>L'état des lieux chiffré des métiers de la ville financés par la Politique des grandes villes</b>	<b>27</b>
3.1	La proportion de frais de personnel : tendance générale à la baisse	28
3.2	Des formations du personnel diversifiées en 2009	31
3.2.1	Le nombre d'emplois subsidiés, équivalents temps pleins et fonctions par ville	31
3.2.2	Les membres du personnel subsidiés font d'avantage que de l'intervention sociale et des actions de prévention	32
3.3	L'emploi temps plein avec un contrat à durée indéterminé : règle ou exception ?	38
3.3.1	Un statut de contractuel est la norme	38
3.3.2	La zone d'ombre entre « durée déterminée » et « durée indéterminée »	39
3.3.3	Le régime de temps de travail	39
3.3.4	Niveau identique pour un même emploi ?	40
3.4	La mise en place de mesures pour l'emploi : compression des coûts pour les employeurs ou levier d'action pour l'intégration socio-professionnelle ?	41

<b>4.</b>	<b>L’archipel des métiers de la ville : analyse de l’expérience des professionnels</b>	<b>45</b>
4.1	Les missions des « métiers de la ville »	46
4.1.1	Etablir des liens et mettre en lien	47
4.1.2	Prévenir	48
4.1.3	Réagir	48
4.1.4	S’insérer, insérer	49
4.1.5	Coordonner	50
4.1.6	Se rapprocher	50
4.2	Les territoires de référence et d’intervention des « métiers de la ville »	51
4.3	Quelles compétences pour les métiers de la ville ?	54
4.3.1	Le recrutement : « profil de la personne » plutôt que « profil de fonction »	54
4.3.2	Les compétences de terrain ou le terrain comme compétence	57
4.3.3	La formation	58
4.4	Les métiers de la ville et leurs relations avec les autres acteurs du champ	61
4.4.1	Les relations dans le champ de l’intervention sociale : « Excuse-moi, partenaire... »	62
4.4.2	Les relations avec la police : le risque de l’auxiliarisation	62
4.4.3	Les relations avec à la commune : « culture administrative » versus « logique de projet »	63
4.4.4	Les relations avec la population	64
<b>5.</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>67</b>
5.1	Conclusion	68
5.2	Recommandations	70
5.2.1	Le défi de l’affirmation de l’espace propre des métiers de la ville	70
5.2.2	Le défi de la gouvernance d’un programme multi-niveaux qui implique à la fois un programme fédéral et une mise en œuvre communale	71
5.2.3	Le défi de la gestion locale	72
5.2.4	Le défi de la professionnalisation des métiers de la ville	74
5.2.5	Le défi de l’insertion sociale et professionnelle des publics précaires dans le cadre des métiers de la ville.	76
5.2.6	Le défi de la transition vers une éventuelle régionalisation du programme fédéral des contrats de ville	78
	<b>Bibliographie</b>	<b>80</b>

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 2.1	Aperçu des 17 villes et communes partenaires actuelles du programme Politique des grandes villes	17
Tableau 2.2	Aperçu des programmes supra-locaux pour la politique des (grandes) villes	19
Tableau 3.1	Pourcentage de frais de personnel budgété par les villes et communes entre 2000 et 2009 dans le cadre du programme Politique des grandes villes	29
Tableau 3.2	Nombre de personnes et ETP mis à l'emploi au moyen du budget PGV par commune en 2009	32
Tableau 3.3	Aperçu du nombre de fonctions par ville/commune et par domaine politique en 2009 (2010, pour Bruxelles)	34
Tableau 3.4	Aperçu du statut des membres du personnel par ville en 2009	38
Tableau 3.5	Aperçu des types de contrats des membres du personnel par ville en 2009	39
Tableau 3.6	Aperçu du régime de temps de travail des membres du personnel par ville en 2009	40
Tableau 3.7	Aperçu des niveaux des membres du personnel par ville en 2009	40
Tableau 3.8	Aperçu des recours aux mesures pour l'emploi (type et nombre) par ville/commune en 2009 (2010 dans le cas de Bruxelles)	42

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1.1	Le cadre d'analyse de la recherche	12
Figure 3.1	Graphique reprenant les pourcentages alloués en frais de personnel par les villes et communes dans le cadre de la Politique des grandes villes (2000-2009) - par région	30
Figure 4.1	Le système d'action locale	61

## **LISTE DES BOX**

Box 1	Un métier de la ville ou une fonction urbaine ?	23
Box 2	Zoom : Le métier de gardien de la paix	52
Box 3	Zoom : le métier de médiateur social	59
Box 4	Zoom : le métier de coordinateur	65
Box 5	Focus sur BRAVVO	73
Box 6	Focus sur Werkhaven	77
Box 7	Zoom sur Rotterdam	78

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

ACS / GESCO	Agents contractuels subventionnés / gesubsidieerde contractuelen (Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
APE	Aides à la Promotion de l'Emploi (Wallonie)
art. 60	Article 60 (CPAS)
BHG/RBC	Brussels Hoofdstedelijk Gewest / Région de Bruxelles-Capitale
GESCO	Gesubsidieerde contractuele (Vlaanderen) (contractuels subsidiés, Flandres)
HRM/GRH	Humanresourcesmanagement / gestion des ressources humaines
PGSB/PPGV	Programma Grootstedenbeleid / programme Politique des grandes villes
MAG	Methode van de analyse in groep / méthode d'analyse en groupe
PTP	Programme de Transition Professionnelle (Wallonie)
SHW	Straathoekwerker (éducateur de rue)
VTE/ETP	Voltijdse equivalenten / équivalents temps plein
WEP(+)	Werkervaringsproject (Vlaanderen) (projet expérience de travail, Flandres)



## AVANT-PROPOS

Par Michel Daerden, Ministre en charge des Grandes Villes

*Dans le contexte des contrats de ville durable du Programme fédéral Politique des grandes villes, les villes et communes bénéficiaires sont amenées à mettre en place des initiatives pour lesquelles elles engagent du personnel. Leur travail relève typiquement de problématiques urbaines. Beaucoup d'emplois peuvent donc être considéré comme des métiers urbains. Aujourd'hui, environ 570 emplois sont subsidiés dans le cadre des contrats de ville durable.*

*Une journée thématique portant sur les « Métiers urbains » a été organisée par le Service Politique des grandes villes le 15 juin 2009 à Charleroi. Il est ressorti de cette journée d'étude, l'intérêt de se pencher sur l'évolution et l'état des lieux des métiers urbains. La Politique des grandes villes a souhaité donc mettre en place une recherche afin d'approfondir cette thématique.*

*La recherche porte sur l'évolution et l'état des lieux quantitatif et qualitatif des métiers urbains dans les 17 régions urbaines belges.*

*Les questions relatives à la matière sont nombreuses : Existe-t-il un référentiel de fonctions des métiers urbains ? Ou encore un référentiel de compétence comprenant les compétences techniques et le savoir-être des personnes engagées ? Est-il facile de faire correspondre le profil de fonction recherché aux personnes disponibles sur le marché de l'emploi ? Qu'en est-il du suivi, de la formation du personnel concerné ? Quelles sont les perspectives professionnelles de ces personnes ? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques en Belgique, à l'étranger ? Comment ces métiers sont-ils considérés par la société, le quartier ?*

*Les chercheurs ont tenté de trouver des réponses aux différentes questions. Il est cependant évident que les meilleurs acteurs pour y répondre restent les travailleurs eux-mêmes. C'est pourquoi, nous avons souhaité leur laisser la part belle à travers des analyses en groupe et la mise en lumière de bonnes pratiques.*

*Ce travail aura également eu le mérite de mettre en lumière la niche d'emplois que sont les métiers urbains et par conséquent de reconnaître la qualité et l'importance de toutes ces femmes et ces hommes qui travaillent quotidiennement à rendre la ville plus accessible et agréable à tous.*

*Dès lors, je souhaite que les différentes instances politiques ainsi que les décideurs puisent leur inspiration dans cette recherche afin de reconnaître réellement les spécificités de ces emplois urbains et de les rendre plus durables. Dans un futur proche, les recommandations qui clôturent cette recherche pourront également servir de source d'inspiration.*

Bonne lecture !







## I. INTRODUCTION : CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODES

Mercredi 19 janvier 2011 au JT de la RTBF, un nouveau reportage sur les « milliers d'emplois d'agents de prévention » menacés. En cause, une nouvelle fois, l'incertitude relative à la poursuite du financement fédéral des programmes « Politique des grandes villes » et des emplois qu'ils assurent. Les communes se demandent si elles doivent donner les préavis de licenciement. Et pourtant, « il s'agit de fonctions bien utiles ». « Ils sont les yeux de la ville » affirme le journaliste. Suit le témoignage d'une petite vieille : « *heureusement qu'ils sont là, c'est rassurant* ».

Témoignages de gardiens de parc, qui ont revêtu une vareuse orange fluo « gardiens de la paix » par-dessus leur costume vert. On les voit inspecter une plaine de jeux, ramassant des tessons de bouteilles dans le bac à sable des bambins.

Témoignage d'un responsable d'équipe : « *Les personnes sont motivées ; elles aiment leur métier, mais c'est vrai qu'à force de ne pas savoir quel sera leur sort, c'est décourageant* ».

Témoignage d'une éducatrice de rue : « *Nous travaillons avec des personnes en précarité et nous sommes nous-mêmes précarisés* ».

Conclusion du journaliste : Entre la rue de la Loi et la loi de la rue, il y a un gouffre.

### I.1 DE L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES DE LA VILLE AUX « NOUVEAUX MÉTIERS DE VILLE »

La nouvelle question sociale émerge dans les années 80 et surtout 90. Elle se traduit par un chômage massif, par la précarisation des salariés, par la désaffiliation des plus faibles et par la présence d'« inutiles au monde ». Elle se marquerait de manière visible dans les quartiers populaires et urbains par un renforcement des ségrégations sociales et spatiales, par la multiplication des errances et des solitudes urbaines, par les difficultés de cohabitation et par la production de multiples insécurités aux contours protéiformes.

Les contrats de sécurité, les contrats de quartier, les projets de cohésion sociale, les Plans sociaux intégrés, les quartiers d'initiative, les zones d'initiative privilégiées/quartiers d'initiatives [ZIP/QI], les Stedenfonds et la politique fédérale des grandes villes constituent une des réponses politiques à cette urbanisation de la question sociale (Schaut, 2007). Ces dispositifs poursuivent, avec des tonalités différentes, trois objectifs :

- l'amélioration de la sécurité et/ou du sentiment de sécurité
- l'amélioration de la qualité du vivre ensemble entre les habitants
- le renouveau urbain dans les quartiers et communes urbaines défavorisées.

Les différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communal) et différents domaines de compétence (Intérieur, Intégration sociale, ...) sont impliqués dans la conception et le financement de ces dispositifs que l'on appelle politiques de la ville. Celles-ci traduisent des évolutions vers une action publique territorialisée au niveau local. Elles transforment structurellement et culturellement le cadre et les modalités d'intervention des acteurs de la ville et génèrent la mise en place de « nouvelles » fonctions qui sont, par plusieurs observateurs<sup>1</sup> qualifiées de « nouveaux métiers de la ville ». Ils sont gardiens de la paix, mé-

<sup>1</sup> Voir en particulier SMEETS Sybille (2006), Nouveaux uniformes et Etat social actif : vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique ? Thèse en criminologie, Faculté de Droit, Université libre de Bruxelles.

diateurs, éducateurs de rue, facilitateurs de participation, psychologues mobiles, dépanneurs de quartier... Certains sont dits peu qualifiés, d'autres sont très spécialisés. D'emblée, on doit encore souligner la grande variété des tâches (développement social de quartier, éducation, prévention, alphabétisation, sécurisation, accompagnement juridique, psychologique et des primo-arrivants, aide aux personnes surendettées, intervention technique sur le bâti ou les espaces publics, insertion socio-économique, environnement, etc...) et des lieux d'intervention de l'activité (espace public, marché, parcs, noyaux commerciaux, logements sociaux, salles de sport, maisons de jeunes ou de quartier, espaces citoyens ou culturels, services décentralisés, CPAS, à domicile, etc...).

Que sont ces « nouveaux » métiers de la ville ? Combien sont-ils ? Quels sont leurs statuts et leurs carrières ? Comment se construisent ces « nouvelles » fonctions urbaines ? Comment se définissent les travailleurs qui les occupent ? Comment construisent-ils leur identité professionnelle ? Quelles sont les tensions auxquelles ils sont confrontés ? Quel est le contenu de leur travail ? Quel sens lui donnent-ils ? Quelle place prennent-ils par rapport aux acteurs installés et aux fonctions plus classiques ? Quelles sont les pratiques intéressantes ? Bref, quels sont les différents enjeux liés à la construction et à la mise en œuvre des métiers de la ville aujourd'hui en Belgique ? Autant de questions auxquelles ce rapport tente d'apporter des réponses les plus précises possibles. En effet, s'il existe déjà une littérature au sujet des métiers de la ville, de nombreuses zones de flou, y compris en termes de chiffres, subsistent. Ce rapport entend les soulever.

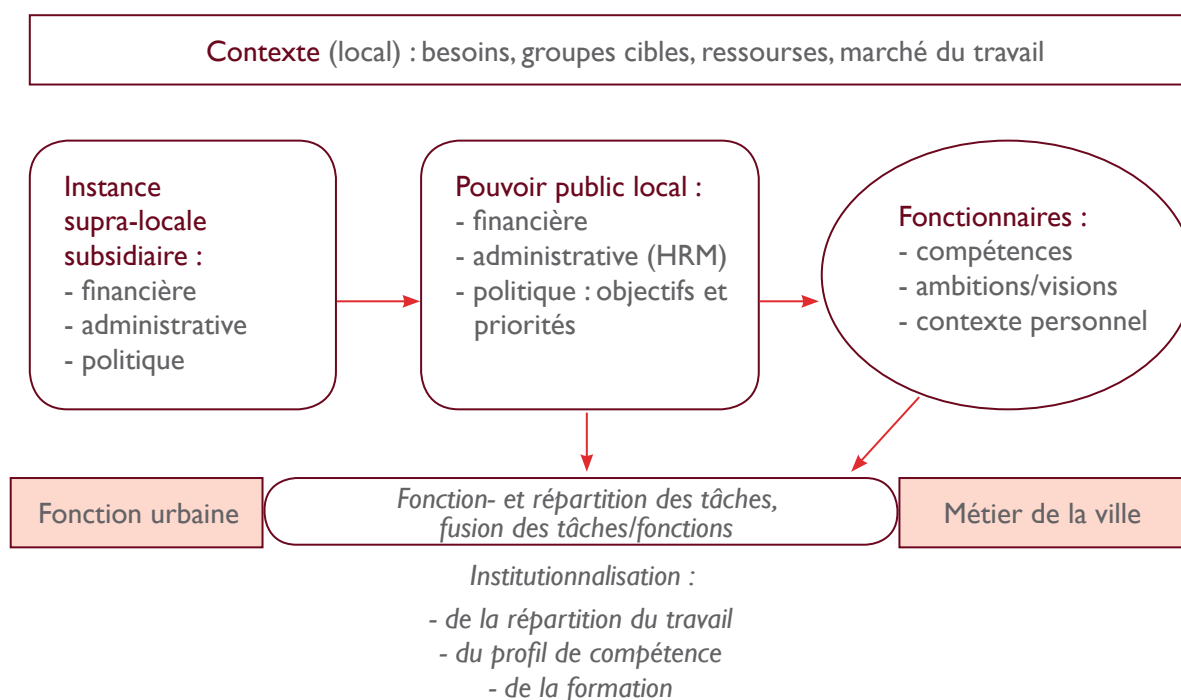
## **1.2 LE CADRE D'ANALYSE**

L'état des lieux des métiers de la ville est analysé sous trois angles : micro (les fonctions urbaines individuelles), méso (le contexte local au sein duquel ces fonctions sont créées) et macro (le contexte supra-local). Les facteurs suivants influencent la création et la transformation des fonctions urbaines en de nouvelles fonctions et/ou métiers de la ville :

- Les instances subsidiaires supra-locales : elles déterminent les objectifs stratégiques minimaux (et éventuellement opérationnels) du programme ainsi que l'étendue des moyens alloués. Ainsi, elles déterminent la liberté des choix et les priorités des autorités locales lors de la description de la politique- et des fonctions urbaines.
- Les autorités publiques locales occupent une position centrale : elles déterminent quelles fonctions sont créées et maintenues. En outre, elles déterminent - dans un cadre légal - les conditions de travail des fonctionnaires par le biais la gestion des ressources humaines et des choix d'organisation du travail.
- Enfin, les fonctionnaires déterminent, dans une certaine mesure, eux-mêmes la manière dont le/ ou dans quelle mesure) ces fonctions évoluent et sont définies conjointement par l'espace discrétionnaire, les visions, les compétences, les ambitions ainsi que les situations personnelles des fonctionnaires.

Enfin, il ne faut pas oublier l'influence du contexte (local) : les fonctions ainsi que le pouvoir public qui les crée sont déterminés conjointement par les priorités et moyens supra-locaux, les besoins et moyens locaux ainsi que par la situation socio-économique générale.

**Figure 1.1** Le cadre d'analyse de la recherche



### 1.3 LA DÉLIMITATION DE LA RECHERCHE

Cette recherche vise avant tout à dresser, pour l'année 2009<sup>2</sup>, le portrait des métiers de la ville, subventionnés par la Politique des grandes villes ou, plus précisément, les contrats liant 17 villes au pouvoir fédéral. Cependant, afin de complexifier l'analyse en saisissant le contexte institutionnel et temporel, d'autres dispositifs proches sont eux aussi pris en compte ainsi que l'aspect temporel qui permet d'en saisir les évolutions.

Ce travail de recueil de données quantitatives et qualitatives n'a pas été de tout repos. Certaines villes, sans doute échaudées par le manque de perspective politique du dispositif « politique des grandes villes » ou ne disposant pas d'assez de temps pour le faire, n'ont pas désiré collaborer à la recherche. Elles sont au nombre de 4. Les données ne sont donc pas complètes malgré les rappels incessants des chercheurs.

### 1.4 LES MÉTHODES DE RECHERCHE

On l'a dit déjà, hormis une lecture attentive de la littérature scientifique et des documents administratifs pertinents, la recherche s'est construite autour d'une analyse quantitative, sur laquelle repose la deuxième partie du rapport, et d'une analyse qualitative structurant les autres parties du rapport. Plus précisément, un questionnaire a été envoyé aux coordinateurs de chacune des 17 villes, il visait à connaître les noms des métiers de la ville, leurs tâches, leurs statuts, les types de contrats, les niveaux de qualification, les temps de travail et le recours aux mesures d'emploi. Ensuite, dans une démarche qualitative, ont été organisés des entretiens tant individuels que collectifs avec des coordinateurs locaux, des coordinateurs de projets

et des travailleurs de terrain, au travers de focus groupe et d'analyses en groupe<sup>3</sup> effectués dans les trois régions du pays. Il s'agissait au travers de ces derniers non seulement de donner la parole aux travailleurs de l'urbain à propos de leurs pratiques, de leurs points de vue et des propositions sur l'avenir des politiques urbaines mais aussi, en les faisant se rencontrer, de les accompagner, même temporairement, dans la construction de leur identité professionnelle.

## **1.5 LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE ET LA CONSTRUCTION DU RAPPORT**

La recherche portant sur l'évolution et l'état des lieux des métiers de la ville, financée dans le cadre du programme Politique des grandes villes, poursuit différents objectifs :

- Contextualisation (Chapitre 1) : l'état des lieux actuel des fonctions urbaines dans le cadre du programme Politique des grandes villes ne peut être correctement appréhendé qu'après avoir ébauché le contexte, plus large, dans lequel ces fonctions ont été créées. Le PPGV doit être resitué dans son contexte historique et être positionné par rapport aux autres programmes supra-locaux de politique urbaine. Par ailleurs, nous examinerons la littérature consacrée aux métiers de la ville afin de formuler quelques hypothèses sur ces métiers dans le contexte de la Politique des grandes villes.
- Etat des lieux (Chapitre 2) : l'objectif principal de la recherche est d'établir un état des lieux des fonctions qui, à l'heure actuelle, sont financées au moyen des ressources du PPGV. Nous chercherons à répondre aux questions suivantes : combien d'emplois et de fonctions ont-ils été et sont encore financés par le PPGV au sein des différentes villes et communes ? Quels sont les statuts, les types de contrats, les niveaux et les régimes de temps de travail des postes financés ? Dans quelle mesure les mesures pour l'emploi ont-elles été mises à profit et au sein de quels domaines politiques ?
- Dans le troisième chapitre intitulé « L'archipel des métiers de la ville », nous analyserons la construction des rôles et des identités professionnelles des métiers de la ville. A partir de la prise en compte de l'expérience de terrain des différentes catégories d'agents des métiers de la ville, il s'agit de définir ces « nouveaux métiers », d'en saisir les spécificités, de comprendre la nature de leurs rapports avec la commune, la police, les autres dispositifs publics travaillant sur les mêmes territoires. Nous effectuerons un zoom sur trois métiers emblématiques : celui de « gardien de la paix », celui de « médiateur » et celui de « coordinateur ».
- Recommandations (Chapitre 4) : les conclusions de notre recherche sont finalement traduites en recommandations portant sur les différents aspects de la politique et de la gestion des fonctions urbaines et à l'égard des différents niveaux politiques concernés.

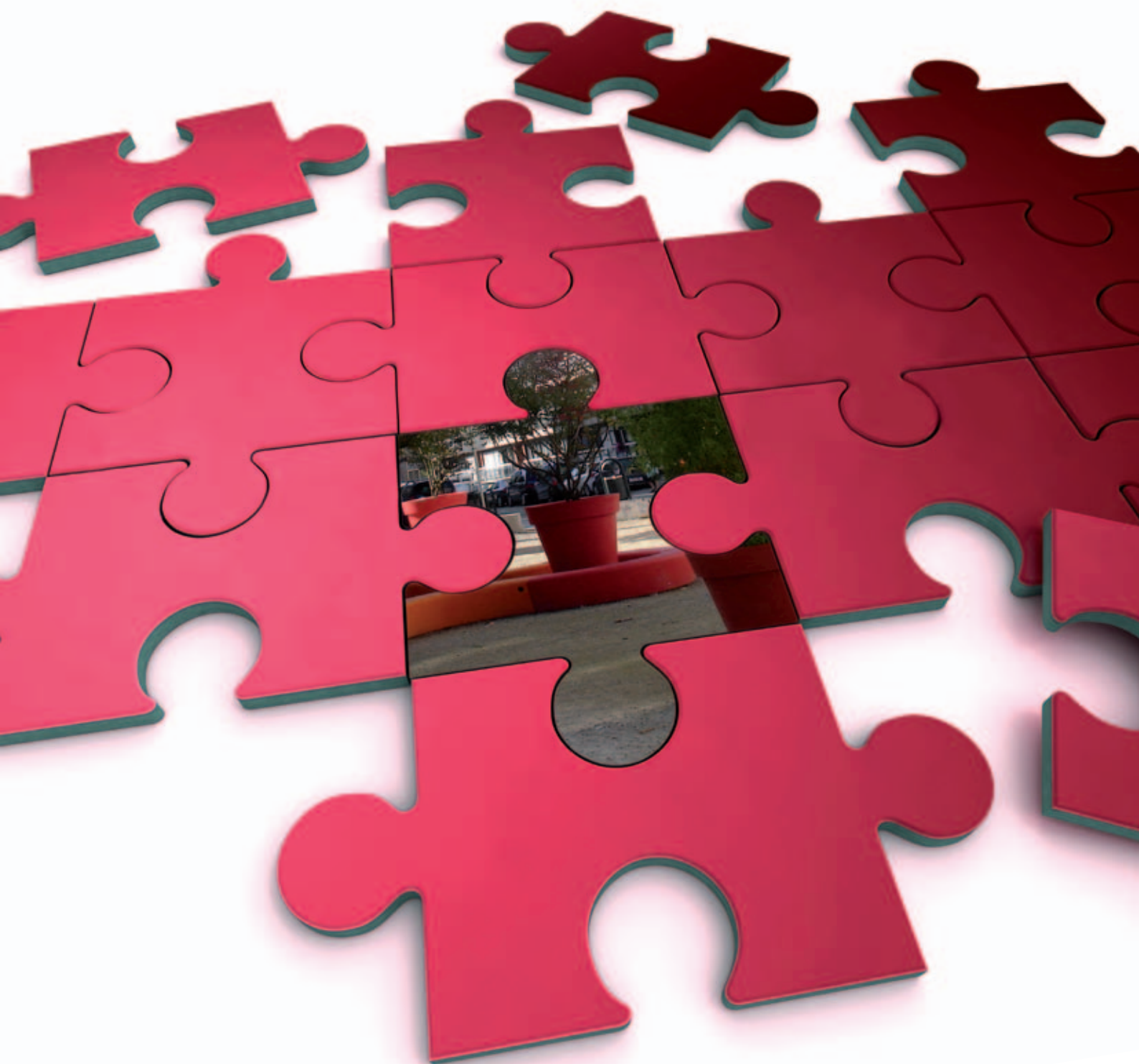
Avant d'aller plus loin, nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui occupent ces nouveaux métiers de la ville, des coordinateurs, des travailleurs de rue, des éducateurs, des gardiens de la paix ... et qui nous ont accordé de leur temps, malgré des horaires souvent compressés et malgré aussi un contexte politique précaire. Merci aussi à l'Administration de la Politique des grandes villes, toujours soucieuse de nous aider et de nous prêter main-forte. Merci enfin aux membres du comité d'accompagnement pour leurs propositions constructives.

---

3 Van Campenhoudt L., Chaumont J.-M. & Franssen A. (2005), La méthode d'analyse en groupe. Application aux phénomènes sociaux, Paris, Editions DUNOD.



LES SUBSIDES SUPRA-LOCAUX POUR LA POLITIQUE  
URBAINE ET CRÉATION DES MÉTIERS DE LA VILLE





## 2.

# LES SUBSIDES SUPRA-LOCAUX POUR LA POLITIQUE URBAINE ET CRÉATION DES MÉTIERS DE LA VILLE

### 2.1

## VERS DES VILLES DURABLES AVEC L'UTILISATION D'ACTIONS COORDONNÉES ET INTÉGRÉES ET DE (NOUVEAUX) MÉTIERS DE LA VILLE

Avec la crise économique des années '70, l'industrie économique, caractérisée par la production de masse, est mise sous pression. En découle le passage d'un modèle de production et de consommation fordistes à un modèle post-fordiste basé sur la mondialisation, la flexibilité et sur une économie de service (Jessop, 1994). Les entreprises s'organisent en réseaux, se concentrant sur leurs activités de base tout en déléguant leurs autres activités. Lorsqu'une rentabilité plus importante peut être obtenue ailleurs, elles n'hésitent pas à se délocaliser. Les régions urbaines font face à une concurrence accrue et mondiale (Boudry et al., 2003). D'une part, les villes peuvent former des pôles d'attraction pour ces nouvelles activités économiques ainsi que pour les postes de travail en découlant, d'autre part, elles sont confrontées à la concentration, dans la ville, de groupes sociaux ayant des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail de l'économie post-fordiste. Cela conduit à une dualisation. Les villes sont encore confrontées à une autre conséquence importante de la mondialisation : la migration accrue modifie fondamentalement la démographie des villes (Kesteloot et al., 2007). Cela ne fait qu'accroître les problématiques d'exclusion sociale et de chômage au sein des villes, problèmes souvent spécifiques à certains quartiers.

Dans ce contexte de mondialisation, les villes conservent néanmoins une position importante. Les caractéristiques socio-économiques et culturelles déterminent, en effet, la position concurrentielle des villes dans un contexte global (par exemple, Cooke et al., 1992). Ce phénomène est appelé le « paradoxe global-local » (Swyngedouw, 1997). L'on prend conscience qu'il faut miser sur une politique d'aménagement du territoire, aussi bien au niveau de la ville qu'au niveau du quartier (voir, par exemple Moulaert et al., 2010). Ce phénomène est aussi souvent observé dans quartiers spécifiques.

Les défis auxquels les villes sont confrontées n'ont pas échappés aux pouvoirs supra-locaux. Depuis les années '90, l'on peut observer, en Belgique, un regain d'intérêt de ces autorités pour les agglomérations en tant que nouveaux territoires pour l'exercice de leur politique. En découlent divers programmes de politique urbaine. Au niveau Européen, cette attention pour les villes et leurs quartiers défavorisés a donné lieu, en 2007, à la rédaction de la Charte de Leipzig.

### 2.1.1 LE PROGRAMME POLITIQUE DES GRANDES VILLES

Avec l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999, le pouvoir public fédéral a décidé de donner les moyens nécessaires aux autorités locales pour inverser la spirale négative des quartiers en déclin (chômage, précarité, exclusion sociale, viabilité, ...). En résulte la mise en place du programme de soutien Politique des grandes villes (PPGV). La relation entre les autorités fédérales et locales est de nature contractuelle : ces dernières sont responsables de la définition d'objectifs (opérationnels) de la politique des villes ainsi que de la mise en œuvre des projets nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Les pouvoirs publics fédéraux en définissent les grandes lignes directrices.

Pour 2009, ces lignes directrices sont les suivantes (SPP intégration sociale, 2009) :

- Les objectifs opérationnels doivent s'inscrire dans au moins l'un des trois *objectifs stratégiques* préétablis suivants :
  1. promouvoir la cohésion sociale dans les quartiers « défavorisés » ;
  2. diminuer l'empreinte écologique ;
  3. favoriser le rayonnement de la ville et l'interaction entre les villes.

- Quelques *principes de base* doivent être respectés :
  1. égalité entre hommes et femmes ;
  2. diversité et inter-culturalité ;
  3. participation ;
  4. insertion socioprofessionnelle
- Le programme doit remplir certaines *conditions* :
  1. approche intégrée ;
  2. bonne gouvernance ;
  3. au moins 40% du budget doit être consacré à des investissements visibles et durables.

Le PPGV a subi quelques modifications fondamentales depuis son élaboration :

- Le nombre de *villes et communes* pouvant bénéficier d'une contribution du PPGV a été étendu en cours de route. Il s'agissait initialement uniquement des centres urbains les plus importants : Anvers, Gand, Liège, Charleroi ainsi que de l'agglomération Bruxelloise. En 2005, la liste actuelle (Tableau 2.1) a été établie sur base d'une série d'indicateurs et de critères quantifiables.
- En 2005, un système pluriannuel est mis en place en remplacement du système de contrats annuels en vigueur auparavant. En raison de l'insécurité engendrée par la réforme imminente de l'état, cette nouvelle approche n'a pas été poursuivie après 2007. Les contrats ont cependant été prolongés chaque année. En 2010, il a été - tardivement - décidé de ne plus financer que les projets existants et, donc, de ne plus inclure de nouveaux projets dans le programme.
- Les contrats ont encore subi d'autres changements. En 2005, en plus des « contrats villes » existants, un « contrat logement » a été introduit. En 2009, ces contrats ont été fusionnés pour donner lieu aux « contrats villes durables ».

**Tableau 2.1** Aperçu des 17 villes et communes partenaires actuelles du programme Politique des grandes villes

Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
<b>Anderlecht</b>	Anvers	Charleroi
<b>Bruxelles-ville</b>	Gand	La Louvière
<b>Schaerbeek</b>	Malines	Liège
<b>Saint-Gilles</b>	Ostende	Mons
<b>Molenbeek</b>	Saint-Nicolas	Seraing
<b>Saint-Josse-ten-Noode</b>		
<b>Forest</b>		

## 2.1.2 LES AUTRES SUBSIDES SUPRA-LOCAUX POUR LA POLITIQUE DES VILLES

Le PPGV n'est pas le seul programme de subsides supra-local pour la politique des villes. Le Ministère des Affaires Intérieures a développé une forme de subside donnant aux autorités locales la possibilité d'augmenter la sécurité à un niveau local. Les Régions sont également intervenues par la mise en place d'une série de programmes permettant aux villes et communes de développer les leviers nécessaires à la réalisation des objectifs régionaux. Il est important de replacer le PPGV dans le contexte de ces autres subsides. En effet, ce programme, qui existe depuis une dizaine d'années, a donné lieu à des tensions, non seulement, entre les différents ministères au niveau fédéral mais aussi entre les autorités fédérales et régionales quant aux compétences respectives. Ainsi, certaines fonctions faisant clairement partie du domaine de la sécurité ont été intégrées dans le plan Stratégique de Sécurité et de Prévention. La Prévention sous la forme de « trajets de soins » est, quant à elle, passée du PSSP aux régions. Dans le domaine du logement, il a également fallu distinguer les matières faisant partie du PPGV de celles relevant plutôt des compétences

régionales. Cela explique d'ailleurs en partie, pourquoi certaines fonctions traditionnellement financées par les ressources du PPGV ont disparu des contrats alors que d'autres fonctions y ont été ajoutées. Une analyse plus approfondie des différents subsides supra-locaux ne faisant pas partie du cadre de la présente étude, nous ne nous attarderons pas sur une description exhaustive de ces derniers. Le lecteur intéressé trouvera toutefois les caractéristiques les plus importantes de chacun de ces programmes dans le Tableau 2.2 ci-après.

## **2.2 LES OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DE LA COLLABORATION INTER-GOUVERNEMENTALE**

Les programmes tels que le PPGV, le plan de Stratégique de Sécurité et de Prévention et le Stedenfonds (Fonds des villes) créent un nouveau type de relation entre les autorités supra-locales et locales, relation que l'on pourrait considérer comme une forme de *collaboration inter-gouvernementale*. En fonction de l'importance du pouvoir central exercé sur les autorités locales, l'on parlera « d'autonomie relative » (degré d'autonomie minimale), « d'interaction » ou « de subordination » (degré d'autonomie maximale) (Stoker, 1991 ; Wayenberg, 2004). Dans le cadre du PPGV, l'on se référera au modèle « d'interaction ». L'autorité fédérale dispose d'un niveau de pouvoir relativement important parce qu'elle est en charge de l'allocation des ressources aux pouvoirs locaux. D'autre part, les autorités locales ont leur mot à dire quant à l'utilisation de ces ressources. Grâce à une concertation entre les deux niveaux de pouvoir, un plan commun a pu être établi de manière contractuelle (§2.1.1).

Les autorités locales ne sont pas uniquement liées au PPGV mais sont également tenues par une collaboration intergouvernementale avec d'autres ministères régionaux et fédéraux. Elles doivent, dès lors, implémenter cette politique fragmentée au niveau local. Les autorités locales bénéficient d'un certain degré d'autonomie mais elles doivent, par ailleurs, faire face à un défi de taille : la conciliation des exigences légales, des objectifs politiques ainsi que du suivi administratif des différents programmes supra-locaux.

Les lignes directrices du PPGV de 2009 (SPP Intégration sociale, 2009) indiquent dans quelle mesure l'administration du PPGV est consciente de ce défi. Les autorités locales sont supposées mettre en œuvre le principe de « good (urban) governance », c'est à dire, une approche intégrée et participative. Les villes et communes doivent, en effet, veiller à ce que, dans leur contenu, les politiques urbaines des différentes autorités supra-locales se renforcent. Le PPGV fédéral doit ici plutôt être considéré comme complémentaire. En outre, au niveau organisationnel, les villes et communes sont tenues de faire un bon usage des forums rassemblant les différents acteurs impliqués.

**Tableau 2.2** Aperçu des programmes supra-locaux pour la politique des (grandes) villes

Niveau politique	Programme	Date de création	Nombre de communes financées	Budget	Durée	Objectifs	Niveau d'intervention
<b>Fédéral</b>	Programme Politique des grandes villes (« contrat ville durable »)	1999	17 villes et communes	En 2005-2007 (contrats de ville) : € 28.652.000	2009	5 Objectifs stratégiques : 1) Développement intégré des quartiers 2) Mise à l'emploi 3) Cohésion sociale 4) Santé 5) Logement	Ville + quartier
	Contrats Stratégiques de Sécurité et de Prévention	2007 (1er précurseur : 1994, contrats de sécurité et contrats de prévention)	102 villes et communes	En 2007-2010 : annuellement € 35.042.350	2007-2010	Prévenir, mettre en lumière et diminuer 15 phénomènes et sentiments d'insécurité	Ville
	Fonds van de Europese Toppen (Fonds des sommets européens)	2002	19 communes de la RBC	€ 25 millions par an	Annuel	1) Renforcement des zones de police 2) Prévention de la criminalité	Ville + quartier
<b>Régional</b>	Fonds des villes (Flandre)	2003 (1er précurseur : 1996, Fonds d'impulsion sociale)	13 villes et commission communautaire flamande	En 2003 : € 100 607 001 par an (indexé annuellement d'un pourcentage d'évolution)	4 ans Actuellement : 2008-2013	1) Augmenter la viabilité 2) Lutter contre la dualisation 3) Augmenter la qualité de la gestion démocratique	Ville + quartier
	Plan local de prévention et de proximité 2009 (RBC)	2009 (précédemment : plan de sécurité et contrats de sécurité et de prévention)	19 communes de Bruxelles de la RBC à l'exception d'Ixelles	€ 14 832 172	2009	1) Médiation 2) Lutte contre le décrochage scolaire 3) Travail de rue 4) Visibilité dans les lieux publics 5) Lutte contre la dépendance à la drogue	Ville + quartier

**Tableau 2.2** Aperçu des programmes supra-locaux pour la politique des (grandes) villes

Niveau politique	Programme	Date de création	Nombre de communes financées	Budget	Durée	Objectifs	Niveau d'intervention
Régional (suite)	Contrats de quartier (RBC)	1994	4 à 5 quartiers par tour	min. € 14 millions par contrat	1+4 ans, actuellement 2008-2011	Lutter contre la dualisation spatiale et socio-économique entre les quartiers	Quartier
	Zones d'initiatives privilégiées - quartiers d'initiatives (ZIP-QI)	1994	53 communes (en janvier 2009)	37 000 par an par opération (en 2002)	5 ans	4 Fonctions : 1) Redynamiser le tissu économique 2) Valoriser les fonctions culturelles 3) Réinsérer socialement et professionnellement les habitants les plus démunis 4) Rénover physiquement bâtiments et espaces publics	Quartier
	Plan de Cohésion Sociale (Wallon)	2009 (précurseur : 2003, Plan de Prévention et de Proximité)	148 communes	€ 20 millions par an	5 ans : actuellement 2009-2013	4 Axes prioritaires : 1) Insertion socioprofessionnelle 2) Accès à un logement décent 3) Accès à la santé et le traitement des assuétudes 4) Retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels	Ville + quartier

## **2.3 L'ÉMERGENCE DES (NOUVELLES) FONCTIONS URBAINES**

### **2.3.1 L'ÉMERGENCE, LA TRANSFORMATION ET LE FUTUR DES FONCTIONS URBAINES**

L'apparition des métiers de la ville est décrite dans la littérature française (métiers urbains, métiers de ville).<sup>4</sup> Les métiers de la ville sont vraisemblablement apparus durant la crise des méthodes d'interventions classiques et des services sociaux. Les professionnels de la politique sociale remettent alors en question l'efficacité de leur fonctionnement ainsi que l'adéquation entre leurs services et les utilisateurs (Estébe, 1998). Les villes sont, en outre, confrontées à de nouveaux défis sociaux (§2.1). En résulte le transfert de la politique urbaine à un niveau local et, par là même, la territorialisation du travail social (Sipp & Blanc, 2000, 8 ; §1). Une évolution similaire voit le jour en Belgique. La mise en place de programmes supra-locaux pour la politique urbaine durant les années '90 donne lieu à une prolifération des « fonctions urbaines » subsidiées à un niveau local.

Ces fonctions urbaines devaient, dans un premier temps, s'attaquer aux problèmes sociaux. Avec la reformulation de la question sociale en une interrogation, avant tout, urbaine (Schaut, 2001, 68 ; voir aussi §2.1), une certaine « territorialisation » de l'action sociale voit le jour (Ravon, 2001). Un certain nombre de fonctions dans le domaine de la sécurité apparaissent également (Smeets, 2005). Selon Rea (2007), cette dichotomie est devenue, en partie, désuète. L'auteur identifie un nouveau domaine d'intervention hybride, à cheval entre « action sociale » et « action pénale ». La logique politique sous-jacente est la suivante : la pacification urbaine ne peut être obtenue que par une action conjointe au niveau de la sécurité et au niveau de l'amélioration de la viabilité, avec, entre autres, comme leviers d'actions, les interventions sociales ainsi que la réhabilitation urbaine.

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que les fonctions émergeant dans le cadre de la politique urbaine ne sont pas nécessairement nouvelles dans le sens où elles auraient été créées ex nihilo. Selon Sipp & Blanc (2000, 4), il s'agirait plutôt de fonctions et professions préexistantes ayant toutefois subi divers changements sous l'impulsion de la politique urbaine. Prenons, pour exemple, la transformation (potentielle) des fonctions de médiateur et de travailleur de rue induite par l'*hybridation* des politiques sociales et de sécurité. La *sectorialisation* de l'action sociale (territorialisée) a, quant à elle, donné lieu à la modification d'autres fonctions (Ravon, 2001, 70). L'auteur fait référence à l'apparition d'une différenciation des publics en difficulté (par exemple, les jeunes ou les délinquants) ou à celle des espaces « fragilisés » (par exemple, les logements sociaux, les transports publics, les parcs, ...). Enfin, les fonctions peuvent subir des modifications résultant des attentes des partenaires ou des supérieurs ou encore de l'engagement personnel (Ravon, 2001, 73-74).

### **2.3.2 FONCTIONS URBAINES ET/OU MÉTIERS DE LA VILLE ?**

Faut-il considérer les métiers de la ville comme des métiers à part entière ou comme des fonctions ? Dans la littérature, cette question fait débat. Il convient d'analyser cela à la lumière du constat selon lequel les métiers de la ville se targuent d'une connaissance et de pratiques d'un ou plusieurs métiers (sociaux) existants (Sipp & Blanc, 2000, 9). L'on peut s'interroger sur la légitimité professionnelle des métiers de la ville en raison de la précarité de ces fonctions (ibid.) :

- Le statut est précaire.
- Ils sont définis dans les limites de métiers établis, tels que la police, le travailleur social ou encore le surveillant.
- La finalité et les méthodes de ces fonctions sont relativement floues et doivent donc être développées sur le terrain.

---

4 La publication 3 (1998) de la Revue ESPRIT, intitulé « A quoi sert le travail social ? Chômage, précarité, insertion : la nouvelle donne. Anciennes professions, nouveaux métiers. De la tutelle à la médiation » fait figure de référence. Divers auteurs y mettent en lumière les changements du travail social (urbain).

Selon Ravon, ces caractéristiques sont surtout liées à une catégorie spécifique de fonctions, à savoir, « les fonctions de proximité ». Pour l'auteur, ces fonctions sont orientées vers la médiation, le contact avec le public, la conciliation, la régulation sociale, le soutien, l'accompagnement et la prévention. Il s'agit, entre autres, de « femmes-relais », d'assistants-formateurs ainsi que d'agents de prévention et de sécurité. Selon l'auteur, cela provient du fait que l'autorité urbaine tente de concilier deux objectifs : d'une part, la prise en charge de problèmes urbains et, d'autre part, la gestion de la problématique du chômage dans les villes. Les personnes exécutant des fonctions de proximités sont également principalement recrutées en raison de leur appartenance à un groupe en situation précaire (demandeur d'emploi, jeunes, femmes, allochtones, ...). Leurs compétences formelles acquises sont, par conséquent, d'une importance secondaire, ce qui va à l'encontre d'une certaine professionnalisation.

Ces fonctions peuvent encore faire l'enjeu d'une autre problématique : elles doivent être définies, comme abordé plus haut, par rapport à d'autres fonctions déjà bien établies telles que la police, les travailleurs sociaux ou les surveillants. La frontière entre ces fonctions étant ténue, la neutralité de ces travailleurs par rapport au public auquel ils s'identifient peut être mise à mal, par exemple, lorsqu'un agent de prévention est considéré comme le « bras droit » de la police.

Outre leur statut et leur degré de professionnalisation, les fonctions peuvent aussi différer selon le domaine politique dont elles font partie. La littérature consacrée aux métiers de la ville met traditionnellement l'accent sur les fonctions urbaines orientées vers l'action sociale et l'intervention. Un second groupe de fonctions est de plus en plus mis en exergue dans la littérature, à savoir, les fonctions relevant du domaine de la sécurité et de la prévention ou se situant à la limite entre ce domaine et l'action sociale (par ex. Van Praet et al., 2005 ; Rea, 2007). Nous pouvons nous interroger sur l'exhaustivité de cette classification : toutes les fonctions sont-elles couvertes ? En effet, les villes sont confrontées à de nouveaux défis et se définissent de nouvelles priorités. Nous pensons, par exemple, au débat sur le développement durable.

Sur base de cet aperçu littéraire, l'hypothèse selon laquelle « le métier de la ville » n'existerait pas peut être avancée. Nous pouvons, tout d'abord, supposer qu'une partie substantielle des fonctions urbaines ne peuvent être qualifiées de « métiers de la ville » en raison de leur manque de professionnalisation et d'institutionnalisation (cfr. ci-avant et Box ). Nous pouvons ensuite avancer qu'il existe différents types de fonctions urbaines variant selon le groupe cible, le territoire ou encore le domaine politique. Nous pouvons toutefois retenir un certain nombre d'éléments nous permettant d'établir une définition de travail commune bien qu'hypothétique.

Une fonction urbaine :

- Est financée par les fonds publics.
- Est établie pour lutter contre les problèmes urbains.
- Fait appel à la connaissance et à l'expertise des fonctionnaires quant à la problématique, au groupe cible et/ou au territoire.
- Peut mais ne doit pas nécessairement viser une insertion socio-professionnelle des fonctionnaires.

**Box I** *Un métier de la ville ou une fonction urbaine ?*

Lorsque l'on évoque les fonctions créées au sein des villes et communes dans le cadre d'un programme supra-local de politique urbaine, le concept de « métier de la ville » apparaît d'emblée. Dans la littérature scientifique, ce concept est également régulièrement repris comme dénominateur commun. En donnant le nom de « métier » à une fonction, cela implique, en réalité, l'attribution de certaines qualités à cette fonction. En sociologie, l'on appelle fonction, « une position au sein d'une organisation de travail ayant un certain objectif et à laquelle est attribué un ensemble de tâches effectuées par un individu » (Kiezebrink, 1999). Pour que l'on puisse parler de métier, cette répartition des tâches doit avoir lieu dans un cadre institutionnalisé et légitimé et faire l'objet d'un regroupement d'une connaissance et d'un savoir-faire spécifiques (Geurts, 1989 in Kiezebrink, 1999 ; Dubar, 1998). Cela se manifeste par l'existence de descriptions de tâches, de profils de compétences, d'une formation spécifique ou d'une association professionnelle. Ravon (2001) s'interroge sur le fait que les notions de métiers de la ville et, en particuliers, celle de « fonctions de proximité » remplissent ces conditions. Dès lors, dans le cadre de cette recherche, nous parlerons de fonctions urbaines plutôt que de métiers de la ville.



### **2.3.3 CRÉATION D'EMPLOI DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES**

Comme nous l'avons déjà abordé, dans le cadre de la politique des grandes villes, l'on tente de créer une situation « win-win ». Pour traiter les problèmes urbains, des chômeurs issus des quartiers en difficulté sont mis à emploi dans la ville. L'on peut, de la sorte, également s'attaquer à la problématique du chômage. Le gouvernement Français a, ainsi, par exemple, créé, en 2000, quelque 280.000 « emplois-jeunes » (Ravon, 2001). En Hollande, dans le cadre du Deltaplan voor de grote steden (« Plan Delta » pour les grandes villes), le Melkert-I-banen et le gemeentelijk werkfonds (fonds d'emploi communal) ont été mis en place en 1997, permettant aux autorités locales d'avoir recours à diverses mesures pour l'emploi.

Il existe néanmoins un certain scepticisme quant à la faisabilité de cette stratégie. L'on peut, par exemple, s'interroger sur le fait que ces personnes seraient les plus à même d'exercer leur fonction. Elles pourraient ne pas être suffisamment scolarisées et/ou manquer d'expérience mais elles pourraient également ne pas prendre assez de recul vis-à-vis du groupe cible (cfr. « les grands frères », Charlot et al. 1999 ; §2.3.2). En outre, les conditions de travail précaires ainsi que les possibilités de formation et d'orientation limitées peuvent rendre la mobilité du travail mal aisée (Ion, 2005). L'impact de cette création d'emploi sur le développement économique des quartiers fait l'objet d'une seconde critique. Porter (1995) et plus tard Derksen (1998) se demandent s'il ne vaudrait pas mieux stimuler le développement local en attirant des emplois réels sur le marché privé. Ils plaident pour la mise en place de subsides uniques pour des investissements dans l'économie locale (privée) plutôt que pour un subventionnement d'emplois (publics) à long terme.

Dans notre analyse, nous nous pencherons donc également sur la portée de l'utilisation des mesures de mise à l'emploi, sur la pertinence des fonctions ainsi que sur les mesures de soutien effectives.





L'ÉTAT DES LIEUX CHIFFRÉ DES MÉTIERS DE LA VILLE  
FINANCÉS PAR LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES



### 3. L'ÉTAT DES LIEUX CHIFFRÉ DES MÉTIERS DE LA VILLE FINANCÉS PAR LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES

#### 3.1 LA PROPORTION DE FRAIS DE PERSONNEL : TENDANCE GÉNÉRALE À LA BAISSÉ

Les 17 villes et communes bénéficiant des ressources issues du programme politique des grandes villes peuvent les allouer à un nombre limité de projets. Elles ont la liberté de choisir l'un ou l'autre projet parmi ceux-ci. Selon les directives du programme, ces projets doivent non seulement répondre aux objectifs stratégiques du programme mais doivent également être du ressort des autorités fédérales (voir §2.1.1). Ces moyens permettent de couvrir les frais de personnel, les frais de fonctionnement ainsi que divers investissements. La répartition entre ces différents postes est bien définie : au moins 40% du budget doit être alloué à des investissements en raison de leur visibilité et de leur caractère durable (SPP Intégration Sociale, 2009). Examinons, à présent, la part des ressources allouées annuellement aux frais de personnel par les différentes villes et communes.

Le Tableau 3.1 et Figure 3.2 Graphique reprenant les pourcentages alloués en frais de personnel par les villes et communes dans le cadre de la Politique des grandes villes (2000-2009) - par région nous permettent de mieux cerner l'évolution de la part des budgets totaux alloués en frais de personnel par les villes et communes.<sup>5</sup> C'est en 2000 que le pourcentage consacré aux frais de personnel est le plus bas (24%). Si une tendance à la hausse peut être observée jusqu'en 2002 (47%), ce pourcentage décroît jusqu'en 2009. En termes relatifs, la proportion des frais de personnel en 2009 (29%) atteint un niveau comparable à celui observé en 2000. Attention, si l'on tient compte des valeurs absolues, les villes et communes ont investi deux fois plus en frais de personnel en 2009 qu'en 2000. Bien que cette tendance générale soit confirmée dans toutes les régions (Tableau 3.1 ; Figure 3.2 Graphique reprenant les pourcentages alloués en frais de personnel par les villes et communes dans le cadre de la Politique des grandes villes (2000-2009) - par région, ces valeurs peuvent différer d'une région, d'une ville ou d'une commune à l'autre.

- Différences entre régions :
  - Les communes de Bruxelles ont investi la part la plus importante de leur budget en frais de personnel, contrairement aux communes Flamandes dont la proportion investie pour ce poste est la moins importante.
  - Si dans les villes Bruxelloises et Flamandes, l'on observe (à quelques exceptions près) une légère augmentation de la proportion de frais de personnel en 2008, une tendance à la baisse prévaut dans les villes Wallonnes et ce, de 2002 à 2009 (à l'exception de Seraing).
- Différences entre les villes au sein d'une même région :
  - Dans la région de Bruxelles, Forest fait figure d'exception. Le budget investi en personnel reprend après 2007, ce qui n'est pas le cas dans les autres communes où une tendance à la baisse est observée.
  - En Flandres, les tendances observées à Gand et Anvers sont très différentes : alors que Gand coupe de plus en plus dans ses frais de personnel, Anvers, quant à elle, a tendance à investir plus, une tendance à la baisse n'étant observée, dans son cas, qu'à partir de 2009.
  - En Wallonie, seule la ville de Seraing suit une courbe continuellement ascendante.

Les politiques d'investissement des villes diffèrent également en 2009. Dans le Tableau 3.1 & le Tableau 3.2, il apparaît qu'en moyenne en 2009, les villes et communes ont alloué 29% de leur budget en frais de personnel. A Seraing, Saint-Gilles et Forest, ce poste représentait plus de la moitié de leurs dépenses. Gand, Malines, Ostende et Saint-Nicolas ont, quant à elle, réalisé presque qu'exclusivement d'autres types

5 Les données relatives aux dépenses réalisées dont nous disposons n'étant pas complètes, nous basons notre analyse sur les dépenses budgétées.

d'investissements. Les villes ont fait et font donc toujours des choix différents en ce qui concerne les budgets alloués en frais de personnel. Ces choix sont influencés par les éléments suivants :

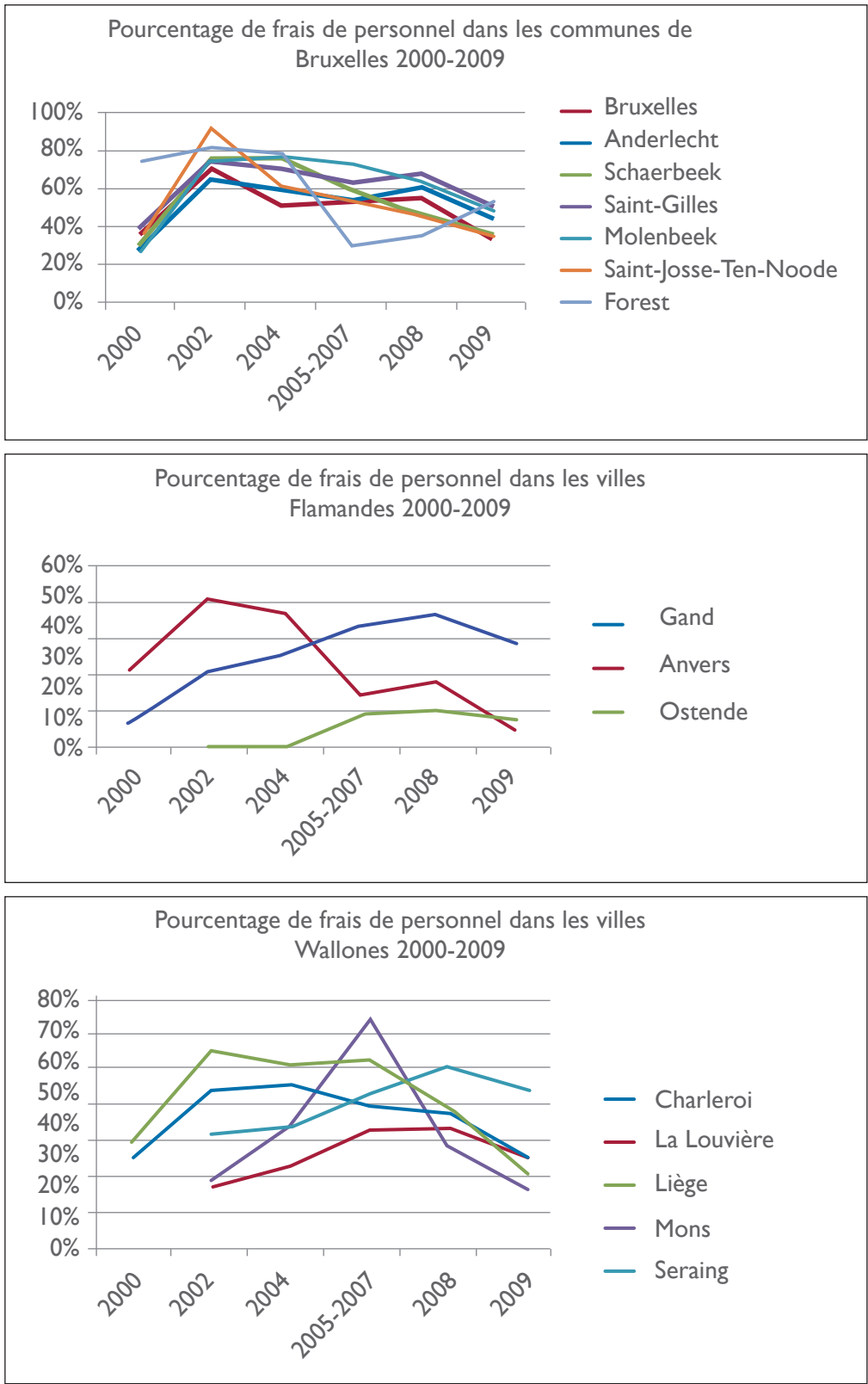
- Notons tout d'abord que les capacités budgétaires ne sont pas équivalentes d'une ville / commune à l'autre, l'importance du subsidie dépendant du nombre d'habitants.
- Ensuite, les villes et communes n'ont pas les mêmes besoins. Les autorités locales se fixent donc des priorités différentes. Ainsi, des communes comme Gand et Ostende ont choisi de consacrer une part importante de leurs ressources à des investissements ayant trait à leurs projets de rénovation urbaine. Les choix politiques effectués par les autorités locales dans le cadre de la Politique des grandes villes ne peuvent pas être dissociés de l'existence d'autres subsidies. Gand et Ostende, par exemple, n'ont eu que très peu recours aux fonds de la Politique des grandes villes pour le financement de leurs fonctions. Ces villes lui ont, en effet, préféré le Stedenfonds.
- Il faut enfin tenir compte des considérations administratives. Lors des entretiens, il a été plusieurs fois souligné que les procédures et délais définis selon le type de subsidie déterminent le niveau de financement des fonctions. Différents éléments entrent en ligne de compte. Tout d'abord, le fait de devoir justifier le financement des fonctions et des investissements. Si les autorités supra-locales demandent plus de détails, notamment au niveau des frais de personnel, les villes et communes préfèrent alors investir une part plus importante de leur budget en frais d'investissements et de fonctionnement. Leur caractère durable et le fait que les subsidies soient octroyés à long terme constituent, quant à eux, une bonne base pour la création d'emploi. Toutes les villes et communes ne disposent, en effet, pas de la capacité budgétaire nécessaire au financement des fonctions dans le cas où les subsidies ne seraient plus accordés. En outre, en raison des exigences légales et administratives, les autorités locales peuvent difficilement lier la durée des contrats celle du subsidie.

Nous examinons ci-après ce que cela signifie en termes d'emplois (nombre et type) au sein des villes et communes.

**Tableau 3.1** Pourcentage de frais de personnel budgété par les villes et communes entre 2000 et 2009 dans le cadre du programme Politique des grandes villes.

Région	Commune/ville	2000	2002	2004	2005-2007	2008	2009
<b>Bruxelles</b>	Anderlecht	30%	65%	60%	54%	61%	44%
	Bruxelles	36%	70%	51%	55%	55%	33%
	Schaerbeek	27%	76%	76%	59%	46%	35%
	Saint-Gilles	38%	74%	71%	63%	67%	50%
	Molenbeek	27%	74%	77%	73%	63%	48%
	Saint-Josse-ten-Noode	30%	92%	61%	53%	45%	34%
	Forest	75%	82%	79%	30%	35%	53%
<b>Flandres</b>	Anvers	8%	25%	31%	40%	44%	34%
	Gand	26%	49%	44%	17%	21%	6%
	Ostende	NA	0%	0%	10%	13%	8%
	Malines	NA	NA	NA	0	0	0
	Saint-Nicolas	NA	NA	NA	0	0	0
<b>Wallonie</b>	Charleroi	31%	52%	53%	46%	44%	30%
	La Louvière	nvt	21%	27%	39%	40%	30%
	Liège	35%	65%	62%	62%	46%	25%
	Mons	nvt	22%	42%	76%	33%	20%
	Seraing	nvt	38%	41%	51%	60%	52%
<b>Total</b>		<b>24%</b>	<b>47%</b>	<b>47%</b>	<b>45%</b>	<b>43%</b>	<b>29%</b>
<b>Frais de personnel (montant absolu en euro (€))</b>		<b>8 229 900</b>	<b>19 480 206</b>	<b>19 707 813</b>	<b>52 970 950</b>	<b>32 048 619</b>	<b>19 250 293</b>

**Figure 3.1** Graphique reprenant les pourcentages alloués en frais de personnel par les villes et communes dans le cadre de la Politique des grandes villes (2000-2009) - par région



## **3.2 DES FORMATIONS DU PERSONNEL DIVERSIFIÉES EN 2009**

### **3.2.1 LE NOMBRE D'EMPLOIS SUBSIDIÉS, ÉQUIVALENTS TEMPS PLEINS ET FONCTIONS PAR VILLE**

L'impact de la PDGV sur la création d'emplois au sein des villes peut être exprimé en termes de pourcentages de postes et de fonctions créés. Un poste est une position libérée pour un membre du personnel. Une fonction fait référence au contenu concret d'une tâche devant être remplie par ce membre du personnel.

En 2009, les dix villes et communes ont mis 424 personnes à l'emploi (Tableau 3.2). Il ne s'agit pas uniquement d'emplois à temps plein ou financés à temps plein par les moyens mis à disposition par le programme. Par conséquent, le nombre d'équivalents temps pleins (ETP) est inférieur à ce nombre et s'élève à 371, 1.

En moyenne, les villes ont créé chacune 42 emplois et 37, 1 ETP. Toutes les villes ne s'équivalent pas sur ce point. Anvers a créé le plus d'ETP, suivie par Bruxelles<sup>6</sup> et par Molenbeek. Ostende et Gand ont créé très peu de fonctions par rapport au budget dont ces villes disposent.

En analysant les différentes fonctions de manière plus détaillée, nous pouvons dégager une certaine logique. Anvers, Molenbeek, Charleroi et Mons ont financé le plus de fonctions différentes. Gand, Ostende, Forest et Mons gagnent la médaille d'or en termes de nombre de personnes mises à l'emploi. Dans le paragraphe suivant, nous nous pencherons sur la diversité des fonctions.

*Attention : les données reprises dans les paragraphes qui suivent sont basées sur un inventaire ayant eu lieu dans le cadre de cette recherche. Huit villes et communes n'ont pas pris part à cet inventaire. Ces dernières ne sont donc pas prises en considération dans nos analyses. Pour Bruxelles, les données administratives de 2010 ont pu être utilisées pour quelques analyses descriptives.*

---

6 Les chiffres portant sur le nombre de personnes et le nombre d'ETP à Bruxelles datent de 2010. Ces chiffres doivent être revus à la hausse en raison de l'ajout d'une équipe mobile de surveillance de nuit.



**Tableau 3.2** Nombre de personnes et ETP mis à l'emploi au moyen du budget PGV par commune en 2009

Villes / Communes	# pers. mises à l'emploi	# ETP	# fonctions	# fonctions / # pers. mises à l'emploi	Budget total (€)	Budget frais de personnel (€)	% total du budget en frais de personnel
Bruxelles	90	70,45	/	/	3.765.437	1.238.241	33%
Schaerbeek	24	23,8	7	29%	3.022.539	1.049.154	35%
Molenbeek	65	64,7	17	26%	3.989.193	1.900.720	48%
Saint-Josse-ten-Noode	13	13	4	31%	1.493.303	510.002	34%
Forest	4	4	3	75%	455.848	243.598	53%
Anvers	142	114	18	13%	16.785.905	5.681.818	34%
Gand	12	11,1	6	50%	8.334.690	539.670	6%
Ostende	7	7	4	57%	2.622.978	200.000	8%
Charleroi	43	41	18	42%	6.896.748	2.068.854	30%
Mons	24	22	14	58%	2.995.788	608.000	20%
<b>Total</b>	<b>424</b>	<b>371,05</b>	<b>91</b>	<b>27%</b>	<b>50.362.429</b>	<b>14.040.057</b>	<b>28%</b>

### 3.2.2 LES MEMBRES DU PERSONNEL SUBSIDIÉS FONT D'AVANTAGE QUE DE L'INTERVENTION SOCIALE ET DES ACTIONS DE PRÉVENTION

Il est évident que le nombre d'emplois financés par le programme Politique des grandes villes est important. Mais qu'en est-il de la diversité des fonctions exercées par ces membres du personnel ? Nous allons tenter de répondre à cette question, synthétisée dans le Tableau 3.3. Nous y indiquons, par ville, le type de fonctions ainsi que le domaine politique (principal)<sup>7</sup> dont ces fonctions dépendent. L'on retrouve les domaines politiques suivants, en ordre d'importance décroissant :

- Si l'on considère les villes et communes dans leur ensemble, l'on peut distinguer une trentaine de fonctions relatives au domaine social. L'on y retrouve des fonctions portant sur l'intégration des nouveaux habitants, l'animation et la (ré)intégration des jeunes (fragilisés) ainsi que l'intervention sociale auprès des personnes fragilisées.
- Une seconde catégorie relativement importante comprend une vingtaine de fonctions que l'on peut attribuer au domaine de la prévention, de la sécurité et de la viabilité. Les sous-groupes les plus importants sont ici, sans aucun doute, les gardiens de la paix et les gardiens de parc travaillant activement aux niveaux de la prévention et de la sécurité. Un nombre important de villes et communes investissent également dans du personnel en charge de la propreté (balayeurs de rue) et de la réparation et l'entretien du domaine public (travailleurs de rue et personnel en charge du nettoyage des graffitis). Les villes de Charleroi et d'Anvers ont aussi investi dans le domaine du logement. L'on retrouve, dans ce sous-groupe, diverses fonctions, telles qu'architecte ou encore « technisch onderzoeker » (investigateur technique).
- L'on peut classer les fonctions de coordination dans une troisième catégorie relativement importante. Cinq villes ou communes financent des postes de responsables de la coordination et du suivi du programme PGV. L'on y retrouve, entre autres, des comptables, des secrétaires/agents d'accueil ainsi que des coordinateurs.

<sup>7</sup> La répartition des fonctions dans les différents domaines est plus ou moins artificielle. Un nombre important de fonctions visent d'ailleurs des objectifs relatifs à plusieurs domaines. Dans ce cas, nous optons pour l'objectif principal poursuivi.

- L'on distingue enfin deux domaines « isolés ». Le premier, relativement récent, regroupe tout ce qui a trait à l'écologie et au développement durable. Anvers, Mons et Ostende ont investi dans ce domaine. Nous sommes amenés à penser qu'un nouveau type de métier de la ville pourrait voir le jour, à savoir, le métier d'éco-consultant. D'autres fonctions dans le domaine de la participation citoyenne et associative ont été créées dans cinq villes/communes. A Anvers, ces fonctions sont liées à la mise en place de projets de communication et de participation s'inscrivant dans le cadre des projets de rénovation de la ville. Les villes de Charleroi et de Schaerbeek ont, quant à elles, ouvert des points de contact pour leurs habitants.

Le lecteur notera que toutes les fonctions reprises dans le tableau ci-dessous ne sont pas spécifiques à un domaine. Il existe des fonctions transversales, pouvant être catégorisées dans des domaines différents. C'est le cas, par exemple, pour les fonctions de collaborateur administratif, de coordinateur de projet, de comptable, de responsable de communication ou encore d'agent de propreté. Nous avons choisi de les classer dans le domaine politique du projet dont elles font partie.

Il convient enfin de souligner que certaines fonctions sont utilisées par les villes et communes pour atteindre un double objectif, à savoir, d'une part, la lutte contre les phénomènes urbains (par exemple, la dégradation ou l'insécurité) et d'autre part, la gestion de la problématique du chômage (cfr. §2.3.3, §4.1 & §4.3). Ces fonctions ont été grisées dans le Tableau 3.3. Trois (groupes de) fonctions sautent directement aux yeux, à savoir, les gardiens communaux, le personnel d'entretien ainsi que les animateurs. Cela ne signifie pas pour autant que, dans chaque ville/commune, cette double stratégie se cache derrière la mise à l'emploi de ces fonctionnaires. A Anvers, par exemple, la mise en place de buurttoezichters (gardiens de paix) fait partie d'une stratégie de recrutement ciblée sur l'insertion socio-professionnelle. Nous reviendrons sur ce dernier point dans le §3.4.

**Tableau 3.3** Aperçu du nombre de fonctions par ville/commune et par domaine politique en 2009 (2010, pour Bruxelles)<sup>8</sup>

Villes/ communes	DOMAINE SOCIAL				DOMAINE DE
	Asile et immigration	Cohésion sociale	Affaires sociales	Jeunesse	Prévention et sécurité
<b>Anvers</b>		buurtregisseur (régisseur de quartier), administratief medewerker (collaborateur administratif), uitvoerend medewerker (agent exécutif), coördinator (coordinateur)	territoriaal SHW (SHW territorial), verzorgingsassistente (assistant en soins de santé), coördinator (coordinateur)	pleinanimateur (animateur de plaine), hoofdpleinanimateur (chef animateur de plaine), coördinator plein-ontwikkeling (coordinateur en développement de plaine)	buurttoezichter (surveillant de quartier), uitvoerend medewerker (agent exécutif), doelgroepregisseur (régisseur de groupe cible), coördinator (coordinateur)
<b>Charleroi</b>		coördinator ; comptable, graphiste, attaché de communication, technicien de surface, médiateur de quartier, éducateur en maison de quartier			gardien de la paix
<b>Gent</b>	directeur		straathoekwerker (travailleur de rue), sociaal-consulent (consultant social)		
<b>Mons</b>					
<b>Oostende</b>		buurtwerker (travailleur de quartier)			

<sup>8</sup> Pour le calcul du nombre de fonctions, les fonctions similaires ne sont comptabilisées qu'une seule fois. Par exemple le gestionnaire de programme, les coordinateurs adjoints, les coordinateurs et le directeur peuvent tous être considérés comme coordinateurs de projets et ne comptent donc que pour un. De la même manière, les collaborateurs administratifs, le personnel exécutif, les « chargés de communication », les « gardiens de la paix », les straathoekwerkers (travailleurs de rue) et les « ouvriers » ne comptent que pour une seule fonction. Par contre, les fonctions de coordinateur du programme ne sont pas regroupées car leur contenu diffère fortement selon la manière dont le PPGV et les autres subsides supra-locaux sont gérés par la ville.

VIABILITÉ, DE PRÉVENTION ET DE SÉCURITÉ		AUTRES		COORDINATION	# total de fonctions diff.
Logement	Propreté et entretien du domaine public	Participation citoyenne et associative	Ecologie	Coordination & suivi PGV	
technisch onderzoeker (investigateur technique), projectmedewerker (collaborateur de projet), administratief medewerker (collaborateur administratif), architect (architecte), coördinator (coördinateur)	administratief medewerker (collaborateur administratif), educatief medewerker (collaborateur éducatif), uitvoerend medewerker (collaborateur exécutif), coördinator (coördinateur)	Coach,	inhoudelijk deskundige, uitvoerend deskundige, consultant, adjunct-coördinator		18
agent exécutif *	balayeurs/ agent de la propreté	agent de développement communautaire, agent d'accueil et d'animation,		chef de projet, secrétaire, collaborateur administratif, technicien de surface, coordinateur	18
				coördinator (coördinateur), adjunct van directeur (adjoint du directeur), medewerker (collaborateur)	6
	ouvrier, contremaître	chargé d'accompagnement, chargé de communication, correspondant financier, chargé de projet, chargé de mission, coordinateur	éco-conseiller	évaluateur financier, correspondant financier, secrétaire/gestionnaire d'accueil, chargé de suivi marché public, coordinateur	14
			technisch instructeur (instructeur technique), techniekier (technicien), technisch beambte (agent technique)		4

9 Un \* à côté de la fonction indique que, dans l'inventaire, aucun nom de fonction n'a été mentionné. Dans ce cas, nous avons pris la liberté d'attribuer un nom sur base de la description de la fonction.

**Tableau 3.3** Aperçu du nombre de fonctions par ville/commune et par domaine politique en 2009 (2010, pour Bruxelles)<sup>8</sup>

Villes/ communes	DOMAINE SOCIAL				DOMAINE DE
	Asile et immigration	Cohésion sociale	Affaires sociales	Jeunesse	Prévention et sécurité
<b>Schaarbeek</b>	médiateur, éducateur		accompagnateur*		gardien de la paix
<b>Molenbeek</b>	formateur, psy- chologue, juriste, assistant social, assistant adminis- tratif, coordinateur	gardien d'environnement, technicien de salle et d'accueil		gestionnaire de salle de sport, animateur	gardien de la paix
<b>Saint-Josse- ten-Noode</b>					gardien de parc, responsable de parc, coordinateur
<b>Forest</b>					
<b># total de fonctions</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

<sup>8</sup> Pour le calcul du nombre de fonctions, les fonctions similaires ne sont comptabilisées qu'une seule fois. Par exemple le gestionnaire de programme, les coordinateurs adjoints, les coordinateurs et le directeur peuvent tous être considérés comme coordinateurs de projets et ne comptent donc que pour un. De la même manière, les collaborateurs administratifs, le personnel exécutif, les « chargés de communication », les « gardiens de la paix », les straathoekwerkers (travailleurs de rue) et les « ouvriers » ne comptent que pour une seule fonction. Par contre, les fonctions de coordinateur du programme ne sont pas regroupées car leur contenu diffère fortement selon la manière dont le PPGV et les autres subsides supra-locaux sont gérés par la ville.

VIABILITÉ, DE PRÉVENTION ET DE SÉCURITÉ		AUTRES		COORDINATION	
Logement	Propreté et entretien du domaine public	Participation citoyenne et associative	Ecologie	Coordination & suivi PGV	# total de fonctions diff.
	ouvrier	correspondant de quartier et de secteur		coördinateur (coördinator)	7
	ouvrier, encadrant, coordinateur, assistant-coordinateur	chargé de communication		coordinateur	17
				coordinateur	4
	ouvrier anti-tag		animateur, instructeur développement durable		3
<b>6</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	

9 Un \* à côté de la fonction indique que, dans l'inventaire, aucun nom de fonction n'a été mentionné. Dans ce cas, nous avons pris la liberté d'attribuer un nom sur base de la description de la fonction.

### 3.3 L'EMPLOI TEMPS PLEIN AVEC UN CONTRAT À DURÉE INDÉTERMINÉE : RÈGLE OU EXCEPTION ?

Les fonctions créées ne diffèrent pas uniquement au niveau du contenu. Nous observons, en effet, également de nombreuses divergences de statut, de type de contrat, de régime de temps de travail et de niveau entre les villes mais aussi entre fonctions au sein d'une même ville.

#### 3.3.1 UN STATUT DE CONTRACTUEL EST LA NORME

Examinons, tout d'abord, les différents types de statuts. Le Tableau 3.4 indique, qu'en moyenne, 89% des membres du personnel, toutes villes / communes confondues, ont un statut de contractuel. C'est même le cas pour l'ensemble du personnel employé à Mons, Ostende et dans les communes de bruxelloises de Schaerbeek, Molenbeek, Saint-Josse-ten-Noode et Forest.

L'on retrouve des statutaires à Anvers, Charleroi et Gand. Dans ces villes, un certain nombre de fonctions ne sont d'ailleurs exercées que par des statutaires. A Anvers, il s'agit des collaborateurs administratifs, du personnel exécutif et du coordinateur du projet « Sorteerstraatjes » (rues où les déchets sont triés) ainsi que d'un expert de « l'Actieplan luchtkwaliteit, biodiversiteit en gezondheidsschadelijke stoffen » (plan d'action qualité de l'air, biodiversité, produits néfastes pour la santé). A Gand, il s'agit du coordinateur du projet « asiel en migratie » (asile et migration). Ces collaborateurs, nommés par la ville, reprennent (temporairement) une série de tâches dans le cadre du projet Politique des grandes villes.

L'on constate que certaines fonctions sont exercées aussi bien par des contractuels que par des statutaires. Ce constat est inquiétant dans le sens où cela signifie que des personnes exerçant une même série de tâches dans une même ville ont des conditions de travail différentes. A Anvers, il s'agit des experts, des consultants et des coordinateurs adjoints du projet « Lokale entiteit energie » (énergie de l'entité locale). A Charleroi, ce sont des collaborateurs de l'Espace citoyen et à Gand, des « straathoekwerkers » (travailleurs de rue).

**Tableau 3.4** Aperçu du statut des membres du personnel par ville en 2009

Villes / Communes	# contractuels	% contractuels	# statutaires	% statutaires	# inconnus	% inconnus	Total
Anvers	131	92%	8	6%	3	2%	142
Bruxelles*	63	70%	27	30%	0	0%	90
Charleroi	38	88%	5	12%	0	0%	43
Gand	10	83%	2	17%	0	0%	12
Mons	24	100%	0	0%	0	0%	24
Ostende	7	100%	0	0%	0	0%	7
Schaerbeek	24	100%	0	0%	0	0%	24
Molenbeek	65	100%	0	0%	0	0%	65
Saint-Josse-ten-Noode	13	100%	0	0%	0	0%	13
Forest	4	100%	0	0%	0	0%	4
<b>Total</b>	<b>379</b>	<b>89%</b>	<b>42</b>	<b>10%</b>	<b>3</b>	<b>1%</b>	<b>424</b>

\* Les chiffres pour Bruxelles sont basés sur des données administratives de 2010 qui nous ont été fournies par le coordinateur PPGV.

### 3.3.2 LA ZONE D'OMBRE ENTRE « DURÉE DÉTERMINÉE » ET « DURÉE INDÉTERMINÉE »

La grande majorité des membres du personnel ont un contrat à durée indéterminée, à l'exception de la ville de Mons où l'ensemble du personnel dispose d'un contrat à durée déterminée (Tableau 3.5). En réalité, le caractère temporaire du contrat entre la ville et le programme Politique des grandes villes rend, de facto, la durée d'un contrat déterminée, quand bien même il serait établi sur une base indéterminée. C'est le cas lorsqu'une ville ou une commune ne peut garantir à ses employés d'autres fonctions financées par d'autres subsides ou par ses fonds propres. Ainsi, les « sociaal consulenten » (consultants sociaux) du projet « Meprosch » à Gand disposaient d'un contrat à durée indéterminée comprenant une clause établissant la rupture du contrat dans le cas où le subside ne serait plus accordé.<sup>10</sup> Lors des entretiens, nous avons déduit que cette clause est également appliquée dans d'autres villes pour des contrats (de membres du personnel) financés par des subsides supra-locaux. Le nombre exact de membres du personnel dans cette situation reste toutefois indéterminé.

**Tableau 3.5** Aperçu des types de contrats des membres du personnel par ville en 2009

Villes / Communes	# contrats à durée déterminée	% de contrats à durée déterminée	# de contrats à durée indéterminée	% de contrats à durée indéterminée	# contrats dont le type n'est pas connu	% de contrats dont le type est inconnu	Total
Anvers	2	1%	134	94%	6	4%	142
Charleroi	1	2%	42	98%	0	0%	43
Gand	0	0%	12	100%	0	0%	12
Mons	24	100%	0	0%	0	0%	24
Ostende	0	0%	7	100%	0	0%	7
Schaerbeek	0	0%	14	58%	10	42%	24
Molenbeek	10	15%	52	80%	3	5%	65
Saint-Josse-ten-Noode	1	8%	0	0%	12	92%	13
Forest	0	0%	4	100%	0	0%	4
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>11%</b>	<b>265</b>	<b>79%</b>	<b>31</b>	<b>9%</b>	<b>334</b>

### 3.3.3 LE RÉGIME DE TEMPS DE TRAVAIL

En ce qui concerne le régime de temps de travail, la tendance est assez claire : en moyenne, 84% des membres du personnel travaillent à temps plein pour la ville ou la commune. C'est à Anvers que ce pourcentage est le plus bas. Il s'agit principalement des « pleinanimatoren » et des « territoriaal straathoekwerkers » (travailleurs de rue territorial).

<sup>10</sup> En 2010, le projet Meprosch a été intégré dans les comptes propres de la ville de Gand, rendant ce type de contrat obsolète.



**Tableau 3.6** Aperçu du régime de temps de travail des membres du personnel par ville en 2009

Villes / Communes	# de temps plein	% De temps plein	# De temps partiel	% de temps partiel	# temps de travail inconnu	% temps de travail inconnu	Total
Anvers	96	68%	35	25%	11	8%	142
Charleroi	39	91%	4	9%	0	0%	43
Gand	12	100%	0	0%	0	0%	12
Mons	24	100%	0	0%	0	0%	24
Ostende	7	100%	0	0%	0	0%	7
Schaerbeek	24	100%	0	0%	0	0%	24
Molenbeek	62	95%	3	5%	0	0%	65
Saint-Josse-ten-Node	13	100%	0	0%	0	0%	13
Forest	4	100%	0	0%	0	0%	4
<b>Total</b>	<b>279</b>	<b>84%</b>	<b>44</b>	<b>13%</b>	<b>11</b>	<b>3%</b>	<b>334</b>

### 3.3.4 NIVEAU IDENTIQUE POUR UN MÊME EMPLOI ?

Nous constatons que les niveaux des membres du personnel sont répartis de manière uniforme entre les niveaux A, B, C et D mais qu'il existe peu de niveau E (Tableau 3.7). Cela confirme le constat, établi plus haut, selon lequel les fonctions sont très diverses quant à leur contenu (voir §3.2). Le fait que le niveau E n'existe pas dans toutes les villes pourrait expliquer cette divergence de répartition entre les niveaux. La tendance à Gand est assez frappante : plus de la moitié du personnel y travaille comme niveau A. C'est à Charleroi et Forest que l'on retrouve les pourcentages les plus importants de niveaux D et E. Nous remarquons, en outre, que certaines personnes exerçant une même fonction, au sein d'une même ville ou dans des villes différentes, peuvent avoir des niveaux différents. C'est le cas des gardiens de la paix de Schaerbeek et de Molenbeek qui peuvent être employés comme niveau C ou D. Certains gardiens de Saint-Josse-ten-Noode ont même un niveau E. Comme abordé dans le chapitre suivant, ces inégalités en termes de niveaux sont sources de frustrations pour les employés.

**Tableau 3.7** Aperçu des niveaux des membres du personnel par ville en 2009

Villes / Communes	Niveau												Total
	# A	% A	# B	% B	# C	% C	# D	% D	# E	% E	# inconnu	% inconnu	
Anvers	29	20%	44	31%	18	13%	10	7%	2	1%	39	27%	142
Bruxelles*	13	14%	14	16%	33	37%	30	33%	0	0%	0	0%	90
Charleroi	4	9%	6	14%	0	0%	17	40%	5	12%	11	26%	43
Gand	7	58%	4	33%	1	8%	0	0%	0	0%	0	0%	12
Mons	0	0%	2	8%	0	0%	0	0%	0	0%	22	92%	24
Ostende	0	0%	4	57%	1	14%	0	0%	2	29%	0	0%	7
Schaerbeek	7	29%	5	21%	1	4%	11	46%	0	0%	0	0%	24
Molenbeek	6	9%	7	11%	8	12%	29	45%	2	3%	13	20%	65
Saint-Josse-ten-Noode	0	0%	1	8%	0	0%	0	0%	0	0%	12	92%	13
Vorst	0	0%	0	0%	0	0%	4	100%	0	0%	0	0%	4
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>15,6%</b>	<b>87</b>	<b>20,5%</b>	<b>62</b>	<b>14,6%</b>	<b>101</b>	<b>23,8%</b>	<b>11</b>	<b>2,6%</b>	<b>97</b>	<b>22,9%</b>	<b>424</b>

### 3.4 LA MISE EN PLACE DE MESURES POUR L'EMPLOI : COMPRESSION DES COÛTS POUR LES EMPLOYEURS OU LEVIER D'ACTION POUR L'INTÉGRATION SOCIO-PROFESSIONNELLE ?

Un certain nombre de villes et communes tentent, sur base du programme Politique des grandes villes, non seulement de résoudre des problèmes urbains urgents dans le domaine de la sécurité et de la cohésion sociale mais aussi de réduire le chômage. Elles s'engagent, pour l'a mise en œuvre de ces mesures, à embaucher une ou plusieurs personnes en marge du marché du travail. Afin de compenser la perte probable de productivité, elles font appel à diverses mesures pour l'emploi. Les villes et communes suivantes n'ont pas eu recours à de telles mesures en 2009 : Schaerbeek, Gand et Ostende. Le Tableau 3.8 ci-dessous détaille les nombres et les types de mesures ayant été mises en œuvre dans les sept villes et communes restantes.

Quelque 52 emplois ont été financés par une mesure pour l'emploi, ou, plus exactement, elles ont été (co) financées par six types de mesures différentes. L'on retrouve, dans un ordre d'importance croissant :

- Des mesures fédérales : article 60, Activa,<sup>11</sup> Project 600,<sup>12</sup> Rosetta<sup>13</sup>
- Des mesures régionales : ACS,<sup>14</sup> APE,<sup>15</sup> PTP,<sup>16</sup> GESCO,<sup>17</sup> en WEP(+)<sup>18</sup>

Si l'on examine la liste des fonctions soutenues par ces mesures pour l'emploi, il apparaît rapidement qu'il s'agit de fonctions pour des personnes (jeunes) peu qualifiées. Les fonctions de gardiens de la paix et d'ouvriers sont celles qui bénéficient le plus souvent de telles mesures. L'on retrouve, en outre, quelques fonctions d'interventions sociales telles qu'animateurs ou médiateurs.

Comme souligné dans la liste explicative des diverses mesures (reprise en note en bas de page), le type de mesure de soutien utilisée influence fortement non seulement l'autorité mettant en œuvre le plan d'embauche mais également la personne mise à l'emploi. De plus, le type de mesure détermine les conditions d'embauche, le degré d'accompagnement et de formation, le type de compensation ainsi que la durée du contrat.

---

11 Activa est une mesure de mise à l'emploi fédérale prévoyant une diminution de la cotisation patronale de base lorsqu'une personne cherchant un emploi depuis un nombre minimum de jours est engagée.

12 Projet 600 est un projet fédéral portant sur la formation des infirmiers et infirmières.

13 Le plan Rosetta ou régime des premiers emplois est une mesure fédérale visant à augmenter des possibilités d'emplois pour les jeunes (de moins de 26 ans) en obligeant, d'une part, certains employeurs à engager un nombre minimum de jeunes et, d'autre part, à accorder des réductions de charges aux employeurs embauchant des jeunes.

14 Agents Contractuels Subventionnés est une prime annuelle accordée aux employeurs par la région Bruxelles - Capitale pour l'accomplissement de tâches auxiliaires ou spécifiques dans le secteur non marchand. Ce programme a été installé en 1989 suite à la régionalisation du programme fédéral de résorption du chômage.

15 Aides à la Promotion de l'Emploi : ce programme harmonise en un seul système de subvention quelques mesures existantes en 2002 en Wallonie.

16 Programme de Transition Professionnelle : permet l'engagement dans le secteur non-marchand de chômeurs complets indemnisés ou d'ayants droit à l'intégration sociale ou à une aide sociale financière en Wallonie.

17 Le « veralgemeend stelsel van gesubsidieerde contractuelen » (le mécanisme généralisé de contractuels subsidiés) a été lancé en 1989 en tant que programme pour l'emploi en remplacement de quelques programmes pour l'emploi existant en Flandres.

18 Le mécanisme de « werkervaring » (expérience professionnelle) du gouvernement flamand permet aux demandeurs d'emploi (peu qualifiés) de longue durée de suivre une formation et une mesure d'accompagnement sur le lieu de travail entre une période de chômage et un (nouvel) emploi, et ce, pour une durée minimale de 6 mois avec un maximum de 18 mois.

Illustrons nos propos par quelques exemples :

- Le CPAS propose - dans le cadre de l'article 60 de la loi sur les CPAS - d'employer pendant un an, donc, temporairement, les personnes bénéficiant du minimex afin qu'elles puissent à nouveau élargir à la sécurité sociale. Selon la politique du CPAS local, la personne mise à l'emploi sera plus ou moins suivie.
- Le mécanisme de « werkervaring » (expérience de travail- du gouvernement flamand porte explicitement sur l'expérience professionnelle, la formation et l'accompagnement sur le lieu de travail.
- Si les Rosetta, GESCO et APE ont un statut et un salaire, les PTP et les Activa bénéficient, quant à eux d'une allocation activée.
- La réduction de cotisation patronale est limitée dans le temps pour les plans Rosetta en Activa. Par conséquent, la commune doit, après un certain temps, prendre en charge l'entièreté des coûts salariaux.

Tout ce qui précède a, l'on s'en doute, des conséquences sur la précarité du statut ainsi que sur l'opportunité de professionnalisation des personnes mises à l'emploi concernées. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant (§4).

**Tableau 3.8** Aperçu des recours aux mesures pour l'emploi (type et nombre) par ville/commune en 2009 (2010 dans le cas de Bruxelles)

Ville /commune	Nombre de personnes financées par une mesure pour l'emploi **	Type de mesure pour l'emploi	Fonction
Anvers	3	I GESCO/WEP+, I WEP et I « Project 600 »	pleinanimateur, verzorgingsassistent
Bruxelles*	33	6 WEP et 27 art. 60	Inconnue
Charleroi	23	APE	techniciens de surfaces (?), gardien de la paix, balayeur de rue, personnel exécutif, médiateur de quartier, éducateur
Gent	0	/	/
Mons	12	art. 60	ouvrier
Ostende	0	/	/
Schaerbeek	0	/	/
Molenbeek	7	4 PTP, 2 Rosetta, I ACS	gardien de la paix, animateur et/ou gestionnaire de salle de sport
Saint-Josse-ten-Noode	9	6 art. 60 et 3 Activa	gardien de la paix
Forest	2	PTP	ouvrier de détagage
<b>Total</b>	<b>52 + 37 = 89</b>		

\* Les chiffres pour Bruxelles sont basés sur des données administratives de 2010 qui nous ont été fournies par le coordinateur PPGV.

\*\* Les chiffres basés sur une information remplie de manière incomplète dans l'inventaire sont indiqués en italique dans le tableau. Ils ont été ajoutés à titre purement indicatif et peuvent donc légèrement différer des nombres réels.





L'ARCHIPEL DES MÉTIERS DE LA VILLE : ANALYSE DE  
L'EXPERIENCE DES PROFESSIONNELS



## 4. L'ARCHIPEL DES MÉTIERS DE LA VILLE : ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE DES PROFESSIONNELS

La cartographie de la mise œuvre du programme de la Politique des grandes villes dans les communes a mis en évidence la grande diversité de statuts, de types de contrats, de projets, de finalités, de régimes de travail et de types de financements correspondant aux « métiers de la ville ». Elle a également montré la complexité des montages institutionnels et la variété des mises en œuvre régionales et communales. Sur le terrain, pour les personnes engagées dans le cadre de Politique des grandes villes, cela se traduit par une grande diversité de fonctions, aux appellations multiples et non contrôlées, voire par un émiettement : Brigade anti-graffiti, horeca-coach, psychologues mobiles, animateurs sportifs, gardiens de la paix, éducateurs de rue, agents de développement local, médiateurs sociaux, médiateurs de quartier, accompagnateurs sociaux, agents de convivialité, ...

Comment les premiers concernés, les travailleurs de ces « nouveaux métiers » les vivent-ils, les pratiquent-ils, les inventent-ils au quotidien ? Comment s'inscrivent-ils dans les configurations locales ? Comment vivent-ils leur rapport avec la commune, la police, les autres dispositifs publics travaillant sur les mêmes terrains ? Comment construisent-ils leur identité professionnelle ? Quelles sont les tensions auxquelles ils sont confrontés ? Quel est le contenu de leur travail ? Quel sens lui donnent-ils ? Bref, quels sont les différents enjeux liés à la construction et à la mise en œuvre des métiers de la ville aujourd'hui en Belgique ?

Ces questions ont été abordées avec les travailleurs eux-mêmes lors d'analyses en groupe et d'entretiens individuels. Ce troisième chapitre, qui se donne pour ambition d'y répondre, n'a pas la prétention de dresser un tableau exhaustif des expériences professionnelles mais elle entend malgré tout ouvrir des pistes de réflexion et d'action dans un contexte ô combien incertain et changeant.

Plus concrètement nous tenterons ici de définir ces « nouveaux métiers » de manière positive sans pour autant nier les tensions, les creux et les incertitudes que leur mise en pratique peut générer. Nous les définirons d'abord par la description de leurs missions (1), de leurs territoires de référence et d'action (2), de leurs compétences et statuts (3) et des relations qu'ils tissent ou pas avec les acteurs qu'ils ont à rencontrer sur leurs terrains (4).

### 4.1 LES MISSIONS DES « MÉTIERS DE LA VILLE »

Les politiques de la ville ont vu le jour sur des terrains professionnels qui n'étaient pas vierges même s'il n'était pas formalisé avec la même intensité partout : la police existait avant les politiques de la ville, comme existait le travail associatif de proximité dans les quartiers urbains populaires. Le gardiennage de parc est une pratique ancienne. Bref si ces « métiers » de la ville sont nouveaux, ils se situent au croisement d'institutions, de services et de fonctions également présents dans les mêmes quartiers. Les « nouveaux métiers » résultent également de logiques de mise à l'emploi générant moins de nouveaux contenus d'emploi que de nouveaux statuts plus précaires, plus flexibles, moins professionnalisés. Ces fonctions urbaines se sont donc installées là où elles avaient un peu de place et parfois « à la place de ». Cela a entraîné de facto une nécessité de se faire reconnaître et de trouver une légitimité d'action. Chose peu aisée que de revendiquer des spécificités sur un territoire professionnel aussi chargé de métiers, de pratiques, d'histoires, de concurrences, de conflits et de complémentarités. Dans ce contexte, la définition donnée à ces « nouvelles » fonctions urbaines s'est souvent construite à la fois par défaut et en creux. Les travailleurs des nouveaux métiers de la ville se définissent souvent d'emblée par la négative, disant haut et fort qu'ils ne sont pas policiers ou para-policiers, qu'ils ne sont pas des fonctionnaires communaux comme les autres, qu'ils ne sont pas des assistants sociaux. Dans l'autre sens, ce sont parfois les autres professionnels présents sur le terrain qui tiennent à tracer une frontière et marquer leur différence avec ces « nouveaux métiers ». Ainsi par exemple les travailleurs de rue de l'associatif et du secteur de l'aide à la jeunesse ne cesseront de marquer leur différence de nature avec les travailleurs de rue para-communaux : « Nous

sommes comme la petite épicerie de quartier à côté de laquelle la commune est venue installer une supérette en self-service » diront ainsi les animateurs d'une maison de jeunes ressentant la concurrence des nouveaux dispositifs. On pourrait multiplier les exemples. Ils disent tous la difficulté que ces travailleurs des nouveaux métiers ou de ces nouveaux travailleurs de métiers déjà établis ont à se construire et à se voir reconnaître une identité professionnelle. Et si finalement cette identité professionnelle ne se construisait pas précisément dans ces interstices, dans ces jeux de frontières et de lisières, à la fois entre eux et dans leurs relations ambivalentes avec les professions du social, du socio-culturel, du sécuritaire ? Au creux du principe de transversalité, tant invoqué et si peu appliqué ? En tout cas, ces « nouveaux métiers de la ville » se construisent pour la plupart au croisement de plusieurs missions.

#### 4.1.1 ETABLIR DES LIENS ET METTRE EN LIEN

Le contact avec la population est majoritairement le lot des fonctions urbaines de terrain, à l'exception de la coordination, plus en seconde ligne.<sup>19</sup> Même concernant les ouvriers de la voirie, ceux qui dépendent des politiques de la ville insistent sur leur rôle social. Il arrive qu'un voisin sorte de chez lui, se plaigne pour une raison ou une autre et « *l'ouvrier se doit d'expliquer les raisons de son intervention et finalement faire de la médiation* ». Personne ne semble y échapper. L'agissement sur autrui participe d'une idéologie de la lutte contre les pertes des liens communautaires et les conséquences néfastes de la désaffiliation sociale. Le mot d'ordre est « *faire du lien social par tous les moyens et prétextes* » affirme un chef de projet. L'organisation de réunions d'équipe, entre partenaires et avec des comités ou citoyens façonnent le quotidien d'une bonne part de métiers de la ville toujours dans l'optique de « *faire du lien* », « *remettre en communication* », « *faire que les gens se connaissent* ». Ces expressions s'entendent à tous les niveaux des métiers urbains.

Les récits recueillis au cours des analyses en groupe illustrent bien ce patient travail de « retissage » du lien social : entre des voisins en conflit à propos du bruit, entre les générations, entre des habitants aux origines diverses amenés à partager un même espace public, entre les administrés et les services communaux, ... Même dans le cas de programme d'insertion professionnelle, c'est la fonction de création du lien social qui est mise en avant : « *C'est une possibilité très positive pour les articles 60, ça leur permet de faire des contacts, d'être en mouvement et de faire des relations et qui sait peut-être ça suscite des vocations* ».

Une des premières missions des travailleurs des métiers de la ville est d'assurer le rôle de courroie de transmission tantôt de la commune vers la population, tantôt l'inverse. Ils se voient comme un chaînon. Comme un horecacoach<sup>20</sup> le dit : « *La situation est légèrement différente pour chacun d'entre nous mais je pense que nous sommes tous un maillon de la chaîne : d'un côté, l'on s'attend à ce que nous exécutions la politique dont les jalons ont été posés et, de l'autre, nous nous heurtons à des problèmes et à des cas rapportés par le groupe-cible. Nous avons donc une double fonction, surtout au niveau de la communication. Nous devons communiquer un certain nombre de choses au groupe cible mais, d'un autre côté, nous devons aussi éprouver les besoins du groupe-cible afin de pouvoir les communiquer au gouvernement.* » Ainsi, un médiateur raconte : « *Des adultes et des jeunes se plaignent de la propreté et s'accusent mutuellement de la situation. Et bien pour travailler ensemble, un bon moyen c'est de dire : connaissez-vous l'action de la commune en matière de propreté ?* ». Les gardiens de parcs aussi : « *il y a des enfants de moins de 7 ans non accompagnés dans nos parcs parfois, c'est dû au fait que la crèche est payante, et c'est pas possible pour eux, et bien le gardien de parc peut alors expliquer qu'il existe des chèques-sport pour faire des activités* ». Certaines fonctions sont explicitement dédiées à cette mission de « relais » : c'est le cas du « correspondant de quartier » s'occupant notamment de « *l'accueil et l'orientation de la population vers les services communaux* ».

---

19 Et encore, comme nous le montre le zoom sur le métier de coordinateur, la plupart d'entre eux mettent en exergue la dimension relationnelle de leur fonction.

20 La mission de l'horecacoach est de créer une atmosphère positive dans l'univers des sorties au sein de la ville. Pour ce faire, il agit comme médiateur entre les tenanciers de l'horeca, la ville et les habitants.



En sens inverse : de nombreux métiers urbains sont de véritables vecteurs d'information vers les services communaux concernés. Ils sont, selon les propos, d'un bourgmestre « *les yeux de la commune sur le terrain* ». Ainsi, le correspondant de quartier a dans ses missions « *la mise en cohérence entre les acteurs communaux présents sur le quartier* » par l'organisation de réunions mensuelles afin de faire remonter l'information. Pareil dans le domaine de l'entretien des équipements publics.<sup>21</sup> Les gardiens de la paix, quant à eux, remplissent quotidiennement des fiches de constats sur « *divers types de faits à différents moments de la journée* ».

Reste à savoir comment ces informations sont traitées par les services administratifs concernés. La qualité de leur traitement semble varier d'une commune à l'autre allant de l'absence de réactions - ce qui démotive les travailleurs de terrain - à la réaction rapide et efficace.

#### 4.1.2 PRÉVENIR

La prévention est sans conteste un objectif majeur de ces « métiers » de la ville. Elle fait partie des mots magiques des dispositifs qui forment la constellation « politiques de la ville ». Dans son sens moderne, prévenir c'est « aller au-devant pour faire obstacle » nous dit le Petit Robert. Obstacle à quoi ? Aux comportements « incivils » (allant des dépôts clandestins en ligne de mire de certaines équipes communales de gardiens de la paix, aux comportements d'incivilité routière aux passages pour piétons en passant par la présence de fumeurs de joints dans les parcs), aux situations, y compris matérielles, susceptibles de créer de l'insécurité : la chasse aux dégradations des équipements publics, qui ne sont pas nécessairement liées à des incivilités et dont les réparations sont prises en charge par le service de Dépannage Urgent de Quartier, l'intervention dans les espaces publics visant à dissuader la formation de groupes, ... Mais la prévention ne se loge pas uniquement dans ces activités de prévention situationnelle<sup>21</sup>, elle passe aussi par un travail à long terme avec des jeunes, des adultes, des femmes, des primo-arrivants, des personnes en situation de décrochage social, ... : « *passer du temps avec les jeunes. Jouer au foot avec eux par exemple. Pour faire passer un message préventif, c'est mieux et plus efficace d'avoir un lien chaud.* ». Ce travail à long terme constitue l'horizon d'action des intervenants sociaux. Dans les faits, il est parfois contrecarré par des temporalités s'imposant à lui (la temporalité électorale par exemple).

#### 4.1.3 RÉAGIR

Il faut prévenir mais aussi réagir, et si possible rapidement. Aux « métiers » qui signalent succèdent ceux qui réagissent, réparent, renouent, retissent. C'est ici la « théorie de la vitre brisée » qui est spontanément évoquée : Il s'agit de réparer le dommage le plus tôt possible, d'effacer le premier tag avant que le second apparaisse, ... La thématique de la réactivité et de son urgence est présente dans les pratiques et dans les discours. La rapidité de réaction n'est pas mieux représentée que par le « service de Dépannage Urgent de Quartier ». Cette thématique de l'urgence ne se limite pas aux réactions aux dégradations matérielles. Il s'agit aussi de répondre aux situations d'urgences sociales, comme le manifeste la nouvelle fonction de « psychologue mobile », amené à intervenir sur base de signalements de situations de « personnes en danger ».

---

21 Lesquelles visent « à atténuer la fréquence de situations que l'on juge comme génératrices de risques et d'insécurité en diminuant les probabilités de commission d'infractions ou d'incivilités et à augmenter les possibilités d'arrestation des auteurs par diverses modalités de transformation ou de surveillance de l'environnement ». Y. Cartuyvels, P. Mary, Le Plan fédéral de sécurité, Courrier hebdomadaire du Crisp, n°1727-1728, 2001, p. 41.

#### 4.1.4 S'INSÉRER, INSÉRER

La finalité parfois première du métier est d'assurer l'insertion socio-professionnelle de ceux qui en sont les agents (voir le zoom sur les gardiens de la paix). Cet objectif d'insertion socio-professionnelle et de mise à l'emploi de personnes peu qualifiées peut entrer en tension avec les finalités externes des fonctions urbaines. « *On a en plus du personnel PGV, 22 emplois financés par le fédéral dont 14 sont de niveaux D et E, soit balayeur soit gardien de la paix et donc de niveau très bas. On a 4 niveaux C, pour l'encadrement, ce sont des employés administratifs. Le problème c'est que ces Rosetta ils sont jeunes, donc leur demander d'encadrer une équipe c'est pas facile car ils n'ont pas toujours la maturité suffisante, ils se retrouvent plutôt à faire des tâches administratives* ». Le niveau à l'entrée empêcherait de mener à bien les missions assignées à ces personnes en insertion : « *En principe, les gardiens sont de niveau C. Chez nous ils sont E ou D ! C'est niveau primaire ! Or ils doivent rédiger des rapports mais quand écrire une phrase c'est déjà difficile... donc c'est vraiment compliqué* ». Des problèmes d'ordre relationnel ont également été pointés : « *Le contact pose problème avec la population, quelqu'un qui a un niveau d'éducation primaire qui doit inculquer la norme, je veux dire, il faut se rendre compte que ce sont des uniformes que l'on met sur l'espace public ! Et puis il y a beaucoup d'incompréhension, sur les missions notamment, et ils finissent par se balader les mains dans les poches.* »

L'insertion via les « petits métiers » urbains devrait constituer, selon le principe d'activation, un tremplin vers un emploi plus stable. Il est difficile d'objectiver l'effectivité de ce principe dans le cadre de la politique des grandes villes. Des données recueillies sur le terrain ou des recherches précédentes<sup>22</sup> laissent apparaître que l'insertion dans un emploi stable n'est pas toujours au rendez-vous. Certains des travailleurs restent dans les sous-statuts, d'autres sont renvoyés parce qu'ils ne s'intègrent pas dans les codes et règles professionnels en vigueur. De l'avis de coordinateurs, la précarité grandissante des politiques des grandes villes, en insécurisant les travailleurs les plus fragiles, joue également un rôle dans l'apparition de l'absentéisme et de l'agressivité qui conduisent parfois à la mise à pied. D'autres enfin ont des parcours plus heureux. Dans tous les cas et de l'avis de tous, l'objectif d'insertion socio-professionnelle ne rencontre pas spontanément celui de cohésion et de pacification sociales. « *Le problème c'est le mélange de politiques de prévention et de l'emploi. Ce sont des uniformes qu'on met sur l'espace public, qui sont en rupture professionnelle et sociale parfois incapables de mener des missions sérieuses de sécurisation et difficiles à professionnaliser* ».

Ainsi une ville flamande a renoncé à engager des articles 60, Rosetta, Activa, Wep+, ... pour la fonction de gardien de la paix au nom de leur impréparation au monde du travail :

« *chez, nous cela n'est plus d'application aujourd'hui car, il y a environ quatre ans, nous avons arrêté de travailler avec tous les statuts autres que contractuels à durée indéterminée ou statutaires. (...) Nous devons rencontrer énormément de candidats avant de pouvoir en recruter un. (...) Et puis, nous avons quand-même eu quelques cas isolés où l'on a engagé des personnes expérimentées. (...) pour constater ensuite qu'après leurs heures de travail ils étaient aussi sources de nuisances. Oui, ce sont des situations qui ne sont pas tenables et, à la longue, nous avons dû (...) prendre une décision (...) pour ne plus engager que des personnes dans des conditions de travail normales, avec un vrai contrat. Aussi parce que, en fait, nous attendons toujours plus de ces gardiens de la paix et parce que ce n'est donc pas faisable pour tout le monde, (...) niet i (...) [voor] eender welke langdurig werkloze. Et s'ajoute à cela, tous les phénomènes marginaux comme ne pas pouvoir s'adapter à une attitude de travail, ne pas arriver à l'heure, et venir boire tous les jours et ainsi de suite. Par le passé, on a peut-être pu trouver une perle rare mais pour le reste, on avait plus de problèmes que d'avantages.* »

---

22 Voir en autres, Line Van Hemel, Brice Champetier, Ludo Struyven, Yannick Vanderborgh et Abraham Franssen, 2008, Evaluation des emplois Rosetta du programme Politique des grandes villes, Rapport PGV, <http://www.politiquedesgrandesvilles.be/content/publications/rapport-final-premiers-emplois-dans-les-grandes-villes-synth-se.pdf>

#### 4.1.5 COORDONNER

Finalement, la fonction de coordinateur de seconde ligne, est celle peut-être à laquelle on pense le moins quand on évoque les métiers de la ville. Pourtant, on le sait, les fonctions de coordination sont nombreuses variant les échelles spatiales (le quartier, la ville) et les niveaux de responsabilité, à tel point que, tous dispositifs de la ville confondus, on ne sait plus très bien qui coordonne quoi.

Le zoom sur les coordinateurs est assez explicite en lui-même. Coordonner c'est « disposer des éléments en vue d'une fin » (Petit Robert) mais laquelle ? Au-delà des difficultés de gestion, y compris en termes de moyens humains, de décryptage des enjeux politiques locaux, c'est sans doute sur cela que butent les coordinateurs, la question de la finalité de leur action, de l'action des personnes qu'ils coordonnent et de celle des politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.<sup>23</sup>

#### 4.1.6 SE RAPPROCHER

Prévenir, réagir, informer, s'informer, créer du lien nécessite de se rapprocher du terrain et de ses usagers. Cette proximité est certes physique, il faut être sur le terrain être au plus près-prêt, « s'approprier les lieux ». Elle est aussi relationnelle si l'on veut établir la confiance. Elle peut aussi être biographique. Au nom de la proximité des histoires de vie et de la supposée meilleure compréhension des manières d'être et de se comporter que cette proximité engendrerait, certaines communes engagent préférentiellement des animateurs ou des travailleurs de rue issus des quartiers populaires. Les recrutements préférentiels de « grands frères » et de « leaders » de quartiers confirment ce postulat. On le verra, le rapprochement implique de prendre sur soi les difficultés du terrain, les invectives, les souffrances et parfois de les prendre pour soi. Sans outils de formation, d'intervention et de supervision, la proximité peut s'avérer lourde à porter.

Pour conclure, si ces finalités définissent les missions générales des métiers de la ville, elles laissent toutefois subsister une marge d'incertitude et d'indétermination importante quant à leur traduction en objectifs opérationnels pour les agents. « Le manque ou le flou » de cadre de référence des différentes fonctions est en effet régulièrement souligné. Qu'ils évoquent l'absence de cadre de référence commun, le manque de méthodologie ou la multiplicité des tâches, les acteurs, même ceux qui se situent dans des noyaux de professionnalisation forts, pointent généralement l'absence ou le manque de clarté du cadre et en évoquent les conséquences. Le caractère flou des limites professionnelles entraîne le sentiment qu'« *il faut résoudre tous les problèmes du monde* ». Cette indétermination du cadre entraîne également une dépendance à l'égard des autres métiers et des autres services. Mais si le flou et le manque de cadre font l'objet d'une perception généralisée, certains le valorisent comme l'explique un conseiller en techno-prévention « *c'est peut-être spécifique à notre travail. Un boulot et une personne qui sont tous les deux dynamiques. La description du travail n'est pas toujours tout à fait claire et on se pose toujours toutes sortes de questions, comme, est-ce qu'on peut faire ça ? Est-ce qu'on ne peut pas ? c'est un avantage et un inconvénient. Alors, le politicien, il ne sait pas très bien ce qu'il peut te demander ou pas alors, parfois ils en demandent beaucoup et parfois pas. Mais c'est évidemment l'avantage que tu as, de pouvoir agir de façon très dynamique.* ». Ces différences d'appréciation sont également liées au contexte communal. Plus les missions définies par le pouvoir politique sont floues, plus les travailleurs sont insécurisés et demandeurs d'un cadre. De manière générale, des acteurs de terrain en appellent à plus de clarté, à davantage de vue à long terme, de méthodologies de travail, d'évaluations qualitatives... bref à plus de professionnalisation.

Enfin, il faut encore prendre en considération le facteur temps qui peut permettre aux opérateurs de terrain de mieux circonscrire les champs d'intervention des uns et des autres.<sup>24</sup> La loi, comme celle de 2007

relative aux missions du gardien de la paix mais surtout ses arrêtés d'exécution en 2010 ont tenté de mieux les cerner. A Gand les « chercheurs du terrain »<sup>25</sup> (veldwerkers) sont graduellement devenus des « straathoekwerkers » à la suite d'un travail de définition des missions qu'ils ont eux-mêmes mené dans l'indifférence des autorités locales. Ils font à présent partie intégrante du travail de rue.

Mais ce travail de formalisation progressive, au contact avec le terrain, ne se fait pas également partout et se heurte, dans certains cas, à l'absence ou à la faiblesse de procédures permettant de réorienter l'action en fonction de l'analyse faite des expériences passées. Dans certaines communes la mémoire de l'action fait défaut. « Il y a beaucoup de changement et de turn-over. Les coordinateurs tournent et souvent sans avoir de rapport avec les prédécesseurs, donc on reprend les choses comme on les trouve. Il n'y a pas de rigueur dans la passation des tâches. Il y a peu de dispositifs en place pour assurer la continuité des services. C'est aléatoire. » (Une coordinatrice)

## **4.2 LES TERRITOIRES DE RÉFÉRENCE ET D'INTERVENTION DES « MÉTIERS DE LA VILLE »**

Plus que de métiers de la ville, il conviendrait de parler des « métiers des quartiers », tant le quartier est l'échelle spatiale privilégiée. Les subventions PGV sont octroyées aux communes en fonction de leur importance numérique, de la faiblesse relative du revenu par habitant et de la présence en leur sein de quartiers reconnus comme défavorisés. C'est, en priorité au nom du principe de la nécessaire proximité avec la population et avec les situations sociales problématiques que l'action de la PGV se déploie. Des métiers fonctionnent au quotidien par « zone » en y travaillant selon un itinéraire précis déterminé par les diagnostics locaux. Il existe cependant aussi des services de seconde ligne tel le service d'accompagnement aux Molenbeekois primo-arrivants qui agit davantage en fonction d'un public-cible que d'un territoire. D'autres services tels l'équipe de psychologues mobiles ou les dépanneurs de quartier ne travaillent pas sur un territoire déterminé a priori mais sur des situations dont le caractère d'urgence réclame leur intervention.

De nombreux auteurs ont analysé les effets ambivalents de cette territorialisation de l'action publique contemporaine au niveau des quartiers : d'un côté, il y a risque de stigmatisation et de redoublement de l'enfermement spatial et symbolique ressentie par une partie de leur population et parfois par les professionnels de l'urbain qui se sentent abandonnés dans les quartiers ; de l'autre, il y a une reconnaissance des singularités, des spécificités, des désirs, des projets, des souffrances des habitants pouvant déboucher sur des innovations socio-culturelles à condition que les réalités locales soient prises réellement en compte par les décideurs locaux et fédéraux. Pour cela il importe de ne pas seulement faire du quartier « un espace supposé de convivialité naturelle et/ou un espace de gestion des « choses simples » » mais aussi « un espace d'opinions, de différences, de conflits qui constitue la face interactive du pouvoir politique ».<sup>26</sup> Il s'agit de faire du principe de territorialisation un principe fort, et non un simple instrument gestionnaire.

---

24 C'est flagrant dans le cas du travail de rue, Les conflits entre travailleurs de rue de l'associatif et des dispositifs para-communaux, nés lors de l'émergence de ces derniers, ont poussé à une meilleure définition du rôle de chacun et à l'établissement de chartes déontologiques...

25 Les travailleurs de terrain agissaient comme médiateurs et avaient un travail de sensibilisation dans les quartiers dans lesquels des frictions entre les habitants et les nouveaux arrivants survenaient. Ces différends provenaient du fait que les nouveaux arrivants n'étaient pas familiers avec les législations et les coutumes locales. Les ex-travailleurs de terrain, à présent, travailleurs de rue, n'interviennent plus uniquement pour les nouveaux habitants mais bien pour tous les groupes cibles présents dans les quartiers dans lesquels ils travaillent. Alors qu'auparavant, ils étaient surtout envoyés par les services urbains et la police pour intervenir en cas de nuisance, ils travaillent, à présent, de manière autonome et leur tâche consiste en premier lieu en la mise en place d'un lien de confiance.

26 C. Neveu, (2009), « Une « petite fabrique de territoire » : quartiers et citoyenneté à Roubaix », [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/80/53/PDF/EF\\_2003\\_CN](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/80/53/PDF/EF_2003_CN), consulté le 4 février 2009.

## Box 2 Zoom : Le métier de gardien de la paix

*« J'ai vu une pancarte dans une manifestation contre les gardiens de la paix parce qu'on pense qu'ils sont associés à la police. Il faut bien réfléchir avant de lancer des réformes. » (Une coordinatrice)*

Aujourd'hui encore quand on entend cette dénomination, on pense immédiatement à la France et plus particulièrement à sa police. On peut s'accorder pour dire avec les gardiens de la paix belges rencontrés lors de la recherche que cette dénomination génère davantage de confusions qu'elle ne les soulève. En effet en Belgique les gardiens de la paix ne sont pas des policiers ni même des auxiliaires de police. Il s'agit en fait d'un ensemble de « métiers » de prévention et de présence dans les espaces publics urbains, essentiellement les stewards urbains, les gardiens de parc et les agents de prévention et de sécurité, les APS lesquels existaient avant la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix. Statutairement ils relevaient de la politique des grandes villes, des pouvoirs communaux et des contrats de sécurité et de prévention. Pourquoi ce regroupement, sous une nouvelle dénomination, de fonctions de sécurité non policières ? Le législateur invoque la volonté d'éviter des confusions entre ces diverses fonctions et avec le secteur privé en leur donnant un uniforme commun (lequel est à peu de choses près, l'uniforme que portaient dans leur temps les APS). Mais si l'uniforme est effectivement le même pour tous,<sup>27</sup> les statuts, les horaires de travail, les perspectives de travail restent différents encore aujourd'hui ; certains gardiens de la paix, à l'intérieur d'une même commune, ayant un statut plus stable que d'autres, certains par exemple étant contractuels, d'autres statutaires. Cet état de fait crée de nombreuses tensions entre les gardiens de paix et avec la hiérarchie intermédiaire, redoublées par la précarité « chronique » de certains dispositifs dont ils dépendent.

*« On leur dit qu'ils sont tous pareils alors qu'on est bien loin de ça puisqu'il y a plusieurs régimes de récupérations. L'un ne vaut pas l'autre, les horaires de travail ne sont pas les mêmes, ni les droits ni les devoirs, les acquis sociaux ne sont pas égaux d'un agent à l'autre, enfin d'un groupe à l'autre, d'un ancien dispositif à l'autre. On comprend combien ça peut être source de frustrations, de sentiments d'injustice, de colère qui amène chacun à prêcher pour sa propre chapelle, à résister au changement et à rester sur ses acquis... On les met dans des situations où ils s'évaluent les uns les autres ». (Un coordinateur).*

Qu'ils s'agissent des gardiens de paix eux-mêmes ou de leurs supérieurs hiérarchiques directs, l'impression prévaut que la charrue a été mise avant les bœufs. Le politique a créé la fonction avant de penser statut et carrière. Quant à l'uniforme, dont on peut penser qu'il a été dans la tête du législateur un argument symboliquement assez fort pour créer une identité de gardien de la paix, il semble au contraire renforcer le malaise. Les « anciens » gardiens de parc dédaignent à porter un uniforme qui est celui des « anciens » APS, lesquels sont perçus par les premiers comme des « cas sociaux » avec lesquels ils ne tiennent pas être mélangés.<sup>28</sup> L'uniforme signe en quelque sorte le sentiment de non-reconnaissance fortement ressenti par les gardiens de la paix rencontrés. *« C'est très compliqué au niveau humain. C'est absolument épouvantable parce que chaque fois qu'on leur dit, voilà, vous allez changer de métier, d'uniforme, de local, éventuellement de salaire, on les considère un peu comme des objets ».* (Un coordinateur)

27 Dans les arrêtés d'exécution, le législateur détaille avec moult précisions l'uniforme.

28 La thèse de S. Smeets, « « Nouveaux uniformes » et Etat social actif : vers une recomposition de la fonction policière en Belgique » (ULB, 2006), a montré que la création de la fonction « APS », au-delà des objectifs sécuritaires, un objectif de mise à l'emploi de personnes depuis longtemps du marché du travail. Les chômeurs de longue durée, de plus de 40 ans et peu qualifiés, étaient particulièrement visés.

### *La fonction de gardien de la paix : pour faire quoi ?*

Selon la thèse de S. Smeets, la création de ces fonctions de sécurité non-policière révèle le glissement de certaines tâches policières jugées moins nobles, comme la prévention au travers de la présence et la surveillance dans les espaces publics, vers « n'importe qui en uniforme ». Par leur présence dans les espaces publics tels les parcs, les sorties d'école, les rues des cités sociales, ils doivent prévenir, rassurer, informer et sensibiliser le public, surveiller des comportements potentiellement délictueux ou inciviles et servir de courroie de transmission auprès de services communaux compétents (en les informant par exemple des dégradations des biens publics). Enfin ils constatent les infractions pouvant faire l'objet de sanctions administratives, si du moins ils sont assermentés par les autorités communales.<sup>29</sup> Les gardiens de la paix rencontrés dénoncent la tournure sécuritaire prise par leur métier depuis 2007 et cette stratégie de transfert des activités policières les moins nobles.<sup>30</sup> « *Cela les arrange bien qu'on fasse certains boulots à leur place, ça les arrange de nous envoyer au casse-pipe* ». (Un gardien de la paix). Devoir faire des planques, aller dans des quartiers sensibles, et maintenant constater des infractions, autant de missions qui remplissent, selon eux, une fonction de bouche-trous. « *Les gardiens de la paix sont là pour combler à moindre coût les déficits d'autres métiers ... Il y a la précarité grandissante et on veut tout faire avec ces métiers bouches trous : des supers médiateurs, des accueillants, des policiers, ...* ». (Un gardien de la paix)

### *Un métier ?*

Si le débat du métier/fonction traverse l'ensemble de cette recherche, il prend toute son acuité dans le cas des gardiens de la paix. Engagés davantage sur base d'un parcours professionnel difficile en vue d'assurer leur « employabilité »,<sup>31</sup> leur reconnaissance comme métier de la prévention n'a guère été assurée. Un métier suppose un statut professionnel commun, une formation commune, un contenu de travail faisant l'objet d'un travail collectif définitionnel (qui n'empêche pas la dimension conflictuelle) et une identité professionnelle partagée, ressentie et revendiquée. La multiplicité des statuts, les différences parfois fortes entre communes, l'absence jusqu'il y a peu de formations de base, pourtant prévues dans la loi de 2007, nuisent à l'existence de conditions objectives et subjectives encourageant la création d'un métier. « *Je pense que tout ce qui s'est dit est symptomatique du fait qu'on a affaire à une fonction qu'on veut transformer en métier. Au départ, ce ne sont pas des métiers, ce sont des subventions pour lesquelles on a fait des projets et créé des nouvelles fonctions. Si c'était des métiers, il y aurait moins de difficultés. On impose l'exercice d'une fonction, par arrêté royal, sans analyse préalable de profils de fonctions, de référentiels de compétences, ... Un arrêté royal met la fonction de gardien de la paix en place sans l'accompagner.* » (Un coordinateur)

Cependant l'apparition de formations de base, dans des missions locales, dans des écoles techniques et professionnelles, des formations internes (à la communication, la gestion des conflits) la tentative, dans certaines communes, de formaliser les missions des gardiens de la paix et de les évaluer peuvent être considérés comme un signe de professionnalisation. Elle ne se fait pas sans heurts pour les gardiens de la paix recrutés sans formation dans une logique de mise à l'emploi et pour lesquels étaient surtout requis un bon feeling avec la population et une certaine socialisation au travail (être à l'heure, être fiable, travailler en équipe..) :

29 Toutes les communes ne disposent pas de gardiens de la paix constatateurs.

30 Ce point de vue est partagé par la plupart des coordinateurs rencontrés. Certains, minoritaires, estiment pourtant que les missions de prévention et de répression doivent pouvoir cohabiter.

31 Sybille Smeets « Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique », *Déviance et Société* 2/2005 (Vol. 29), p. 201-219. URL : [www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2005-2-page-201.htm](http://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2005-2-page-201.htm).

« On fait aussi de l'insertion socioprofessionnelle et ça c'est vraiment un énorme problème aussi. On fait le recrutement de gens qui n'ont pas ou peu de qualification, donc encore une fois, là il y a un gros problème d'accompagnement. Aujourd'hui, on crée un métier avec des exigences et pas les moindres, et il y a un fossé entre une partie de ces agents qui n'ont pas les qualifications mais qui n'ont pas non plus la maturité pour acquérir les compétences qu'on attend d'eux... On a des niveaux D de 50 ans et on va leur demander de faire un procès-verbal en bonne et due forme. Il y a un problème d'harmonisation dans le savoir être et le savoir-faire dans ces métiers. » (Un coordinateur)

### **4.3 QUELLES COMPÉTENCES POUR LES MÉTIERS DE LA VILLE ?**

Quelles sont les compétences requises pour exercer les différents métiers de la ville ? Contrairement aux métiers et professions reconnues dont l'accès et l'exercice sont généralement conditionnés au fait d'être titulaire d'un diplôme spécifique, la plupart des métiers de la ville ne correspondent pas à une formation initiale précise, tout d'abord parce que malgré un relatif développement du champ de la formation continue des métiers de la ville et de certaines fonctions spécifiques - plusieurs universités et hautes écoles ont mis en place des « certificats en médiation » - , ces formations sont généralement inexistantes, lacunaires et ne constituent pas une condition à l'embauche.

Seules les conditions liées au niveau d'étude atteint déterminent la nature des emplois accessibles aux différents profils, et encore existe-t-il de nombreuses exceptions. Même pour les programmes explicitement ciblés sur les personnes peu qualifiées, comme les conventions premiers emploi affectées à la politique des grandes villes, on constate des phénomènes de « surqualification à l'embauche ».

Cerner les compétences (savoir, savoir-faire et savoir-être) des agents des métiers de la ville implique de s'interroger tout d'abord sur les critères et logiques de recrutement, ensuite sur les compétences pratiques développées sur le terrain et enfin sur la place de la formation.

#### **4.3.1 LE RECRUTEMENT : « PROFIL DE LA PERSONNE » PLUTÔT QUE « PROFIL DE FONCTION »**

Alors que les premières années de la mise en place des dispositifs se sont caractérisées par une forte improvisation dans les procédures de recrutement, l'élaboration de « profils de fonction » est aujourd'hui plus fréquente. « L'établissement d'un profil de fonction est essentiel du point de vue de la professionnalisation, car c'est la base pour le recrutement, pour l'évaluation des personnes engagées et pour définir un plan de formation ». Toutefois, ces « profils de fonction » sont souvent définis localement et ne bénéficient pas d'une référence commune (sauf pour les gardiens de la paix dont certaines compétences ont été établies par arrêté). Ceci dit, pour certains participants des analyses en groupe, il ne serait pas bon d'unifier tous les profils, il faut que ces derniers s'adaptent aux réalités locales : « indépendamment du fait que c'est parfois difficile pour toi parce que tu dois faire beaucoup d'efforts, c'est pas la même chose dans toutes les villes, ces fonctions. Alors, c'est quand même mieux si la ville peut elle-même remplir le profil de la fonction. ».

#### 4.3.1.1 LE RECRUTEMENT « EN INTERNE »

En Région wallonne et bruxelloise, de nombreuses personnes sont encore recrutées en interne. Cette modalité de recrutement s'opère par des canaux divers. La préformation, qui n'existe pas en Flandre, est une occasion de repérer les personnes compétentes. C'est le cas de balayeurs, ou de gardiens de parc qui suivent une formation comme saisonnier durant l'été. *« C'est une nouvelle structure avec pré-formation d'un mois chez nous et ensuite on décide qui convient et qui ne convient pas. Comme ça on fait un tri. L'avantage est justement qu'il n'y a pas de procédure de recrutement et que la personne est opérationnelle tout de suite »*. L'expérience réussie en interne est également souvent le critère de sélection des encadrants ou chefs d'équipe de fonctions urbaines : *« c'est l'expérience du métier qui compte. Dans le cas de la DUQ, ce sont deux ouvriers promus. »*. Cette modalité de recrutement en interne est justifiée par la difficulté de recruter « en externe » : trouver un encadrant d'un métier spécifique et nouveau à l'extérieur est difficilement envisageable puisque les seules personnes connaissant ce métier travaillent dans le service concerné.

La proximité et la familiarité avec les services communaux sont ainsi considérées comme des atouts. Un *« entretien classique »* aura lieu *« mais ils sont tous déjà connus de la commune qui a leur CV, souvent des anciens bénévoles ou des jeunes formés dès 16 ans comme animateur de plaine de jeux qui est une formation reconnue par la communauté française, ou identifiés par des éducateurs et qui évoluent ensuite à la ville. »*

Un coordinateur raconte comment il est entré à la ville : *« J'étais intégré à l'équipe de la maison pour associations. J'étais là dès le début en 2000, j'avais des contacts avec les chefs de projet PGM et les autres qui ont succédé et je savais que la place allait être vacante. Et la ville a décidé de donner priorité au personnel PGM en précarité avec les préavis »*. Il n'est pas rare non plus de passer d'un service à l'autre : *« un ouvrier DUQ est devenu encadrant paveur au Pavé molenbeekois et un PTP paveur est devenu ouvrier DUQ. C'est une forme de mobilité interne en fonction des opportunités. »*

#### 4.3.1.2 LE RECRUTEMENT EXTERNE

Pour les « petits métiers », le recrutement en externe est souvent impulsé par les programmes d'insertion mis en œuvre par des partenaires communaux comme les CPAS, les Missions Locales ou les organismes régionaux de l'emploi : *« On avait 17 actifs à engager, Actiris nous fournit 300 candidatures. On fait un test écrit et il reste 100 personnes, les autres ne comprenaient pas les questions, ensuite 2ème test plus axé sur la prévention, il reste 20 personnes en entretien qu'on reçoit et on choisit. On vérifie les statuts aussi car il n'y a pas de vérification avant et nous on ne peut pas engager n'importe qui »*. La tension est évidente ici entre une politique de mise à l'emploi et d'activation et les besoins d'un service qui engage sur la base de compétences. Dans le même ordre d'idée pour des articles 60 : *« Au début le CPAS ne sélectionnait pas bien, et il était dur de les faire partir quand ça n'allait pas »*.

Pour ces fonctions, le critère de motivation au travail semble souvent difficile à rencontrer. *« Les balayeurs et les gardiens n'ont pas vraiment de motivations particulières pour leur boulot. Lors des recrutements tout ce qu'ils veulent c'est un boulot, de l'argent, un petit salaire qui tombe à la fin du mois. Et c'est mon sentiment général pour tous ces métiers urbains. J'ai fait du recrutement et c'est ce qu'ils disent. Ils sont prêts à rentrer à la ville et faire n'importe quoi. Vous préférez balayeur ou gardien ? Va pour gardien c'est moins ridicule qu'avec la charrette de balayeur ! »*. Ceci dit *« certains viennent vraiment avec des expériences et une motivation. Je me rappelle de quelqu'un qui avait gardé un parking, il avait une expérience de gardiennage et était réellement motivé et ça s'est bien passé, mais c'est pas majoritaire »*.

Une capacité « minimale » intervient dans le processus de recrutement sans être pour autant toujours explicitée : *« On demande un niveau secondaire inférieur en général mais en fait pas de niveau, il y a juste un niveau implicite intellectuel, c'est la capacité d'apprentissage qui est importante »*.



En outre de nombreux critères s'assimilent à des caractéristiques plus sociologiques et personnelles que strictement professionnelles. « *Ce sont des métiers relativement durs. Point de vue compétences, c'est mieux d'être jeune avec une capacité physique importante ! Quelqu'un de 45 ans ou plus ce n'est pas opportun* ». Et concernant des gardiens de parc : « *Ce qui nous manque comme compétences ce sont des femmes. C'est important pour le contact avec les enfants ou les autres femmes, et parfois c'est même essentielle vis-à-vis de certaines cultures* ». Les horaires de travail le soir et les week-ends et le travail jugé parfois comme dangereux ont été mentionnés par certains pour expliquer la sous-représentation des femmes. Dans une logique de « discrimination positive », mais au risque du clientélisme, le fait d'être habitant de la commune est un critère souvent déterminant : « *il y a l'objectif d'insertion de jeunes faiblement qualifiés, et si possible du quartier, c'est mieux car ça correspond aux objectifs* ». D'autres variantes par rapport au quartier existent : « *le profil doit impérativement coller avec le quartier !* », « *offrir la chance aux gens du quartier donc on a fait un appel à la population* » ou « *le public ce sont les chômeurs, les personnes sans emploi du quartier* ».

Les pratiques de recrutement sont ainsi tiraillées entre deux logiques de reconnaissance des compétences : l'une liée à l'appartenance, l'expérience vécue au sens de la proximité de la personne avec la population avec qui il sera en contact dans le cadre de son travail, et l'autre liée à la connaissance de techniques reconnues et professionnelles.

En Région flamande, depuis quelques années, le Vlaamse rechtspositieregeling impose des procédures strictes pour le recrutement. Certaines communes s'en plaignent pour son manque de souplesse et d'adaptation aux réalités locales : « *le recrutement est devenu moins évident avec la nouvelle législation de droite : tu dois faire avec ceux qui ont le mieux réussi le concours général de recrutement pour les niveaux B.* »

#### **4.3.1.3 RECRUTEMENT ET INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE**

L'objectif d'insertion des publics précaires et peu qualifiés entre en tension avec les exigences classiques du recrutement qui tend à privilégier les candidats a priori les plus qualifiés et compétents : faut-il privilégier le recrutement de celui qui en a le plus besoin, parce qu'il est le plus éloigné de l'emploi, ou l'engagement de celui qui sera le plus performant, parce que disposant déjà des compétences requises ? Cette tension amène certains acteurs à poser la question des exigences minimales à l'entrée, ainsi que de la place de la formation : « *On a organisé en 2003 une réunion sur les nouveaux métiers : certains, kosovars d'origine, article 60, ne parlaient pas français et ne pouvaient rien expliquer. Certes ils étaient motivés mais les autres agents ne comprenaient pas leur présence. On s'est donc penché sur l'apprentissage des langues : quelqu'un qui ne parle pas français quand il y a des consignes à donner, non ! Et si quelqu'un interpelle en rue un agent pour savoir ce qu'on met dans un sac bleu et que la personne ne sait pas parler, c'est une forme de violence pour le citoyen* ». Ce cas qui n'est pas isolé est un très bon exemple d'une exigence de professionnalisation allant dans le sens d'une explicitation des compétences minimales à avoir pour exercer une fonction. Qui avait dit qu'il fallait parler français pour balayer avant cette réunion ? Les acteurs avaient-ils conscience qu'il s'agissait d'une compétence de base ? « *On se rend compte que c'est un métier social, qu'il faut parler français pour informer, sensibiliser sur le tri des déchets ou sur d'autres services de la ville, répondre aux questions des habitants* ». Mais tant que le cas ne s'était pas présenté, cet aspect-là du métier allait de soi et n'était ni interrogé ni formalisé.

Dans ce sens, les programmes d'insertion apparaissent comme des processus d'expérimentation de nouvelles situations aboutissant à une meilleure connaissance des compétences à acquérir. Et débouchant sur des programmes de formation visant à combler les manquements. Ces formations s'avèrent primordiales si on veut rendre les objectifs de mise à l'emploi et ceux de cohésion et de prévention plus convergents qu'ils ne le sont aujourd'hui. Cette tension explique pourquoi, en Flandre surtout, on constate un refus grandissant de répéter et d'étendre les mesures d'insertion pour certaines fonctions. Cette tendance est justifiée par le désir, très marqué parfois, d'« être efficace ». Des coordinateurs mettent aussi en avant « *le coût de formation et l'accompagnement de personnes moins efficaces sur le terrain* ». Ceci n'empêche pas certaines villes de créer d'autres fonctions (balayeur, ouvrier du bâtiment, ouvrier de la voie publique,

jardinier, ...) pour des personnes très éloignées du monde du travail et des structures ad hoc comme par exemple Werkhaven à Anvers.

### 4.3.2 LES COMPÉTENCES DE TERRAIN OU LE TERRAIN COMME COMPÉTENCE

En lien avec des critères de recrutement qui privilégient la connaissance directe des candidats, leur personnalité et leur ancrage local plutôt que leurs qualifications formelles, les compétences professionnelles attendues des travailleurs des métiers de la ville et développées par ceux-ci sont davantage de l'ordre des « qualités personnelles et sociales ». Autrement dit, il s'agit de :

#### 4.3.2.1 ETRE POLYVALENT

Les métiers urbains sont marqués souvent par la polyvalence étant donné les situations diverses auxquelles ils sont confrontés. Les problèmes rencontrés dans les quartiers varient « *de la taille d'une haie aux incivilités des jeunes* » nous dira par exemple un éducateur. Les gardiens de la paix sont quant à eux « *généralistes, garants du respect du règlement de police, éducateurs, animateurs, médiateurs mais pas spécialistes !* ».

Cette polyvalence implique l'idée de capacité d'adaptation : « *la connaissance du terrain, et surtout la capacité à s'adapter à un environnement, la communication, l'ouverture, la jeunesse, la mobilité, la flexibilité* ». La polyvalence à l'échelle individuelle a son pendant collectif. C'est alors au niveau des équipes qu'il s'agit de la construire. Il n'est pas rare de rencontrer un service avec des métiers identiques exercés par des personnes ayant des qualifications différentes. C'est le cas de l'équipe des gardiens de paix bruxellois est composée de profils différents : « *chaque profil de fonction recouvre différents profils point de vue diplôme et c'est voulu, plus intéressant pour avoir des équipes polyvalentes* ».

De manière plus spécifique, les nouvelles exigences de communication et la nouvelle génération provoque aussi des besoins et évolutions sur le plan des nouvelles technologies. La connaissance active de l'informatique est parfois mise en avant comme une compétence recherchée : « *les nouvelles compétences sont liées à l'informatique, ils ont créé un espèce de youtube associatif avec 1400 membres. Ils font des interviews lors d'événements, des choses comme ça. C'est nouveau dans le secteur associatif-citoyenneté. On constate que l'associatif investit peu dans l'audiovisuel et la communication. Et le fait que des jeunes arrivent sur le marché avec ces compétences (montage vidéo, internet) parfois acquises de manière informelle favorise le développement de projets comme ce youtube social* ».

#### 4.3.2.2 SAVOIR-ÊTRE ET SAVOIR GÉRER L'ÉMOTIONNEL

Le travail en première ligne au sein de quartiers « défavorisés » avec une population en « exclusion sociale » implique avant tout une capacité à « gérer les relations humaines », surtout lorsque celles-ci sont potentiellement tendues.

Dans le cas des fonctions peu qualifiées, ce savoir-être est généralement présenté comme un donné initial. Le savoir-être n'est pas quelque chose qui s'étudie. « *On l'a ou on l'a pas* » s'exclame un chef de projet. C'est une question de feeling : « *Savoir quand intervenir, comment agir et réagir* ». Toutefois, ce savoir-être spontané peut aussi constituer une limite : « *c'est comme les grands frères et tout ça, ils ont un rôle important mais s'ils n'ont pas la bonne distance, ce ne sont pas des professionnels.* ». On l'a déjà dit, la compétence relationnelle pose la question de la proximité et de la bonne distance. Le juste milieu n'est pas toujours clair. Si on connaît l'environnement, le quartier, le terrain parce qu'on en vient soi-même, comment avoir la

bonne distance, se demande un intervenant social. Le professionnel est la personne capable à la fois d'« être dans la relation » et en même temps d'être « un tiers neutre autonome ». Il convient donc de « travailler » ce savoir-être. « C'est la bonne distance par rapport à ses propres problèmes qui est important d'apprendre et de développer ». Pour favoriser l'apprentissage de ce savoir-être, le travail en équipe permet de neutraliser d'éventuelles dérives : « On travaille toujours à deux, ça permet de contrôler l'autre s'il n'a plus le recul professionnel, s'il commence à vibrer car une situation fait résonance en lui. » Comme on le voit, ce savoir-être est toujours à travailler. C'est d'ailleurs un des objectifs des formations « sur la gestion de l'agressivité » ou « la communication non-violente » proposées aux fonctions urbaines de proximité en contact direct avec la population.

L'insistance sur la nécessaire capacité réflexive est particulièrement présente dans les propos des médiateurs sociaux. « Les compétences ? Pour nous, c'est la capacité à se mettre en relation, pas le diplôme ! » Et un médiateur d'ajouter : « Il faut sortir d'une forme de rigidité technique dans laquelle on nous met. La compétence, c'est la remise en question permanente, une interrogation sur l'impact des actions que l'on mène. Certains collègues d'ailleurs sont embêtés par ce questionnement et ne le font pas. De même, il faut savoir « gérer l'émotionnel ». Il faut donc être capable de « mettre des mots, chercher pourquoi surgit l'émotion et derrière les faits on découvre autre chose qui bouscule. » Ce travail des « mots contre les maux » permet de remettre du sens à une situation conflictuelle, « décortiquer les mots, les représentations » et « une fois l'émotionnel apaisé, on découvre les besoins et on peut essayer d'y répondre ».

#### **4.3.2.3 CONNAÎTRE LE TERRAIN LOCAL**

La notion de « connaissance du terrain » recouvre en fait plusieurs compétences : il s'agit tout à la fois de pouvoir se situer dans l'environnement territorial, d'identifier et d'être identifié par les populations et les « groupes cibles », et de maîtriser les codes sociaux en usage dans le quartier. En ce sens, il ne s'agit pas d'une connaissance théorique, mais avant tout pratique : « La faible formation de l'accompagnateur social est compensée par une grande proximité avec les personnes ». L'avantage sera d'ainsi minimiser la domination symbolique ressentie dans le cadre du travail sur autrui.

#### **4.3.3 LA FORMATION**

Les formations envisagées par les autorités locales font l'objet d'ambivalences fortes selon qu'elles s'inscrivent dans une logique d'insertion socioprofessionnelle, dans une logique de renforcement des compétences pour la fonction occupée ou dans une logique de gestion des carrières.

Dans une logique d'insertion socio-professionnelle, le caractère précaire des fonctions incite certaines communes à vouloir préparer la sortie en outillant les personnes pour leur permettre de trouver du travail ensuite. Le volet formation est parfois lié au type d'emploi subsidié : « On a aussi développé des compétences dans le jardinage car le programme PTP prévoit 4/5 de travail et 1/5 de formation ». Les politiques de la ville prévoient aussi une part des subsides à de la formation : « Ils n'ont pas tous fait la formation Toback,<sup>32</sup> c'est plutôt une minorité. On a prévu un budget pour ces gardiens de la paix et pour les balayeurs afin qu'ils puissent se réinsérer après dans un autre secteur car ils n'ont pas une éducation très élevée, généralement du secondaire ».

Plus que de la formation, c'est de la socialisation par le travail que sont attendus des effets positifs : « Cela sert à réactiver leur droit de chômeur qui donne accès à la formation mais cela sert aussi à les réintéresser à la vie active, à apprendre à se relever le matin à récupérer un rythme. Seulement après ils peuvent avoir accès à d'autres

formations. Mais c'est déjà assez laborieux de les avoir le matin ». Il n'en demeure pas moins que, malgré ces difficultés, « le travail social par des programmes de mise à l'emploi est une aubaine pour certains. Des gens se sont formés par l'expérience de travail en partant de rien, quelqu'un qui commence par faire un peu de compte dans une asbl puis se forme le soir et finit sur un poste qualifié. C'est un tremplin ces programmes. ». Sans pouvoir nécessairement faire valider formellement ces compétences acquises par expérience, de nombreuses personnes trouvent leur compte au fil des opportunités.

Dans une logique de renforcement des compétences pour la fonction occupée, il s'agit de développer chez les travailleurs des compétences qui leur permettront d'être plus efficaces dans l'exercice de leur fonction. Mais les formations sont peu nombreuses, ne font pas l'objet d'une intégration ou de référentiels communs, sont relativement éparpillées et dépendent de la perception que les autorités locales ont des besoins des fonctions en termes de formations ainsi que de leur manière d'envisager leurs missions. Se multiplient ainsi des petites formations (gestion communale, secourisme, gestion de conflits, petites réparations, hygiène, nettoyage, verbalisation, ...). Ces formations financées par divers acteurs publics peuvent devenir « un casse-tête » pour les coordinateurs car il faut aussi jongler avec les subsides et faire en sorte que les personnes soient éligibles aux programmes de formation et adapter l'offre de formation avec les besoins des métiers de la ville. Si ces formations sont appréciées par la plupart des acteurs, elles ne permettent pas pour autant de construire un cadre de référence professionnel suffisant.

Dans une logique de gestion des carrières, il s'agirait de favoriser l'évolution des travailleurs d'une fonction à l'autre. « Comment vieillir dans ce genre de fonction ? Etre sur le terrain quand on a 25 ans, c'est cool, mais quand on a 55 ans... Moi j'ai des animateurs plus âgés, je fais quoi, je vais les mettre en training sur le terrain à 50 ans » ? Marquées par une précarité structurelle, les fonctions urbaines ne connaissent pas de réelles politiques de gestion des carrières. Les propos des acteurs évoquent surtout des possibilités d'évolution restreintes, ainsi que la difficulté de valider ou de transférer les compétences issues de l'expérience dans les fonctions urbaines. Si le turn-over permet des engagements réguliers, les principales évolutions possibles dans les carrières se situent dans les transferts de travailleurs d'un service à un autre ou dans les possibilités de promotion interne quand, par exemple, un travailleur est amené, par la reconnaissance de son expérience, à gérer une équipe.

### **Box 3** Zoom : le métier de médiateur social

Un automne comme tous les autres dans un quartier défavorisé bruxellois, un conflit éclate aux abords d'un café. Un homme est frappé à coup de marteaux et envoyé à l'hôpital. La réaction de ses comparses ne se fait pas attendre. Ils sortent les kalash et une grosse bagarre éclate même si les coups de feu sont évités. L'événement est rapidement relaté dans le quartier et dans les écoles, se déformant petit à petit à la manière d'une rumeur finissant par être interprétée par les jeunes comme une guerre entre deux quartiers. Quelques semaines plus tard, Daniel, médiateur social responsable du quartier se trouvant alors en réunion afin d'organiser un forum de quartier avec les associations locales est appelé par le coordinateur des gardiens de la paix qui lui demande d'intervenir. Une descente de jeunes a eu lieu. Armés de barres de fer, de couteaux et de revolvers, les jeunes envahissent le quartier espérant régler leur compte à leurs adversaires. Daniel, fin connaisseur du quartier, de ses habitants et de ses enjeux décide d'intervenir. Tout le quartier semble dans la rue. Il y a des mouvements de foule incessants. La police est intervenue. Les associations essaient de calmer les jeunes et de jouer les interfaces entre la police et les gens du quartier. Daniel se rend au cœur du conflit. Il discute avec les jeunes, la police, les associations, essaye de calmer le jeu, d'apaiser les tensions, d'impliquer les différents acteurs dans une interprétation de la situation devant permettre à chacun de s'apaiser et d'éviter l'explosion. Son intervention semble bien fonctionner. La tension baisse. Mais

quelqu'un appelle la brigade spéciale d'intervention. Un policier frappe un jeune et les autres réagissent. Les gaz lacrymogènes empêchent toute discussion. C'est l'escalade. Pas mal de monde se fait embarquer. Impossible de discuter avec la brigade. Eux, ils sont là pour « nettoyer et embarquer ». La situation finit pas se calmer et les gens finissent par rentrer chez eux.

Cette situation peu banale a été racontée et analysée par une équipe de médiateurs sociaux lors d'une analyse en groupe. Emblématique du métier de médiateur social, elle semble cristalliser la plupart des enjeux qui le traversent : Quelles sont les limites du métier ? Comment se situer par rapport aux autres professionnels ? Comment gérer les situations de crise ? Sur quelle base et sur quels critères d'appréciation effectuer le choix d'intervenir ou non ? Jusqu'où intervenir en situation de danger ? Comment se situer dans la triangulation entre les missions relativement généralistes, la situation sociale des quartiers et les demandes d'intervention ?

Dans cette situation, Daniel a répondu à la demande du coordinateur des gardiens de la paix. Devait-il le faire ? On se situe dans une situation limite. D'abord, les médiateurs sociaux se définissent comme des acteurs de prévention or, dans cette situation, difficile de parler de prévention. Il s'agit de gérer un conflit ouvert. Ensuite, des travailleurs sociaux doivent-ils se mettre dans des situations où leur intégrité morale et physique est en danger ? Si c'est la légitimité de Daniel en tant que connaisseur et acteur du quartier qui a été mobilisée pour justifier l'intervention il n'en reste que l'absence de la dimension préventive et le danger de l'intervention justifient, pour la plupart des acteurs que cette situation soit définie comme « hors cadre ». Mais à partir de quels critères, dans le métier généraliste de médiateur social, peut-on dire qu'une situation est dans le cadre ou hors du cadre d'intervention ? Dans les faits, c'est à chaque fois le jugement individuel du médiateur, son analyse de la situation, son jugement sur la pertinence ou non d'une intervention qui joue. C'est aussi les injonctions et les demandes du politique, de la hiérarchie ou de partenaires. D'un côté il semble nécessaire pour les médiateurs de donner plus de cadre à leur fonction, de l'autre, effectuer du travail informel et hors du cadre prescrit semble nécessaire dans de nombreux cas. Le flou du cadre joue à la fois comme un facteur d'incertitude par rapport à la fonction et comme la garantie d'une marge de liberté des médiateurs dans la définition de leurs tâches.

Si une bonne part du travail de médiateur consiste à réaliser un travail social individuel avec les habitants du quartier, ce qui pose avec force la question de la définition du métier par rapport à celui des autres travailleurs sociaux - définition qu'ils caractérisent par la nécessité de ne pas faire de l'assistantat, de construire l'autonomie et de l'émancipation, de ne pas faire de travail psychologique ou, plus largement, de ne pas réaliser le travail que d'autres structures sont habilitées à faire - , c'est essentiellement sur l'axe collectif que les médiateurs sociaux définissent leur fonction. Faire travailler les acteurs entre eux, réaliser des diagnostics partagés, élaborer des outils et des solutions novateurs, impulser des projets participatifs, jouer les intermédiaires entre la ville, les associations et les habitants, réhabiliter l'espace public, accompagner les comités d'habitants, dynamiser les coordinations sociales sont autant de dimensions que les médiateurs sociaux mettent en avant pour définir leur métier de façon positive.

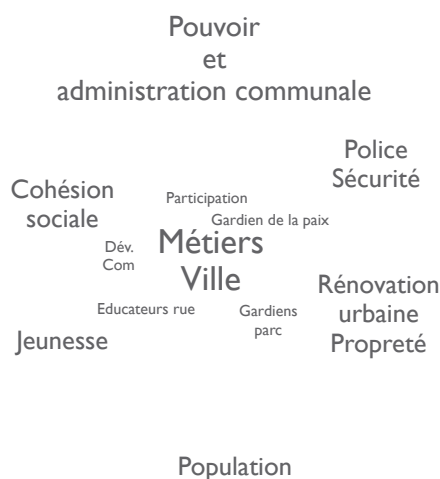
S'ils définissent leur métier par le travail qu'ils effectuent et par les compétences qu'ils mobilisent, ils le définissent aussi par le savoir-être : flexibilité, sociabilité, adaptation, résistance au stress, accessibilité, neutralité, confiance, intégrité, bienveillance, souci de la justice et de l'équité, ...

## 4.4 LES MÉTIERS DE LA VILLE ET LEURS RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS DU CHAMP

Les « nouveaux » métiers de la ville ont dû se constituer aux frontières à la fois de métiers existants : la police, les services de l'administration communale, l'intervention sociale du CPAS, de l'associatif. C'est dans une tension entre concurrence et complémentarité que les métiers de la ville s'inscrivent dans le paysage urbain. De manière plus précise, on peut situer l'émergence et la mise en place des métiers de la ville au cœur et au creux d'un système d'action dont les principaux pôles sont :

- les autorités communales et l'administration communale
- les services de police
- les acteurs de la cohésion sociale
- le secteur et les acteurs de la jeunesse e de l'aide à la jeunesse,
- le secteur et les acteurs de l'aménagement urbain

**Figure 4.1** Le système d'action locale



A ce système d'action locale, il convient évidemment d'ajouter les politiques et les administrations régionales, communautaires et fédérales qui sont les pouvoirs subsidiaires et qui orientent les cadres de l'action des travailleurs des métiers de la ville.

Ces différents pôles n'ont pas tous le même statut : alors que les autorités communales représentent un pôle hiérarchique, avec lesquels les agents des métiers de la ville entretiennent des relations verticales, posant la question de leur autonomie fonctionnelle et professionnelle, les autres pôles se situent plutôt dans une relation horizontale (mais non exempte de rapports de forces) de division du travail, posant la question de la délimitation et des complémentarités entre « les nouveaux métiers de la ville » et les secteurs et acteurs plus institués.

#### 4.4.1 LES RELATIONS DANS LE CHAMP DE L'INTERVENTION SOCIALE : « EXCUSE-MOI, PARTENAIRE... »

La concurrence est particulièrement vive dans les territoires bénéficiant de plusieurs sources de financement. « On reçoit des injonctions du pouvoir subsidiant et on se rend compte en les mettant côte à côte qu'il y a des doublons ». Une mission de coordinateur de quartier financé par PGV est alors identique ou presque à celle du fonctionnaire de prévention. Des situations où « les gens se tirent dans les pattes » ne sont pas rares : « un éducateur du contrat de sécurité intervient dans un quartier où il y a une problématique avec les jeunes. Normalement il vient en amorce, il prend contact avec les jeunes, mais parfois il les suit et fait des activités sportives à la demande des jeunes pour éviter qu'ils zonent. Et bien normalement pour nous il devrait passer la main à l'animateur sportif PGV, ce qu'il ne fait pas. Et ça devient son groupe et c'est un problème. ». La recherche montre aussi qu'il existe sur le terrain de nombreuses fonctions similaires avec un profil type et une appellation commune (médiateur, gardiens de parc, buurtwerker, ...) mais qui réalisent des missions différentes. Ce brouillage rend difficile l'établissement d'un profil de fonction pour certains métiers. La surabondance de dispositifs territorialisés et des intervenants sociaux n'empêche pourtant pas « les trous » pour peu que les situations sociales et les personnes qui s'y nichent soient moins visibles. Une assistante sociale qui a travaillé avec des accompagnateurs sociaux raconte : « Malgré tous les professionnels et intervenants du social, on observe un manquement dans l'accompagnement des familles. Donc l'idée était d'avoir quelqu'un quelques heures par semaine pour suivre une personne ou une famille précarisée ». La complémentarité est par ailleurs bien présente. Le travail des coordinateurs, entre autres au travers des coordinations locales de quartier, consiste justement à la favoriser en créant un réseau d'intervenants auquel participent les « nouveaux » métiers de la ville : « on (= les gardiens de la paix) passe le relais dans les réunions de coordination, où il y a les psychologues, les aides juridiques, les animateurs de quartiers, etc ... On peut passer l'info mais on ne peut pas agir. C'est cela le complexe de frustration ».

#### 4.4.2 LES RELATIONS AVEC LA POLICE : LE RISQUE DE L'AUXILIARISATION

Parmi les nouveaux métiers de la ville, plusieurs sont liés directement ou indirectement à la police. Il s'agit par exemple du conseiller social,<sup>33</sup> du conseiller en techno-prévention,<sup>34</sup> des gardiens de la paix et des travailleurs de rue ou animateurs de quartier. La relation des trois<sup>35</sup> premiers avec la police est complexe car ils font en même temps partie de l'administration communale et de la police. Ils sont au croisement de deux logiques et leur statut est souvent incertain. Comme un conseiller le dit : « Je me sens parfois comme une saucisse dans un hotdog. On est entre deux grandes instances. On est du personnel de la ville au sein de la police mais en fait, j'ai aussi le sentiment que tu ne fais partie ni de la ville, ni de la police. Parce que le personnel de police a pleins d'avantages et de désavantages dans son boulot et on fait alors partie de la ville mais en fait, la communication de la ville ne passe pas. Alors, en fait, on a surtout les désavantages des deux. La police s'en fout et à la ville, on se retrouve dans un service qui ne sait pas qui tu es. »

Quant aux deux derniers, tout en ne dépendant pas de la police, ils y sont particulièrement confrontés. Le risque d'auxiliarisation est particulièrement ressenti par les gardiens de la paix : « on est plus souvent dans les quartiers chauds que eux en patrouilles... Ils ne viennent que pour des interventions et ne font plus de rondes. Quand ils viennent, c'est à huit voitures... Les gardiens de la paix remplacent aussi la police pour vérifier que des personnes en demande de papiers par exemple habitent bien à telle ou telle adresse. »

---

33 Les conseillers sociaux sont des assistants de la police qui figurent d'abord comme intermédiaires entre les agents et les victimes de la prostitution, des marchands de sommeil, de mariage blanc et de la traite des êtres humains.

34 Les conseillers en techno-prévention informent les citoyens et des groupes cibles comme le troisième âge ou les commerçants ont des moyens de protection mis à leur disposition.

35 Notons que le conseiller en techno-prévention était au début intégré dans la police.

Les travailleurs de rue et animateurs ont aussi à se confronter avec la logique policière. Cependant il semble que les débats très vifs au moment de l'installation d'équipes de travailleurs de rue étiquetés contrats de sécurité dans les années nonante, a permis au travail de rue à mieux spécifier la nature de ses missions et de ses relations avec la police.

#### **4.4.3 LES RELATIONS AVEC À LA COMMUNE : « CULTURE ADMINISTRATIVE » VERSUS « LOGIQUE DE PROJET »**

Il peut apparaître surprenant de distinguer l'espace des métiers de la ville de celui des autorités et de l'administration communale : pour d'aucuns en effet, les métiers de la ville font intégralement partie des services communaux. Placés sous l'autorité du Bourgmestre et d'un ou plusieurs échevins, les dispositifs et les agents des « nouveaux métiers » urbains peuvent indiscutablement être considérés comme « communaux ». Toutefois, plusieurs facteurs indiquent que les agents des métiers de la ville ne sont pas des agents communaux comme les autres :

- sur le plan du *statut* tout d'abord, la première partie du rapport le montre bien, tous les agents des métiers de la ville ne font pas partie de la fonction publique communale ;
- sur le plan *organisationnel* ensuite, on observe une grande diversité de modalités d'articulation entre autorités communales, services communaux et dispositifs relevant de la politique des grandes villes ;
- sur le plan *institutionnel et financier* enfin, même si les communes sont de facto maîtres d'œuvre, les « commanditaires » restent les autorités fédérales lesquelles fixent les orientations et octroient les moyens. Pour les agents des métiers de la ville, cela implique de devoir se situer et se définir par rapport à plusieurs autorités de tutelle et de jongler entre elles, ce qui peut entraîner des tensions dans la définition des objectifs et des missions.

Au-delà de ces facteurs structurels, c'est surtout sur le plan opérationnel que se révèlent les tensions dans les rapports entre « métiers de la ville » d'une part, autorité et administration communale d'autre part. Les premiers ont bien souvent l'impression d'être « *entre le marteau et l'enclume* », entre les demandes des habitants, et les autorités et services communaux. Porteurs d'une logique de projet qui implique souplesse, capacité d'innovation et un fonctionnement « ad-hocratique » de mobilisation de ressources autour d'un objectif parfois ponctuel, les coordinateurs sont ainsi confrontés à une logique administrative qui implique quant à elle de la prévisibilité, de la régularité, voire de la routine et le respect de procédures formelles : « *Il y a la logique administrative, à laquelle on a intégré une logique par projet. Nous, on nous demande de fonctionner par projet en intégrant la logique administrative. Nous, on est au milieu des deux* » (Responsable d'une équipe d'éducateurs de rue). D'une part en effet, en tant qu'employés par la commune, les agents des métiers de la ville sont soumis à une dépendance hiérarchique et à un fonctionnement *bureaucratique*.<sup>36</sup> Leur activité est enchâssée dans une organisation bureaucratique, caractérisée par la primauté de la règle, par une délimitation des sphères de compétences et des pouvoirs, par une division hiérarchiques des rôles, sur base de réglementations et de procédures strictement codifiées.<sup>37</sup> D'autre part, les agents des métiers de la ville sont tentés de se définir avant tout comme des *professionnels*, c'est-à-dire comme disposant d'une capacité de définition autonome de leur activité. C'est particulièrement le cas de ceux qui disposent d'une formation supérieure et d'un diplôme spécifique. Les projets qu'ils mettent en œuvre, leurs compétences polyvalentes et le fait qu'ils travaillent sur le terrain avec des personnes, rendent leur activité difficilement standardisable, ce qui fonde leur autonomie professionnelle.

---

36 Le passage obligatoire de toutes les dépenses par le collège communal et la lenteur qui l'accompagne sont révélateurs de cette logique bureaucratique.

37 Les sociologues des organisations ont bien mis en évidence que le propre du fonctionnement bureaucratique est de réduire la part « personnelle » et « subjective » dans l'exercice d'une fonction, ce qui se justifie dans un souci d'impartialité et de stabilité du fonctionnement de l'organisation.



Cette coprésence au sein du même espace d'une logique professionnelle d'une part, d'une logique bureaucratique d'autre part, peut être source de tensions, voire de frustrations et de conflits : « A l'administration, ils ne savent pas comment on fonctionne, ils ne savent pas qui nous sommes, on est des extraterrestres, des rigolos, des zozos. Comment évalue-t-on notre travail par rapport à un travail administratif normal ? Parce qu'en les écoutant, ils n'ont pas besoin de nous. On est des services non obligatoires » (coordinateur des comités de quartier)... « Les compétences ne sont pas reconnues par le pouvoir administratif. Ils s'en foutent qu'on soit sociologue, la pointeuse, 8h 17h et puis c'est tout. On a le sentiment qu'ils sont un peu frustrés par rapport à nous : pour qui elle se prend ? » (coordinateur des comités de quartier).

Ces tensions et ces contradictions peuvent pour certains être aiguës par le sentiment d'être instrumentalisé par le pouvoir politique local au détriment de la réalisation de leur « véritable mission » au service des citoyens, en particulier lorsqu'il s'agit de favoriser la participation citoyenne. Si le niveau communal est souvent présenté comme étant « le plus proche du citoyen » et le plus démocratique, il est aussi parfois celui qui est le plus exposé au risque de l'instrumentalisation, voire du clientélisme : « On met en place ces comités pour des raisons électoralistes qui permettent au bourgmestre et aux échevins de regrouper des gens pour arriver et leur parler et puis voilà... Notre rôle est entre le marteau et l'enclume. On a des attentes du politique qui est notre employeur et du public qui est notre moteur » (Coordinateur d'un « espace citoyen » développé dans le cadre des projets PGV).

N'est-ce pas le propre de ces nouvelles fonctions d'être à la fois intégrées dans les services communaux et à la fois porteuses de projets, d'avoir précisément à articuler des logiques parfois divergentes, des demandes contradictoires et des temporalités désynchronisées ? N'est-ce pas précisément dans ce travail d'articulation entre une pluralité d'acteurs aux cultures différentes que se situe la « valeur ajoutée » du travail de reliaison et de transversalité effectué par les métiers de la ville ?

#### 4.4.4 LES RELATIONS AVEC LA POPULATION

Les fondements des politiques de la ville se sont établis sur le diagnostic suivant : la question sociale, créatrice de nouvelles vulnérabilités sociales et psychologiques, se cristallise dans les villes, et plus particulièrement dans leurs quartiers populaires. Insécurité, difficultés de coexistence, solitudes, errances, dégradation du cadre de vie en sont des signes tangibles. C'est à ces difficultés que les politiques de la ville entendent répondre avec des spécificités propres à chaque dispositif, la politique des grandes villes entendant quant à elle les combattre en croisant lutte contre l'exclusion sociale, développement économique et amélioration du cadre de vie. La population bénéficiaire de ces dispositifs est et reste les habitants des quartiers populaires.

Bien que tous ces dispositifs élaborent des diagnostics précisant les besoins et les attentes des habitants, on en sait finalement assez peu sur la manière dont les habitants perçoivent et s'approprient les activités et les services créés à leur intention. Les rapports d'activité évaluent chaque année le nombre de « personnes touchées par les différentes actions », mais au-delà ? Les apprécient-ils ? Leur quotidien en est-il changé ? Ce que l'on connaît mieux par contre c'est ce que les travailleurs des métiers de la ville disent des bénéficiaires qui sont ainsi plus « parlés » que « parlants ». Les acteurs des métiers de la ville ont tendance à considérer que la population les reconnaît comme « faisant partie du paysage », voire qu'elle exprime son inquiétude face à l'avenir des activités mises à leur disposition<sup>38</sup>. De même, les propos des travailleurs et responsables des métiers de la ville soulignent l'aggravation continue des problématiques sociales, ce qui rendrait leur présence et leur action « de plus en plus indispensable ». Cette alliance proclamée par les travailleurs des métiers de la ville ne reçoit actuellement guère d'écho du côté des habitants...

#### Box 4 Zoom : le métier de coordinateur

Au sein des programmes des politiques de la ville se trouve une figure centrale : le coordinateur. Sa mission principale est d'assurer la coordination interne de l'équipe de travailleurs de la PGV. Cela passe par le suivi des projets existants et l'impulsion de nouveaux projets, la recherche de nouveaux financements et la gestion des ressources humaines. Le coordinateur assure également le lien avec les autres services de la ville et avec tout autre partenaire : « *Nous notre rôle, c'est de suivre les projets, faire en sorte qu'il y ait des liens entre les projets et entre les partenaires. Car on se rend compte que certains projets pourraient être mieux articulés. Par exemple, il y a des problèmes de propreté sur la zone et des gens qui déposent des déchets. Les balayeurs de rue et les gardiens de la paix pourraient sensibiliser et intervenir sur la thématique. Il faut qu'à un moment donné quelqu'un puisse faire du lien entre ces services, quand c'est possible. Il y a une trop grande sectorialité entre les services ville. Donc j'ai proposé l'organisation de réunion, je prends contact avec tout le monde* » (Un coordinateur).

L'engagement personnel du coordinateur est fréquemment mis en avant. La « personnalité » du coordinateur, ses compétences, ses capacités à mobiliser les acteurs, à gérer ses équipes, à élaborer des projets, à négocier des partenariats, à faire reconnaître la valeur des fonctions, à contribuer à la définition du cadre de travail, ... sont des éléments déterminants dans la définition, la construction et l'exercice des fonctions urbaines d'une commune. La dimension gestionnaire voire technique du travail n'est pas toujours valorisée : « *Pour la coordination, un profil purement technique, ce n'est pas l'idéal, car il faut comprendre les projets, évaluer, connaître le terrain et les politiques, se mouiller. Le risque c'est que les coordinateurs deviennent des purs techniciens* ». Pourtant cette dimension technique et gestionnaire est très présente et indispensable pour assurer la continuité de la PGV et pour accompagner les parcours professionnels des travailleurs. Rationaliser les horaires de travail et les statuts, organiser des formations, pérenniser des missions au-delà des personnes, clarifier les attentes des usagers, des travailleurs de terrain, de l'administration locale et fédérale, des politiques, ... sont autant de tâches indispensables du coordinateur et pourtant peu explicités par leur employeur.<sup>39</sup>

Les coordinateurs sont également les premiers confrontés à la précarité chronique de la politique des grandes villes. Ainsi l'existence d'un turn-over important parmi les coordinateurs empêche l'accumulation des expériences et la création d'une mémoire du métier. « *Les coordinateurs tournent et souvent sans avoir de rapport avec les prédécesseurs, donc on reprend les choses comme on les trouve. Il n'y a pas de rigueur dans la passation des tâches. Il y a peu de dispositifs en place pour assurer la continuité des services. C'est aléatoire.* » (Une coordinatrice)

Eux-mêmes rattrapés par la précarité du dispositif PGV, les coordinateurs doivent gérer celle des membres de leur équipe, en rassurant, en motivant, en faisant face aux résistances et en cherchant des alternatives financières et professionnelles. Ils ne les trouvent pas toujours.

39 « J'ai moi-même écrit les principes de ma fonction. Je ne trouve pas normal que dans une institution pyramidale, on ne décrive même pas ma fonction. Je dois aller tout trouver moi-même. » (Un coordinateur).



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



## 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 5.1 CONCLUSION

Dans ce rapport, nous avons constaté que les initiatives et les programmes impulsés à différents niveaux dans le domaine de la politique urbaine ont augmenté de manière importante dans les années '90. Divers programmes visant à soutenir les villes belges dans leur lutte contre les problèmes typiquement urbains (dégradation, pauvreté, manque de cohésion sociale, insécurité, ...) ont vu le jour, aussi bien au niveau fédéral que régional. Les autorités locales, dans leur approche de cette problématique, n'ont pas uniquement recouru à des investissements financièrement conséquents mais investissent également en capital humain. Si de nouvelles fonctions (telles qu'horecacoach, gardien de la paix, conseiller techno-préventif, éco-conseiller) ont vu le jour, d'autres ont été modifiées (comme, par exemple, les fonctions de médiateur, de nettoyeur de rue ou encore d'animateur). Pour ce qui précède, la Politique des grandes villes fédérale a donné une impulsion importante : depuis son établissement en 2000, la proportion budgétaire investie en frais de personnel a augmenté de 47%. Le passage d'un programme pluriannuel à programme annuel prolongeable ainsi que l'incertitude croissante quant à la pérennité de la Politique des grandes villes ont provoqué la diminution de ce pourcentage pour atteindre 29%. En résulte la mise à l'emploi de 424 personnes et de 371 équivalents temps pleins, toute ville et commune confondues. Derrière ces moyennes se cachent des différences non négligeables, tant au niveau régional que fédéral :

- Un certain nombre de villes ont choisi d'investir une part importante de leur budget dans l'infrastructure (Gand, Ostende, Malines, Saint-Nicolas, La Louvière et Mons). Le nombre de fonctions financées y reste donc relativement limité.
- Certaines villes ont davantage recouru à des mesures pour l'emploi, d'autres optent pour la mise en œuvre d'autres types de mesures et ce, pour des fonctions toutes aussi diverses.
- La divergence des subsides supra-locaux ainsi que la diversité des mesures pour l'emploi ont donné lieu, dans la plupart des villes, à l'émergence de différences pour le personnel employé dans une même ville/commune : pour une fonction identique ou, à tout le moins semblable, l'on retrouve des divergences de type de contrat (durée déterminée-indéterminée), de niveaux (A-E) et/ou de statut (statutaire-contractuel).
- Le caractère irrégulier de la Politique des grandes villes ainsi que l'incertitude quant à sa pérennité impliquent que les contrats à durée indéterminée ont, en réalité, une durée déterminée. Pour pallier à ce problème, certaines villes ont ajouté une clause (illégale) au contrat, stipulant que le contrat prend fin dès la suppression des subsides.

Les entretiens et les analyses en groupe ont clairement indiqué que ce contexte de précarité structurelle et d'incertitude chronique quant à l'avenir des projets et des postes ont des conséquences très négatives pour les agents des métiers urbains. En affectant les possibilités de projection dans l'avenir, tant au niveau de la carrière des personnes que de la construction des dispositifs, ces incertitudes enferment les travailleurs des métiers de la ville dans le sentiment que leurs fonctions sont transitoires et que leur utilité n'est pas reconnue. Au-delà de la précarité statutaire, c'est le contenu et le sens même du travail qui en sont affectés.

Ces préoccupations institutionnelles et statutaires sont d'autant plus dommageables qu'elles risquent d'occulter les dimensions positives qui ont été mises en évidence par les acteurs de terrain :

- Les projets liés à la Politique des Grandes Villes contribuent concrètement au mieux-vivre ensemble dans les quartiers ; ils répondent à des besoins de réaffiliation sociale, entre habitants, à la fois en prévenant, en réduisant et en réparant les tensions interpersonnelles et intergroupes et en favorisant, dans une logique d'action communautaire, des dynamiques de mobilisation et de participation.

- Si l'intégration de personnes très peu qualifiées pose des difficultés particulières, il ne faut pas oublier que ces emplois et ces fonctions constituent d'abord pour ces personnes un vecteur presque unique de resocialisation et d'estime de soi.
- La transversalité et la proximité qui caractérisent les projets et les métiers de la ville contribuent également à une meilleure écoute des citoyens par les services communaux, ainsi qu'à une plus grande réactivité dans les réponses qui leur sont apportées. En constituant une source permanente d'interpellation et de « remontée » d'informations vers les services communaux « classiques », les métiers de la ville contribuent également à un renouvellement de la culture des administrations.
- Par ailleurs, au moment d'évaluer les métiers de la ville, il s'agit de prendre en compte leurs caractéristiques spécifiques.
- Le fait qu'il s'agisse de « nouvelles fonctions » et de nouveaux métiers qui se construisent dans les interstices laissés par les autres professions plus établies (de l'administration communale, de l'ordre et de la sécurité publique et du travail social) les oblige à définir en permanence l'espace propre de leur activité.
- En outre, il s'agit pour la plupart de métiers « de terrain » et même « de rue », non protégés par le cadre que constitue le bureau ou le guichet (dont la fonction est précisément de mettre l'usager à distance et de l'obliger à se conformer au cadre institutionnel et organisationnel). Il s'agit également de fonctions et de métiers qui pour la plupart s'effectuent « à mains nues », sans passer par la médiation d'un instrument technique spécifique (à part le balai des balayeurs de rue). Pour le gardien de la paix comme pour l'éducateur de rue ou le médiateur, c'est directement leur personne qui est engagée dans l'activité.
- Enfin, l'essentiel de cette activité se déroule dans une alternance entre des « situations froides », c'est-à-dire prévisibles, routinières, parfois jusqu'à l'ennui, et des « situations chaudes » (Callon, 1998, cité par Sipp et Blanc, 2000) dans lesquelles il s'agit, face à une situation forcément imprévue, d'agir et de réagir de manière adéquate. La plupart des récits proposés lors des analyses en groupe évoquent ces situations chaudes où le cadre de l'action est débordé. Ces situations mettent à l'épreuve les professionnels, leurs compétences et leurs limites. Bien gérées, elles seront évoquées comme des expériences positives, auxquels les travailleurs se référeront par la suite pour justifier leur rôle. Lorsqu'elles débouchent au contraire sur un échec, elles conduisent à un sentiment d'impuissance et d'inutilité (au risque parfois que cette impuissance ne leur soit personnellement reprochée par la population ou leurs autorités), alors même que les agents de terrain sont loin de disposer de toutes les ressources (symboliques, statutaires, de compétence, de moyens d'action) leur permettant de cadrer ces situations et d'y faire face.

Ce contexte et ces caractéristiques de l'exercice des métiers de la ville, auxquels il faut ajouter la dévalorisation liée à la faible qualification socio-culturelle d'une partie des agents, expliquent largement pourquoi près de 20 ans après l'apparition des « premiers nouveaux métiers de la ville » et près de 10 ans après la mise en œuvre du programme de la Politique des grandes villes, la question de leur professionnalisation reste toujours posée.

Les « métiers de la ville » sont-ils de vrais métiers ou bien s'agit-il d'un ensemble hétéroclite de fonctions floues ? Les différentes politiques et programmes « de la ville » ont-ils permis l'émergence d'un nouveau secteur d'action sociale et d'activité professionnelle ou bien ne fournissent-ils que des auxiliaires de terrain à l'administration communale et à ses différents services (police, propreté, jeunesse...) ?

Pourtant, s'en tenir à ces constats empiriques et discursifs ne rendrait pas justice aux travailleurs des métiers de la ville, qu'ils soient agents peu qualifiés ou cadres intermédiaires, et au travail qu'ils effectuent. Continuer à jauger la professionnalité des métiers de la ville à l'aune des professions instituées et reconnues ne permet pas de saisir ce qui fait une des spécificités de ces métiers : précisément le fait qu'ils soient nouveaux, en train de s'inventer et de se bricoler au jour le jour, sur le terrain, tant dans leurs modalités organisationnelles, dans leurs pratiques professionnelles que dans la recherche des mots pour le dire. C'est d'ailleurs précisément parce qu'ils sont incertains, flous, précaires, en questionnement permanent

que les métiers de la ville constituent le social en train de se faire plutôt que le social institué. C'est donc de manière prospective, et sans doute même volontariste, qu'il convient d'envisager les métiers de la ville.

## **5.2 RECOMMANDATIONS**

Nous formulons ici des pistes, des recommandations et des exemples de « pratiques intéressantes » au regard des six défis clefs pour l'avenir des métiers de la ville :

- Le défi de l'espace propre des métiers de la ville ;
- Le défi de la gouvernance d'un programme multi-niveaux qui implique à la fois un programme fédéral et une mise en œuvre communale ;
- Le défi de la gestion locale des projets et des métiers ;
- Le défi de la professionnalisation des métiers de la ville ;
- Le défi de l'insertion sociale et professionnelle des publics précaires dans le cadre des métiers de la ville ;
- Le défi de la transition, et ce dans l'hypothèse probable d'une régionalisation du programme fédéral des contrats de ville.

Ces enjeux concernent tout à la fois le niveau central de pilotage de la politique des grandes villes, celui de leur gestion locale et celui des professionnels de terrain.

Le scénario dans lequel nous inscrivons ces recommandations est celui de la poursuite d'un programme fédéral (ou, dans l'hypothèse politique d'une régionalisation de la PGV, de programmes régionaux) d'appui aux communes urbaines pour le développement d'actions et de projets locaux visant au « mieux vivre » en milieu urbain. Nous visons ici essentiellement la Politique des grandes villes mise en œuvre par le SPP Intégration sociale, même si d'autres politiques et programmes fédéraux et régionaux poursuivent des objectifs complémentaires de prévention ou de cohésion sociale, peuvent également être, au moins en partie, qualifiées de « politiques urbaines ».

En effet, d'autres scénarios sont intellectuellement envisageables et sont parfois politiquement envisagés :

- Celui de la suppression pure et simple des programmes fédéraux d'appui aux villes et communes ;
- Celui de la communalisation intégrale de ces programmes et de ces projets, par une reprise et une intégration dans le cadre communal des agents et des fonctions des métiers de la ville.

Loin de ces deux derniers scénarios, nous nous inscrivons dans la *perspective de la constitution d'un tiers-secteur d'intervention autour des métiers de la ville*, disposant d'une *autonomie institutionnelle relative* et porteur d'un *référentiel spécifique*, en agissant aux frontières, à clarifier, de l'agir policier, de l'agir social et de l'agir urbain, dans un objectif général de convivialité urbaine, mélange d'action préventive et de réaffiliation sociale, cherchent à retisser des liens sociaux et à exercer du contrôle social dans les espaces urbains fragilisés.

### **5.2.1 LE DÉFI DE L’AFFIRMATION DE L’ESPACE PROPRE DES MÉTIERS DE LA VILLE**

Le premier défi à relever est celui de l'affirmation et /ou de la consolidation de l'espace propre des métiers de la ville. Dans certaines communes, les métiers de la ville tendent à être annexés et intégrés au travail de « prévention » (au point que l'on parle bien plus souvent des « métiers de la prévention que des métiers de la ville), dans d'autres, ils tendent à être intégrés aux services communaux ordinaires. Parfois, il tend à se confondre avec le travail social dans une démarche d'aide individuelle.

Il est tout d'abord important d'affirmer que *les métiers de la ville ne se réduisent pas à leur fonction de sécurisation de l'espace public*. Nombre des tensions éprouvées par les travailleurs des métiers de la ville sont liées aux confusions de rôle et à l'ambivalence de leurs missions entre la finalité de sécurisation et la finalité de convivialité. La fonction la plus délicate de ce point de vue est celle de gardien de la paix, en particulier dans le rôle de gardien de la paix constatateur. Si l'amélioration de la sécurité et du sentiment de sécurité peut être attendue et induite comme un bénéfice secondaire de l'action des métiers de la ville, il serait contre-productif d'en faire la finalité première et la fonction principale. Le contrôle social induit par un renforcement de la cohésion sociale et l'amélioration du vivre ensemble est d'ailleurs sans doute plus efficace à long terme qu'une stricte approche sécuritaire.

Plus que des métiers de la prévention, *les métiers de la ville sont des métiers de la convivialité* - au sens premier de *con-vivere*, vivre ensemble. Plus qu'à la construction d'une société de sécurité, ils œuvrent à une « société de l'hospitalité ». En favorisant la participation des habitants, en renforçant leurs capacités d'action collective, en aidant à la gestion des tensions inhérentes à la coexistence de groupes de cultures et de conditions sociales différentes, en favorisant l'appropriation collective de l'espace public du quartier (plutôt que sa « privatisation » par quelques-uns et l'éviction des groupes les plus fragiles (qui peuvent selon les cas, et au gré des contextes locaux être les jeunes ou au contraire les personnes âgées), *la valeur ajoutée des métiers de la ville consiste à recréer de « l'urbanité »*. Là où ils peuvent y contribuer, les travailleurs des métiers de la ville se sentent mieux dans leur peau parce que mieux dans leur position.

De même, les métiers de la ville se distinguent du travail social classique en cela que celui-ci se centre essentiellement sur l'aide à la résolution des problèmes individuels. L'originalité des métiers de la ville se situe dans une démarche d'action communautaire, au sens anglo-saxon du « community building ». Le centre de leur action n'est pas l'individu (qu'il faudrait « responsabiliser », « activer », « éduquer » ou « surveiller »), mais les *relations entre les individus, entre les groupes sociaux, entre les citoyens et les institutions* (administration communale, services sociaux ordinaires, écoles...). En cela, *leur action est surtout « inter »* : inter-générationnelle, inter-culturelle. Il s'agit de contribuer au tissage et au retissage des liens sociaux. *Leur action est également « trans »* : il s'agit de favoriser la transversalité, dans une logique de projets et de mobilisations des ressources qui dépassent les cloisonnements habituels.

En terme de recommandations, il s'agit donc de mieux délimiter le « périmètre » de l'action des métiers de la ville sur les fonctions et projets contribuant le plus directement au « vivre ensemble (tissage du lien social, community building, participation citoyenne, médiations...), en clarifiant les frontières, à la fois avec les autres métiers et avec les autres programmes. En l'état actuel, des fonctions identiques sont financées par des programmes poursuivant des objectifs généraux différents (Politique des grandes villes, plan régional de prévention, contrats fédéraux de sécurité et de prévention...), tandis que certaines fonctions constituent essentiellement un renforcement des services communaux ordinaires (service propreté). Il s'agit là en fin de compte d'options politiques qui relèvent tant du niveau central que du niveau communal.

### **5.2.2 LE DÉFI DE LA GOUVERNANCE D'UN PROGRAMME MULTI-NIVEAUX QUI IMPLIQUE À LA FOIS UN PROGRAMME FÉDÉRAL ET UNE MISE EN ŒUVRE COMMUNALE**

Au-delà de la question cruciale et vitale pour certaines communes de la poursuite des financements fédéraux, *le pilotage central de la politique des grandes villes est un enjeu qualitatif important*. En effet, l'inscription des projets locaux dans le cadre d'une politique fédérale constitue un atout et une garantie pour la spécificité des projets et des métiers de la ville. Sans ce cadre fédéral, la plupart des projets et des métiers de la ville seraient davantage encore communalisés, au risque d'une instrumentalisation et d'une auxiliarisation accrues. Il importe toutefois que ce cadre fédéral ne se limite pas à l'octroi de moyens financiers et à des modalités administratives de vérification, mais constitue plutôt un *soutien qualitatif* au développement des projets et à la consolidation des métiers de la ville.



A ce propos, les coordinateurs interrogés font par de plusieurs demandes et propositions :

- « La PGV doit être pensée sur un programme quinquennal ».
- « Il faut éviter de changer les règles en permanence (Par exemple au niveau des justifications de subsides) ».

Cet appel à la *simplification administrative* et à la bonne gouvernance concerne également la *transversalité entre les différentes mesures*. Alors que les projets locaux sont souvent transversaux et pluri-sectoriels, les coordinateurs sont confrontés à la segmentation des procédures et des critères entre les différents pouvoirs subsidants : « Il faut veiller à simplifier, assouplir et harmoniser les règles : il y a toutes sortes de règles : les règles communales, de tutelle etc. Les rapports d'activité sont différents, les calendriers sont différents, les justificatifs différents par action ou par phénomène. C'est lourd, les différents pouvoirs subsidants doivent se rencontrer pour harmoniser les règles et les pratiques (cela s'est fait auparavant avec l'expérience de la conférence interministérielle du renouveau urbain) ».

Dans le même ordre d'idées, il s'agirait également de favoriser une *démarche d'évaluation globale d'un projet*. « Un projet est souvent soutenu par différents subsides et est dès lors plusieurs fois évalué et jamais de la même manière! C'est une perte de temps et d'énergie. Pourquoi ne pas penser à un service public chargé d'évaluer globalement ? » « L'évaluation doit également se faire auprès des bénéficiaires qui sont les premiers concernés. L'évaluation doit se rapprocher du terrain (la PGV le fait déjà) et doit surtout être qualitative ».

Dans cette optique, la politique des grandes villes, dans son articulation des autres politiques urbaines, peut constituer un des outils au service du développement de ce nouveau secteur d'intervention en renforçant le pilotage fédéral du dispositif, non pas dans une simple logique de gestion administrative, mais plutôt dans des *fonctions d'animation qualitative, d'espace d'échanges d'expériences et de centre de référence* pour ces nouvelles professionnalités.

### 5.2.3 LE DÉFI DE LA GESTION LOCALE

Quelle que soit la qualité des inputs et de l'accompagnement proposés par le niveau fédéral de pilotage du programme, c'est le niveau communal qui est *in fine* déterminant dans la mise en œuvre. Une professionnalisation des métiers urbains et une qualité dans l'exercice des fonctions urbaines ne sera possible qu'à condition que *les communes se dotent d'outils de gestion, développent des stratégies et des visions à long terme, intègrent les fonctions urbaines dans de vrais projets politiques*, reconnaissent l'utilité des fonctions urbaines et concourent d'avantage à leur formalisation et à leur développement, assurent la jonction nécessaire entre les analyses des terrains urbains et les projets politiques, organisent les rapports entre les différents services, développent des outils et des lieux de communication, assurent la mise en place de formes de transversalité.

Un enjeu central pour les communes et les coordinateurs est celui de *construire avec les acteurs et de façon participative une vision d'ensemble* des fonctions, des missions générales, des objectifs spécifiques, des méthodologies de travail, des complémentarités avec les autres fonctions et services, une clarification des rôles de chacun, des cursus de formation, des évaluations, ... bref, de se doter d'outils de gestion devant permettre aux différents acteurs de se vivre davantage comme des professions que comme des fonctions « bouche trou ».

### Le modèle organisationnel de Bruxelles-BRAVVO

L'expérience de l'asbl para-communale de prévention intégrée, BRAVVO (Bruxelles avance- Brussel Vooruit) à Bruxelles-ville est porteur d'indications intéressantes. En effet, partant du constat de la multiplication des niveaux et type de subsides en matière de politiques de la ville, de prévention de la délinquance et de régulation sociale, le but de cette structure para-communale est pour le territoire de la ville de Bruxelles, d'assurer une intégration des subsides, des fonctions et des logiques d'intervention relevant de différents programmes (PGV, CSP volet fédéral et régional, contrat de quartiers, stewards Atrium, Sécurisation logements sociaux, ...) autour d'un double objectif d'« amélioration de la sécurité et de lutte contre l'exclusion sociale » et de « revalorisation de la vie urbaine et le développement des quartiers ».

- Concrètement, BRAVVO regroupe au sein d'un même dispositif qui se veut « intégré et transversal » les programmes et projets financés par les contrats de sécurité et de prévention et la politique des grandes villes, ainsi que divers financements plus ponctuels. Bien que BRAVVO ne soit pas en charge de la mise en œuvre de la totalité de ces fonds, elle assure cependant le pilotage de ces programmes (notamment le suivi administratif). Au total, ce sont plus de 230 emplois et un budget de 8 millions d'Euros qui sont de la sorte coordonnés au sein d'un pool commun.
- La volonté manifeste n'est pas seulement de regrouper fonctionnellement différents services et programmes, elle est surtout de construire une transversalité entre eux. De ce point de vue, une grande attention est apportée aux lieux et aux moments de « synthèse », de « diagnostic transversal » et « thématique », associant les coordinateurs des différents axes (exemple : « le décrochage scolaire », « les personnes sans-abris »).
- Par ailleurs, la mise en place d'une structure comme celle de BRAVVO vise à favoriser la professionnalisation (descriptif de fonctions, programme de formation), l'institutionnalisation et la stabilisation de ces emplois (passage à des contrats à durée indéterminée ; regroupement des subsides en un « pot commun » pour ne plus directement lier un emploi à un (sous) statut ou à une ligne de financement particulière).

Remarquons toutefois qu'interrogés à propos du modèle intégré que représente Bruxelles-Bravvo, les coordinateurs bruxellois ont fait part de certaines réserves : « Faut-il concentrer les subsides fédéraux et régionaux dans une politique fédérale et communale globale ? Il n'y a pas d'avis unanime sur la question, la majorité des participants préférant la coordination à la concentration parce que cette dernière serait

1. trop risquée (selon le principe qu'il ne faut pas mettre les œufs dans le même panier)
2. et qu'elle ne prendrait pas en compte les spécificités de chacun des dispositifs.

A cet égard, l'ensemble des participants reconnaît l'intérêt de la PGV parce que

1. elle est fédérale
2. parce qu'elle subsidie des travaux d'infrastructures collectives
3. elle est ambitieuse et a permis, en laissant aux communes leur autonomie, la création de services ambitieux et innovants » (Analyse en groupe, Bruxelles qualifiés).

A nouveau, c'est la question de la délimitation des différents programmes et des différents métiers qui est posée.

#### 5.2.4 LE DÉFI DE LA PROFESSIONNALISATION DES MÉTIERS DE LA VILLE

Face aux constats et aux plaintes récurrentes relatives au « flou » des fonctions et des rôles des métiers de la ville, tous les acteurs s'accordent sur *la nécessité de leur professionnalisation*. A vrai dire, cette aspiration n'est pas neuve et accompagne depuis l'origine le développement des métiers de ville, au point que la référence à la « professionnalisation » des métiers de la ville apparaît comme un « mot valise » auquel chacun donne un sens et un contenu spécifique.

Face à ces constats, le premier réflexe est de tenter de formaliser davantage les rôles prescrits, en précisant a priori les missions, le cadre de travail, la déontologie. On peut relever que de nombreux efforts ont été faits en ce sens, tant au niveau central qu'au niveau local.

Au *niveau central*, le regroupement de plusieurs fonctions dans le cadre des « gardiens de la paix » a donné lieu à plusieurs circulaires visant à délimiter cette fonction, à en préciser les missions et les prérogatives, tout en créant de nouvelles zones de tension à propos des prérogatives du « gardien de la paix constateur ». De même, un travail important a été accompli en matière d'évaluation des projets locaux dans un souci d'objectivation tant des diagnostics qui fondent l'action que des critères d'évaluation de l'action elle-même.

Au *niveau local*, aux pratiques de recrutement au cas par cas, a généralement succédé l'établissement de profils de fonctions.

Toutefois, cette approche *top down* de définition administrative, institutionnelle et hiérarchique des fonctions et des missions, tout en étant nécessaire, est insuffisante, et parfois même contre-productive.

Nous avons déjà évoqué les divers facteurs qui rendent problématique cette standardisation des rôles et des fonctions : le fait que plus que des qualifications formelles, l'activité des métiers de la ville exige surtout des compétences expérientielles, et que celles-ci sont fortement individualisées et incorporées, le fait que les agents sont régulièrement confrontés à des « situations chaudes » partiellement imprévisibles et qui mettent à l'épreuve le cadre de leur action. Sur le terrain, ce n'est pas tant l'absence de cadres qui pose problème que le fait que les acteurs de terrain ne les connaissent pas et ne se les approprient pas.

Fondamentalement, il s'agit de fonctions de travail avec autrui et sur autrui, qui reposent sur l'engagement relationnel plutôt que sur le statut, et qui impliquent un travail en réseau, transversal aux découpages institutionnels et des compétences. En ce sens, il est difficile de se limiter à une formalisation « de l'extérieur » et d'« en haut » de ces fonctions et ces métiers. Toute démarche de clarification des missions, des rôles et des fonctions doit nécessairement également se réaliser « par le bas », à partir des enjeux concrets de la pratique du métier, et « avec » les agents qui en sont les acteurs.

Ce n'est pas tant par un renforcement des rôles prescrits que *par un appui à la construction des rôles construits qu'il faut œuvrer*.

En ce sens, *plusieurs balises et recommandations* peuvent être formulées pour renforcer, dans une logique de capacitation et d'« empowerment », la construction des identités professionnelles, en prenant d'ailleurs appui sur des pratiques de terrain et des démarches déjà partiellement mises en œuvre.

1. La première balise est, autant que possible, de *favoriser une simplification du jeu institutionnel et organisationnel*. Les enchevêtrements, les cloisonnements et les superpositions de différents dispositifs sur un même territoire favorisent les processus de déresponsabilisation d'ensemble et les jeux de concurrence entre services ;
2. La seconde est *une clarification des rôles et des fonctions*. Ici encore, les mélanges de rôles sont propices à générer confusion et incertitude dans le chef des acteurs de terrains comme de la population. Ces derniers ont droit de savoir à qui ils ont affaire et en quelles qualités interviennent leurs interlocuteurs ;

3. La troisième est le *développement d'espaces de rencontre et de dialogue* pour permettre à des acteurs-partenaires issus de champs, d'institutions ou de services différents de confronter leurs visions, leurs difficultés et leurs attentes. Il s'agit moins ici « d'améliorer la communication » ou la transparence du jeu des interventions - qui n'est pas toujours souhaitable - que de permettre aux différents intervenants de se mettre au travail ensemble sur leurs pratiques pour éclairer leurs approches et leurs logiques d'action, confronter leurs priorités et leurs différences. A cet égard, le travail croisé à partir d'études de « cas » comme nous l'avons expérimenté dans la méthode de l'analyse en groupe avec les différentes catégories d'agents de métiers de la ville, semble constituer, aux yeux mêmes des participants, une piste intéressante dans la mesure où elle vise à assurer une égalité morale entre les participants, tout en reconnaissant la différenciation des positions et des fonctions, dans la mesure également où elle ne vise pas nécessairement à la production d'un consensus, mais à une explicitation des convergences et des divergences.

Ces espaces réguliers d'échanges, à condition qu'ils soient organisés et animés de manière rigoureuse et participative, peuvent être envisagés aux différents niveaux :

- au niveau des équipes de terrain comme espace de supervision et d'intervision permettant aux intervenants de développer leurs compétences de praticiens réflexifs ;
- au niveau des relations entre les métiers de la ville et les autres services communaux pour favoriser les remontées d'informations et leur suivi dans le respect des missions de chacun ;
- de manière transversale, sur une base provinciale, régionale ou fédérale, entre les agents exerçant des fonctions comparables dans leurs communes respectives (coordinateurs, responsables des gardiens de la paix, médiateurs...), pour leur permettre de sortir de l'isolement et favoriser la construction d'une culture professionnelle propre. « *Maintenant je pense qu'il faut penser au futur de cette réunion, à la suite qui va lui être donné. Je suis impatient de recevoir les résultats de la recherche et de voir si ça va influencer les décideurs. Il faut créer des plateformes d'échanges entre services des différentes villes. Cela va favoriser aussi des futures rencontres entre nous, il ne faut pas attendre que ce soit le fédéral qui initie les réunions. On peut maintenant se retrouver et peut-être aussi appliquer la méthodologie que vous avez montrée.* ». « *C'est toujours bien de rencontrer ces pairs parce qu'on est de plus en plus isolé. Les réseaux professionnels permettent de faire passer l'information* » (Analyse en groupe, Bruxelles qualifiés) ;

4. La quatrième est l'*institutionnalisation des nouveaux acteurs et des nouveaux métiers*. Dans le cadre d'un mode d'intervention en réseau, les rapports de force et de pouvoir entre intervenants sont inévitables et l'institutionnalisation des nouveaux acteurs, souvent plus fragiles, une nécessité. En outre, cette institutionnalisation est propice à la construction collective d'une culture professionnelle et réflexive qui, au départ, fait souvent défaut. C'est à cette institutionnalisation et au développement d'une culture professionnelle et d'une déontologie propre que peut contribuer la mise en place de réseaux professionnels (de médiateurs, d'éducateurs de rue...) définissant leur méthodologie et leur déontologie propres ;
5. La cinquième est la *place plus grande faite à l'oralité* dans un jeu d'évaluation qui est généralement dominé par des écrits pré-formatés. La possibilité de lever nombre de malentendus par un échange oral permettant de « s'expliquer » sur le sens ou l'objectif de telle ou telle action ;
6. La sixième balise est l'*ouverture du processus d'évaluation aux points de vue des différents acteurs*. Comme l'indiquent les conclusions d'une recherche menée sur le fonctionnement du travail en réseau entre opérateurs judiciaires et extra-judiciaires,<sup>41</sup> « les impératifs de rationalisation des tâches, de planification et d'accélération de l'action, ses dispositifs d'évaluation et de quantification sont peut-être envisageables dans une approche « intra-organisationnelle » à caractère hiérarchique, mais probablement très peu adaptés au fonctionnement de réseaux « inter-

---

41 In De Coninck F., Cartuyvels Y., Franssen A., Kaminski D., Rea A., Mary Ph., Van Campenhout L., Toro F., « Aux frontières de la justice, aux marges de la société, une analyse en groupe d'acteurs et de chercheurs », Gand, Academi-Press, coll « Politique scientifique fédérale », 2005, 353, p.

organisationnels » plus horizontaux qui caractérisent aujourd'hui les dispositifs enchevêtrés d'action publique. Dans ces réseaux, la discussion sur les priorités respectives des partenaires, le souci d'atteindre un équilibre entre les intérêts des acteurs en position centrale et de ceux qui se trouvent en périphérie, la recherche d'un travail de qualité avec des personnes qui ne sont pas identifiables à des produits sont autant de nécessités qui s'accommodent mal d'une approche managériale ». On a pu mesurer combien, loin de se concevoir comme les rouages d'une rationalité gestionnaire univoque, les différents intervenants des politiques de la ville, chacun en fonction de ses critères institutionnels et déontologiques, était attaché aux finalités substantielles de leur action et à leurs critères spécifiques d'évaluation. Ainsi, l'évaluation, déjà très problématique en soi, le devient encore plus dans un mode de fonctionnement en réseau où il est par essence difficile d'isoler la part de travail qui revient à chaque institution ou à chaque acteur. Il s'agit par conséquent de réhabiliter une *conception pluraliste* de l'évaluation, c'est-à-dire une conception qui reconnaît et organise la pluralité et la diversité des points de vue.

De même, il serait pertinent d'également impliquer *les publics*, qui ne sont généralement envisagés que comme « citoyens à protéger » ou des « fauteurs de troubles/ auteurs de nuisances ». Il est nécessaire d'entendre la définition des problèmes urbains que donnent des groupes différents, qui ne vivent pas nécessairement la même expérience du quartier et de la ville.

## **5.2.5 LE DÉFI DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PUBLICS PRÉCAIRES DANS LE CADRE DES MÉTIERS DE LA VILLE.**

### **5.2.5.1 AU NIVEAU LOCAL**

Au cours des interviews et des analyses en groupe, les participants à cette enquête ont clairement fait comprendre que l'insertion de groupes défavorisés sur le marché du travail est et reste une mission urbaine importante. Cependant, l'on peut s'interroger sur le caractère conciliable des objectifs poursuivis par la politique urbaine et par la politique pour l'emploi. Nous pouvons répondre par l'affirmative, à certaines conditions toutefois :

- Les différentes tâches et compétences exigées pour ces fonctions doivent être intégrées dans le profil de compétence et le potentiel de compétence du candidat.
- Pour qu'une insertion sociale soit réussie, il convient de faire attention non seulement aux besoins liés à l'emploi mais aussi aux besoins liés au bien-être.<sup>42</sup> Une situation personnelle stable et positive forme d'ailleurs un préalable à un processus d'apprentissage et d'intégration sur le lieu de travail réussis. La société d'économie sociale Werkhaven de la ville d'Anvers est déjà un exemple de la manière dont cela peut être réalisé (voir Focus sur Werkhaven).
- Une mesure pour l'emploi n'est pas l'autre. Ces mesures diffèrent au niveau des conditions d'embauche (âge, durée du chômage, handicap, assistance, ...), de l'étendue et de la durée du subside, des exigences en termes de formation et/ou d'accompagnement. Avant d'avoir recours à de telles mesures, il est donc préférable que les autorités locales vérifient
  1. si le profil exigé par la mesure correspond bien au profil de la fonction,
  2. les implications budgétaires de ces mesures à court et à long termes, et
  3. si elles peuvent concrétiser les exigences relatives à la formation et à l'accompagnement.
- Il convient enfin de toujours se poser la question suivante : l'emploi subsidié dans le secteur public est-elle l'option ayant le plus d'efficacité nette pour l'intégration des groupes défavorisés sur

le marché du travail ? (Theeuwes, 2002). Une telle politique peut induire l'utilisation de subsides pour des personnes qui auraient tout aussi bien pu se lancer sur le marché du travail (traditionnel) sans subside. C'est un problème de « perte de poids mort » (« dead weight loss'). Inversement, il convient de s'assurer que de tels emplois supplémentaires sont bien créés. En d'autres termes, la création d'un nouvel emploi ne peut pas se faire au détriment d'un autre, par exemple, dans le cas d'une concurrence déloyale (« substitution' d'un emploi dans le secteur public par un emploi dans le secteur privé et vice versa). L'expérience, vieille de dix ans, de la ville de Rotterdam avec l'intégration de clients défavorisés démontre qu'il existe encore d'autres possibilités (voir Focus sur Rotterdam).

### 5.2.5.2 AU NIVEAU FÉDÉRAL ET RÉGIONAL

Les autorités fédérales compétentes (et dans le futur, également, régionales) ont la possibilité de promouvoir le climat d'intégration socio-professionnelle encouragé par la Politique des grandes villes en lançant à nouveau un programme pluriannuel. Les acquis, la continuité ainsi que la professionnalisation des nouveaux métiers et des nouvelles fonctions de la ville en seraient les pierres d'achoppement, intégrées dans une vision politique du développement urbain dont la participation et la cohésion sociale formeraient les piliers. Les autorités régionales, en leur qualité d'organe inter-gouvernemental, peuvent jouer un rôle de soutien à l'égard de ces métiers de la ville en ce qui concerne la promotion de l'expertise, le développement des compétences, la mobilité du travail et être garantes de qualité. Il est important qu'il s'agisse bien d'un rôle de soutien et il convient d'éviter de tomber dans un rôle purement administratif ou de contrôle, ce qui rendrait les initiatives au sein des villes dépendante, dans une trop large mesure, du niveau de pouvoir central.

#### **Box 6** Zoom sur Werkhaven<sup>43</sup>

Vzw Werkhaven est une entreprise d'économie sociale créée par la ville et le CPAS d'Anvers dans le cadre de l'économie de services locale. Lors de son établissement en 2008, l'entreprise comptait une cinquantaine de travailleurs, elle en compte aujourd'hui plus de 300 et, à long terme, elle vise le chiffre de 1.000 emplois. Cette entreprise, fournit, avec ses employés ainsi qu'en collaboration avec divers partenaires dans l'économie sociale, un large éventail de services à des acteurs aussi bien publics (par exemple, la ville, le CPAS, le port et la police) que privés. Ces services vont de l'entretien du domaine public, des bureaux ainsi que des espaces verts, à la rénovation et la logistique.

Le choix des différentes tâches de l'asbl a été effectué de telle sorte qu'elle ne fausse pas la concurrence.

Werkhaven dispose, en plus des revenus propres générés par la fourniture des services, de subsides publics et fait appel à diverses mesures pour l'emploi. Ces subsides permettent aux employés d'obtenir un soutien supplémentaire ainsi qu'un encadrement aussi bien sur le lieu de travail qu'en dehors. Ils bénéficient, en particuliers, d'un accompagnement technique, d'un suivi et d'un coaching de la part d'instructeurs et de responsables de service. En plus de cela, des accompagnateurs de travail les aident à régler leurs soucis personnels dans leur vie de tous les jours afin de créer une situation stable. Des cours de néerlandais sont également prévus. Ces mesures doivent permettre aux travailleurs d'évoluer vers un emploi durable au sein de la ville, du CPAS ou sur le marché du travail.

Attention, un tel projet nécessite aussi de relever certains défis : la formation et l'accompagnement sont intenses et exigent donc une capacité suffisante en personnel de soutien. En outre, le flux du personnel vers des emplois sur le marché privé reste encore très limité.

Pour plus d'information, nous vous invitons à consulter le site internet : [www.werkhaven.be](http://www.werkhaven.be)

43 Sources : [www.werkhaven.be](http://www.werkhaven.be) ; [www.socialeconomie.be/onderneming/3287](http://www.socialeconomie.be/onderneming/3287) ; Stad Antwerpen (2009), Lokaal sociaal beleidsplan (programme politique social local) ; et information collectée dans le cadre de l'analyse en groupe.

Avec la loi « Wet Werk en Bijstand » (emploi et accompagnement), un certain nombre de tâches, une certaine autonomie mais également une responsabilité financière pour l'activation et la réintégration des personnes ne pouvant s'en sortir seules ont été attribués aux communes hollandaises et ce, depuis 2004. Ces dix dernières années, diverses mesures pour l'emploi visant le groupe-cible le plus important<sup>45</sup> - les clients assistés *bijstandsclient* ont été lancées. Ces mesures ont conduit à l'octroi de subsides structurels aux personnes ayant un contrat fixe auprès du secteur public et quaternaire : les *Banenpool* (pôle emplois), le *Jeugdwerkactieplan* (plan d'action emplois-jeunes) et les *In- en doorstroombanen* (le flux d'emplois entrants et sortants). Cela a permis à la ville de Rotterdam de créer pas moins de 10.000. Lors de la mise en place de la nouvelle loi « Wet Werk en Bijstand », l'efficacité et l'efficience de cette politique ont été remises en cause et la loi a dû être revue pour les raisons suivantes :

1. le financement de ces emplois ne semble pas possible sur le long terme ;
2. les incitants devant permettre aux employés de trouver un emploi dans le secteur traditionnel sont jugés insuffisants ; et
3. le travail ne participerait pas suffisamment à l'estime de soi et au développement personnel des personnes mises à l'emploi. Par conséquent, le nombre d'emplois a été réduit de manière drastique (3500), par des départs naturels mais aussi par l'incitation à évoluer vers le marché du travail traditionnel en ayant recours à l'assessment et à l'accompagnement.

A l'heure actuelle, la ville de Rotterdam a recours à des subsides non structurels qui ont d'abord été créés sur le marché du travail plus conventionnel. L'on peut distinguer trois grands types de subsides :

1. un subside unique d'une valeur maximale de €30 000 pour l'employeur qui engage un client assisté,
2. un subside au niveau des coûts salariaux pour les entreprises qui sont prêtes à engager un client assisté et à le former sur le tas (par exemple, un entreprise de construction) et
3. un complément de salaire pour la mise à l'emploi de personnes ayant un handicap, la commune paie la différence entre la capacité de travail et le salaire minimum. Il existe encore, dans la commune, un nombre limité d'emplois subsidiés tels que les balayeurs, les concierges d'école et les animateurs de pleins existe encore dans la commune.

### 5.2.6 LE DÉFI DE LA TRANSITION VERS UNE ÉVENTUELLE RÉGIONALISATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES CONTRATS DE VILLE

Dans ce rapport, nous avons déjà souligné le passage d'un programme pluriannuel à un programme annuel dont la durée a été graduellement et partiellement prolongée. En résulte une certaine incertitude de la part des promoteurs des villes. La continuité du fonctionnement du programme est ainsi mise en péril. L'horizon à court terme rend, en outre, la création d'une formation politique stratégique délicate, en ce qui concerne des fonctions créées sur le long terme au niveau des métiers de la ville dans les villes concernées.

44 Ce zoom est basé sur un entretien avec Monsieur Klaas Folkerts, senior beleidsmedewerker (collaborateur politique senior) au sein du SoZaWe Rotterdam ayant eu lieu le 10 février 2011 à Rotterdam.

45 En outre, les communes peuvent également avoir recours aux mesures de mise à disposition d'emplois sociaux pour les personnes qui, en raison de ressources psychique, physique ou mentale limitées ne peuvent travailler que dans des conditions adaptées (cfr. Atelier protégé/sociaux).

Cette formation politique locale n'est possible que si une continuité financière plus importante est assurée au niveau politique central. En raison d'un transfert des compétences, auquel l'on pourrait s'attendre, entre la PGV et les régions, cette continuité financière ne peut plus être garantie au sein du fonctionnement fédéral de la cellule PGV. Même à court terme, certains projets ne peuvent plus être approuvés parce qu'ils ne s'inscrivent plus dans les limites d'une réforme de l'état anticipée. Par conséquent, le PGV se trouve dans une situation délicate ayant un impact négatif aussi bien pour les villes que pour le programme PGV même. Plus le transfert de compétences se fait attendre, plus le risque qu'au niveau local, les initiatives de terrain cessent ou doivent se diriger vers d'autres sources de financement est important. Au niveau fédéral, la probabilité qu'en fin de compte un transfert des compétences n'implique pas nécessairement la mise à disposition de moyens appropriés augmente. C'est pourquoi, tant au niveau de la ville qu'au niveau fédéral, il est stratégiquement primordial que la décision sur le transfert des compétences vers les régions ne s'éternise pas. Il serait en outre judicieux de convenir de solutions au problème de transition actuel avec les ministres régionaux et les services en charge de la politique urbaine tout en tenant compte des besoins urbains.

*Post-scriptum : commentaire final d'un participant à une analyse en groupe :*

*« ... J'ai un coup de blues suite à cette journée. Parce que finalement, PGV c'était pas mal, le subside était adapté et on va le perdre. On va perdre des gens aussi ».*



## BIBLIOGRAPHIE

- ABBOT, A. (1988), *The system of the Professions*, Chicago, University of Chicago Press.
- AGACHE, C. (1994), *Les identités professionnelles des salariés de la sidérurgie*, Paris, L'Harmattan.
- Algemene Directie Veiligheid en Preventie - FOD Binnenlandse Zaken (2010), *Het fonds van de Europese Toppen*, <http://www.vps.fgov.be/frame/prevention/lokaleOndersteuning/top.php?lang=nl> (20 juli 2010).
- BACQUE M.H., REY H. & SINTOMER Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- BAILLY, N. (2005), « Dynamique sociale, communication et réseaux d'acteurs dans le cadre d'une action publique. Le quartier Maritime : innovations et gouvernance », travail de recherche de fin d'étude en sociologie (UCL).
- BAILLERGEAU, E. (2007), *Favoriser les liens sociaux de proximité : de nouvelles pratiques d'intervention sociale dans les villes européennes*, Pensée plurielle, n° 15, 2.
- BAILLY, N. & COMHAIRE, G. (2007), *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Analyse de l'élaboration des programmes des Contrats de Quartier (série 1999 à 2006). Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale - CREAT/UCL (dir. Y. Hanin) et METICES-CRU/ULB (dir. F. Noël)*.
- BAIOCCHI, G., & MELO, M.A. (2006), « Deliberative democracy and local governance : towards a new agenda », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, p. 587-600.
- BARTHELEMY, M. (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences po.
- BARTELEMY, F. (2009), *Médiateur social, une profession émergente ?*, *Revue française de sociologie*, 50-2, pp. 287-314.
- BECKER, H. S. (1979), *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion.
- BECKER, H. (2002), *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte.
- BEILLEROT, J. (1994), « Savoir-faire », in *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Paris, Nathan, p.891-892.
- BENGUIGUI, G. (1972), « La définition des professions », in *Epistémologie sociologique*, n° 13, p. 99-113.
- BLANCHARD-LAVILLE, C. & FABLET, D. (2000), *Développer l'analyse des pratiques professionnelles*, Paris, L'Harmattan.
- BOLTANSKI, L. & CHIAPELLO, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Cartuyvels, Y. en Hebberecht, P. (2002), « The Belgian Federal security and crime prevention policy in the 1990's' in Hebberecht, P. and Duprez, D. (red.), *The prevention and security policies in Europe*, Brussels, VUB University Press, pp. 15-49.
- BOUDRY, L., CABUS, P., CORIJN, E., DE RYNCK, F., KESTELOOT, C., & LOECKX, A. (red.) (2003), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*. Witboek, Project Stedenbeleid, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., & BARTHES, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 358 p.
- CALLON, M. & RABEHARISOA, V. (2003), « Research « in the wild » and the shaping of new social identities », *Technology in Society*, n° 25, p.193-204.
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CASTELLS, M. (1998), *La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- CEFAÏ, D. (2003), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte-Mauss.
- CHAPOULIE, J.-M. (1973), « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », in *Revue française de sociologie*, XIV, p. 86-114.
- CHARBONNEAU, J. (1998), « Lien social et communauté locale : quelques questions préalables », in *Lien social et Politiques*, n°39, pp. 115-123.
- CHARLOT, B., EMIN, L., & DE PERETTI, O. (1999), « Les aides-éducateurs : le lien social au détriment de la citoyenneté », *Ville école intégration*, 118, 161-175.
- COOKE, P., MOULAERT, F., SWYNGEDOUW, E., WEINSTEIN, O., & WELLS, P. (1992), *Towards Global Localization*, London, University College London.
- DAVEZIES L. (2004), « De la question sociale à la question spatiale », in *Lien social et Politiques*, n°52, p.47-53.

- DE BRIANT, V. & PALAU, Y. (1999), La médiation. Définitions, pratiques et perspectives, coll. 128, Nathan.
- DENIS, J.-M. (1996), Les coordinations. Recherche désespérée d'une citoyenneté, Paris, Syllepse.
- DERKSEN, W. (1998), Het werk moet lonen. Tien stellingen over lokaal werkgelegenheidsbeleid, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 100 p.
- DONZELOT, J. & ESTEBE, P. (1994), L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville, Paris, Editions Esprit.
- DUBAR, C. (1992), « Socialisation professionnelle et formes identitaires », in Revue française de socio-logie, XXXIII/4, p. 505-530.
- DUBAR, C. (1994), « Les identités individuelles et collectives dans le champ professionnel », in Traité de sociologie du travail, Bruxelles, De Boeck, p. 363-380.
- DUBAR, C. (1998), Sociologie des professions, Armand Colin, Paris.
- DUBAR, C. (2000), La crise des identités. L'interprétation d'une mutation, Paris, PUF.
- DUBAR, C. & LUCAS, Y. (1994), Genèse et dynamique des groupes professionnels, Presse Universitaire de Lille.
- ESTEBE P. (2004), L'usage des quartiers. Géographie et action publique dans la politique de la ville, Paris, L'Harmattan.
- ESTEBE, P. (1998), Les métiers de la ville, politiques publiques et territoire.
- EUROPESE UNIE (2008), Algemene bepalingen EFRO - ESF - Cohesiefonds (2007-2013), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24231\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_nl.htm) (22 juli 2010).
- FRANQ, B. (dir.), PIERART, J.- LAGIS UCL ; LOOPMAN, M - Cosmopolis VUB & UITMARK, J.- Université d'Amsterdam, « Une politique pour une ville durable : 25 recommandations », Juillet 2008.
- FRANSSSEN, A. (2005), « État social actif et métamorphoses des identités professionnelles », in Pensée plurielle, Vol. 2 Nr. 10, pp. 137-147.
- FRANSSSEN, A. (2010), Serviço Social e Profissões Sociais : Dinâmicas e Mutações de um Campo Profissional, présentation à Centro de estudos de serviço social e sociologia, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 19/02/2010.
- GLASMAN, D. & ION, J., (1993), « Les « nouveaux métiers » des quartiers populaires. Entre l'immersion locale et l'inscription institutionnelle », dans Migrants-Formation, n° 93.
- GODARD, F. (1999), « Les services et métiers de la ville : tenir la distance », Colloque de Cerisy.
- HEBBERECHT, P. (2004), « Het Belgische preventie- en veiligheidsbeleid », in Justitiële verkenningen, Vol. 30, Nr. 7, pp. 31-94.
- ION, J. (2005), « Brève chronique des rapports entre travail social et bénévolat », Pensée plurielle, 2, 10, 149-157.
- JACQUIER, Cl. (2001), « Les nouveaux métiers de la ville », in Les annales de la recherche urbaine, n°88, p.19-24.
- JESSOP, B. (1994), « Post Fordism and the State », in Amin, A. (red.), Post-Fordism : A Reader, Oxford, Blackwell, 251-279.
- KESTELOOT, C., VANDERMOTTEN, C., SLEGGERS, K., MARISSAL, P., VANDEN BROUCKE, L., & VAN HAMME, G. (2007), Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten, Brussel, POD Maatschappelijke integratie, cel Grootstedenbeleid.
- KIEZEBRINK, JHB (1993), Beroepenkunde en functieanalyse : theorie & praktijk, Den Haag, Sdu, 412 p.
- LACROIX, A.-C. (2004), Tour d'horizon des métiers de la ville et des fonctions urbaines issus d'expériences de villes françaises, Bruxelles : Formeville.
- LATOUR, B. (1989), La science en action, Paris, Gallimard.
- LASCOUMES, P. & LE GALES, P. (2005), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Science Po.
- LEIGHTON, B. & WELLMAN, B., (1981), « Réseau, quartier et communauté », in Espaces et Sociétés, n°38-39, pp. 111-133.
- MAC DONALD, K. (1995), The sociology of professions, London, Sage.
- MOSCOVICI, S. & DOISE, W. (1992), Dissensions et consensus, Paris, PUF, 1992
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F., SWYNGEDOUW, E. & GONZALEZ, S. (2010), Can neighbourhoods save the city?, London, Routledge.
- MULLER, P. & SUREL, Y. (1998), L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien.
- NEVEU, C. (1999), « Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale », Paris, L'Harmattan, 1999.

- NONJON, M. (2005), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », in Poli-tix, Vol. 18, n°70, p.89-112.
- POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2009), Programma Grootstedenbeleid : Algemene richtlijnen jaar 2009, Brussel, <http://www.grootstedenbeleid.be/nl/what/programme/sustainablecontractcity/index.aspx>
- PORTER, M. E. (1995), « The Competitive Advantage of the Inner City », Harvard Business Review, 73, 3.
- RAVON, B. (2001), « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », in VEI Enjeux, Nr. 124, pp. 68-80.
- REA, A. (2007), « Les ambivalences de l'Etat social-sécuritaire », in Lien social et Politiques, Nr. 57, pp. 15-34.
- RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, Vivre au coeur des quartiers. 1993-2003. Dix ans de revitalisation des quartiers en Région de Bruxelles-Capitale, 47p.
- REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, (2009), Agence de Développement Territorial, BRUXELLES [dans] 20 ans, Cahier de l'ADT n°7.
- REGION WALLONNE (s.d.), Zones d'initiatives privilégiées (ZIP), [http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/IMG/pdf/\\_Microsoft\\_Word\\_-\\_I.12D\\_Zones\\_d\\_initiatives\\_privili\\_351gi\\_351es\\_vs\\_.pdf](http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/IMG/pdf/_Microsoft_Word_-_I.12D_Zones_d_initiatives_privili_351gi_351es_vs_.pdf)
- SCHAUT, C. (2001), « Les nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et l'insécurité en Belgique francophone : orientations, mise en oeuvre et effets concrets », Sociologie et sociétés, 33, 2, 67-91.
- SCHAUT, C. (2007), « Des politiques à l'épreuve de la ville », in Politiques urbaines : quelles perspectives pour les bruxellois ? », Bruxelles Informations Sociales, n° 158.
- SIMMEL, G. (1992), Le conflit, Paris, Circé.
- SIPP, J.-F. & BLANC, M. (2000), Les métiers de la ville et du développement social urbain, CUCES - Université de Nancy, Rapport pour la délégation Interministérielle à la ville.
- SPP INTEGRATION SOCIALE - POLITIQUE DES GRANDES VILLES, (2009), Programme Politique des grandes villes : Directives générales Année 2009, <http://www.grootstedenbeleid.be/nl/what/programme/sustainablecontractcity/index.aspx>
- STEENSSENS, K., SANNEN, L., ORY, G. en NICAISE, I. (2008), W<sup>2</sup> : Werk- en Welzijnstrajecten op maat : een totaalconcept, Leuven : HIVA-K.U.Leuven
- STOKER, G. (1991). « Introduction : trends in European local government », R. Batley & G. Stoker (reds.), Local government in Europe : trends and developments, Basingstoke, Macmillan, 1-20.
- STRAUSS, A. (1992), La trame de la négociation, Paris, L'Harmattan.
- SWYNGEDOUW, E. (1997), « Neither global nor local : « glocalization » and the politics of scale », Spaces of Globalization : Reasserting the Power of the Local, 137-166, New York/London, Guilford/Longman.
- THEEUWES, J. (2002), « Gesubsidieerde arbeid : terug van even weggeweest », in Tijdschrift voor Politieke Economie, 23, 4, 73-79.
- TREPOS J.-Y. (1996), Sociologie de l'expertise, Paris, PUF, coll. Que sais-je.
- VAN CAMPENHOUDT, L., CHAUMONT, J.-M., & FRANSSSEN, A. (2005), La méthode d'analyse en groupe. Application aux phénomènes sociaux, Paris, Dunod.
- VAN PARYS, L., STRUYVEN, L. (2010). Ongepaste vragen of een ongepast aanbod ? Eindrapport evaluatieonderzoek « Experimenten moeilijk bereikbaren in het kader van het Jeugdwerkplan ». Leuven : HIVA-K.U.Leuven.
- VAN PRAET, S., TANGE, C., en SMEETS, S. (2005), Les nouvelles fonctions de la sécurité. Déprofessionnalisation des tâches et professionnalisation des acteurs ?, Bruxelles, Centre de recherches criminologiques - Université Libre de Bruxelles.
- VVSG (2010), Beknopte historiek en geldende wetgeving van de « Strategische Veiligheids- en Preventieplannen » (SVPP), <http://www.vvsg.be/veiligheid/gemeentelijkveiligheidsbeleid/Pages/SVPP.aspx> (20 juli 2010).
- WAYENBERG, E. (2004), Vernieuwingen in de Vlaamse centrale-lokale verhoudingen : op weg naar partnerschap ? Een kwalitatieve studie van de totstandkoming en uitvoering van het sociaal impulsbeleid, Leuven, K.U.Leuven-Instituut voor de overheid, 516 p.
- WILENSKY H. (1964), « The professionalization of Everyone ? », in American Journal of Sociology, n°2, p. 137-158.
- <http://cohesionsociale.wallonie.be>
- <http://www.thuisindestad.be>
- <http://www.grootstedenbeleid.be>
- <http://www.quartiers.irisnet.be/>
- <http://mrw.wallonie.be>

# NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

NOTES

Horizontal dotted lines for writing notes.



POD Maatschappelijke Integratie | Grootstedenbeleid  
SPP Intégration Sociale | Politique des Grandes Villes

