



HAL
open science

**Les enjeux sous-jacents du lien entre actions spécifiques
et droit commun : d'une logique d'expérimentation à
une perspective de pérennisation : étude réalisée auprès
de trois actions locales issues de la politique de la ville
de l'agglomération grenobloise**

Claire Sargos

► **To cite this version:**

Claire Sargos. Les enjeux sous-jacents du lien entre actions spécifiques et droit commun : d'une logique d'expérimentation à une perspective de pérennisation : étude réalisée auprès de trois actions locales issues de la politique de la ville de l'agglomération grenobloise. Science politique. 2006. dumas-00835928

HAL Id: dumas-00835928

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00835928v1>

Submitted on 20 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Claire SARGOS

**LES ENJEUX SOUS-JACENTS DU LIEN ENTRE
ACTIONS SPECIFIQUES ET DROIT COMMUN :**

**D'une logique d'expérimentation
à une perspective de pérennisation**

*Etude réalisée auprès de trois actions locales issues de la politique de la ville de
l'agglomération grenobloise.*

Sous la direction de M. D. Glasman

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social
Spécialité Villes Territoires Solidarités
2005-2006



UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Claire SARGOS

**LES ENJEUX SOUS-JACENTS DU LIEN ENTRE
ACTIONS SPECIFIQUES ET DROIT COMMUN :**

**D'une logique d'expérimentation
à une perspective de pérennisation**

*Etude réalisée auprès de trois actions locales issues de la politique de la ville de
l'agglomération grenobloise.*

Sous la direction de M. D. Glasman

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social
Spécialité Villes Territoires Solidarités
2005-2006



Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur D. Glasman qui a su avec patience me guider dans mon travail et accompagner ma réflexion.

Merci à Fouzia Zaïdi pour ses précieux conseils tout au long du stage, point de départ de ce mémoire. Elle a, par ailleurs, grandement contribué à mon cheminement professionnel.

Je remercie enfin l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de ce travail pour leur accueil et leur disponibilité.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| METHODOLOGIE - PRESENTATION DES ACTIONS..... | 11 |
| PREMIERE PARTIE : Les caractéristiques de l'aspect dérogatoire et spécifique de la politique de la ville : quelle traduction dans les actions locales choisies ? | 16 |
| CHAPITRE 1 : Une logique de discrimination positive... territoriale..... | 16 |
| I. Un principe largement controversé..... | 16 |
| 1 Les objectifs de ce principe : l'effet rattrapage | 16 |
| 2 La controverse | 19 |
| II. Les Fondements opérationnels de cette logique | 20 |
| 1 Le public cible | 21 |
| 2 La question du territoire | 24 |
| 3 Crédits spécifiques – crédits de droit commun..... | 26 |
| 4 Une durée limitée dans le temps..... | 29 |
| CHAPITRE 2 : Une perspective de l'entre deux : des « actions frontières » expérimentales | 31 |
| I. Qu'est-ce qui sous tend le recours à des dispositifs spécifiques d'intervention ?..... | 32 |
| 1 Une tentative de définition | 32 |
| 2 Analyse du recours aux dispositifs | 33 |
| II. Des actions jouant un rôle d'interface et de médiation | 34 |
| 1 Entre les parents et l'école..... | 35 |
| 2 Entre la rue et la mission locale..... | 37 |
| 3 Entre les habitants et les institutions..... | 38 |
| III. Des actions expérimentales labellisées par un prix de l'innovation | 40 |
| 1 L'injonction contradictoire de la dimension expérimentale | 40 |
| 2 Le prix de l'innovation | 41 |
| DEUXIEME PARTIE : Quels sont la nature et le degré du lien que les actions spécifiques produisent au droit commun ?..... | 44 |
| CHAPITRE 1 : De l'articulation à l'interpellation : la position des professionnels et leurs pratiques..... | 45 |
| I. Une approche par logiques d'acteurs..... | 45 |
| 1 De la concurrence... à la coopération..... | 46 |
| 2 Un (re)positionnement professionnel favorisant l'articulation..... | 52 |

| | | |
|-----|--|----|
| II. | Différents modes d'interpellation..... | 58 |
| 1 | Par la démarche « aller vers »..... | 58 |
| 1.1 | <i>L'origine de la volonté de "faire autrement".....</i> | 59 |
| 1.2 | <i>"Faire autrement" : des adaptations nécessaires.....</i> | 60 |
| 1.3 | <i>"Faire autrement": comment le faire reconnaître et valider au sein de l'institution? 61</i> | |
| 2 | Par la construction d'une nouvelle fonction sociale..... | 62 |
| 2.1 | <i>A la base une logique d'insertion socio-professionnelle.....</i> | 63 |
| 2.2 | <i>Une attention particulière portée aux questions d'encadrement et de formation....</i> | 64 |
| 2.3 | <i>Une évolution des exigences attendues vis-à-vis des médiateurs.....</i> | 67 |
| 2.4 | <i>Un ensemble de facteurs contribuant à une forme d'interpellation.....</i> | 67 |
| 3 | Par l'accentuation d'un besoin spécifique..... | 69 |
| 3.1 | <i>Une réponse spécifique apportée à un besoin non couvert.....</i> | 69 |
| 3.2 | <i>Une faible interpellation des services de droit commun.....</i> | 70 |
| 3.3 | <i>Mais une prise en compte de ce besoin de manière indépendante.....</i> | 71 |

CHAPITRE 2 : le public des actions et les institutions qui les soutiennent : deux autres niveaux d'analyse de la production de lien au Droit commun73

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Le public des actions : tremplin versus stigmatisation..... | 73 |
| 1 | Action tremplin : de réelles passerelles vers le droit commun ?..... | 73 |
| 2 | Le risque d'enfermement et de stigmatisation des publics..... | 75 |
| II. | Des institutions ambiguës face aux actions spécifiques..... | 77 |
| 1 | Des représentations différentes du rôle de la politique de la ville influençant le soutien ou non de démarches expérimentales/innovantes..... | 77 |
| 1.1 | <i>Perceptions des collectivités territoriales du rôle de la politique de la ville.....</i> | 78 |
| 1.2 | <i>Le rapport des associations à la politique de la ville.....</i> | 80 |
| 2 | Des obstacles signes d'un engagement fragile dans la pérennisation de ces actions ... | 83 |
| 2.1 | <i>La contradiction du sort réservé aux actions une fois labellisées par le prix de l'innovation.....</i> | 83 |
| 2.2 | <i>Un frein financier important.....</i> | 85 |
| 2.3 | <i>Des freins techniques et politiques.....</i> | 87 |

CHAPITRE 3 : Les enjeux d'une possible pérennisation des actions spécifiques.....90

| | | |
|------|--|----|
| I. | Intégrer les actions dans le Droit commun : un principe à réinterroger..... | 90 |
| II. | Quel processus de diffusion ou de généralisation des actions ?..... | 93 |
| 1 | Une généralisation de la pratique au sein de l'institution..... | 94 |
| 2 | Une généralisation de l'action à l'ensemble de la ville..... | 94 |
| 3 | Une diffusion de l'expérimentation à un autre lieu..... | 95 |
| III. | Différentes façons d'envisager la pérennisation : quels enjeux sous-jacents ?..... | 96 |
| 1 | Intégration de l'action dans le Droit commun existant..... | 97 |
| 2 | Création d'un nouveau service, d'une nouvelle mission..... | 98 |

CONCLUSION 102

BIBLIOGRAPHIE.....107

INTRODUCTION

A la veille de la fin des contrats de ville 2000-2006, lors d'un colloque¹, un chef de projet politique de la ville de la communauté d'agglomération grenobloise pointe plusieurs limites du contrat dont la faible implication du droit commun. En d'autres termes, il semblerait qu'une des difficultés majeures de la politique de la ville soit de mobiliser les politiques de droit commun². En effet, le rapport final d'évaluation à mi-parcours du contrat de ville de l'agglomération grenobloise (2003) met en évidence que le nombre de reconduction d'actions, d'une année sur l'autre, est important : cela représente à titre d'exemples un tiers des actions sur la convention emploi-économie et plus des $\frac{3}{4}$ sur l'éducation.

Ce constat local ne fait que corroborer un constat national. Le rapport de la Cour des Comptes³ indique effectivement qu'« en principe, les crédits de la politique de la ville doivent être utilisés pour financer des opérations expérimentales ou innovantes qui ont vocation, en cas de succès, à être financées par des crédits de droit commun. Dans la pratique, la part des subventions qui sont reconduites d'année en année est très élevée. »

Au regard de ce qui vient d'être énoncé, on peut d'ores et déjà souligner le fait que ces dispositifs et actions spécifiques se construisent en marge du droit commun tout en s'inscrivant "par principe" dans l'objectif de le rejoindre.

En effet, cet objectif apparaît tout d'abord dans les contrats de ville : tous les acteurs de terrain sont dans l'obligation de faire évoluer les actions vers des financements de droit commun après trois ans de financement en politique de la ville. En ce sens, la politique de la ville a pour objectif de jouer un effet levier au démarrage des actions. C'est dans la perspective de répondre à cette exigence que la lettre de cadrage pour 2006 du contrat de ville de l'agglomération grenobloise s'est notamment donnée pour ambition de « déterminer les programmes et actions destinés à devenir pérennes et ipso facto flécher les institutions et les

¹ Intervention de Madame Quintin dans le cadre du colloque « la question sociale et les politiques publiques : entre protection et compassion », Chambéry, 1 et 2 décembre 2005.

² Par « politiques de droit commun », on entend celles conduites par les ministères intervenant par leurs moyens propres (administrations centrales et services déconcentrés) sur l'ensemble du territoire pour toute la population. On les oppose aux « politiques dérogatoires » conduites par une administration de mission (par exemple la DIV) intervenant en mobilisant principalement les moyens des autres ministères sur des territoires délimités pour une population ciblée. Les moyens propres de cette administration de mission, limités par essence viennent uniquement en complément des moyens de droit commun. C'est en ce sens que l'on dit que la politique de la ville est une politique additionnelle du droit commun. Association ESPACE, 2006

³ COURS des COMPTES, *La politique de la ville*, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

lignes de crédits de droit commun devant et pouvant les prendre en charge, si possible en 2006, et au plus tard en 2007 ».

Cet objectif est ensuite concrétisé à travers les fiches action dans lesquelles il est demandé aux porteurs de projet la manière dont ils envisagent le passage de leur action dans le droit commun sous la rubrique : « *possibilités d'intégration de ce projet dans le droit commun* ».

Enfin, il convient de préciser que cette question de la relation avec le droit commun apparaît comme une préoccupation récurrente dans l'évaluation des contrats de ville. (cf : rapport évaluation à mi-parcours de l'agglomération grenobloise 2003, capitalisation des évaluations des 21 Contrats de Ville de Rhône-Alpes 2006).

A l'analyse des différents textes que nous venons d'évoquer (rapport de la cour des comptes, rapport d'évaluation du contrat de ville à mi-parcours...), on constate que ce rapport entre actions spécifiques et droit commun renvoie prioritairement aux lignes budgétaires entre « crédits spécifiques » et « crédits de droit commun ». Cette relation au droit commun se réfère donc avant tout au volet financier.

Partant de ce constat et du présupposé que l'aspect financier intervient systématiquement, nous supposons parallèlement qu'il fait écran à d'autres facteurs.

Cette étude se propose donc de questionner plus largement ce qui sous-tend ce rapport entre actions spécifiques mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et droit commun.

Même si nous avons tenté de définir à la page précédente ce à quoi se réfèrent les politiques de droit commun, il convient sans doute de revenir un instant sur ce que l'on entend par « droit commun » en tant que tel. L'objet de ce mémoire est moins d'interroger sa signification, que de noter l'ambiguïté de ce terme qui prendra sens, dans notre cas, par sa valeur d'usage. Cela signifie que nous nous basons principalement sur la conception et l'utilisation de ce terme par les acteurs de terrain.

A cet effet, les professionnels rencontrés s'accordent à dire que **le droit commun correspond à l'intérêt général**, la règle générale qui s'applique à tous. En d'autres termes, « *le droit commun, c'est apporter un traitement égalitaire à tous. Il s'oppose aux dispositifs spécifiques en tant que ces derniers apportent une réponse particulière soit à un problème particulier qui ne peut pas être pris en compte dans un cadre général (donc par le droit commun), soit à un public cible.* »

Contexte socio-historique

Afin de cerner les enjeux de ce rapport entre actions spécifiques et droit commun, nous allons tenter d'interroger au préalable, dans une approche socio-historique, la constitution d'un nouveau mode d'action publique (la politique de la ville) au regard des politiques publiques dites « classiques » (politiques sectorielles).

Nous débuterons par une brève mise en perspective du contexte socioéconomique des vingt-cinq dernières années afin de comprendre comment est apparue progressivement la nécessité d'une politique publique contractuelle, transversale et globale afin de lutter de manière plus appropriée contre les processus d'exclusion. Nous montrerons ainsi comment ce nouveau cadre d'action publique a favorisé la création de différents dispositifs dont nous nous attacherons à mettre en exergue leurs principaux traits. C'est notamment à travers ces dispositifs que la question de « traiter spécifiquement le spécifique » a pris tout son sens. Ce sera donc par ce biais que nous introduirons notre problématique sur le rapport des actions spécifiques au droit commun.

Par ailleurs, nous tenons à préciser, dès à présent, que ce mémoire se présente comme un travail empirique et non à partir d'un concept théorique central.

➤ Définition des politiques publiques

Afin d'avoir une meilleure compréhension de l'évolution des politiques publiques au regard du contexte dans lequel elles s'inscrivent, il nous semble indispensable d'interroger auparavant le sens de celles-ci.

Pour essayer de comprendre ce qu'est une politique publique, il faut se référer prioritairement au terme anglais « policies » qui désigne « l'action publique », à savoir « le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'actions publiques, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs explicites. »⁴ Il faut cependant noter que le terme « politique » recouvre également deux autres dimensions, celles de « la sphère politique » et de « l'activité politique » qui ne sont pas ignorées même si l'accent est mis sur celle d'« action publique ».

⁴ Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p 13

Dès lors, on retiendra la définition pragmatique de Meny et Thoenig⁵, pour qui une politique publique « se présente comme un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique : la santé, la sécurité, les travailleurs immigrés, la ville de Paris, la Communauté européenne, l'océan Pacifique etc... ».

Afin d'aller plus loin dans la définition, nous retiendrons également les éléments proposés par Pierre Muller et Yves Surel⁶ spécifiant cette notion. Selon eux, une politique publique construit « un cadre normatif d'action » constitué de différentes ressources financières (crédits), intellectuelles, réglementaires, matérielles. Le second élément tient au fait qu'une politique publique est « l'expression de la puissance publique » dans le sens où elle comprend des éléments de décisions plus ou moins autoritaires ou coercitifs. Enfin, une politique publique constitue « un ordre local » dans le sens où il faut prendre en compte l'ensemble des individus, groupes ou organisations qui en sont les acteurs.

En résumé nous retiendrons l'idée qu' « une politique publique c'est certes d'abord des textes réglementaires et des lignes de crédit ; c'est aussi des discours, des techniques, des lieux ; mais c'est surtout des agents, fonctionnaires ou pas, chargés de la faire passer dans les faits. »⁷

➤ **Contexte d'émergence d'un nouveau cadre d'action publique : la « politique de la ville »**

Afin d'essayer d'appréhender dans quel contexte est apparue la politique de la ville, nous porterons notre attention sur la période de 1980 à nos jours. Il semble en effet que le début des années 80 marque « le temps du changement »⁸ à travers l'apparition d'un certain nombre d'inflexions dans l'action publique. Cela renvoie notamment à la prise de conscience, suite aux émeutes dans la banlieue lyonnaise l'été 1981, de la gravité des déséquilibres urbains mêlant des problèmes à la fois sociaux, économiques et urbanistiques qui a ensuite conduit au traitement des quartiers d'habitat social. Il s'agit également de la prise compte de la question du chômage des jeunes sans qualification ou encore de la difficulté de l'école à assurer des

⁵ Meny Y, Thoenig JC., *Politiques publiques*, collection Thémis, PUF, 1989, p 130

⁶ Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, op cit.

⁷ Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, collection Action sociale, Paris, Ed. Dunod, 2000, p 19

⁸ Ballain R., « Des politiques recomposées », in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005.

chances de réussite pour tous. Au regard de ce qui vient d'être souligné, on peut mettre en évidence l'émergence de nouvelles problématiques (situation de rupture, difficulté d'accès à l'emploi, au logement...) dans une société jusqu'alors caractérisée par la croissance, le plein emploi...

Dès lors, on voit apparaître de nouvelles préoccupations sociales dans diverses politiques publiques « classiques » (logement, emploi, éducation...) en même temps que la constitution de nouveaux domaines d'action publique (la politique de la ville et les politiques d'insertion)⁹. Ces mutations s'inscrivent dans différentes logiques¹⁰, à savoir tout d'abord, dans « une logique d'adaptation » à la marge, à travers la mise en place de mesures et dispositifs ponctuels et limités afin de répondre à de nouvelles demandes sociales considérées comme marginales. De plus, l'autre logique à l'oeuvre dans ces nouveaux domaines d'action en marge des politiques sectorielles est celle de l'expérimentation. Cette logique se traduit notamment dans les premières opérations Développement Social des Quartiers (DSQ)¹¹ qui consistent à « traiter dans un même mouvement l'action sur le cadre bâti et les dimensions éducatives, sociales, économiques et préventives »¹². Cette démarche novatrice est également au fondement de deux autres dispositifs créés à la même période, celui des Zones d'Education Prioritaire (ZEP)¹³ et celui des Missions locales¹⁴.

Selon J. Ion¹⁵, la philosophie que l'on retrouve derrière la plupart de ces dispositifs peut être résumée comme suit : « à populations/territoires particuliers, traitements particuliers ». A titre d'exemple, les ZEP correspondent à un dispositif de lutte contre l'échec scolaire qui tient compte de la diversification du territoire national traversé par des « dynamiques d'évolutions contrastées voire opposées (les uns en dégradation économique et sociale rapide tandis que d'autres se maintiennent ou progressent) »¹⁶. Ce dispositif a donc pour objectif de procéder à un ajustement des difficultés locales spécifiques et revient à prendre en compte dans le champ de l'éducation, la nouvelle réalité socioéconomique. Pour cela émerge l'idée qu'il faut

⁹ Ballain R., « Des interventions politiques de plus en plus sociales... », in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Dubedout H., *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, la Documentation française, 1983

¹² Ballain R., « Des interventions politiques de plus en plus sociales... », op.cit., p 37

¹³ Circulaire sur les Zones d'Education Prioritaire en décembre 1981

¹⁴ Les missions locales sont issues du rapport de B. Schwartz en mars 1981 sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes

¹⁵ Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op cit.

¹⁶ Glasman D., « Historique et état des lieux », in *Des ZEP aux REP. Pratiques et politiques*. Toulouse, Ed SEDRAP, 2000.

« donner plus à ceux qui ont moins », donc instaurer une inégalité de moyens pour rétablir une certaine égalité des chances. C'est ainsi que l'on est rentré dans le débat sur la distinction entre égalité et équité. Ce principe d'égalité prévalait dans une optique d'uniformité puisqu'il s'agissait de donner les mêmes choses à tout le monde pour donner les mêmes chances à tous. Et c'est donc seulement dans les années 80, comme l'illustrent les ZEP, que l'on prend conscience qu'il faut se détacher de politiques égalitaires pour aller vers des politiques d'équité. J. Ion précise en effet qu'il s'agit bien de « cette logique qui sous-tend explicitement aussi toutes les actions de la Délégation interministérielle à la ville (...); traiter spécifiquement le spécifique : faire plus et différemment pour les zones urbaines en péril quand les moyens standard ont échoué. »¹⁷

Durant la décennie 1980, on assiste à un mouvement d'amplification et de diversification de ces nouvelles approches. Puis début 1990, la politique de la ville s'institutionnalise à travers la création d'un ministère de la ville en décembre 1990. On peut désormais la définir comme une politique publique qui vise en priorité l'intégration urbaine, sociale et économique des territoires en situation de relégation et d'exclusion. Ainsi, la plupart des dispositifs se trouvent progressivement inclus dans les instances de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et à ce même moment la politique de la ville change d'échelle d'intervention en s'élargissant du quartier à la ville.

A la fin des années 90, on voit apparaître une nouvelle série de lois qui vient ponctuer la politique de la ville. Toutefois nous retiendrons plus particulièrement la loi de lutte contre les exclusions en 1998 qui est venue réintroduire la question du rapport au Droit commun des personnes bénéficiaires de ces dispositifs spécifiques. En effet, le fondement de cette loi a pour objectif de promouvoir « l'accès de tous aux droits fondamentaux », de manière à éviter que les populations les plus fragiles soient traitées de façon minorées et séparées. Cette loi est donc marquée par la volonté d'intégrer les populations vulnérables dans les dispositifs de droit commun.

Ainsi, concernant cette évolution des politiques publiques dites « classiques » qui s'accompagne de l'émergence de nouveaux domaines d'action, à savoir notamment la politique de la ville, nous concluons par un questionnement soulevé par R. Ballain :

¹⁷ Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op cit, p. 147

Est-ce que les politiques de lutte contre les exclusions,¹⁸ dont la politique de la ville fait partie, « ont pour objectif d'organiser le traitement des populations comme des territoires en difficulté, en privilégiant l'urgence et la constitution de dispositifs spécifiques d'intervention, sans infléchir pour autant les politiques de droit commun, en attendant le retour d'un meilleur contexte ? Ou bien tentent-elles d'articuler ces deux dimensions de l'action pour agir sur les mécanismes structurants de l'exclusion ? »

Ce questionnement global sera en effet sous-jacent à notre étude qui porte sur le rapport entre actions spécifiques et droit commun. Néanmoins, il s'agit pour nous d'appréhender ce rapport en recentrant notre champ de recherche à partir des observations faites sur le terrain dans le cadre du stage.

Problématique et hypothèses

A travers le contexte que l'on vient de mettre en évidence, on a pu observer la mise en place de mesures spécifiques qui dérogent au droit commun, c'est-à-dire à la règle générale qui s'applique à tous. L'enjeu de cet aspect dérogatoire est celui de la réparation, du rattrapage dans une finalité, semble-t-il, de cohésion sociale. Ces mesures spécifiques ont progressivement été rassemblées sous la politique de la ville envisagée comme une politique d'exception qui s'applique seulement à certains territoires et publics. Celle-ci est donc fondée sur le principe de la discrimination positive qui pose le fait que les actions doivent être temporaires et dans l'objectif d'un retour au droit commun.

Or, dans le contexte actuel de la fin des contrats de ville 2000-2006, diverses évaluations ont pointé la difficulté pour ces actions spécifiques de rejoindre le droit commun et qui de fait ont plutôt tendance à perdurer, voire même se pérenniser dans la politique de la ville.

Dès lors, nous posons l'hypothèse qu'en perdurant, ces actions spécifiques construisent certaines conditions de leur pérennisation, et que c'est à travers ce processus qu'elles produisent malgré tout des liens avec le droit commun.

¹⁸ R. Ballain entend ici par « politiques de luttres contre les exclusions », l'ensemble des politiques publiques (logement, emploi, éducation, sécurité, action sociale, insertion, ville) mobilisées depuis un quart de siècle pour apporter leur contribution à la lutte contre les exclusions. p 15

On émet effectivement l'idée qu'il ne s'agit pas d'un lien linéaire mais que ces actions produisent différentes formes de liens au droit commun dont les degrés d'intensité diffèrent :

- l'**articulation** : se traduit par une complémentarité au droit commun et la création de passerelles vers celui-ci.
- l'**interpellation** : dans l'objectif de produire du changement social dans l'organisation, les pratiques des services et/ou des professionnels de droit commun.
- l'**intégration** : consiste à rejoindre le droit commun et s'inscrire dans celui-ci.
- la **disjonction** : perpétue la marginalisation, le maintien à l'écart.

Par ailleurs, la nature (ou forme) et le degré des liens que ces actions spécifiques produisent avec le droit commun seraient différents selon le niveau d'analyse auquel on se réfère, à savoir l'action en elle-même, le public de l'action, les professionnels de terrain et leurs pratiques et enfin les institutions et leur organisation.

Ainsi, afin d'appréhender cette problématique du rapport entre les actions spécifiques qui émergent dans le cadre de la politique de la ville et le droit commun, nous avons construit un plan en deux parties basées sur l'étude de trois actions.

Dans une première partie, nous nous attacherons à mettre en évidence les différents éléments qui caractérisent l'aspect dérogatoire et spécifique de la politique de la ville en s'appuyant à la fois sur un apport théorique et l'application concrète dans les actions étudiées.

Dans la deuxième partie, il s'agira d'appréhender et de discuter la nature et le degré du lien que ces actions spécifiques produisent au droit commun en différenciant plusieurs niveaux d'analyse. Tout d'abord, nous nous intéresserons aux professionnels de terrain et à leurs pratiques, ensuite au public de l'action et enfin aux institutions et leur organisation. Ces trois niveaux combinés nous permettant de saisir le rapport de l'action en elle-même au droit commun. Nous terminerons par une réflexion plus large sur les enjeux d'une éventuelle pérennisation des actions spécifiques.

METHODOLOGIE - PRESENTATION DES ACTIONS

Le choix de s'intéresser à la question du rapport entre actions spécifiques et droit commun est issu d'un constat fait dans le cadre de notre stage. C'est la raison pour laquelle notre terrain de stage constituera également notre principal terrain d'enquête.

En effet, la mission de notre stage portait sur l'évaluation d'une action éducative (l'atelier « coup de pouce ») qui s'inscrit dans le cadre du contrat de ville depuis plusieurs années.

Cette action spécifique a été mise en place, il y a 11 ans, dans l'objectif d'apporter une réponse à des besoins identifiés auprès d'enfants de maternelle non pris en compte dans le droit commun, notamment par l'Education Nationale. Elle a pour objectif général de créer « un espace transitionnel entre les différents acteurs éducatifs (école-famille) permettant à l'enfant, par le lien créé, de s'approprier les repères nécessaires à son épanouissement ». Celui-ci se décline en deux sous-objectifs, à savoir faire en sorte de créer les conditions pour que :

- l'enfant puisse enrichir son vocabulaire, développer son expression orale, parler librement de tout ce qu'il vit, apprendre avec plaisir, mieux appréhender la vie en collectivité.
- les parents et les instituteurs puissent consolider le lien entre les deux espaces de vie (école/famille) pour permettre à l'enfant de s'épanouir.

Cette action qui existe depuis 11 ans, a en fait été prise en charge, dans un premier temps, dans le cadre de la convention ville/ADATE, avant d'être reprise en 2000 dans l'axe « parentalité » du volet éducation-formation du contrat de ville.

L'intérêt que présente cette action pour notre étude, tient au fait qu'elle est reconduite chaque année depuis 1995, ce qui soulève d'une certaine façon la pérennisation d'une action spécifique en dehors du droit commun.

Aujourd'hui, les professionnels de terrain se posent la question de son passage dans le droit commun. En effet, l'objectif est d'assurer la pérennisation de l'action, alors même que les principaux partenaires, à savoir la ville et l'Education nationale, se renvoient mutuellement la responsabilité de la prise en charge de cette action.

D'un point de vue méthodologique, notre terrain de stage nous a permis de mener un travail d'observation (réunions, fonctionnement de l'action...) et plus spécifiquement dans le cadre

de notre mission, nous avons mené des entretiens auprès des différents acteurs et partenaires concernés par l'action : le secteur politique de la ville, le service éducation de la ville, la coordinatrice REP, les directrices et enseignantes associées à l'action ainsi que les parents des enfants bénéficiaires de l'action « Coup de Pouce ».

Nous tenons à préciser que même si ces entretiens n'étaient pas orientés prioritairement sur notre objet d'enquête, ils nous ont tout de même permis de recueillir des éléments directement liés à notre sujet.

Afin d'alimenter l'analyse, nous avons envisagé d'élargir l'enquête à deux autres actions pour lesquelles la question de leur articulation avec le droit commun s'est posée à un moment donné.

Dans le cadre de notre stage, nous étions en contact avec le service politique de la ville de Pont de Claix, ce qui nous a donc permis d'avoir une connaissance plus globale des différentes actions menées dans le cadre du contrat de ville sur ce territoire. Après l'étude de l'ensemble des fiches-actions concernant les actions en cours et un entretien avec la chef de projet politique de la ville, nous avons identifié une action qui semblait vraiment pertinente dans le cadre de notre étude. Il s'agit de l'action des médiateurs de nuit, appelée « présence-médiation ».

Par ailleurs, lors de la journée régionale sur la politique de la ville en Rhône-Alpes à laquelle nous avons assisté, la responsable de la Mission locale Rive gauche du Drac a présenté une action reconnue comme innovante et pour laquelle des démarches en vue de l'intégrer au droit commun sont en cours. Il s'agit de l'action de proximité-travail de rue qui a pour objectif d'aller vers les jeunes les plus éloignés d'une démarche d'insertion socio-professionnelle.

Pour ces trois actions, dès que cela était possible, nous avons collecté les différents documents de travail qui ont contribué à leur émergence et mise en place (contexte, objectifs, durée...). Nous avons également analysé les documents qui légitiment ces actions (convention, financement...) ainsi que les bilans et/ou évaluations qui ont pu être menés.

En parallèle, pour l'action présence-médiation et celle de la Mission locale nous avons menés des entretiens semi-directifs sur la base d'une grille (cf. annexe) que nous avons adaptée selon les acteurs rencontrés. Toutefois, en raison du temps imparti, nous n'avons pas recueilli une aussi grande pluralité de points de vue que pour l'action « coup de pouce ». Nous n'avons pas

rencontré notamment les publics bénéficiaires de ces deux actions, à savoir dans un cas les habitants et dans l'autre, les jeunes en contact avec la mission locale.

Nous avons davantage privilégié les entretiens auprès des professionnels de terrain et des responsables de leurs institutions d'appartenance ainsi que de certains partenaires des actions.

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes effectivement attachés à analyser la situation du point de vue des acteurs de terrain. Les élus n'ont donc pas fait partie des personnes interviewées.

Nous avons choisi de présenter succinctement ces actions à partir d'éléments inscrits dans les fiches poliville afin de préciser pour chacune d'elles, leur intitulé "administratif", la thématique et sous-thématique dans laquelle elles se situent, le porteur de l'action, leur objectif et enfin les possibilités d'intégration de ce projet dans le droit commun.

➤ **Atelier « coup de pouce » (ADATE) : Pont de Claix**

Intitulé : "Parentalité" et depuis cette année "intervention dans le champ parascolaire"

Concernant cette action étant donné qu'elle est regroupée avec d'autres sous les intitulés qui précèdent, elle a plus précisément pris le nom d' "**Espace de médiation**" et aujourd'hui d' "Atelier de prévention pour les élèves de maternelle". L'ADATE l'a toujours nommé Atelier « coup de pouce » mais cette appellation n'apparaît jamais dans les fiches-actions.

Thématique : Education, formation

Sous-thématique : Parentalité et depuis cette année Dispositif Réussite Educative

Nom du porteur : Ville de Pont de Claix

Objectif : Cet atelier prend en charge des enfants qui ont des difficultés langagières et/ou qui ont des difficultés d'intégration au sein d'un groupe d'enfants à l'école, liées à des phénomènes d'inhibition induits par une maîtrise de la langue insuffisante. Cet atelier est donc l'occasion de travailler sur le vocabulaire et les livres avec les enfants et les parents, chaque fois que cela est possible.

Plus globalement l'objectif de l'action est donc :

- d'aider les enfants en difficulté, en proposant un suivi le plus individualisé possible
- d'associer le plus possible les parents, pour les renforcer dans leur rôle parental et pour les impliquer, de façon à ce qu'ils légitiment et ainsi poursuivent l'action et les valeurs transmises à l'occasion de ces soutiens individualisés.

Possibilités d'intégration de ce projet dans le droit commun :

Peu de possibilités

➤ **Action présence-médiation (AGIL) : Pont de Claix**

Intitulé : Les agents de civilités dans l'habitat collectif

Thématique : Habitat, intégration urbaine, déplacements

Sous-thématique : Gestion urbaine de proximité

Nom du porteur : Association de Gestion des Initiatives Locales (AGIL)

Objectif : Instaurer une plus forte présence publique dans la gestion de proximité dans certains quartiers. Ce service sera une réponse apportée aux habitants pour lutter contre le sentiment d'insécurité, les actes d'incivilité, l'occupation intempestive des parties communes, le sentiment d'isolement et d'abandon de certains habitants passé une certaine heure en fin de journée.

Possibilités d'intégration de ce projet dans le droit commun :

Une réunion a eu lieu au mois de septembre 2005 avec les financeurs : à l'initiative de la ville, avec les bailleurs et partenaires du Contrat de ville pour anticiper sur la fin des contrats aidés et contrat de ville. Le Conseil général s'est engagé à examiner les possibilités d'un basculement dans le droit commun de leur subvention. Une rencontre est à programmer avec le conseil régional pour les mêmes questions.

La journée du 20 octobre 2005 sur la Médiation organisée par la Métro/CNFPT/CG a permis de dégager des pistes de réflexion (la médiation comme intérêt communautaire, exemple de la communauté d'agglomération, Chambéry métropole)

➤ **Action de proximité (Mission locale) : Fontaine**

Intitulé : Actions de proximité - Travail de rue

Thématique : Economie, accès à l'emploi, insertion

Sous-thématique : accès à l'emploi

Nom du porteur : Mission Locale Rive Gauche du DRAC

Objectif : l'action vise à amener les jeunes rencontrés sur l'espace public vers les bâtiments de la mission locale et non pas faire du conseil dans la rue. Amener ces jeunes sur les actions et les partenaires de droit commun.

Possibilités d'intégration de ce projet dans le droit commun :

En cours. La Mission Locale propose l'inscription de cette action dans son contrat d'objectif qui la lie à l'Etat et la Région car il est nécessaire de préserver cette mission.

Comme nous pouvons le constater, ces trois actions se situent dans des champs différents (éducation, logement et insertion professionnelle), ce qui nous amènera dans certains cas à les étudier séparément afin de saisir au mieux leur logique. Mais, nous montrerons également que bien qu'elles soient différentes, certaines similitudes et points communs pourront être mis en évidence. En effet, le choix d'actions dans différents domaines présente l'intérêt de faire ressortir certains processus que l'on pourra attribuer plus globalement à la logique des actions spécifiques issues de la politique de la ville dans leur rapport au droit commun. Cela n'implique pas pour autant une généralisation de notre analyse qui se base sur l'étude de trois actions locales.

Ainsi, le choix de ces actions nous semble pertinent :

- d'une part, pour questionner en quoi elles ont été pensées comme spécifiques au départ, pourquoi sont-elles nées dans le cadre de la politique de la ville ou reprises dans celui-ci ?
- d'autre part, pour analyser de quelle manière elles s'articulent au droit commun mais aussi dans quelle mesure ces actions spécifiques ont interpellé le droit commun. La perspective de le rejoindre a-t-elle été envisagée ou s'agit-il davantage de rester en marge de celui-ci ?

Autant de questions auxquelles nous allons tenter d'apporter des éléments de réflexion et parfois de réponse tout au long des pages suivantes.

PREMIERE PARTIE : Les caractéristiques de l'aspect dérogatoire et spécifique de la politique de la ville : quelle traduction dans les actions locales choisies ?

Avant d'interroger concrètement ce que produisent les actions spécifiques au Droit commun, il nous a semblé indispensable de bien cerner au préalable ce que recouvre la dimension spécifique et dérogatoire de la politique de la ville. Pour cela, nous analyserons dans un premier temps la logique sous-tendue ainsi que les principaux fondements qui constituent cet aspect dérogatoire. Puis, dans un deuxième temps, nous porterons un regard sur les perspectives dans lesquelles s'inscrivent les actions étudiées d'une part, au niveau des besoins auxquels elles répondent et du rôle qu'elles jouent et d'autre part, au niveau de la démarche privilégiée dans chacune des actions. Nous verrons en effet que certaines ont recours à une démarche d'expérimentation, qui est parfois même qualifiée d'innovante, alors que d'autres s'inscrivent dans un registre plus traditionnel.

CHAPITRE 1 : Une logique de discrimination positive... territoriale

Nous allons tenter de montrer en quoi la logique qui sous-tend la politique de la ville est celle de la discrimination positive à laquelle a été associé le caractère territorial. En d'autres termes, les quartiers doivent bénéficier de politiques spécifiques réparatrices, l'objectif étant d'arriver à un effet rattrapage par rapport au Droit commun, c'est-à-dire au reste de la ville. Nous développerons ensuite les différents fondements opérationnels à travers lesquels se traduit cette logique et de quelle manière ils sont à l'œuvre dans les actions étudiées.

I. Un principe largement controversé

1 Les objectifs de ce principe : l'effet rattrapage

Sans remonter à l'origine de la notion de « discrimination positive », il est toutefois intéressant de rappeler que le principe n'est pas nouveau. En effet, P. Estèbe montre que sans emprunter ce titre, on connaissait déjà des techniques de discrimination positive qui

s'adressaient essentiellement à des catégories sociales dans le cadre de politiques redistributives ou compensatrices de handicaps. L'auteur souligne ainsi que « toute l'aide sociale et les politiques d'emplois fonctionnent selon ce principe qui consiste à délimiter une catégorie sociale en raison de ses caractéristiques – essentiellement de l'ordre du déficit par rapport à une norme ou une moyenne – pour administrer des dispositions dérogatoires de façon à compenser leurs handicaps. »¹⁹

L'expression de « discrimination positive » a été utilisée concrètement pour la première fois au début des années 80 par B. Schwartz à propos du traitement particulier que requérait, selon lui, le public des jeunes en difficultés.²⁰

Dans l'acception française (Conseil d'Etat, 1996), la « discrimination positive consiste à faire plus pour ceux qui ont moins, » c'est-à-dire accepter un détour inégalitaire en vue de rétablir l'égalité. Cependant, il convient de préciser que « cette « discrimination positive » doit avoir deux caractéristiques : elle doit d'une part, être temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un « retour au droit commun » à un terme défini ; elle doit d'autre part être proportionnée à la "discrimination négative" subie et dûment constatée ». ²¹

L'expression de « discrimination positive » se trouve progressivement appliquée au territoire, même si l'on sait que le principe de discrimination positive territorial a été inauguré dès 1981 par la politique dites des « zones d'éducation prioritaire » au sein de l'Education nationale.

J. Donzelot²² soulève alors la question de savoir « que signifie exactement l'application au territoire d'une notion conçue pour caractériser l'action envers un public spécifique ? Est-ce manière de dire que l'on apporte une aide spécifique à des gens parce qu'ils habitent tel ou tel territoire déprécié ? »

Cette extension au territoire s'inscrit dans un contexte où entre les années 80 et 90, on passe de l'idée d'un développement social de quartier qui valorise les ressources propres des

¹⁹ Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004, p. 71.

²⁰ Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Ed. du Seuil, 2003, p 127.

²¹ Estèbe P., « les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de discrimination positive » in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005.

²² Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, op. cit., p 127.

habitants vers celle d'une compensation des déficits du territoire en matière de services publics et d'emploi conduite au nom d'un principe de discrimination positive territoriale.

J. Donzelot souligne ainsi que c'est bien le souci du territoire qui se trouve mis en avant plus que celui des gens, le désir de veiller à ce qu'il présente les mêmes qualités dans tout le périmètre de la République, qu'il n'y ait pas des lieux plus injustement traités que d'autres.

Toutefois, « si soucieuse soit-elle de rétablir une égalité réelle, cette inégalité volontaire n'en institue pas moins un double régime juridique sur le territoire. Il y a le droit commun qui s'applique partout... sauf là où prévalent des régimes d'exception dont bénéficient les territoires de la politique de la ville. »²³

L'approche de T. Kirszbaum²⁴ permet d'approfondir l'analyse en portant un regard sur l'évolution de cette notion qui progressivement associe au « faire plus » la question du « faire autrement ».

Selon T. Kirszbaum, lorsqu'il a fallu repenser les principes de la politique de la ville pour la période 2000-2006, le gouvernement Jospin a voulu échapper à l'alternative entre les deux registres de la discrimination positive territoriale – celui des contrats de ville et du pacte de relance- qui instituaient, en droit ou en fait, des dispositifs d'exception maintenant les quartiers dans une spécificité sans fin au lieu de faciliter leur retour au « droit commun ». L'auteur précise que Martine Aubry, à son arrivée dans ce gouvernement, avait même parlé d'en finir avec la politique de la ville au profit d'une politique plus universelle de lutte contre les exclusions.

C'est ainsi, note T. Kirszbaum, que le principe de « territorialisation » s'est imposé, éclipsant la référence à la discrimination positive dans le discours officiel. La discrimination positive définie comme le fait de « donner plus à ceux qui ont le moins », assigne une finalité trop restrictive à l'action publique et implique donc de considérer le "faire autrement" comme étant aussi important que le "faire plus" qui finirait toujours par stigmatiser. L'auteur souligne à cet effet que « la "territorialisation" vise donc à inscrire dans l'action publique ordinaire le principe d'un traitement différencié des territoires - que cela passe par un "plus" ou par un "mieux" - au lieu d'instituer une politique spécifique qui laisse les politiques de droit commun fonctionner à l'identique ».

²³ Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, op. cit., p 128.

²⁴ Kirszbaum T., « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », in *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004,

Dans cette perspective, à l'aube des années 2000, le mot d'ordre des pouvoirs publics était la « mobilisation du droit commun », même si cela était déjà énoncé au début des années 1990 comme le précise l'auteur. Cependant, nous constatons qu'aujourd'hui, c'est-à-dire à la veille de la nouvelle génération des contrats de ville, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) semblent de nouveau mettre l'accent sur une priorité à l'engagement des crédits de droit commun et un meilleur ciblage des crédits spécifiques.

On comprend à travers cette volonté des pouvoirs publics à quel point la logique de discrimination positive territoriale n'a pas toujours obtenu l'effet recherché, à savoir le rattrapage et en conséquence pourquoi elle est autant soumise à la critique.

2 La controverse

Cette notion de discrimination positive à laquelle a été progressivement associée la dimension territoriale fait effectivement débat. Soulevée dans le rapport de J-P Sueur²⁵, la question de l'écart entre le principe de ce traitement différencié et son application concrète dans la réalité, vient davantage confirmer la persistance d'une discrimination négative.

En effet, dans le cadre des réflexions présentées dans le chapitre "Problématique", le rapport dresse un bilan critique des notions de "géographie prioritaire" et de "discrimination positive". Il montre notamment que le concept de discrimination positive ne décrit pas la réalité en matière de politique de la ville.

Tout d'abord, quant au service public, la notion de discrimination positive n'a de sens que par référence à une norme, à laquelle il serait dérogé en faveur de "zones" désignées. Or, le rapport souligne qu'une telle norme n'existe pas puisqu'un même service public a des coûts différents selon les usagers. Par ailleurs, l'analyse des prestations publiques dans les sites concernés par la politique de la ville, rapportées à des moyennes nationales ou aux niveaux de services rendus ailleurs, révèle des situations très contrastées.

Une analyse, entre autres quantitative, appliquée à différents services publics révèle des situations de sous-dotation correspondant dans certains cas à une discrimination négative, constituées par un service rendu inférieur à la moyenne nationale.

²⁵ Sueur J-P., *Demain, la ville* : rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, Tome 1, Paris, La documentation française, 1998.

J-P Sueur s'attache à montrer cet effet aussi bien dans le domaine de la police, de la justice, qu'au niveau du service public de l'emploi. Concernant ce dernier, « alors que, compte tenu de leurs handicaps, il paraîtrait légitime que les quartiers en difficulté bénéficient, en matière d'emploi, d'une densité d'aide et de services supérieurs à la moyenne, force est de reconnaître que c'est plutôt la situation opposée qui prévaut. La discrimination n'est pas positive, mais négative, au moins pour toutes les actions ouvrant un accès direct à l'emploi. »

Dans l'Education nationale, la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP) incite à penser que les concentrations de difficultés sont prises en compte par l'attribution systématique de moyens spécifiques. Or, le rapport met en évidence que « la réalité est en fait composée d'un mélange de mesures bénéficiant aux agents publics qui y travaillent, et, selon les lieux, de prestations ou moyens supplémentaires, ou indifférenciés, ou même, dans certains cas, plus réduits qu'ailleurs, offerts au public scolarisé. »

Le rapport s'attache à montrer qu' « il faut donc dénoncer à double titre les affirmations qui postulent la pratique de discriminations positives au service de la politique de la ville. L'analyse du réel montre que la "discrimination" relative aux territoires de la politique de la ville est loin d'être toujours positive. »

Ainsi, nous pouvons conclure que le principe d'un traitement différencié de certains quartiers, à titre transitoire, en attendant le rétablissement d'une égalité de fait avec les autres territoires qui continuent de bénéficier d'un traitement de « droit commun » est loin de faire consensus, notamment au regard des effets produits. Afin de cerner davantage les tenants et aboutissants de cette logique dans son application concrète sur le terrain, nous allons tenter de dégager les fondements opérationnels sur lesquels elle repose.

II. Les Fondements opérationnels de cette logique

Il nous semble intéressant d'introduire cette partie en se référant au propos du chef de projet politique de la ville rencontré qui semble bien résumer les ingrédients constitutifs de cette logique : « *la politique de la ville est une politique dérogatoire, limitée dans le temps, sur des territoires et des publics ciblés* ». Elle complète en précisant que « *dans les règles de la politique de la ville, normalement on ne pouvait pas présenter une même action plus de trois ans. Au bout des trois ans, soit elle rentrait dans le droit commun complètement, elle était*

intégrée par une collectivité ou autre en totalité, donc financement du poste, du fonctionnement etc..., donc ça c'était la règle qui est encore appliquée d'ailleurs dans certains endroits parce que qu'il y a des préfets qui appliquent ça de façon très scrupuleuse. Et si l'action ne peut pas être reprise, l'action disparaît même si elle fonctionne. »

Par ailleurs nous tenons à préciser que ces différents éléments qui caractérisent la logique de la politique de la ville (public, territoire, crédits et durée de l'action) et que nous allons interroger sont mentionnés dans chaque fiche action poliville remplie par les porteurs de projets et se traduisent de manière opérationnelle sur le terrain.

1 Le public cible

S'interroger sur la notion de public cible et le sens qu'elle prend dans l'action ne peut se faire sans un bref détour, au préalable, sur l'évolution de "ces cibles" selon les époques.

Tel que nous l'avons évoqué précédemment à propos de la discrimination positive, la logique du ciblage d'une population a toujours existé dans le champ social et notamment à travers les politiques de protection sociale. La notion de « population cible » s'impose dans les années 1970 et correspond au mode général de désignation des bénéficiaires de ces politiques²⁶. A cette période, les publics cibles sont identifiés comme ceux qui ne peuvent pas accéder à l'ensemble des biens communs que la société providence procure à la grande majorité des citoyens. Dès lors, on parle de catégorie des « inadaptés », sachant que l'inadaptation est à rechercher du côté de l'individu, ce qui induit « une approche et un traitement très ciblés du problème, une individualisation de l'intervention, la constitution de filières sectorielles de prise en charge, une définition centrale et a-territoriale de la politique. »²⁷ Toutefois, cette conception de l'action sociale fragmentée, cloisonnée va progressivement être confrontée à ses propres limites.

²⁶ Mansanti D., « Des disqualifiés du travail au exclus. Le brouillage des publics et le réagencement de l'action » in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005, p 89

²⁷ Ibidem, p 91

D. Mansanti explique alors comment aux découpages qui servaient à désigner le problème majeur d'une période, succèdent d'autres modes de catégorisation qu'elle qualifie de « catégories de la précarité contemporaine ».

En effet, dans les années 1980, de nouvelles notions comme celles d'« exclus » ou de « défavorisés » se répandent, et traduisent, selon l'auteur, à la fois une recomposition des cibles de la solidarité publique et un déplacement essentiel dans la façon de penser la difficulté. On observe à cet effet que l'analyse des causes se réfère prioritairement au contexte socio-économique et non plus uniquement à l'individu.

Dans les années 1990, avec le développement de la géographie prioritaire dans le domaine du développement social urbain, point que nous expliciterons dans la partie consacrée au territoire, apparaît le critère territorial. Cela signifie que désormais l'appartenance géographique peut constituer un facteur pénalisant ou aggravant. D. Mansanti souligne dès lors que les facteurs structurels deviennent prégnants mais ils se trouvent associés aux facteurs personnels, liés à l'histoire de l'individu. Elle qualifie donc ces catégories de flottantes, d'extensives et en conclue que ce sont des catégories sans qualités puisqu'elles ne disent rien des situations et des individus qu'elles sont censées désigner.

Concernant ce dernier ciblage qui nous intéresse plus particulièrement en raison de notre sujet, il semble important de compléter la réflexion par l'apport de P. Estèbe qui émet l'hypothèse que « la géographie prioritaire [est] une sorte de nouveau voile d'ignorance, une façon de traiter sans le dire ouvertement les étrangers et leurs enfants, particulièrement "les Arabes" et "les Africains". »²⁸

Cette hypothèse semble d'autant plus cruciale à soulever qu'elle semble se conforter dans les actions qui font l'objet de notre étude.

En effet, le public touché dans l'action de proximité de la mission locale ou dans l'atelier « coup de pouce » est majoritairement d'origine immigrée alors que le public visé est dans les deux cas défini de façon très large ("jeunes" et "enfants", "familles") puisque ce qui les caractérise c'est davantage le fait d'habiter dans des quartiers de la géographie prioritaire. A titre d'exemple, il est inscrit dans la fiche action concernant l'atelier « coup de pouce » : « cette action est destinée à un public issu d'un territoire prioritaire de niveau II. » Dans les

²⁸ Estèbe P., « les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de discrimination positive », op. cit., p 116

faits, le public touché se compose principalement d'enfants de troisième génération de l'immigration. Il en est de même pour l'action de la mission locale où les professionnels interrogés confirment que l'intervention se fait prioritairement en direction des jeunes issus de l'immigration. C'est en ce sens, semble-t-il, que P. Estèbe développe l'idée que l'approche « territoriale » permettrait de traiter les étrangers ou leurs enfants sans avoir à le déclarer ouvertement.

Dans un deuxième temps, il semble intéressant de questionner l'interdépendance de l'évolution de ces catégories avec les modes d'action correspondant. En effet, D. Mansanti explicite que les catégories que nous venons de définir se fabriquent en même temps que les systèmes évoluent. Elle évoque notamment que « la perte de sens des cadres institués provoque une réaction institutionnelle qui contribue, à son tour, au recodage des publics et à la solidification de nouvelles catégories. »²⁹

La forte hétérogénéité, tant au niveau du profil des personnes que des problèmes à résoudre, relevant d'une même catégorie, explique la diversification de la réponse qui se trouve désormais partagée entre différents domaines d'action. Dès lors, les publics échappent à toute délimitation sectorielle et D. Mansanti parle même de « nomadisme institutionnel » afin de traduire le recours des publics à des dispositifs multiples et complémentaires.

Parallèlement, le phénomène d'élargissement du public évoqué précédemment conduit à un mouvement de resserrement de l'offre puisque celle-ci est convoitée par un nombre plus important de personnes. Dès lors, ces catégories organisent des files d'attente pour ceux dont la perspective de disposer d'un bien dans sa forme la plus normée (logement de droit commun, emploi salarié de longue durée...) ne peut être qu'incertaine et lointaine. « Ils bénéficient donc de droits, de procédures, de statuts spécifiques que les politiques publiques organisent à leur intention et déclinent sur le terrain. »³⁰

Enfin, cette hétérogénéité des situations vient également impacter les modes d'action professionnelle. En effet, « les catégories classiques de l'inadaptation correspondaient à des formes professionnelles et à des types de qualification clairement déterminés et bien établis »

²⁹ Mansanti D., « Des disqualifiés du travail au exclus. Le brouillage des publics et le réagencement de l'action », op.cit., p 99

³⁰ Ibidem p 103

alors que « les catégories de la précarité contemporaine modifie les objectifs d'action, le cadre de l'exercice professionnel et les savoirs requis. »³¹

Nous ne développerons pas davantage cette redéfinition de la pratique professionnelle qui sera largement abordée par la suite où nous montrerons en quoi de nouveaux acteurs investissent le monde du traitement social en y introduisant des logiques qui lui sont parfois extérieures et des modes de faire différents.

2 La question du territoire

Etant donné que nous avons déjà donné quelques éléments sur l'émergence du critère territorial en lien avec les publics, en complément, il semble important de porter un regard sur l'évolution de l'acception de cet objet de la politique de la ville.

A cet effet, P. Estèbe³² souligne que lors des premières opérations de développement social des quartiers, le territoire dispose d'un statut particulier dans le sens où il s'agit d'un laboratoire où doivent s'élaborer des méthodes nouvelles, appelées à rénover la gestion urbaine et pourquoi pas, l'ensemble de l'action publique. Au début des années 90, ce statut du territoire évolue dans l'esprit des promoteurs de la politique de la ville, pour devenir le lieu même de l'action publique.

P. Estèbe poursuit l'analyse en mettant en évidence les trois caractéristiques de cette territorialisation. Il mentionne tout d'abord que le territoire devient une grille de lecture des questions sociales et économiques et de fait, les grilles de lecture territoriale se trouvent amenées à remplacer, sinon compléter, les lectures classiques du social en termes de catégories, de groupes et de conflits. Dans cette perspective, « le quartier n'est au fond qu'une ville exacerbée. La plupart des difficultés dont il souffre ne sont que le paroxysme des maux dont souffre la ville »³³. Ensuite, P. Estèbe désigne le territoire comme un enjeu de stratégie d'action publique au sens où le territoire est, par définition, la globalité de l'action publique

³¹ Mansanti D., « Des disqualifiés du travail au exclus. Le brouillage des publics et le réagencement de l'action », op.cit., p105.

³² Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004, p. 67.

³³ Delarue J-M., *La relégation*, pp. 83-84, cité in Estèbe P. *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, op.cit., p 69.

en permettant d'apporter l'ensemble des réponses : « freiner, remédier et prévenir ». Enfin, le territoire constitue l'espace du développement politique de la démocratie puisque visant la citoyenneté.

Par ailleurs, on peut noter que la géographie prioritaire suit un processus de durcissement au fil des années. La première, celle des opérations de développement social des quartiers peut être qualifiée selon P. Estèbe de « molle, locale et subjective par certains côtés. ». Les deux autres géographies prioritaires, celle du X et XI^{ème} plan se durcissent notamment de par les indicateurs et périmètres. Ainsi, ce « durcissement de la catégorie territoriale correspond au glissement d'une logique de traitement des populations à une logique de traitement de l'espace. La politique de la ville poursuit sa fonction d'institutionnalisation du territoire comme instrument, selon une ligne de banalisation. »³⁴ En effet, la catégorie territoriale semble apparaître désormais sans qualité particulière, proche des catégories classiques des politiques sociales. La seule différence, selon P. Estèbe, est que « la catégorie territoriale peut souvent en cacher une autre, notamment comme euphémisme pour nommer, en pratique, les problèmes posés par la population d'origine immigrée », tel que nous nous sommes attachés à le montrer précédemment.

Au regard de cette analyse, on peut dès lors s'interroger sur la manière dont est appréhendée cette dimension territoriale dans les actions étudiées.

Si l'on s'intéresse au cadrage territorial des trois actions proprement dites, on constate que toutes se situent en territoire prioritaire de niveau 2, se recoupant avec deux autres découpages géographiques, celui du Pic Urban pour l'action de proximité de la mission locale et celui du REP pour l'action « Coup de pouce ».

Il nous a cependant été difficile d'appréhender dans quelle mesure le territoire de ces actions est perçu comme un simple découpage « géo-administratif » plus ou moins imposé, permettant de bénéficier de crédits ou s'il a fait l'objet d'une réappropriation par les acteurs de terrain pour mener leur action sur le territoire qui leur semble le plus pertinent.

C'est en effet à partir de ce découpage territorial que sont attribués des « crédits spécifiques » qui ont prioritairement pour objectif de favoriser l'effet rattrapage. C'est donc ce à quoi nous allons nous intéresser dans la partie qui suit.

³⁴ Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004, p. 255

3 Crédits spécifiques – crédits de droit commun

Il semble tout d'abord important de rappeler que jusqu'en 1993, les crédits de la politique de la ville n'étaient pas identifiés comme tels : la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) disposait d'une ligne de fonctionnement inscrite au budget du ministère de l'Équipement et les interventions de l'État dans les quartiers de la géographie prioritaire étaient financées selon un droit de tirage sur des lignes budgétaires de différents ministères³⁵. En d'autres termes, chaque ministère demeurait propriétaire de sa ligne budgétaire. P. Estèbe évoque le fait que cette technique lourde et complexe, avait toutefois « l'avantage d'opérer une sorte de traduction automatique de l'enjeu quartier dans les logiques des différents services déconcentrés »³⁶.

Le processus d'institutionnalisation de la politique de la ville qui se construit dès la fin des années 80, passe par l'identification budgétaire de la DIV au sein du gouvernement. L'auteur explique que cette opération consiste dès lors à faire apparaître le budget que les différents ministères consacrent à la politique de la ville par le truchement d'un « jaune » budgétaire en 1990. Dans la perspective du XI^e plan, la deuxième étape consiste à arraisonner les crédits que les différents ministères consacraient à la politique de la ville pour les fondre dans une ligne unique, créant le budget du ministère de la ville. La troisième étape correspond à la création du fond interministériel pour la politique de la ville (FIV). P. Estèbe souligne à cet effet l'injonction contradictoire au sens où les ministères sont sommés de « s'impliquer » dans des opérations de traitement des quartiers et, pour mieux s'assurer de leur implication, leurs crédits leur sont enlevés pour être mis à la disposition du sous-préfet à la ville. Face à cette situation, l'auteur ajoute que « la création du FIV est perçue comme une agression par la plupart des ministères et leurs services déconcentrés qui, dès lors, cherchent par tous les moyens à se soustraire à la coordination du sous-préfet à la ville et à "récupérer" les crédits qu'ils ont perdus au profit du FIV. »³⁷

P. Estèbe parle alors d'échec de mutualisation forcée dans le sens où « la politique de la ville se trouve souvent réduite à une pure rhétorique justificative », au service de logiques de surenchère ou de substitution selon les services. A titre d'exemple, P. Estèbe cite l'Éducation Nationale qui utilise le FIV « comme réservoir d'argent frais qui leur fait cruellement

³⁵ Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004, p. 209

³⁶ Ibidem p 209

³⁷ Ibid, p 213-214

défaut », en multipliant les demandes pour financer telle association d'aide aux devoirs ou telle activité périscolaire etc. Par ailleurs, en restant sur le même exemple, ces crédits servent le plus souvent à combler les carences en budget de fonctionnement des établissements scolaires et viennent dans ce cas en substitution des budgets ordinaires que les institutions responsables, ministères ou collectivités territoriales devraient consacrer à ces services. C'est effectivement ce qu'a fait apparaître l'enquête de la Cour des comptes³⁸ en donnant de nombreux exemples de **ces effets de substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun**. Ceux-ci concernent uniquement les crédits de l'Etat, mais il est précisé dans le rapport que cet effet, voire même l'insuffisante mobilisation des crédits de droit commun peuvent, en grande partie, être transposés aux collectivités territoriales.

En effet, cela nous a été relaté à plusieurs reprises lors des entretiens auprès des services municipaux.

« Le contrat de ville c'est une opportunité qui est financière essentiellement, parce qu'après si vous regardez un peu dans le détail que ce soit ici ou dans une autre ville de l'agglomération, il y a beaucoup de choses, qui en réalité, je veux dire qu'il y ait le contrat de ville ou pas le contrat de ville, les municipalités elles vont faire. Donc c'est dans le droit commun, par principe, mais les présenter permet d'obtenir des financements, enfin ça permet de faire entrer l'argent dans les caisses des communes. Si vous regardez ce que font les uns et les autres sur les communes, on présente tous des fiches pour les accueils périscolaires, le périscolaire c'est dans le droit commun, il ne faut pas délirer. Mais on a tous de l'argent de la politique de la ville pour le périscolaire. » Responsable éducation

Le chef de projet politique de la ville évoque le fait que *« le caractère politique de la ville n'est pas franchement intégré, pas partagé au sein des services et surtout aujourd'hui c'est rentré dans les mœurs grosso modo, les services fonctionnent avec de l'argent politique de la ville et ça ne peut être que de plus en plus vrai parce que les recettes de la ville ont baissé considérablement, donc la ville va avoir de moins en moins de moyens financiers, et de plus d'activités et services rendus à la population. Aujourd'hui les crédits de la politique de la ville permettent de continuer à faire vivre ses équipements, ses services etc..., que la ville ne pourrait pas se payer seule. »*

³⁸ COURS des COMPTES, *La politique de la ville*, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

Par ailleurs, tel que l'exprime la responsable du service éducation, les services sont, dans l'ensemble, peu désireux d'entamer leurs crédits d'intervention pour pérenniser des actions issues de la politique de la ville tant que celle-ci dispose de crédits³⁹ : « *La question de savoir si une action a été reprise dans le droit commun ne s'est pas posée parce qu'en réalité sur des actions qu'on ne peut pas reconduire au-delà de trois ans, on les reconduit quand même, ça passe quand même, quitte à les nommer autrement. Les actions peuvent prendre plusieurs noms différents.* » Concernant ce dernier point précisément, P. Estèbe conforte le recours à cette stratégie en précisant que pour habiller l'absence de dégressivité des crédits, certains se prêtent au jeu qui consiste à présenter, chaque année, sous un intitulé différent, les mêmes actions, présentées par les mêmes associations.

Or, l'argent de la politique de la ville devait servir de levier pour mobiliser les crédits ordinaires des différentes institutions, de façon à toujours les impliquer dans la transformation des quartiers de la géographie prioritaire. P. Estèbe note que ces crédits devaient, systématiquement, être accordés de manière dégressive d'une année à l'autre de façon à ce que les innovations issues des quartiers soient progressivement intégrées dans le fonctionnement ordinaire des services municipaux, des services de l'Etat ou d'autres institutions tels que la CAF ou les organismes HLM. Mais ces deux règles ne sont pratiquement pas appliquées comme nous l'avons montré, d'où un décalage conséquent entre le principe et la réalité.

La règle de l'effet levier supposerait une logique systématiquement subsidiaire ou additionnelle. En effet, la Cour des comptes rappelle à cet effet que la logique de la « discrimination positive » en faveur des quartiers prioritaires « devrait conduire à **n'utiliser les crédits spécifiques que pour financer des opérations "supplémentaires" par rapport à ce que l'Etat finance dans les autres quartiers.** Elle suppose que l'on puisse s'assurer de la bonne répartition des crédits de droit commun avant d'utiliser des crédits spécifiques. »

Toutefois, la Cour des comptes souligne que les administrations expliquent fréquemment ces financements discutables par le fait que les bénéficiaires viennent des quartiers prioritaires ou que l'opération concernée s'y déroule. De tels arguments conduiraient à financer sur les crédits spécifiques toutes les interventions de l'Etat dans les quartiers prioritaires, ce qui n'est pas l'objet de la politique de la ville.

³⁹ Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004, p. 228

Afin de limiter cet effet, la chef de projet explique qu'avec la nouvelle génération des contrats de ville, les CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale), l'objectif est de faire appel au droit commun de toutes les collectivités et de réduire considérablement la part des crédits spécifiques. La circulaire du 24 mai 2006, relative à l'élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), fait effectivement apparaître dans la section « engagements », une priorité à l'engagement des crédits de droit commun et un meilleur ciblage des crédits spécifiques. Plus précisément, il est stipulé que « la mobilisation des moyens de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté. »

Lors d'une journée régionale sur la politique de la ville⁴⁰, un chargé de mission de la communauté d'agglomération grenobloise rappelle que cette orientation a toujours été souhaitée mais que c'est davantage sur son application qu'il faut se concentrer : « *en 2000, la déclaration d'intention n'a pas suffi, en règle générale, le droit commun c'est les Mairies. Il faut que les CUCS soient l'occasion d'identifier quel type de droit commun on mobilise, sur quels domaines d'action il y a du droit commun et sur quels autres il n'y en a pas.* »

Nous pouvons conclure que les actions prises en charge dans le cadre de la politique de la ville, ne peuvent l'être en principe qu'un temps puisque les financements devraient être dégressifs de manière à ce qu'elles soient progressivement intégrées dans les services de droit commun. Or nous avons montré combien l'effectivité de ce principe est le plus souvent compromise. Nous allons donc tenter d'analyser les autres facteurs qui instituent cette limitation dans le temps et interroger sa pertinence.

4 Une durée limitée dans le temps

De manière générale, la durée limitée dans le temps est sous-tendue par l'effet rattrapage de la logique de discrimination positive territoriale. Nous avons effectivement montré en quoi les quartiers doivent bénéficier de politiques spécifiques réparatrices dans un objectif de rattrapage par rapport au droit commun, c'est-à-dire au reste de la ville.

⁴⁰ Journée régionale politique de la ville en Rhône-Alpes : Quel bilan ? Quelles perspectives ? Bron, 30 mai 2006

La chef de projet explicite ainsi de quelle manière au départ cette dimension de limitation dans le temps était appréhendée du point de vue des institutions : « *la politique de la ville est une politique d'exception, dérogatoire qui n'a qu'un temps et vise à rééquilibrer les choses. Une fois que les choses sont rééquilibrées, on est censé tous disparaître. La plupart des gens qui ont été embauchés au démarrage de la politique de la ville était bien des chargés de mission, le personnel politique de la ville était rattaché de façon très différente à d'autres services. Donc pendant un certain nombre d'années c'est bien comme ça que ça a fonctionné, avec réellement cette option, de toute façon, vous ne resterez pas, ce sont des missions.* »

Et puis progressivement, les postes ont été pérennisés, des services se sont créés, installés, pérennisés. La chef de projet souligne à cet effet qu'aujourd'hui il y a des services de Développement Social Urbain (DSU) dans quasiment toutes les villes, même si le nom diffère entre service « politique de la ville » ou service « DSU ».

Au regard de ce constat, il nous semble intéressant de questionner ce fondement à l'appui des propos de P. Estèbe évoqués à l'occasion de la journée régionale « Politique de la ville en Rhône-Alpes : Quel bilan ? Quelles perspectives ? ».

Selon lui, on passe notre temps à faire comme si la politique de la ville était une politique exceptionnelle, temporaire et qui aura un terme, or, on est dans une forme d'action publique sur le long terme. Il y a eu un mythe de la politique de la ville qui consiste à dire que l'on met le paquet sur cinq ans et à ce terme on arrête car on a résolu le problème. Ce mythe mobilisateur a permis l'innovation, l'expérimentation. **Mais aujourd'hui, on n'est plus dans cette logique d'une fin de la politique de la ville, à durée limitée. Au contraire ça a vocation à durer, sur le long terme, on est durablement installé dans une gestion des inégalités sociales** qui se reproduisent et se cristallisent sur certains quartiers. En conséquence, explique-t-il, il faut davantage se placer dans une logique de flux d'inégalités de pauvreté, on est sur des itinéraires avec des flux.

De ce fait, en terme de prospective, P. Estèbe pose la question de qu'est-ce que c'est à moyen et long terme des quartiers populaires dans les villes ? Il y a là, selon lui, un enjeu à réinterroger le devenir de ces quartiers qui existeront toujours du point de vue urbain, de la migration internationale, des travailleurs faiblement qualifiés, etc...

P. Estèbe soutient dès lors que cette question de la réduction des écarts doit laisser place à l'égalité des possibles, c'est-à-dire des trajectoires d'individus rendues possibles par les

politiques de solidarité. En d'autres termes, « est-ce que le séjour dans le quartier rajoute ou enlève des handicaps ? A-t-il permis à des individus une trajectoire en terme de promotion ? ».

Ainsi, cette réflexion développée par P. Estèbe lors de cette journée régionale donne une toute autre dimension à la politique de la ville et place, à notre sens, la question de la pérennisation des actions spécifiques au cœur du débat.

Toutefois avant d'aborder cette question à proprement parler en seconde partie de ce mémoire, nous allons poursuivre la mise en évidence des caractéristiques de l'aspect dérogatoire et spécifique de la politique de la ville mais cette fois, davantage concernant les actions étudiées et notamment au regard du domaine sur lequel elles se positionnent.

CHAPITRE 2 : Une perspective de l'entre deux : des « actions frontières » expérimentales

Après avoir analysé les différents fondements qui caractérisent la logique de discrimination positive de la politique de la ville, nous allons tenter d'interroger dans quelles perspectives se construisent ces actions spécifiques, pour répondre à quels besoins ?

Pour cela, nous allons étudier, dans une première partie, ce qui sous tend le recours à des dispositifs spécifiques d'intervention en s'appuyant notamment sur l'analyse de R. Raymond. Ce cadrage théorique nous permettra dans une seconde partie d'appréhender plus concrètement les besoins auxquels répondent les actions étudiées et la perspective dans laquelle elles se situent. Enfin, ces éléments nous permettront de mettre en évidence si les actions s'inscrivent dans une démarche d'expérimentation, tel que l'incite la politique de la ville.

I. Qu'est-ce qui sous tend le recours aux dispositifs spécifiques d'intervention ?

Rappelons que notre étude porte précisément sur trois initiatives locales qui correspondent à des actions spécifiques, appelées parfois dispositifs spécifiques d'intervention, mises en œuvre elles-mêmes dans le cadre d'un dispositif d'action publique, à savoir le contrat de ville.

Dès lors, nous allons essayer de comprendre ce que recouvre le terme de "dispositif" dont l'usage est largement galvaudé pour ensuite dégager les perspectives dans lesquelles se fait le recours à ces dispositifs.

1 Une tentative de définition

Selon un professionnel, un dispositif correspond à « *une mise en lien d'un ensemble de services, de compétences face à un ensemble de besoins et de demandes parfois non-exprimées* ». En d'autres termes, il s'agit d'un système d'articulation de différents intervenants agissant autour d'un centre d'intérêt, dans le même secteur géographique et/ou sur la même thématique.

D'un point de vue plus théorique, nous allons tenter d'approcher cette notion en nous appuyant sur les travaux de R. Raymond et de J. Ion.

De manière générale, « dans le domaine de l'intervention publique ce recours à la notion de dispositif est souvent peu explicite, comme si parler de dispositif allait de soi et n'attendait ni justification, ni explicitation »⁴¹.

En effet, les deux auteurs cités ci-dessus s'accordent à dire que **la notion même de dispositif est une notion floue, « englobante »** en raison tout d'abord de l'absence de définition précise, du caractère non stabilisé de son usage et du fait qu'elle recouvre tout un ensemble d'initiatives, une extrême diversité d'interventions.

Cette ambiguïté se situe tant dans sa forme que dans son contenu au point qu'introduire la notion de dispositif peut tout aussi bien renvoyer à « un maillage de dynamiques, de projets

⁴¹ RAYMOND R., « le recours aux dispositifs comme analyseur de l'intervention publique », in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005, p 293.

d'action, mais aussi d'institutions, de catégories d'acteurs concernés ou encore de public visés »⁴².

2 Analyse du recours aux dispositifs

Le recours aux dispositifs et leur multiplication depuis les années 1980 ont progressivement conduit au fait qu'ils sont devenus « inhérents au fonctionnement et à l'analyse des politiques publiques touchant de près ou de loin les questions sociales »⁴³.

Afin d'en comprendre les raisons, l'auteur dégage deux orientations qui toutefois s'articulent l'une et l'autre. La première consiste à analyser le recours aux dispositifs comme une forme de « réajustement » ou de « gestion de l'inachevé » par rapport au mode d'intervention politique antérieur, ce qui leur confère une dimension palliative ou correctrice. La seconde consiste au contraire à entrevoir dans le recours aux dispositifs un « lieu d'expérimentation ». Dans ce cas, le caractère expérimental de certaines initiatives vise plutôt à reformuler des logiques d'action antérieures.

Ainsi, la mise en place d'un dispositif est généralement provoquée par les effets des « marges » ou des « contours » de l'action antérieure.

En effet, un professionnel de la Métro vient conforter cette analyse en soulignant que : « la politique de la ville repère les besoins auxquels l'action publique ne peut répondre mais également ceux qui sont à la charnière de deux politiques publiques (ex : prévention et jeunesse), en ce sens, la politique de la ville intervient généralement sur les "creux" de l'action publique. »

Dès lors, il nous semble intéressant d'interroger cette idée de « creux » en rapport au droit commun et de l'explicitier toujours en lien avec l'analyse de R. Raymond :

- Est-ce le fait que le droit commun ne s'applique pas face à certaines situations inédites / provisoires ou à certains publics ?

Il semblerait que ce soit le cas puisque selon l'auteur, «chaque fois qu'une politique publique, à la suite d'objectifs globaux, n'atteint pas, par ces mêmes objectifs, une partie de la population, les décideurs créent alors un dispositif dans l'espoir de pallier ces déficiences constatées. »

⁴² Ibidem p 294

⁴³ Ibid

- Est-ce le fait que le droit commun ne peut couvrir les besoins qui se situent à la frontière des institutions ou entre deux politiques publiques ?

Dans ce cas, les dispositifs peuvent être envisagés dans une perspective de « l'entre-deux », qui donne la possibilité de penser « l'existence d'un espace de médiation ou, formulé d'une autre manière d'une mise en relation effective entre des éléments jusque là non reliés, voire opposés : l'école hors-l'école... »

En ce sens, R. Raymond souligne que l'entrée « dispositif » permet de comprendre et de rendre visible les conditions d'émergence de nouvelles procédures, de registres de transformation.

Nous allons désormais montrer de manière concrète en quoi les actions étudiées se situent bien dans l'une ou l'autre de ces perspectives mais aussi parfois dans la combinaison de celles-ci.

II. Des actions jouant un rôle d'interface et de médiation

Selon J. Donzelot, à partir des années 90, les agents de la fonction publique sont amenés à s'inscrire dans une nouvelle perspective qui requiert l'installation de « relais » entre les services et la population. Il y a un problème de communication, une distance sociale et culturelle qui empêche les agents de se faire pleinement comprendre des habitants quant à ce qu'ils attendent d'eux. « Il faut donc construire des ponts, inventer un personnel intermédiaire, chargé de combler ce hiatus, de traduire le message, d'informer mieux la population sur ce que les institutions peuvent leur apporter, et de leur servir de guide pour qu'elles en fassent bon usage. »⁴⁴

L'auteur souligne qu'une part importante du budget de la politique de la ville est consacrée à financer ces tâches et ces emplois et prend pour exemple le domaine de la scolarité à travers non seulement l'aide aux devoirs, le secteur périscolaire mais également la gestion de la relation avec les familles lorsque le contact est difficile à établir. C'est notamment sur ce dernier point que se situe l'enjeu de médiation concernant l'atelier « coup de pouce » qui de fait recourt à un personnel intermédiaire. Quant à l'action présence-médiation, de par son appellation, elle se situe d'emblée dans cette « fonction relais », notamment à travers une

⁴⁴ Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Ed. du Seuil, 2003, p 122.

certaines catégories d'emplois, à savoir les « adultes relais » et les « emplois-jeune ». Par contre, il est intéressant de noter que l'action de proximité de la mission locale se situe dans la même perspective, avec l'objectif de créer une passerelle entre les jeunes les plus éloignés d'une insertion socio-professionnelle et la mission locale ; mais contrairement aux deux autres sans recourir à des professionnels intermédiaires. Cette structure demande plutôt à ses propres conseillers de développer de nouvelles compétences.

Bien que différentes, nous allons donc montrer en quoi ces trois actions se situent chacune à leur manière dans un entre-deux :

- entre les parents et l'école en ce qui concerne l'action « coup de pouce »,
- entre la rue (donc les jeunes qui occupent l'espace public du quartier) et la Mission locale en ce qui concerne l'action de proximité,
- entre les habitants et les institutions au sens large pour ce qui est de l'action des médiateurs de nuit.

1 Entre les parents et l'école

En analysant l'évolution des objectifs de cette action, on constate que l'atelier « coup de pouce » s'est toujours situé comme espace intermédiaire entre la famille et l'école même si ce n'était pas affiché en tant que tel lors des premières années.

En effet, l'objectif premier de cette action étant d'apporter un soutien au niveau du langage à des enfants de maternelle, cette intermédiation était uniquement axée sur la question du langage.

A l'école, le langage scolaire-standard s'inscrit dans un registre « scriptural-théorique » « étranger » au langage oral-pratique de la famille populaire⁴⁵. Il y a donc des tensions entre d'un côté, un langage où le contexte suffit à dire les choses et de l'autre un langage où une personne à l'autre bout du monde peut comprendre la situation. C'est donc dans sa confrontation au langage scolaire et de fait aux normes langagières dominantes que le langage des familles populaires apparaît comme inadéquat et peut devenir un obstacle ou un handicap.

⁴⁵ THIN Daniel, « Logiques des familles populaires : entre différence et domination symbolique », Conférence pour la F.O.L. Haute Savoie, Passy, mai 2002.

Toute la difficulté d'adaptation des enfants issus de familles populaires réside ici, dans ce grand écart entre les registres de langage et les dispositions cognitives différentes que suppose leur mobilisation.

Ainsi, nous soutenons l'idée que l'atelier « Coup de pouce » contribue à réduire ce "grand écart" entre les registres de langage étant donné qu'il se situe comme espace intermédiaire entre la famille et l'école. Ne favorise-t-il pas ainsi la mise en relation de deux systèmes langagiers ?

Progressivement, on observe une évolution dans les objectifs de l'action qui est désormais réellement envisagée dans une perspective de « l'entre-deux », c'est-à-dire relier les deux principaux espaces de vie de l'enfant : l'école et la famille. Toutefois, cela ne se situe plus seulement au niveau du langage mais l'atelier joue également un rôle de médiation dans la relation parents-enseignants tel qu'en témoignent les propos recueillis auprès des deux parties.

« L'atelier permet d'entrer en relation plus facilement et ça permet une relation plus ouverte et beaucoup plus sereine avec les parents. En fait, ce n'est pas un médiateur, mais un peu quand même, c'est un rôle de médiateur avec les familles. Pour moi, c'est une des choses qui fait partie de l'atelier « Coup de Pouce », en plus du travail que l'atelier peut proposer aux enfants. » Enseignante.

Plus précisément, l'atelier est vécu comme une véritable médiation par l'ensemble des enseignantes pour différentes raisons :

- soit parce que les parents ne sont pas prêts à entendre certaines choses sur leur enfant, d'où le recours à un tiers, ce qui rejoint la question du défaut ou problème de communication souligné par J. Donzelot.
- soit parce qu'il y a des difficultés de compréhension liées à la barrière de la langue, ce qui renvoie dans ce cas davantage à un besoin d'interprétariat que de médiation au sens strict mais qui fait également référence à l'enjeu de la distance sociale et culturelle évoquée précédemment.
- mais surtout parce qu'il s'agit d'un temps privilégié avec l'enfant et ses parents que les enseignantes ne prendraient pas forcément s'il n'y avait pas l'atelier « coup de pouce » selon leurs dires. Les temps de réunions et de bilans sont des moments où elles portent un intérêt tout particulier à ces enfants.

Cette perception semble être confortée dans l'avis des parents tels qu'en témoignent les extraits suivants :

« Lors des bilans, comme on n'est pas nombreux, on peut poser des questions, on peut parler plus facilement avec la maîtresse (chose qu'elle n'aurait pas faite sans le cadre qu'offre « Coup de pouce »). Pendant la réunion, la maîtresse parlait que de mon fils et c'est mieux. »
(Mère au foyer/ en recherche d'emploi, d'origine turque, 2^{ème} génération)

« On avait trois réunions, une au départ pour expliquer « coup de pouce », une au milieu de l'année et une à la fin pour parler de nos enfants. Ca me permettait de voir la maîtresse et Fouzia (coordinatrice de l'atelier) et de savoir comment ça se passait pour mes fils à la fois à l'école et dans l'atelier. Ca permet de mieux parler avec la maîtresse parce que même si je la voyais entre les réunions, c'est différent ». (Mère au foyer, d'origine turque, 2^{ème} génération)

De plus, toujours au regard de propos recueillis lors de l'évaluation de cette action, nous avons pu mettre en évidence que l'atelier « Coup de pouce » se présente comme un lieu de légitimation réciproque entre les animateurs de l'atelier et les enseignants envers les familles sur l'importance du rôle de l'école et de sa fonction positive pour l'enfant : *« Fouzia (coordinatrice de l'atelier) de son côté conforte les parents dans cette idée de l'école qui est un lieu d'apprentissage, que l'école est importante, et moi le fait de proposer aux familles une aide pour leurs enfants, c'est aussi une façon de rentrer en contact avec elles et de leur montrer que je m'intéresse à leurs enfants, qu'on a le souci d'aider leurs enfants. »*
(Enseignante)

Ainsi, on peut conclure que l'action se situe bien dans une perspective de l'entre-deux dans le sens où elle constitue un espace de médiation entre la famille et l'école sur trois principaux registres :

- celui du système langagier,
- celui de la relation parents-enseignants
- celui de la perception du rôle de l'école

2 Entre la rue et la mission locale

Cette action semble s'inscrire dans la combinaison des deux perspectives explicitées précédemment, puisque l'objectif est de capter un public que la mission locale n'atteint pas et

pour y parvenir, il s'agit de construire des ponts entre la rue qui est l'espace du jeune et la Mission locale.

En effet, la conseillère de la Mission locale conçoit bien son rôle comme un relais : *« ma mission demande que je sois l'intermédiaire entre la rue et la mission locale, pour que les jeunes viennent « sur le droit commun » - expression consacrée – c'est à dire dans les locaux de la mission locale. »*

Il est noté dans la fiche action qu'**aujourd'hui les professionnels de l'institution constate qu'un "cadre classique" de Mission Locale ne convient pas à certains jeunes** puisqu'ils ne viennent pas aux rendez-vous, ou alors se présentent au hasard et il faut être disponible pour les recevoir etc... Au contraire, « dans la rue, nous pouvons aborder tous les sujets qui les préoccupent (pas seulement l'emploi), ils se sentent à l'aise dans leur quartier et abordent plus facilement leurs problèmes. »

Mais l'action vise bien à amener les jeunes rencontrés dans l'espace public vers les bâtiments de la Mission locale et non pas faire du conseil dans la rue, c'est en ce sens que l'action se situe bien à l'interface en cherchant à relier le jeune à la structure de droit commun. Il semble effectivement qu'une présence locale régulière auprès de ces jeunes soit nécessaire pour les amener à (re)prendre le chemin des services de droit commun.

Le conseiller dont l'institution d'appartenance est pourtant la Mission locale se situe bien dans un rôle de médiateur de par la fonction et la démarche qu'il adopte et qui diffèrent de celles des autres professionnels de la structure, comme nous le montrerons ultérieurement.

3 Entre les habitants et les institutions

La responsable de l'AGIL explique, de manière globale, le contexte d'émergence de ces métiers de médiation : *« On se rend compte que si ces métiers se sont mis en place c'est qu'à un moment donné il y avait on va dire, la question du lien social qui n'était pas là, les gens ne discutaient pas entre eux, un conflit pouvait rapidement dégénérer parce que les parties ne s'étaient pas mises d'accord ou n'avaient pas pris le temps de se rencontrer, de s'expliquer. Donc c'est justement sur les questions de lien social qu'on intervient et plus globalement de*

lien d'un service à un autre, d'information etc..., c'est-à-dire que le fondement de ces services là ils se situent à ce niveau là. »

Concernant plus spécifiquement l'action « Présence-médiation », le diagnostic faisait ressortir plusieurs choses dont deux points forts, d'une part, le sentiment d'insécurité, dont on ne parle pas selon la responsable d'AGIL et qui sont d'ailleurs souvent à l'origine de la mise en place d'actions de médiation : *« les gens se sentent en insécurité et c'est bien sur ce sentiment d'insécurité que la médiation peut agir et non pas sur l'insécurité réelle. Ce sentiment d'insécurité lié à des squats dans des parties communes, lié à un phénomène d'incivilité beaucoup plus important, dégradation, tags etc... »*. D'autre part, le second point fort sur lequel reposait cette action est le sentiment d'isolement passé une certaine heure de la journée : *« à partir d'une certaine heure de la journée, quand les services publics étaient fermés en fait, les habitants se sentaient isolés, n'avaient plus à part les services de secours ou de sécurité, il n'y avait finalement pas de présence humaine, d'acteurs sociaux on peut dire, qui pouvaient répondre à un besoin particulier ou une situation de conflit, de gêne, de tension etc..., c'est plus cet aspect de l'angoisse procuré par la nuit, sachant qu'on parle plutôt de soirée que de nuit puisque le service démarre à 17H. »* C'est effectivement un point essentiel mis en évidence dans le rapport Brévant-Picard⁴⁶ qui spécifie que « les correspondants de nuit investissent l'espace public au moment où la majeure partie des services publics, à l'exception des pompiers et éventuellement de la police, s'est retirée » et ceci en réponse au sentiment d'isolement des habitants.

C'est donc à partir de ces deux points forts issus du diagnostic que s'est mise en place l'action de médiation de nuit, de 17H à 1H du matin tous les jours, sur la commune de Pont de Claix.

La responsable d'AGIL précise que toutes leurs actions ont toujours cette dimension de médiation, de sensibilisation, donc de liens permanents avec les habitants quelque soit le support de l'action, qu'il soit de médiation, de sensibilisation ou purement technique de réparation, maintenance etc...

Nous pouvons donc conclure que ces différentes actions se situent, comme nous venons de le montrer, dans une perspective de l'entre-deux, créant ainsi des espaces de médiation ou développant une fonction de relais, le plus souvent, entre des personnes et des institutions de

⁴⁶ Brévan C., Picard P., *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la ville, 2000, p 111

droit commun. Ces actions se construisent donc en marge ou parfois juste à la frontière des cadres et des façons de faire habituels et s'inscrivent de fait dans un champ non stabilisé dont elles participent au développement. De cette façon, ne convient-il pas de considérer le caractère expérimental de ces actions ? C'est effectivement ce à quoi nous allons nous attacher dans cette dernière partie en questionnant ce qui sous-tend ce principe constitutif de la politique de la ville et dans quelle mesure une action peut recevoir le label « innovant ».

III. Des actions expérimentales labellisées par un prix de l'innovation

1 L'injonction contradictoire de la dimension expérimentale

Le chef de projet rappelle que *« le caractère innovant fait partie des critères de base de la politique de la ville, justement ce n'est pas la mise en œuvre d'actions qui existent partout, des actions traditionnelles des compétences des uns et des autres etc, ce sont bien des actions complètement innovantes qui permettent de développer des nouveaux métiers, des nouvelles fonctions dans la ville etc... »*

La responsable d'AGIL conforte cette perspective en mentionnant que le contrat de ville permet d'innover des actions particulières. Elle précise à cet effet que *« toutes nos actions sont expérimentales puisque c'était à un moment donné une réponse apportée à un besoin particulier et issu d'un diagnostic particulier, et ça fait donc bien l'objet d'une méthode un peu innovante. »* L'objectif étant ensuite, selon elle, de les inscrire dans le temps et permettre aussi un basculement sur du droit commun, à travers un engagement des partenaires.

Concernant ce dernier point, le chef de projet explicite qu'en général, ces actions là, c'est-à-dire celles innovantes, ont obligatoirement une retombée dont la prise en charge n'est pas prévue. En conséquence, on observe aujourd'hui le phénomène inverse à celui initialement souhaité : *« en fait au début de la politique de la ville, il y a beaucoup de ces actions qui étaient tout à fait accueillies favorablement et puis quand on a vu les coûts que ça induisait derrière, aujourd'hui les actions innovantes les préfets et autres ils ont stoppé. Le caractère innovant n'est plus tout à fait celui recherché parce que qui dit innovant, ça veut dire*

création de nouveaux services obligatoirement quasiment. Ca n'existait pas donc c'est en plus. »

Contrairement aux premières années de la politique de la ville, il semblerait qu'aujourd'hui les acteurs de terrain soient soumis à une injonction contradictoire dans le sens où le caractère « expérimental » ou « innovant » est toujours celui revendiqué par la politique de la ville, le prix de l'innovation décerné depuis 2001 par la région Rhône-Alpes en est la preuve, alors même qu'il semble de moins en moins souhaité par les différents partenaires, notamment financeurs.

Ce constat semble d'autant plus important à relever qu'il apporte un élément de compréhension à la faible intégration des actions dans le droit commun que nous développerons en seconde partie de ce mémoire et soulève une autre interrogation : doit-on penser que seules les actions les plus proches du droit commun, de par leur objet, les professionnels qu'elles mobilisent etc... sont susceptibles d'être intégrées par les services de droit commun ?

De son côté, la responsable éducation rappelle qu'en même temps dans les faits, selon elle, il y a beaucoup de choses qui ne sont pas réellement à visée expérimentale.

Ce dernier point, nous permet par ailleurs d'interroger cette focalisation sur l'exceptionnel, l'innovant où l'on regarde peu le routinier, le quotidien, ce qui dure et se fait dans la durée mais ne peut-on pas être bon sans être innovant et reproduire des choses qui marchent ?

Nous tenions à soulever cet aspect en opposition au prix de l'innovation que nous allons expliciter ci-après. On peut effectivement se demander si l'attribution d'un tel prix aux actions de la politique de la ville n'aurait pas tendance à laisser de côté ou même occulter des actions plus classiques dans leur démarche mais peut être tout autant pertinentes voire davantage au regard de la problématique traitée.

2 Le prix de l'innovation

Depuis 2001, la Région Rhône-Alpes décerne chaque année un prix de l'innovation en politique de la ville à des communes ayant mis en place des actions considérées comme innovantes.

Selon les propos des professionnels rencontrés, c'est effectivement sur ce critère que l'action présence médiation à Pont de Claix et celle de la mission locale ont reçu ce prix respectivement en 2002 et 2003.

Selon la responsable d'AGIL, « *je ne sais plus si la Région continue à présenter le concours mais une année, en 2002 je crois, on a présenté la démarche globale, donc avec la ville on avait monté un dossier sur la démarche globale de médiation sur Pont de Claix, donc cette articulation entre le jour et la nuit et c'est vrai que c'est une démarche qui avait intéressé le jury. On avait obtenu avec la ville, la prime de l'innovation politique de la ville, on avait reçu un prix, je crois que c'était 10 000 euros à l'époque, c'était quand même pas rien. On avait été innovateur dans le domaine.* »

La conseillère ML explique que c'est une action innovante car ça ne se fait pas ailleurs et c'est pour cela qu'ils ont reçu le prix de l'innovation : « *le travail de proximité était tellement nouveau que la Région nous a donné le prix de l'innovation pour récompenser la façon dont notre mission locale est allée vers les jeunes.* »

Dans un article⁴⁷, D. Chambon, vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes expose les origines de ce prix. Il s'agit bien d'encourager les expériences innovantes dans le cadre de projets de développement social et urbain, et leur transfert éventuel à d'autres quartiers. C'est donc une occasion de mettre en valeur des initiatives locales, des nouvelles manières de faire sur un territoire, encourageant ainsi une dynamique de partage et d'échanges de pratiques.

Dès lors, il semble intéressant de s'interroger sur l'impact de ce prix sur les actions qui l'ont reçu et plus spécifiquement celles que nous étudions.

Bénéficiant à travers ce prix d'une certaine reconnaissance, on émet l'hypothèse que cette labellisation devrait contribuer à la pérennisation de l'action, voire même à sa diffusion.

Or, d'après les propos recueillis notamment auprès des professionnels qui mènent l'action de proximité, il semblerait que dans la réalité il en soit autrement. Le rôle que peut ou non jouer ce prix dans l'articulation, l'interpellation, voir l'intégration de cette action au droit commun qui pourrait faire suite fera l'objet d'une réflexion dans la seconde partie de ce mémoire.

⁴⁷ Chambon D., *Le prix Rhône-Alpes de l'innovation en politique de la ville : encourager et transférer les expériences originales et créatives*, Les cahiers du DSU, Printemps 2003.

Cependant, nous pouvons noter que l'attribution du prix de l'innovation semble avoir en partie l'effet escompté concernant le partage et l'échange de pratiques. En effet, identifiée notamment par le prix reçu deux ans auparavant, l'action de proximité de la Mission locale a été présentée lors de la journée régionale d'évaluation de la politique de la ville comme « action remarquable » et relevant des « bonnes pratiques ». Cette présentation semble avoir permis, d'une part la mise en valeur de cette action et, d'autre part de susciter un échange avec des professionnels dont certains qui mènent une action similaire sur l'agglomération lyonnaise. On peut donc également souligner le rôle de ce type de rencontre dans l'échange de pratiques et la capitalisation d'expériences.

Ainsi après avoir mis en évidence les différentes caractéristiques de l'aspect dérogatoire des actions étudiées, tant au niveau des fondements propres à la politique de la ville de manière générale qu'au niveau d'éléments plus spécifiques aux actions choisies, nous allons essayer d'appréhender ce qu'elles produisent au droit commun selon différents niveaux d'analyse pour soulever enfin les enjeux d'une possible pérennisation de ces actions.

DEUXIEME PARTIE : Quels sont la nature et le degré du lien que les actions spécifiques produisent au droit commun ?

Bien qu'un principe postule que les actions qui émergent dans le cadre de la politique de la ville doivent être intégrées au droit commun à l'issue de trois ans de financement, on constate plutôt une tendance à la pérennisation de ces actions spécifiques dans la politique de la ville. **A cet effet, rappelons que nous avons posé l'hypothèse que dans la construction des conditions de leur pérennisation, ces actions produisent malgré tout des liens avec le droit commun.**

Afin d'appréhender la nature et le degré de ces liens, il nous semble nécessaire de différencier plusieurs niveaux d'analyse, à savoir les professionnels de terrain et leurs pratiques, le public de l'action, ainsi que les institutions et leur organisation. Au travers de ces trois registres nous questionnerons ainsi l'action en elle-même.

Dès lors, nous partons de l'idée que l'émergence, la mise en place et l'éventuelle pérennisation de ces actions spécifiques renvoient aux processus par lesquels les différents acteurs énoncés ci-dessus s'organisent et se coordonnent dans la poursuite d'une action collective. **D'où l'intérêt, nous semble t-il, d'appréhender en quoi ces processus d'organisation, par lesquels sont façonnés, stabilisés et coordonnés les comportements et les interactions des acteurs⁴⁸, influent sur la production de liens au droit commun.**

Pour cela, nous allons dans un premier chapitre nous centrer sur les professionnels de terrain qui mènent les actions étudiées ainsi que ceux qui sont impliqués en tant que partenaire. Nous tenterons ainsi d'appréhender qu'est-ce qui se joue dans leur rapport au droit commun tant au niveau de leur positionnement professionnel que de leur pratique. Le second chapitre traitera à la fois des publics des actions afin de voir dans quelle mesure celles-ci favorisent leur accès au droit commun et du positionnement des institutions quant aux actions spécifiques. Enfin, le dernier chapitre fera l'objet d'une réflexion à la fois concrète à partir des actions étudiées et plus globale sur les enjeux et la pertinence d'une éventuelle pérennisation des actions spécifiques.

⁴⁸ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collectives*, Paris, Ed. du Seuil, 1977

CHAPITRE 1 : De l'articulation à l'interpellation : la position des professionnels et leurs pratiques

Dans un premier temps, nous allons tenter de mettre en évidence la manière dont s'est structurée l'action à partir des logiques des acteurs impliqués. Notre intérêt porte, en effet, sur l'analyse des processus, c'est-à-dire décrire les actions prises dans les interactions. Cela nous permettra de voir ensuite quels types de liens au Droit commun ce processus de structuration favorise pour les professionnels. Pour cela, nous nous appuyerons sur l'approche organisationnelle développée par M. Crozier et E. Friedberg dans leurs ouvrages « l'acteur et le système » et « le pouvoir et la règle »⁴⁹. Ce dernier vient en prolongement du précédent et permet à travers la notion d' « action organisée » de replacer l'organisation dans un ensemble plus vaste en s'intéressant avant tout au processus de structuration des actions des humains. En effet, selon Friedberg, « tous les espaces d'actions quelque soit leur degré de formalisation et d'institutionnalisation sont passibles du même questionnement sur les processus et les mécanismes de (re)production de leur « ordre local », ordre par lequel les acteurs impliqués structurent leur coopération, gèrent leurs interdépendances et institutionnalisent leur espace d'action »⁵⁰.

Dans un second temps, il s'agira de voir dans quelle mesure la structuration des actions spécifiques permet aux professionnels de s'inscrire jusque dans une dynamique d'interpellation que celle-ci se traduise dans leur (re)positionnement ou à travers des modes de faire différents vis-à-vis des services et pratiques de droit commun.

I. Une approche par logiques d'acteurs

Au cours de notre stage ainsi qu'à travers les entretiens menés auprès des professionnels des actions étudiées, nous avons pu repérer certaines difficultés lors de la mise en place de ces actions. Celles-ci se sont traduites par l'expression d'intérêts divergents, d'incompréhensions, voir de sentiments de concurrence et qui ont conduit les professionnels à trouver progressivement un terrain d'entente.

⁴⁹ Friedberg E., Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée, Paris, Ed. Du Seuil, 1993.

⁵⁰ Ibidem., p 9

Selon Crozier et Friedberg, le problème fondamental posé par l'action collective est en effet celui de la coopération des acteurs relativement autonomes en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes.

De ce fait, les auteurs expliquent que l'organisation est nécessaire car elle conditionne le développement comme l'efficacité de nos actions collectives.

La dimension organisationnelle correspond donc à l'ensemble des mécanismes qui stabilisent et construisent la coopération, la coordination entre les actions des acteurs.

L'analyse est stratégique dans le sens où l'accent est mis sur les mécanismes de structuration ou, en d'autres termes, un processus d'organisation qui permet de stabiliser et de structurer les interactions entre les acteurs. Mais cette structuration s'opère par le jeu des acteurs et les résultats qui en découlent et s'il y a jeu, il faut y voir échange et négociation qui sont les composantes d'une relation de pouvoir.

Dans notre cas, il s'agit donc d'appréhender dans un premier temps quels sont ces jeux de pouvoir et ces processus d'ajustement/ coopération à l'œuvre entre les acteurs de terrain qui mènent les actions pour dans un deuxième temps, tenter d'en mesurer l'impact sur la production de liens au Droit commun.

En d'autres termes, à partir d'une analyse stratégique (concurrence, ajustement, coopération), nous allons montrer en quoi les acteurs « professionnels » favorisent ou au contraire freinent l'articulation, l'interpellation... au Droit commun.

1 De la concurrence... à la coopération

Nous faisons le constat que la mise en place des trois actions étudiées repose sur des professionnels bien identifiés mais a suscité parallèlement l'interaction avec d'autres professionnels dont on se rend compte que l'interdépendance a rendu la coopération indispensable.

En fonction des acteurs impliqués, les stratégies et modes de coopération ne seront pas les mêmes, mais on peut toutefois souligner que le processus organisationnel impliquant la stabilité et la structuration des interactions est à l'œuvre dans chacune des actions.

Toutefois, afin d'analyser de manière approfondie ce processus, nous faisons le choix de nous focaliser sur une des trois actions, tout en ouvrant la réflexion sur les deux autres en conclusion de cette partie.

Lorsque l'on s'intéresse à l'action de proximité de la Mission locale, on comprend que cette action est portée par la structure Mission locale et mise en œuvre par les conseillers emploi formation, cependant, on constate aussi qu'elle ne peut atteindre son objectif qu'avec le concours des éducateurs de prévention.

En effet, lors de l'entretien, la Conseillère évoque le fait que *« de par ma formation et mes expériences précédentes, je n'aurais jamais su aborder les jeunes de cette manière, les laisser venir, ne pas les brusquer. Aller dans le quartier consiste à discuter beaucoup avec les jeunes, certains sont prêts à discuter directement de leur insertion ou de l'emploi, mais il y en a peu. Du coup, on ne peut pas imaginer aller dans la rue sans être accompagné des éducateurs pour au départ se faire connaître et admettre par les jeunes puisque eux connaissent tout le monde, connaissent bien le quartier de par leur travail »*. De plus, un travail préparatoire de la part des éducateurs pour expliquer qu'un conseiller Mission locale viendrait régulièrement avec eux dans le quartier semblait nécessaire au départ.

Or, la coopération ne va pas de soi, on se situe plutôt, comme nous l'avons énoncé en introduction de cette partie, dans un processus d'organisation par lequel sont façonnés les interactions stratégiques d'un certain nombre d'acteurs.

A cet effet, on observe au départ un sentiment de méfiance de la part de l'éducateur interrogé, qui semble même voir un risque de concurrence : *« Dieu sait qu'au début quand on m'a parlé de cette action là, j'ai dit ouh là ! qu'est-ce que c'est que cette histoire, la Mission locale qui veut faire un travail de rue, mais où va-t-on ? J'avais un peu la crainte de dire ils ne savent pas faire, ils ne savent pas rencontrer les jeunes, ils vont plomber tout le travail qu'on est en train de faire. Mais on a même eu une levée de bouclier de notre institution au départ, disant on ne veut pas. Après vous allez être repéré comment, comme éducateur, comme conseiller de la Mission locale, comme quoi ? Ca a été la crainte à la fois de l'institution mais aussi des éducateurs, nous on ne voulait pas être associé à la Mission locale. Pourquoi ? Parce que si on a une image pas forcément positive de la Mission locale, elle peut du coup par mimétisme se répercuter sur nous, et du coup là on n'a plus de relations du tout avec les jeunes en difficultés. »*

On peut également préciser sur ce point que les tentatives qui ont précédé la mise en place de l'action de proximité telle qu'elle existe aujourd'hui avaient échoué principalement en raison du rôle de "rabatteur" de jeunes attribué aux éducateurs, ce qu'ils refusaient de faire bien évidemment.

Parallèlement à ces craintes et à priori qui ont leur raison d'être, la rationalité du comportement des acteurs semble entrer en jeu. En effet, Crozier et Friedberg parle de rationalité limitée pour souligner que la rationalité d'un individu est toujours contextuelle et culturelle mais aussi intéressée au sens où elle correspond à un calcul et à des intérêts. En d'autres termes, la rationalité renvoie à deux dimensions, à la fois à l'histoire personnelle et à la socialisation de la personne qui orientent ses valeurs, ses objectifs, la manière dont elle perçoit les situations etc... et aux contraintes et opportunités du présent, c'est-à-dire à la situation d'interaction dans laquelle elle se trouve.

A cet effet, on note effectivement le développement d'une stratégie de la part de l'éducateur qui amorce un processus de négociation qui lui permet de retirer un intérêt mais surtout de trouver un sens à son implication dans l'action et à l'interaction avec la conseillère de la Mission locale.

Cela part du constat mais surtout du fait que les éducateurs admettent leur difficulté à mobiliser les jeunes dont ils s'occupent pour se rendre à la Mission locale. En effet, l'entretien mené auprès de l'un d'entre eux révèle que dans leur travail quotidien, les éducateurs se confrontent soit à des jeunes qui ont une mauvaise expérience de la Mission locale pour des tas de raisons, soit à des jeunes qui ne veulent même pas en entendre parler en raison des représentations véhiculées par ceux qui n'ont pas trouvé ce qu'ils recherchaient ou imaginaient. En conséquence, beaucoup de jeunes ne vont pas à la Mission locale d'eux-mêmes et les éducateurs se retrouvent bien souvent à devoir les accompagner. Toutefois, la difficulté majeure que pointe le professionnel, c'est qu'ils accompagnent des jeunes qui n'ont pas envie de s'y rendre ou plus souvent encore la crainte de ce qu'ils vont y trouver.

Cette situation semble alors favoriser un repositionnement des éducateurs qui perçoivent dans la rencontre avec une conseillère Mission locale sur le quartier une manière de briser la glace, de faciliter la future rencontre avec le jeune : *« Du coup, quand la ML a eu l'idée de venir partager un temps de travail de rue avec nous, on s'est finalement dit ça peut être un bon espace intermédiaire si..., il y a une condition importante, si on ne traite pas du problème propre du jeune dans le quartier. On a toujours été vigilant là-dessus, moi le premier car*

d'une part, sinon on désavoue les institutions qui sont en place à des endroits en disant vous ne servez à rien, mettez des roulettes derrière votre mur et puis vous vous déplacez en fonction des besoins de la population. D'autre part, c'est très égoïste mais parce que nous on ne veut pas perdre notre place, c'est pour ça aussi qu'on est vigilant sur ça. Demain on peut être étiqueté aussi Mission locale, si on règle tout sur place, pour le coup ça aurait l'effet inverse de ce que ça devrait avoir. »

On peut analyser à travers cet extrait ce que Friedberg appelle un « échange négocié » entre l'éducateur et le conseiller Mission locale qui participe à la structuration du contexte d'action en instaurant les règles du jeu.

Selon l'auteur, les échanges négociés ne sont autres que des relations de pouvoirs. En effet, le pouvoir est une relation de négociation, donc d'échange dans laquelle deux personnes sont engagées. De plus, c'est une relation déséquilibrée et réciproque au sens où, comme nous venons de le voir, pour accepter de faire ce qui lui est demandé, à savoir faire du travail de rue avec le conseiller Mission locale, l'éducateur doit y trouver un intérêt et un sens. Progressivement, la stabilité est garantie par les règles que produit l'échange négocié des participants, c'est à dire dans notre cas le fait notamment de ne pas traiter les problèmes du jeune sur le quartier.

A travers ce discours, on peut ainsi analyser le contexte d'interdépendance stratégique dans lequel les acteurs se situent. D'un côté, l'éducateur recherche auprès de la conseillère Mission locale le moyen de permettre à ces jeunes de visualiser, de reconnaître quelqu'un, ce qui est susceptible de faciliter la démarche du jeune auprès de la mission locale, surtout si cette personne arrive à les nommer. Mais au-delà, c'est certainement ce qui favorisera, selon lui, l'insertion socio-professionnelle des jeunes dont ils s'occupent dans le cadre de la prévention spécialisée. De l'autre, l'approche de la conseillère de la Mission Locale en tant que représentante du monde professionnel de la formation et de l'emploi sur le quartier va être facilitée par l'éducateur qui est en permanence dans la rue.

On note que cet échange négocié qui favorise la stabilisation des interactions et donc la structuration du contexte d'action se poursuit sur plusieurs points :

- le respect des fonctions de chacun : *« chacun a trouvé ses marques, on a pu se mettre d'accord, moi ma limite elle s'arrête là, elle ne va pas au-delà de ça et la tienne elle s'arrête là, chacun va respecter la fonction de l'autre, c'est pour ça que je dis que*

c'est une histoire de personne c'est une histoire de « couple éducatif », il faut s'entendre avec les gens. » Educateur

- la recherche d'un langage commun : *« dans tous les cas on est dans le secret partagé. Par contre au départ, il a fallu trouver un langage commun avec les éducateurs. »* Conseillère Mission locale
- le respect des règles du jeu : *« La conseillère a été honnête parce qu'elle a respecté le contrat qui lui a été donné qui est : on ne traite pas les problèmes des jeunes sur le quartier, on les rencontre et on propose au jeune une rencontre à la Mission locale, étayée par l'éducateur. De mon côté, je leur montre comment on fait le travail de proximité. Mais ce n'est pas ce qu'on fait dedans, c'est comment on va à la rencontre des jeunes, après ce qui s'y passe, ça appartient à chacun, ça appartient à la Mission locale »* Educateur

Ainsi, nous pouvons conclure que c'est sur ces différents éléments que s'est jouée la négociation pour aboutir à une véritable coopération, voire même une force de coalition pour soutenir ensemble l'intérêt de la poursuite de cette action comme nous le verrons ultérieurement.

Comme nous l'avions annoncé en introduction de cette partie, nous avons fait le choix de nous focaliser sur une des trois actions afin d'analyser de manière approfondie le processus organisationnel qui implique la stabilité et la structuration des interactions à l'œuvre dans chaque action collective. Toutefois, quel parallèle peut-on faire avec les deux autres actions ?

Concernant l'action présence-médiation, il est intéressant de noter que les médiateurs en tant que « nouveaux métiers » (point que nous développerons ultérieurement), se sont également confrontés à de nombreuses incompréhensions et certaines réticences mais surtout de la part des habitants à en croire la responsable : *« du point de vue de l'habitant, c'était compliqué parce que en plus, contrairement aux actions de veille technique, le médiateur est quelqu'un qui déambule le soir, donc c'est aussi toute une image, le médiateur qui marche et qui finalement n'a pas spécialement de..., et qui fait rien puisque c'est un peu ces images là aussi, ils sont payés à rien faire, ils tournent et on ne voit jamais ce qu'ils font, ils ne font jamais rien etc..., c'est ce qu'on a entendu de la part des habitants donc il a fallu aussi du temps. »*

En conséquence, la stratégie des acteurs en vue de stabiliser les interactions et structurer le contexte d'action s'est traduite, semble-t-il, par leur présence, le fait de prendre le temps d'être sur les quartiers, qui rendrait ainsi légitime leur intervention auprès des gens : *« on assoie aussi sa légitimité parce que les publics prennent l'habitude de nous voir dans telle montée, à tel moment, donc à partir du moment où l'on est présent sur un quartier de manière régulière, de façon permanente, on peut, on a les moyens, et la légitimité d'intervenir auprès des publics ».*

Par ailleurs, on retrouve également l'interaction avec les éducateurs de prévention mais pas sur le même registre : *« même de la part des médiateurs, les premières années, on entendait, on fait le boulot des éduc et on est moins payé, on entendait ce genre de choses, ça a donc demandé de bien comprendre aussi notre logique d'action par rapport à celle des autres, il faut saisir les frontières de notre intervention. Et cela ça se fait à la fois en interne et avec les autres. »*

A cet effet, M. Bonetti⁵¹ évoque justement à propos des médiateurs de nuit qu'après une phase de découverte et d'apprentissage d'un nouveau métier, ils réclament généralement des conditions de travail « normales ». Mais il précise surtout que les organisations qui les emploient sont soumises à des règles et des modèles qui rendent difficile la gestion de ces situations, et ce d'autant plus que ces organisations gèrent également du personnel de droit commun. C'est effectivement la situation que l'on rencontre dans l'action étudiée puisque l'association employeuse des médiateurs, à savoir l'AGIL, est une branche de l'APASE, association de prévention spécialisée employant majoritairement des éducateurs spécialisés.

Enfin, concernant l'action « Coup de pouce », on a également pu observer certaines incompréhensions et malentendus au départ de la part des enseignantes sur les objectifs de l'action et le public auquel ça s'adressait tel qu'en témoigne cet extrait d'une directrice d'école qui a été confirmé par d'autres : *« En fait avec Fouzia (coordinatrice de l'action) on a eu du mal à se rencontrer, on ne s'est pas bien comprise au départ, donc après on a remis les choses à plat. Moi au début, je n'avais pas bien compris ce qu'était « Coup de pouce », j'avais l'impression que..., à Pont de Claix, il y a beaucoup d'aide et donc j'avais l'impression que c'était une aide de plus, je ne comprenais pas vraiment ce que c'était. Après, il y a eu des problèmes au niveau du local, le partenariat a été difficile à mettre en place mais*

⁵¹ Bonetti M., *Expérimentations et politique de la ville, des démarches foisonnantes sans réelles stratégies de changement*, Cahier du DSU, n° 37, juin 2003.

je pense que maintenant je pense qu'il est établi pour un moment, mais c'est vrai que ça a été une difficulté. »

Une autre enseignante précise qu' « *au début de l'atelier, avant cette histoire de remettre à plat quels enfants on orientait, il y avait beaucoup d'enfants qui avaient des problèmes de comportement qui étaient mis à « Coup de pouce », parce qu'on se disait peut-être que ça va leur faire du bien, alors que maintenant c'est vraiment axé sur le langage. »*

Il convient cependant de préciser qu'on a pu constater, et peut-être contrairement aux autres actions, que les enseignantes ont généralement perçu un intérêt pour elles dans cette action puisque ça venait les épauler dans leur travail mais sans y voir une quelconque concurrence étant donné que l'action s'inscrit en dehors du temps scolaire.

Le processus de structuration et stabilisation des interactions avec les enseignants a quand même eu son importance car l'action ne pouvait exister sans le concours des enseignantes (puisque ce sont elles qui orientent les enfants sur l'atelier), de la même façon que nous l'avons souligné pour les éducateurs de prévention concernant l'action de proximité de la mission locale.

Ainsi, à travers l'évaluation de l'action, nous avons pu noter une nette évolution du mode de coopération entre l'équipe de l'atelier « Coup de pouce » et les enseignants. **Au point qu'aujourd'hui, l'implication des enseignantes semble désormais jouer un rôle majeur dans la légitimité de l'action** vis à vis des parents mais surtout auprès des institutions partenaires : Education Nationale (REP) et ville.

Ainsi, après avoir mis en évidence les stratégies des acteurs qui reposent sur des logiques de concurrence/ coopération en vue de structurer le contexte d'action, il importe désormais d'analyser dans quelle mesure ce processus influe sur la production de liens au Droit commun concernant prioritairement les professionnels.

2 Un (re)positionnement professionnel favorisant l'articulation

Nous avons pu repérer de manière globale que ce processus d'organisation, tel que définit plus haut, est le moyen par lequel se construit une articulation au Droit commun, entendu au sens de complémentarité.

Nous avons effectivement pu observer, à travers les différentes stratégies mises en œuvre par les acteurs impliqués, un changement dans leur positionnement professionnel pour certains ou la construction progressive de leur positionnement pour d'autres, ceci dépendamment de leur statut. Il importe en effet de considérer cet élément car lorsque les professionnels de l'action font parti de la catégorie traditionnelle des travailleurs sociaux, appartenant à une structure de droit commun, tel est le cas des conseillers emploi-formation de la mission locale, ils opèrent un repositionnement professionnel. Alors que pour les deux autres actions, on assiste davantage à la construction d'un positionnement professionnel de la part des acteurs qui s'inscrivent dans de "nouveaux métiers".

Concernant l'action de la Mission locale, ce processus de structuration semble avoir favorisé l'articulation au Droit commun sur deux plans :

D'une part, **en rendant opérationnel le partenariat entre la Mission locale et les éducateurs de prévention** au sens où cette structuration a changé leur façon de fonctionner. De plus, selon l'éducateur le véritable partenariat est une affaire d'individus et non d'institutions : *« Les institutions peuvent le demander, si nous professionnels, on ne s'entend pas et on ne travaille pas dans le même sens, il n'y aura de partenariat que sur le papier »*. Dans leur cas, les multiples « échanges négociés » dont nous avons fait état précédemment semblent avoir permis de définir les compétences des uns et des autres, d'installer la confiance et de faire circuler les informations sans vouloir marcher sur les plates-bandes du voisin, ce qui constitue pour l'éducateur et la conseillère les principaux fondements de ce qu'ils appellent un « véritable partenariat ». Il considèrent de cette manière que même si leurs métiers diffèrent, ils sont égaux et mutualisent leurs moyens en vue d'atteindre un but qui est le même : amener les jeunes vers une insertion socio-professionnelle.

D'autre part, **en développant chez le conseiller Mission locale une meilleure connaissance du milieu environnant du jeune qui le conduit inévitablement à amener ce dernier vers une orientation plus pertinente**. En effet, la conseillère exprime le fait que *« l'action m'a permis de développer d'autres types de relation avec les jeunes, je les connais beaucoup mieux, le fait de les voir en groupe, ils disent autre chose qu'en tête à tête. Et cette meilleure connaissance du jeune et de son environnement permet incontestablement une meilleure orientation »*.

En conclusion, nous pouvons donc avancer l'effectivité de cette articulation qui se jouerait plus globalement à un triple niveau puisque la conseillère et l'éducateur s'accordent à dire que l'action permet à la fois :

- **aux professionnels de mieux travailler ensemble**, en émettant toutefois la réserve que cela tient beaucoup aux personnes en poste. On peut en effet supposer qu'un changement d'individu peut entièrement modifier la qualité du travail en partenariat et remettre en question ce qui semblait acquis.
- ce qui par répercussion semble avoir **un effet bénéfique sur les jeunes**, point que nous nous attacherons à développer dans la partie consacrée au public.
- **aux institutions de se connaître**, ce que nous pouvons cependant affirmer étant donné que nous n'avons pas recueilli le point de vue des responsables des institutions employant les éducateurs de prévention.

Comme nous l'avions souligné l'enjeu des deux autres actions repose davantage sur la construction du positionnement de ses professionnels. De ce fait, nous constatons que le processus de structuration a favorisé l'articulation au Droit commun principalement sur le **registre de la « légitimité professionnelle »**.

Concernant l'action présence-médiation, cette légitimité semble s'inscrire d'une part, dans le **registre du "situationnel"** qui serait un créneau non investi par les services de droit commun mais qui, par contre, ne peut avoir de sens qu'en étant relayé par ceux-ci dont principalement les travailleurs sociaux, les bailleurs et la police Ce qui engendre donc d'autre part, **une dimension de relais**.

Sur le registre du "situationnel", il est intéressant de faire référence au rapport Brévart-Picard qui souligne en effet qu'hormis le fait de travailler la nuit, deux principes spécifient l'intervention des correspondants de nuit par rapport à l'intervention traditionnelle des institutions : « une présence en "temps réel" et la disponibilité pour une réponse immédiate. »

En effet, on peut noter que le champ d'intervention des médiateurs s'est structuré autour d'une fonction de présence et d'écoute au cœur du quartier, c'est donc un travail de rue, de terrain mais qui selon la responsable ne vient pas en concurrence avec les autres professionnels et notamment les éducateurs spécialisés : « *on voit bien quand on échange avec les éducateurs spécialisés qui font aussi un travail de rue que les objectifs sont*

complètement différents. Les médiateurs interviennent sur du situationnel qui a son importance puisque l'éducateur lui sera sur un travail éducatif, un accompagnement sur le long terme. Etre dans du situationnel, donne aussi une dimension différente à la fonction sociale, à la pratique sociale, mais d'où aussi l'importance du travail de relais. »

Concernant cette dimension de relais, à titre d'exemple, sur la question technique, les médiateurs ne font qu'alerter et renvoient la responsabilité aux bailleurs qui se doivent de gérer leur patrimoine. Par contre cette fonction de relais concourt à améliorer la réactivité du traitement des dysfonctionnements sur le quartier. Il en est de même sur les questions sociales, dans le cadre de conflits conjugaux ou de voisinage par exemple, les médiateurs amènent les éléments pour une meilleure compréhension et évaluation du problème ou de la situation avec éventuellement une intervention en amont par l'équipe.

Le rapport Brévant-Picart vient conforter ce constat en mentionnant qu'une des conditions de la réussite de l'intervention des correspondants de nuit réside dans leur capacité à rechercher une complémentarité par rapport aux services traditionnels et à interpellier les pratiques institutionnelles. En retour, les services classiques doivent adapter leurs réponses en tirant parti des informations et des éléments de diagnostic social ainsi recueillis.

Cette complémentarité transparait dans la position des médiateurs qui consiste à « *amener des réponses, amener un maximum d'informations pour que le travail se fasse, alors pas directement parce qu'on n'a pas les compétences, on n'a pas la formation d'un travailleur social ou d'un bailleur ou d'une CESF mais par contre qu'on puisse connaître l'ensemble de ces métiers et pouvoir **orienter vers le service compétent**, ça c'est le boulot de ces nouveaux métiers.* » (Responsable)

De plus, c'est notamment dans cette perspective qu'a été fait le choix de démarrer l'action à 17H. Cela a fait l'objet d'une réflexion par les différents partenaires qui ont conclu que 17 H permettait à l'équipe de médiation d'être en lien avec les partenaires de journée. On perçoit ainsi combien la question du relais est indispensable puisque quand certains terminent, d'autres commencent, donc il y a tout un créneau horaire qu'il est important d'investir pour un nouveau service de ce type là. De plus, nous pouvons préciser que le choix de terminer à 1H s'inscrit dans l'idée qu'au-delà, l'association considérerait que les problèmes qui surviennent ne relèvent pas de la médiation mais de problèmes beaucoup plus graves où ce ne sont pas des médiateurs sociaux qui peuvent être compétents à ce niveau là.

Par ailleurs, en insistant sur le souci d'être dans la complémentarité et non pas dans la substitution, on ne peut toutefois omettre d'interroger **où se situe la limite de leur champ de compétence légitime**. Ceci d'autant plus lorsqu'on a constaté précédemment que dans le cadre de leur travail de médiation, on compte sur eux pour repérer des problèmes, les analyser ou au moins fournir les éléments nécessaires de leur compréhension⁵². On comprend aussi que cette limite dépend de là où l'on se place. En effet, nous avons pu repérer une contradiction entre le discours de la responsable et celui de la chef de projet qui soutient par exemple que les médiateurs font une partie du boulot des bailleurs et on peut même s'interroger s'il ne s'agit pas en l'occurrence du « sale boulot ».

On perçoit ainsi l'importance, dans une telle action, d'**un travail sur le positionnement du professionnel sur le terrain** de façon à ce qu'il n'y ait pas de confusion entre les interventions des uns et des autres. Ce travail se fait avant tout en interne sur la compréhension, la question des limites et du cadre d'intervention mais aussi à travers une réflexion sur un référentiel métier. On peut donc conclure qu'un travail est engagé mais qu'un écart semble persister entre la volonté et la réalité.

On note toutefois que depuis quelque temps, se sont mis en place un partenariat et une coordination plus serrés avec le service « prévention - vie des quartiers » de la ville via les médiateurs de jour. C'est un travail qui leur permet d'abord d'échanger sur les indicateurs que chacun peut avoir, les publics côtoyés, mais aussi pouvoir se mettre en alerte les uns les autres par rapport à ce qui peut être ressenti sur le quartier. L'objectif étant pour l'avenir de travailler sur l'échange de pratiques, sur la question de la médiation globale car même s'ils ont des créneaux horaires différents, il y a quelque chose de l'ordre d'un référentiel commun. Mais il apparaît que cela n'était pas envisageable auparavant car la priorité était bien d'asseoir et de légitimer le travail de chacun comme nous l'avons montré.

En ce qui concerne l'action « Coup de pouce », il semble que la « légitimité professionnelle » de la coordinatrice se soit acquise davantage à travers son rôle de médiation que les enseignantes lui attribuent plutôt que dans le travail fait avec les enfants autour du langage. En effet, nous avons pu constater que les enseignantes ont une méconnaissance du contenu concret de l'atelier ou plutôt une connaissance partielle à travers ce que leur racontent les

⁵² Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions » in *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUF, 2005, p 218

enfants et les animateurs de l'atelier. Bien que l'équipe d'animation ait réitéré les invitations pour que les enseignantes viennent assister aux ateliers, elles sont restées sans succès, cela étant expliqué par le jour où se déroule l'atelier, à savoir le mercredi matin.

A cet effet, nous avons pu noter qu'une enseignante regrette que l'atelier soit autant détaché de l'école, elle a le sentiment d'orienter les enfants sans savoir réellement ce qui s'y passe. Elle déplore le fait qu'il n'y ait pas réellement de lien, de suivi en dehors des temps de bilan. Selon elle, inscrire l'atelier « Coup de pouce » sur le temps scolaire favoriserait un suivi plus régulier et une plus grande proximité entre l'équipe d'animation et les enseignantes : *« je pense que ça aiderait que ça se passe sur le temps scolaire, parce que du coup on est là, on se voit tout de suite sur le vif, et puis, les choses se font plus facilement »*. Elle précise que cela n'implique pas forcément que l'atelier dépende de l'Education Nationale mais cela soulève toutefois son inscription dans le droit commun.

Par ailleurs, l'articulation, donc la complémentarité entre les enseignantes et les animateurs semble se jouer principalement dans le fait que ces derniers peuvent se permettre de faire des choses, notamment un travail souple et adapté en permanence aux besoins des enfants, que les enseignantes ne pourraient en raison de la contrainte du cadre scolaire : *« c'est un positionnement plus neutre, ce n'est pas l'école. Parce que nous à l'école, on a des contraintes d'apprentissage, on est obligé d'évaluer les compétences, on a des évaluations à faire, à produire, on a des comptes à rendre par rapport aux apprentissages. « Coup de pouce » n'est pas du tout, du fait d'être extérieur à l'Education Nationale, dans ce schéma là, donc ça libère les animateurs de beaucoup de choses, de pression et de prendre du temps avec les enfants. »* On perçoit donc à quel point les enseignantes semblent particulièrement apprécier cette souplesse de fonctionnement dont peut se permettre l'atelier à la différence de l'école. On peut toutefois s'interroger sur cette absence de souplesse en école maternelle, qu'en est-il dès lors en primaire et au collège ?

Au regard des trois actions étudiées, on constate ainsi que la complémentarité est recherchée par l'ensemble des acteurs qui mènent les actions car on s'est rendu compte qu'elle conditionne en partie l'existence même de celles-ci. De plus, cela semble s'expliquer également par le cadre de travail favorable que l'articulation au droit commun peut offrir. En effet, nous avons observé cela principalement en terme de reconnaissance et de légitimité mais aussi de mutualisation de compétences et savoir-faire.

Au-delà de cette complémentarité entre les différents acteurs, nous avons souhaité voir si leur lien au services et professionnels de Droit commun se traduisait par une interpellation, au sens de production de changement, notamment dans les pratiques.

II. Différents modes d'interpellation

Nous avons pu identifier différentes façons d'interpeller le droit commun selon le type d'action et son objet. En effet, pour l'action de proximité de la Mission locale, nous allons montrer en quoi l'interpellation semble se faire par la démarche qui consistait à « aller vers » les jeunes, ce qui implique de sortir du cadre habituel de la Mission locale. Concernant l'action présence médiation l'interpellation semble plutôt passer par la construction d'une nouvelle fonction sociale qui doit ainsi trouver une place dans le paysage des pratiques sociales. Enfin, pour l'action Coup de pouce l'interpellation semble se jouer au niveau d'une prise en compte plus globale d'un besoin spécifique qui prend de plus en plus d'ampleur.

En raison de ces différences, nous avons fait le choix d'analyser chaque action indépendamment l'une de l'autre afin de saisir au mieux leur logique d'interpellation, chacune d'elles faisant ainsi l'objet des trois parties qui suivent.

1 Par la démarche « aller vers »

L'action de proximité de la mission locale se caractérise avant tout par sa démarche qui consiste à aller au devant des jeunes dans les quartiers et qui a été jugé innovante comme nous l'avons montré précédemment. Nous allons donc analyser dans un premier temps sur quoi repose plus précisément cette démarche qui, nous le verrons, a demandé certaines adaptations et arrangements à la fois des professionnels de terrain et de l'institution. Puis, nous interrogerons dans quelle mesure les revendications de la conseillère pour faire reconnaître ce "mode de faire" comme une compétence spécifique au sein de l'institution contribuent à interpeller le droit commun.

1.1 L'origine de la volonté de "faire autrement"

Il faut tout d'abord rapprocher la mise en place de cette action des permanences délocalisées de la Mission locale, tel qu'il y en a dans certains quartiers de l'agglomération grenobloise. De plus, l'émergence de l'action s'inscrit dans un contexte où la dimension de « proximité » était omniprésente : *« il y a deux ou trois ans on ne parlait que de ça, il y avait des animateurs de proximité, des éducateurs de proximité, il y avait les veilleurs de nuit de proximité, tout était de proximité, du coup c'était une mode mais par contre ils se sont faits prendre à leur propre jeu, ils ont emboîté la mode mais ils ne pensaient pas que ça aurait autant de répercussions positives. »* (Educateur)

L'effet positif de l'action ne tient effectivement pas simplement à la proximité mais également à la démarche. En effet, l'éducateur de prévention et la conseillère Mission locale s'accordent à dire que les permanences délocalisées ne font que déplacer le problème car ce n'est pas parce qu'on déplace le lieu qu'on est plus proche et que ça va mieux fonctionner. Selon eux, si on maintient le côté institutionnel, la barrière, les représentations, le fond reste le même, les jeunes ont du mal à pousser les portes. Dans le cadre de l'action de la Mission locale deux permanences sont toutefois prévues mais au regard de la position des professionnels de terrain, ils n'en font pas réellement usage : *« sur un quartier de Fontaine et de Seyssinet, il y a normalement une permanence dans une salle municipale mais en fait je vois les jeunes dans le jardin et pas dans le local, j'ai la clef mais je n'ouvre pas. De même pour Seyssinet, je les vois dehors sur le parking qui est un lieu neutre, voire même pour certains qui est « leur » territoire ».* (Conseillère Mission locale)

Par ailleurs, l'éducateur souligne un effet pervers important concernant ces permanences délocalisées et plus largement tous les services de proximité qu'il a pu observer sur le quartier de la Ville neuve : *« on a fait des services de proximité partout et puis du coup les jeunes quand ils sortent de Villeneuve, ils sont perdus ».*

De ce fait, nous pouvons dire que **l'action de proximité s'est inspirée de ces permanences délocalisées tout en s'en détachant** afin de développer une démarche un peu différente. Selon l'éducateur impliqué dans l'action en tant que partenaire, **la mission locale a plutôt perçu la façon de faire de la prévention spécialisée et s'en ai saisi** : *« à mon sens ils se sont dit : est-ce que ça peut marcher si on va faire des actions de proximité dans le quartier, c'est-à-dire essayer de solliciter des jeunes par l'intermédiaire du travail de rue pour les accompagner à la mission locale ? »*

La démarche qui sous-tend l'action est bien d' « aller vers » les jeunes, aller à leur rencontre sur le quartier et pour cela **la conseillère emploi-formation a du expérimenter une nouvelle façon de concevoir son métier**, à savoir notamment **exercer "hors les murs"** et développer de nouveaux modes de faire ou du moins **un mode de faire "autrement"** que celui habituel. Ainsi, la conseillère explique qu' « *il s'agit d'aller se balader, patrouiller disent certains jeunes en riant, sans a priori, sans idée préconçue. On trouvera les sujets des discussions au gré des rencontres. Quand on voit un groupe, on s'approche. Après les salutations d'usage, très importantes, signe de reconnaissance mutuelle, la conversation démarre, sur la pluie, le beau temps, les activités diverses et variées. Patiemment j'attends en fait qu'ils expriment leur envie de se former ou de travailler. Surtout il ne faut pas les brusquer, il faut les laisser venir. Mais avant d'arriver à aborder ces sujets, il peut couler beaucoup d'eau sous les ponts !* »

De son côté, l'éducateur insiste sur la dimension temporelle de cette action qui n'a effectivement de sens que sur le long terme. Les acteurs de terrain s'inscrivent dans un travail de longue haleine qui n'est cependant pas toujours pris en compte au niveau institutionnel et notamment en terme d'évaluation de l'action : « *combien de patrouille, je reprends le terme de ces jeunes là, faudra t-il faire pour qu'à un moment donné le jeune se décolle de son mur, rien que ça, et prenne le temps de discuter avec le conseiller Mission locale, on est même pas dans l'idée d'aller à la Mission locale, on est dans l'idée de discuter avec le conseiller Mission local.* »

1.2 "Faire autrement" : des adaptations nécessaires

Par ailleurs, afin de pouvoir mettre en œuvre cette démarche, c'est-à-dire rencontrer les jeunes sur le quartier, il a fallu au-delà engager certaines adaptations principalement concernant les horaires. En effet, « *une institution ouvre à 8H, ferme à midi, reprend à 14H et ferme à 17H, si tu veux faire ça dans des actions de proximité c'est foutu, ça ne marche pas* ».

La conseillère explique alors qu'elle a décalé ses horaires, en y allant en fin d'après midi jusqu'à 18 h - 18h30 et parfois au-delà car elle insiste également sur le fait qu' « *il est inutile d'y aller le matin ou en début d'après-midi si on veut rencontrer les jeunes !* »

Cependant, cela n'a pas toujours été l'avis de la direction qui défend l'idée que les horaires de l'action doivent rentrer dans le cadre du droit commun. Face à cette position, la conseillère a **du négocier avec la direction pour l'aménagement d'horaires qui lui semblent adaptées à**

l'action. De ce fait, la conseillère qui se situe déjà "hors mur" comme nous l'avons montré précédemment, se positionne également "**hors cadre horaire**" de la mission locale.

A cet effet, il est intéressant de noter que l'éducateur de prévention a souhaité arrêter l'action sur un autre quartier car la conseillère Mission locale ne souhaitait pas décaler ses horaires. L'action qui était menée le mercredi après-midi ne fonctionnait pas. Cela soulève donc la question de comment aller jusqu'au bout d'une démarche différente dans tout ce que ça implique comme changements à la fois dans l'organisation de la structure mais aussi dans la façon de fonctionner du professionnel. Concernant ce dernier point, on peut même se demander si ces changements n'impliquent pas une part d'investissement personnel, voir de militantisme de la part du conseiller Mission locale.

1.3 "Faire autrement" : comment le faire reconnaître et valider au sein de l'institution ?

Pour les différentes raisons que nous venons d'évoquer, la conseillère Mission locale interrogée considère qu'elle occupe un poste particulier d'autant plus qu'il n'existe pas ailleurs et **revendique à cet effet une compétence spécifique** : *« c'est une compétence spécifique car je considère que tout le monde ne peut pas le faire. »* Cette spécificité semble donc se jouer à un double niveau :

- d'une part, dans le mode de faire puisque « aller vers » les jeunes demande un savoir faire particulier que n'importe quel conseiller n'est pas à même d'acquérir selon elle,
- d'autre part, dans l'adaptation des horaires, ce qui n'est pas possible pour certains notamment ceux qui ont une charge de famille, ou qui n'est pas envisageable pour d'autres en raison de la contrainte que cela représente.

C'est donc sur cette double spécificité que la conseillère revendique une compétence particulière qu'elle souhaite voir reconnue par sa structure d'appartenance.

Or, *« La directrice ne veut pas l'intégrer dans la grille de compétence car selon elle n'importe quel conseiller est en mesure de le faire. En conséquence, cette compétence n'est pas reconnue par la Mission locale. »* (Conseillère).

Il nous semble ainsi que dans la confrontation de ces deux positions, se pose l'enjeu de la place de cette action spécifique et de la reconnaissance du professionnel qui la mène au regard de la structure de droit commun qu'est la mission locale.

On constate en effet que d'un côté, le professionnel de terrain cherche à ce que cette action soit intégrée à la mission locale mais tout en lui reconnaissant sa spécificité, ce qui correspond pour nous à une forme d'interpellation du droit commun qui serait de cette manière dans l'obligation de tenir compte des changements produits par l'action et la pratique du professionnel en place. De l'autre, la direction cherche également à intégrer cette action au droit commun mais en rejetant ce qui ne rentre pas dans le cadre de celui-ci. Toutefois, on peut s'interroger dans quelle mesure une action spécifique garde toute sa pertinence en étant formatée lors de son passage dans le droit commun. Ce questionnement fera l'objet du troisième chapitre de cette partie.

Par ailleurs, l'éducateur souligne que *« le fait d'avoir rencontré un conseiller Mission locale par l'intermédiaire du travail de rue m'a permis d'en rencontrer d'autres que je n'aurais peut être pas rencontré ou du moins pas de la même manière. Je pense que cet aspect là est positif quand même, après encore une fois c'est une histoire de personne. »* Dès lors, ne peut-on pas considérer que l'action semble avoir en partie interpellé certains conseillers emploi-formation dans leur façon de fonctionner avec les partenaires extérieurs de la prévention spécialisée ?

On ne peut cependant conclure à une réelle interpellation dans le sens où le processus de changement induit par l'action spécifique au sein de la Mission locale n'a pas aboutie à la reconnaissance d'une nouvelle compétence correspondant au mode de faire différent.

2 Par la construction d'une nouvelle fonction sociale

Cette partie a pour objectif d'analyser qu'est-ce qui se joue en terme d'interpellation cette fois au niveau de l'action présence-médiation.

Comme nous l'avons brièvement évoqué auparavant, les médiateurs font partie de ce que l'on appelle les "nouveaux métiers", appelés parfois "petits métiers du social" qui ont émergé avec la "nouvelle question sociale"⁵³. Nous avons insisté précédemment sur l'enjeu de ces « nouveaux métiers » qui consiste à asseoir une légitimité professionnelle, pouvoir se faire

⁵³ Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions », op.cit., p.215

reconnaître en tant que nouveau partenaire, et rendre visible leur action par rapport celle des autres.

Nous allons désormais essayer de comprendre comment s'est construite cette « nouvelle fonction sociale », et interroger dans quelle mesure les médiateurs sont toujours assignés à une fonction ou si au contraire on leur reconnaît un métier. Comme le souligne D. Glasman, « alors que les fonctions et les tâches accomplies sont jugées indispensables, ces "nouveaux métiers" sont loin de toujours donner naissance à de « vrais » métiers ; ils demeurent en général dans l'incertain, le flou, le provisoire. Passer de "fonction" à "métier" est bien un enjeu. »⁵⁴ Enjeu que nous situons justement au cœur de la production de lien au Droit commun.

En s'intéressant plus précisément à l'action étudiée, nous avons pu identifier différents éléments qui participent à cette construction d'une nouvelle fonction sociale et à l'« inscription institutionnelle » du métier de médiateur.

2.1 A la base une logique d'insertion socio-professionnelle

Tout d'abord, ce qui sous-tend la mise en place de ces « petits métiers » du social c'est souvent une logique d'insertion socioprofessionnelle. En effet, une partie des médiateurs de l'action a été embauchée en tant qu'adulte-relais et une autre comme emploi-jeunes, ce qui dans les deux cas relèvent de ce que l'on appelle des contrats-aidés.

A cet effet, il semble intéressant de faire un lien avec l'enquête de l'Ifop⁵⁵ sur les emplois de médiation sociale qui nous permet de replacer l'action étudiée dans une analyse plus globale. En effet, l'enquête met en évidence que les statuts des emplois de la médiation sociale se caractérisent par un poids prépondérant d'emplois aidés avec notamment une majorité d'adultes-relais à hauteur de 39 % et 26 % d'emplois-jeune. Le reste étant constitué de CDI et CDD de droit commun, de fonctionnaires territoriaux et autres contrats aidés (CEC, CES, CIVIS...). Par contre, l'enquête révèle aussi que parmi les différents types d'emplois de la médiation sociale qu'elle s'attache à distinguer, « les correspondants de nuit constituent la catégorie d'emplois comptant la part la plus élevée de CDI de droit commun (22% avec également 6 % de CDD de droit commun et 8 % de fonctionnaires territoriaux). » Ce n'est pourtant pas le cas de l'action présence-médiation. Cette information nous semble donc

⁵⁴ Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions », op.cit., p. 216

⁵⁵ Ifop, Enquête sur les emplois de médiation sociale, Synthèse effectuée pour la Délégation Interministérielle à la Ville, juin 2005.

d'autant plus pertinente à interroger au regard de la question de la pérennisation de l'action étudiée, aspect que nous soulèverons en dernière partie de ce mémoire.

Pour revenir aux médiateurs de l'action retenue, l'association a donc procédé à l'embauche de personnes éligibles à ces contrats spécifiques, donc qui généralement sont éloignées de l'emploi, ayant souvent très peu de qualifications, de diplômes, et une expérience assez faible. Parallèlement, un autre critère d'embauche est souvent associé à ces « nouveaux métiers » : *« au départ trois personnes sur quatre étaient issues des quartiers où l'on travaillait, donc ça aussi c'était un long débat, à l'époque c'était une demande de la ville dans une certaine mesure d'embaucher des gens des quartiers. »* (Responsable AGIL). On comprend ainsi que ce critère correspond à la proximité avec le public, à savoir la connaissance, la familiarité, voire l'appartenance aux mêmes groupes en étant ainsi crédité d'une capacité à mobiliser les « savoirs du proche »⁵⁶.

2.2 Une attention particulière portée aux questions d'encadrement et de formation

Cette dimension insertion professionnelle implique par ailleurs de porter une attention particulière aux questions d'encadrement et de formation ainsi que de mettre en place les moyens et outils nécessaires à la professionnalisation des agents.

En premier lieu, selon la responsable, lorsqu'on met en place des nouveaux métiers **on ne peut pas faire l'économie de postes d'encadrement**. En effet, lorsqu'on regarde le coût de l'action présentée, une part importante est consacrée à la question de l'encadrement. *« La création du poste de chef d'équipe tient au fait qu'on a eu à gérer des difficultés assez importantes et on n'avait pas les moyens d'y répondre, donc c'était important que sur le terrain une personne soit présente, à l'écoute, soutienne ces publics là, gère aussi les difficultés pour qu'on puisse ajuster une réponse la plus adaptée possible et améliorer de ce fait la qualité du service rendu aux habitants. »* Nous montrerons par la suite en quoi le recrutement d'un encadrant vient également répondre à l'augmentation des exigences qu'induit la pérennisation de l'action.

⁵⁶ Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions », op.cit., p. 217

En second lieu, il s'agit effectivement bien d'amener les médiateurs vers une professionnalisation et pour cela l'employeur se doit de **prévoir des outils** nécessaires à celle-ci. Nous avons pu en identifier deux principaux.

D'une part, il s'agit de **la mise en place d'analyse de pratique**, de supervisions par un psychoclinicien qui accompagne aussi d'autres équipes de médiateurs, ce qui lui permet de faire le lien entre différents services, et mettre ainsi en place des journées d'échange et de débat sur leur pratique. A cet effet, D. Glasman⁵⁷ souligne que pour tous ces nouveaux métiers encore mal assurés sur le plan identitaire, ces temps de regroupement sont d'abord des temps de formation ayant pour but de doter les agents de références communes, d'éléments de corps de savoir partagés mais aussi des moments de reconnaissance mutuelle, de prise de conscience d'agents accomplissant les mêmes fonctions, jouant un rôle comparable. Mais il souligne cependant que l'on n'est pas dans la constitution de groupes permettant de parler de professions.

D'autre part, l'autre outil contribuant à la professionnalisation des agents semble être **l'élaboration d'un référentiel métier**. En effet, la construction de celui-ci par l'association semble avoir permis de surmonter certains obstacles au processus de légitimation et de reconnaissance de la fonction de médiateur. Nous allons expliciter deux de ces obstacles dont l'un réside dans la difficulté d'évaluer la médiation et l'autre dans le fait que la fonction des médiateurs va bien au-delà d'une simple médiation qui par principe se veut éphémère.

Selon la responsable, contrairement aux métiers de veille technique où la question de l'évaluation est beaucoup plus facile, c'est-à-dire que la plus-value apportée sur les quartiers est plus visible, à l'inverse il est compliqué d'évaluer la médiation, ce qu'elle apporte sur le terrain, étant donné que l'on se situe principalement sur du qualitatif. La chef de projet insiste également sur ce point : *« l'action a un impact difficilement mesurable parce que comme dans toute activité sociale et préventive, on ne sait pas ce qu'on a empêché »*. C'est donc en partie pour surmonter cette difficulté que l'association a fait le choix de s'armer en travaillant sur la question d'un référentiel : quelle était la posture, l'attitude, les compétences requises pour être médiateur ? *« On part sur l'idée qu'être médiateur, médiateur social demande effectivement des savoirs particuliers en terme d'adaptation, de travail en partenariat, en terme de négociation. »* Ce qui par ailleurs les a conduit dans une évolution du métier,

⁵⁷ Ibidem., p 216

notamment au niveau du recrutement où certains critères un peu particuliers ont été rajoutés par rapport au départ.

En parallèle, la responsable souligne également que « *la médiation en elle-même se veut éphémère, la logique c'est bien qu'à un moment donné les deux parties s'entendent et n'ai plus besoin ni recours à cette forme d'intervention spécifique. Donc c'est là qu'il y a vraiment un travail sur le référentiel métier puisque effectivement la médiation est une partie du métier mais ne doit pas se suffire à elle-même, c'est-à-dire que derrière il y a des compétences un peu nouvelles sur les questions de relais, d'information, d'orientation, qui sont importantes au niveau du contenu du poste, ce n'est pas que de la médiation, même si aujourd'hui c'est beaucoup plus simple d'appeler médiateurs sociaux mais on est plus sur des métiers un peu d'aide et de soutien à la personne, d'orientation.* » C'est donc à travers l'élaboration du référentiel métier que ces savoirs-faire ont pu être intégrés à la fonction de médiateurs.

En dernier lieu, c'est-à-dire **la professionnalisation par le biais de la formation**, il semblerait que les médiateurs se situent soit dans un processus de validation des acquis soit dans une reprise de formation. On note effectivement que deux des médiateurs ont été orientés vers une démarche de validation des acquis, l'un d'entre eux a obtenu un CAP de prévention-médiation sociale il y a deux ans environ et l'autre devrait présenter le même diplôme l'année prochaine. Le troisième médiateur, qui est rentré l'année dernière en Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) est une personne qui n'était pas du tout dans le milieu social jusque là et qui est plutôt demandeur de formation courte sur la question de compréhension des phénomènes sociaux. Enfin, concernant le chef d'équipe, il est titulaire du DUT gestion urbaine qu'il a obtenu cette année.

La responsable souligne ainsi que tout l'intérêt de la professionnalisation est de pouvoir équiper au mieux ces personnes pour qu'elles puissent valider leur expérience en tant que médiateurs, au sein de l'association si le service se pérennise ou ailleurs avec une expérience solide et intéressante. C'est donc pouvoir accompagner ces médiateurs, ces salariés du mieux possible vers d'autres métiers, d'autres perspectives professionnelles.

2.3 Une évolution des exigences attendues vis-à-vis des médiateurs

Tous ces éléments que nous avons tenté de mettre en évidence précédemment ont contribué à **une certaine évolution de l'action qui, de fait, modifie les exigences**. La responsable évoque à cet effet que *« l'exigence n'est pas annoncée en tant que telle mais on se rend compte effectivement pour qu'un service puisse acquérir une forme de légitimité, il faut que les personnes tiennent la route, c'est aussi simple que ça. C'est vrai que l'insertion sociale et professionnelle demande du temps, des moyens particuliers, on a eu à gérer d'importantes difficultés en terme de gestion du personnel qui nous ont amené à licencier deux personnes quand même. Aujourd'hui on cherche à inscrire un nouveau métier, une nouvelle fonction sociale. Donc effectivement, on sort un petit peu de ces dispositifs d'intervention lourde à la personne »*.

Elle explique qu'en 5 ans, l'association est passée de médiateurs relevant de l'insertion sociale à des personnes qui sont plutôt en situation d'insertion professionnelle. Cela signifie qu'aujourd'hui, l'association emploie des médiateurs qui à un moment donné ont eu un aléa en terme de recherche ou d'accès à l'emploi mais qui ont déjà une expérience, une maturité professionnelle. En outre, elle précise que depuis quelque temps l'association revient sur le fait d'embaucher des personnes du quartier et cela traduit selon elle une logique d'évolution du métier : *« aujourd'hui plus qu'une personne, même pas, plus personne n'habite le quartier où on intervient, tous habitent..., ou ne sont pas Pontois. Donc là aussi il y a eu une évolution, j'ai envie de dire indispensable, enfin logique on va dire de ces métiers là. »*

Ainsi, on constate que ce processus d'évolution s'inscrit en réponse au fait qu'aujourd'hui, on attend d'eux une certaine qualité de service qui implique un autre registre en terme de gestion du personnel.

2.4 Un ensemble de facteurs contribuant à une forme d'interpellation

On constate qu'en six années, cet ensemble de facteurs que nous avons tenté d'analyser dans les parties précédentes a contribué à **la construction d'une identité professionnelle**. On peut effectivement affirmer que tout le travail autour d'un référentiel métier, l'embauche d'un chef d'équipe mais aussi l'évolution des critères de recrutement ont participé à l'ancrage de cette nouvelle fonction sociale en la légitimant et la reconnaissant. Peut-on pour autant parler de métier de médiateur ? Il semble que le processus soit en cours mais pas encore atteint. En

effet, un chargé de mission de la Métro rappelle qu' « *en 15 ans, tout un tas de métiers ont émergé, notamment dans le champ de la médiation / animation mais ils restent flous car ils ne sont pas dans un cadre précis du droit commun.* »

Il semble que l'on est encore sur une pratique qui n'est pas complètement formalisée. Toutefois, il nous paraît important de souligner le rôle des diplômés, comme celui obtenu par le chef d'équipe, dans l'élaboration de ce processus. En effet, en regardant la plaquette de présentation de cette formation, il est indiqué qu'elle « s'inscrit dans un souci de professionnalisation de ces nouveaux acteurs en misant sur l'acquisition de savoirs et de savoir-faire incontournables pour l'exercice de ces nouvelles fonctions. »

Parallèlement, on perçoit une forme d'interpellation entendue au sens de production de changement dans le fait que **l'inscription locale des médiateurs de nuit a abouti à une modification de l'intervention de certains partenaires :**

- Des bailleurs : dans le sens d'une prise en compte dans un laps de temps plus court des petites dégradations signalées par les médiateurs.
- Des éducateurs de prévention : car la mise en place de rencontres avec les médiateurs les amènent à tenir compte davantage de leurs observations et analyses des situations dans le cadre de leurs interventions...

Finalement, nous percevons également **une certaine interpellation au sein même de la structure qui embauche les médiateurs.** En effet, l'AGIL regroupe des métiers où la dimension transversale est présente et de cette manière introduit de nouvelles compétences au sein de l'APASE qui rassemble principalement des éducateurs spécialisés, ce qui permet selon la responsable une approche pluridisciplinaire des territoires et des publics. Sur le terrain, il y a effectivement une organisation qui est propre au service mais institutionnellement parlant il y a aussi des moments de réflexion, des temps de débats et d'échanges sur les pratiques des uns et des autres, salariés de l'APASE et de l'AGIL. Par ailleurs, cela a également obligé le personnel administratif à s'adapter à ces nouveaux métiers : « *Par exemple une des comptables, ça fait 15 ans je crois qu'elle travaille à l'APASE, c'est aussi du nouveau qu'on a introduit dans sa façon de gérer car les réalités financières et comptables des actions contrat de ville sont complètement différentes.* ». On perçoit donc à travers ces exemples comment l'association a en partie modifié son fonctionnement avec l'arrivée de ces nouveaux métiers.

On peut donc conclure à une relative interpellation puisque les médiateurs ont acquis une certaine légitimité et reconnaissance de la fonction qu'ils assument, sans que celle-ci soit toutefois intégrée au Droit commun (ville ou bailleurs par exemple). Mais cette interpellation au sens de production de changement semble surtout se jouer jusqu'à présent chez les partenaires de Droit commun et au sein même de la structure élargie dont dépend l'AGIL et qui relève du travail social traditionnel.

3 Par l'accentuation d'un besoin spécifique

Dans cette dernière partie nous allons nous intéresser à l'action « coup de pouce » et montrer en quoi il n'y a jamais eu de réelle interpellation sur la question du langage bien que celle-ci semble prendre de plus en plus d'ampleur.

3.1 Une réponse spécifique apportée à un besoin non couvert

Dans le cadre de certaines de ses missions, à savoir la co-animation avec une psychomotricienne d'un atelier d'éveil en centre social et de l'interprétariat en Protection Maternelle et Infantile, une animatrice de l'ADATE a fait le constat de difficulté de langage chez un certain nombre d'enfants scolarisés en maternelle.

Après concertation avec les enseignantes sur leur perception du constat et si elles confirmaient ce besoin, le projet d'un atelier langage a ensuite été élaboré en lien avec le CCAS, chargé du suivi de la convention ville/ ADATE et le service éducation de la ville.

Lors de l'évaluation de cette action, les enseignantes ont souligné le fait qu'elles ont peu de primo-arrivants mais par contre chaque année elles ont de nombreux enfants qui ne parlent pas français en arrivant à l'école. Et selon elles, le principe du « bain de langage » favorable à l'apprentissage de la langue française n'est pas toujours suffisant.

En effet, l'une des enseignantes exprime sur ce point les propos suivants : *« j'ai des deux ans qui arrivent et qui ne parlent pas français, j'ai même des trois ans, et quand ils arrivent à l'âge de cinq ans ce sont quand même des enfants qui restent en difficulté par rapport à ces problèmes de compréhension de la langue. Alors, ils savent dire des choses, ils savent s'exprimer mais sur des choses très matérielles : ils veulent aller aux toilettes, ils veulent*

manger, boire..., mais leur demander de s'exprimer, d'émettre une idée, sincèrement c'est difficile ». En conséquence, d'après les enseignantes, l'atelier « Coup de pouce » répond précisément à ce besoin et ce profil d'enfants.

3.2 Une faible interpellation des services de droit commun...

Il est intéressant de constater que l'atelier « coup de pouce » pointe depuis de nombreuses années une difficulté de langage que rencontrent certains enfants issus de milieu populaire. Mais celle-ci ne semble jamais avoir été réellement prise en compte plus globalement par les services de Droit commun dans une perspective de prévention scolaire précoce.

En effet, une directrice d'école évoque le fait que la poursuite de l'atelier a été remise en cause à plusieurs reprises alors que les enseignantes affirment l'importance d'une telle action et revendiquent même depuis plusieurs années une augmentation des capacités d'accueil de l'atelier. On a pu constater lors de notre stage et à travers leurs discours que les directrices d'école maternelle ont toujours soutenu l'intérêt de cet atelier lorsque la poursuite de celui-ci était discutée lors des conseils REP : *« on a essayé d'appuyer pour que « Coup de pouce » continu mais on sent quand même qu'il y a des doutes Education Nationale sur l'utilité de « Coup de pouce ». L'objectif était de récupérer de l'argent pour l'atelier et là-dessus on les sent frileux, on ne les sent pas suivre donc c'est probablement qu'ils ont un doute sur l'utilité de l'action. Alors après, nous on essaie de se battre, c'est un peu comme le travail avec les deux ans, on est plus dans la qualité que dans la quantité. C'est un peu le même système, comment est-ce qu'on prouve que c'est utile et dans quelle mesure c'est utile etc, c'est délicat. »* (Directrice école)

Cependant, on a pu constater à travers le discours des enseignantes que leur soutien dans la poursuite de l'atelier « coup de pouce » ne traduit aucune forme d'interpellation car leur souhait est de maintenir l'atelier dans son fonctionnement actuel, donc en marge de l'école. En effet, seule une enseignante a soulevé l'idée de mener l'atelier sur le temps scolaire, ce qui est peut-être un premier pas vers une inscription de l'action dans le droit commun.

Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure le fait que l'atelier langage soit couplé avec une fonction de médiation entre les enseignantes et les parents ne contribue pas à ce maintien à l'écart ? On peut effectivement supposer que la dimension de médiation perdrait de son sens si l'action était davantage intégrée à l'école, et donc à l'Education nationale.

Par ailleurs, depuis 2004 la maîtrise du langage est l'un des deux objectifs prioritaires du contrat de réussite du Réseau d'Education Prioritaire (REP). Ne peut-on pas entrevoir à cet effet une l'opportunité pour que l'Education Nationale reconsidère différemment l'atelier « coup de pouce » ?

La coordinatrice REP reconnaît qu'il y a eu une interpellation de l'ADATE sur cette question là et précise que le REP souhaite enclencher un travail sur la question du langage. Toutefois, cela semble s'être uniquement concrétisé pour l'instant par un conseil REP « langage » en avril 2006 au cours duquel ont été présentés et discutés certains éléments de l'évaluation de l'atelier « coup de pouce ». En effet, cette évaluation a été menée, entre autre, dans la perspective d'interpeller les différents partenaires de l'action sur la question du langage et plus largement sur la problématique de la prévention scolaire précoce.

3.3 Mais une prise en compte de ce besoin de manière indépendante

Même s'il n'y a pas eu de réelle interpellation sur la prise en compte de la question du langage à partir de l'atelier « coup de pouce », on constate toutefois qu'une reconnaissance des difficultés de langage chez les enfants de maternelle a été confortée par le médecin scolaire. En effet, il a fait apparaître suite aux résultats des bilans des grandes sections de maternelle menés chaque année, que sur l'ensemble du territoire de Pont de Claix dont les écoles sont en REP, on a une moyenne de 35% d'enfants en difficultés de langage. Ces bilans approfondis qui comportent à la fois un volet 'réception du langage' et un autre 'production du langage' mettent donc en évidence qu'environ 1/3 des enfants de familles de milieux défavorisés ont 18 mois de retard de langage. Sachant qu'à l'échelle nationale, le profil d'enfants en REP qui ont des difficultés de langage se situe entre 20 et 60%.

Suite à ces résultats qui se confirment plus globalement à l'échelle de l'agglomération grenobloise, l'Education Nationale, soutenue financièrement par la Métro dans le cadre du contrat de ville, a décidé d'expérimenter un programme spécifique intitulé « Parler » qui a pour objectif de travailler sur le langage à trois niveaux concomitants : dans le cadre de l'école sous forme d'atelier, dans le cadre du périscolaire et dans le cadre familial.

Ce programme démarre avec les grandes sections et se poursuit sur trois ans. Il se base sur certains critères : choix des écoles en REP, en ZUS, catégorie socioprofessionnelle des parents, niveau scolaire des enfants...

Ce programme qui traduit une prise en considération des difficultés de langage chez les enfants de maternelle à l'échelle de l'agglomération n'a cependant aucun lien avec l'action étudiée. Toutefois, **ne vient-il pas renforcer la légitimité et la pertinence de l'atelier « coup de pouce » ?**

En outre, si ce programme s'avère efficace, il est prévu de le généraliser, donc de l'inscrire en dehors de la politique de la ville, pouvons nous supposer. Dans ce cas et au regard de la grande similitude entre l'atelier « Coup de pouce » et ce qui est fait dans ce programme, ne pourra t-il pas être intégré à celui-ci ? Autant de questions qui restent en suspend mais qui méritent d'être soulevées dans le cadre d'une réflexion sur le lien des actions spécifiques au Droit au commun.

Nous pouvons conclure que ces actions spécifiques produisent une certaine forme d'interpellation au Droit commun, mais celle-ci doit être nuancée en fonction des actions et en prenant en considération le fait que nous nous sommes prioritairement attachés au champ des professionnels de terrain et de leurs pratiques.

De manière plus globale, nous pouvons affirmer qu'il semble il y avoir un début d'interpellation pour l'ensemble des actions étudiées dans le sens où elles montrent au Droit commun qu'il y a d'autres manières d'appréhender un problème, de travailler avec un public etc... Elles prouvent même dans certains cas que ce mode de faire autrement est davantage adapté en terme de réponse aux besoins qui se renouvellent. Mais pour autant, il ne semble pas que le Droit commun (services et/ou professionnels) en prenne acte véritablement au point d'avancer l'idée que ces actions spécifiques se situent dans un mode d'interpellation entendu au sens de production de changements au sein du Droit commun.

CHAPITRE 2 : le public des actions et les institutions qui les soutiennent : deux autres niveaux d'analyse de la production de lien au Droit commun

L'objet de ce chapitre est de poursuivre la réflexion sur la nature et le degré du lien que produisent les actions spécifiques étudiées au droit commun mais cette fois en s'attachant à deux autres niveaux d'analyse. Il s'agira en effet, dans une première partie, de se centrer sur le public des actions pour s'intéresser ensuite aux institutions et à leur positionnement quant aux actions spécifiques dans une seconde partie.

I. Le public des actions : tremplin versus stigmatisation

Nous allons désormais porter un regard sur le public qui bénéficie de ces actions spécifiques et analyser en quoi elles favorisent ou non des passerelles vers le droit commun.

En effet, généralement conçues comme des actions tremplins, on suppose que c'est auprès du public que le lien au droit commun sera le plus prégnant. Toutefois, nous allons montrer parallèlement le risque d'enfermement et de stigmatisation que représentent malgré tout ces actions pour les personnes qui en bénéficient.

1 Action tremplin : de réelles passerelles vers le droit commun ?

De manière globale, nous avons pu constater pour l'ensemble des trois actions un objectif d'accompagnement des publics vers le droit commun qui se concrétise :

- soit de manière directe par le fait d'amener les jeunes sur les actions et les partenaires de droit commun en ce qui concerne la mission locale,
- soit par le fait de permettre aux enfants de (re)trouver une place au sein de la classe en s'exprimant mieux et en ayant davantage confiance en eux,
- soit de façon indirecte, par le travail d'écoute, d'information et de relais auprès des habitants.

Nous avons plus précisément perçu un **"effet captation" du public inconnu du Droit commun**, notamment en ce qui concerne la mission locale puisqu'en 2005, l'action de

proximité a permis de rencontrer 216 jeunes dont la moitié n'avait pas été identifiée auparavant⁵⁸.

La conseillère emploi-formation mentionne effectivement que *« grâce à cette action, il y a des jeunes qui sont venus à la Mission locale et qui sans l'action ne seraient jamais venus. Par le biais de cette action, on rencontre aussi des jeunes qui ne savent pas que la Mission locale existe, ou des jeunes qui ont peur que tout ce qu'on va leur proposer est obligatoire, d'autres encore disent que ça ne sert à rien. »* L'action semble donc permettre d'apporter des connaissances sur la structure et surtout de démystifier, de dédramatiser certaines représentations de la Mission locale, ce qui semble ainsi permettre à certains jeunes de faire le pas d'y aller.

On perçoit également cet effet, même si c'est dans une moindre mesure, au niveau de l'action présence-médiation qui favorise l'accès de certaines personnes aux services de droit commun, parfois inconnues de ces derniers, par le biais d'une orientation ou d'une information donnée à l'habitant. La responsable d'AGIL évoque à cet effet que *« les médiateurs sont présents sur un quartier pour être à l'écoute des besoins pour pouvoir orienter au mieux, car là aussi on voit que l'information n'est pas donnée à tous, tous n'ont pas les moyens d'aller chercher l'information et donc c'est important que cette information puisse aussi leur être transmise »*. Ainsi, on peut en déduire que cet effet captation est un premier pas dans la production de lien au droit commun en favorisant l'accès à celui-ci. Cependant, l'objectif de ces actions ne va-t-il pas au-delà ?

En effet, on peut également analyser de manière objective un **"effet passerelle" vers le droit commun** au regard des résultats des actions qui sont notamment notifiés dans les fiches actions.

A titre d'exemple, toujours concernant l'action de la Mission locale, à la fin de l'année 2005, sur 216 rencontres indiquées précédemment, 116 ont débouché sur un travail en mission locale : 32 jeunes se sont engagés dans un parcours, 9 ont signé un CIVIS, 26 mises à l'emploi et 20 mises en formation ont été réalisées⁵⁹.

Mais selon les professionnels de terrain, cette dimension de tremplin vers le droit commun doit être prise en compte à un niveau plus global. En effet, même si l'insertion socioprofessionnelle n'a pas aboutie, le fait que le jeune se déplace à la mission locale, donc

⁵⁸ Pluricité, Amnyos, Capitalisation des évaluations des 21 contrats de ville de Rhône-Alpes, Rapport final, avril 2006, p 73.

⁵⁹ Ibidem.

dans une structure de droit commun aura une répercussion beaucoup plus large. L'éducateur de rue souligne en effet que *« si le jeune est en mesure d'aller à la ML, il est capable d'aller au SCHS qui est à côté pour éventuellement aller se faire soigner, s'il est en mesure d'aller à la Mission locale, il est en mesure d'aller au planning. Ça vraiment..., moi en tant qu'éducateur c'est comme ça que je le vois mais ça nos institutions elles ne le prennent pas en compte. »*

On constate donc que l'effet de l'action en terme de passerelles vers le droit commun va au-delà de celui recherché qui correspond à l'engagement d'un accompagnement du jeune dans le cadre de la structure Mission locale. Ainsi, nous pouvons avancer l'idée que **cette action spécifique produit des effets secondaires en terme de passerelles vers le droit commun en général**, ce qui permet de la qualifier d'action tremplin au sens large.

Cela semble se confirmer lorsqu'on analyse les effets de l'action « coup de pouce ». En effet, les enseignantes et animateurs reconnaissent qu'elle participe à une démarche globale favorisant la réussite de l'enfant en lui permettant d'acquérir une prise de confiance et d'assurance par rapport au langage et à la prise de parole. Il convient cependant de préciser pour l'atelier « coup de pouce », qu'il s'agit moins d'interroger en quoi l'action permet aux enfants d'intégrer le droit commun puisque de fait ils y sont déjà mais plutôt de prévenir le risque d'être exclu de celui-ci dans la suite de leur scolarité.

Nous avons toutefois pu constater que parallèlement aux effets captation et tremplin de ces actions pour les publics, elles ne constituent pas moins un risque d'enfermement et de stigmatisation.

2 Le risque d'enfermement et de stigmatisation des publics

C'est un des risques, voire même un des effets pervers, que nous avons démontré dans le cadre de l'évaluation de l'atelier « Coup de pouce ».

En analysant l'adéquation entre le public visé et le public touché par l'action, nous avons pu constater que depuis le départ, elle accueille majoritairement des enfants de troisième génération de l'immigration. Alors même qu'après un certain nombre d'années de fonctionnement l'ADATE s'est attachée à élargir le public visé par l'atelier « Coup de pouce », elle n'a pas pour autant constaté de changement dans le public touché. En effet, la responsable éducation mentionne que *« de toute façon, bien que l'ADATE ait tenté de faire*

un élargissement en direction de tout public, ça reste sur de la population d'origine étrangère et maghrébine plus spécifiquement. »

L'objet n'est pas ici de développer les raisons de cette homogénéité du public, ce que nous avons fait par ailleurs dans le cadre de l'évaluation. Par contre, il convient d'une part, de soulever l'effet pervers possible qui consisterait à se baser davantage sur les origines des enfants que sur leurs difficultés réelles pour les orienter dans l'atelier et par conséquent, s'exposer à une ethnicisation des problèmes. D'autre part, au regard du profil des enfants orientés sur l'atelier qui est lui même encadré par des animateurs d'origine immigrée, **on est en mesure de s'interroger sur le rôle d'un tel dispositif en terme de mixité.**

A cet effet, on peut relever la réaction d'une maman lorsqu'on lui a proposé l'atelier pour ses deux filles françaises d'origine tunisienne : *« Au début, j'ai été déçue d'apprendre que mes filles avaient été orientées sur cet atelier car il était fréquenté que par des enfants issus de l'immigration, on ne ciblait que ces enfants là. En fait, je connaissais cet atelier avant que mes filles y aillent par l'intermédiaire d'une voisine où ses enfants y allaient, et des fois elle m'en parlait. Lorsque mes filles étaient à l'atelier, si on regardait les enfants qui participaient, c'était des turques, des maghrébins, ah si ! il y avait une petite portugaise. Au départ, j'étais réticente pour ces raisons mais je n'ai pas refusé car je me suis dit si ça peut leur apporter du bien... »*. (Mère d'origine Tunisienne, deuxième génération, agent administratif).

Il convient de préciser que cette logique d'enfermement et de stigmatisation a été analysée par de nombreux auteurs à une échelle également plus globale qui est celle des territoires sur lesquels sont menées les actions.

Nous ne reviendrons pas dessus, cependant il semble intéressant de faire part des propos du chargé de mission du Conseil Général pour qui *« le problème de fond, c'est qu'il y a peu d'ouverture vers le Droit commun, c'est aussi ça qui fait à la fois l'intérêt et le désintérêt pour les opérateurs, par exemple, il est mieux de faire partie d'un territoire politique de la ville pour bénéficier de subventions et de crédits supplémentaires et en même temps le fait de faire partie du contrat de ville, il y a un côté stigmatisant que rejettent certaines communes, voire certaines populations par la peur d'être enfermé dans un dispositif d'où ils pourraient sortir très très difficilement. »*

A cet effet, selon le chargé de mission le moyen de lutter en partie contre cet effet **est d'être présent à la fois, sur les territoires contractualisés mais aussi sur les territoires non contractualisés**, c'est-à-dire plutôt dans une démarche préventive que curative, en étant

soucieux des territoires qui commencent à connaître des problèmes et non pas intervenir uniquement lorsque le problème est réel.

Enfin nous tenions à interroger dans quelle mesure peut-on considérer que les publics de ces actions disposent des caractéristiques sociales, des outils et des ressources pour influencer sur le droit commun ? Question qui renvoie parallèlement à la manière dont les services de droit commun les considèrent : public de « seconde zone », public prioritaire...

Nous ne développerons pas cette réflexion car il nous semble qu'elle rejoint directement la thématique de la participation des habitants et des usagers, qui a elle seule constitue un sujet de mémoire.

Nous pouvons donc conclure à une relative contradiction dans laquelle le public des actions est pris. En effet, nous avons tenté de mettre en évidence de quelle manière ces actions permettent au public qui en bénéficie de créer des passerelles vers le Droit commun et en même temps elles représentent un risque de maintien à l'écart du celui-ci.

II. Des institutions ambiguës face aux actions spécifiques

Cette partie s'intègre également dans une analyse en terme de stratégie d'acteurs où dans un premier temps nous allons tenter de faire ressortir les perceptions et représentations des institutions au regard de la politique de la ville en général et plus particulièrement des actions spécifiques. Cela influe bien évidemment sur leur positionnement quand au soutien mais aussi à la réception éventuelle des actions, ce qui nous amène, dans un second temps, à analyser les différents facteurs de blocage dans la reprise des actions par les institutions de droit commun.

1 Des représentations différentes du rôle de la politique de la ville influençant le soutien ou non de démarches innovantes

Au travers des actions étudiées qui sont toutes trois portées par des associations que l'on peut considérer comme étant des "institutions", ainsi que par le biais des entretiens complémentaires auprès des collectivités territoriales, nous avons pu dégager deux grandes manières de percevoir la place et le rôle de la politique de la ville :

- **une politique d'appui, voire d'aubaine financière** : dans ce cas, il nous semble que le contrat de ville a pour vocation essentielle de venir en complément des ressources financières, c'est un « plus » financier qui vient soutenir l'action de collectivités dotées de ressources faibles ou d'associations, comme nous l'avons déjà évoqué dans la partie sur les crédits spécifiques.
- **une politique d'expérimentation** : où le contrat de ville est un moyen de monter et de financer des projets qui ne ressortent pour l'instant d'aucun dispositif de droit commun mobilisable.

Afin d'analyser au mieux ces différences de perception, nous avons opéré une autre distinction en nous attachant, dans un premier temps, à celles des collectivités territoriales et dans un deuxième temps au positionnement des associations.

1.1 Perceptions des collectivités territoriales du rôle de la politique de la ville

Il ne s'agit pas de généraliser ce que nous avons pu identifier dans le cadre de notre travail de terrain mais de comprendre à partir des entretiens que l'on a pu mener qu'est-ce qui sous-tend ces différences de perception et de position.

La distinction entre les deux perspectives de la politique de la ville explicitée ci-dessus semble en partie tenir au fait que *« chacun a un peu ses règles, certains ont développé un financement politique de la ville dans le cadre du budget des services et d'autres ont mis en place des enveloppes spécifiques. Chaque collectivité a un fonctionnement très différent, en fonction de la conception qu'elle a du rôle de la politique de la ville. »* Chef de projet

On a pu constater que pour **les collectivités qui décident de créer une enveloppe spécifique**, celle-ci a généralement pour vocation de financer des actions nouvelles, innovantes, qui sortent du cadre des actions portées par les différents services. A cet effet, le chargé de mission Conseil Général rappelle que *« pour des actions trop innovantes ou trop expérimentales, généralement le Droit commun ne peut pas y aller. Du coup la politique de la ville permet au Droit commun de suivre ces actions innovantes et expérimentales jusqu'à son*

terme et puis de voir éventuellement si à la fin du contrat de ville le Droit commun peut accueillir cette action ou pas ».

Il peut s'agir également du développement ou du prolongement d'une action dont on connaît le côté traditionnel, classique mais ce prolongement nécessite de s'inscrire dans la politique de la ville parce que c'est innovant, expérimental etc... Ne serait-ce pas le cas de l'action de médiation de nuit qui en quelque sorte s'inscrit dans le prolongement de la médiation de jour ? Cette dernière relève effectivement du droit commun puisque les médiateurs sont intégrés dans l'un des services de la commune. A cet effet, selon la chef de projet, *« ce dispositif avait un caractère expérimental et c'est vrai qu'on ne peut pas dans la fonction publique créer comme ça des corps dont on ne sait pas si on va pouvoir les pérenniser ou pas. »*

Mais elle souligne en parallèle que les élus n'ont probablement pas voulu porter la responsabilité d'un service de nuit : *« alors ça ce sont les perceptions que j'en ai, mais je pense que la ville ne souhaitait pas prendre en charge un service aussi difficile à gérer, elle préférerait sans aucun doute que ce soit une association qui porte la difficile gestion parce que de toute façon sur la ville la majorité des actions un peu sensibles sont portées par des associations en délégation de service publique ou avec des conventions spécifiques. »* Ces propos nous permettent de pointer cette problématique largement répandue dans le cadre de la politique de la ville et souligner ainsi le rôle majeur des associations dans la prise en compte, en premier, de problèmes nouveaux ou de public ni touché ni ciblé par l'action publique tel que le souligne D. Glasman⁶⁰.

Concernant les collectivités qui n'ont pas d'enveloppe spécifique, chaque service porte et finance des actions "politique de la ville" sur son propre budget qui est en partie alimenté par des crédits spécifiques. C'est notamment la configuration de la ville de Pont de Claix et selon la chef de projet cela n'est pas sans influence sur le fait qu' *« il y a eu très peu d'actions dans le cadre de la politique de la ville qui n'étaient pas déjà des actions portées par les services. Il n'y en a quasiment pas si ce n'est effectivement AGIL, les agents de médiation, des choses comme ça ou des actions qui sont issues des dispositifs proposés par l'Etat comme le FPH (Fond de Participation Habitant). »*

Dans cette perspective, la chef de projet ajoute que la politique de la ville n'est pas réellement intégrée dans les services qui perçoivent surtout le fait que ça leur permet d'avoir des

⁶⁰ Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions », op.cit., p. 225

financements complémentaires, de faire rentrer de l'argent tel que nous l'avions montré concernant le Service éducation dans la partie relative aux crédits spécifiques. C'est en ce sens que la politique de la ville est une aubaine pour certaines collectivités.

Enfin, une difficulté récurrente à laquelle se confrontent les techniciens des services "politique de la ville" dans les deux situations (avec ou sans enveloppe spécifique) renvoie aux réticences des autres services à travailler dans la transversalité. La chef de projet constate que *« chacun préfère garder une certaine opacité sur son domaine, créer son petit territoire bien fermé. Donc il n'y a pas de travail transversal et il n'y a pas volonté qu'il y en ait parce que ça implique aussi d'avoir une exigence les uns envers les autres, se permettre de critiquer, de poser des questions, de demander etc..., et ça ce n'est pas évident du tout, les gens l'acceptent difficilement. »*

Cette difficulté est renforcée par le fait que la plupart des agents des collectivités appartiennent à des services plus traditionnels qui n'ont pas cette culture de la transversalité.

1.2 Le rapport des associations à la politique de la ville

De la même façon que pour les collectivités territoriales, il convient de s'interroger sur le rapport des associations à la politique de la ville. A cet effet, il est important de souligner au préalable la distinction entre les associations quasiment devenues des institutions et leurs membres de véritables professionnels, au même titre mais avec un autre statut, que ceux des services publics, d'autres associations beaucoup plus restreintes dans leurs ambitions et leurs entreprises tel que le mentionne D. Glasman⁶¹. Le chargé de mission du conseil général soutient en effet l'importance de ne pas considérer toutes les associations au même niveau et différencie donc trois types d'associations : *« il y a les petites associations de quartier, l'association qui a atteint une certaine vitesse de croisière, qui est assez ancienne, qui est dans un processus de développement, après il y a les associations qui sont des institutions comme l'ADATE qui sont très largement financées en Droit commun et qui parfois émergent en politique de la ville. »*

A cela se combine un autre facteur, nous constatons en effet que le contexte d'émergence de ces associations n'est pas le même, certaines étant directement liées au dispositif de la

⁶¹ Glasman G., « Remue-ménage dans les métiers et professions », op.cit., p. 225

politique de la ville alors que d'autres ont intégré la dimension de développement social dans leur évolution.

Les missions locales, rappelons le, ont été créées en 1982 suite au rapport Schartz comme une mesure d'urgence, aujourd'hui pérenne pour accompagner les jeunes en difficulté dans leur période de transition entre l'école et l'emploi. Ainsi, de par leurs origines les missions locales s'inscrivent dans la logique de la politique de la ville mais aujourd'hui la majeure partie de leurs missions se situe dans le cadre du droit commun. **La politique de la ville semble donc surtout leur permettre de développer en complément des actions collectives, voire innovantes et de les financer, comme c'est le cas de celle étudiée.**

En ce qui concerne L'ADATE, son directeur confirme son statut d'« association-institution ». Elle a en effet été créée en 1974 en tant que Bureau d'accueil sous l'impulsion du gouvernement en place suite à la circulaire ministérielle du 30 mai 1973 qui a instauré un Réseau National pour l'accueil et l'information des travailleurs étrangers et de leur famille. Afin de prendre en compte les évolutions de l'immigration, l'ADATE a fait le choix de diversifier son activité en assurant progressivement la promotion de toutes actions et initiatives dans les domaines éducatif, de l'insertion et la formation, de l'expression collective, etc. permettant de favoriser une meilleure insertion des étrangers dans la population française. Depuis quelques années, elle développe une approche territoriale des questions d'intégration à travers une démarche de développement local. Toutefois, le directeur de l'ADATE mentionne qu'« *étant donné que la question de l'intégration et des étrangers n'est pas un domaine de la politique de la ville, mais une question transversale, ce n'est pas traité vraiment comme quelque chose d'important, ça se rajoute en plus et vu l'importance de chacun des domaines dans la politique de la ville, c'est souvent laissé de côté, ce qui fait que la question de l'intégration est complètement laissée à part.* »

De manière générale, la majeure partie des activités de l'association, bien que spécifiques en raison du public auquel elles s'adressent, mobilise des financements de droit commun. Toutefois, nous avons pu constater lors de notre stage que les financements provenant de la politique de la ville augmentent progressivement dans le budget global de l'ADATE en se substituant progressivement aux subventions de l'Etat, via le FASILD. Cela peut sembler légitime étant donné que la question de l'intégration des étrangers est l'un des axes transversaux de la politique de la ville, comme le précise le directeur de l'ADATE ci-dessus. Cependant, cet accroissement d'actions menées dans le cadre de la politique de la ville semble

davantage répondre à un besoin de trouver une source de financement que le moyen d'expérimenter, ce qui a toujours plus ou moins été la logique de l'association.

En outre, nous avons pu remarquer que sur l'ensemble de l'agglomération grenobloise, l'ADATE ne dépose pas directement de fiche-action politique de la ville mais ce sont en fait les municipalités avec lesquelles l'ADATE a passé des conventions qui s'en chargent. En effet, que ce soit sur Fontaine, Pont de Claix ou Echirolles, plusieurs actions sont financées en partie sur le contrat de ville mais ce sont les villes qui déposent les fiches et démarchent le montant des subventions et non l'ADATE.

Ce constat nous permet de mettre en évidence deux remarques. D'une part, cette situation soulève, à notre avis, la question du rapport entre les collectivités territoriales et les associations qui révèle une certaine logique de délégation. En effet, dans le cas présent les municipalités sont identifiées comme "porteur des actions", mais c'est bien l'ADATE qui les gère en direct sur le terrain. D'autre part, **cette situation montre que l'ADATE, bien qu'elle travaille avec les publics de la politique de la ville, semble entretenir un rapport distancié à celle-ci d'un point de vue administratif et institutionnel.**

Enfin en ce qui concerne l'AGIL, il est intéressant de noter qu'à la fin des années 90, l'APASE (Association pour la Promotion de l'Action Socio-Educative) qui fait partie de ces « associations-institutions » dans le champ de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée, s'est positionnée sur d'autres créneaux. Il s'agit notamment du champ de la gestion urbaine de proximité, celui du DSU, donc avec des demandes, des sollicitations de villes ou de bailleurs pour que l'association puisse gérer directement de nouveaux services. Sachant qu'on sortait un peu de la prévention spécialisée, du profil d'éducateur, l'association a du recruter, s'équiper, se doter de nouveaux moyens humains qui a abouti à la création de l'AGIL en 1998. Donc l'AGIL est un développement dans le temps de nouvelles actions et de nouveaux métiers avec une inscription sur les territoires de la prévention spécialisée.

Ainsi, à la différence des deux autres associations, le prolongement de l'APASE à travers la **création de l'AGIL s'inscrit entièrement dans le champ de la politique de la ville, ce qui induit que les postes et plus largement l'ensemble de l'activité de l'association en dépend.**

Ainsi, nous avons tenté d'analyser le positionnement des institutions au sens large du terme par rapport au rôle et à la place de la politique. Il s'agit dès lors d'aller plus loin dans la réflexion en essayant de dégager en quoi ces positionnements dissimulent ou au contraire

révèlent certains freins, voire même des contradictions susceptibles d'influer sur la pérennisation éventuelle des actions étudiées.

2 Des obstacles signes d'un engagement fragile dans la pérennisation de ces actions

Rappelons que dès l'instant où une action expérimentale ou innovante a fait toute sa démonstration, a prouvé la pertinence de sa réalité sur le territoire, l'idée est qu'ensuite elle bascule sur le Droit commun pour que le projet soit pérennisé. Toutefois, on constate que dans la réalité il en est tout autrement comme nous avons déjà tenté de le montrer au cours des pages précédentes.

De ce fait, l'objet de cette partie est de mettre en exergue les contradictions et les freins relatifs aux positionnements institutionnels qui nous semblent témoigner d'un engagement fragile dans la pérennisation des actions.

2.1 La contradiction du sort réservé aux actions une fois labellisées par le prix de l'innovation

Une des contradictions qui nous a semblé tout à fait intéressante à soulever renvoie au sort réservé aux actions une fois qu'elles ont été labellisées en recevant le prix de l'innovation. En effet, nous avons émis l'hypothèse en première partie qu'en bénéficiant à travers ce prix d'une certaine reconnaissance, cette labellisation devrait contribuer à la pérennisation de l'action, voire même à sa diffusion. Or, on a perçu dans les propos des professionnels de terrain une certaine déception quand à l'obtention de ce prix en raison du décalage entre les attentes qu'ils en avaient et l'absence d'effets escomptés.

En effet, lorsqu'on s'intéresse à l'action de proximité de la Mission locale, les professionnels de terrain ont perçu dans l'obtention de ce prix le fait que ça valorisait l'action, ça démontrait qu'elle avait du sens à la fois pour les institutions et les jeunes. Cela confirmait, selon eux, le fait qu'ils n'avaient plus à démontrer la nécessité de la poursuivre. L'éducateur précise en effet : *« du coup moi, je me suis dit super ça va perdurer, on va pouvoir l'affiner, ce sera un outil supplémentaire performant dans notre caisse à outils puisque du coup on l'a éprouvé, on l'a testé, ça marche. »*

Mais paradoxalement, une situation inattendue survient puisque quelques mois après l'institution annonce aux professionnels de terrain l'arrêt probable de l'action, ce qui a suscité certaines incompréhensions chez ces derniers. Même si la remise en cause de l'action, qui est d'ailleurs toujours d'actualité, est liée à l'absence de financements mobilisables, on est en mesure de s'interroger sur la portée de ce prix de l'innovation qui consisterait donc simplement à reconnaître le caractère expérimental de l'action sans pour autant que cela lui assure les moyens de se développer.

Ce label n'aurait-il aucune influence auprès des partenaires financeurs de l'action ? Il semblerait en effet que cette labellisation ne garantisse pas réellement la pertinence de l'action aux yeux des financeurs au point de favoriser leur engagement sur des financements de droit commun en vue de la pérenniser.

Il s'agit pourtant de faire un tri entre les actions qui émergent dans le cadre de la politique de la ville afin de voir lesquelles mériteraient d'être pérennisées. On peut dès lors s'interroger sur la prise en compte de cette labellisation comme outils pertinents pour opérer ce tri.

En conséquence, du point de vue des professionnels de terrain, **l'obtention de ce prix a davantage contribué à faire de cette action « une vitrine » pour l'institution** que d'avoir permis aux acteurs de poursuivre leur travail, pourtant récompensé, dans de meilleures conditions. En effet, l'éducateur exprime son point de vue sur la situation : *« il y a des choses qui me restent un peu en travers de la gorge, moi j'ai l'impression qu'ils ont fait de cette action là une vitrine, ils ont eu le prix de l'innovation, ah ! On a été invité, on a vu les élus, on est passé dans les journaux, c'est très bien, et du jour au lendemain on a entendu ben voilà on arrête. »*

Les professionnels l'ont ainsi vécu comme une contradiction et si l'action, elle, a été valorisée, eux se sont sentis trahis et non reconnus pour ce qu'ils ont investi. Cela notamment en raison du fait que ça n'a pas été simple d'aller dans le quartier rencontrer les jeunes et car la légitimité d'intervention du conseiller s'est acquise progressivement. Mais l'arrêt de l'action qui pèse sur leurs têtes, leur fait surtout regretter ce que ça implique pour les jeunes à savoir *« les laisser en plan »*.

Au-delà de cette contradiction que l'on peut situer au coeur de l'enjeu de la pérennisation des actions issues de la politique de la ville, nous avons identifié plusieurs freins de trois ordres principalement, à savoir financier avant tout mais également technique et politique.

2.2 Un frein financier important

L'ensemble des actions étant reconduite d'année en année et ayant dépassé le délai autorisé par principe pour bénéficier de crédits spécifiques de la politique de la ville, nous avons tenté de comprendre ce qu'il en est du positionnement de chacun des partenaires pour une éventuelle pérennisation des actions. Si on analyse la position des différents partenaires engagés dans les actions, on s'aperçoit qu'il existe généralement un soutien dans le lancement de l'action et son expérimentation mais dès lors que la question de la pérennisation de celle-ci se pose, la position des partenaires diverge.

Afin d'analyser cela de manière plus concrète, nous avons choisi de nous appuyer sur l'action « présence-médiation » qui est reconduite depuis 6 ans mais pour laquelle des négociations et une réflexion concernant sa reprise dans le droit commun ont été amorcées et s'avèrent être les plus avancées des trois actions. Ainsi, l'étude de la position des différents partenaires porte sur la ville de Pont de Claix, le conseil général, le conseil régional et les bailleurs qui sont les principaux engagés dans l'action.

Tout d'abord, dans le cadre de la politique de la ville, le conseil général intervient sur les équipements et toutes les actions qui concourent à renforcer le service de proximité, à faire du lien social via des agents de médiation. Dans la dernière fiche action de 2006, il est mentionné que **le Conseil général est prêt à examiner un basculement dans le droit commun de leur subvention** qui s'élève actuellement à 30 000 €. La responsable d'AGIL confirme que cette question a été abordée lors du dernier comité de pilotage mais reste sans certitudes pour le moment.

Dans cette même fiche action, il est indiqué qu'une rencontre est à programmer avec le Conseil régional pour les mêmes questions, sachant que leur subvention est moins importante, elle s'élève à 10 000 euros.

D'après les propos de la chef de projet, c'est une action qui est extrêmement portée par **la ville qui souhaite que cette action soit, poursuivie voire pérennisée mais elle ne pourra pas en assumer intégralement la charge** : *« Pour la ville c'est déjà un financement extrêmement important, il y a le financement annuel qui est important mais il y a très très régulièrement des financements des déficits, et le déficit l'année dernière était quasiment équivalent au coût de l'action, donc il y a rien à démontrer à ce niveau là sur la volonté de la*

ville de porter l'action, moyennant quoi porter la totalité de l'action, on ne pourra pas. »
Cela signifie donc que **si les autres collectivités et le bailleur ne financent plus, l'action sera sérieusement remise en cause**, notamment au regard du coût extrêmement important qu'elle représente.

Justement, la question semble reposer principalement sur les bailleurs qui sont, aujourd'hui, de moins en moins porteurs de cette action.

Selon la chef de projet, les bailleurs ont fortement soutenu l'action au départ : *« ils l'ont d'autant plus soutenu qu'ils y ont vu un intérêt réel au niveau de la gestion urbaine et de leur patrimoine parce que quand même ça les a autorisés à ne pas mettre en place de gardiens, de responsables de groupe, etc... pour eux c'est quand même une opération qui est extrêmement intéressante, ça leur a permis d'économiser de façon importante. Il n'y a pas une obligation de pérennisation d'action, pour eux ça coûte moins cher que d'embaucher quelqu'un en CDI, moi ça j'en suis intimement persuadée, après ce n'est pas ce qu'ils disent évidemment. »*

On peut d'ailleurs à cet effet s'interroger sur la part de substitution que joue cette action pour les bailleurs contrairement à ce qu'avance la responsable d'AGIL. Du point de vue de la chef de projet, l'équipe de médiateurs de nuit mais également celle de jour font concrètement une partie du boulot des bailleurs.

Aujourd'hui, ils soutiennent de moins en moins l'action et parlent même de l'arrêter pour deux raisons principales semble-t-il. D'une part, la majorité des bailleurs remet quand même du personnel sur les groupes pour assurer une présence qui s'avère malgré tout plus efficace. D'autre part, les charges augmentent de façon importante sur tous les postes d'énergie etc.... De ce fait, afin de les faire supporter au minimum aux locataires, le choix ne serait pas véritablement possible entre ce type de charges et celles liées à l'action.

On peut donc conclure que l'engagement fragile de certains partenaires institutionnels dans la pérennisation de l'action tient au frein financier qui est effectivement un réel problème qui se pose plus généralement à l'ensemble des actions. Mais on perçoit également l'importance d'un engagement collectif des différents partenaires, une institution ne pouvant à elle seule assumer la charge de l'action.

En outre, nous avons pu identifier d'autres freins d'ordre technique et politique qui sont en lien et se combinent aux précédents.

2.3 Des freins techniques et politiques

En recoupant les propos du chargé de mission avec le discours de la chef de projet, on perçoit dans les raisons techniques **l'enjeu de la place et du rôle central des techniciens**.

A cet effet, J. Donzelot⁶² souligne que le premier rôle d'un chef de projet DSU en matière de financement, consiste à distinguer, dans les projets associatifs, ce qui relève du droit commun et ce qui justifie l'accès à ces crédits spécifiques. L'auteur insiste sur le caractère délicat de cet exercice qui consiste à établir dans quelle mesure une action proposée répond à un handicap bien répertorié affectant tel quartier. Il nous semble ainsi que les techniciens se soumettent au même exercice lorsqu'il s'agit de voir quelle action plutôt que telle autre est susceptible d'être pérennisée.

Dans cette perspective, étant donné que tout le monde est en recherche de financement, en captation de moyens financiers plus stables, **il semblerait que les acteurs de terrain ne facilitent pas toujours la tâche des techniciens** : *« c'est une vraie difficulté de différencier les actions, il faut regarder les choses de très près, faire attention au bilan, rencontrer les acteurs, il faut tenir compte d'un tas d'éléments pour nous prononcer sur la suite de l'action. »* Nous confortons ces propos au regard de **la grande disparité entre les bilans** que nous avons pu constater tout au long de notre stage. Certains se contentent effectivement d'un simple « copier-coller » d'une année sur l'autre tandis que d'autres tentent réellement de faire une évaluation de leurs actions en fonction des différents indicateurs retenus tant qualitatifs que quantitatifs. Mais est-ce qu'un bilan bâclé signifie pour autant que l'action n'est pas pertinente et n'obtient pas des résultats intéressants ? Cette question mérite d'être soulevée surtout lorsqu'on constate l'exigence et les contraintes qui pèsent sur les acteurs de terrain, et notamment ceux du milieu associatif. Nous avons également fait apparaître précédemment **les stratégies de certains acteurs qui modifient l'intitulé des actions** afin de bénéficier des crédits spécifiques au-delà du délai autorisé en principe. Ainsi, nous tenions à mettre en évidence la diversité des situations pour souligner la difficulté d'autant plus grande qui en découle pour les techniciens dans le choix des actions.

De son côté, la chef de projet aborde également ce type de difficulté à propos de l'action « présence médiation ». Elle évoque notamment le fait que l'année dernière l'AGIL a fait passer un questionnaire de satisfaction concernant l'action et il semblerait qu'il y ait eu très

⁶² Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, op. cit., p 211

peu de réponses, et des réponses plutôt négatives par rapport au maintien de l'activité : « *on ne sait pas si c'est parce que les gens étant satisfaits ne répondent pas et s'il y a que les gens qui sont fondamentalement opposés qui se sont dit c'est une occasion pour nous de s'exprimer..., je n'ai pas réussi à mettre la main dessus, donc c'est difficile de savoir dans la mesure où c'est AGIL qui a fait passer les questionnaires, ils ne donnent pas toutes les billes pour savoir... mais c'est évident que pour eux la question ne se pose en terme d'utilité ou pas de l'activité, ils ont créé un service, ils ont créé une structure de gestion, ils faut bien qu'ils la fasse vivre, donc de toute façon on a du mal à évaluer réellement l'impact...* »

Aujourd'hui, il y a effectivement des postes de médiateurs et un poste de chef de service qui ont été créés, on peut donc comprendre l'enjeu que représente ce type d'évaluation si elle ne confirme pas l'utilité de l'action. En même temps, comme le souligne la chef de projet et comme nous l'avons déjà abordé, il est difficile d'évaluer ce genre d'action. Ce n'est donc certainement pas une simple enquête de satisfaction auprès d'habitants qui peut à elle seule rendre compte des effets de l'action. Celle-ci doit être croisée avec d'autres regards ainsi que d'autres indicateurs.

Par ailleurs, **les techniciens interrogés s'accordent à dire qu'en règle générale il faut se battre pour défendre les dossiers.** Parmi les raisons techniques, on peut dès lors interroger le fait qu'il y a peut-être des dossiers ou des projets sur lesquels les techniciens ne se battent pas suffisamment pour faire remonter aux élus l'importance ou la nécessité de pérenniser ce genre de projet et donc de pouvoir les accueillir en Droit commun.

Cela nous amène à envisager les facteurs de blocage de la pérennisation des actions dans le Droit commun davantage en terme technico-politique plutôt que purement technique d'un côté et politique de l'autre. En effet, même si les techniciens ne disposent pas d'un pouvoir de décision, n'exercent-ils pas un pouvoir de contrainte ou du moins d'influence ? En instruisant des dossiers, en abordant certains critères et en portant des jugements sur les dossiers, ne peut-on pas considérer qu'ils ont une posture politique au sens large du terme même si la décision politique, donc la décision finale appartient à l'élu ? Il nous semble en effet important de considérer cette interdépendance entre le technique et le politique dans le sens où la politique n'est pas définie par les techniciens mais ces derniers apportent cependant des éléments d'orientation. De même, le technicien agit avant tout dans le cadre et en fonction du budget que lui impose son institution mais à l'intérieur desquels il s'octroie une certaine marge de manœuvre.

Sur le plan politique, le chargé de mission du conseil général souligne que « *même si tout le monde se plaint des actions qui restent trop en politique de la ville alors qu'elles devraient être sorties, en même temps chacun de ces acteurs s'accordent pour représenter ces mêmes projets plutôt que de faire en sorte que ces actions là sortent. Finalement on les retrouve d'années en années parce que je pense aussi que ça arrange aussi les politiques que ça se passe comme ça quelque part.* »

Par ailleurs, il déplore le fait que la politique de la ville est davantage perçue comme une ligne budgétaire et financière, comme des crédits pour venir financer des projets au détriment de sa capacité à faire évoluer l'intervention publique locale, et réadapter les modes d'intervention aux besoins qui se renouvellent. Cette dimension serait peu prise en compte par les services de Droit commun mais aussi par les élus. Nous ne pouvons cependant développer davantage cet aspect en raison de l'absence d'entretiens menés auprès d'élus.

Nous pouvons conclure pour cette partie que de manière générale, les institutions et services de droit commun accueillent difficilement les actions spécifiques nées de la politique de la ville. Cela s'explique, comme nous l'avons montré, en raison de certaines contradictions mais surtout de différents obstacles qui conduisent les institutions à un faible engagement dans la pérennisation des actions.

Cela nous amène à introduire la suite de notre réflexion qui portera sur les différentes manières d'envisager la pérennisation des actions spécifiques tout en questionnant l'intérêt de celle-ci. En d'autres termes, bien que les institutions ne soient toujours prêtes à les accueillir dans leur Droit commun, il s'agira de s'interroger sur les formes que peut prendre cette éventuelle pérennisation des actions et quels enjeux cela sous-tend.

En effet, jusqu'à présent nous avons tenté mettre en évidence ce qui se joue dans le rapport de ces actions spécifiques au Droit commun à trois niveaux, à savoir les professionnels et leurs pratiques, les publics ainsi que les institutions quant à leur soutien et à la réception de ces actions. Il s'agit désormais, en dernière partie de ce mémoire, de nous centrer sur les actions en elles-mêmes en s'interrogeant sur les façons d'envisager leur pérennisation.

CHAPITRE 3 : Les enjeux d'une possible pérennisation des actions spécifiques

Comme nous l'avons annoncé en transition, ce dernier chapitre a pour objet d'interroger différentes manières d'envisager la pérennisation des actions spécifiques.

Nous avons privilégié le terme de pérennisation des actions plutôt que parler d'emblée de leur intégration dans le droit commun. En effet, il nous semble important d'introduire la réflexion en interrogeant ce principe inhérent à la politique de la ville qui consiste à vouloir faire rentrer les actions dans le Droit commun au terme des trois ans de financement possible. Dans certains cas, ne serait-il pas plus pertinent de les maintenir dans un cadre spécifique ?

Nous considérons effectivement que l'intégration des actions dans le droit commun est une des manières de pérenniser l'action spécifique mais nous souhaitons également analyser d'autres façons d'envisager le devenir de ces actions.

Pour cela, nous traiterons dans une seconde partie du processus de généralisation et/ou de diffusion de ces actions qui participe, à notre sens, à une certaine forme de pérennisation de celles-ci. Puis, dans un dernier temps, nous développerons deux façons plus concrètes d'envisager cette pérennisation. D'une part, à travers l'intégration de l'action dans le Droit commun existant et d'autre part, à travers la création d'un nouveau service ou d'une nouvelle compétence/mission. Cette analyse nous amènera parallèlement à expliciter les différents enjeux sous-jacents.

I. Intégrer les actions dans le Droit commun : un principe à réinterroger

Au regard du sujet que l'on a choisi de traiter dans ce mémoire, qui est parti du constat de la faible intégration des actions de la politique de la ville dans le droit commun, il nous semble inévitable de nous attarder dans les quelques lignes qui vont suivre sur ce principe qui consiste à vouloir faire rentrer les actions dans le droit commun.

Tout d'abord, il semble important de différencier plusieurs niveaux de réflexion pour analyser cette question.

Le premier niveau concernerait les financements. Dans ce cas, lorsqu'on parle de Droit commun, ça renvoie effectivement aux crédits qui ne sont plus spécifiques mais des crédits "normaux", des financements directs par les différents partenaires. Donc l'objectif est de

sortir de ces moyens spécifiques, pour que l'intervention dans les quartiers prioritaires passe directement par des lignes de financement traditionnelles.

Sur le plan financier, ce principe s'affirme donc dans l'idée que la politique de la ville est avant tout une fonction d'incitation devant aider à mobiliser des crédits de droit commun.

Or, ne pourrait-on pas envisager que ce soit une politique d'exception qui apporterait la totalité des moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre ?

Ou encore ne pourrait-on pas imaginer qu'il soit normal qu'il y ait des moyens supplémentaires pour soutenir les secteurs les plus en difficultés ?

La chef de projet avait soulevé cet aspect lors de l'entretien à travers l'exemple de l'atelier « coup de pouce » : *« quand on sait qu'il y a une école dans un quartier difficile où il y a des difficultés d'apprentissage de langue pour des raisons que l'on peut aisément comprendre, ça serait normal qu'il y ait des moyens supplémentaires, sans passer par des dispositifs. »*

Selon la chef de projet, la politique de la ville pourrait être une politique normale, en imaginant que dans les secteurs populaires il y a de toute façon d'autres moyens à mettre à la disposition des publics que dans des zones résidentielles où les difficultés ne sont pas les mêmes.

Par ailleurs, il est intéressant de soulever, toujours sous l'angle de l'aspect financier, que ce principe du passage des actions dans le droit commun renverrait en réalité à une fausse question.

En effet, la chef de projet rappelle qu'en général les collectivités permettent par leur financement propre aux associations de mettre en œuvre des actions innovantes. Elle interroge dès lors, dans quelle mesure ce n'est pas déjà une forme de Droit commun. A titre d'exemple, elle mentionne le fait qu' *« une action est financée 1000 euros par la politique de la ville mais pour qu'elle puisse être mise en œuvre par l'association, la ville rémunère un salaire complet et finance les locaux. Donc là, on parle de reprendre l'action dans le Droit commun alors que le Droit commun existe déjà réellement pour permettre de faire vivre les actions. »* On est effectivement en mesure de s'interroger sur la signification de ce passage des actions dans le droit commun lorsqu'on constate que ce qui permet à l'action d'exister y est déjà en grande partie.

Enfin, on peut soulever une dernière interrogation au sujet de l'évolution des actions spécifiques sur des financements de droit commun. A partir de l'exemple de l'ADATE, il est intéressant de constater qu'elle mène de nombreuses actions spécifiques qui pour la plupart

émargent sur des financements de droit commun, mais pour autant selon le directeur de l'association, il n'y a aucun transfert, les actions restent en marge, en dehors du droit commun.

Le second niveau correspond au portage des actions. Sur ce point nous avons relevé les propos de la responsable d'AGIL qui expose le problème de la manière suivante : *« on fait appel à une association, une tierce personne, pour monter un projet, initier et mettre en dynamique et puis en même temps l'initiative elle ne vient pas de l'association, c'est des partenaires ville ou bailleurs qui ont ce besoin là, donc c'est aussi comment ces partenaires là se saisissent de ces questions et puis les gèrent directement. »*

A cet effet, M-C Jaillet souligne dans un bilan qu'elle fait de la politique de la ville que celle-ci « a en quelque sorte délégué l'action à des opérateurs associatifs. Toujours en première ligne, ceux-ci en ont été les véritables soutiers. Elle n'a pas pour autant réussi à leur faire une place en rapport avec le rôle qu'ils assument au quotidien. »⁶³

On peut donc supposer que si ce principe du passage des actions de la politique de la ville dans le droit commun semble être aujourd'hui une préoccupation centrale, c'est dans l'objectif de sortir de cette logique.

Le troisième niveau semble se référer à la dimension éthique que véhicule ce principe.

Pour la majorité des acteurs interrogés, le fait de sortir de ces politiques et crédits spécifiques et inscrire les actions dans le Droit commun est le moyen d'éviter que cette politique d'exception devienne une politique d'exclusion : *« tant qu'on maintiendra ces quartiers dans ces dispositifs là, on tendra à les exclure de fait, et c'est ce qui se passe actuellement. »*

Plus généralement et en lien avec ce qui précède, il semble que cette question de l'intégration des actions spécifiques dans le droit commun se **présente comme un leitmotiv des professionnels** dont l'action s'inscrit dans le champ de la politique de la ville. En effet, les propos de la responsable d'AGIL en témoigne et sont d'ailleurs confortés par la majorité des acteurs interrogés dans ce champ : *« Le contrat de ville est une opportunité pour que ces actions émergent, mais tout l'enjeu c'est qu'à un moment donné elles en sortent de toute manière. Donc effectivement se pose la question de l'intégration à terme de ces actions là dans le Droit commun, plus que l'articulation, or aujourd'hui se pose uniquement la question de l'articulation. »*

⁶³ Jaillet M-C., *La politique de la ville en France : histoire et bilan*, in Regards sur l'actualité, août 2003.

Ne doit-on pas entrevoir dans ce dépassement de l'articulation pour tendre vers l'intégration, la conviction que ça inscrirait l'action durablement et dans un champ plus large ?

Les propos du directeur de l'ADATE permettent de prendre acte de la dimension beaucoup plus vaste de cette problématique qui finalement ne se cantonne pas à la politique de la ville mais qui se pose pour toute action spécifique. Il soulève en effet en quoi les actions spécifiques se prolongent dans des actions de Droit commun ? Selon lui, « *Ca c'est un leitmotiv sur lequel on travaille mais on a beaucoup de difficultés à avancer avec le Droit commun pour un transfert de compétences et une prise en compte.* » Il est intéressant de noter en ouverture que de son point de vue, à ne pas vouloir aborder le spécifique dans le droit commun, ne passe-t-on pas à côté de la réalité qui est que les écarts se creusent ?

Après avoir tenté d'interroger ce qui motive ce principe, nous allons désormais poursuivre la réflexion en analysant, certes, différentes manières d'envisager cette intégration des actions dans le droit commun mais également en s'intéressant plus globalement à leur pérennisation.

II. Quel processus de diffusion ou de généralisation des actions ?

Il convient au préalable de ne pas faire l'amalgame entre diffusion / généralisation des actions et leur pérennisation, les premières n'impliquant pas forcément la seconde. Par contre, on ne peut ignorer que ce processus de diffusion ou de généralisation de l'action peut participer à sa pérennisation.

Lors de la journée régionale sur la politique de la ville, une table ronde consistait à témoigner de « bonnes » pratiques et d'actions remarquables à partir d'expériences locales. Afin d'introduire cette table, P. Estébe a soulevé plusieurs questions qui ont orienté la suite de l'échange et qui semblent tout à fait intéressantes à mentionner dans le cadre de notre réflexion :

- En quoi ce qui a réussi dans des conditions particulières peut-être transposable et réussir ailleurs ?
- Dans quelle mesure les « bonnes » pratiques sont susceptibles d'être exportées et généralisables ?

- Quelle est notre capacité à diffuser des expériences, des savoirs-faire, des méthodes d'animation locale issus des contrats de ville sur d'autres quartiers, voire même sur des quartiers qui ne sont pas en contrat de ville ?

Au regard des trois actions étudiées, nous avons pu constater que la question de leur généralisation ou de leur diffusion s'est posée pour chacune d'entre elles, mais de différentes manières. Cela ne signifie pas pour autant que le processus a toujours abouti.

1 Une généralisation de la pratique au sein de l'institution

Concernant l'action de proximité de la mission locale, on pourrait tout simplement s'interroger sur une possible généralisation de la pratique au sein de l'institution.

A cet effet, la conseillère emploi-formation avait abordé lors de l'entretien le fait que *« si des moyens nouveaux sont dégagés, il se peut que nous soyons plus nombreux à "patrouiller", que d'autres quartiers bénéficient d'un conseiller. »* Cette généralisation de la pratique du travail de rue soulève toutefois certaines questions surtout lorsqu'on a mis en évidence précédemment ce qu'impliquaient les conditions de la mise en œuvre de l'action chez les professionnels, notamment en ce qui concerne la façon de faire et les horaires.

A cela, se rajoute un autre élément, il s'agit de la volonté et des compétences relationnelles du conseiller pour aller à la rencontre des jeunes sur leur lieu de vie. L'éducateur émet certains doutes sur les capacités de tout conseiller emploi-formation à « aller vers » car si ces derniers ont *« des a priori sur les jeunes, des représentations complètement négatives, ou même ont peur des jeunes, ce qui provoque de la violence, l'action ne marchera pas. »*

Enfin, **on peut s'interroger sur la pertinence d'une certaine standardisation de la pratique au sein de l'institution.** Dans cette perspective, ne faut-il pas entrevoir un risque si la généralisation signifie banalisation ? Ce qui bien évidemment perdrait grandement de son intérêt.

2 Une généralisation de l'action à l'ensemble de la ville

La généralisation de l'action « coup de pouce » à l'ensemble des écoles maternelles de la ville a été soulevée à plusieurs reprises notamment lors des conseils REP qui réunissent les différents partenaires. Dans cette éventualité, nous avons mis en évidence lors de l'évaluation

de cette action que toute extension/généralisation de l'atelier suppose un remaniement de son fonctionnement tant au niveau des modalités d'orientation des enfants, du mode d'évaluation de l'atelier, de l'implication d'autres partenaires, et surtout de l'augmentation de moyens humains et financiers. Cependant, la question reste posée à ce jour de l'éventuelle prise en charge de cette généralisation par la ville et/ou l'Education Nationale, chacun se renvoyant la balle tel qu'en témoigne les propos de la responsable du service Education : *« est-ce que si on mettait plus de moyens, les ateliers « coup de pouce » sont en capacité de répondre à cette difficulté là, je ne sais pas, parce que je ne sais pas si c'est le rôle de l'ADATE et surtout le rôle et la mission de la ville que de mettre en place des outils pour faire en sorte que les difficultés de ces enfants là soient si ce n'est supprimées au moins atténuées. Mais se pose aussi la question est-ce que la ville veut mettre des moyens là où c'est quand même à priori plus une mission de l'Education Nationale. »*

De plus, il est intéressant d'analyser au niveau de cette action que la question de la généralisation de l'atelier a été introduite par le biais des directrices d'écoles qui n'en bénéficieraient pas. Soutenues par la coordinatrice REP, elles ont effectivement exprimé leur regret d'autant plus que l'ensemble des écoles de la ville est en REP, ce qui justifierait que l'atelier soit généralisé à toutes les écoles. **Toutefois, nous constatons que cette généralisation a été soulevée alors même que la pérennisation de l'atelier « coup de pouce » est loin d'être acquise.** Nous avons effectivement mis en évidence précédemment l'éventuelle remise en cause de l'atelier ; les professionnels de l'action et les enseignantes étant dans tous les cas, à chaque fin d'année, dans l'incertitude quant à la poursuite de l'atelier l'année suivante, tel qu'en témoigne une des directrices d'école *« On a toujours le souci d'année en année de comment l'action va être financée. C'est dommage parce qu'à mon avis si on était sûr à chaque fois du financement, on aurait pas cette tendance à se demander est-ce qu'on va redémarrer, comment, dans quelles conditions ? On pourrait aussi se projeter sur un avenir plus lointain pour certains enfants plutôt que de fonctionner année par année. »*

3 Une diffusion de l'expérimentation à un autre lieu

Enfin, fort de leur expérience sur Pont de Claix au niveau de l'action présence-médiation, **l'AGIL a été sollicitée par St Martin le Vinoux pour mener le même type d'action sur leur commune.** Cette diffusion de l'expérimentation à St Martin le Vinoux semble avoir été favorisée par la présence préalable de l'association sur cette commune via la "veille

technique". Elle était donc déjà partenaire de la commune par la gestion d'une autre action sur d'autres champs de compétences.

Il est intéressant de noter que selon la responsable d'AGIL « *le gage de la réussite d'une expérimentation c'est bien qu'à un moment donné le service puisse se développer, qu'on sorte de l'action pour aller vers une action plus globale.* » Or, elle fait le constat qu'aujourd'hui on se confronte à une traduction d'actions locales qui ont leur propre financement, leur propre partenariat, leur propre moyen.

Ces propos nous permettent ainsi d'interroger le rôle de cette diffusion des expérimentations si elle n'est pas accompagnée d'une prise en compte plus globale des besoins auxquels elles répondent ainsi que la manière dont elles y répondent. Il nous semble d'ailleurs que c'est ce qui permettra à ces actions de ne pas être maintenues à la marge. En effet, si la diffusion d'expérimentations correspond à une simple transposition en d'autres lieux, dans quelle mesure cela permet aux actions de sortir du « spécifique » ?

Ainsi, nous pouvons conclure que ce processus de généralisation et/ou de diffusion de l'action peut s'exercer de différentes manières. Il semble ouvrir des possibilités intéressantes quant à la transposition des actions dans d'autres lieux et donc dans d'autres conditions ainsi qu'à la généralisation de l'action. Toutefois, nous avons tenté de soulever certains des enjeux inhérents à ce processus. Enjeux qui nous semblent indispensables à prendre en compte lorsque les différents acteurs s'engagent dans un tel processus. Enfin, nous pouvons ajouter que la généralisation et la diffusion de l'action ne semblent pas impliquer automatiquement son intégration au droit commun.

III. Différentes façons d'envisager la pérennisation : quels enjeux sous-jacents ?

A travers l'étude des actions, nous avons pu dégager deux manières d'envisager concrètement leur pérennisation.

La première renvoie à l'intégration de l'action dans le Droit commun existant. L'enjeu sous-jacent étant dans quelle mesure peut-on faire rentrer ces actions dans le droit commun sans dénaturer leur sens originel ? Pour cela, nous nous appuyerons sur l'exemple de la mission locale tout en montrant que cette question se pose également pour l'action présence-médiation.

Ensuite, nous analyserons en quoi la pérennisation de l'action peut être envisagée à travers la création d'un nouveau service ou d'une nouvelle mission. Nous aborderons cet aspect à travers l'exemple de l'action présence-médiation pour laquelle l'hypothèse a été soulevée tout en prolongeant la réflexion avec l'exemple de la communauté d'agglomération de Chambéry qui a créé une nouvelle compétence, donc en matière de médiation.

1 Intégration de l'action dans le Droit commun existant

Aujourd'hui, la Mission Locale est en recherche de pérennisation de l'action de proximité. Dans la fiche action 2006, il est en effet indiqué que la Mission Locale propose l'inscription de cette action dans son contrat d'objectif qui la lie à l'Etat et la Région car il est nécessaire de préserver cette mission. La solution envisagée consisterait plus concrètement à intégrer l'action dans une démarche préalable aux contrats CIVIS (Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale). Toutefois, cette possibilité suscite de nombreuses réticences de la part de la conseillère emploi-formation qui mène cette action. En effet, *« je suis très inquiète face à cette solution car l'action de proximité risque d'être considérée comme une action pré-civis et je crains que cela implique qu'on jugera l'action au nombre de CIVIS que je ramènerai, c'est-à-dire au nombre de jeunes qui signeront un CIVIS. Dans ce cas, on ne se situera plus dans une perspective de prévention. Je suis vraiment contre le fait de lier l'action aux contrats CIVIS, je n'ai pas envie de rendre des comptes quantitatifs et qu'on juge mon travail sur le nombre de contrats signés. »*

Sur ce point, M. Bonetti souligne effectivement que le prix à payer de la reconnaissance officielle de certaines innovations est « leur transformation en fonction des critères de légitimation administrative et de ce fait leur relative standardisation. »⁶⁴ Il ajoute même que le processus d'institutionnalisation s'accompagne d'un autre mouvement qui est le passage de l'action militante à la soumission aux contraintes organisationnelles.

On perçoit ainsi à travers cette situation qu'un des enjeux, du passage de l'action spécifique dans le droit commun se situe dans le fait d'arriver à garder la spécificité de l'action, ne pas modifier de façon trop importante le sens originel de l'action.

⁶⁴ Bonetti M., *Expérimentations et politique de la ville, des démarches foisonnantes sans réelles stratégies de changement*, Cahier du DSU, n° 37, juin 2003.

A cet effet, il est intéressant de faire un parallèle avec les propos de P. Estèbe tenus lors de la journée régionale de la politique de la ville. Il souligne en effet la logique ambiguë de cette politique qui favorise l'expérimentation et en même temps situe l'action en marge du droit commun. En conséquence, l'effet pervers de ce type de financement est qu'il permet de faire dans "la haute couture", à savoir « labellisé expérimentation » et non dans la transformation du service public. **Il soulève dès lors la question de savoir si le droit commun peut se payer de la "haute couture" en permanence alors même qu'il fonctionne sur le "prêt à porter"**. Il conclue en mentionnant que la quadrature du cercle c'est de faire rentrer l'action dans le droit commun sans (re)prendre sa spécificité, c'est précisément ce à quoi s'expose l'action de proximité de la mission locale comme nous l'avons mis en évidence.

On peut conclure que cette question d'intégrer les actions spécifiques au droit commun sans remettre fondamentalement en cause leur sens et leur objectif peut se poser plus largement à l'ensemble de actions.

2 Création d'un nouveau service, d'une nouvelle mission

Tel que nous l'avons énoncé en introduction de cette partie, le seconde façon d'envisager le devenir de l'action repose sur la création d'un nouveau service ou d'une nouvelle compétence qui garantirait ainsi la pérennisation de l'action.

A cet effet, lors d'une réflexion sur la poursuite de l'action « présence médiation », une des hypothèses retenues, était de voir si la ville pouvait reprendre directement la gestion des postes mais cela posait toutefois certaines questions notamment en terme de gestion du personnel et impliquait en outre, une restructuration des services.

L'hypothèse a donc été écartée puisqu'en réalité la gestion de ce personnel n'était pas en mesure d'être assurée. Le cadre de l'insertion demande effectivement des outils et des moyens d'encadrement et d'accompagnement spécifiques. Une des possibilités pourraient être alors de demander à l'association AGIL de continuer à intervenir sur cette question de l'encadrement par le biais de la formation et de la supervision par exemple. Mais cette éventualité ne résout rien quant au portage de l'action et au financement des postes par la ville, qui nécessiteraient une restructuration des services ou la création d'un nouveau service. Or, cela semble être une possibilité qu'elle ne peut se permettre, notamment sur le plan financier.

En effet, la chef de projet conforte cette orientation en mentionnant que « *si la ville veut absolument maintenir l'action ça équivaut à la création d'un service complémentaire sur la ville et quand on sait que dans les trois quarts des services sur Pont de Claix, il y a en moyenne deux personnes et demi, il est difficile d'envisager qu'elle puisse intégrer trois médiateurs.* »

Au vu de ce qui vient d'être explicité, on s'aperçoit que la solution qui consiste à créer une nouvelle compétence semble difficile à réaliser pour une municipalité, c'est pourquoi la réflexion a été engagée davantage à l'échelle de l'agglomération. La responsable d'AGIL explique qu' « *aujourd'hui la Métro n'a pas reconnu la compétence de médiation comme pouvant être une compétence propre mais c'est un travail qui se met en place puisqu'à Chambéry, la médiation est reconnue par Chambéry Métropole.* »

A cet effet, lors de la journée régionale sur la politique de la ville, l'action des correspondants de nuit de l'agglomération de Chambéry a été présentée lors d'une table ronde de témoignages sur les « bonnes pratiques ». Un chargé de mission à la direction du développement local urbain à Chambéry métropole explique alors que cette expérience qui a débuté sur deux quartiers de Chambéry a intéressé les élus. Cet intérêt a progressivement amené l'agglomération à prendre une compétence spécifique sur la « paix sociale », en d'autres termes, elle a décidé d'accompagner cette démarche en terme financier, la Régie de quartier restant maître d'œuvre de l'opération. En effet, « en 2003, la médiation et la tranquillité publique ont été définies "d'intérêt communautaire", montrant ainsi l'implication et l'importance portée par les collectivités locales à ces questions. Portée par Régie Plus et coordonnée par la communauté d'agglomération, cette action mobilise aujourd'hui 18 ETP mixtes sur un territoire élargi à 6 communes. »⁶⁵

P. Estèbe traduit cela en mentionnant que l'agglomération de Chambéry a **créé un nouveau champ de droit commun en prenant une nouvelle compétence**, ce qui, par ailleurs, a permis de faire passer cette expérience dans les tuyaux de la généralisation. Il ajoute que si la question droit commun – spécifique repose sur le financement, en même temps, on voit que dans la durée, les collectivités territoriales arrivent à combiner spécifique et droit commun, c'est-à-dire fabriquer du droit commun à partir du spécifique.

⁶⁵ Pluricité, Amnyos, Capitalisation des évaluations des 21 contrats de ville de Rhône-Alpes, Rapport final, avril 2006, p. 64.

Pour revenir à l'agglomération grenobloise, en décembre dernier la Métro et le CNFPT ont mis en place un colloque sur la médiation, ce qui traduit, selon la responsable d'AGIL, un intérêt marqué de la part de la Métro sur ces compétences, ce champ d'intervention là. Par ailleurs, elle explique qu'« avec la Régie de quartier de Grenoble, on a engagé un courrier commun au président de la Métro pour qu'on développe ce nouveau service au niveau de l'agglomération et puis voir comment ils peuvent nous soutenir et nous confier dans une certaine mesure cette prestation là, ça ce sont les véritables enjeux. »

Parallèlement, un bailleur évoque à propos de ce dispositif des correspondants de nuit qu'il serait intéressant « d'ouvrir une réflexion au niveau de l'agglomération, parce que Grenoble a emprunté cette démarche, Saint Martin le Vinoux aussi, Pont de Claix pareil, peut-être Echirolles, et Saint Martin d'Hères un jour aussi : à un moment donné il va peut-être falloir harmoniser tous ces dispositifs ».

A cet effet, selon un professionnel de la Métro, en raison de l'importance qu'a pris cette question de la médiation et plus largement de la prévention ces dernières années, ce sera effectivement un axe fort des CUCS. Par conséquent, toujours dans le cadre de la politique de la ville, la Métro pourrait se positionner sur tout ce qui relève de la formation des acteurs, de l'échange des pratiques etc... Il n'est cependant pas question que la Métro embauche directement des médiateurs comme c'est le cas de Chambéry Métropole.

Par rapport aux deux expériences présentées lors de la journée régionale de la politique de la ville, à savoir l'action de proximité de la mission locale et l'action des correspondants de nuit de Chambéry (celle-ci étant similaire sur plusieurs points avec l'action présence - médiation étudiée), **selon P. Estèbe, elles correspondent à des nouveaux services publics, à deux nouveaux services collectifs.** Il soulève ainsi l'idée que la politique de la ville peut permettre de construire en amont des conditions de transformation de la prestation et dès lors que l'on est sûr du service pérenne, il s'agit de créer de nouvelles prestations de service public.

On peut dès lors conclure que la Mission locale semble en être au premier stade et peut-être en restera-t-elle là alors que l'action de Chambéry serait allée au bout du processus. Peut-on expliquer cette différence en partie par le fait que la Mission locale n'a probablement pas la marge de manœuvre que peuvent avoir les collectivités territoriales ?

P. Estèbe soulève en effet l'idée que cette question du spécifique - droit commun est en passe d'être résolue, et selon lui ce sont bien les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, communauté d'agglomération et conseil général) les grands transformateurs du spécifique en droit commun.

Au regard de tous ce que l'on a tenté de démontrer sur cette question à partir de l'étude de trois actions locales, nous nuancerions ce point de vue. Pour notre part, il nous semble que dans bien des cas, le processus de transformation du spécifique en droit commun n'est pas achevé mais le plus souvent les conditions semblent toutefois être rassemblées. En ce sens, nous voulons signifier qu'à travers notre étude nous avons mis en évidence que dans la durée, se construisent effectivement les conditions pour fabriquer du droit commun à partir du spécifique.

CONCLUSION

Au terme de l'ensemble de ce travail d'analyse, nous pouvons globalement confirmer la validité des hypothèses formulées au départ. Il est toutefois nécessaire de revenir sur chacune d'entre elles plus spécifiquement.

L'hypothèse générale reposait sur l'idée qu'en perdurant dans la politique de la ville, les actions spécifiques construisent certaines conditions de leur pérennisation et c'est à travers ce processus, qu'elles produisent malgré tout des liens au droit commun.

Cette hypothèse peut être confirmée ainsi que celle qui précise qu'il ne s'agit pas d'un lien linéaire mais plutôt de différentes formes de liens dont les degrés d'intensité diffèrent.

Concernant ces différentes formes de liens que les actions spécifiques produisent au droit commun, nous avons pu largement observer une forme d'articulation, à l'œuvre dans chacune des actions étudiées. Dans une moindre mesure, nous pouvons également affirmer une forme d'interpellation. A travers ce que l'on a pu analyser dans la seconde partie de ce mémoire, il semble que ces deux formes de lien représentent ainsi une sorte de "sas" dans le sens où elles préparent, d'une certaine manière, l'entrée dans le droit commun ou du moins les conditions pour s'inscrire dans celui-ci.

Le rapport des actions spécifiques au droit commun peut également se traduire par deux autres formes de lien, qui sont l'intégration ou au contraire la disjonction au sens d'un maintien de l'action à l'écart.

Cependant, afin de saisir au mieux ces diverses formes de liens qui caractérisent le rapport entre actions spécifiques et droit commun, nous avons mesuré l'importance de différencier plusieurs niveaux d'analyse.

En effet, une action est avant tout mise en œuvre par et pour des acteurs. Elle mobilise donc diverses catégories d'acteurs qui ne produiront pas les mêmes liens au droit commun.

Nous avons effectivement distingué :

- les professionnels de l'action et leurs pratiques développées dans le cadre de celle-ci,
- les publics bénéficiaires de l'action,
- les institutions qui soutiennent de différentes façons la mise en œuvre de l'action.

La combinaison de ce que produisent ces trois catégories d'acteurs au droit commun pourraient permettre de conclure plus globalement sur la forme et le degré du lien entre les actions spécifiques et le droit commun.

Il nous a néanmoins semblé indispensable, dans le cadre de ce mémoire, d'attacher également de l'importance à différencier ce que produisent ces acteurs de ce que produit l'action en elle-même. En effet, à titre d'exemple, nous avons pu mettre en évidence, à partir des actions étudiées, qu'elles ne vont jamais jusqu'à s'intégrer au droit commun alors que cette intégration est parfois à l'œuvre au niveau du public qui les traversent.

Ainsi, nous allons reprendre ces trois niveaux d'analyse afin de conclure pour chacun d'eux sur la forme et le degré des liens qui les caractérisent. Nous rappelons parallèlement que nous avons fait le choix, dans le cadre de ce mémoire, de se centrer davantage sur les acteurs et pratiques de terrain.

En ce qui concerne les professionnels de l'action et leurs pratiques, nous avons pu constater qu'une complémentarité au droit commun est recherchée assez rapidement par la majorité et ceci d'autant plus lorsque cette forme d'articulation conditionne en partie l'existence de l'action. Nous avons effectivement fait ressortir cet aspect tant au niveau de l'action de la Mission locale en ce qui concerne la nécessaire articulation avec les éducateurs de rue qu'au niveau de l'atelier « coup de pouce » à propos des enseignantes qui détiennent le rôle d'orienter les enfants sur l'action.

De manière plus générale, nous avons mis en évidence que cette articulation est recherchée car elle apporte une certaine légitimité aux professionnels qui mènent l'action et de ce fait bien souvent à cette dernière également.

A travers l'étude des trois actions choisies, nous avons pu repérer différentes logiques d'interpellation, qui traduisent ainsi une forme de lien au droit commun plus accentuée. Nous avons effectivement pu analyser une interpellation par la démarche, en montrant une nouvelle façon d'aller vers un certain public mais également une interpellation sur une nouvelle fonction sociale et la manière dont elle peut s'inscrire dans le paysage des pratiques sociales.

Cependant, ces interpellations doivent être nuancées par rapport à l'hypothèse de départ qui supposait que l'interpellation allait jusqu'à la production de changements dans les pratiques des services et/ou professionnels de droit commun. En effet, dans les actions étudiées, l'interpellation s'est davantage limitée à montrer d'autres façons de faire, qui se sont parfois révélées comme étant des modes de réponses plus adaptés aux besoins émergents ou qui se

renouvellent. Mais ces pratiques et façons de faire développées dans les actions spécifiques semblent encore peu reprises ou diffusées dans les institutions de droit commun. L'interpellation entendue véritablement au sens de production de changement a seulement été repérée au niveau de certains partenaires des actions qui ont modifié leur intervention.

Du point de vue du public des actions spécifiques, on constate une grande disparité dans la production de liens au droit commun.

Nous nous sommes effectivement attachés à mettre en évidence la contradiction dans laquelle est prise le public des actions. Ces dernières pouvant tout autant leur permettre l'accès au droit commun, voire même dans certains cas leur garantir l'intégration à celui-ci (exemple d'un jeune qui parvient à intégrer un CDD ou CDI de droit commun) que les maintenir en dehors du droit commun à travers le risque d'enfermement et de stigmatisation de certaines de ces actions spécifiques.

En ce qui concerne les institutions, il s'agissait plutôt d'analyser dans quelle mesure elles soutiennent et accueillent en leur sein les actions spécifiques.

Nous avons constaté à cet effet que le rapport entre ces actions et les institutions de droit commun semble largement conditionné par les perceptions/représentations de ces dernières ainsi que leur positionnement vis-à-vis des actions spécifiques.

Parallèlement, nous avons pu relever différents obstacles tant opérationnels que symboliques ainsi que certaines contradictions qui conduisent les institutions à un faible engagement dans la pérennisation des actions spécifiques.

Au terme de l'analyse par catégories d'acteurs, nous pouvons affirmer la diversité des formes et du degré d'intensité des liens produits au droit commun, qui de manière combinés permettent de porter un regard plus global sur le rapport de l'action au droit commun.

Finalement, le constat de départ sur la difficulté à faire évoluer les actions spécifiques sur des financements de droit commun se confirme pour chacune des actions étudiées. Mais cela nous a en fait permis d'ouvrir la réflexion plus largement sur deux points :

D'une part, en analysant ce qu'implique l'intégration des actions spécifiques dans le droit commun au-delà de l'aspect financier. On peut noter à ce propos, l'enjeu majeur qui consiste à ne pas dénaturer le sens "originel" de ces actions et garder ainsi leur dimension spécifique afin de ne pas tendre vers une relative standardisation. De plus, certaines de ces actions, dites

parfois "innovantes", trouvent difficilement un écho dans les services de Droit commun, ce qui laisse entrevoir la possibilité de création de nouveaux services collectifs, de nouvelles missions ou prestations de service public.

D'autre part, en mettant en évidence d'autres manières d'envisager le devenir de ces actions spécifiques, notamment par le biais de leur diffusion ou de leur généralisation qui peut participer à leur pérennisation.

Ces différents éléments, qui sont explicités dans la dernière partie de ce mémoire, représentent les conditions concrètes de la pérennisation de ces actions, perspective qui nous semble d'ailleurs plus appropriée que de parler uniquement de leur intégration au droit commun.

Ainsi, à partir de la question de l'intégration des actions spécifiques dans le droit commun d'un point de vue financier principalement, nous avons été amenés à nous intéresser et appréhender plus globalement ce qui se joue dans le rapport entre les actions spécifiques et le droit commun. Cette approche nous a ainsi permis de mesurer l'importance de ne pas traiter cette question de manière globale mais au contraire de mener une analyse plus fine à partir des différentes composantes de ces actions spécifiques.

Par ailleurs, cette conclusion nous amène à souligner les limites de notre travail.

A travers ce mémoire, nous avons tenté de comprendre ce qui est à l'œuvre dans le rapport entre actions spécifiques et droit commun à partir d'initiatives locales et en privilégiant une approche de terrain. Nous ne pouvons donc prétendre avoir saisi cette réalité sociale dans son intégralité mais seulement en partie sous l'angle des acteurs de terrain. La critique qui pourrait alors être faite à ce mémoire tient au risque d'avoir sorti les actions de leur contexte politique. Etant conscient de ne pas prendre en compte cette dimension dans notre étude et donc de ne pas faire jouer cette variable, nous avons été attentifs à choisir les actions dans des contextes politiques proches. Le prolongement de ce travail aurait donc tout intérêt à se centrer sur le versant politique de cette question en analysant notamment la position et les stratégies des élus à cet égard.

Dès lors, plusieurs questions qui mériteraient d'être développées de façon complémentaire peuvent être soulevées. En mobilisant un certain nombre de personnes qui amènent d'autres manières de faire pouvant parfois même s'avérer dérangeantes, dans quelle mesure l'émergence de ces initiatives locales dans le cadre de la politique de la ville ne crée pas de nouveaux rapports de force ?

On peut alors se demander si les changements introduits par le biais du terrain et qui fonctionnent à ce niveau trouvent un relais ou au contraire leurs limites lorsqu'ils atteignent le niveau politico-administratif, caractérisé davantage par des corps institués et des organisations de services profondément ancrées.

Les jeux d'alliance et d'opposition qui peuvent ainsi se dessiner ne sont-ils pas à replacer plus largement au cœur des enjeux de partenariat et de transversalité qui reposent à la fois sur des positionnements individuel, collectif mais aussi institutionnel et politique ?

Les réponses apportées à ce type de questionnements permettraient d'avoir un regard plus global sur l'articulation entre les politiques générales et la politique de la ville et d'établir des liens avec une question sous-jacente à cette dernière, à savoir en quoi les modes d'intervention de la politique de la ville traduisent les modes d'intervention futurs des politiques publiques en général.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, articles

Ballain R., Glasman D., Raymond R. (sous la dir.), *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociales (1980-2005)*, Collection Symposium, PUF, Grenoble, 2005.

Bonetti M., *Expérimentations et politique de la ville, des démarches foisonnantes sans réelles stratégies de changement*, Cahier du DSU, n° 37, juin 2003

Chambon D., *Le prix Rhône-Alpes de l'innovation en politique de la ville : encourager et transférer les expériences originales et créatives*, Les cahiers du DSU, Printemps 2003

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collectives*, Paris, Ed. du Seuil, 1977

De Maillard J., *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Droit et société, Maison des sciences et d l'homme, Paris, 2004

Donzelot J., Estèbe P., *L'Etat animateur*, Esprit, Paris, 1994

Donzelot J., *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Ed. du Seuil, 2003

Estèbe P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville*, collection logiques Politiques, Paris, Ed. l'Harmattan, 2004

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Ed. Du Seuil, 1993

Glasman D., « Historique et état des lieux », in *Des ZEP aux REP. Pratiques et politiques*. Toulouse, Ed SEDRAP, 2000.

Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, collection Action sociale, Paris, Ed. Dunod, 2000

Kirszbaum T., « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », in *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004

Jaillet M-C., *La politique de la ville en France : histoire et bilan*, in *Regards sur l'actualité*, août 2003

Mény Y., Thoenig J.C., *Politiques publiques*, collection Thémis, PUF, 1989

Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998

Thin Daniel, « Logiques des familles populaires : entre différence et domination symbolique », Conférence pour la F.O.L. Haute Savoie, Passy, mai 2002.

Rapports

Algoe consultants, Economie et Humanisme, Grenoble Alpes Métropole, Rapport final évaluation à mi-parcours, 2003.

Brévan C., Picard P., *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la ville, 2000

Cabinets Pluricité, Amnyos, *Capitalisation des 21 contrats de ville de Rhône-Alpes*, Rapport final, avril 2006.

Cour des comptes, *La politique de la ville*, Rapport au président de la République, février 2002

Dubedout H., *Ensemble, refaire la ville* : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, la Documentation française, 1983

Ifop, *Enquête sur les emplois de médiation sociale, Synthèse effectuée pour la Délégation Interministérielle à la Ville*, juin 2005

Sueur J-P., *Demain, la ville* : rapport présenté au ministre de l'emploi et e la solidarité, Tome 1, Paris, La documentation française, 1998

ANNEXES

Grille d'entretien

Description du dispositif spécifique :

- Description du dispositif : origine, public concerné, financement...
- Qui sont les porteurs de projet, les professionnels du dispositif : institution de droit commun, association...
- Sur quels types de postes sont les personnels du dispositif : contractuel, contrat aidé...
- Quel temps de travail est consacré au dispositif en question par le professionnel ?
- Quel lien est fait entre ce dispositif et les autres actions menées par le professionnel dans le cadre de son travail ?
- Quelle collaboration (institutionnelle, entre professionnels...) existe-t-il entre ce dispositif et l'ordinaire de l'institution concernée ?

Impacts, changements induits par l'action spécifique en lien avec le droit commun

- En quoi ces dispositifs ont participé à l'émergence de nouveaux métiers, nouveaux domaines d'action ?
- Est-ce que telle action a permis de développer des pratiques et modes de faire différents ?
- En quoi telle action a interrogé la façon de faire des services de droit commun ?
- Dans quelle mesure ces pratiques et mode de faire ont-ils été transférés, diffusés, repris dans le droit commun ?
- Dans quelle mesure ces actions spécifiques développent des passerelles avec le droit commun :
 - pour les populations
 - pour les professionnels et leurs pratiques
 - pour l'institution et l'organisation
- De quelle manière est envisagée la pérennisation de l'action ?

Lien entre politique de la ville (action spécifique) et droit commun :

- Comment qualifieriez-vous le lien entre dispositifs spécifique d'intervention et politique de droit commun ? Quelle forme prend ce lien ? A quel niveau se joue ce lien ?
- De manière générale, qu'est-ce qui favorise le lien entre dispositifs spécifiques et politique de droit commun et au contraire quels sont les freins ?
- Quelle prise en compte de la politique de la ville par les services de droit commun de manière générale et des volets thématiques ?