



Informations sociales

N° 72, Janvier 1999

Du terrain au territoire : la politique de la ville

DANIEL BEHAR

Si l'histoire de la Politique de la Ville prête largement à débat, les différents observateurs s'accordent en général sur un point. La Politique de la Ville —c'est à dire en réalité sa forme embryonnaire des années quatre-vingt (développement social des quartiers puis développement social urbain)— marque l'émergence progressive d'une nouvelle méthode d'action publique (1). Que l'on insiste sur sa dimension " transversale ", sur l'approche " globale " ou sur la relation " partenariale ", les caractéristiques de cette nouvelle méthode convergent toutes autour d'une notion commune : celle de proximité.

La proximité à l'honneur

En constituant le quartier d'habitat social comme un objet prioritaire de l'action publique, la Politique de la Ville innove radicalement. Au-delà de la prise en compte des enjeux propres à ces quartiers (dont les " problèmes " apparaissaient à la fois plus spécifiques et moins difficiles qu'aujourd'hui), les promoteurs de la Politique de la Ville énoncent un message de portée universelle : c'est à partir, autour et pour le quartier —c'est à dire le terrain— que doit s'organiser l'action publique. En affirmant cela, la Politique de la Ville fait écho à l'air du temps : les années quatre-vingt sont celles de la mise en œuvre des idées des années soixante-dix, autour des exigences de valorisation du local, de décentralisation...

Cette affirmation du rôle fondateur du terrain se veut en rupture avec l'approche technocratique tant décriée des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Mais elle prétend aussi prendre le contre-pied du rapport au terrain des politiques sociales (2). Certes, celles-ci développent par essence, pourrait-on dire, un rapport de proximité à leurs publics. Mais elles organisent pour l'essentiel une relation individuelle dont le ressort collectif se réduit à une catégorisation bureaucratique (les jeunes, les familles monoparentales...) qui va à l'encontre d'une approche à la fois sensible et globale du terrain social sur lequel elles agissent.

Affichant cette posture de rupture radicale, les promoteurs de la Politique de la Ville vont alors développer et modéliser des principes d'intervention —la globalité, la transversalité, le partenariat...— qui sont autant de conditions pour mettre en place une action publique effectivement centrée sur la proximité.

La logique qui prévaut trouve son récit fondateur au travers d'une anecdote identique de ville en ville et à chaque fois singulière : les pionniers de la Politique de la Ville font " découvrir " le quartier à des autorités locales (élus, Préfets) qui n'y ont jamais mis les pieds. Il s'agit bien de faire émerger le terrain comme " catégorie " fondatrice de l'action publique, de le rendre visible aux yeux des décideurs.

Pour construire cette méthode d'intervention inédite qui ne fait plus du terrain l'aval de l'action publique mais son principe organisateur, la Politique de la Ville des années quatre-vingt s'appuie sur de nouveaux acteurs professionnels.

La figure emblématique en est constituée par le Chef de Projet (3). Les postes de chefs de projet attirent à l'origine des professionnels atypiques qui réinvestissent souvent un passé politique dans ce nouveau " militantisme d'action publique " au carrefour des luttes urbaines et des logiques administratives.

Installé sur le terrain, dans le quartier, organisant collectivement ses forces vives, intervenant en son nom auprès des autorités locales, le chef de projet personifie cette nouvelle approche de proximité dans l'action publique. Partant, il apparaît à la fois comme concurrent et attractif pour ces figures " anciennes " de l'action de terrain que constituent les travailleurs sociaux.

Bénéficiant de moyens et d'un soutien politique fort — tant de l'Etat que des collectivités locales— le chef de projet peut constituer une menace de substitution pour les animateurs ou éducateurs. A contrario, les modes d'intervention qu'il emploie offrent une perspective de renouvellement au travail social. Les travailleurs sociaux sont donc partagés entre le ressentiment et la tentation vis à vis d'un mode d'action et d'un statut professionnel qu'ils investiront largement par la suite.

Mais l'affirmation de l'approche de terrain au sein de l'action publique ne se limite pas à la seule figure professionnelle du chef de projet. Celui-ci organise autour de lui un ensemble d'actions, de dispositifs ou de structures dont le sens ne vaut que par le nouveau rapport au terrain qu'ils instituent, plus proche donc à la fois plus adapté et plus global : maîtrise d'oeuvre sociale lors des réhabilitations HLM (4), opérations prévention été pour les jeunes, ou régies de quartier (5).

La Régie de Quartier constitue probablement le dispositif le plus significatif de la dynamique attendue d'une approche de terrain. Le succès des régies de quartier tient à ce qu'avec elles, le terrain devient à la fois un mode de gestion, pérenne au quotidien, et une forme de réponse simultanée à des enjeux techniques (la maintenance urbaine), économiques (l'insertion professionnelle) et politiques (la relation aux habitants).

Cette injonction de la Politique de la Ville à " agir au plus près " trouve son apothéose au début des années quatre-vingt-dix. On assiste alors à la transposition au coeur même de la sphère administrative, dans la fonction préfectorale, de l'idéal type de l'opérateur de terrain illustré par le chef de projet, avec la figure du sous-préfet à la ville. Alors même que le corps préfectoral constitue de tout temps l'essence de l'action administrative locale, au contact des réalités, la fonction de sous-préfet à la ville est créée pour en renouveler les termes, restaurer la symbolique de terrain du sous-préfet de la 3^{ème} République, dans le contexte urbain de la fin du XX^{ème} siècle. Comme le chef de projet, mais pour le compte de l'administration d'Etat, le sous-préfet à la ville se veut alors à la fois l'homme du contact direct avec les habitants, de la proximité au terrain et de l'évocation du terrain au sein de la sphère administrative.

Mais le parallèle s'arrête là. Dix ans séparent le chef de projet du sous-préfet à la ville et en dépit des efforts activistes de tel ou tel, la période vertueuse de la Politique de la Ville s'achève ; son éloignement progressif du terrain en paraît la cause première.

L' éloignement dénoncé

La Politique de la Ville n'a pas résisté à la sortie du laboratoire. Telle est du moins l'assertion récurrente qui traverse les rapports officiels successifs la concernant (6). Les critiques portant sur la méthode de la Politique de la Ville des années quatre-vingt-dix sont proportionnelles à l'éloge rétrospectif de la méthode fondatrice des années quatre-vingt.

Avec son extension à la plupart des agglomérations françaises (214 contrats de ville), la Politique de la Ville subit deux évolutions simultanées dont tout laisse à penser qu'elles sont corrélées. Elle passe d'une démarche expérimentale à une procédure administrative de gestion de financements et de dispositifs. Elle s'éloigne progressivement du terrain pour se positionner dans la sphère de l'action institutionnelle. Le parcours de ses acteurs est significatif de ce double moment d'éloignement du terrain et d'institutionnalisation.

Les chefs de projet quittent massivement les quartiers. Municipalisés, ils s'installent en Mairie et s'inscrivent dans une logique de professionnalisation collective (associations syndicales...). L'exigence d'un statut professionnel reconnu paraît alors le reflet paradoxal d'un processus de " déqualification ", en regard des fonctions globales qui étaient les leurs précédemment.

Leurs interlocuteurs de terrain, les associations de quartier qui avaient émergé dans la dynamique de la Politique de la Ville, subissent le même processus : largement reconnues, voire médiatisées, inscrites dans des démarches de projet renouvelées chaque année, elles se professionnalisent autour des différents dispositifs d'insertion proposés par les pouvoirs publics et paraissent de moins en moins à même de représenter le " terrain " des quartiers difficiles.

Quant aux sous-préfets à la ville, ils ne résistent pas à la concurrence des sous-préfets d'arrondissement dont la position " de terrain " est largement mieux établie. Sauf exception, ils se voient cantonnés à la coordination administrative des dispositifs sociaux qui se multiplient alors (logement, RMI, urgence sociale...). Au terme de ce processus, le rapport au terrain de la Politique de la Ville a radicalement changé.

Pour les uns, le dispositif qu'elle impose —complexité des circuits de financements, lourdeur du fonctionnement partenarial...— en fait un " obstacle " à la prise en compte du terrain des quartiers en difficulté par les pouvoirs publics. Déqualifiée, la Politique de la Ville doit être abandonnée au profit des politiques sectorielles (santé, éducation, sécurité...) —qu'elle était censée transformer— et qui sont aujourd'hui à même d'entretenir un rapport au terrain à la fois plus direct et plus efficace.

Pour d'autres, plus indulgents, au vu de son éloignement du terrain, la Politique de la Ville se doit de susciter la mise en place de nouveaux acteurs qui la suppléent et l'alimentent, en prise directe avec le terrain. Grands frères, femmes relais, parrains... infinis sont les dispositifs qui, dans l'orbite de la Politique de la Ville, sont à la quête de l'immersion totale dans le terrain.

En quinze ans, la Politique de la Ville semble ainsi avoir inversé son rapport au terrain. Considérée sous cet angle, la Politique de la Ville n'aurait fait que reproduire un cycle banal pour l'action publique : celui de sa bureaucratisation.

Autrement dit, la Politique de la Ville aurait moins changé le rapport de l'action publique au terrain qu'elle n'aurait installé une nouvelle couche de sédimentation entre celle-ci et le terrain.

TERRITOIRE ET MATURE POLITIQUE

Cette lecture cyclique de la mise à distance du terrain au travers de la Politique de la Ville a sa pertinence. Pourtant, cette représentation d'une fatalité de l'éloignement bureaucratique peut être singulièrement nuancée si l'on reconsidère la nature du rapport au terrain entretenue par la Politique de la Ville lors de ses heures de gloire des années quatre-vingt.

La proximité : une réversibilité stratégique

Si l'exigence de proximité, d'un rapport direct aux réalités du terrain était alors unanimement affirmée comme une condition de pertinence et d'efficacité de l'action publique sur les quartiers en crise, cette injonction laissait totalement de côté le sens à donner à ce processus de rapprochement. Agir au plus près, certes, mais pour quoi faire ? Dans quel but ?

S'agit-il, grâce à la proximité, de réparer et compenser les handicaps de ces quartiers, ou à l'inverse de valoriser des ressources négligées ? La proximité est-elle une condition nécessaire pour véritablement identifier les handicaps sociaux, économiques ou urbanistiques de ces quartiers afin de les traiter en imaginant les réponses adaptées à chacune de ces situations de terrain ? Ou la proximité constitue-t-elle une exigence pour que l'action publique détecte la capacité d'initiative du terrain —jusqu'alors ignorée— et qu'elle se mette à son service ?

Pendant dix ans, la dynamique de rapprochement du terrain engendrée par la Politique de la Ville a fait l'impasse sur ce débat stratégique et a suscité une lecture réversible, selon le point de vue idéologique et institutionnel des uns et des autres.

Or, l'évolution en cours depuis quelques années, de certains contrats de ville, au-delà d'une bureaucratisation incontestable tient d'un dépassement progressif de cette ambivalence au profit d'une clarification stratégique. Ce faisant, c'est la question du terrain au sein de la Politique de la Ville, qui change de nature et de perspective. Cette évolution tient principalement à la prise de conscience progressive du renouvellement des enjeux à traiter par la Politique de la Ville. L'extension des phénomènes de précarité sociale et leur prégnance sur le champ

urbain signifie non seulement qu'il ne s'agit plus d'une pauvreté résiduelle, mais surtout que l'on assiste à un changement de nature de la question sociale. Celle-ci exprime aujourd'hui principalement le risque de basculement (7)—" la spirale de l'exclusion "— qui peut affecter tel ou tel individu ou groupe social. Il ne s'agit donc plus d'agir au plus près de poches résiduelles, concentrant des " handicaps " ou des ressources sociales ignorées, mais de maîtriser les processus d'étirement de la colonne sociale. Parce qu'il n'y a plus d'effet mécanique d'ascension sociale et de développement urbain en chaîne, l'enjeu consiste à réduire l'écart entre la dynamique des " territoires qui gagnent " et sa contrepartie, le décrochage de territoires dévalorisés. Autrement dit, l'exclusion sociale et spatiale ne constitue pas une catégorie périmétrable, que l'on mesure dans l'absolu et traite sur elle-même, mais une valeur relative, marquée par l'ampleur du contraste à l'environnement.

On comprend dès lors qu'il ne s'agit plus de raisonner en termes d'alternative verticale entre le proche et le lointain, mais selon une approche horizontale, qui, en adoptant à la fois le point de vue de la proximité et de la distance s'attache à maîtriser les processus imbriqués de la valorisation et de dévalorisation des groupes sociaux et des territoires. Dans cette perspective, le sens donné localement à la Politique de la Ville et la fonction de ses acteurs changent radicalement.

L'enjeu ne consiste plus à rendre visible le quartier. Celui-ci est désormais quadrillé par l'action publique. Chaque administration met en place son dispositif de proximité (contrat local de sécurité, maison de la justice et du droit, plan local d'insertion par l'économique, contrat d'aménagement du temps de l'enfant...) et dispose de " palpeurs sociaux " (médiateurs, femmes relais, grands frères...).

L'injonction à venir sur le terrain n'a plus de sens ; en revanche lui succède une exigence de territorialisation de l'action publique, c'est à dire d'une combinaison des échelles d'intervention, entre le proche et le lointain, afin de contrer les processus de fragmentation de l'urbain.

Figure pionnière de l'action de terrain, le chef de projet n'a plus sur ce plan qu'une fonction résiduelle. Il lui revient davantage de contribuer à organiser les réseaux d'acteurs " trans-hiérarchiques " à même de formaliser cette démarche territoriale.

Ainsi les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), pour traiter un problème de terrain (un groupe d'immeubles, un îlot) ne mettent pas en place un dispositif spécifique de proximité mais un réseau territorialisé, un espace de régulation où cohabitent, chacun à sa place, l'îlotier et le commissaire de police, le procureur et le gardien HLM.

A propos de la question fondamentale des services publics, ce changement de perspective de la Politique de la Ville —non pas dans sa formulation nationale par les pouvoirs publics, mais dans certaines situations locales— du terrain au territoire est particulièrement significatif. Tout au long des années quatre-vingt, la Politique de la Ville a incité à la prise en charge au plus près du terrain, par le milieu associatif, de missions de service public, à la périphérie de ce dernier (régies de quartier, soutien scolaire...). Encore récemment, elle a suscité au sein de la sphère institutionnelle cette fois-ci, via un appel à projets national, la mise en place de " plates-formes de services publics " dont le rôle d'antennes polyvalentes de proximité s'inscrivait parfaitement dans cette logique première de rapprochement du terrain. Pourtant (8)un examen des projets réalisés à ce titre révèle un changement de perspective. Constatant moins un déficit en services sur les quartiers qu'une inégalité de traitement et une inadéquation des modes de délivrance des prestations, nombre de ces projets se sont attachés non à rapprocher mais à recomposer l'offre de services publics, entre les différentes institutions et associations en charge de ces prestations, afin de la rendre plus lisible, et à mettre en place des dispositifs d'accueil et d'orientation facilitant l'accès aux droits sociaux des populations concernées.

Plus globalement, il est aujourd'hui patent que l'affirmation de la fonction d'" intégration citoyenne " que peut remplir le service public passe moins par son immersion dans le social, au plus près du terrain, que par une certaine mise à distance vis à vis de ce dernier. C'est le sens par exemple de la reformulation en cours de la notion d'îlotage policier afin de la dégager d'une certaine dérive vers l'animation de rue durant les années quatre-vingt.

Autrement dit, l'enjeu pour le service public consiste à effectuer sa prestation de façon adaptée, au plus près du terrain, sans pour autant être transparent au milieu local, en lui manifestant une certaine résistance, afin, par une mise à distance, d'incarner un sens commun, la Puissance Publique.

Le mythe pionnier a la peau dure. Parce que toute démarche expérimentale raisonne à une échelle réduite, on a considéré l'action de terrain, l'intervention de proximité comme l'essence de la Politique de la Ville, alors qu'elle ne constituait que le reflet de ses tâtonnements initiaux. Faire du terrain, des quartiers d'habitat social, un enjeu pour l'action publique était un préalable pour la Politique de la Ville. Mais une fois cette condition effective, on ne peut désormais plus confondre la fonction de la Politique de la Ville —réduire les exclusions socio-spatiales— et cet objet préalable —agir au plus près—. L'ambition pour la Politique de la Ville consiste aujourd'hui sans doute moins à la rapprocher du terrain qu'à concevoir et mettre en oeuvre une véritable " gestion " (et pas un simple aménagement) des territoires, c'est à dire une capacité à maîtriser des processus qui font constamment de la dévalorisation, de la mise à l'écart des uns, la condition de la valorisation des autres.

En passant du terrain au territoire, c'est bien à la maturation de la Politique de la Ville, à sa constitution effective comme politique publique que l'on peut assister aujourd'hui.

Notes

1. DONZELOT, J. et ESTEBE, P. L'Etat animateur. Paris : Esprit, 1993.
2. ESTEBE, P. " Les métiers de la ville ". Esprit, n° 3-4, 1998.
3. BEHAR, D. et ESTEBE, P. " Le chef de projet et le sous-préfet à la ville : entre norme et projet ", Espace et Sociétés, n° 84-85, 1996.
4. ANSELME, M. et PERALDI, M. " Le Petit Séminaire à Marseille ", Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 26, 1985.
5. Plan Urbain, Les Régies de Quartiers : expériences et développement. Paris : Documentation Française, 1995.
6. BELORGEY, JM. Evaluation de la Politique de la Ville au X^{ème} Plan. Paris, 1993. GEINDRE, F. " Ville, Démocratie, Solidarité : le pari d'une politique ", Le Moniteur, La Documentation Française, 1993. SUEUR JP. Demain la Ville. Paris : La Documentation Française, 1998.
7. CASTEL, R. Les métamorphoses de la question sociale. Paris : Fayard, 1995.
8. ACADIE, " Evaluation des plates-formes de services publics ", DIV, 199