

La politique de la ville comme indicateur de l'action publique

Abdelhafid HAMMOUCHE *

La politique de la ville est un bon analyseur qui révèle qu' "il n'y a pas de question publique en soi", mais des interactions qui imposent certaines questions avec la qualité de "publique".

Le lien avec l'interculturel passe ici à la fois par l'évolution de la réalité de l'immigration et les modifications de la régulation sociale : individuation, redéfinition des frontières espace public/ espace privé, personnalisation des relations professionnelles...

L'action publique se décline sous différentes formes en référence à des domaines d'intervention, à des acteurs publics et à des modes d'action en constante évolution. La définition des problèmes, mais aussi les modalités d'intervention au titre de l'action publique dénote ces dernières années non seulement une redéfinition du champ d'intervention de l'Etat, mais également une reconsidération de l'espace national et de la fonction de régulation. Sans doute verra-t-on dans cette évolution, sinon une fin, du moins une remise en cause d'une certaine forme d'Etat qui s'est forgée par le biais du développement du travail salarié, de l'immigration qui lui était inhérente, et des politiques sociales qui en ont accompagné l'essor. La politique de la ville, au travers de ses procédures, illustre d'une certaine manière ces évolutions qui se traduisent dans une tentative de redéfinition de l'intervention publique.

L'action publique comme constante redéfinition de l'espace public

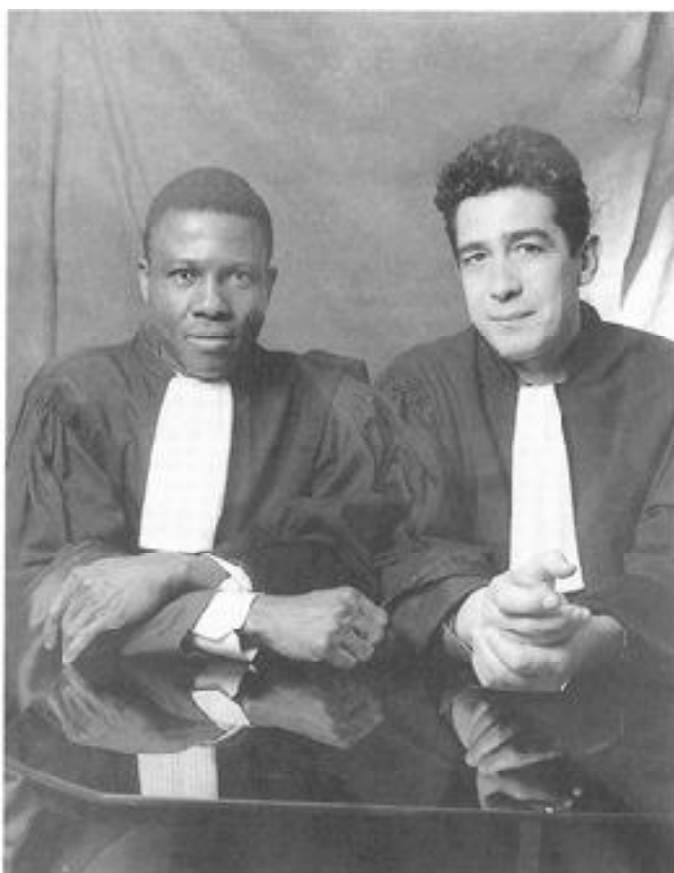
La délimitation du champ de compétences et la qualification des acteurs ne se limite pas à un jeu de découpage où se reflètent logique politique — c'est-à-dire l'action des pouvoirs — et logique administrative. Certes, il convient de considérer ces aspects, mais bien mieux, à notre sens, ce sont les questions faisant débat dans l'espace public qui restent les meilleurs mesures des contours de l'action publique. Il ne s'agit pas de se contenter de repérer simplement ces questions mais plutôt de s'intéresser aux processus d'émergence de ces questions et de leur consécration en tant que question publique, c'est-à-dire à leur publicisation et aux problématiques qui les accompagnent, à la manière dont elles sont "travaillées" par un ensemble d'interactions pour être considérées comme

* Sociologue,
Université Lumière Lyon II, CRESAL-CNRS

constitutives de l'espace public. Pour bien souligner ce processus d'alimentation de l'espace public, il faut concevoir celui-ci comme "vide" et ne se constituant qu'à partir de processus de légitimation que révèlent ces questions. Autrement dit, il n'y a pas de question recevable a priori, et il n'y a pas de question publique en soi, mais des interactions qui contribuent à imposer certaines questions et à leur attribuer la qualité de "publique". On peut de la sorte proposer une sociologie de l'action publique qui nécessite un détour historique pour interroger la construction de l'espace public, de l'Etat, des politiques publiques et des institutions sous l'angle des conditions sociales d'émergence et de consécration. On avancerait alors, en s'en tenant à une période qui irait de la Révolution française à nos jours, un questionnement relatif à la naissance des politiques sociales dans un contexte caractérisé par l'urbanisation et l'industrialisation (1). On approche ainsi la détermination du champ de l'action publique en prenant en compte le développement du travail salarié qui accompagne l'industrialisation et surtout l'avènement de "l'Etat-providence" dont il devient l'assise en quelque sorte, mais aussi les conditions sociales et les rapports sociaux qui conditionnent la sélection et la qualification des problèmes. C'est là un premier angle—celui des "problématisations" pour le dire rapidement — qui pourrait être complété par un questionnement sur les pratiques, entendues au sens large, des acteurs (institutionnels, professionnels, bénévoles) intervenants au titre de l'action publique. On imagine d'emblée les problèmes de définition que cela engendre pour savoir qui y participe et qui en est exclu.

Les définitions, on l'aura compris, ne peuvent qu'être conjoncturelles, renvoyant à la structuration de l'espace public et à la manière dont sont définis, à un moment donné, les problèmes à résoudre. En accordant à la "politique de la ville" une fonction d'analyseur, et en prenant au sérieux les principes mis en exergue, non pour interroger une quelconque pertinence et encore moins vérifier leur application, mais simplement pour apprécier la conception de l'action publique ainsi promue, on ne peut que repérer une injonction à la "participation" et un appel à la "société civile" qui ne manquent pas d'attirer l'attention et peu-

vent servir d'indicateurs pour analyser ce qui est présenté comme des tentatives d'innovation. L'insistance récente sur la "société civile" met en relief, par contre-coup, la relative discrétion d'une telle référence dans les décennies précédentes qu'on est tenté d'interpréter comme une autre phase de développement de l'action publique. Car, contrairement à ce qui est souvent avancé ces dernières années, la conjoncture d'aujourd'hui ne nous semble pas se traduire par une réduction ou un "repli" de "l'Etat-providence" ; on assiste non à un abandon des registres qui se sont imposés progressivement depuis le XIXe siècle— tels que ceux relatifs aux "risques" de la vie (maladie, vieillesse...) — mais à des recherches de nouvelles gestions alors que de nouveaux domaines apparaissent. Les interventions dans les quartiers — comme celles en direction des femmes dans les années 80, celles qui visent à l'amélioration des relations de voisinage, ou celles concernant les pères entre autres exemples — montrent que les dynamiques sociales, ou plus simplement les relations qui sont présentées comme le point névralgique de la vie sociale des quartiers sont deve-



nues des domaines d'action. Le "relationnel" en tant que tel n'apparaît plus comme l'apanage de quelques travailleurs sociaux mais comme un passage obligé. Schématiquement, ces dernières années, les relations au quotidien sont devenues un "nouveau" champ d'intervention, ce qui contribue à redéfinir non seulement le rôle de l'Etat et l'attitude du personnel politique, mais aussi la vocation de la plupart des institutions qui lui sont rattachées ainsi que leurs agents. Cet intérêt pour le "relationnel" s'impose d'autant plus que la notion de "participation" récemment mise en valeur, non pas au sens qu'on lui attribuait dans les années 60, notamment dans un contexte de développement économique où elles pouvaient s'entendre comme une tentative de dépassement des oppositions telles qu'elles se donnaient à voir à partir d'une lecture marxiste, mais en référence à la démocratie locale, renforce l'idée que rien ne saurait se faire sans la parole de ceux qui apparaissent en pareille conjoncture comme les premiers intéressés. On peut penser qu'on ne se contente pas, ou plus, d'énoncer formellement un souci de démocratisation et que c'est une tentative pour concevoir une plus forte implication des usages-citoyens et traduire plus fidèlement le principe du débat démocratique. Mais la mise en avant du statut "d'habitant" peut s'entendre également comme une réduction de l'espace de débat, limitant l'intérêt à ses affaires "propres" et laissant les autres, ceux qui sont au-delà du territoire ainsi délimité, se démener avec les leurs. Il y a là un implicite qui ébranle le principe démocratique qui, justement, invite à s'occuper des "autres" pour débattre des orientations du groupe et ce faisant forger un "nous" dont la base est le débat contradictoire et l'altérité.

Interculturalité et action publique

Ce dernier aspect se retrouve dans la notion d'interculturalité, évoquée fréquemment sans que soit bien précisé ce que l'on entend par ce terme. Le plus souvent, il est fait allusion aux processus relatifs aux migrants et aux rapports plus ou moins problématiques qui se nouent dans les quartiers entre individus (ou groupes) ayant des références culturelles différentes. Il semble fécond de questionner la relation entre cette notion et l'action publique en décentrant le propos pour s'intéresser, non seulement à une interculturalité au sens anthropologique mais également en référence aux cadres et aux jeux de délimitations qui organisent

l'action publique. Car, on le sait, ces délimitations agissent dans le sens d'instauration de frontières pour définir le "national" et en même temps spécifier la place de l'étranger, mais aussi dans l'espace "intérieur" et au sein même de l'administration avec des découpages propres à l'action publique — celles à partir desquelles s'entendent les compétences, les pratiques, les domaines d'intervention — et qui semblent remises en cause, au moins formellement, par les procédures de la politique de la ville. Cette attention d'une part aux dynamiques sociales et d'autre part aux évolutions de l'action publique devrait contribuer à "dénaturaliser" les cultures comme les découpages institutionnels pour accorder toute la place aux processus de composition des pratiques et des représentations telles qu'on peut les analyser en considérant le contexte dans lequel apparaissent les premières procédures de la politique de la ville, celui de la fin des années 70 où se met en place HVS (Habitat et Vie Sociale), comme une conjoncture anthropologique où se modifie le cadre de la régulation sociale.

Mais avant même d'interroger cette conjoncture anthropologique, il convient de s'arrêter sur l'expression de "politique de la ville". Le fait même que le terme "politique" s'applique pour recouvrir un ensemble de procédures qui vont aller en se multipliant laisse penser à une réduction du politique à l'agir. Le problème est renvoyé à la sphère du "faire", comme si il allait de soi que les seules questions recevables concernaient le volume et l'urgence des interventions. Le questionnement se cristallise quasiment depuis le début sur les pratiques sans que soit vraiment interrogée l'orientation politique, d'autant qu'il y a une persistance à délimiter et à cantonner les "questions" aux seuls territoires "sensibles", et à écarter le "reste". Or, les "débordements" réguliers sur le registre de la "sécurité", avec ces enfants des banlieues, et toutes sortes de tensions qui se vérifient dans les lieux de croisement démontrent, s'il en était besoin, que les questions qui sont visibles dans les banlieues concernent bien plus largement les rapports sociaux et les fondements du lien social.

Concernant cette conjoncture des années 70, on note qu'on assiste à une phase d'urbanisation accélérée et à un développement qui se structure "autour" du travail et plus précisément de l'industrie. L'extension des villes répond au besoin de "fixer" la main d'oeuvre dont a besoin l'industrie florissante alors et permet de la sorte de résoudre la crise du logement qui s'est

déclarée depuis la fin de la seconde Guerre mondiale. La réponse n'est pas que quantitative, le logement social est non seulement censé accueillir le plus grand nombre mais aussi améliorer les conditions d'habitat. Ce dernier aspect laisse même espérer, selon ses promoteurs, une "mixité" sociale qui prendrait à contre-pied, si l'on peut dire, les conflits de "classes", élément central du débat politique dans les années 60. On sait le "désenchantement" qu'a connu cette notion, qui pourtant reste encore en vogue aujourd'hui (2). Mais surtout, le temps où l'on valorisait ces nouveaux quartiers a été de courte durée. Les mouvements se sont multipliés, entre les départs de ceux qui poursuivaient leur trajectoire résidentielle vers d'autres quartiers ou d'autres types d'habitat et ceux qui accédaient à ces logements sociaux.

Ces processus de peuplement révélaient différentes ressources sociologiques et économiques et traduisaient des capacités de mobilités variables. On connaît la suite, avec les phénomènes dit de concentration et de captivité. Mais il conviendrait également de questionner l'évolution de la fonction de ces quartiers pour voir qu'ils se trouvent bien souvent "désarticulés" par rapport au travail. C'est un rapport paradoxal qui s'établit entre ces "bouts" de ville censés accueillir et "fixer" des populations qui, en fait, se retrouvent rapidement sans véritable perspective et assignées à résidence dans des territoires "insensés". Cette conjecture des années 70-80 conditionne la réception de la question de l'immigration. Il s'agit, on l'a maintes fois souligné, d'une immigration post-coloniale mais qui se trouve sous les feux des projecteurs alors que nous sommes dans une phase postindustrielle qui transforme profondément la relation au travail, notamment sous l'angle des qualifications et de la fonction des territoires industriels.

Les populations immigrées, notamment maghrébines dès les années 70, puis turques et africaines aujourd'hui, se trouvent prises dans cette conjoncture alors que pour bon nombre de familles, la sédentarisation s'accomplit de fait. Celle-ci va de pair avec des tensions intergénérationnelles et une interculturalité domestique ("familiale") marquée parfois d'agressivité, notamment pour les familles dont les membres connaissent des situations de précarité et où l'horizon se présente incertain. Cette absence de perspective, le moindre encadrement social des rapports dans les quartiers, compliquent évidemment les relations jeunes-adultes et pèsent lourdement sur la vie sociale.

Une autre mutation, pour les populations françaises et immigrées, celle qui concerne les processus d'individuation, s'exprime dans ces quartiers, par le logement lui-même et par la structuration de la vie sociale. L'espace familial, l'organisation physique comme les dispositions psychologiques accordent une autre considération à l'individu. Cette part accrue de l'individualité (3) rejaillit sur la sociabilité et se reflète sur la conception du rapport au politique.

Les procédures de développement social reflètent et accompagnent cette individuation, d'une certaine manière, par l'affichage de principes méthodologiques valorisant la "participation", la "concertation", les "habitants", comme on l'a évoqué plus haut, mais aussi par l'approche "fragmentaire" des familles lorsque les actions s'adressent précisément aux femmes, aux jeunes, puis plus récemment aux pères. Cette approche, qui de fait reste centrée sur l'individu malgré la référence au "territoire" et à la tentative de prendre en compte les dynamiques sociales, met en exergue les principes de "pilotage" et de contractualisation, contribuant de la sorte à définir une action publique qui se veut "co-produite", avec la recherche de l'implication des populations visées par l'action, mais qui est aussi incertaine. Outre ce "reflet" dans les politiques publiques, qui se perçoit mieux au travers de la politique de la ville mais qui ne s'y limite pas, cette considération du fait individuel, celui de la singularité, rejaillit sur la conception de l'espace public qui se devine dans la pratique du politique aujourd'hui.

Pour le dire schématiquement, on peut penser que la déconnexion invoquée par H. Arendt (4) entre sphère privée (familiale) et sphère publique ne se vérifie plus, ou moins, dans la relation au politique. La considération de l'intérêt général, sa définition, se ressentent des multiples tentatives de rapprochements du "terrain". Cette tendance traduit une dynamique de "privatisation" de l'espace public ; phénomène qui ne peut que déstabiliser l'exercice classique du politique. La "proximité" d'avec le "citoyen" devient un argument (cf. M. Raoult qui déqualifie le propos des cinéastes pétitionnaires sous prétexte qu'ils sont "loin" des réalités de la banlieue) qui révèle la tentative de se tenir au plus près des arguments entendus dans les contacts directs. La "privatisation" équivaut alors à interdire quasiment la généralisation et la distanciation que suppose l'exercice politique.

L'exposition de soi au principe de l'action publique

Concernant les interventions elles-mêmes, l'incitation à la "concertation" (en lien avec la "participation") illustre en partie cette mutation de l'action publique. La relation qui est faite avec la "démocratie locale" en rend d'autant plus malaisée la critique lorsqu'est valorisée la parole des "habitants" et lorsque celle-ci est présentée comme source de légitimation. Cela revient pourtant à ne pas prendre en compte la permanence des rapports de domination, qui font que dans bon nombre de cas les réunions mettent en présence des "intermédiaires" difficilement représentatifs, dans un cadre où on ne s'affranchit pas facilement des représentations sociales qui conditionnent les rapports. Ces derniers se trouvent sans doute encore plus biaisés par le fait même qu'est valorisée la fidélité au quartier, alors que bon nombre d'habitants souhaitent le quitter et qu'au fil des années on constate que certains quartiers se vident malgré ces incitations. Cette évolution de l'action publique peut s'interpréter comme une sorte de "désinstitutionnalisation" (au sens d'une moindre emprise des institutions, on pourrait encore parler de "privatisation", au sens où les agents en font — le plus souvent contraints — "leur" affaire). Le "développement social" dans ce cas se comprend comme une rupture qui accompagne la "crise" de l'emploi et la précarisation qui s'ensuit. Comme on l'a dit plus haut, l'appel à la mobilisation et la valorisation de la "société civile", prennent la suite d'un temps "d'institution" — celui des politiques sociales — avec une dimension "aléatoire" inhérente à l'engagement volontaire des bénévoles. C'est autant une avancée en termes de démocratie locale qu'une limite à la "puissance" publique qui est signifiée.

Les nouvelles approches développées dans les quartiers laissent entrevoir une "destabilisation" des agents, sans doute en relation avec l'évolution de la place du politique et des institutions. On constate qu'une implication personnelle est plus fortement requise de la part des agents (5). La mise en avant de talents relationnels, comme on peut le voir chez les agents de "proximité" des logeurs sociaux, des travailleurs sociaux, et des îlotiers par exemple, indique une personnalisation des rapports. Cette personnalisation signifie surtout que la distance, physique et sociale, entre les acteurs n'est plus donnée par la distribution des statuts mais se joue dans la rencontre et dans les relations au quotidien. Les rôles, plus

que jamais, se conquièrent en faisant ses preuves d'abord, avant que les attributs institutionnels, éventuellement, servent à confirmer le statut. L'enseignant, comme le gardien d'immeuble ou le policier, ne sont reconnus en tant que tels qu'une fois démontrées leurs capacités à encadrer la relation.

Ne pas imaginer des dispositifs d'appui et laisser gérer par les seuls agents ces difficultés reviendrait à consacrer le décalage des institutions. Il conviendrait, tout au contraire, de repenser celles-ci autant en termes politiques — redéfinir le sens de leur action — que leur organisation. ■

(1) Cf. Donzelot J., *L'invention du social*, Seuil, Paris, 1994 ; Muller P., *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 1990 ; Murard N., *La protection sociale*, La Découverte, Paris, 1996 ; Rosanvallon P., *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1992.

(2) Voir Chamboredon J.-C., Lemaire M., "Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement", *Revue française de sociologie*, n°XI-1, 1970, pp.3 à 33.

(3) Spatialement avec la consécration de la chambre individuelle comme norme, psychologiquement avec la reconnaissance de la recherche de soi qui se vérifie dans l'attention bienveillante accordée aux problèmes de l'adolescence et aux autres temps de transition de l'identité.

(4) Arendt H., *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1983.

(5) Cf. Hammouche A., "Régulation des conflits et puissance publique", *revue Hommes et Migrations*, 1997, n°1208.