

Extrait de :



Coordonné par
Edith Heurgon

 *l'aube* éditions

Décembre 2000

TERRITORIALISATION DES ENTREPRISES DE SERVICE PUBLIC, ENTRE INNOVATION ET TRANSFORMATION DURABLE

Daniel BEHAR

Renaud EPSTEIN

A des rythmes et suivant des modalités variables, les douze entreprises exerçant des missions de service public réunies dans la Charte " Partenaires Pour la Ville " (PPV) ont fait de la territorialisation un axe de leur modernisation. L'approche territoriale conduit chacune d'entre elles à s'interroger sur ses prestations et leur accessibilité, l'organisation du travail et du partenariat, les modalités d'articulation entre logique de développement et impératif de solidarité...

Les structures locales mises en place au titre de la Charte constituent un levier, parmi d'autres, de ce vaste mouvement de recomposition des rapports entre les institutions de service public et le territoire. Mais il s'agit là d'un levier particulier, qui correspond à un modèle spécifique, unifié autour de deux principes structurants :

- la constitution de structures porteuses autonomes mutualisant des ressources de maîtres d'ouvrage publics et privés ;
- le recours à des emplois partagés pour mettre en œuvre de nouveaux services concourant à l'amélioration de la gestion urbaine.

Les structures locales PPV (associatives pour la plupart) qui opérationnalisent ces principes se situent à l'interface des entreprises et des territoires. Ce positionnement est au cœur du " pari " territorial de Partenaires Pour la Ville. Reliées aux entreprises dans un rapport " dedans / dehors ", les structures PPV seraient en position d'initier un processus séquentiel partant du développement de pratiques innovantes pour aboutir à des transformations durables dans la gestion des entreprises et dans la régulation territoriale.

La capacité d'innovation tient à l'ancrage de chaque structure PPV sur un territoire, qui facilite l'identification des besoins et des ressources de ce territoire. La mobilisation de ces ressources permet ensuite le développement d'actions innovantes répondant à la fois aux besoins du territoire (amélioration des prestations de service public) et des entreprises concernées (amélioration de leur fonctionnement).

La capacité de transformation renvoie plus directement au positionnement des structures issues de la Charte PPV vis-à-vis des entreprises qui en sont signataires. Leur proximité constitue en effet une condition favorable pour que les innovations développées par chaque structure PPV se diffusent dans les entreprises et en transforment le fonctionnement. Dans le même temps, ces structures demeurent extérieures à chacune des entreprises. Le dispositif

local PPV est donc susceptible de devenir un espace de débat sur les enjeux territoriaux, en fonction desquels les interventions des acteurs locaux (entreprises, collectivités locales, associations...) et leur articulation peuvent être questionnées pour déboucher sur de nouvelles articulations entre logiques de développement et de solidarité. Autrement dit, l'effet de transformation attendu porte à la fois sur le fonctionnement des entreprises exerçant des missions de service public et, dans un registre partenarial, sur la régulation territoriale.

Sur le registre territorial, la Charte PPV affiche donc une chaîne d'intentions stratégiques ferme et définit un modèle organisationnel pour les traduire dans l'action. En considérant treize structures relevant de la Charte du point de vue de cette chaîne d'intentions stratégiques, le dispositif d'accompagnement par la recherche débouche sur une première évaluation de la dimension territoriale de la Charte.



Trois modes de reformulation des intentions de la Charte nationale

Bien que la Charte affiche une chaîne d'intention ferme, il est rapidement apparu que les différents dispositifs locaux relevant de la Charte PPV opéraient des traductions extrêmement différenciées de ces intentions dans l'action (type de prestations, fonctionnement de la structure, rapport au territoire et à ses acteurs...). Cette hétérogénéité pourrait paraître naturelle, résultant d'une adaptation en aval de la stratégie nationale en fonction des contextes différenciés de mise en œuvre. Plus sûrement, l'hétérogénéité observée correspond à une reformulation en amont de celle-ci.

La démarche Partenaires Pour la Ville n'apparaît en effet jamais comme étant à l'origine du dispositif, mais comme une opportunité et un signal pour opérationnaliser des projets latents, issus de réflexions antérieures des acteurs du territoire. La ligne directrice de chacun des projets est donc le résultat d'une combinaison entre le corps d'intentions national de la démarche Partenaires Pour la Ville (ses objectifs et modes opératoires) et d'autres projets préexistants.

Chacun des dispositifs considérés décline donc de manière extrêmement singulière les intentions nationales de Partenaires Pour la Ville, correspondant à trois "modèles" de mise en œuvre de la Charte. A l'image de PPV Boucle Nord de la Seine, les nombreuses structures relevant du premier modèle apparaissent comme des outils au service des entreprises, dans une logique de protection. Intervenant sur le *territoire des entreprises*, elles cultivent ce territoire dans une approche extensive.

Ce modèle, dominant dans les faits, s'oppose à un second modèle qui fait référence, dans les discours notamment. PPV Saint-Denis le symbolise tout particulièrement, qui fonctionne comme un dispositif de médiation entre institutions pour la prise en charge des espaces publics complexes, aux interstices des territoires institutionnels. L'intervention de l'association locale s'opère alors sur le *territoire entre les entreprises*, qui est investi dans une approche intensive.

Le dernier modèle de mise en œuvre de la Charte, expérimenté par la Compagnie Générale des Emplois Partagés (CGEP) sur certains sites parisiens, se rapproche du précédent en ce qu'il correspond à un investissement mutualisé de l'espace public. Il en diffère cependant par la nature des territoires investis (des pôles de centralité) qui amène la structure porteuse des emplois-jeunes à considérer *le territoire comme une entreprise*, ou tout du moins comme le prolongement de l'espace commercial des entreprises.

Un modèle dominant : la culture extensive du territoire

La plupart des structures étudiées se rapprochent très directement du premier modèle identifié, dont l'intervention -à l'image de PPV Boucle Nord de la Seine- suit le territoire des

entreprises.

Dans quasiment tous les cas, un transporteur public a été à l'origine du projet et en est le principal financeur (si l'on excepte la part de l'Etat liée aux emplois-jeunes). Il s'agissait alors avant tout, pour le transporteur, de sécuriser les bus sur des lignes difficiles. Le double objectif affiché par la Charte nationale de transformation des prestations de service public et d'émergence de nouvelles dynamiques territoriales apparaît rarement comme une finalité locale. Tout au plus s'agit-il, par la présence des médiateurs, de permettre la continuité du service public de transports, et d'éviter ainsi un facteur de relégation supplémentaire pour des territoires en crise.

A cet égard, la proximité des approches développées par les opérateurs de PPV Boucles Nord, de l'association Partenariat pour l'Emploi dans le Val-de-Marne (qui opère autour du Trans Val-de-Marne), de PULSAR à Strasbourg et de DPS aux Blagis (Sud des Hauts de Seine) est notable. Dans tous les cas, la première finalité de PPV (transformation des prestations de service public et émergence de nouvelles dynamiques territoriales) est traitée par le biais de la sécurisation, au travers du raisonnement suivant : les territoires considérés sont marqués par la présence d'une jeunesse dont les comportements génèrent de l'insécurité. Cette insécurité est un handicap pour les territoires qui limite leur développement, et pour les services publics dans la délivrance de leurs prestations. La maîtrise de l'insécurité constitue dès lors la condition sinon de la transformation, tout du moins de la continuité du service public. Dans les territoires considérés, à la fonction résidentielle affirmée, les transports publics (et plus généralement les services publics) constituent des liens importants avec le reste de la ville, et jouent donc un rôle majeur dans la cohésion territoriale. La sécurisation permettant le maintien du service public, elle constitue une condition de la cohésion territoriale.

La deuxième finalité définie par la Charte " Partenaires pour la Ville " (lier développement et solidarité) trouve là encore une même traduction dans les différents cas étudiés.

En premier lieu, c'est le service public (et notamment le transport public) qui contribue à la fois au développement et à la cohésion sociale. En sécurisant la délivrance des prestations, les projets locaux permettent au service public d'être assuré en continuité et donc de jouer son rôle en matière de développement et de cohésion sociale. Le projet de l'association Partenariat pour l'Emploi dans le Val-de-Marne autour de l'infrastructure du TVM est à cet égard très clair :

« Le TVM, ligne de bus en site propre, permet de relier entre elles les infrastructures majeurs du département (MIN de Rungis, centres commerciaux d'intérêt régional, gares d'interconnexion, grands équipements publics, équipements de loisirs). L'axe du TVM constitue un formidable outil de désenclavement de nombre de grands ensembles du département [...]. La ligne du TVM focalise de plus en plus les problèmes de dégradation et de délinquance du secteur. [...]. La ligne du TVM peut donc être un vecteur de développement économique et social du secteur. A contrario, une non prise en compte des problèmes latents véhiculés par un axe aussi usité peut, très rapidement, générer une source continue de dégradation, d'exclusion de tout ou partie de communes et particulièrement de quartiers qualifiés difficiles ».

En second lieu, la structure locale se voit confier des missions qui peuvent être assurées par des jeunes sans qualification ou faiblement qualifiés, qui ne parviennent de ce fait que difficilement à s'insérer professionnellement. Le profil des jeunes recrutés par le biais des Missions Locales et PAIO, comme celui des encadrants, rapproche ces structures des entreprises d'insertion. En incitant les partenaires (entreprises et collectivités locales) à faire émerger des activités de niches améliorant la délivrance des prestations de service public, et en distribuant ces activités à des jeunes en insertion, la structure opère un second lien entre logique de développement et logique de solidarité.

Le troisième objectif affiché par la Charte (produire de nouvelles configurations d'acteurs) semble avoir été laissé de côté dans la plupart des cas. Certes, toutes les associations considérées sont partenariales, mais ce partenariat est limité (parce que, en quelque sorte, délégué). Leur mise en place répond moins à un objectif de transformation des modalités de l'action collective ou du dialogue entre institutions, qu'à un objectif opérationnel, de

structuration d'un prestataire capable de répondre à des demandes diverses. Les discours des responsables des structures locales sont d'ailleurs marqués par leur modestie quant à l'impact de la structure sur les configurations d'acteurs :

« Nous sommes avant tout au service de nos clients. C'est au fournisseur de s'adapter aux clients, pas l'inverse ! »

« Nos partenaires sont des institutions lourdes, qui éprouvent des difficultés à se transformer de l'intérieur. [...] On est un petit maillon, parmi d'autres, pour le partenariat. Il faut être clair, ce n'est pas nous qui allons changer tout ça. »

Le mode de développement des structures relevant de cette première catégorie confirme que la transformation des configurations d'acteurs ne constitue en rien une de leurs finalités. La lecture du territoire sous-jacente aux différents projets est directement indexée sur la structuration du réseau d'un transporteur, ce qui détermine les perspectives de développement des structures. Plutôt que de chercher à approfondir et à diversifier leurs interventions sur un territoire circonscrit (ce qui supposerait un travail relativement lourd avec les acteurs du territoire), les structures tendent à démultiplier les prestations initiées sur une partie restreinte du réseau vers d'autres segments de ce dernier. Il s'agit donc bien d'une culture extensive du territoire, qui s'opère là où les configurations locales le permettent (et notamment là où n'interviennent pas encore de structures concurrentes).

Un modèle de référence : la culture intensive du territoire

Le modèle constitué par PPV Saint-Denis décline les principes de la Charte Partenaires Pour la Ville suivant une logique alternative, cherchant à inventer de nouveaux modes de gestion des micro-territoires aux interstices des territoires institutionnels.

Cette approche ne semble pas avoir connu le même succès que celle qui vient d'être décrite. De toutes les structures observées, une seule s'est engagée dans une démarche sinon similaire, tout du moins comparable à celle de PPV Saint-Denis : l'association Créa' Cité, porteuse d'emplois-jeunes pour la municipalité de Pierrefite (Seine-Saint-Denis) et pour d'autres acteurs publics et privés sur cette commune.

En dépit de sa faible diffusion, il s'agit là d'un modèle de référence, développant un partenariat et faisant émerger des métiers qui correspondent assez directement aux intentions initiales des rédacteurs de la Charte PPV. Par ailleurs, on peut noter que les animateurs des dispositifs relevant du premier modèle affichent la volonté de s'orienter vers une approche et une pratique correspondant à celles développées dans ce second modèle. Ces discours, qui ne trouvent pas encore de traduction opérationnelle, confirment qu'il s'agit là d'un modèle de référence, d'un horizon pour l'action de la plupart des acteurs impliqués dans la Charte.

Dans ce modèle, la mise en situation des emplois-jeunes, à l'échelle de micro-territoires (parvis de la gare, abords de l'université pour PPV Saint-Denis ; rues commerçantes du centre ville, quartier d'habitat social pour Créa'Cité), leur permet d'identifier des dysfonctionnements, des carences dans la gestion urbaine. Suivant les cas, les jeunes employés y pallient directement en développant de nouvelles prestations ou font remonter leurs analyses en direction des institutions partenaires, afin que celles-ci transforment leurs modes d'intervention. Au travers de ce processus, ce sont donc de nouvelles prestations qui sont développées, permettant de réguler des dysfonctionnements territoriaux jusque là ignorés par les acteurs publics, parce que ne renvoyant pas directement à l'intervention de l'un d'entre eux, mais à l'articulation (ou à l'absence d'articulation) de l'ensemble de ces interventions.

L'amélioration des prestations de service public se joue donc tout autant dans les prestations réalisées par les jeunes que dans la remontée du terrain vers la structure porteuse. En impliquant l'ensemble des acteurs de la gestion urbaine dans la définition des interventions de la structure, cette dernière fonctionne comme une interface entre différents intervenants, permettant une analyse collective des enjeux territoriaux et une définition partenariale des modes d'action à développer pour y répondre.

Le mode de liaison entre développement et solidarité opéré dans ce modèle est là encore différent du cas précédent. La logique de l'insertion est ici remplacée par une logique d'économie solidaire : des jeunes, bien que faiblement qualifiés, disposent de ressources qu'il s'agit de révéler et d'utiliser. Leur mise en situation, sur des territoires ciblés, leur permet d'identifier des dysfonctionnements que les institutions ne perçoivent pas, puis de développer des solutions qu'elles n'auraient pu concevoir par elles-mêmes. Il ne s'agit donc plus de créer une activité (développement) puis de la redistribuer (solidarité), mais de mobiliser les compétences spécifiques de jeunes issus de milieux populaires pour produire du développement.

Enfin, le mode de développement retenu par les structures relevant de ce second modèle conduit plus directement à faire évoluer le jeu d'acteurs. Les responsables de ces structures ne conçoivent pas leur fonction comme celle de prestataires au service des acteurs de la gestion urbaine. Ils sont " au service du territoire ", chargés d'identifier et de répondre à des besoins territoriaux que le système d'action préexistant ne permettait pas de traiter. Cette identification et la définition de réponses s'opèrent dans le cadre du conseil d'administration pour PPV Saint-Denis ; au cours de réunions de travail associant l'ensemble des acteurs (privés, publics et associatifs) intervenant sur un territoire donné pour Créa'Cité. A partir d'une entrée géographique précisément délimitée qui est traitée dans une logique intensive, la structure permet donc l'émergence de nouveaux espaces de dialogue, et sert d'interface entre acteurs locaux.

Intervenant l'intérieur des frontières communales sur des territoires restreints à dont elle cherche à révéler les ressources cachées, la structure est inscrite dans un processus permanent d'approfondissement de ses interventions. Cet ancrage territorial débouche donc sur une logique de développement intensif et permet de résister aux demandes les moins territoriales des entreprises, comme le résume une responsable de structure :

« Notre principe, c'est d'agir sur des territoires partagés. Pas de servir de palliatif pour l'un ou l'autre de nos partenaires. C'est pour cela que je refuse de faire de l'accompagnement de bus. Il y a les grands frères pour cela. Par contre, s'il s'agit comme on l'a fait sur un quartier de mettre en place des médiateurs de quartiers, qui peuvent aider les chauffeurs au moment des sorties de classes, pourquoi pas, dans la mesure où c'est un problème qui était remonté lors des réunions de travail avec les acteurs du quartier, et qu'aucun ne savait (ou ne voulait) traiter. »

Un modèle pour les pôles de richesse

La dernière déclinaison de la Charte considérée a été modélisée à partir du dispositif développé par la CGEP à La Défense. Cette approche se retrouve dans d'autres projets développés par la même structure sur des sites parisiens : Porte Maillot, Sevres-Babylone, Hôtel de Ville, Boulevard Haussman.

A bien des égards, ces dispositifs peuvent se rapprocher du cas étudié à Saint-Denis, en ce qu'ils organisent un partenariat inédit entre structures publiques et privées, pour opérer un investissement mutualisé de l'espace public, aux interstices des territoires institutionnels. Trois éléments les différencient pourtant fortement des cas observés à Saint-Denis et Pierrefite :

- *L'échelle territoriale de l'intervention*, qui n'est plus communale mais limitée à de micro-territoires ne correspondant à aucun découpage administratif.
- *La fonction du territoire considéré*, les dispositifs relevant de ce troisième modèle opérant sur des quartiers riches, marqués par des fonctions de centralité à l'échelle de la métropole francilienne (tant sur le registre commercial que ceux des services et de l'emploi). A l'inverse, les deux dispositifs observés en Seine-Saint-Denis traitent de territoires populaires de banlieue, à la fonction résidentielle et industrielle.

Cette distinction a des implications sur la nature de l'intervention : il ne s'agit plus

de maîtriser les coûts que des dysfonctionnements territoriaux induisent au sein des institutions publiques, mais d'inscrire des entreprises concurrentes ou sans relations dans une stratégie partenariale de création de valeur, en faisant émerger de nouveaux services qui valorisent le territoire.

- *Les modes de coordination des interventions sur le territoire* constituent un troisième registre de différenciation, qui résulte de la combinaison des deux précédents. De multiples dispositifs organisent, sous l'égide du maire, le partenariat entre acteurs publics et para-publics dans les communes de banlieue, qu'il s'agisse de coordination entre intervenants d'un même secteur ou d'élaboration de politiques transversales. Ces habitudes de travail partenarial qui se sont développées à l'échelle communale depuis le début des années quatre-vingt ne trouvent pas leur pendant dans les territoires riches. En outre, la capitale est marquée par de fortes spécificités institutionnelles (loi " PLM ") et par l'opposition entre certaines mairies d'arrondissement et les services centraux de l'Hôtel de Ville. Conséquence de cette configuration spécifique, Paris ne dispose pas d'un acteur qui serait, à l'image du maire dans une commune de banlieue, en position d'organiser et d'orienter le partenariat.

En conséquence, alors que dans le modèle précédent, le dispositif PPV venait alimenter, approfondir et éventuellement reconfigurer des partenariats existants, dans celui des " territoires riches ", la mise en place des emplois partagés correspond à une première expérience de travail partenarial des acteurs du territoire.

	PPV Saint-Denis	PPV Boucles Nord	CGEP
Approche territoriale	Le territoire entre les entreprises	Le territoire des entreprises	Le territoire comme entreprise
Transformation des prestations de services publics et émergence de nouvelles dynamiques territoriales	Impliquer l'ensemble des acteurs de la gestion urbaine dans un processus remontant assurant conjointement la mise en lumière des carences de la gestion urbaine et la création de nouveaux services y palliant	Sécuriser la délivrance des prestations et mettre des ressources humaines à disposition des partenaires (entreprises et collectivités locales) afin de réaliser des actions innovantes relevant de leurs compétences	Révéler un pôle de services aux yeux des usagers et des prestataires
Développement et solidarité	Une expérimentation de la logique d'économie solidaire, les jeunes mis sur des postes mutualisés faisant émerger, par leurs pratiques, les besoins du territoire et les actions contribuant à son développement	Une entreprise d'insertion faisant émerger des activités de niches en aval des missions traditionnelles des entreprises, et les juxtaposant dans une logique de temps partagé	Une logique de développement commercial " haut de gamme " qui débouche tout au plus sur l'insertion professionnelle de jeunes sans difficultés d'insertion sociale
Nouvelles configuration d'acteurs	Une culture intensive du territoire communal organisant une nouvelle interface entre acteurs locaux	Une culture extensive du territoire, là où les configurations locales le permettent	Un nouvel arrangement entre opérateurs publics et acteurs privés, permettant à ces derniers de passer de la concurrence à la coopération



Place dans la dynamique de transformation du rapport entre entreprises et territoires	<i>Une interface durable pour gérer des micro-territoires aux interstices des territoires institutionnels</i>	<i>Une assistance à la réalisation des " tournées " difficiles sur les macro-territoires des entreprises</i>	<i>Un investissement mutualisé de l'espace public créateur de valeur pour les entreprises</i>
--	---	--	---



Des modèles plus locaux que territoriaux

La Charte nationale des entreprises Partenaires Pour la Ville débouchant sur des modèles de mise en œuvre extrêmement différenciés, il convient de s'interroger sur leur pertinence : sont-ils adaptés aux enjeux et spécificités des territoires sur lesquels ils sont développés ?

Un modèle déterminé par les enjeux du territoire

A l'évidence, le dernier modèle (pôles de richesse) est directement adapté aux territoires sur lesquels il se met en œuvre. Ce jugement s'impose d'autant plus facilement que les territoires considérés sont extrêmement cohérents : les macro-territoires du premier modèle correspondent à des bassins de vie et de déplacements ; ceux du second modèle correspondent à un découpage administratif (la commune) et à une légitimité politique. En ce sens il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de territoires qui peuvent être considérés comme pertinents pour développer une intervention partenariale. Mais dans les deux cas, ces territoires sont complexes, juxtaposant des micro-territoires (quartiers, îlots) aux fonctions et aux enjeux différenciés. A l'inverse, les pôles de richesse sur lesquels intervient la CGEP sont extrêmement cohérents, marqués par une fonction claire à l'échelle francilienne.

Dans ce dernier cas, le dispositif d'emplois partagés permet aux acteurs publics et aux entreprises privés de répondre aux enjeux du territoire, à savoir sa constitution comme pôle commercial. En effet, et à la différence des centres commerciaux dont l'espace est géré par un opérateur unique, la circulation entre les magasins s'opère -sur les territoires considérés- par l'espace public. La mise en place d'emplois partagés permet alors de répondre aux dysfonctionnements de cet espace (délinquance, difficulté d'orientation...). Ce faisant, l'espace public qui constituait une rupture entre les espaces commerciaux devient un lien entre ces espaces, permettant de constituer un pôle commercial cohérent.

Deux modèles interchangeables

A l'inverse, les deux autres modèles ne semblent que très faiblement déterminés par les spécificités territoriales. A bien des égards, ils semblent même interchangeables, la mise en place d'un dispositif relevant de la Charte Partenaires Pour la Ville pouvant déboucher, pour un territoire donné, indifféremment sur l'un ou l'autre de ces modèles.

Pour ce qui concerne le premier modèle (extensif), dire qu'il est déterminé par le territoire reviendrait à considérer qu'il existe une communauté d'enjeux entre le Sud des Hauts de Seine (DPS Blagis), le Nord du même département (PPV Boucle Nord), le Val-de-Marne (TVM Emploi) et l'agglomération de Strasbourg (Pulsar) !

Pour le second modèle (intensif), le fait que les deux structures identifiées comme en relevant soient localisées dans le département de la Seine-Saint-Denis pourrait laisser croire à un déterminisme territorial. Cela ne semble cependant pas être le cas : d'autres dispositifs relevant de l'approche Partenaires Pour la Ville mis en place dans des territoires comparables de la Seine-Saint-Denis s'apparentent directement au modèle extensif.

Enfin, on peut rappeler que les responsables et les partenaires des dispositifs relevant du premier modèle affichent leur volonté de tendre -sur un territoire inchangé- vers des modes d'action développés par le modèle de référence.

Tous ces éléments témoignent du caractère interchangeable des deux modèles, ni l'un ni l'autre n'étant déterminé par les spécificités territoriales. Ce résultat est d'autant plus étonnant que la conception de chacun des dispositifs s'est appuyée sur un diagnostic territorial approfondi. Mais ces diagnostics territoriaux relevaient eux mêmes d'approches et d'échelles hétérogènes,

certaines correspondant à une analyse macroscopique à l'échelle de bassins de déplacements, d'autres à une analyse fine du fonctionnement urbain, à une échelle plus restreinte. C'est donc un rapport circulaire qui relie le diagnostic et la mise en œuvre : l'approche retenue pour le diagnostic induit une déclinaison spécifique de la Charte des entreprises Partenaires Pour la Ville, et sa mise en œuvre vient ensuite renforcer le diagnostic établi.

Deux modèles adaptés aux contingences locales

Cette interchangeabilité apparente pose question : si la différenciation ne s'opère pas suivant les enjeux territoriaux, en fonction de quels critères les acteurs engagés dans la conception d'un dispositif local relevant de la Charte PPV déterminent-ils ses orientations et modes d'action ? Autrement dit, peut-on identifier des facteurs déterminant une approche intensive ou une approche extensive du territoire ?

A bien des égards, ce choix peut sembler s'opérer de manière aléatoire. Plusieurs indices permettent cependant de faire une hypothèse contraire : le choix d'inscrire un dispositif local dans l'un ou l'autre des modèles s'opère de manière pragmatique, en fonction des contingences et des modes de régulation politico-techniques locales.

Cette hypothèse permet d'expliquer plusieurs observations, et notamment les fortes similitudes entre l'approche retenue pour la mise en place de PPV Saint-Denis et un autre dispositif mis en place dans cette même commune, la plate-forme de services publics des Francs Moisis. Dans les deux cas,

- le partenariat entre la ville et des services publics s'inscrit dans un double objectif de développement de nouvelles prestations et de mise à jour des carences dans l'articulation entre les interventions de chacun des partenaires.
- ces objectifs débouchent sur l'institution de postes partagés sur un micro-territoire et d'un dispositif de remontée vers les institutions (comité de pilotage ou conseil d'administration) ;
- les dispositifs mettent à jour de nouveaux référentiels d'action publique - transformation des approches professionnelles et des rapports entre professionnels et usagers-, avec des interventions qui relèvent de l'économie solidaire (pour les personnes mises en activités) et qui renouvellent le travail social (pour les professionnels qui les encadrent).

Ces similitudes renvoient assez directement aux orientations générales de la municipalité de Saint-Denis (transversalité, proximité entre usagers et services publics, économie solidaire). Autrement dit, les choix opérés pour la mise en place de PPV Saint-Denis correspondraient à une adaptation des principes de la Charte nationale en fonction des orientations municipales (adaptation d'autant plus aisée que ces dernières se prêtaient tout particulièrement à l'opérationnalisation de la logique de la Charte).

L'hypothèse d'une adaptation aux contingences politico-techniques locales renvoie en second lieu au mode d'extension de PPV Boucle Nord des Hauts de Seine vers le Val d'Oise. Cette extension vers Argenteuil et son bassin de vie n'est pas purement opportuniste, mais correspond à une lecture du territoire en termes de bassin de vie et de déplacements. Les communes des Boucles Nord de la Seine, qu'elles soient dans les Hauts de Seine ou dans le Val d'Oise (voire dans les Yvelines) sont marquées par un certain nombre de traits communs, notamment dans le domaine de l'habitat et du peuplement, du rapport aux pôles d'emploi, et des phénomènes de délinquance. De plus, un grand nombre de lignes de transports en commun (existantes ou en projet) traversent les Boucles, d'un département vers l'autre. L'extension de l'association PPV vers le Val d'Oise avait donc un sens et aurait même pu servir de point d'appui pour constituer un projet territorial dépassant les découpages administratifs. Cette perspective s'est cependant heurtée à la volonté de la ville d'Argenteuil de voir se créer une association " PPV Argenteuil ". L'intervention de PPV Boucle Nord des Hauts de Seine s'est donc bien étendue vers le bassin de vie d'Argenteuil, mais par le biais de la création d'une nouvelle structure, indépendante de la première.

Enfin, cette hypothèse fournit un élément d'explication quant à l'approche intensive retenue à la fois par PPV 93, CréaCité et d'autres dispositifs de gestion urbaine développés en Seine-Saint-Denis (on pense là notamment à la plate-forme des Francs Moisis et à diverses régies de quartier de ce département). Cette orientation commune renverrait effectivement à une spécificité départementale, non pas en termes d'enjeux mais de culture. L'approche développée, consistant à instaurer de nouveaux modes de coordination entre acteurs, à partir d'expérimentations sur des micro-territoires renvoie très directement à une culture départementale de la politique de la ville. Cette culture s'est largement élaborée et diffusée au sein du centre de ressources Profession Banlieue, auquel participent les animateurs des dispositifs étudiés. Là encore, l'inscription des dispositifs d'emplois partagés de gestion urbaine dans un modèle intensif renverrait donc à la nature des régulations politico-techniques locales, et à l'organisation départementale du système d'acteurs contribuant à la mise en œuvre de la politique de la ville.

En résumé, des trois modèles identifiés dans le cadre de l'évaluation, un seul apparaît réellement déterminé par la nature et les enjeux du territoire sur lequel il se met en place. Les deux autres modes de déclinaison des principes fondateurs de la Charte Partenaires Pour la Ville ne sauraient être vus comme une territorialisation de ces principes (i.e. comme leur reformulation en fonction d'enjeux territoriaux différenciés), mais plus simplement comme leur adaptation à la structuration du système politico-technique local. En ce sens, il s'agit de modèles locaux plus que territoriaux.



Innovation et transformation, un lien politique ?

Au travers de la démarche Partenaires Pour la Ville, les entreprises exerçant des missions de service public ont cherché à développer un nouveau rapport aux territoires sur lesquels elles interviennent. Ce mode de territorialisation n'est, rappelons le, pas exclusif, chaque entreprise signataire de la Charte s'étant engagée par ailleurs dans des dynamiques de territorialisation internes. Au milieu de ces multiples dynamiques de territorialisation, celle initiée avec la Charte PPV se distinguait par de fortes spécificités. Les objectifs impartis à cette démarche (générer de l'innovation pour produire de la transformation durable) et le modèle organisationnel défini pour les traduire dans l'action faisaient de PPV un véritable pari stratégique. Des intentions nationales à la mise en œuvre locale, ce mode unifié de rapport au territoire a cependant éclaté en de multiples modèles correspondant à des objectifs opérationnels et des natures de fonctionnement nettement différenciés. Cet éclatement débouche sur des polarisations variables des structures entre les objectifs d'innovation et de transformation, que la Charte se proposait de lier dans une logique séquentielle : le modèle intensif paraît plus à même de générer de l'innovation et le modèle extensif laisse plutôt entrevoir des effets sur le registre de la transformation.

Modèle intensif : l'innovation comme " moment "

Dans l'immédiat, la capacité du modèle intensif à produire de l'innovation est évidente, et renvoie à la nature même des territoires investis. Les dispositifs relevant de ce modèle interviennent sur des micro-territoires interstitiels, qui n'étaient jusque là pas traités par les institutions. Par essence, ces dispositifs développent donc des actions et apportent des services nouveaux. Par contre, leur impact en terme de transformations à court ou moyen terme paraît limité, qu'il s'agisse de transformations dans le fonctionnement des entreprises ou dans la régulation territoriale. Sur ce dernier aspect, le mode de fonctionnement des structures relevant du modèle intensif pourrait laisser croire qu'elles constituent des leviers d'une nouvelle gouvernance territoriale. Plus sûrement, ces dispositifs prolongent des dynamiques préexistantes dans certains territoires, en permettant aux entreprises de service public de s'inscrire dans une logique de dialogue entre acteurs locaux que les villes ont initiée.

L'expérience des régies de quartier conduit par ailleurs à s'interroger sur la capacité de ces dispositifs à maintenir leur capacité d'innovation d'une part, à induire des transformations dans le fonctionnement des entreprises de service public d'autre part. Le parallèle avec ces régies de quartier est en effet tentant : dans un cas comme dans l'autre, des territoires qui sont aux interstices des territoires institutionnels sont investis et servent de terreau pour l'économie solidaire. Or, près de vingt ans après la mise en place des premières régies, force est de constater leur incapacité à tenir leurs objectifs d'innovation et de transformation. Les régies ont su produire, à un moment de leur histoire, de l'innovation. Mais il ne s'est agi que d'un moment : la capacité d'innovation des régies s'est fondée sur la révélation de ressources territoriales jusque là cachées. Ce processus a débouché sur la concession aux régies d'un champ spécifique, consistant à exploiter pour le compte des entreprises les ressources territoriales ainsi révélées. Ainsi positionnées dans l'action publique, les régies ont été amenées à réaliser, dans la durée, des prestations banalisées sans effet retour sur le fonctionnement des entreprises donneuses d'ordres.

Modèle extensif : la transformation comme perspective ?

L'approche territoriale qui préside à la mise en œuvre des structures relevant du modèle extensif les rend nettement moins innovantes que les précédentes. Au service des entreprises de service public et intervenant sur leurs territoires, les dispositifs relevant de ce second modèle se contentent -pour l'instant- de répondre aux demandes des responsables locaux de ces entreprises. Il s'agit alors moins de s'appuyer sur la créativité des jeunes recrutés pour inventer de nouveaux services et de nouveaux emplois que de transposer localement des services et emplois préexistants par ailleurs, dans le domaine de la médiation.

Par contre, l'impact potentiel des dispositifs relevant de ce modèle sur les modes de gestion du territoire est réel. Leur échelle d'intervention est loin d'être inédite, puisqu'elle correspond aux macro-territoires de l'organisation technique des entreprises (bassins de transports, découpages territoriaux d'EDF ou de la Poste). Mais en s'inscrivant dans de tels découpages, les dispositifs PPV peuvent en changer la " nature " par l'ajout de nouvelles fonctions à celles, traditionnelles, de la gestion technique. Ce faisant, ils mettent au jour une échelle qui a un sens stratégique dans la gestion de la complexité métropolitaine, et que l'on pourrait qualifier d'échelle de " l'intercession territoriale ".

L'inscription des dispositifs PPV dans des macro-territoires leur permet en effet de soulever des questions sur le fonctionnement des territoires et leur place dans le système métropolitain, qui interpellent les institutions intervenant à des échelles plus larges (transporteurs, Département, Région, Etat). Ainsi, en matière de développement, s'agit-il de prendre appui sur les ressources du territoire dans une logique de développement endogène ? Faut-il au contraire, face aux handicaps du territoire, conduire des interventions massives dans une logique de raccrochage ? Enfin, peut-on jouer de la proximité avec un pôle dynamique (La Défense, par exemple, pour le cas des Boucles Nord) pour tirer parti de ses effets d'entraînement ?

Bien que faiblement innovant, ce modèle extensif bénéficie donc d'un potentiel de transformation important en matière de régulation territoriale, son échelle d'intervention lui permettant d'initier des dynamiques de projet à l'échelle de vastes territoires en Ile de France. Mais il s'agit là d'un potentiel, que les dispositifs PPV considérés n'ont, dans l'immédiat, qu'une capacité limitée à opérationnaliser du fait de leur dimension purement technique. A la différence des dispositifs PPV intensifs qui s'inscrivent dans les systèmes d'action communaux, les élus locaux ne trouvent pas leur place dans les dispositifs extensifs, alors même que leur participation conditionne la réalisation de la fonction d'intercession territoriale.

Aucun dispositif local ne paraît donc être parvenu à tenir les intentions stratégiques de la Charte, qui liaient de manière séquentielle innovation et transformation durable. Cette situation invite à revenir sur les intentions mêmes de Partenaires Pour la Ville. Les signataires de la Charte sont des entreprises de réseau, dont l'intervention est localisée sur des territoires mais qui demeurent extérieures à ces territoires. Tout l'enjeu de la Charte consistait à induire une dynamique de territorialisation de ces entreprises de réseau, pour initier un processus de transformation de la place des entreprises dans la régulation territoriale. Autrement dit, la Charte PPV cherchait à initier un processus technique à finalité politique. Mais elle le faisait

par le biais d'un modèle opérationnel qui laissait de côté les élus. Or il apparaît que les dispositifs locaux ne peuvent ignorer le politique : l'accroche communale est fondatrice du modèle intensif et de sa capacité d'innovation ; réciproquement, l'absence des élus empêche le modèle extensif de réaliser son potentiel de transformation.

Loin d'invalider les intentions stratégiques de la Charte, ces résultats invitent à un approfondissement de PPV sur le registre politique. Plus que par la participation directe des élus locaux au fonctionnement des structures, un tel approfondissement passe par l'émergence, dans ou autour des dispositifs, d'un espace de débat politique sur les enjeux territoriaux. ■