

L'EXPERIMENTATION NATIONALE DES " PROJETS SOCIAUX DE TERRITOIRE " : L'EXEMPLE DE PARIS.

Une expérimentation nationale incitant à élaborer, à mettre en œuvre de façon volontariste et à évaluer des dynamiques de " Projet social de territoire " (PST) dans des quartiers " politique de la ville " a été lancée en novembre 2001 par la Délégation interministérielle à la ville, la Direction générale de l'action sociale et le Conseil supérieur du travail social du Ministère de l'emploi et de la solidarité, la Caisse nationale des allocations familiales et l'Assemblée des départements de France.

Selon ses initiateurs¹, cette expérimentation " vise à dépasser certains obstacles majeurs effectivement observés dans les pratiques de l'intervention sociale :

- les difficultés des acteurs à s'inscrire dans une dynamique territoriale ;
- le cloisonnement en raison de la diversité des donneurs d'ordre et à l'absence de lieu de synthèse et de régulation au sein duquel seraient réunis les différents protagonistes. "

Selon ses initiateurs toujours, " l'élaboration d'un PST s'appuie avant tout sur la définition du projet politique de nature à mobiliser localement les professionnels de l'action sociale. Mais cette mobilisation doit s'effectuer selon une logique de décroisement qui implique, à terme, le repositionnement de certaines pratiques professionnelles en vue de répondre à des objectifs de cohérence et d'efficacité de l'action sociale, à partir de la prise en compte du territoire et de l'ensemble des ressources détenues par les habitants. "

Les mots clés qui structurent et fédèrent cette expérimentation nationale sont donc : *territoire* (et dynamique territoriale) ; *décloisonnement* des acteurs, des pratiques et des dispositifs ; *cohérence* et *efficacité* de l'action sociale.

Dix-neuf sites ont été retenus par le comité de pilotage national de l'expérimentation. Chaque site a déterminé un thème mobilisateur pour son PST, et ce choix a été opéré à l'échelon politique de décision en s'appuyant le cas échéant sur les diagnostics de territoire précédemment effectués. Le thème exprime donc un projet politique local, assorti d'objectifs de résultat, dont le PST est le processus technique, c'est-à-dire administratif et professionnel, de mise en œuvre, incluant, mais dans une mesure non précisée, la participation des habitants du territoire à ce processus.

À Paris, un site candidat a été retenu, qui se compose d'un ensemble de quartiers limitrophes du sud du treizième arrondissement, et le thème envisagé a été " la prévention, la protection de l'enfance et le soutien à la parentalité ". La démarche a été initiée en septembre 2002.

* Chargé de mission " enfance-familles ". Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de Paris

¹ Cf. le Cahier des charges de l'expérimentation nationale des projets sociaux de territoire, 15 novembre 2001.

La première étape opérationnelle a consisté à organiser collectivement l'expression, la mise en commun et l'analyse partagée bref l'expertise que chacun des professionnels de l'action sociale, socio-éducative et médico-sociale détient sur le territoire visé. Il a fallu à cet effet tenter de sortir des hiérarchies qui affectent implicitement les savoirs disponibles selon les métiers qui les produisent, et s'ouvrir progressivement sur l'expertise d'autres professionnels. Il a surtout fallu accepter de reconnaître que le consensus supposé sur les finalités même du PST ne ressortait pas intact de cet inventaire partiel et, par ailleurs, traditionnellement parcellisé des connaissances disponibles. Un thème mobilisateur ne suffit pas à lui seul à fédérer magiquement les acteurs professionnels, surtout lorsque des termes comme " prévention " ou " soutien à la parentalité " pâtissent de ne pas être encore clairement définis : quels problèmes veut-on prévenir, et au sein de quelles populations ? faut-il soutenir toutes les " parentalités " et pourquoi, et peut-on le faire sans simultanément promouvoir la place, le rôle et la participation des parents dans le fonctionnement des institutions ?

La seconde étape qui s'annonce, moins habituelle mais indispensable, va donc heureusement devoir permettre de croiser les expertises professionnelles et sectorielles collectées avec une expertise de type sociologique, c'est-à-dire conduite en population générale, mais aussi avec l'expertise des habitants et celle d'un secteur associatif de type bien moins parapublic que celui qui a été consulté à la première étape. Il va s'agir, en d'autres termes :

- de sortir du biais de connaissance des professionnels, qui résulte de leurs contacts quasi exclusifs avec des publics en difficulté et des besoins spécifiques de ceux-ci ;
- de se prémunir du biais fataliste qui incite à se focaliser sur les problèmes de ces publics et à négliger l'inventaire de leurs attentes, de leurs potentialités et de leurs ressources ;
- de savoir remettre en question les représentations déjà construites du territoire.

Partir des besoins et des attentes directement *exprimés* par les usagers/habitants signifie pour commencer d'accepter de modifier le regard porté sur eux, de ne plus les considérer comme des objets inertes à (re)modeller ou comme des consommateurs de services. Il s'agit ensuite de les percevoir aussi comme des forces de proposition avec lesquelles peuvent se produire des effets émergents sur leur territoire de vie, et qui détiennent des clés pour une démarche collective de socialisation qu'il convient dès lors d'accompagner et non pas de prescrire dans une logique d'assistance ou de contrôle. Partir des savoirs et des savoir faire des intervenants sociaux, médico-sociaux et éducatifs *en même temps* que de ceux des habitants signifie qu'à terme l'action pourra être co-conçue voire coproduite par eux tous : les acteurs du diagnostic sont donc potentiellement ceux du projet.

Le souci d'efficacité et de cohérence de l'action sociale que vise le PST est légitime. Il exprime le principe de la décentralisation : plus près des besoins, plus près des acteurs, plus près des solutions.

L'action sociale est en effet un processus dont sont attendus des résultats cohérents avec les besoins, les problèmes et les ressources identifiés localement. La recherche d'efficacité, loin d'instrumentaliser les intervenants sociaux, est la preuve et la garantie de leur professionnalisme. Elle contribue à la reconnaissance de leur utilité sociale, pas seulement aux yeux de leurs employeurs, mais aussi de la population. Ils sont ainsi perçus comme des ressources reconnues du territoire plutôt que comme les reflets des problèmes de celui-ci ou encore que les simples opérateurs techniques des dispositifs descendants qui lui sont appliqués.

Le décloisonnement des acteurs et de leurs missions est au service de cette efficacité, de cette appartenance culturelle assumée, de cette construction d'un savoir vivre, comprendre et agir ensemble dans un espace partagé. Décloisonnement signifie alors mutualisation des acquis et des manques, sachant que l'ensemble diffère de la somme des parties ou plus exactement qu'il lui est supérieur ou inférieur, selon les modalités d'organisation en vigueur. Un critère de réussite du décloisonnement est par conséquent la (re)connaissance mutuelle des acteurs et, donc, leur meilleure visibilité². Sur cette base, une logique de réseau, et donc de coopération, peut s'instaurer : c'est le réseau qui devient alors compétent et qualifié pour résoudre un problème selon une dynamique de projet territorial.

Si l'on pose comme principe que les partenaires du diagnostic partagé ont vocation à devenir ceux du projet, il faut être particulièrement attentif aux méthodes et aux représentations qui vont déterminer initialement la définition et la description du territoire :

- le territoire *vécu* par les habitants, les associations de quartier, les élus, les institutions ne se superposent que rarement ;
- les territoires " administratifs " ne se superposent pas souvent non plus, même si un territoire politique de la ville est proposé, pour le PST, comme leur plus petit commun dénominateur ;
- les indicateurs descriptifs qu'utilisent par exemple l'INSEE, la CAF, l'Éducation Nationale, etc. sont rarement comparables entre eux (notamment pour ce qui concerne les dénominateurs des taux, souvent très liés aux limites territoriales de référence) ;
- les compétences qui définissent les missions des acteurs du territoire sont diversement coordonnées, de même que les critères d'intervention de ceux-ci (celui de l'urgence, par exemple ; ou encore celui de la " prévention ", qui est loin de viser les mêmes risques, et même de clairement les nommer ; etc.)

Dans ces conditions, le consensus sur les priorités, les objectifs, les rythmes, l'évaluation des actions entreprises sur un territoire donné est donc difficile à construire. Il n'en est pas moins indispensable si l'on entend réellement définir un *territoire de projet*.

Le territoire est au total une notion opérationnelle puisqu'elle donne aux différentes conceptions et procédures de l'action sociale l'espace de leurs mises en œuvre. C'est cependant une notion insuffisamment stabilisée et robuste pour former à elle seule un concept de référence³. Les territoires à géométrie variable, les " zones ", sont saisis par les pouvoirs publics et les institutions pour réorienter leur action. Mais chacun le fait en superposant ses responsabilités (et donc ses territoires de référence) sur ceux des autres. L'ensemble perd sa lisibilité, en même temps que la légitimité des acteurs s'en trouve fragilisée, et ce d'autant plus que les périmètres des territoires évoluent dans le temps dans un souci d'efficience.

LES MODALITES DE CONSTRUCTION DU TERRITOIRE

Le mot "territoire " vient du latin *territorium*, qui désigne l'étendue sur laquelle vit un groupe humain. Au XVIII^{ème} siècle, Montesquieu ou Rousseau l'entendent comme l'étendue de terrain sur laquelle est établie une collectivité relevant d'une juridiction ou de l'autorité de l'État. Au XX^{ème} siècle, son sens s'étend à celui d'un espace qu'un animal ou un groupe d'humains se délimitent pour en interdire l'accès à d'autres

² Cabinet GESTE : *Proposition d'assistance technique à l'expérimentation sur site du Projet social de territoire de Paris en réponse à la procédure d'appel d'offres restreint de la Délégation interministérielle à la ville*, septembre 2002.

³ *Ibid.*

(notamment de la même espèce) ou pour l'organiser selon leurs propres conditions ; et, métaphoriquement, d'un domaine de compétence ou d'appropriation.

Selon Guy DI MÉO⁴, il y a quatre modalités de construction d'un territoire humain :

- géographique, selon les pratiques de l'espace, les cartes, les paysages ;
- économique, selon l'organisation spatiale de la production et des marchés ;
- idéologique, selon les représentations mentales qu'un groupe social partage à propos d'un territoire (concepts, images, symboles, mythes, qualités attribuées) ;
- politique, selon le type de pouvoir qui contrôle le territoire.

Le **territoire géographique** est défini par ses attributs physiques (voire climatiques), par la structuration des constructions et des activités économiques qui en résultent (mais qui résultent aussi de séquences historiques), par ses logiques de peuplement – souvent liées aux voies de communication, internes et externes - et par les dynamiques démographiques liées à ces logiques sociales. Ce sont aussi les itinéraires quotidiens des personnes et des groupes qui définissent le territoire géographique. La carte joue ici un rôle important de médiatrice entre la société et le territoire. Mais, parce qu'elle sélectionne les informations, elle n'est ni neutre ni objective à l'égard de ce qu'elle représente. Elle fixe une image du territoire. Tracer une carte est un acte politique.

Le **territoire économique** est devenu aujourd'hui difficile à définir. Il n'y a plus d'économie localisée, fermée à l'extérieur. La mondialisation tend à effacer l'originalité des territoires, mais sa contestation nourrit des réactions identitaires qui " re-territorialisent " le territoire. Seul le secteur des services échappe à cette désintégration économique du local ; mais les liens de proximité géographique que tissent les acteurs du social, de la santé, de la culture sont eux-mêmes de plus en plus gouvernés par des enjeux et des choix de nature économique. Pour les entreprises de production de biens, en revanche, le territoire n'est plus l'espace qui procure des ressources, humaines ou matérielles ; il est avant tout celui sur lequel s'organisent les stratégies. Le monde industriel est de moins en moins " territorialisant ", sauf peut-être pour ce qui concerne les industries de haute technologie, qui aggravent cependant les clivages sociaux en s'attachant les cadres dirigeants mais en précarisant la main d'œuvre locale de sous-traitance, et l'industrie du tourisme, qui réactive quant à elle le territoire idéologique.

Le **territoire idéologique** se construit à partir des représentations mentales que chaque habitant a de son territoire, et qui sont à la fois culturelles – donc en partie fictives - et déterminées par le système socio-économique en place. Ces représentations organisent le rapport de l'individu à ses conditions réelles d'existence, et médiatisent les rapports des groupes sociaux à leur territoire en créant une idéologie territoriale, une culture locale. Les politiques de communication jouent un rôle important pour fixer cette culture locale et structurer l'espace social en le divisant en unités sélectionnées aux fins d'usages spécifiques, voire individuels (commerces, loisirs, etc.).

Le **territoire politique** est bordé et défini par ses frontières, et par le pouvoir qui s'y exerce. Tout pouvoir se distingue d'ailleurs par sa capacité à agir sur et dans un espace donné au nom de tous ceux qui le peuplent, et de s'y manifester par son autorité et le contrôle qu'il exerce sur eux. Les formes de régulation de ce pouvoir dépendent du système politique en place. Mais leur dépendance croissante aux logiques économiques remet de plus en plus en question leurs bases territoriales, en suscitant de nouvelles (les intercommunalités, par

⁴ Guy Di Méo, *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, Paris, 1998.

exemple), redécoupe l'espace et tend à uniformiser les modes de vie comme les modes de décision, bref les cultures locales. C'est pourtant dans ce contexte que la décentralisation cherche à rendre visible, sinon lisible, une série de processus de territorialisation des politiques publiques, notamment sociales, et à terme de recomposition de celles-ci.

LES ENJEUX DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES SOCIALES

Les politiques publiques territoriales (et notamment les politiques sociales) cherchent de plus en plus à faire coïncider le territoire politique, légitime, et le territoire pertinent pour l'action, quitte à créer à cet effet de nouvelles instances territoriales (zones, agglomérations, communautés de communes, pays, etc.). Ce faisant elles visent à globaliser l'action à chaque niveau territorial en même temps qu'à emboîter les procédures sur un mode contractuel⁵. Le Contrat de plan État-Région est la clé de voûte de ce mécanisme, suivi du Contrat d'agglomération qui intègre le Contrat de ville comme son volet "cohésion sociale", lequel coordonne à son tour le contrat éducatif local, le contrat local de sécurité, etc.

Nombre de villes et de conseils généraux ont saisi cette occasion pour formuler des projets de territoire qui expriment la globalité de leurs points de vue et de leur capacité à agir au-delà de leurs compétences classiques. De ce fait, les politiques sociales ne constituent plus un champ spécifique de l'action publique locale, mais s'intègrent dans une problématique globale de **cohésion sociale et territoriale**. Elles ne constituent plus le domaine réservé de telle ou telle institution. La cohésion sociale est pensée et, si possible, agie comme une **articulation entre solidarité et développement** au niveau du territoire politique.

En se territorialisant, les politiques et les compétences sociales perdent ainsi leurs spécificités sectorielles au sein de l'action publique pour venir interpeller les conditions sociales du développement local.

Pour les décideurs et les acteurs des politiques sociales décentralisées ou déconcentrées, la rupture est importante. Au-delà des problèmes de décloisonnement, de déontologie, d'évaluation des besoins, de participation des usagers et des habitants à la définition des conditions humaines et sociales du développement local – tous problèmes déjà évoqués à la lumière de l'exemple du Projet social de territoire à Paris –, se pose à eux la question du **sens de l'action publique** ainsi conçue. Quelle perception ont-ils de ce sens ? Quels sont leurs degrés de conviction et d'adhésion à l'égard de la capacité des politiques qu'ils mettent en œuvre d'activer non plus seulement la solidarité redistributive voire assistantielle, mais aussi la cohésion et le lien social de proximité ? De ce point de vue, la question du sens rejoint celle de l'efficacité.

La territorialisation de l'action sociale ne trouvera pas son sursaut d'efficacité du seul fait que les décisions prises seront plus proches du terrain de leur application, que l'échelle de celui-ci est plus petite, que les réponses seraient de ce fait plus fidèles aux demandes et plus rapides. Le RMI, la protection de l'enfance, pour ne prendre que ces deux exemples, ont montré qu'il n'en est rien. Il faut aussi que les techniques d'intervention des acteurs sociaux soient légitimées par le fait qu'elles ne se résument pas à l'aide sociale individualisée de court terme, mais qu'elles consistent aussi à enclencher un processus d'action collective et participative dont les objectifs visent un plus long terme ; et qu'elles nécessitent à cet effet que soit organisé

⁵ Michel AUTÈS, *Les sens du territoire*, Recherches et prévisions, n°39, 1995, pp. 57-71.

à un niveau stratégique le partenariat – et non pas la coexistence voire la concurrence – des institutions. Bref qu’elles s’inscrivent dans une perspective de **développement social local**.

L’atout de la proximité ne réside donc plus, ici, dans une meilleure gestion ou dans une meilleure adéquation de l’offre à une demande d’ailleurs elle-même bien souvent déterminée par cette offre, mais dans une opportunité de créer les conditions d’une **émergence de la demande sociale** par des dispositifs de débat et d’expression des habitants du territoire, et des acteurs sociaux en contact avec eux.

De même, et pour aller plus loin encore, les partenariats locaux et contractualisés ne devraient pas exprimer une production technocratique régulée par les seuls rapports stratégiques entre les institutions, mais favoriser une réelle **co-production politique** - associant les usagers de ces institutions et les autres citoyens - des orientations de la politique sociale territoriale qui les concerne.

Au-delà de l’adhésion des acteurs des politiques sociales locales, c’est celle des habitants eux-mêmes qui devrait ainsi être recherchée. Il s’agit, pour reprendre les termes de Michel AUTÈS⁶, de passer du territoire comme objet du politique au “ territoire comme espace de production du politique ”.

Aujourd’hui, il y a une tension plus ou moins explicitée entre ces deux conceptions de la territorialisation des politiques publiques, et notamment des politiques sociales. La mise à jour et le dépassement de cette tension sont pourtant indispensables :

- pour réussir le passage d’une approche sectorielle et verticale à une approche territoriale et transversale ;
- pour réussir le passage d’une administration des problèmes individuels des usagers des services à une mobilisation politique des citoyens face aux problèmes de leur territoire de vie ;
- pour réussir le nouvel âge de la décentralisation : le territoire saisi par l’État comme lieu d’application de l’idéal républicain égalitaire change en effet de logique quand il est saisi comme lieu d’expression politique et de différenciation des investissements résultant de cette expression (voire même comme lieu d’interpellation des logiques fiscales qui conditionnent ces investissements).

Les enjeux de la territorialisation de l’action publique, et notamment sociale, ne sont donc pas des enjeux d’administration, mais des enjeux de démocratie. “ Se dessine ainsi un nouveau territoire de l’action sociale : celui des espaces publics à construire pour permettre la transition démocratique des anciens réglages de la société industrielle vers ceux de la société qui advient ” (Michel AUTÈS⁷).

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

FRÉDÉRIC JÉSU

ARTICLE

2003 - Territoires et politiques sociales

Licence (CC BY -NC-ND)



Vous êtes autorisé à publier, partager, distribuer gratuitement l'œuvre de l'auteur.

Dans la mesure du possible vous devez donner le nom de l'auteur. Vous n'êtes pas autorisé à vendre, louer, reproduire, adapter, modifier, transformer ou faire tout autre usage.

Courriel de l'auteur : contact@frederic-jesu.net

Site officiel de l'auteur : <https://www.frederic-jesu.net>

© Copyright-France tous droits réservés 2020-2021

Paris, 2020

ISBN 979-10-394-0439-6