

Les
journées thématiques

de **RésO Villes**



Politique de la ville et travail social Quelles complémentarités ?

Nantes, 6 au 10 février 2012



La politique d'action sociale et la politique de la ville ont des objectifs communs : soutenir les personnes dans leur quotidien afin de favoriser leur autonomie et réduire les inégalités sociales ou territoriales. Comment les intervenants de ces deux champs fonctionnent-ils ensemble sur les quartiers prioritaires ? Peut-on repérer des facteurs de réussite à l'articulation de leur intervention, quels sont les freins à identifier ? L'histoire croisée de ces deux politiques publiques peut-elle éclairer leurs interactions ?

Ce sont les questions que les intervenants ont tour à tour interrogé pendant une semaine auprès d'un groupe de douze stagiaires. Issus majoritairement du travail social, ils exercent aujourd'hui des missions au cœur de la politique de la ville, de l'action sociale ou de l'action associative de proximité.

Pour cette formation inédite, le souhait de l'ARIFTS et de RésO Villes était de pouvoir présenter dans un premier temps les repères fondamentaux de l'histoire de la politique de la ville et de comprendre son développement en parallèle du travail social. Sur cette base, l'objectif était dans un deuxième temps de repérer les points de coopération/convergence et les points de tensions/concurrence entre le travail social, les politiques sociales et la politique de la ville. Enfin, cela permettait dans un troisième temps de mettre en lumière les conditions et les approches méthodologiques possibles pour développer un partenariat constructif articulant les approches par public et les approches territoriales.

Les échanges entre les stagiaires ont été enrichis par l'intervention de trois sociologues, des professionnels de l'action sociale, de la politique de la ville, des militants associatifs et d'un élu. La coordination des échanges a été assurée par Emmanuelle Soumeur-Méreau, Directrice de RésO Villes.

CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET REGARDS CROISÉS AVEC LE TRAVAIL SOCIAL - Par Joël Barthélémy

Joel Barthélémy, sociologue, a démarré le stage en choisissant de mettre en avant les liens entre travail social et politique de la ville au travers de six périodes historiques de la construction de la politique de la ville. Le sociologue considère dès

Le stage organisé en partenariat par l'Association Régionale des Instituts de Formation en Travail Social (ARIFTS) et RésO Villes avait pour ambition de rapprocher deux univers professionnels intervenant auprès des habitants des quartiers prioritaires : le travail social et la politique de la ville.

l'introduction de son propos que « les rapports sont très compliqués entre le travail social et la politique de la ville, ce qui ne veut pas dire qu'il faut en faire quelque chose d'inéluctable ».

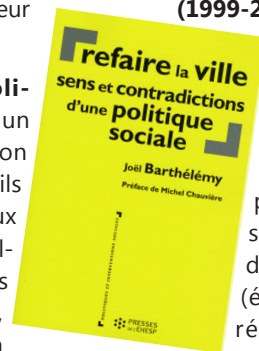
Pendant la période de 1945 à 1973, que Joël Barthélémy nomme « la préhistoire de la politique de la ville », les prémisses du rapprochement entre action sociale et politique de la ville se concentrent autour des thématiques du logement et de l'urbanisme. En effet, la politique de la ville émerge dans un contexte d'après guerre où des urbanistes se rapprochent de l'action sociale dans le but de prendre en compte la situation des populations aux revenus modestes. Ce rapprochement - limité - contribue à une formulation spatiale de la question sociale. En effet les conditions d'habitat vont être mises en avant dans les années 70, occultant la question des inégalités salariales souvent privilégiée dans les années 60

Dans les années 1974 - 1980, période où le chômage de masse s'installe, où l'on constate la montée de l'insécurité et la dégradation de certains ensembles d'habitat social, la politique de la ville naît dans un contexte où l'intervention sociale est sollicitée au sein du paysage urbain. En effet, les éducateurs de prévention font leur place dans les quartiers pour assurer un accompagnement auprès des jeunes. Dans le même temps, les opérations « Habitat et Vie Sociale » (HVS), premiers dispositifs préfigurant la politique de la ville, cherchent à développer un accompagnement de la vie sociale des habitants (animation, solidarité...). Les parallèles entre politique de la ville et travail social sont nombreux dans la recherche de soutien des populations. **La période de décentralisation (1981-1987)** et de la construction des politiques publiques territorialisées

va susciter des interrogations entre travail social et politique de la ville. Alors que le développement social des quartiers (DSQ) bat son plein et qu'il semble intégrer parfaitement l'action sociale au cœur des politiques de la ville, deux logiques contradictoires s'installent. En premier lieu, les nouveaux professionnels de la politique de la ville insistent sur la méthode d'approche collective auprès des habitants, ils opposent les logiques du développement social aux façons de faire des travailleurs sociaux héritées d'une action sociale d'Etat remise à l'époque en question dans son modèle d'assistance. En second lieu, la décentralisation va entraîner un changement certain pour les travailleurs sociaux qui assureront des fonctions dans un cadre départemental. Pour autant, les conseils généraux sont très peu impliqués à cette période dans les projets de la politique

de la ville, ce qui freine l'investissement des travailleurs sociaux employés par cette institution. A l'inverse, les professionnels des CAF et des centres sociaux sont davantage intégrés et prennent leur place de partenaires.

L'institutionnalisation de la politique de la ville (1988- 1998) est un tournant difficile à interpréter selon Joël Barthélémy. Bien que les conseils généraux soient mieux associés aux politiques urbaines, et certains travailleurs sociaux de plus en plus formés – en perspective – à l'action collective, la politique de la ville se tourne vers la contractualisation d'action et de projets de rénovation urbaine où l'action sociale peine à prendre sa place. Les professionnels de l'action sociale et de la politique de la ville ne trouvent pas systématiquement leurs complémentarités au sein de leurs interventions.



Depuis, la politique de la ville répond à différentes logiques (ascendante et descendante) et tend vers **une gouvernance urbaine à grande échelle (1999-2002)**. Elle fait face par

la suite à différentes réformes entreprises suite aux **élections présidentielles de 2002 et 2007**. La politique de la ville se situe en transversalité de différentes actions (éducation, insertion, rénovation urbaine) et se régit à différents

niveaux : Etat, services déconcentrés, collectivités territoriales. Devant la complexité à délimiter aujourd'hui cette politique, comme le souligne Joël Barthélémy, quelle place réserve-t-elle, à l'avenir, au travail social ?

L'EXEMPLE DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AMÉRICAIN EN FAVEUR DE L'EMPOWERMENT - Par Thomas Kirszbaum



Thomas Kirszbaum, sociologue spécialiste des comparaisons franco-américaines, a débuté son propos en rappelant que les modèles d'action français et américain sont a priori très dissemblables. Des convergences existent toutefois dans le processus de dévalorisation qui affecte des quartiers où les minorités ethno-raciales sont majoritaires.

Aux États-Unis, l'une des réponses privilégiées s'inscrit dans la tradition du «community development» que l'on traduit en français par «développement communautaire». Il s'agit d'un ensemble d'initiatives portées par des organisations de la société civile qu'on appelle, dont la particularité est d'agir dans l'intérêt des quartiers pauvres, non seulement en faisant « pour », mais aussi « avec » les habitants.

Le développement communautaire véhicule une critique du travail social classique : au lieu d'être fondé sur l'identification de manques, de déficits et de handicaps, et de créer une dépendance des bénéficiaires envers l'action sociale, l'objectif est de valoriser les ressources et potentiels des quartiers.

L'enjeu est ainsi de faire advenir une conscience positive du quartier par un travail méthodique de conversion d'une communauté d'expériences négatives, subies isolément par les habitants, en une capacité à agir collectivement pour des buts communs. La finalité ultime de cette démarche est « l'empowerment » des habitants, c'est à dire l'augmentation de leur pouvoir ou de leur capacité d'agir. Mais il s'agit aussi de créer des connexions internes et externes avec des partenaires publics et privés.

La première démarche à entreprendre, dans un travail d'organisation de la « communauté », consiste à faire un état des lieux de toutes les ressources et potentialités du quartier. Il s'agit en particulier de mobiliser des résidents volontaires, par les techniques de community organizing.

L'étape suivante, dans la construction d'une capacité d'action collective, est la structuration d'une organisation à même de représenter la pluralité des «stakeholders» (ou parties prenantes), de définir un cadre procédural assurant

l'expression de chacun, d'identifier leurs intérêts communs et de concevoir des stratégies de changement.

Le quartier est souvent le point de départ des actions, mais les organisations dites communautaires sont structurées en réseaux à toutes les échelles de la décision publique. C'est le moyen d'exercer une pression sur les politiques publiques en faveur de « réformes systémiques ».

Ces modes d'intervention existent sur différents continents, y compris dans plusieurs pays d'Europe. Mais ils restent très marginaux en France, un pays qui se singularise par une politique de la ville dont le caractère bureaucratique et descendant n'a fait que se renforcer au fil des ans.

Le manque de pluralisme de son modèle de gouvernance tient notamment au parachèvement d'un cycle long d'institutionnalisation-municipalisation de la politique de la ville. Pourtant, le rapport Dubedout (1983), considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, était un plaidoyer pour une démocratisation de la gestion urbaine. Mais cette logique s'est heurtée à la méfiance « républicaine » envers les quartiers de minorités que les pouvoirs publics se sont employés, sans succès, à éradiquer au lieu de les reconnaître.

Pour autant, les stagiaires ont tour à tour évoqué les situations de travailleurs sociaux, d'agents de la politique de la



ville, de centres sociaux qui œuvrent dans le sens de la valorisation des ressources et de l'émergence de l'habitant « acteur ». Thomas Kirszbaum a avancé différentes pistes pour progresser vers le développement communautaire dans le contexte français :

- Redéfinir la place des élus, des techniciens et des associations, ce qui passe

par une certaine « démunicipalisation » de la politique de la ville.

- Amener les décideurs publics à reconnaître l'existence des quartiers de minorités.
- Favoriser la constitution de groupes de pression et d'intérêt qui représentent les quartiers pauvres et qui ne se

limiteraient pas au lobby des maires de banlieues.

Pour conclure les échanges de cette journée, les stagiaires ont formulé des propositions ou rapporté des expériences convergentes avec les pratiques américaines.

L'HYPER MODERNITÉ EN FRANCE - COMPRENDRE LES FRACTURES DE LA MODERNITÉ ET LA PRISE EN COMPTE DU SUJET DANS L'ACTION SOCIALE - Par René Jarry

René Jarry a développé la notion de « modernité » et « d'hyper modernité » au cœur de son exposé dans le but de permettre aux stagiaires de comprendre comment chaque individu peut se situer aujourd'hui en tant que sujet de la Société et faisant partie d'un environnement élargi.

On peut dater l'entrée de la modernité au 12ème siècle, et trouver sa réalisation dans la période de la révolution. Le progrès scientifique et technique va permettre d'agir sur la nature. Le rapport au temps change, il n'est plus seulement basé sur la terre et ses cycles naturels, il devient linéaire. Le but ultime dans la modernité est alors l'émancipation de l'homme. Pour comprendre cette époque, René Jarry s'appuie sur trois grandes valeurs :

- la famille : elle permet l'accumulation d'un capital, sa transmission et l'éducation. Le mariage et la construction d'une famille en sont les principaux symboles ;

- le travail : dans le temps de la modernité, le travail est une vente de sa compétence et non plus une obligation liée à la religion, il est l'intégrateur central et vecteur de reconnaissance sociale ;
- l'Etat nation : à cette époque, il est républicain, laïc et centralisateur.

Dans ce cadre, le pacte social est là, plus on avance dans le temps, plus les choses s'améliorent pour les générations, c'est une période rassurante.

L'hyper modernité se développe à partir des années 1970, on y reconnaît les mêmes valeurs, mais elles ne sont plus opératoires :

- la famille : la baisse du nombre de mariages, l'augmentation des divorces et des familles monoparentales déconstruisent les symboles forts de la famille. Cette valeur devient incertaine et oblige à se poser la question du « moi » ;

- le travail : également menacé par le chômage et par les nouvelles formes de travail, on quitte la lutte des classes pour « la lutte des places » dans l'hyper modernité. La précarité de cette valeur pose de nouveau la question du « moi » et renvoie à la compétence de chacun ;
- l'Etat nation : il est en crise dans l'hyper modernité et marque la fin du sentiment d'appartenance à l'Etat nation.

En conclusion, René Jarry a mis l'accent sur cette question du « moi ». Dans le monde de l'hyper modernité, l'incertitude oblige chaque individu à avoir un « moi » fort pour pouvoir se projeter. Il précise « qu'il faut faire de sa vie une histoire singulièrement visible », il faut trouver sa place et se sentir utile de soi à soi. Dans les interventions menées par le travail social et la politique de la ville, cette notion d'hyper modernité est alors à prendre en compte pour la mobilisation des individus.

LE POINT DE VUE DE PROFESSIONNELS ET D'ÉLUS

La formation a aussi été l'occasion de proposer à des professionnels, des élus et des militants associatifs de venir échanger avec le groupe sur leurs questionnements. Voici un résumé de leur rôle et des interrogations soulevées.

Le point de vue de L'association Agir Pour l'Intégration Bancaire

Frédéric Borie, chargé de mission

L'association Agir Pour l'Intégration Bancaire a pour objectifs d'informer, d'accompagner et de former les personnes en difficultés financières. Créée en janvier 2008, cette association a été développée grâce à un collectif d'habitants et différents partenaires du quartier de Malakoff et en lien avec Mr Jarry, sociologue. Les échanges avec le groupe se sont tournés vers les actions de l'APIB, la place d'un collectif dans un quartier vis-à-vis de partenaires, des travailleurs sociaux et agents de la ville.

- Permettre la formation des habitants, les rendre acteurs de leur situation :

travailler sur la logique individuelle, la construction d'un « moi » fort ;

- Construire la légitimité d'une association d'habitants auprès des travailleurs

sociaux qui travaillent sur un champ similaire (accompagnement budgétaire) : un travail régulier, conditionné par l'échange des pratiques.



Le point de vue d'un professionnel de la politique de la ville - Jean-Michel Jaouen, Directeur de la mission politique de la ville à Nantes Métropole

Jean-Michel Jaouen est un ancien éducateur de prévention au sein des quartiers de la ville de Nantes. Depuis son expérience de travailleur social dans les années 80 jusqu'à son implication dans la politique de la ville dans les années 90, Jean-Michel Jaouen a pu être le témoin de l'évolution des pratiques entre ces deux univers.

- Dans les années 80, superposition des thématiques de travail de la prévention spécialisée avec celles développées par les nouvelles équipes DSQ (habitat, vie sociale, éducation) ;
- Dans les années 90, individualisation des pratiques du travail social (RMI),

retrait partiel des professionnels des territoires (moins de visite à domicile) ;

- Suite à cette évolution, les villes reprennent entièrement les questions d'interventions territoriales urbaines, les travailleurs sociaux deviennent des partenaires, alors même qu'ils étaient à l'origine de ces dynamiques. Les conseils généraux, principaux employeurs des assistants sociaux interviennent majoritairement sur des territoires ruraux ;
- Le partenariat entre les travailleurs sociaux et les agents de la politique de la ville reposent sur la coordination de leurs actions ;

- La politique de la ville se situe dans la mise en réseau d'acteurs d'un territoire, comment le permet-elle ? Comment a-t-elle associé les travailleurs sociaux à ses démarches ?
- Parallèle entre la politique de la ville et le travail social qui chacun dans leur réalité ont vécu des transformations de leurs missions, des évolutions de leurs fonctions, ont de moins en moins de lien avec le territoire, et de plus en plus de gestion de dispositif à assumer : on est sans doute passé de projets de développement local à des dispositifs d'administration territoriale.

Le point de vue d'éducateurs de prévention - Alain Guézengar et Ronan Tanguy

Alain Guézengar est retraité de la prévention spécialisée qu'il a exercée en tant qu'éducateur puis directeur dès 1967. Ronan Tanguy est arrivé dans son service en 1999 en tant qu'éducateur. Ils ont ensemble rapporté l'évolution de l'accompagnement des habitants sur les quartiers.

La prévention spécialisée a vécu les transformations des territoires et l'arrivée des nouveaux partenaires de la politique de la ville. Les éducateurs ont pu avoir le sentiment qu'on leur demandait alors de travailler essentiellement auprès des jeunes en difficulté alors que leur action

s'organise avec tous les acteurs du territoire. Quand il y a conflit ou tension, les entretiens, le diagnostic, le soutien à la vie associative et au collectif permettent de faire avec les habitants et à partir de leurs ressources. Quand professionnels et habitants partagent leurs points de vue, ils contribuent à la mise à plat des contentieux et des procès réciproques qui s'auto alimentent. Les tensions retombent et les habitants peuvent participer à la régulation ordinaire entre différentes catégories sociales et institutions éducatives.

Quand les co éducateurs - ces adultes qui ont une fonction d'autorité éducative - s'allient, la cohésion du quartier s'en trouve modifiée, les représentations changent et la vie quotidienne s'améliore. Pour que le partenariat entre les acteurs de la politique de la ville et de la prévention spécialisée fonctionne, il faut :

- reconnaissance des compétences de chacun
- objet et but commun partagés
- cadre d'action établi au préalable
- engagement libre et mutuel
- complémentarité des fonctions

Le point de vue d'un militant associatif et d'un élu - Hafedh Benali, entraîneur au Nantes Nord Boxing Club et Ali Rebouh, responsable associatif et adjoint au maire de Nantes en charge de la vie associative

Hafedh Benali est issu des quartiers nord où il a grandi. Devenu entraîneur au « Nantes Nord Boxing club », vice président de « C west » et éducateur sportif pour la ville de Nantes, Hafedh est revenu sur son parcours en tant que jeune de quartier prioritaire et ses actions associatives et professionnelles actuelles. Hafedh est un militant et défend l'organisation associative comme moyen d'agir collectivement.

Ali Rebouh est issu d'un quartier prioritaire de la ville de Nantes, il a longtemps été président d'associations sur ces mêmes quartiers. Aujourd'hui, il est adjoint au maire de la ville de Nantes

et témoigne des réalités que traversent la politique de la ville et l'action sociale.

- La mixité sociale est un élément fondamental pour la construction des quartiers dit prioritaires ;
- Le sport, comme la culture, est un levier sur lequel on peut fortement s'appuyer pour travailler des actions auprès de la jeunesse ;
- La structuration des actions mises en place par les habitants est nécessaire afin de créer un rapport d'équilibre avec les institutions. Il faut aller plus loin et innover dans les formes possibles d'organisation, de rassemblement, d'expression ;

- L'accompagnement des jeunes, des habitants est fondamental pour la responsabilisation et l'autonomie de leurs projets ;
- Pour assurer cet accompagnement, les institutions et acteurs du quartier doivent se positionner en proximité et être réactif. Il leur appartient de transformer la logique « bureaucratisée » en logique de proximité et de partenariat ;
- La politique de la ville n'a-t-elle pas finalement perdu son identité en devenant un instrument de gestion des territoires ?
- Comment penser le développement durable sur les quartiers pour solliciter les citoyens habitants ?



Centre de ressources politique de la ville Bretagne Pays de la Loire - 23 rue des Renards - 44300 Nantes
Téléphone 02 40 58 02 03 - Télécopie 02 40 58 03 32 resovilles@resovilles.com - www.resovilles.com

