



Transformation du service public. Et si les habitants avaient leur mot à dire ?

SUZANNE ROSENBERG a participé à l'élaboration du rapport Picard. Depuis, son expérience de différentes formation-actions interservices l'amène à approfondir son analyse et ses propositions en particulier en ce qui concerne le rôle des habitants dans la relation aux agents des services publics.

Dans la terminologie de la politique de la ville, « service public » a été remplacé par « services au public ». Pourtant le mode d'association du public à l'amélioration du service rendu n'a pas fait l'objet de travaux théoriques ou pratiques importants. On retrouve ici le même phénomène que pour la participation des habitants à la transformation de leur cadre de vie : citée comme objectif, elle reste un vœu pieu parce qu'elle se heurte à la légitimité des élus. Mais même lorsque la volonté politique locale existe pour associer plus étroitement les habitants à la « mise en scène de leur vie quotidienne », s'appuyer sur les associations, c'est les adouber comme représentant la population et transformer les usagers protestataires en fabricants de propositions réalistes est un exercice des plus difficiles.

LA PAROLE DES USAGERS ET DES AGENTS : UNE MATIÈRE PREMIÈRE POSITIVE

Or, une hypothèse n'apparaît pas dans le rapport Picard sur l'amélioration du service public dans les quartiers : le mal-être des agents de terrain représente la demande sociale en négatif, lorsque des usagers sont furieux, désespérés, agressifs... c'est une manifestation de l'inadéquation entre les attentes du public et les modalités du service rendu. Or **il n'existe pas de lieu, ni interne au service encore moins territorial et interservices**, où la parole des agents et des usagers serait considérée comme une matière première positive. L'usage que les habitants font des services publics et l'opinion qu'ils manifestent sur l'adéquation entre leurs attentes et la réalité vécue ne serait-ce pas leur mode de participation à la transformation de leur cadre de vie ?

Les expérimentations réalisées dans le cadre de la mission Picard, si elles étaient basées sur la remontée des points de vue des agents de terrain en privilégiant l'approche territoriale, n'intégraient pas la confrontation aux avis des habitants les plus mécontents des services considérés. Il était prévu d'associer la population, mais plutôt de manière collective, par le biais des associations et au moment où le groupe d'agents pouvait formuler des propositions.

Depuis, animant des groupes de formation-action pour l'amélioration du service rendu aux habitants,

j'ai pu compléter ma réflexion théorique à ce sujet et la mettre à l'épreuve. Il s'agit de **partir de la colère des habitants et des agents**, de leur mise en accusation des autres, **pour définir un nouvel espace social local et les moyens d'y parvenir**. Transformer les accusations réciproques en compréhension mutuelle, non pas entre individus mais plus largement, pour aboutir à un projet d'action qui passe par la restitution aux responsables, politiques et administratifs, du cheminement accompli et des propositions qui en découlent.

Les formation-actions effectuées dans le quartier Franc-Moisin à Saint-Denis m'ont permis de mettre en valeur un objectif supplémentaire à celui de la résolution des tensions : la qualification mutuelle des services publics et des utilisateurs potentiels, indispensable pour une restructuration de l'espace social en lien avec l'évolution des valeurs et la transformation de la société.

L'EXPÉRIENCE D'UNE COOPÉRATION ENTRE JEUNES ET AGENTS DES SERVICES DANS LE QUARTIER FRANC-MOISIN À SAINT-DENIS

Au cours de l'année 1993-94, nous avons mené¹, dans le quartier Franc-Moisin à Saint-Denis, une formation-action visant à l'instauration de meilleurs rapports entre les jeunes qui manifestaient leur insatisfaction de manière plus ou moins violente, et les institutions qui à travers une démarche initiée par l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, avaient l'impression d'en avoir déjà beaucoup fait. Il s'agissait d'amener les jeunes à savoir se faire entendre et de donner aux institutions la capacité de proposer des réponses adaptées.

Le premier moment de la démarche fut la mise en situation de coopération : permettre que les agents des services choisis (éducation nationale, police, organismes bailleurs, travailleurs sociaux...) et les jeunes (de 14 à 30 ans, majoritairement issus de l'immigration) puissent se parler « sans haine et sans crainte » tout en se disant « rien que la vérité ». Les uns et les autres ont pris conscience de l'hétérogénéité de leur groupe et de la diversité de leurs pratiques, du fait que les responsabilités de la situation n'étaient pas toutes dans « l'autre camp » et qu'ils pouvaient, individuellement et collectivement, peser sur la transformation de cette situation.

La seconde phase consistait à élaborer un projet collectif. Deux axes ont été proposés par le groupe : créer un lieu d'échanges de paroles, accessible à la population du quartier comme aux professionnels de

terrain, pour que les malaises, les colères, les insatisfactions puissent être entendus et les incompréhensions éclairées ; mettre en œuvre, de façon plus générale que pour les membres du groupe, un processus de reconnaissance des savoir-faire - techniques pour les agents, sociaux pour les habitants - qui permettrait de mener à une professionnalisation des jeunes en même temps qu'à une transformation des pratiques des services.

Exposée publiquement, la proposition a tout d'abord effrayé - par son intensité - les élus comme les responsables des services concernés : il ne pouvait y être répondu concrètement à court terme sans bouleverser la société locale. Malgré cela, il nous a été permis de continuer dans cette direction, et d'aborder autrement la notion d'insertion professionnelle des jeunes dans le cadre d'une seconde démarche de « qualification mutuelle entre jeunes et services publics ».

LA QUALIFICATION MUTUELLE À L'ÉPREUVE, DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

Lors du bilan de la première formation-action, plusieurs responsables de services intervenant sur Franc-Moisin avaient exprimé un besoin en personnel techniquement compétent et capable de jouer un rôle de médiation sociale vis-à-vis des publics du quartier. Or, de nombreux jeunes du quartier revendiquent un savoir-faire et se proposent de remplir ce rôle de médiateur. Nous avons donc là l'occasion de mettre en pratique un processus de coopération entre services publics et chercheurs d'emploi, basé sur l'hypothèse qu'une qualification mutuelle peut en résulter.

Les dysfonctionnements des services, voire les incidents à répétition, étaient le plus souvent mis sur le compte de la population ou de la société. Les incidents sont rarement compris comme la manifestation d'une inadaptation du service face à l'attente de la population. Il fallait donc partir de notre conviction de la capacité des jeunes à proposer des transformations des services qui soient bénéfiques à la fois pour les habitants et pour les agents, donc pour le service public lui-même. L'utilité sociale des jeunes n'était pas arguée comme un principe humaniste, mais à partir du constat fait lors de cette formation-action, que les critiques des jeunes apportaient beaucoup à la réflexion des agents sur le service à rendre.

La démarche prévoyait pour douze jeunes une alternance dans les services publics, avec un travail d'observation critique et de conseil, et un regroupement avec notre équipe pour faire le point et définir

de nouvelles modalités d'intervention. En 1995, le projet a été monté et soumis aux élus, puis à la direction de l'insertion de la ville de Saint-Denis qui a proposé un financement dans le cadre du Programme local d'insertion par l'économie. Des séances d'information ont été organisées en direction des jeunes. Parallèlement, un cahier des charges a été mis au point avec les services publics intéressés (RATP, hôpital, Poste, EDF, protection maternelle et infantile, service social, société d'HLM).

Il restait à trouver le cadre administratif dans lequel cette expérience pouvait se dérouler, notamment le moyen de rémunérer les jeunes pendant les trois mois prévus². Or, ni la direction départementale du travail et de la formation professionnelle, ni la Région Île-de-France n'ont répondu favorablement : ce projet n'entrait dans aucun des dispositifs existants. La solution retenue a été le contrat emploi solidarité (CES), en alternant travail dans les services et regroupement pour confrontation une semaine sur deux. « L'habillage CES » de cette démarche qui s'en distinguait en tous points a faussé sa perception par les jeunes et par les services et en a perturbé le déroulement.

Malgré ces difficultés, **l'expérience qui s'est terminée en 1996 a été très intéressante pour les jeunes et pour les services.**

Au départ, sans aucun diplôme, avec un passé de galère et, parfois, un passage par des mesures judiciaires, les jeunes se considéraient comme des victimes des services publics. L'image de toute puissance des services publics s'est peu à peu effacée au profit de structures subissant un ensemble de contraintes, avec des personnels dont les préoccupations n'étaient finalement guère éloignées des leurs. L'utilité sociale des jeunes en position d'observateurs critiques a été mise en valeur, à travers les remarques faites par les agents ou par les responsables. Un bilan a été fait avec chaque jeune ; tous³ ont tiré profit de la démarche du point de vue de leur insertion professionnelle, plusieurs sont aujourd'hui employés dans le service qui les avait accueillis.

Du côté des services, la difficulté à intégrer des jeunes dans un rapport de formation réciproque a été flagrante. La fonction d'observation critique de la part de personnes non qualifiées, dont la seule compétence est leur appartenance au milieu local était difficilement comprise par la hiérarchie intermédiaire. Les rapports avec les agents ont été très fructueux : les explications données sur le lien entre leur propre comportement et celui du public, en situation réelle, ont donné lieu à des micro-adaptations du service.

Les jeunes ont mis en évidence des dysfonctionnements et aidé les agents à trouver des réponses. En ce sens **ils ont favorisé la qualification des agents**. En effet leur fonction de médiation n'a pas, comme trop souvent, nié leurs compétences. Mais les conditions de l'expérience n'ont pas permis une réelle transformation du service rendu, encore moins une remontée des conclusions vers les décideurs. Il aurait fallu, il faudrait, une reconnaissance institutionnelle réelle de l'intérêt d'une telle démarche - de la part de l'État et de la commune - pour qu'elle porte véritablement tous ses fruits.

Avec les emplois-ville et les emplois-jeunes, il existe un cadre pour approfondir et généraliser de telles expérimentations. Or, l'offre porte principalement sur la médiation - services publics de l'éducation, de sécurité, de transport - sans que le processus de transformation des services ne soit envisagé.

UNE DÉMARCHÉ À GÉNÉRALISER

Mais, au-delà de l'opportunité des emplois-jeunes, il faut se poser la question d'une possible restructuration de l'espace social, par un travail local en commun des agents des services publics et des habitants, sur la base du rapport Picard. À travers les expériences auxquelles j'ai participé, je peux avancer quelques éléments sur cette question.

Les groupes de projet de services publics produisent toujours, pour leurs participants, une déconstruction puis une reconstruction de la perception de l'espace social local. Il en résulte une transformation

des pratiques, aussi bien pour les agents des services que pour les habitants. Mais quelles que soient les méthodes tentées pour la diffusion des acquis et la généralisation de cette transformation, la dynamique n'est pas reprise par les décideurs et acteurs locaux, même si des éléments du projet proposé sont mis en œuvre. La formation-action reste donc un moment isolé dans un processus de développement social qui a du mal à mériter son nom.

Plusieurs motifs à ce phénomène peuvent être avancés : limite du rôle des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, rigidité des services publics, manque d'expérience en matière de démocratie locale... Mais ces raisons elles-mêmes ne sont que la conséquence d'un fait plus général : la remise en cause de la légitimité des décideurs - élus comme responsables des services - et des circuits de décisions que constituerait la prise en compte des points de vue des acteurs de terrain, recueillis hors des circuits traditionnels qui les normalisent.

Cependant, on peut penser que les effets de la fracture sociale, la multiplication des incidents sur le terrain et leur imprévisibilité, l'épouvantail du Front national, ne peuvent qu'inciter les élus et les responsables des services publics à rechercher d'autres modes de traitement des problèmes sociaux que ceux actuellement à l'œuvre. **Dans ces conditions, la qualification mutuelle habitants et services publics pourra réellement contribuer à la restructuration de l'espace social.** C'est pourquoi il faut continuer à travailler dans cette direction. Pour ma part, je m'y emploie. ■

Suzanne ROSENBERG, consultante, maître de conférence associée, université Paris XIII

1. Avec Charles Rojzman de Transformations thérapies sociales/formation
2. La rémunération des habitants qui participent à ces démarches de projets de service public soulève beaucoup de réticences, notamment de la part des élus : la citoyenneté ne pourrait pas se monnayer. À travers notre expérience, il apparaît que la passation d'un contrat est la condition nécessaire à la permanence de leur participation, sans compter que la rémunération est pour eux, la seule preuve tangible d'une croyance en leur utilité sociale !
3. À part une jeune qui a quitté la formation-action et sa famille sans explications