

L'action publique à l'épreuve du territoire. Le cas des plateformes de services et des programmes de développement local.

par Alexandre Pagès, maître de conférences à l'université de Franche-Comté,
membre du CERTOP (UMR CNRS 5044)

Tout en prenant comme point de départ les résultats de nos travaux portant sur le monde rural¹ et la réalisation d'une recherche collective réalisée pour le ministère de l'Équipement², notre communication s'intéressait aux dynamiques partenariales et aux changements d'échelle que produit la territorialisation de l'action publique. Soyons clairs : depuis la mise en application des lois de décentralisation, les collectivités publiques sont amenées à jouer un rôle beaucoup plus important en matière de développement local. Aujourd'hui, elles ne se contentent plus de financer des équipements, d'entretenir les routes ou de verser des aides sociales, elles tentent de mettre au point de véritables projets de développement. Et ce constat semble se vérifier, aussi bien en France que dans les autres pays européens.

En matière de politique de l'emploi, nous avons affaire à une situation un peu plus confuse. Certains pays se contentent de verser des aides ponctuelles ou de proposer des revenus de substitution de type revenu minimum. D'autres préfèrent « activer » les politiques de l'emploi et veulent introduire des contreparties au versement des prestations sociales tout en bénéficiant de compensations substantielles pour redynamiser leurs économies locales. Les autorités européennes considèrent d'ailleurs qu'il est important de corriger les disparités locales en soutenant des projets locaux et en finançant des équipements par le biais des fonds structurels. Cette politique a déjà fait ses preuves dans les pays méditerranéens qui étaient en retard de développement (il s'agissait alors de l'objectif 1), dans les régions industrialisées dans lesquels on constatait un chômage massif (on utilisait l'objectif 2) et dans les zones rurales les plus isolées (il s'agissait alors de l'objectif 5 b). Globalement, les actions se fondaient sur une logique de compensation (finalement, les régions riches paient pour les régions pauvres) et elles visaient à corriger des déséquilibres en participant au financement d'équipements et d'infrastructures. Par exemple, les politiques de développement régional recherchaient à aplanir les différences entre les niveaux de vie car

¹ PAGES Alexandre ; La pauvreté en milieu rural, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004.

² BUSCA Didier FILATRE Daniel, FIJALKOW Ygal , PAGES Alexandre ; La territorialisation du service public. Construction institutionnelle et mise en œuvre ; Rapport de recherche pour le PUCA, CERTOP, Toulouse, Octobre 2005.

les elles concernaient avant tout des régions qui étaient en retard ou en panne. En France, ces territoires correspondaient à des zones rurales en déperdition démographique³ et à des bassins industrialisés de longue date où on enregistre un taux de chômage très élevé, c'est-à-dire à des territoires dans lesquels les problèmes de chômage et d'isolement prenaient une tournure tout à fait particulière.

Le zonage du territoire n'est pas seulement valable pour le monde rural français ; il est également très présent en matière de politique de la ville mais, à la différence des espaces ruraux qui bénéficient des fonds structurels européens, cette politique a été davantage impulsée par les gouvernements et les ministères. Pourtant, la méthode qui consiste à rétablir des équilibres et à repérer des territoires dans lesquels l'action sociale est un dossier prioritaire a fait son chemin. Prenons l'exemple des éléments contenus dans les annexes de la Loi Borloo. Dans cette annexe méthodologique, on réalise un découpage de l'espace urbain et on réalise des diagnostics en faisant appel à des indicateurs chiffrés que sont ici le taux de chômage, le nombre d'actes de délinquance, les résultats scolaires... L'idée de compenser des disparités locales existe depuis la mise en place des ZEP et les premiers dispositifs concernant l'insertion des jeunes. Si on la retrouve aujourd'hui dans la plupart des domaines d'intervention, la question reste entière de savoir si ces démarches territorialisées modifient les relations établies entre les différentes catégories de personnels qui interviennent sur le terrain. On peut également se poser la question de savoir si la création de nouveaux équipements publics au plus près des besoins et des populations provoque des dynamiques partenariales et conduit à mettre en cohérence les projets élaborés par les professionnels.

1. De nouveaux équipements à la rencontre des usagers

Dans bon nombre de documents destinés au grand public, l'idée est souvent reprise de rapprocher les services publics de leurs usagers en la rendant plus accessible aux catégories les plus fragiles. Des efforts ont été déployés afin de mieux informer la population et d'humaniser les relations établies avec les usagers en restaurant une présence publique là où on l'estimait défailante et, depuis une date plus récente, en faisant appel aux nouvelles technologies. Rendre l'administration plus proche de ses usagers, c'est aussi assurer des permanences d'accueil, assurer un meilleur maillage du territoire et être à l'écoute de leurs besoins des usagers. Dans ce but, de nouveaux équipements ont vu le jour et investissent des domaines d'intervention aussi divers que les politiques de l'emploi, l'action sociale, le logement, la promotion de la santé ou la prévention de la délinquance. Il existe à présent plusieurs types de plateformes et chacune d'entre elles concerne des catégories de publics et couvre un échelon territorial (ville, bassin d'emploi, regroupements de communes). Pour la clarté de l'exposé, il faudrait en effet distinguer :

³ L'expression de diagonale du vide désigne des territoires ruraux où on enregistre de forts indices d'enclavement et une déperdition démographique (elle comprend une série de territoires situés sur une ligne qui va des Pyrénées aux Ardennes en passant par le Limousin et le Massif Central). Ce sont souvent des espaces ruraux peu dynamiques et dans lesquels les personnes âgées et les inactifs constituent une proportion importante de la population. D'après les données émanant de l'administration fiscale, ce sont aussi des territoires dans lesquels les revenus des ménages sont peu élevés, c'est-à-dire souvent en deçà du seuil d'exonération.

- les structures partenariales de type MCEF qui ont été créées dans le cadre des politiques d'insertion ;
- les structures associatives de type Centres Sociaux :
- les Maisons de services publics (MSP) créées par la loi de 2000 et réformées par la loi relative au développement rural de février 2005 ;
- les lieux de diffusion et d'accès au droit comme les MJD (Maisons de la Justice et du droit) et qui sont installées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- les points d'accueil à vocation généraliste destinés à orienter les jeunes.

On pourrait également mentionner un 6^{ème} type d'équipements, ce sont les Maisons sociales départementales encore désignés Point Accueil Solidarité. Dans bon nombre de département, les Conseils Généraux se sont en dotés de points accueil solidarité dans lequel travaillent les travailleurs sociaux du Conseil Général et de l'aide sociale à l'enfance, mais aussi des animateurs socio-éducatifs et des associations locales. Des démarches similaires concernent des secteurs d'intervention comme la famille (avec le point d'information famille) le handicap (avec les futures maisons du handicap) ou la vieillesse avec les maisons des aînés. Finalement, il est devenu très courant de regrouper tous les opérateurs d'un seul et même champ d'intervention au sein de structures polyvalentes dont le pilotage est assuré par des chargés de mission recrutés par des collectivités locales ou par des associations.

Dans le cadre du travail de recherche collectif auquel j'ai récemment participé, nous avons réalisé des monographies portant sur ces équipements et nous avons été surpris par l'éventail et l'originalité des actions conduites par les personnels de ces structures. La référence à la territorialisation de l'action publique était un élément important de nos hypothèses de recherche car « la découverte d'interdépendances multiples [...] conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération qui [nous] amènent [à nous] interroger sur le degré actuel de centralité du système politique. Le territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics. Du même coup, les structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'en trouvent bouleversées, mais aussi les principes de justification pour promouvoir le bien public. Privé de son hégémonie, l'Etat trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs⁴ ». Enfin, « c'est parce qu'on est passé historiquement d'une logique de production publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre les acteurs se sont considérablement modifiées⁵ ».

⁴ DURAN Patrice, THOENIG J-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, 1996, n°4, p. 582.

⁵ Idem, p. 583.

Une autre hypothèse de travail consiste à dire que la mise en œuvre des politiques de la ville a favorisé l'émergence de nouveaux métiers qui se distinguent des métiers du travail social et de l'animation socioculturelle⁶. Ces professionnels investissent des espaces intermédiaires et ils sont amenés à coordonner des initiatives locales. Dans le cadre de leurs activités, ils doivent constamment « bricoler » des solutions et les réajuster en fonction des besoins des populations et des financements dont ils disposent. Cette fonction d'intermédiation nous est apparue intéressante à analyser car elle inaugure une autre façon de concevoir l'action publique. Cependant, lorsque nous nous sommes rendus sur le terrain, nous avons pu observer une série d'évolutions. Alors qu'on se situait au départ dans le registre de l'expérimentation, nous observons une tendance à standardiser les réponses apportées aux usagers et c'est particulièrement le cas dans les plateformes dédiées à l'emploi et à la formation. Parce qu'elles regroupent en leur sein des structures qui interviennent directement auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs, les plateformes Emploi formation ont été les premiers types de structures capables de fédérer des énergies et de défendre les projets de développement local. Dans certaines villes, les collectivités locales, les services de l'Etat, les collectivités locales et les chambres consulaires ont joué le jeu du partenariat dès la fin des années 80. A cette époque, les administrations locales et les élus avaient estimé qu'en concevant un projet en faveur des demandeurs d'emploi et des jeunes, ils feraient coïncider les besoins des entreprises locales et les attentes des usagers, parviendraient à résoudre le problème du chômage de longue durée et entraîneraient leur territoire dans « *le cercle vertueux de la croissance* ». Par la suite, on a eu affaire à une mutualisation de moyens avec la mise en place de l'intercommunalité. La plus forte implication des Conseils Régionaux s'est accompagnée une redéfinition des missions de chaque partenaire. Cependant, nous avons pu remarquer qu'en se concentrant sur des créneaux précis, le risque évident serait d'apporter une réponse qui dépend de façon trop étroite de la conjoncture économique et des sollicitations des employeurs locaux. On le voit bien dans certains secteurs d'activité comme le BTP, les services aux personnes ou l'hôtellerie-restauration, des secteurs d'activité pour lesquels on manquerait aujourd'hui d'une main-d'œuvre qualifiée.

La troisième observation que nous pouvons faire concerne justement les finalités de ces politiques. Dans la plupart des plateformes dédiées à l'emploi et à la formation, les usagers sont orientés vers des opérateurs extérieurs en fonction de leur ancienne activité professionnelle et/ou de leur niveau de qualification. Même si certains d'entre eux sont en mesure de construire un véritable projet d'insertion, les personnels rencontrés notent que l'empilement des dispositifs aurait eu tendance à (re)cloisonner les services et à spécialiser les tâches entre les organismes qui interviennent sur le terrain. Sur ce point, on perçoit de grands changements, surtout en matière d'insertion des jeunes. Quand les PAIO et les Missions Locales ont vu le jour, le travail engagé se situait au niveau des parcours

⁶ ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.

individuels et il intégrait des dimensions psychologiques et socio-éducatives. Aujourd'hui, ce travail d'accompagnement semble passer au second plan et les critères d'employabilité prédominent. En fait, les conseillers de l'ANPE et les personnels des Missions Locales essaient de faire correspondre les besoins des entreprises avec les qualifications techniques des demandeurs d'emploi. Cette démarche s'inscrit dans des nomenclatures de plus en plus précises et fait appel à l'outil informatique ; or, tous les usagers n'osent pas utiliser les outils mis à leur disposition. Parce qu'ils intériorisent de façon douloureuse leur condition sociale (ou parce qu'ils ne veulent pas avoir l'impression d'être considérés comme des assistés), ces personnes adoptent une attitude de retrait ; elles se détournent des dispositifs institutionnels ou attendent un certain temps avant de se présenter dans les permanences. Partant de là, les actions conduites ne captent qu'une partie des usagers potentiels, au risque de délaisser les personnes qui cumulent des handicaps ou qui préfèrent la stabilité des prestations sociales à la précarité du travail en miettes. A l'heure d'internet et des nouvelles technologies, les relations établies avec les institutions ont profondément évolué. Par exemple, les structures d'accueil destinées aux chômeurs et aux jeunes ne sont plus seulement des guichets uniques. Ce sont avant des lieux publics dans lesquels les usagers pourront obtenir une information précise en ayant recours à des ordinateurs et, si besoin, grâce à l'assistance d'un agent technique chargé d'expliquer le fonctionnement des appareils. Certes, l'outil informatique est très utile. Mais, s'il facilite l'accès aux offres d'emploi émanant des entreprises, il tend à se généraliser au détriment d'autres formes de communication et il transforme l'image des services publics, au risque de déshumaniser les relations établies avec les usagers. A la médiation des personnels se substitue donc la médiation des nouvelles technologies.

2. A la recherche d'une complémentarité entre les mesures d'insertion et les politiques de développement local.

Ces précisions faites, nous avons eu l'occasion d'observer que la mise en place de nouveaux équipements assurait un meilleur maillage de notre territoire et qu'il pouvait être l'occasion d'engager une réflexion en matière de développement local et d'oser se projeter dans l'avenir. On le voit bien dans le cas des Maisons de service public. Dans la plupart de ces structures créées par la loi du 12 avril 2000, la mise en forme d'un projet de territoire est en effet un objectif à atteindre. Généralement, les concepteurs réalisent des diagnostics en tenant compte des demandes émanant des usagers. Certains souhaitent il est vrai une réponse immédiate tandis que d'autres veulent plutôt être guidés en vue de construire un projet. En réponse à leurs attentes, les plateformes de services apportent quelques solutions concrètes. Cela peut être une aide administrative (montage des dossiers, informations sur les démarches à entreprendre, secours financier...), ou un conseil de nature plus professionnelle (obtention d'un emploi temporaire ou d'un stage, inscription dans une formation qualifiante...). La relation de service devient forcément flexible car la succession

des mesures d'insertion et les chevauchements territoriaux ne facilitent en rien la tâche des professionnels. En fait, le recours systématique à des contrats et à des conventions se réalise au profit de nouveaux territoires d'intervention (les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les Zones de Revitalisation Rurale, les bassins d'emploi...), parachevant ainsi la création d'espaces intermédiaires qui correspondent rarement aux zonages classiques de l'action publique. Dans ces espaces aux contours imprécis, les acteurs locaux n'utilisent pas les mêmes instruments pour conduire une politique. Dans certains cas, ils ont estimé que les mesures pour l'emploi et les programmes d'insertion par l'économie étaient des dossiers prioritaires et qu'ils nécessitaient donc une forte implication de tous les partenaires locaux. Ailleurs, l'accent a été mis sur la prévention de la délinquance et l'amélioration du cadre de vie avant de se lancer dans des opérations visant à agir sur le marché de l'emploi. Il existe également des échelons territoriaux. D'une manière générale, le bassin d'emploi reste le cadre le plus approprié quand il s'agit de mettre en place des actions de formation professionnelle et de proposer un accompagnement individualisé aux chômeurs. Mais c'est au niveau des quartiers et des municipalités qu'ont été imaginées les formules de médiation sociale qui seraient censées apaiser les tensions ethniques, faciliter l'accès au droit ou lutter contre les discriminations.

Quelle que soit la nature des actions menées sur le terrain, on serait en droit de se demander si la multiplication des modes d'intervention ne conduirait pas à une implosion du travail social. Employée par Michel Autès dans son ouvrage portant sur *Les paradoxes du travail social*, cette formule correspond bien aux phénomènes observés car on distinguerait bel et bien deux modèles d'intervention sociale. D'une part, il existe des activités traditionnelles plutôt liées à la gestion de situations individuelles et à l'accès aux prestations sociales. De l'autre, il y aurait des dispositifs d'intervention organisés autour de projets collectifs et de nouvelles catégories de professionnels viendraient s'agglomérer à ce noyau central. A côté du travail social se développe donc toute une série de métiers qui évoluent au gré des financements. Les statuts sont souvent fragiles, avec de nombreux recours au bénévolat et aux emplois aidés. Les missions de ces intervenants peuvent correspondre, pour tous ceux qui les occupent, à des parcours d'insertion. Ils sont désormais médiateurs de rue, animateurs socio-éducatifs, adultes relais...

En raison de la diversité des démarches territorialisées et des populations qui en sont les destinataires, le travail social et les métiers de l'animation semble être tiraillés entre plusieurs pôles car il existe un certain nombre de postes d'encadrement technique et de chargés de mission. Ces postes d'encadrement sont très proches du politique et ils supposent que les personnes qui les occupent connaissent parfaitement les dispositifs de droit commun et les financements auxquels ils peuvent prétendre. Le plus souvent, les chefs de projet doivent savoir mobiliser des responsables administratifs et des élus mais ils doivent être également en mesure d'évaluer l'impact des mesures prises sur le terrain. Leurs

fonctions oscillent entre l'animation et la coordination, la gestion et l'expertise. Elles sont souvent occupées par des attachés territoriaux (ou par des agents contractuels) qui exercent leur activité professionnelle dans une collectivité locale, un GIP ou un syndicat intercommunal. Certains profils de poste correspondent à des managers du développement local tandis que d'autres ont une visée beaucoup plus sociale et se concentrent essentiellement sur la gestion des dispositifs destinés aux publics en difficulté⁷. Les méthodes d'intervention se sont précisées. Depuis ces dix dernières années, les collectivités locales ont appris à mettre en place des projets cohérents qui vont bien au-delà des mesures destinés à favoriser l'emploi. Des moyens plus importants ont été accordés aux projets de quartier et aux programmes de développement rural grâce à des subventions publiques mais il existe souvent un temps de décalage entre la conception d'un projet collectif et la création des équipements. Comme les collectivités locales et les associations doivent savoir « jongler » avec des financements extérieurs et réajuster les mesures prises en fonction des crédits qu'elles pourront obtenir, il peut arriver que dans telle ou telle zone, la construction des équipements publics précède le projet et que, dans telle autre, il y ait un projet solide sans équipement...

En ce livrant à ce petit exercice de la comparaison, nous voyons bien qu'il existe des configurations de jeu différentes quand on étudie la mise en place de ces démarches territorialisées. De même, il semblerait qu'un facteur déclencheur soit à l'origine d'une prise de conscience collective. Ce facteur déclencheur correspond souvent à un événement violent (par exemple, une émeute dans une cité) ou à une dégradation brutale des conditions de vie à la suite de licenciements massifs. Placés en situation d'urgence, les élus locaux ont dû trouver un terrain d'entente et bâtir un projet fédérateur. Cependant, les rapports de pouvoir et les contraintes organisationnelles ont façonné les actions mises en oeuvre. Dans ces grosses machines que sont les administrations françaises, il existe enfin des routines bureaucratiques et des facteurs d'inertie. De même, les décisions prises dans le passé semblent avoir des incidences sur la façon dont on gère aujourd'hui les problèmes de société. Comme le souligne Bruno Palier en retraçant les plans de réforme de la sécurité sociale, cette *path dependency* (ou faisceau de dépendance) est bien présente dans le champ de l'action publique. Elle doit être prise en compte quand on effectue une comparaison de terrains, quand on décrit l'historique des dispositifs ou quand on souligne la variété des situations. Or, il faut reconnaître que si un chemin est pris, il est souvent difficile d'en changer...

⁷ Jeannot G.; « Le travail public : un exemple dans le développement local » in G. Jeannot, P. Veltz ; *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, Editions de l'Aube, 2001, pp. 125-132.

Bibliographie

AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999.

BARBIER Jean-Claude ; « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? » ; Revue française de sociologie, vol 43, 2003, pp. 307-332.

BARON Cécile et NIVOLLE Patrick, « Les adultes relais. Premiers éléments d'évaluation », Synthèses de la DARES, février 2003.

BUSCA Didier FILATRE Daniel, FIJALKOW Ygal , PAGES Alexandre ; La territorialisation du service public. Construction institutionnelle et mise en œuvre ; Rapport de recherche pour le PUCA, CERTOP, Toulouse, Octobre 2005.

COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.) ; *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence, 1998.

De SWAAN Abraam ; *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris, PUF, 1995.

DONZELOT Jacques ; « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification » ; Esprit, mars-avril 2004, n°3-4, pp. 14-39.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Pierre, *l'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit, 1994.

DUBET François et LAPEYRONNIE Didier ; *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.

JEANNOT G., « Le travail public. Un exemple dans le développement local » in JEANNOT G., VELTZ P. ; *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, Editions de l'Aube, 2001, pp.125-132.

Le GALES Patrick ; *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernances* ; Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2003.

LORRAIN Dominique ; « Après la décentralisation, l'action publique flexible », Sociologie du travail, vol. 36, 1993, pp. 27-33.

PAGES Alexandre ; *La pauvreté en milieu rural*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2005.

PAGES Alexandre ; « Les jeunes ruraux et le développement rural » in BARON Cécile, DUGUE Elisabeth, NIVOLLE Patrick ; *La place des jeunes dans la Cité*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 211-225.

PALIER Bruno ; *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Le lien social, 1999.

PALIER Bruno, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques publiques », Politique et management public, vol 16, 1998, pp. 13-48.

PAUGAM Serge ; *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2005.

ROUBAN Luc ; *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2001.

STROBEL Pierre ; « L'usager, le client, le citoyen : quels rôles dans la modernisation des services publics ? » ; Recherches et prévisions, 1993, n°32, pp. 31-44.

WARIN Philippe ; « Les relations de service comme régulations » ; Revue française de sociologie, XXXIV-1, 1993, pp. 69-93.