

LE RÉSEAU DES CADRES COMMUNAUX DE L'ACTION SOCIALE PRÉSENTE LES

6-8 JUIN

2018

# 41<sup>ES</sup> RENCONTRES DE L'ANCCAS

*Saint-Raphaël*

NOUS, CADRES  
DE L'ACTION  
SOCIALE...  
EN PROJET(S)





Plénière  
d'ouverture

JEUDI

7 JUIN 2018

## RETOUR SUR LES DÉBATS

Martin VANIER - Géographe - Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris - Consultant - Grand Témoin

### Vous avez dit “ territoires ” ? De quoi le territoire est-il le nom ?

Le monde de l'action sociale que vous représentez est invité à passer à l'horizon intercommunal. Il est convié à la fabrique du projet intégrateur. Il est interpellé par « le territoire », au nom duquel les deux premières nécessités (passer à l'échelle intercommunale, proposer un projet global) sont invoquées. Tout cela vous bouscule et, dans une certaine mesure ou dans certains contextes, peut être vécu comme une mise en compétition du monde d'action qui est le vôtre avec d'autres, ou d'autres logiques, d'autres priorités, d'autres échelles.

Qu'est-il en train de se passer, pour vous, dans l'action publique en général, dans la société toute entière, qui implique de prendre de nouveaux repères, de se baser sur de nouvelles représentations, de « faire évoluer son logiciel » comme on dit couramment aujourd'hui ? Par exemple à propos de la notion de proximité, qui est un peu l'étendard de la profession sociale, mais dont on ne sait plus très bien de quelle échelle il s'agit.

Je voudrais proposer quelques réponses à ce questionnement, en m'arrêtant sur ce fameux paradigme territorial qui a envahi la pensée publique, les référentiels de l'action collective, et les champs idéologiques les plus variés. C'est à partir de lui que je propose de parler de projet et d'action sociale, puisque c'est à partir de lui qu'on convoque ces deux sujets.

Le territoire qui est dans toutes les bouches est une fausse évidence et une vraie idéologie. Je rappelle que jusque dans les années 1970, le terme est presque exclusivement



synonyme d'espace national (pensez à « l'aménagement du territoire ») et qu'il désignait généralement hors de ce contexte... les colonies ! Cela fait du mot à l'époque un sujet géopolitique à grande échelle, bien avant que la Décentralisation n'en fasse un sujet d'action publique locale. Le concept clé dans la discipline qui est la mienne, la géographie, dans les années 1960-70, c'est « l'espace » (et son occupation), ou encore « les milieux », mais pas le territoire, qui n'émerge comme concept scientifique (quoi qu'il y ait débat sur ce statut) qu'à partir des années 1980.

Écoutons ce qu'Ernest Renan disait de la nation en 1882, dans un exposé resté très célèbre : « L'homme n'est esclave ni de sa race, ni de sa langue, ni de sa religion, ni du cours des fleuves, ni de la direction des chaînes de montagne. Une grande agrégation d'hommes [j'ajoute : et de femmes !] saine d'esprit et chaude de cœur, crée une conscience morale qui s'appelle une nation ».

Pour commencer, le territoire ce n'est pas une évidence, une réalité dont nous serions les esclaves pour reprendre Renan, c'est une

construction, une volonté, une « conscience morale » si l'on veut. C'est important de le rappeler tellement nous sommes assaillis de discours sur l'évidence du territoire, avec des bassins de vie, des bassins d'emploi, de l'identité, une « échelle pertinente », un « optimum dimensionnel », et toutes ces raisons qui imposeraient de changer d'échelle.

Non, un territoire ce n'est jamais une évidence, c'est une construction, et quand elle est invoquée, il faut se demander ce qu'elle représente, pour qui et pour quoi. Et là, il faut s'éloigner de Renan et de son enthousiasme patriotique des années 1880. L'invocation territoriale aujourd'hui, ce peut être pour le meilleur comme pour le pire. Le territoire n'est pas forcément vertueux. Le grand géographe Roger Brunet disait un bon siècle après Renan : « Un peu de territorialité crée de la solidarité et de la sociabilité, beaucoup les assassine ». C'est un peu dramatique comme ton, mais retenons qu'au nom du territoire, il n'y a pas que des valeurs de partage et d'entraide qui s'expriment, et que ce peut être parfois exactement l'inverse.

Parce qu'on au fond, qu'est-ce qu'un territoire ? C'est tout simplement un espace approprié, par une personne, un collectif, des acteurs, une organisation, un pouvoir, une société, etc. : chacun-e son territoire. Par conséquent c'est un espace fini, au-delà duquel commence le territoire de l'autre ou des autres. Le territoire, c'est ce qui permet de dire « nous et les autres », toute sorte de « nous », à toute sorte d'échelle, pour toute sorte de raison.

Donc en résumé, le territoire, ce n'est rien moins qu'une condition d'existence, ou du moins de conscience spatiale qu'on existe, quelque part sur Terre, dans une configuration qui rassemble, qui ancre, qui identifie. On voit que c'est indispensable à la conscience

de soi par rapport aux autres. Sans pour autant que ce soit dessiné à l'avance, puisque qu'au contraire c'est construit, dans le temps, dans le frottement avec les autres, dans les ajustements, ça se recompose en permanence, etc.

Alors, si c'est si fondamental, pourquoi n'en parle-t-on tant que depuis les années 1980 ? Parce qu'à partir de cette date, la conscience de la mondialisation a commencé à poser des problèmes nouveaux aux sociétés contemporaines. Elles n'avaient pas eu tant besoin de faire état de leur territorialité infranationale, hors des conflits géopolitiques très graves qui ont agité l'Europe pendant des siècles, et voilà que toute une série de bouleversements, techniques, économiques, culturels, politiques, leur pose assez brutalement à nouveau la question de base, que Bruno Latour pose dans son dernier ouvrage par exemple : « Où atterrir ? ». C'est-à-dire comment se redire ce qui nous ancre dans un monde qui bouge plus, et qui porte plus loin, plus vite ?

Le territoire, c'est un peu l'antidote de la mondialisation, ou du moins c'est l'idéologie qui accueille la promesse de cet antidote. Je reconnais volontiers que cela construit une lecture par trop binaire des choses, qu'il faut nuancer, raffiner, mâtiner. Mais sur le fond, je pense que l'explication se tient : des territoires, nous en avons toujours produit, nous y avons toujours baigné en somme, mais ils ne sont entrés dans nos discours, dans nos justifications, dans nos stratégies, qu'à partir du moment où la mondialisation, ses mobilités, ses flux, ses interdépendances, ses mises en concurrence, ses changements d'échelle, ont appelé une reprise de repères et d'ancrages. Et par mondialisation, je précise que je n'évoque pas des choses lointaines, purement économiques et étrangères à nos vies quotidiennes, mais que je parle en réalité de métropolisation, de mobilité, de vitesse, de numérique, de changement technologique, de cosmopolitisme, de migrants, d'Erasmus, de vacances et de voyage, d'exotisme, d'emploi, etc.

Ce qui me permet d'en venir à la

« question sociale » qui est celle au nom de laquelle on vous demande d'agir et de conduire vos missions. Convenons qu'on désigne par là les sujets qui expriment la fragilité de la société, les menaces sur sa cohésion, les injures faites à sa justice, ce qui en somme « fait problème ». Quand le terme de « question sociale » émerge au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, c'est clairement à partir des nouveaux rapports sociaux induits par le travail et de l'exploitation sauvage dont il est l'objet dans le cadre de la mutation brutale de la révolution industrielle. 150 ans plus tard, il me semble qu'on peut dire que la question sociale émerge d'un tout autre sujet : elle se construit dans le rapport à ce monde qui s'impose aux sociétés, et qui en fragilise les fractions les moins dotées en capacité d'y retrouver une place. C'est là que le territoire devient une invocation nécessaire, mais vous allez voir qu'elle s'avère paradoxale.

D'un côté, le territoire ré-assure, donc rassure. Il peut offrir une sécurité à ceux que la mondialisation bouscule : une sécurité culturelle, une sécurité par les services, une sécurité par la solidarité, et donc oui, en ce sens l'action sociale doit s'inscrire dans une politique du territoire, son projet, son énonciation globale. Autrement dit, oui l'action sociale doit se territorialiser, comme beaucoup d'autres domaines de l'action publique ont été amenés à le faire ces 30 dernières années. Sauf qu'une fois qu'on a dit cela, on n'a pas dit de quel territoire on parle, de quelle échelle de proximité et de ré-assurance il s'agit, quel système de solidarité on vise. De toute évidence, la commune est un territoire, mais l'agglomération qui l'englobe aussi, et les quartiers qui la composent de même. Ce qui ne simplifie pas le sujet contrairement à l'évidence sous-jacente au terme « territoire » (et avec lui à son cousin : « proximité »). J'y reviendrai.

Mais de l'autre, il est clair que le territoire enferme ceux qu'il prétend protéger d'un rapport trop brutal au monde. C'est un peu comme la corde qui soutient le pendu. Image cruelle, mais quand le territoire c'est le quartier dont on ne sait

plus sortir, ou le coin de ruralité dont on est captif, alors c'est une nasse. Le problème est que voulant nous porter au secours de ceux que la mondialisation exclut par un grand nombre de mécanismes, en particulier culturels, nous leur proposons ce territoire qui entretient leur exclusion. C'est tout le problème congénital de la politique de la ville et de l'action sociale urbaine dans les quartiers dits sensibles.

En biologie, une des distinctions énoncées entre les espèces vivantes est d'opposer les espèces motiles et les espèces sessiles. Les premières sont des organismes vivants qui ont la faculté du mouvement, spontanément ou sous stimuli, et les secondes sont des organismes vivants qui ne peuvent vivre qu'attachés à un substrat. Il faut se méfier des analogies bio-sociologiques, mais cette lecture en termes de motilité (capacité à exercer la mobilité) et sessilité (le contraire), a quand même du sens dans nos sociétés contemporaines, et elle est sans doute une forte dimension de la « question sociale ». Dit autrement, la question sociale au 19<sup>ème</sup> siècle, c'est celle du travail, et la question sociale au 21<sup>ème</sup> siècle, c'est celle de la mobilité.

Attention : je ne suis pas en train de couper la société en deux, avec les nomades d'un côté et les sédentaires de l'autre, comme on peut avoir tendance à classer trop vite les situations entre « perdants » et « gagnants », ou encore, plus récemment, entre « France des métropoles » et « France périphérique ». Les choses ne sont pas binaires, la société n'est pas biface, il faut être un peu plus éclairé et éclairant que cela, faute de quoi il ne faut pas s'étonner que le populisme s'engouffre dans ce genre de lecture binaire du monde.

Je veux simplement attirer l'attention sur le caractère paradoxal du territoire, qui est exemplaire du « en même temps » de notre époque ! Je vous recommande la lecture d'un petit recueil de textes philosophiques grand public très stimulant sur ce « en même temps », de Pierre-Henri Tavoillot, qui s'appelle « De mieux en mieux et de pire en pire ».

## Plénière d'ouverture

Alors, parce qu'il faut conclure, de quoi le territoire est-il le nom ?

A celles et ceux qui ici auraient tendance à penser que c'est d'abord le nom d'une pure entreprise de démantèlement de la solidarité communale, patiemment construite par l'action sociale, je dirai qu'il faut accepter de regarder quelle promesse de nouvelle solidarité cela représente malgré tout, tout en ne mythifiant surtout pas cette promesse qui ne doit pas devenir « enfermante ».

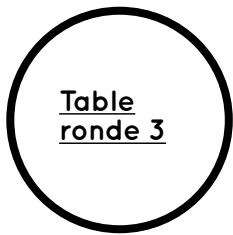
A celles et ceux qui ici y voient une dilution de la mission sociale dans un projet global de politiques publiques, où il va falloir reconquérir des arbitrages et des priorités, je dirai qu'il faut accepter de reposer la question sociale dans des dimensions nouvelles, qui peuvent justifier une plus grande transversalité des approches, donc une articulation avec les autres.

Et à celles et ceux qui ici estiment qu'avec tout ça on va vers une malheureuse complexification, parce que le territoire est ce fameux millefeuille au sein duquel tout le monde fait un peu de tout, chacun à

partir de son échelle, je dirai ironiquement « Bienvenue au club » ! Non pas pour faire une pirouette, mais parce que cette complexité des échelles, cette multiplication des enjeux qu'on dit donc « multiscales », cette nécessité d'articuler, ce sont toutes les professions, tous les mondes d'action, toutes les organisations qui y sont confrontés. Aucune raison pour que l'action sociale y échappe, surtout pas celle de la proximité qui, comme la notion « d'intérêt général », est une vérité décrétée qui ne résout rien.

Vous voyez au bout du compte que la référence un peu trop magique au territoire peut comporter en fait des remises en cause aussi exigeantes que passionnantes, tant sur le sens de l'action sociale que sur le mode d'action et son réseau. Une dernière citation d'un philosophe, Roger-Pol Droit cette fois, dans « Qu'est-ce qui nous unit ? » : « Ce qui nous unit est de défaire les nous pour les construire, indéfiniment ». C'est exactement ce que j'ai voulu vous dire avec cette introduction sur le territoire.





VENDREDI  
**8 JUIN** 2018



## VOUS AVEZ DIT « TERRITOIRE » ? DE QUOI LE TERRITOIRE EST-IL LE NOM ?

**Martin VANIER** - Géographe, Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris, Consultant, Grand Témoin des 41<sup>es</sup> Rencontres de l'ANCCAS



la rue des potiers, etc. Retrouver un parcours et un cheminement dans quelque chose qui relève d'une complexité, que nous occidentaux avons beaucoup de mal à lire d'emblée. Mais qui, apparemment, est la simplicité même pour d'autres sociétés, qui ont, en matière d'urbanisme, ne l'oublions pas, une certaine antériorité par rapport à nous.

Je vous livre tout cela comme tel avant de me lancer.

Si vous êtes dans le modèle du bazar, si votre quotidien est un grand bazar, ne cherchez pas la ligne droite ! Il n'y en a pas. Ne cherchez plus la ligne droite et allez au bout du bazar, au bout de la logique du bazar. Et essayez de trouver les réflexes, les codes, les façons de vous orienter dans le bazar que vous avez, et duquel en réalité vous êtes une des composantes. Réfléchissez à ce modèle-là, il est peut-être beaucoup plus stimulant que celui auquel vous cherchez, en occidentaux, à vous raccrocher, moi le premier. Où est la ligne ? Où est l'orientation ? Où est l'axe, le périmètre ? Le carrefour ?

### Ceci dit, à quels changements devez-vous faire face ?

Pour commencer, j'ai trouvé que, dans votre congrès, il n'y avait pas trop eu de réflexes de résistance. Comme pour tout changement, ces réflexes existent. Des réflexes qui sont pour une part certainement légitimes : on va perdre quelque chose dans le changement, et il faut mesurer quoi, et jusqu'à quel point c'est tolérable. Mais globalement vous n'avez pas cultivé l'appel à la résistance. Je m'attendais à davantage d'expression de résistance. Par exemple au cours de

l'ANCCAS-meeting d'hier après-midi, ça ne faisait pas partie du sujet. Cinq petits spots, on les a tous entendus, mais à aucun moment l'expression de « comment on résiste à une transformation ». Au contraire.

### Pour autant, il y a des choses qui vous travaillent, et dans ce changement. Quelles sont-elles ? Trois réponses.

**- Ce qui vous travaille, de toute évidence, et cela travaille tous les mondes de l'action territoriale, c'est le changement d'échelle.** Votre association même va changer d'échelle. Vous accueillez l'étage au-dessus, le département. Et dans ce changement d'échelle, vous êtes tout de suite happés par le mécano institutionnel qui le décrit. Au fond, tout le monde semble avoir quand même entendu que le changement d'échelle n'est pas simplement le vôtre. Et ce n'est pas tant celui de la réforme territoriale, de la République qui s'amuse à bouger les lignes à chaque fois qu'un nouveau patron arrive, que le changement d'échelle de la société toute entière.

*C'est la société qui change d'échelle. Ce n'est pas l'action publique. C'est nous.*

Je viens d'avoir une conversation passionnante avec Madame Fiorina, élue du CCAS de Théoule-sur-Mer, aide-soignante de son métier. Elle me dit : « Le monde est un grand bazar, comment je fais pour y retrouver des lignes droites ? Vous qui êtes géographe et urbaniste, vous devez savoir ? »

Ça m'a plongé dans des abîmes de perplexité. J'ai essayé de me rappeler mes circulations dans les bazars, dans les pays arabes. Le bazar, c'est un modèle spatial, un modèle très puissant d'organisation urbaine et commerciale. La seule chose que l'on ne peut pas lui demander, c'est qu'il y ait des lignes droites. Il y en a qui sont un peu plus réguliers que d'autres, mais globalement la ligne droite n'a jamais intéressé le bazar et la façon de s'y retrouver n'est certainement pas de suivre une ligne droite.

La seule façon de s'y retrouver, c'est de proche en proche, par séquences de produits. Se rappeler qu'il y a la rue des épices, ensuite



Ce sont nos comportements, les êtres géographiques que nous sommes, qui changent d'échelle. Le problème, c'est qu'on ne change pas tous d'échelle en même temps. Aujourd'hui, peut-être, pour le dire de façon un peu simpliste, être pauvre c'est être moins capable de changer d'échelle. Certes, la définition la plus immédiate demeure monétaire, mais quelqu'un qui est en exclusion dans la société, c'est quelqu'un qui ne parvient pas à changer d'échelle en même temps que la société. Vous êtes au front de cela.

Ça, je trouve que vous le décrivez bien. Vous en êtes parfaitement conscients. Vous avez une capacité à réfléchir ce changement d'échelle, à vous écouter, à comprendre vos dispositifs, à comprendre vos expérimentations et ce que vous vous promettez. Cela prouve que, d'une certaine façon, c'est digéré. Je pensais que cela le serait beaucoup moins, mais je n'ai pas senti de grands débats, de réticences à être des acteurs d'un changement d'échelle qui est sociétale, et avec le défi social à l'intérieur car dans le changement d'échelle, tout le monde n'est pas

égal. C'est peut-être là le facteur d'inégalité le plus fort aujourd'hui.

- Il y a un 2<sup>e</sup> changement que j'ai moins entendu, ou alors je n'ai pas la bonne acuité, qui me semble être un changement assez notable aussi. C'est tout simplement le changement de ce que l'on considère comme étant « le social ». Je ne parle pas du changement social, je parle du changement de l'objet qui est le vôtre, que j'avais appelé à tort ou à raison la question sociale dans mon introduction d'hier.

La présidente de l'UNCCAS a mis au cœur de son intervention la question de la pauvreté. « Le sujet social, c'est la pauvreté ». Je ne dis pas qu'elle a dit cela, parce qu'elle a traité aussi d'autres aspects. Mais disons que cela fait partie d'un fond de culture qui est le vôtre, qui est d'être auprès des personnes fragiles, en difficulté, qui sont victimes d'un tas de choses structurelles et personnelles, etc. Je vous pose la question parce que moi, ça me travaille, et ça faisait partie d'un petit moment de l'interpellation de l'étude de tout à l'heure. Si la pauvreté, la fragilité, c'est 15 ou 20% de la société,

les 80 % qui restent, ils ne font pas partie de la question sociale ? Ils ne sont pas un « objet social » ? Il y a, au-delà du ou des publics cibles de l'action sociale réparatrice, la société toute entière, non ? Je trouve que les réflexions que nous avons eues, que j'ai entendues de votre part, ne sont pas au même niveau de réflexion, de capacité d'analyse, de capacité d'y voir clair, que vous avez déployée quant au changement d'échelle, à propos de ce que j'appellerai : le changement du social. Pas le changement social, mais l'objet du social.

En gros, à un moment donné, on vous entend dire le caractère prioritaire d'un certain nombre de publics, le « prendre soin de », se dire qu'il s'agit de la fraction de société la plus en demande, etc. De l'autre, on part sur des lectures du social totalement traversantes et parfaitement audibles, pas pour 15 ou 20 % de la population mais pour la totalité.

Mais alors on se dit, ces gens sont des professionnels de quel « social » ? Quelle est l'amplitude de leurs missions ? Je n'ai pas de réponse.



## Table ronde 3

Je ne sais pas si vous êtes dédiés aux 15 ou 20 %, ou ambitieux d'être des agents sociaux, des acteurs pour la société tout entière. Je n'ai pas la réponse. Mais ce que je dis, c'est que je n'ai pas vu dans vos débats la même clarté sur ce sujet, que celle que j'ai vue sur la question du changement d'échelle, qui vous a beaucoup travaillé et qui faisait que vous vouliez mettre le mot « territoire » au cœur du sujet.

**- Il y a un 3<sup>e</sup> niveau de changement.**  
Il est peut-être mieux informé, mais il est loin d'être tranché : c'est le changement de l'action publique.

C'est le changement du logiciel de l'action publique. Vous êtes des fonctionnaires, vous faites, d'une façon ou d'une autre, partie de la grande sphère de l'action publique. Nous croyons pouvoir nous dire tous ensemble ce qu'est cette sphère, ce qui est dedans, ce qui est dehors, ce que sont ses valeurs, républicaines, bien sûr. Ses logiques, son service public, etc.

Et puis, nous nous rendons compte en permanence qu'il y a un changement profond de cette délimitation et de cette conception de la sphère dite publique, parce qu'il y a énormément d'externalisations. Des acteurs autres que publics, au service de missions publiques, qui sont appelés à entrer dans la sphère en question sans être des fonctionnaires ou des prestataires publics.

Ce peut être du privé sous délégation, sous mission, mais aussi du privé tout court. Ça complique beaucoup les lectures un peu binaires qu'on admettait a priori. En somme, l'action publique n'est pas que publique, ou, plus

exactement, les acteurs de l'action publique ne sont pas tous publics, vous le savez bien. Parce que l'action publique cherche à mettre en capacité les gens, les destinataires de cette action et non pas à les traiter en simple réceptacles, mais en acteurs de ce qu'ils ont à résoudre (notion d'empowerment ou de capacité).

Cela fait de l'action publique plus une action collective où l'on cherche à embarquer des personnes et des collectifs et non pas une prise en charge par la sphère publique et l'autorité publique des problèmes que la société rencontre. Ce n'est pas du tout la même posture.

Parce qu'au fond, vos métiers, vos pratiques, vos conceptions personnelles de ce que sont vos missions sont aussi modifiées. On se rend compte que nous sommes encore traversés d'un certain nombre de métiers qui relèvent d'une forme de contrôle, le contrôle des droits, mais aussi de l'exercice et de l'accès à ces droits. Entre contrôle administratif et engagement auprès des personnes, là où il y a besoin de recevoir un individu dans son moment de difficulté, on sent bien aussi que votre sphère d'action n'est pas clairement définie, réinterrogée, choisie, stabilisée, etc.

À vous entendre, il y a une avalanche de dispositifs techniques, de moments institutionnels, de cadres administratifs, de responsabilités juridiques, de fonctions de papier, etc. Vous êtes pris là-dedans et de l'autre il y a des individus qui débarquent le matin, car ils sont à la rue, etc.

La sphère de l'action publique mériterait aussi pour un autre

congrès d'être, en tant que telle, réinterrogée car je ne crois pas que nous puissions continuer à faire comme s'il était assez clair qu'il y a une sphère de l'action publique avec des missions publiques portées par des acteurs publics au service de la société. Cela plante le service public qui à mon avis mérite d'être réinterrogé fondamentalement pas pour le contester mais pour l'augmenter et lui donner des nouvelles bases.

La question du territoire et de l'espace vous a beaucoup bousculé. Mais en venant sur ce thème ici, vous ne l'aviez pas résolu mais internalisé. Le problème vous l'avez dans vos poches et, d'une certaine façon, vous savez quoi en faire. Vous ne l'avez pas résolu, mais vous en connaissez tous les termes.

Deux autres sujets mériteraient peut-être d'être aussi courageusement rouverts. De quel social vous voulez vous charger et dans quelle action publique vous vous situez ? Ou, plus exactement, dans quel système d'actions voulez-vous situer l'action publique ?

Tout cela étant très intellectuel, je termine par le rappel classique des bonnes phrases, ces petites choses que je garde dans un cahier. Je vous invite à faire de même car les mots des uns et des autres enrichissent nos discours.

« Les spectateurs quittent la scène mais l'orchestre continue à jouer. »  
« Le service public, c'est comme un petit chalutier qui lutte pour tirer un filet de plus en plus démesuré. Soit il élargit les mailles du filet pour soulager le moteur, soit il coule. »  
« La dématérialisation nous court après ».  
« Le Département est un chef-de-file sans file ».  
« Les territoires qui vont gagner sont ceux qui vont enfreindre. »  
« Le territoire devient un frein... mais on avance plus vite en réseau, en externalisant aussi. »  
« Il faut changer, mais pas se renier. »

Voilà toutes les recommandations sont là !

