



La thématique sociale dans les contrats de ville : vers une autre approche de l'action sociale ?

Élisabeth Maurel, chercheuse au GREFOSS, a écrit, en collaboration avec Francie Megevand, un rapport - *La thématique sociale dans les contrats de ville* - commandité par le Ministère des affaires sociales et la DIV. Elle donne à voir, à partir d'une analyse systématique des contrats de ville, les transformations des domaines d'intervention induites par la politique de la ville (jeunesse, services de proximité), mais aussi les recompositions d'un système d'acteurs engageant les communes, les départements et de « nouveaux métiers sociaux ».

Dans le cadre de la politique de la ville, l'action sociale n'apparaît pas clairement avec une identité spécifique. D'abord en raison de l'ambiguïté des affichages de programmation, fortement dépendants de stratégies locales. Mais aussi et surtout parce qu'elle se présente plutôt sous la forme de problématiques transversales à différents secteurs de l'action publique, tels que l'accompagnement social, la médiation, la mise en réseau d'acteurs, le soutien aux diverses formes de la vie sociale.

L'ACTION SOCIALE EST DÉCONSTRUITE DANS SES CONTENUS

L'inventaire systématique de quelques cinq mille projets d'action affichés dans les deux-cents contrats de ville signés en métropole fait apparaître des thèmes qui se caractérisent plus par la mise en œuvre de processus que de contenus.

La jeunesse

Le thème dominant est celui de la jeunesse, qui constitue à la fois un axe fort de l'investissement des collectivités et une illustration assez exemplaire de ces déconstructions, en termes de thématiques, de référentiels, d'acteurs ou de métiers. Cet exemple particulier met bien en évidence les différents niveaux de la recomposition du social provoquée par le développement social urbain. La politique de la jeunesse n'existe pas actuellement comme secteur unifié. Elle est éclatée entre de multiples acteurs et structures.

La collectivité est alors conduite soit à la construire dans le cadre d'une politique municipale et à instrumentaliser les autres interventions autour de ses choix, soit à s'instaurer comme coordonnateur, régulateur ou pilote du système d'acteurs concernés.

Les thématiques changent. L'axe fort est celui de l'animation, avec un double objectif : atteindre les jeunes qui ne fréquentent pas les équipements classiques, inventer des modes d'action moins formels et plus participatifs. Ces orientations remettent en

question l'accompagnement éducatif individualisé, et relancent les débats sur la légitimité des méthodologies des éducateurs.

Dans ce contexte, c'est l'ensemble des métiers de la jeunesse qui sont déstabilisés. De nouveaux intitulés apparaissent tels que « animateurs en milieu difficile », « animateurs de prévention précoce », « médiateurs scolaires », « animateurs CCPD », etc. : ils traduisent une recherche de nouvelles pratiques et l'appel à des intervenants de qualifications diverses.

Il semble, dans ce domaine, qu'une réflexion globale s'impose sur les fonctions, les métiers, les qualifications, les acteurs et enfin la définition d'une politique globale de la jeunesse en difficulté, et que cette réflexion se mènera dans le cadre de configurations locales spécifiques plus que selon un schéma général de définition de compétences.

Les services de proximité

Le développement des actions relatives aux services et équipements de proximité et aux actions d'insertion sociale vient en second rang après les actions jeunesse. Les équipements classiques, trop sectoriels ou trop marqués par des appartenances institutionnelles, sont assez fréquemment doublés par la mise en place de nouvelles instances plus transversales qui tentent de refonder l'intervention sociale selon d'autres schémas : « plates-formes d'insertion », « pôles multi-services », « accueils polyvalents », etc.

Dans ce cadre, ce sont d'autres groupes professionnels qui sont questionnés. D'abord les services sociaux, qui apparaissent souvent assez éloignés des nouvelles thématiques, et qui sont confrontés à de nouvelles figures professionnelles autour des thèmes de l'écoute, de l'insertion et de l'accompagnement social. Mais aussi les responsables des équipements de proximité concurrencés dans leur rôle d'accompagnement des habitants et dans leur rôle de coordination entre professionnels, par la multiplication des fonctions d'ingénierie et de développement.

Les autres thèmes (insertion par l'économique, logement, santé, soutien de la vie sociale) concourent eux aussi à l'émergence de nouvelles pratiques aux contenus moins formels, moins uniformes, plus participatifs.

LE SYSTÈME D'ACTEURS DU SOCIAL SE RECOMPOSE

Dans le cadre du développement social urbain se manifeste de manière particulièrement marquée une tendance générale des politiques publiques : la

recomposition des systèmes d'acteurs selon les normes d'une « configuration locale », c'est-à-dire selon une combinaison, spécifique à chaque territoire, des modes d'organisation, des moyens et des objectifs de chacune des institutions impliquées.

La montée en charge des communes

Le phénomène majeur est celui de la montée en charge des communes comme acteur légitime dans le champ du social, alors même que celles-ci avaient été laissées en marge par les textes fondateurs de l'intervention sociale (lois de décentralisation, loi sur le RMI, loi Besson).

Le développement social urbain constitue le processus majeur de réintroduction de la commune dans les politiques de lutte contre l'exclusion, au-delà du socle traditionnel de l'aide sociale, et autour des thèmes centraux que constituent l'insertion et l'emploi, l'hébergement et le logement, l'enfance et le périscolaire, les jeunes avec le double volet de l'animation et de la prévention de la délinquance, la santé et la prévention.

Le champ investi par la collectivité est donc sans cesse élargi, et ses modes d'intervention varient :

- soit le contrat de ville est pour elle l'opportunité d'amplifier et de conforter la politique municipale et, ce faisant, elle se rajoute comme acteur majeur dans un système d'acteurs sociaux déjà complexe ; cela alimente parfois chez ses partenaires, notamment associatifs, la crainte d'une instrumentalisation, voire d'une municipalisation qui explique des positions de retrait ou de collaboration très retenue avec le dispositif du contrat de ville (phénomène souvent observé, par exemple, avec des équipes de prévention spécialisée) ;
- soit la commune se positionne comme animateur, régulateur, pilote du système d'acteurs ; cela s'observe particulièrement dans les secteurs où les compétences sont très éclatées, comme celui de la jeunesse, ou encore celui de l'insertion par l'économique.

Les départements

Face à la montée du rôle des communes dans le champ social, les autres acteurs sont amenés à se repositionner (services de l'État et particulièrement DDASS et DDJS, le Département, mais aussi les CAF et les associations). En matière d'action sociale, les départements ont des compétences étendues et de nombreux travailleurs sociaux sur le terrain. Or ceux-ci, que le département soit ou non signataire des contrats de ville, restent encore largement extérieurs aux logiques de la politique de la ville, en raison

de leur culture propre, moins sensible aux problèmes urbains et plus centrée sur une conception legaliste du social. En outre, la participation des travailleurs sociaux du département sur le terrain ne fait l'objet d'aucune orientation générale, et demeure liée à des initiatives personnelles considérées comme expérimentales.

LA POLITIQUE DE LA VILLE TRANSFORME LES MÉTIERS SOCIAUX

La rencontre entre professionnels sociaux et professionnels de la politique de la ville a été difficile, tissée de controverses et de critiques mutuelles. Pourtant les actions développées dans ce cadre ont contribué à générer de nouvelles formes d'intervention sociale qui, par entraînement, impulsent aujourd'hui des dynamiques de changement dans tout le champ professionnel.

Trois figures nouvelles sont assez directement issues des pratiques des politiques de la ville :

- des métiers que nous qualifierons de « présence sociale » : ils offrent, sous des formes diverses, une écoute sociale immédiate, sans procédure, sans prescription, non finalisée sous forme de contrats, projets ou parcours, à l'encontre des pratiques développées par les travailleurs sociaux qui interviennent plutôt désormais en deuxième ligne ; ils recréent avec les populations des quartiers une proximité temporelle, spatiale, culturelle, liée en général au fait qu'ils sont eux-mêmes issus de ces populations, et assurent une fonction généralement qualifiée de médiation sociale ;
- des métiers d'accompagnateurs de projets, qui contribuent à faire émerger une demande sociale par le bas, à créer des réseaux horizontaux, à faire exister un espace public local et une socialité de proximité ;
- des métiers d'ingénierie sociale, ou de mise en œuvre de programmes, qui permettent la rencontre des logiques politiques, administratives, professionnelles, citoyennes et la transformation des cultures bureaucratiques en cultures partenariales.

Ces nouvelles figures professionnelles, porteuses de nouveaux systèmes de référence, ouvrent le champ social professionnel classique et le conduisent à une transformation de ses pratiques.

LE CONTRAT DE VILLE RECONSTRUIT-IL UNE AUTRE APPROCHE DE L'ACTION SOCIALE ?

La politique de la ville a été voulue comme porteuse de logiques de développement local, entendu comme un processus de mobilisation des acteurs



d'un territoire et des ressources locales autour d'un projet d'ensemble économique, social et culturel. Nous pouvons préciser rapidement les enjeux d'une approche territoriale de l'intervention sociale, avant d'évaluer les capacités de la politique de la ville à répondre à ces enjeux.

Les enjeux d'une approche territoriale

Le territoire doit d'abord jouer comme un principe de globalité, contre la logique des politiques sectorielles. Il est le lieu de la globalité, car c'est là que se croisent les différents facteurs d'invalidation des populations. L'objet propre du développement territorial est le travail sur l'enchevêtrement des problèmes (logement, emploi, insécurité, socialité etc.), et non la réduction des écarts individuels.

Le territoire doit aussi jouer comme un espace public de débat, contre les tendances à la bureaucratization et à la technocratisation des dispositifs. La contractualisation et l'individualisation des droits s'opposent à l'application de normes centrales pré-établies. Il s'agit donc de créer des espaces publics de confrontation où se fabriquent la construction locale du sens et des normes partagées, bien au-delà de simples processus techniques de coordination ou de concertation.

Enfin, le territoire doit jouer selon un principe de subsidiarité active, à l'encontre d'un exercice cloisonné des compétences. C'est la responsabilité de l'instance politique locale que de construire et animer un système local d'acteurs qui définit ensemble la pertinence des actions et les critères de leur efficacité, en place du seul critère de la conformité à une norme.

Les limites de la transversalité, de la participation et de la volonté politique

Ces enjeux autour du territoire impliquent le décloisonnement effectif des compétences, la mise en œuvre de réels processus participatifs, et la construction de nouveaux référents pour l'action sociale. Sur ces trois aspects, la politique de la ville a permis des avancées. Mais les résultats demeurent largement en-deçà de ce qui était attendu.

Les logiques sectorielles restent fortes voire déterminantes dans certains sites. Les champs traditionnels de compétence restent clairement, pour chaque acteur, le point d'entrée dans le dispositif, et la plupart d'entre eux ne dépassent pas ce champ. À la complexité historique du champ social, la politique de la ville apporte une réponse à la fois positive et

négative : positive parce qu'elle favorise des programmes globaux et des projets transversaux, mais aussi négative, car elle rajoute encore de la complexité, sans parvenir à simplifier ni unifier l'existant, et crée de fortes opacités institutionnelles et décisionnelles.

Le passage d'une conception de l'usager de services et équipements sociaux à une conception de l'habitant, acteur de son quartier est une question que la politique de la ville a le mérite de poser avec ténacité. Mais les dynamiques participatives dans le champ social restent faibles. Beaucoup d'actions continuent à être pensées en termes d'équipements et de réponses, plus que de dynamiques sociales. Le rapport entre social « institué » et social « émergent » demeure une question très sensible et les approches collectives sont mal appropriées par les professionnels sociaux. Ces derniers manquent d'un accompagnement pour transformer en ce sens leurs pratiques et apprendre à « faire avec » les populations.

La construction de normes et de références partagées en matière d'intervention sociale est à peine ébauchée. Le champ social est perçu comme un champ peu dynamique, manquant d'orientations et de lignes directrices. Le sentiment fréquemment exprimé est que « l'on n'avance pas », malgré programmes et affichages. La politique de la ville manque d'un portage politique suffisant pour donner des impulsions fortes en matière sociale. On lui reproche, dans ce domaine, trop d'actions et pas assez de projets, trop de programmation et pas assez de réflexion, trop de technocratie et pas assez de choix politiques...

Malgré ces faiblesses et ces limites, la politique de la ville a cependant produit, dans l'approche des problématiques sociales, un certain nombre d'effets qui apparaissent irréversibles. Elle a mis sur la table des questions que les institutions et les professionnels du social ne peuvent plus ignorer : le dépassement des logiques de compétences cloisonnées, la notion de qualification sociale des habitants, l'attention portée aux dynamiques sociales plus qu'aux réponses instituées, l'ouverture du champ professionnel à de nouvelles fonctions. ■

Élisabeth MAUREL, GREFOSS, IEP de Grenoble