

“Le développement social, réponse pour les quartiers”

Devenue une priorité présidentielle, la politique de la ville n'a pas réussi à enrayer les difficultés dans les quartiers dits sensibles. Elle a pourtant insufflé une nouvelle manière d'organiser l'action publique locale en se posant en laboratoire d'innovations. Pour l'avenir, le sociologue **Cyprien Avenel** plaide pour la consolidation de ses principes fondateurs et pour une intervention sociale collective.



La politique de la ville a fêté ses 40 ans en 2017. En quoi est-ce, selon vous, une politique publique d'exception ?

Cyprien Avenel. La politique de la ville vise depuis sa création à réduire les inégalités sociales en développant une intervention publique renforcée dans certains territoires, là où le droit commun est remis en cause par le chômage d'exclusion et la ségrégation urbaine. Sa principale originalité ? Introduire une logique de ciblage de populations spatialement définies pour pallier les insuffisances des politiques universelles. Elle consacre l'apparition d'une logique de discrimination positive territoriale.

« La réponse individuelle enferme dans une dimension curative alors que l'approche du travail social collectif permet d'intervenir de façon plus émancipatrice. »

En matière de méthodologie, elle instaure une approche ancrée sur le terrain et plus transversale en mobilisant une coconstruction État-collectivités territoriales et société civile, en particulier les habitants. Cette démarche locale, globale et ascendante – qui passe par un diagnostic partagé et la conclusion d'un contrat entre les parties prenantes – porte sur la rénovation urbaine, le développement social et économique, la prévention de la délinquance. Elle ambitionne de moderniser les services publics en décloisonnant leurs fonctionnements organisés « en silos ». Ainsi, la poli-

tique de la ville a-t-elle été particulièrement innovante et a inspiré un grand nombre de politiques publiques. Elle est encore considérée comme un laboratoire d'innovation sociale.

Mais elle s'est aujourd'hui institutionnalisée...

C. A. La représentation spatiale des problèmes sociaux a peu à peu légitimé une territorialisation de l'action publique. Petit à petit, les dispositifs spécifiques se sont institutionnalisés comme les missions locales. Au niveau national, les gouvernements successifs lui ont même attribué un ministère. Ce processus est néanmoins vécu sur le terrain comme fragile et

incertain : on ne sait jamais si il va être reconduit. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui reprend certains fondamentaux (contractualisation, rénovation urbaine, participation des habitants...), tout en resserrant le ciblage territorial sur un nombre plus réduit de quartiers, a permis d'apporter un nouveau souffle.

Malgré cela, les quartiers gardent cette image de ghettos en proie aux violences. Le bilan est-il aussi sombre qu'on le décrit ?

C. A. La médiatisation des émeutes, qui ont éclaté depuis les années 1990, concourt à entretenir cette image. Mais il s'est créé un malentendu entre la société française qui constate les violences et pense, à tort, que des « milliards » sont consacrés à la politique de la ville (en réalité, son budget est extrêmement faible) et les habitants de ces quartiers qui manifestent un sentiment d'abandon. Or, on ne peut pas dire que ces quartiers sont oubliés : l'État, les collectivités territoriales et les associations y sont très présents. L'intervention des pouvoirs publics sur le cadre bâti n'a pas été vaine et la plupart des quartiers sont plutôt bien

reliés aux centres-villes. Pour autant, les effets sur les conditions de vie des habitants restent à démontrer. Le taux de chômage est deux à trois fois plus élevé que la moyenne nationale, la précarité financière est criante, la mixité sociale reste un objectif compliqué. Sans la politique de la ville, la situation serait bien pire.

Alors, à quoi sont dues ces difficultés ?

C. A. D'abord, les évaluations successives oublient d'examiner ces quartiers de façon dynamique. Pourtant, le taux de mobilité résidentielle y est en moyenne le même qu'ailleurs. Ils sont aussi des lieux de trajectoires, des sas. Par exemple, des études montrent que la Seine-Saint-Denis est un territoire d'accueil et de promotion. Dans ces cas, la politique de la ville a un effet de levier d'accompagnement des parcours d'habitants en situation de précarité. On ne parle que des échecs, mais jamais ou presque des réussites, alors même qu'elles existent et se développent, malgré les embûches.

Pour autant, cette politique n'a pas tenu toutes ses promesses. D'abord, les crédits spécifiques tendent à se substituer aux crédits de droit commun. Ainsi, à l'inverse du projet de départ, s'est installé un mécanisme pervers de retrait du droit commun. Autre obstacle ? La persistance du cloisonnement des politiques publiques. Au fil du temps a émergé une sorte de routinisation de la politique de la ville avec de multiples procédures et dispositifs qui se sont empilés. La logique de projet s'est vite transformée en logique de guichet, et la démarche descendante s'est imposée. On attend de la rénovation urbaine qu'elle joue son rôle de levier en matière de cohésion sociale (parcours scolaire, emploi et accès aux services de la ville). La place du social est toujours considérée en aval du projet urbain. Historiquement, il y a toujours eu une distance entre le travail social et la politique de la ville.

Quelle place pour cette politique, selon vous, en ce début de quinquennat ?

C. A. Les premières décisions (baisse des contrats aidés, coupes dans les crédits) ont été des signaux négatifs. Mais avec l'appel de Grigny [1] porté par les maires de banlieue le 16 octobre dernier lors des états généraux, Emmanuel Macron s'est saisi du sujet. Son discours de Roubaix le 14 novembre a été un tournant : la politique de la ville est devenue un chantier présidentiel, avec notamment la création d'un conseil *ad hoc* [2]. Ses annonces consacrent les principes fondamentaux dans le but de redéployer le droit commun dans les quartiers. Son autre priorité est de valoriser l'émancipation individuelle des habitants en libérant les initiatives. Il met en avant le principe de l'égalité des chances.

Cette notion d'émancipation individuelle va-t-elle à l'encontre du développement social que vous défendez ?

C. A. Non. La mise en œuvre d'une démarche de développement social vise à étendre une pratique d'intervention favorisant l'implication de tous les acteurs locaux dans le développement d'initiatives du territoire (économiques, culturelles, éducatives, festives, sportives...).

C'est une conception du social comme un investissement, non comme un seul instrument réparateur des problèmes sociaux et économiques. La seule réponse individuelle enferme les personnes dans une dimension curative alors que l'approche du travail social collectif permet d'intervenir de façon plus préventive et émancipatrice. Le développement social n'est pas une nouveauté, mais s'impose comme une solution adéquate aux difficultés actuelles de ces quartiers. Or, la formation des travailleurs sociaux, dominée par le modèle d'aide individuelle, n'a pas encore intégré ces méthodes d'intervention collective. Ce chantier est stratégique.

Propos recueillis par
Noémie Colomb
Photo : Thomas Gogny

[1] À retrouver sur le site de l'association Bleu blanc zèbre : <http://bleublanczebre.fr>

[2] Lire Direction[s] n° 159 p. 6

CARTE D'IDENTITÉ

Nom. Cyprien Avenel
Fonctions actuelles. Sociologue, chercheur associé à l'École urbaine de Sciences Po Paris et enseignant à la chaire de travail social et d'intervention sociale du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam).
Dernières parutions. « Les nouvelles dynamiques du développement social » (avec Denis Bourque), *Champ social*, 2017. « Sociologie des quartiers sensibles », Armand Colin, 2010.