

---

**ATELIER 21****Développement et pratique de mobilisation**

(Yves HURTUBISE)

---

**Communication 21.1****« Formation et implication dans la politique de la ville :  
quelles pratiques spécifiques ? »**

Joël Barthélémy, IRTS Poitou-Charentes

---

La politique de la ville constitue un cadre plus ou moins spécifique d'intervention sociale à travers les territoires et les populations qu'elle cible (J. Barthélémy, 2004) à travers le capital d'expériences et de pratiques qu'elle a en quelque sorte accumulé depuis plus de 20 ans, à travers les procédures et les dispositifs qu'elle a contribué à générer.

Cependant, elle ne peut être isolée d'un contexte et d'un processus socio-politiques qui se caractérisent au moins à deux niveaux : la décentralisation de l'action sociale depuis le début des années quatre vingt et dans la même période, la naissance d'une nouvelle famille de politiques publiques d'action sociale et éducative, celle des politiques transversales qui accompagnent la décentralisation (J. Barthélémy, 2000). Il s'agissait à l'époque des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, des zones d'éducation prioritaires, des opérations de développement social de quartiers, des conseils communaux de prévention de la délinquance. Et c'est entre 1988 et 1991 que s'opère au niveau de l'Etat un tournant marqué véritablement par la naissance de la politique de la ville et qui fait suite à une phase de multiplication des expériences de développement social des quartiers et de prévention de la délinquance en milieu urbain (J. Donzelot, P. Estèbe, 1994)

**Les caractéristiques de l'action sociale transversale**

Ces différentes politiques transversales d'action sociale et éducative comportent assurément des caractéristiques communes en terme d'injonctions institutionnelles à l'adresse des intervenants sociaux concernés et de méthodes de travail préconisées.

Nous n'aurons pas ici la prétention d'en dresser une liste exhaustive. L'une des plus essentielles en est sans doute l'approche globale versus territoire, situation sociale, action collective et conscientisation des populations, généralement opposée à segmentation, cloisonnement des pratiques et assistantat individualisé.

On peut également citer dans le même esprit le partenariat, le travail en réseau, les logiques de projet et de territorialisation.

La notion de développement vient englober tous ces principes en combinant l'action locale participative avec les populations concernées, la mobilisation de solidarités à leur niveau (développement social local) et le changement dans les organisations (développement organisationnel) dont il s'agit de mettre les fonctionnements et les modalités de gestion au service de la mobilisation et de la participation des usagers (V. De Gauléjac, 1987).

Nous écartons d'emblée l'idée par laquelle il y aurait une évolution naturelle et inéluctable du social mue par l'attraction de la nouveauté, par l'innovation méthodologique et par un changement pragmatique des organisations et des procédures dénué de toute idéologie. En d'autres termes, l'argument somme toute contestable de la nouveauté ne suffit pas à expliquer les raisons de la mise en place des dispositifs transversaux d'action sociale.

### **Un référentiel d'action publique à décrypter**

A une approche strictement pragmatiste et techniciste, nous privilégions une approche soucieuse de dégager des enjeux politiques et d'identifier les idéologies et les systèmes de représentation à l'œuvre dans les constructions institutionnelles de l'action sociale.

Pour ce faire, il s'agit de mobiliser les ressources d'une sociologie politique qui ne se borne à pas à analyser les politiques publiques seulement sous l'angle d'un agrégat de programmes d'action, de cycles de décisions et de stratégies d'acteurs, mais qui prend en compte la circulation des idées et les conflits entre systèmes de représentation, entre groupes professionnels et sociaux, conflits eux-mêmes sous tendus par des logiques d'intérêt et de pouvoir (P. Muller, 1998, 2000 ).

Derrière le patchwork des idéologies qui marquent l'histoire de la politique de la ville (C. Bachmann, N. Leguennec, 1995), derrière un discours d'orientation plutôt flou, il convient de repérer des théories et des doctrines implicites donnant en quelque sorte sens et consistance à la notion de référentiel de politique publique (A. Faure, G. Pollet, P. Warin, dir. 1995). Sachant que cet ensemble de doctrines et de théories plus ou moins articulées ne concerne pas exclusivement la politique de la ville. On en trouve aujourd'hui des prolongements dans toute l'action sociale décentralisée et dans les textes d'orientation récents de l'aménagement du territoire.

S'y côtoient des influences issues de l'approche systémiste cybernétique (théorie générale des systèmes), de l'analyse stratégique et de la sociologie des organisations (l'influence de Michel Crozier sur les réformateurs de l'action publique), des sociologues qui ont contribué à reformuler la question sociale autour notamment de la notion d'exclusion, une catégorie politique, administrative et morale qui a fait l'objet de multiples tentatives de définition et de déconstruction.

S'y côtoient des pensées et des doctrines socio-politiques qui reposent sur une certaine vision de la société : principe de subsidiarité, polycentrage des lieux de pouvoirs, démocratie participative, valorisation des corps intermédiaires associatifs et des solidarités communautaires, contractualisme.

On peut y voir aussi une illustration du nouvel esprit du capitalisme (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999) marqué par la montée d'une idéologie néo-managériale. Cette idéologie est englobée dans un système de justification qui accompagne les mutations socio-économiques de ces trente dernières années et qui repose sur des points d'appui normatifs tels que la « cité par projets », dans le cadre d'une société représentée en terme de réseaux et de connexions. Dans cet esprit, la flexibilité des modes d'implication sociales et professionnelles est opposée à toute routine bureaucratique.

Et s'opère ainsi la convergence d'idées libertaires post-soixanthuitardes et néo-libérales autour d'une critique de l'omnipotence de l'Etat qui caractérise pour l'essentiel le système de représentation à l'œuvre dans l'action publique décentralisée, à commencer par le programme Habitat et Vie Sociale dans les années soixante dix (G. Chevalier, 1994). Au delà de l'action sociale, cette convergence idéologique sous tend aussi les conceptions néo-managériales dans l'école et dans l'entreprise (J.P. Le Goff, 1999).

Viennent également converger et se confronter des pensées plus directement issues des milieux professionnels mobilisés entre autres par la politique de la ville : on peut citer à titre d'exemple l'action et le travail social communautaires, les pédagogies par projet et l'éducation nouvelle dans le champ de la formation et de l'enseignement, des conceptions anti-fonctionnalistes en architecture et en urbanisme...Et il convient de rechercher les sources de ces idéologies professionnelles aussi à l'extérieur du microcosme franco-français.

Sur ces bases théoriques et doctrinales à la fois plurielles et convergentes - ce qui n'exclue pas du conflit et de la confrontation - la politique de la ville rassemble une multiplicité d'acteurs dans une grande mission de régulation et de préservation de la cohésion sociale dont les décideurs se gardent bien d'explicitier les termes et les conditions. Et à cet effet, il s'agit de refaire la ville (rapport Dubedout, 1983), ce qui est une manière de considérer que le social serait déterminé par le spatial, théorie tout à fait contestable et contestée et que G. Chevalier (1993) critique à juste titre en évoquant la réduction du social à l'urbain. Cette approche spatialisée du social est toujours de mise dans les orientations récentes et actuelles de la politique de la ville, même si en 20 ans, du quartier à l'agglomération, l'espace s'est élargi.

## **Une critique du travail social**

Cet ensemble de doctrines, ce référentiel, n'ont pas pour seule fonction de cimenter des idées et des principes qui orientent l'action individuelle et collective. Ils sous tendent dès le début des années quatre vingt un mouvement

de critique du travail social et des politiques sociales qu'on voit poindre dans des rapports officiels tels que ceux d'Hubert Dubedout et de la commission des Maires sur la sécurité (1992). Même si ces deux rapports ne peuvent être amalgamés ni sur la thématique, ni sur la pensée politique, ils comportent des axes de critique communs portant sur :

- la logique bureaucratique d'auto-croissance, d'auto-extension et d'auto-justification des organismes d'action sociale,
- le cloisonnement et la multiplication des interventions sociales
- le défaut d'évaluation et de transparence des pratiques
- le défaut de maîtrise des coûts, dernière remarque qui s'avèrera fort importante dans les décennies qui vont suivre.

Le rappel de cette approche critique figurant dans les textes fondateurs permet de mieux comprendre à posteriori ce qui se disait il y a encore une quinzaine d'années à propos d'un rendez vous manqué entre les travailleurs sociaux et la politique de la ville, situation accentuée par la place marginale attribuée aux départements jusqu'au tournant de 1991 où furent nommés un ministre de la ville et des sous préfets à la ville sur le plan départemental.

Et le rendez vous manqué avec le travail social se traduisait de temps à autres dans les discours ambiants par des oppositions schématisées entre relation duelle et action collective, entre psychologisme et vision politique, entre passéisme et innovation, entre bureaucratisation et dynamique sociale.

Des travaux réalisés par des chercheurs du GREFOSS ( E. Maurel, F. Megevand, 1996, D. Mansanti, E. Maurel, 1996 ) apportent des étayages plus nuancés mais néanmoins effectifs sur les difficultés d'implication de professionnels du travail social dans les contrats de ville et

plus généralement, dans la politique de la ville.

Mais il semblerait aujourd'hui que les oppositions historiques soient en voie d'être dépassées et que plutôt que de recréer indéfiniment de nouvelles fonctions pour pallier aux insuffisances et aux carences supposées des travailleurs sociaux canoniques, les promoteurs de la politique de la ville, dans la foulée du rapport Brévan/Picard (C.Brévan, P.Picard, 2000) cherchent d'avantage à les impliquer dans les dispositifs de développement social urbain et à se préoccuper de leur formation et de la valeur ajoutée qu'ils pourraient créer en retour, auprès des habitants et des usagers.

Cependant, le dépassement apparent des oppositions de principe, corrélatif à l'institutionnalisation du développement social urbain, n'implique pas dans la réalité, la fin des difficultés méthodologiques et/ou éthiques liées par exemple à la sédimentation administrative qualifiée d'effet mille feuilles (J.M. Delarue, 1992) aux résultats mitigés voire extrêmement faibles de la participation des habitants et à une logique sécuritaire de plus en plus prégnante dans les territoires-cibles de la politique de la ville.

En tout état de cause, la politique de la ville aura bel et bien produit des effets sur le champ des professions sociales et n'est absolument pas étrangère à une mise en question du travail social en tant que catégorie issue du cycle d'expansion de l'Etat social et à laquelle tend à se substituer celle d'intervention sociale, ce que montrent notamment les travaux de la MIRE ( J.N. Chopart, 2000).

Et force est de constater que les promoteurs de la politique de la ville n'ont pas évité l'auto-croissance (même si elle s'est ralentie) et surtout pas l'émiettement du travail social, ne serait-ce que par la création de nouvelles fonctions parmi les métiers de la ville dont certaines à la limite du bénévolat et du professionnalisme.

Bien évidemment, la formation des travailleurs sociaux ou, maintenant, des intervenants sociaux, ne peut ignorer cette réalité.

Alors, que peuvent apporter les formations en terme de réflexion et d'appropriation critiques des méthodologies d'intervention préconisées dans le cadre du développement social urbain ?

### **La rhétorique et les manières de faire du développement social urbain.**

Tout d'abord, il nous semble possible d'affirmer dans la logique de ce que nous venons de montrer, qu'il y a bien des effets induits par la politique de la ville sur les pratiques et sur les praticiens du travail social et de l'intervention sociale.

Ces effets sont identifiables selon nous à deux niveaux : en terme de discours et en terme de manières de faire assez typiques et représentatives de l'esprit du développement social urbain.

1) La politique de la ville apparaît en effet comme une machine à produire du discours, véhiculé au fil des lettres de la DIV, dans de nombreuses revues à l'usage des élus locaux et des professionnels du social, des colloques et journées d'étude, des guides pratiques et méthodologiques etc. Un discours fait de mots magiques et constamment répétés et intervertis au gré des phénomènes de modes (réseau, partenariat, projet, solidarité, cohésion sociale, participation, développement social...), au point qu'il existe depuis environ 20 ans un véritable vocabulaire du développeur au delà du milieu strictement urbain (B. Eme, 1986).

Face au caractère souvent flou et ambigu de ce discours, il nous semble que le rôle des formations à l'usage des praticiens serait pour le moins de l'explicitier et d'identifier ce qu'il désigne à l'instar d'une démarche de déconstruction prise précisément dans ce sens (S. Karsz, 1992). En d'autres termes, il s'agirait de décoder les discours politico-institutionnels ambiants.

2) La politique de la ville se donne aussi à voir comme un ensemble de manières de faire et d'actions emblématiques qui illustrent un système de représentations

sociales et un certain état d'esprit.

A ce niveau, on peut aussi imaginer que les formations constituent des espaces et des moments privilégiés de réflexivité et d'évaluation sur ces manières de faire.

Sans prétendre en dresser un inventaire complet, nous pouvons ici en présenter quelques traits essentiels et plus ou moins spécifiques :

- l'expression et la participation des habitants et des usagers : ce qui passe par des pratiques d'enquêtes participatives et d'accompagnement à visée collective à travers des groupes de paroles, des commissions thématiques, des comités ou conseils de quartiers,
- les méthodologies de projet d'une manière générale,
- des pratiques de médiation qui peuvent revêtir de multiples significations entre facilitation de l'accès aux droits et aux services publics, relais entre services publics et populations plus ou moins exclues socialement et culturellement, régulation de conflits
- des pratiques entrepreneuriales : régies de quartier, entreprises intermédiaires, création d'emplois dits d'utilité sociale,
- des démarches de changement dans les organisations
- et tout ce qui relève du partenariat, de la coordination d'interventions, du travail en réseau...

Et en complément des pratiques de formation diplômante, dans les missions de formation continue et d'expertise, les écoles de travail social peuvent aussi être sollicitées sur les sites d'intervention, pour un travail d'appui méthodologique auprès des équipes en action dans les territoires et les dispositifs de la politique de la ville.

### **L'apport de la formation : appropriation critique des méthodologies et mise à distance des discours politiques**

A travers ces différentes pratiques de formation, il s'agit de notre point de vue de favoriser une appropriation critique des méthodologies d'intervention sociale préconisées dans le cadre de la politique de la ville et à d'autres niveaux.

D'une part, parce qu'au bout de 20 années d'application de cette politique et des méthodes d'intervention qui y sont préconisées, aucun programme d'évaluation ne nous a fait la démonstration de la pertinence systématique et largement reconnue de ces méthodes au regard des difficultés sociales observées et vécues dans les contextes urbains défavorisés.

D'autre part, dans la mesure où certaines des méthodologies préconisées, et particulièrement

les démarches de projet, aboutissent à une sorte d'obsession collective (J.P.

Boutinet, 1990).

Et nous pouvons aisément comprendre le caractère paradoxal qu'il y a à faire du projet ou des projets ainsi que les difficultés pratiques que cela implique, avec des individus ou des groupes

qui, de par leur condition sociale et culturelle, ne disposent pas précisément des ressources et des moyens pour se projeter au delà de leurs problèmes immédiats.

De plus, et il s'agit d'un autre débat, faut-il réduire les modalités de mobilisation des habitants à des logiques de porteurs de projets institutionnellement validés ?

La véritable technologie de l'action sociale qui transparaît dans les orientations de cette politique, les mots magiques véhiculés par les discours, les effets d'annonce et de mode suscités, n'occultent-ils pas les finalités ?

Faire participer les habitants pourquoi et surtout, à quoi ? La cohésion sociale : pour quel type de société ? Qu'est ce que recouvre cette notion assez récente et très prisée de développement durable appliquée à l'action sociale ?

Des réponses et des éclairages ne pourront être apportés qu'en re-situant la politique de la ville dans un contexte politique plus général et en ne la considérant pas exclusivement comme un vaste programme d'action étayé par des méthodologies dont le caractère incontournable ne souffrirait plus d'aucun doute ni d'aucune remise en cause.

En clair, nous sommes bien en présence d'un discours politique qu'il s'agit aussi d'analyser comme tel. Il est par conséquent nécessaire de lever un certain tabou à propos du politique et de reconnaître que l'action sociale est aussi une construction politique, même si, en tant que champ professionnel, elle ne saurait être subordonnée à des stratégies politiques diverses et variées.

Lire et décrypter les commandes politiques constitue bel et bien un acte professionnel et peut donc faire l'objet d'un travail en formation.

Et il est sans doute vrai que la décentralisation a introduit d'avantage de proximité que par le passé entre certains intervenants sociaux et le monde politique.

Et de ce point de vue, l'expérience des dispositifs locaux de sécurité, au cœur de la politique de la ville, nous montre l'importance qu'il y a à affirmer une éthique et une professionnalité, en matière de travail social.

N'ayant pas pour but de produire des auxiliaires de sécurité – ce qu'il convient de défendre et de préserver - les formations sociales et éducatives peuvent certainement apporter des contributions précieuses en terme d'éthique professionnelle.

—

## **BIBLIOGRAPHIE**

- C. Bachmann, N. Leguennec : *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville.* Paris : Albin Michel, 1995
  
- J. Barthélémy : *La politique de la ville : un dispositif de ciblage.* In *Les langages de la domination : politiques sociales et néo-libéralisme. Les cahiers de Raisons d'agir – Poitiers*, N°2, avril 2004, 37-43
  
- J. Barthélémy : *Fondements et usages des politiques transversales d'action sociale : l'exemple de la politique de la ville.* Thèse pour le doctorat de sociologie, science sociale, sous la direction d'A.M. Guillemard. Université Paris I, novembre
  
- L. Boltanski, E. Chiapello : *Le nouvel esprit du capitalisme.* Paris, Gallimard, 1999
  
- J. P. Boutinet : *Anthropologie du projet.* Paris, PUF, 1990
  
- C. Brévan, P. Picard : *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers.* Rapport au ministre délégué à la ville, Paris, La Documentation Française, 2000
  
- G. Chevalier : *Le social réduit à l'urbain.* *Le Monde*, 2 juillet 1993, p.2
  
- G Chevalier : *Un problème de régulation des comportements.* In : *Alternatives économiques*, Hors-série N°19, 1994, Interview 22-23
  
- J. N. Chopart (dir.) *Les mutations du travail social : dynamiques d'un champ professionnel.* Paris, Dunod, 2000
  
- Commission des Maires sur la sécurité : *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité.* Rapport au premier ministre. Paris, La Documentation Française, 1983



- V. De Gauléjac : Adapter la gestion au développement social. In : *politiques et management public*. 1987, volume 5, 65-91
  
- J. M. Delarue. *Banlieue en difficulté : la relégation*. Paris, Syros, 1992
  
- J. Donzelot, P. Estèbe : *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*. Paris : Esprit, 1994
  
- H. Dubedout : *Ensemble, refaire la ville*. Rapport au premier ministre du président de la commission pour le développement social des quartiers. Paris, La Documentation Française, 1983
  
- B. Eme : Les termes-clés du petit (ou grand) développeur (local, bien sûr). In : *Pour*, N°106, mars-avril 1986
  
- A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, 1995
  
- S. Karsz : Déconstruire le social donc...In : *Déconstruire le social*. Séminaire I. sous la direction de S. Karsz. Paris, L'Harmattan, 1992
  
- J. P. Le Goff : *La barbarie douce : la modernisation aveugle des entreprises et de l'école*. Paris, La Découverte, 1999
  
- D. Mansanti, E. Maurel : *Prévention spécialisée, politique de la ville et développement communautaire*. Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité (GREFOSS), 1996
  
- E. Maurel, F. Megevand : *La thématique social des contrats de ville*. (GREFOSS), Université Pierre Mendès France de Grenoble, Doc. Ronéo. 135 pages + annexes
  
- P. Muller : *Les politiques publiques*. Troisième édition. Paris, PUF, Que sais-je N°2534, 1998

- P. Muller : L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In : les approches cognitives des politiques publiques. *Revue française de science politique*. Volume 50, N°2, avril 2000.
- 

 retour

suite 