



## Quand la politique de la ville s'appuie sur l'action sociale et la renforce. L'exemple d'Annemasse

La ville d'Annemasse (Haute-Savoie) a contractualisé avec l'État en 1989 dans le cadre du développement social urbain puis d'un contrat de ville en 1994. Également en convention avec le conseil général sur les compétences d'action sociale, elle a développé une démarche peu fréquente dans le « paysage » de la politique de la ville en trouvant une cohérence d'ensemble entre l'action sociale globale de droit commun et la politique de mission du développement social urbain et ce, aussi bien au niveau des modalités professionnelles, organisationnelles que financières. Rencontre avec les travailleurs sociaux concernés par le contrat de ville (assistantes sociales, éducateur de prévention) et les cadres responsables de l'action sociale de la ville (Edmonde Pinat) et du Conseil général (Danièle Perrot) sur la pertinence de cette approche<sup>1</sup>.

### LA VILLE D'ANNEMASSE A DEPUIS LONGTEMPS CONVENTIONNÉ L'ACTION SOCIALE

Danièle Perrot précise que la DDASS de Haute-Savoie avait comme spécificité « historique » d'avoir conventionné de manière importante avec les villes pour les compétences d'action sociale : polyvalence de secteur et prévention spécialisée. La décentralisation et le transfert de compétences d'action sociale au Conseil général n'ont pas apporté de profonds bouleversements à cet état de fait, mais petit à petit, depuis 1992, un besoin de réorganisation s'est fait sentir. Les services conventionnés ou les villes se voyaient dépassés par les questions liées à l'augmentation de la pauvreté et se désengageaient. Le Conseil général s'est donc réorganisé sur presque tout le département, hormis dans les trois villes les plus importantes (Annecy, Annemasse et Thonon) qui ont conservé à ce jour les équipes de travailleurs sociaux. « *Il y a vraiment cohérence et sens là où les communes ont mis en place l'encadrement technique indispensable* », note Danièle Perrot. La démarche du Conseil général est pragmatique plus que systématique et répond à des réalités plutôt qu'à des enjeux politiques. Les deux responsables de l'action sociale soulignent que les objectifs d'action sociale sont communs entre le Conseil général et la ville d'Annemasse et portent sur l'approche globale autant qu'individuelle du travail social. Le Conseil général et la Ville ont « *des relations de confiance parce qu'ils vont dans le même sens d'une recherche de développement* ». En Haute-Savoie, il est vrai que certaines assistantes sociales assurent en milieu rural des fonctions de développement dans des contrats de pays.

À Annemasse, le service social est donc municipalisé et dépend de la responsable d'action sociale. Il est bien structuré avec un assistant social chef jouant un rôle hiérarchique technique et d'animation auprès d'une équipe pluridisciplinaire (assistants sociaux « généralistes », assistante sociale chargée du peuplement, conseillère en économie sociale et familiale, éducatrice de jeunes enfants...) ; l'assistant social chef est également intégré au groupe départemental d'encadrement social du Conseil général. La prévention spécialisée est assurée par cinq éducateurs de prévention dans le cadre d'un conventionnement entre les organismes financeurs (ville, bailleurs sociaux, Conseil général) et l'association Alpaga. Edmonde Pinat insiste sur l'importance du conventionnement avec la ville : « *les travailleurs sociaux sont submergés de demandes individuelles, cela leur donne une très bonne connaissance du terrain qui ne peut être valorisée que par une approche territoriale. Le conventionnement de la ville leur donne une « identité » et permet de répondre plus largement aux préoccupations de la politique de la ville* ».

### ARTICULER DSU ET ACTION SOCIALE : LA VOLONTÉ DE S'APPUYER SUR LES ÉQUIPES EXISTANTES

En 1989, quand la procédure DSU s'est mise en place, la question de son articulation avec l'action sociale s'est posée. Fallait-il constituer une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale autour du chef de projet ou s'appuyer sur les intervenants sociaux déjà présents ?

Le choix a été d'abord de proposer aux assistantes sociales de secteur une formation commune aux actions collectives. Cette formation assurée par un organisme de formation spécialisé portait sur les apports théoriques concernant les notions et modèles de développement social, un renforcement des capacités méthodologiques et stratégiques.

**Les équipes en place** ont eu à examiner leurs pratiques et à évaluer leurs actions ; elles **ont été renforcées** quand le besoin s'est fait sentir. Des postes supplémentaires ont ainsi été créés (voir encadré) depuis 1989 qui ont permis, précisent les assistantes sociales « *d'allier un travail relationnel individuel indispensable, d'avoir plus de disponibilité pour la population du secteur en DSU et de mettre en place des actions collectives.* »

Au-delà de ces choix fondamentaux, chacun s'accorde à souligner l'effet d'accentuation qu'a permis **l'arrivée simultanée de nouveaux professionnels** sur le secteur en DSU. En effet, l'association de préven-

tion spécialisée venait de se créer et les éducateurs étaient nouveaux, les assistantes sociales prenaient leur postes quand le DSU commençait. « *C'est une chance, disent-ils, on s'est tout de suite mis dans des habitudes de travail en partenariat, on a été **associés rapidement à la réflexion** sur la réhabilitation, on s'est tous saisis de la problématique du quartier en même temps* ». Ce sont les travailleurs sociaux avec les associations de quartier qui ont effectué les premières enquêtes à domicile préalables à la réhabilitation, ils participent aux réunions de concertation avec les organismes HLM ou d'autres professionnels souvent peu côtoyés autrement (architectes...), et dont les différences d'approche sont appréciées. « *C'est aussi, précise Patricia Delorme, chargée de la politique du peuplement, qu'une autre prise en compte du social par des techniciens s'est peu à peu opérée parce que l'on a pu montrer notre compétence dans les dossiers suivis en commun* ». Ce partenariat, ces pratiques ou ces approches représentent ce qu'ils nomment « *l'esprit DSU* ».

Chacun a pu s'impliquer dans des axes de travail précis toujours en partenariat avec les professionnels concernés : c'est le cas pour des actions avec des groupes d'adolescents (émission radiophonique « ados à demi-mot », un point écoute jeunes...), de jeunes filles, de scolaires... ou de locataires.

Les assistantes sociales insistent sur le fait que le travail par thème existait déjà mais ajoutent-elles : « *la commande de notre employeur a été plus forte pour développer le partenariat et on s'aperçoit que par rapport aux collègues des autres secteurs, nos pratiques ont beaucoup changé. Nous, on est dans une dynamique qu'on cherche à développer parce qu'elle donne des résultats* ». Gilbert Laureau, responsable de la prévention spécialisée, précise : « *ici, il est vrai que la prévention est plus ouverte mais tout aussi respectueuse des textes la régissant et des personnes suivies en partenariat* ».

#### DES ÉVOLUTIONS MARQUÉES PAR LE PRAGMATISME ET L'EXPÉRIENCE

Avec cette façon de travailler, les unes et les autres se sont peu à peu spécialisées : c'était le moyen de prendre en compte un problème de manière plus précise, de développer des savoir-faire nouveaux ou spécifiques... C'est le cas par exemple pour Patricia Delorme qui est maintenant au service logement de la ville chargée de la politique de peuplement, du partenariat avec les organismes HLM. La réflexion sur la politique du peuplement du quartier a démarré dans

le cadre du DSQ et a amené à revoir le système d'attribution des logements. Actuellement, l'observatoire du logement mis en place permet à l'assistante sociale de proposer systématiquement un candidat à l'attribution d'un logement sans que soient repérées nominativement des familles « prioritaires ».

C'est encore le cas aujourd'hui quand se discute le profil du nouveau poste « actions collectives ». L'idée de départ des assistantes sociales était de dégager du temps de la polyvalence pour effectuer un état des lieux et développer les actions collectives à l'échelle de la ville, une façon de dépasser la « stigmatisation » du quartier. D'abord plutôt centrée sur une fonction de « *soutien aux actions collectives des autres travailleurs sociaux de la ville* », la logique de ce poste tend à évoluer sous l'impulsion d'Edmonde Pinat et du chef de projet vers une fonction d'agent de développement social. Il s'agirait de développer des relations avec les autres services de la commune et d'autres partenaires concernés par la mise en œuvre d'actions avec la population. D'une certaine manière, ce poste illustre la diffusion de l'approche transversale du DSU mais aussi le souci de toujours s'appuyer sur les ressources, humaines en particulier, présentes sur le territoire.

#### LA PLUS-VALUE DU DSU ? UNE COORDINATION ET UNE « VUE D'ENSEMBLE » INDISPENSABLES

Pour tous les acteurs rencontrés, la fonction de coordination du chef de projet est indispensable. Il est pour les travailleurs sociaux de terrain « *un soutien technique, un référent pour le projet global et une aide à la lecture des enjeux politiques. Il intervient en complémentarité avec les autres professionnels référents (chefs de service...)* ». Edmonde Pinat renvoie au cadre d'intervention et insiste plus sur l'aspect politique et financier : « *Le contrat de ville légitime le chef de projet pour intervenir et mobiliser tous les acteurs du territoire, les services de toute la ville qui s'interrogent dans des domaines où ils n'avaient pas l'habitude d'aller. Il favorise une dynamique et rassemble toutes les ressources humaines sur le territoire. Il impose un partenariat et un cadre de référence. Il ouvre des horizons dont on n'aurait peut-être pas eu idée autrement et donne des moyens pour agir qu'ils soient techniques ou financiers. Bien porté par les élus, le contrat de ville favorise une politique générale avec moins d'à-coups et d'incertitudes. Aujourd'hui, on s'appuie sur la dynamique créée, sur des habitudes de penser d'emblée à travailler en commun* ».

La cohérence d'ensemble que ce soit la complémentarité entre techniciens et politiques, entre les différents services municipaux ou acteurs locaux paraît être tellement acquise que la question de la pérennité de la démarche au-delà du contrat de ville ne semble pas se poser pour les personnes rencontrées.

Il est vrai que le financement des postes de travailleurs sociaux est habituellement assuré à parité par les signataires des conventions (cf. encadré) et que les assistantes sociales ont le statut de fonctionnaires. Quant aux nouveaux postes mis en place, la part de financement apportée par le contrat de ville est relativement légère (30 % des 50 % à la charge de la ville) et le financement du Conseil général n'est pas lié à la procédure contrat de ville mais à l'intérêt des projets développés.

La question est un peu différente pour la fonction de coordination du chef de projet. La reconnaissance acquise et les habitudes de travail suffiront-elles pour maintenir cette fonction de coordination si son financement devait être entièrement pris en charge par la ville ?

L'articulation entre action sociale globale et politique transversale a trouvé semble-t-il à Annemasse un terrain favorable, où les acteurs ont su compléter leurs approches, leurs moyens humains et financiers pour optimiser les capacités d'actions de chaque institution et milieu professionnel. ■

**Christine AULAGNER, CR-DSU**

1. Alain Duval, assistant social chef ; Sylvie Desbarres et Corinne Cagnoli, assistantes sociales sur le quartier du Perrier ; Patricia Delorme, assistante sociale responsable de la politique de peuplement et Gilbert Laureau, chef de service de l'association de prévention spécialisée (ALPAGA). Edmonde Pinat, responsable du service action sociale de la ville, également directrice du CCAS et Danièle Perrot, adjointe du Directeur de la solidarité du conseil général de Haute-Savoie.

• **Annemasse** : 30 000 habitants dont un tiers environ habite des logements sociaux situés à 75 % dans le quartier du Perrier.

• **Les travailleurs sociaux très directement concernés par la politique de la ville**

### 1. La polyvalence de secteur

• Conventonnement de tous les postes, financement paritaire entre la Ville et le Conseil général. Pour les postes concernés, les crédits « politique de la ville » interviennent à hauteur de 30 % de la part de la ville.

• Composition : un responsable assistant chef ; dix assistantes sociales « généralistes » dont un poste au titre du contrat de ville ; des postes spécialisés intégrés à l'équipe :

- une assistante sociale chargée de la politique du peuplement, au service logement de la ville (gestion de la demande de logements et conférence communale du logement), financement au titre du contrat de ville.

- une conseillère en économie sociale et familiale (maintien dans le logement, expulsions, surendettement...), financement au titre du contrat de ville.

- une éducatrice de jeunes enfants à mi-temps (actions de prévention à mettre en œuvre en lien avec les assistants sociaux).

### 2. La prévention spécialisée

Convention entre le Conseil général, la Ville, les bailleurs HLM et l'association ALPAGA créée en 1989 qui intervient sur l'agglomération et la ville d'Annemasse.

L'intervention sur Annemasse : un chef de service et cinq éducateurs spécialisés dont un poste créé en 1990 et financé au titre du contrat de ville.

### 3. L'animation socio-éducative

Un poste d'animateur financé de 1990 à 1996 au titre du contrat de ville (FAS et ville pour moitié) au sein de la MJC Sud est maintenant complètement pris en charge par la ville.