

Pascale Vian Rocoplan

Les contrats de villes moyennes avec le département de l'Hérault et le travail social d'intérêt collectif

La dimension collective est inscrite dans l'histoire du travail social, mais l'implication des professionnels dans les nouvelles politiques sociales reste soumise à différentes conditions.

Une présentation de la politique de la ville impulsée par l'Etat permettra de montrer comment sont abordés et traités les enjeux collectifs sur un territoire donné et comment les pratiques professionnelles peuvent en être modifiées.

L'implication des travailleurs sociaux dans des projets d'intérêts collectifs est étudiée à travers la mise en place des contrats de villes moyennes avec le Conseil Général de l'Hérault dès l'année 1994 : en quoi cette politique de la ville initiée par un Conseil Général peut-elle favoriser le développement d'un partenariat prenant compte les intérêts de la cité toute entière ?

Dans le cadre du mémoire de fin de formation d'Assistant de Service Social (Vian, 1995), je m'étais attachée à réfléchir à l'évolution des politiques sociales. Comme citoyenne et en tant que future professionnelle, j'étais intéressée par la « nouvelle question sociale » : l'augmentation du chômage, l'urbanisme, les crises de banlieues, l'exclusion, conduisaient-ils à la mise en pratique d'un nouveau type de politique publique ? Cela pouvait-il ouvrir de nouveaux espaces pour d'autres formes d'interventions sociales ? Ces interrogations m'ont amenée à étudier les dispositifs issus de la politique de la ville.

La politique de la ville traite la question sociale dans sa dimension collective grâce à des actions partenariales menées sur des territoires, dans des problématiques socio-économiques spécifiques.

A partir d'une étude de terrain, portant sur des contrats de ville impulsés par le Conseil Général de l'Hérault, il s'agit dans cet article de sensibiliser les acteurs du social à la question de leur place dans ce type de dispositif : comment la politique de la ville interpelle le champ du social, et au-delà le travail social ?

Cet article évoque le démarrage d'une procédure nouvelle en 1994, initiée par le Conseil Général de l'Hérault en direction de villes moyennes, et ne s'attache pas à l'évolution des contrats depuis cette date

L'article met en exergue différents concepts relatifs à cette question (partie 1). Les différents outils méthodologiques qui ont permis d'élaborer et de construire cette réflexion seront présentés (partie 2). Au terme de ce travail, quelques idées forces seront dégagées afin d'interroger le sens du travail social dans une société aux mutations socio-économiques importantes (partie 3).

La politique sociale en mouvement

La politique de la ville est une politique publique qui prend en compte les problématiques globales d'un territoire donné. Les différentes politiques urbaines des trois dernières décennies l'illustrent.

Depuis le début des années 70, face à la détérioration des liens sociaux, les pouvoirs publics ont voulu apporter des solutions aux effets ségrégatifs de la construction urbaine : c'est la mise en œuvre en 1977 de la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) dont l'objectif était la réhabilitation des cités HLM. La prise en compte de ces problèmes urbains correspond à une prise de conscience au niveau de l'Etat, d'un « mal de vivre » au sein des cités. Habitat et vie sociale, dans le cadre d'un programme d'amélioration de l'habitat, vise principalement à la réhabilitation du bâti. Des critiques seront émises sur cette procédure qui n'accorde pas de place à l'accompagnement social, et dont la programmation est élaborée au niveau central de l'Etat sans prendre appui sur des problématiques locales précises (1).

La problématique urbaine évolue au début des années 80 et l'augmentation du chômage va amplifier les difficultés sociales au sein des banlieues. La révolte des jeunes aux Minguettes dans la banlieue lyonnaise en juillet 1981 est un signe révélateur de crise. L'Etat va se saisir rapidement de ce problème en mettant en place des commissions d'étude chargées d'apporter des réponses à ce phénomène de société. Plusieurs rapports seront publiés en 1982 (2).

(1) Cf. Donzelot, 1994.

(2) Cf. Ion, 1990, p. 22.

Ils aboutiront à la création de la Commission Nationale du Développement Social des Quartiers (CNDSQ) en octobre 1981, suite au rapport Dudebout. Issu de la Commission des Maires sur la sécurité, le rapport Bonnemaïson va déboucher dès l'été 1982 sur des programmes de prévention de la délinquance. Un Comité National de Prévention de la Délinquance (CNPd) voit le jour en 1983.

Reconnaître que les difficultés socio-économiques et culturelles d'un quartier ont des effets négatifs sur la vie quotidienne des habitants a permis aussi d'innover en matière de politiques sociales. Le dispositif Zone d'Éducation Prioritaire (ZEP) tente, dès 1981, de lutter contre l'échec scolaire. La mise en œuvre de cette procédure reconnaît que le contexte social d'un quartier peut influencer sur les résultats scolaires des enfants.

La mise en place de ces différents dispositifs pose-t-elle les limites des politiques sociales classiques et comme le suggère Jacques Donzelot, l'État deviendrait-il animateur ? Ces divers changements annoncent le refus de voir s'instaurer une société et une ville à deux vitesses ; mais certains, comme le sociologue Adil Jazouli, fondateur de Banlieuscopies en 1991, vont émettre des réserves sur cette politique. En tant que chercheur, Adil Jazouli observe et analyse la vie des populations dans les cités. Selon lui, la politique de la ville manque d'ambition et de dotation financière suffisante. Une politique de la ville digne de ce nom devrait s'inscrire dans une véritable politique d'aménagement du territoire, sorte de « plan Marshall pour les banlieues » (Jazouli, 1994, p. 25). Adil Jazouli précise son point de vue en soulignant qu'il faut miser sur la compétence des jeunes des banlieues qui peuvent s'inscrire dans une dynamique de développement économique grâce à l'implantation d'entreprise sur leur lieu de vie.

À la veille de la décentralisation, les gouvernants et les élus sont très sensibilisés à ces types de difficultés, ils affirment ainsi le désir d'élaborer une autre politique sur une période et un espace donné.

1/ Politique de la ville et travail partenarial

La politique de la ville, outre la prise en compte de sa dimension socio-spatiale, s'appuie sur la contractualisation entre l'État, les Communes et les Régions. Les compétences de ces dernières en matière de développement économique et de formation seront validées par la décentralisation. La contractualisation permet une implication réciproque des partenaires et favorise leur responsabilité dans le cadre d'une politique

transversale institutionnalisée. Cela signifie que divers ministères (Justice, Emploi et Solidarité, Intérieur...) peuvent être associés aux traitements des problèmes d'insécurité dans les banlieues.

Sur le terrain, ces nouvelles orientations gouvernementales qui prônent partenariat et concertation entre professionnels aux compétences diverses s'illustrent, par exemple, dans le dispositif ZEP, par des intervenants aux qualifications diverses mais complémentaires : enseignants, travailleurs sociaux, médecins scolaires...

Différentes cultures professionnelles se confrontent, ce qui permet d'avoir une vision plus globale des situations, et par là même d'apporter des réponses plus adaptées aux problématiques des usagers.

Ce type de partenariat permet à chaque intervenant de travailler en réseau. Le réseau est un outil dont se dotent les différents intervenants médico-social pour satisfaire au mieux la demande de l'utilisateur : le travailleur social pourra interpellé l'animateur socio-culturel du secteur et inversement, ce qui permet à la population d'obtenir une réponse globale et cohérente à l'ensemble de ses problèmes. Chacun propose donc son savoir-faire et sa compétence tout en posant ses limites d'intervention ce qui permet de passer le relais et de vraiment travailler en complémentarité. Le travail social collectif valorise le partenariat, il lui donne un nouvel élan et postule sa nécessité.

Au cours des années 1980, cette dynamique de partenariat se développe, des nouveaux métiers apparaissent, tels que « chef de projet », s'appuyant sur la volonté politique de favoriser échange et travail entre intervenants socio-économiques aux profils divers. La politique de la ville doit s'appuyer sur l'analyse et l'exercice d'un professionnel « local », dont les compétences spécifiques sont en lien avec les problématiques urbaines : la majorité des chefs de projet ne sont pas des travailleurs sociaux mais des sociologues, des urbanistes ou des économistes.

Au moment du mouvement de décentralisation, l'Etat officialise la *politique de la ville* dont l'objectif est de s'affronter à *l'exclusion dans sa dimension collective* en affirmant pour ce faire *la nécessité du partenariat*.

2/ Mise en place des contrats de villes moyennes par le Conseil Général

En 1994, le Conseil Général de l'Hérault décide de conduire une politique de la ville avec des communes de moyenne importance. Cette politique de développement local est basée sur la contractualisation entre le

département et deux villes moyennes ; elle vise la création d'une complémentarité entre les espaces ruraux et urbains.

Sur ces communes, l'Etat n'avait pas renouvelé sa politique contractuelle de la ville. Le dispositif des contrats de villes moyennes succède aux actions de Développement Social Urbain (DSU) par une initiative du département.

— La première commune se situe sur le littoral : en période hivernale, le nombre d'habitants s'élève à 18.000 pour atteindre 200.000 l'été. Quatrième ville du département, outre son activité basée sur le tourisme, elle allie activités économique, maritime et viticulture.

Quels étaient les premiers objectifs de ce premier contrat de ville ?

En étudiant les écrits relatifs à ces premiers contrats, il apparaît que, dans le domaine social, les principaux projets retenus concernaient la petite enfance, et l'information des familles sur la Protection Maternelle et Infantile (PMI). L'accompagnement social lié au logement et les lieux en faveur de jeunes et des bénéficiaires du RMI (création d'un lieu ressources, suivi de santé des bénéficiaires) constituaient l'autre volet social. Conjointement à cette approche le contrat articulait certains de ses projets sociaux au volet économique, notamment avec la création d'une entreprise d'insertion par l'économique.

— La seconde commune compte 11.000 habitants, comprenant d'autres spécificités géographiques et économiques. Cette cité est située à une vingtaine de kilomètres du littoral, son tissu industriel est mince, mais elle fait office de « bourg centre ». Cette notion de bourg centre insiste, pour les villes moyennes, sur leur fonction de relais de service, notamment administratif, pour les villages environnants.

Dans cette partie du département, l'activité économique repose en partie sur l'agriculture et la viticulture, mais l'importance du chômage (18 % de la population active) est, comme pour l'ensemble du territoire, le problème majeur.

En juin 1994, la politique de la ville départementale se poursuit avec les projets suivants : la création, là aussi, d'un lieu ressources pour les bénéficiaires du RMI, la création d'un fond local d'aide à l'insertion des jeunes, et l'Opération de Prévention Eté (OPE) pour le volet social. La dimension économique du contrat s'articule aussi avec les projets sociaux dans le cadre d'une entreprise d'insertion par l'économique.

La politique de la ville départementale rejoint les mêmes préoccupations que la politique de la ville impulsée par l'Etat : recherche d'un équilibre et d'une harmonie territoriale avec comme priorité la lutte contre l'ex-

clusion sociale et le chômage. Cependant, la particularité de cette politique départementale est qu'elle s'appuie sur des pouvoirs de décisions locaux et sur un partenariat déjà existant entre deux collectivités.

La dimension partenariale des deux contrats interpelle, car elle renvoie aux missions des assistant(e)s de service social, notamment dans le cadre du dispositif RMI et de l'accompagnement social.

Cette initiative du Conseil Général de l'Hérault paraît novatrice, car elle puise ses racines dans le monde rural alors que les dispositifs de la politique de la ville concernent l'espace urbain.

Projets collectifs et interventions des travailleurs sociaux

Les politiques publiques de lutte contre l'exclusion socio-urbaine renvoient à des notions et des concepts qui interpellent l'action sociale décentralisée.

Les dispositifs de la politique de la ville concernent un environnement précis, l'approche territoriale en est le fondement. Les assistant(e)s de service social interviennent sur des secteurs qui sont aussi des entités territoriales. Ce type de politique impulse donc une dynamique partenariale par la concertation entre des acteurs aux compétences diverses. Elle implique de ce fait une approche globale et transversale d'un territoire donné, où une population est confrontée aux mêmes besoins et difficultés. Cette approche globale et transversale permet de confronter des logiques d'interventions et des cultures professionnelles différentes : élus, travailleurs sociaux, chefs de projet, enseignants peuvent être associés à une réflexion commune.

Le travail social a une place prépondérante pour relever les défis de notre société — lutte contre l'exclusion, combat pour l'emploi et pour l'accès de tous aux droits fondamentaux (santé, logement...)—. Si donc un Conseil Général conduit une politique de la ville de proximité, les travailleurs sociaux ont à se saisir de cette opportunité pour s'inscrire dans une dynamique partenariale qui va contribuer au développement du travail social d'intérêt collectif.

Afin de vérifier cette hypothèse, dans le cadre de mon mémoire de fin d'études, j'ai rencontré divers acteurs sur les terrains d'enquêtes choisis :

- Des assistant(e)s de service social dont deux responsables,
- Des conseillères en économie sociale et familiale (CESF),
- Un chef de projet,
- Des élus,
- Le délégué départemental à la ville.

Ces divers acteurs ont donc été sollicités afin de mettre en parallèle leurs différentes représentations des politiques sociales et d'évaluer l'implication des assistant(e)s de service social dans les contrats de villes moyennes, ainsi que l'évolution des pratiques professionnelles des assistant(e)s de service social suite à la mise en place de ce nouveau dispositif.

Pour qu'il y ait une implication des assistant(e)s de service social dans les contrats de villes moyennes signés avec le Conseil Général, cela suppose qu'il y ait en amont une sensibilisation. L'ensemble des travailleurs sociaux a été informé de la mise en place du contrat ville par la voie hiérarchique : les responsables (anciennement de circonscription, aujourd'hui d'Agence sociale) ont transmis les données et le positionnement institutionnel aux travailleurs sociaux de la DSD (Direction de la Solidarité Départementale).

En 1994, cette politique départementale récente ne permet pas aux professionnels d'avoir tout le recul nécessaire pour situer concrètement leur place, d'autant qu'ils n'ont pas vraiment participé à son élaboration. Les assistant(e)s de service social pensent que les contrats de villes moyennes de façon relayer la politique de la ville de l'Etat et qu'eux-mêmes pourraient se situer aisément dans cette politique initiée par leur employeur, le Conseil Général.

L'analyse des entretiens met en évidence l'intérêt et la potentialité d'implication des professionnels. Toutefois le lien avec l'organisation du travail est posé ainsi que la définition d'un profil de poste adapté. Ces données apparaissent comme des limites à une éventuelle participation dans les contrats villes.

En d'autres termes, malgré leur volonté de travailler en partenariat et de participer au dispositif, des professionnels regrettent de ne pas avoir un profil de poste adapté, avec un temps de travail dégagé : toute l'équipe doit être concernée, sinon il y a essoufflement.

Du point de vue des partenaires, les avis divergent quant à l'implication des assistant(e)s de service social dans ce dispositif. Selon le chef de projet, « l'implication des travailleurs sociaux est essentielle, on ne fera rien si on ne travaille pas avec le terrain, mais il faut leur dégager du temps pour qu'ils travaillent sur du collectif ».

Cette réflexion ne rejoint pas celle des élus qui reconnaissent une technicité et une compétence aux assistant(e)s de service social mais dans le cadre de la relation d'aide individuelle. Cette image qu'ils ont de la profession est renvoyée par les propos suivants : « les assistant(e)s de

service social travaillent dans un domaine très cloisonné et très délimité avec les familles, elles ont leurs pratiques, leurs assurances... ». Le problème professionnel ? Si c'est de l'insertion, le secret n'a pas lieu d'être ». Lorsque l'on interroge les élus sur la potentialité des travailleurs sociaux à s'insérer dans des actions collectives c'est donc à des pratiques individuelles qu'ils font référence. De ces entretiens, il ressort que les élus ont une représentation plus traditionnelle des assistantes sociales.

Elles-mêmes sont confrontées à des questions multiples : des réponses individualisées à proposer, tout en mesurant les difficultés globales présentées par l'environnement socio-économique ; entre l'individuel et le collectif, le contrat est, pour les professionnels, l'occasion de faire remonter des besoins crédibles (reconnus par le Délégué Départemental à la Ville de l'époque), tout en sachant que la prise en compte des demandes individuelles constitue la priorité institutionnelle.

L'évolution des pratiques professionnelles

Les pratiques des assistant(e)s de service social s'inscrivent dans des missions institutionnelles, mais les politiques sociales mises en œuvre peuvent orienter les pratiques professionnelles. Certains travailleurs sociaux rencontrent toutefois des limites pour intervenir dans certains domaines. Ils ont besoin d'acquérir des connaissances pour travailler en collaboration avec des personnes issues de secteurs d'activités différents (économistes, élus...). Certains professionnels éprouvent par exemple des difficultés pour budgétiser un projet ou lire un bilan financier.

L'analyse des entretiens pointe le rôle essentiel des centres de formation en terme de savoir et savoir-faire pour inscrire davantage le professionnel dans une dynamique partenariale et, au-delà, dans les dispositifs de la politique de la ville. Les centres de formation et à des compétences issues de divers champs (sciences humaines, médecine...) ; cependant, il semblerait qu'il y ait certaines lacunes, notamment en formation économique.

Depuis quelques temps, l'enseignement intègre l'approche au développement social local et urbain. Cependant, on peut noter que certains professionnels émettent des réserves quant à une articulation entre la formation et la politique de la ville : « pas de terrain de stage dit de politique de la ville ». Si les assistant(e)s de service social évoquent un tel décalage, les CESF énoncent que la spécificité de leur formation leur permet de s'impliquer dans de tels dispositifs : formation spécifique à

l'approche du travail collectif, « le collectif est un des domaines de notre formation, on apprend à monter des projets ».

Malgré des finalités différentes de certains de leurs partenaires, les professionnels sont conscients de la nécessité d'un travail de concertation. Le fait de travailler avec différents partenaires influence les pratiques des assistant(e)s de service social qui, en tant que techniciens, sont confrontés à des logiques d'intervention différentes.

C'est le cas des élus et des chefs de projets qui portent un autre regard sur le territoire, qui n'est pas toujours celui des professionnels du social. Les professionnels, par ailleurs, émettent quelques réserves sur cette collaboration, même si, comme le souligne un responsable : « l'objectif de l'élu, comme le nôtre, c'est la cohésion sociale ».

Mais afin de pointer davantage une éventuelle évolution des pratiques, un professionnel précise : « le Conseil Général est plus à même de définir quels sont les besoins en terme de formation complémentaire, par exemple le développement local ». A ce titre, la DSD du Conseil Général de l'Hérault organise des sessions de formation sur le développement local.

Il ressort que la politique de la ville peut aussi permettre à chaque intervenant d'avoir une approche plus complète d'un secteur, car chacun de par sa fonction et sa place traite la question sociale de façon différente :
— le travailleur social dans une relation d'aide avec les usagers,
— l'élu dans une relation d'échange avec ses administrés,
— les bénévoles dans une relation de type associatif.

En tant que partenaires des travailleurs sociaux, les associations pourraient aider les usagers à s'inscrire dans des projets de redynamisation de leur quartier. Si le partenariat est davantage promu, les intervenants ne seront plus cloisonnés dans leur seul champ d'intervention.

Cette approche transversale et inter-institutionnelle doit développer la démocratie participative. L'utilisateur pourrait ainsi trouver sa place dans la société grâce au travail militant d'un côté ; et de l'autre, grâce à l'aide des techniciens du social. Dans ce cadre, l'articulation entre l'action sociale individuelle et l'action sociale collective serait plus visible.

Si la politique de la ville, qu'elle soit nationale ou départementale, constitue un mode de rapprochement entre acteurs du social, certaines limites

Le sens du travail social

apparaissent encore. Pour que chacun puisse reconnaître à l'autre sa place dans la dynamique partenariale et au-delà dans la politique de la ville, il est nécessaire que tous puissent travailler sur les représentations de départ. Cette démarche est aussi nécessaire pour répondre au mieux aux besoins de la population, qui est peu impliquée dans le dispositif. Toutefois, le souhait des travailleurs sociaux de diversifier leurs pratiques est freiné par la croissance des prises en charge des situations d'urgence sociale, liées à une plus grande précarité.

L'hypothèse d'une participation des travailleurs sociaux à la politique de la ville est en partie validée par le fait que le Conseil Général inscrit dans sa politique une action de formation au développement social local en direction des travailleurs sociaux. En 1994, cette volonté n'était pas encore corrélée avec une réelle implication des assistant(e)s de service social sur le terrain. Notre attention doit donc se porter sur cette éventuelle évolution, sachant que cette politique s'est aujourd'hui étendue à l'ensemble des villes moyennes du département.

Le travail social confronté aux enjeux collectifs, permet d'engager le professionnel dans une dynamique partenariale qui doit favoriser une réflexion sur la place à donner à l'utilisateur. Le professionnel enrichit son réseau de *personnes ressources* pour la résolution de problématiques individuelles tout en resituant l'utilisateur dans une dimension collective. L'assistant(e)s de service social qui reçoit un bénéficiaire du RMI peut après évaluation, l'orienter vers des ateliers d'accompagnement collectif (groupe logement, santé, insertion professionnelle). L'enjeu le plus important auquel est confronté aujourd'hui le travail social n'est pas tant le développement de la dynamique partenariale que l'approche collective, le développement de la citoyenneté.

Le professionnel qui connaît les politiques sociales inscrit sa pratique dans une dimension territoriale. Sur le terrain, la prise en compte des problématiques socio-économiques et politiques ne semble pas lui poser des difficultés particulières. En effet, on observe qu'il maîtrise de plus en plus les dispositifs d'insertion par l'économique. En ce sens, il sait situer la place de chacun dans la sphère socio-politique du territoire où il exerce.

Le développement des Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) permettant d'améliorer l'accès à l'emploi des personnes exclues durablement du marché du travail, est un outil supplémentaire pour concilier travail social et enjeux collectifs.

La circulaire n°99-40 du 21 décembre 1999 du ministère de l'emploi et

de la solidarité précise que le rôle du PLIE est d'organiser un multi-partenariat local (ANPE, PAIO, Chambre consulaire, Collectivités territoriales) pour favoriser l'insertion professionnelle des publics en difficultés.

Il y a dans ce plan un enjeu collectif de premier ordre, mais le travail social y a-t-il vraiment sa place ? Faut-il développer de nouvelles compétences ou bien d'autres partenaires sont-ils mieux placés pour participer à cette nouvelle forme d'économie solidaire ?

L'enjeu est de promouvoir au maximum l'accès aux droits pour l'ensemble des usagers. Il s'agit pour les professionnels, d'être les garants du maintien du lien social et de se situer comme personne référente dans la remontée des besoins des populations. Aujourd'hui, le développement social donne davantage son sens politique à l'action sociale décentralisée. Le terme *politique* retrouve là sa noblesse dans le cadre d'un engagement dans la vie de la cité. Cet engagement des travailleurs sociaux permet d'accompagner les gens au plus près de leurs préoccupations quotidiennes, afin qu'ils deviennent *a posteriori* initiateurs de projets de vie pour leur quartier.

Toutefois, pour concilier travail social et enjeux collectifs, le professionnel ne doit-il pas avoir gardé en lui une âme de militant, qu'il met au service de sa pratique, en alliant compétence technique et engagement politique ? Peut-il encore compter sur un réseau de bénévoles dont semble manquer la société civile dans le domaine politique, au sens de la vie de la cité ? N'est-il pas alors de la responsabilité de ce professionnel de participer à une redynamisation du tissu associatif afin d'intégrer la population dans des projets de vie des quartiers ?

La question reste ouverte ●

Bibliographie

Donzelot J., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : Esprit, 1994

Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse : Privat, 1990

Jazouli A., « Crise de banlieues ou crise de société », *Alternatives économiques*, 19 (hors série), 1994

Vian P., *Les contrats ville départementaux : un espace favorable pour le développement du travail social d'intérêt collectif*, Montpellier : IRTS, 1995, mémoire

Mots-clefs

Décentralisation / partenariat / politique contractuelle / politique de la ville / pratiques de travail social