

Quels partenariats sur les territoires ou comment décroisonner l'action publique pour mieux agir ensemble ?

Présentation au séminaire Céreq-lest-ANSA

Thierry Berthet, Directeur de recherche CNRS, Directeur du LEST

Quelques concepts

Je vous propose de partir d'un certain de ces concepts analytiques qui me paraissent utiles à mobiliser pour aborder des points clés de cette question.

1. Non-recours
2. Street level bureaucrats et rôle des managers intermédiaires
3. Activation – integration – intersectorialité
4. Capabilités – autonomie – Préférence adaptative
5. Dépendance au sentier et principes de justice ?

1. Une question clé : le non-recours

| Typologie explicative du non-recours (Odenore, 2010). | | |
|---|-------------------------|--|
| Forme 1 | <i>Non connaissance</i> | Une personne éligible est en non-recours, par : <ul style="list-style-type: none">> manque d'information sur son existence ou son mode d'accès> non proposition du prestataire |
| Forme 2 | <i>Non demande</i> | Une personne éligible et informée est en non-recours car elle n'a pas demandé par choix, à cause de : <ul style="list-style-type: none">> non adhésion aux principes de l'offre> intérêts divers> manque d'intérêt pour l'offre (coût/avantage)> estime de soi> alternatives ou par contrainte, à cause de : <ul style="list-style-type: none">> découragement devant la complexité de l'accès> difficultés d'accessibilité (distance, mobilité)> dénigrement de son éligibilité, de ses chances ou de ses capacités> raisons financières> difficulté à exprimer des besoins> crainte d'effets induits> crainte de stigmatisation> sentiment de discrimination> dénigrement de ses capacités> perte de l'idée d'avoir (droit à) des droits |
| Forme 3 | <i>Non réception</i> | Une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou que partie, car : <ul style="list-style-type: none">> abandon de la demande> non adhésion à la proposition> arrangement avec le prestataire> inattention aux procédures> dysfonctionnement du service prestataire> discrimination |

Non-recours et distance

- Exemple de la recherche MRIE en 2014 (Mission régionale d'information sur les exclusions) : une recherche sur l'accès des jeunes aux missions locales (265 questionnaires, 15 entretiens).
- Mise en évidence de 2 phénomènes :
 - Un **non-recours dans le temps** : 27 (26,2) mois en moyenne de latence
 - Pas tous des NEETs (31%)
 - Un **déficit d'information** (importance du réseau familial et amical – 25% des jeunes ne connaissaient pas la mission locale et 19% n'en voyaient pas l'intérêt))
 - Rôle du **premier accueil**
 - **Méconnaissance de leurs droits** par les jeunes (ne pas abuser – discours culpabilisant sur l'assistantat)

2. Street level bureaucrats et managers intermédiaires : Quelle discrétion ?

- L'analyse des politiques publiques porte une attention de plus en plus forte au rôle des agents de première ligne, aux contextes organisationnels dans lesquels s'inscrit leur travail et aux contraintes qu'ils subissent dans leur missions
- Dans des différentes enquêtes et notamment évaluation du SPRO en Picardie, on a pu mettre en évidence un lien fort entre les conditions d'exercice des SLB et la capacité à adapter l'offre publique aux besoins réels des usagers (notamment prise en compte de leurs conditions concrètes d'existence)

Pour adapter la nature du conseil : une capacité fortement dépendante de la marge de manœuvre (discrétionnaire) laissée aux conseillers pour ce travail d'individualisation

Interconnaissance de l'offre de remédiation au décrochage

Un constat qui émerge de plusieurs travaux d'enquête (SPRO Picardie, Society, TEDS) : une faible interconnaissance des acteurs entre réseaux (ex TEDS : à Melun-Sénart, les conseillers de milo sont 50% à déclarer ne pas connaître l'offre de la MLDS ; à Cholet le chiffre est de 46%)

Et pour assurer une pratique routinisée d'articulation de l'offre d'AIO entre réseaux (aiguillage), deux conditions nécessaires :

- une connaissance extensive de l'offre proposée par chacun de ces réseaux
- une interconnaissance qui ne se limite pas aux responsables de structures mais qui concerne au premier chef les conseillers en relation avec les usagers

C'est un enjeu important au moment où on élargit le partenariat EFOP vers des acteurs et des publics inhabituels. De nombreux apprentissages institutionnels sont à faire et ils sont à réaliser à tous les niveaux mais surtout à celui des agents en relation directe avec les bénéficiaires.

3. Activation – intégration – intersectorialité

- Un principe d'activation qui domine les politiques sociales depuis plusieurs décennies
- Qui se complète d'une volonté d'intégration de ces politiques autour de l'objectif de la mise en emploi comme sésame à l'insertion (dans une conception où l'insertion professionnelle précède et nourrit l'insertion sociale)
- Cela suppose de construire une logique intersectorielle (qui est favorisée par une approche territoriale) « ordonnée ». Une recherche européenne – Localise – (6 pays GB, I, All, Pol, Sw & F) – a montré que l'intersectorialité la plus pratiquée lie emploi et formation. Les autres champs (santé, logement, petite-enfance, assistance sociale) sont plus rarement connectés et notamment celui de la santé (ex COSMOSS au Québec)
- Mais est-ce vraiment une bonne idée de faire de l'accès à l'emploi la valeur cardinale de l'insertion ? Est-ce que la réponse en termes de formation est la meilleure pour ce public particulièrement vulnérable et éloigné de ... de quoi ? De l'emploi forcément !
- Question subsidiaire, le champ EFOP peut-il et doit-il constituer un secteur d'action publique à part entière ?
- L'alternative Housing First depuis les années 80 : une insertion des sans-abris construite par une chaîne intersectorielle Logement – santé – formation - emploi

4. Capabilités – autonomie – Préférence adaptative

- Une approche qui vise à évaluer l'action publique à l'aune de la liberté réelle qu'elle donne aux individus de faire les choix auxquels ils ont des raisons d'accorder la valeur.
- Adopter un principe de justice concrète et partir de la situation réelle des personnes et des inégalités qu'elles subissent
- Puis de mesurer :
 1. si leur situation correspond à un choix que les individus ont des raisons de valoriser,
 2. s'ils sont privés de choix ou
 3. s'ils se plient aux choix qui leur sont prescrits (préférence adaptative)
- Adopter cette posture pour faire de la recherche en sociologie de l'action publique a deux conséquences
 1. Revoir la manière d'analyser la mise en œuvre en partant du point de vue des bénéficiaires et de ceux qui les traitent et parfois les maltraitent
 2. Adopter une méthodologie adaptée, participative voire confrontative pour
 1. Mettre en évidence les inégalités réelles et leurs déterminants
 2. Les désajustements entre libertés formelles et réelles
 3. Produire de la délibération entre institutions et individus

5. Dépendance au sentier et Principes de justice

Une conception de la justice sociale en tension à partir de deux approches

- Des institutions justes et un comportement normé assurent la justice sociale (*théorie du contrat social*) → NITI
- Prendre les injustices et inégalités réelles pour point de départ (*théorie du choix social*) → NYAYA

C'est important de s'interroger sur les principes de justice qui sous-tendent l'action publique parce qu'une fois institués ils tendent à être moins visible et ils s'incarnent dans des phénomènes de dépendance au sentier particulièrement résistants. *Exemple du système d'orientation scolaire et des choix faits au début des années 70*

Pour conclure

- Je vous propose un petit tableau récapitulatif reprenant ces concepts en les ordonnant dans une perspective d'action publique qui mette au cœur de sa logique la liberté de choix, l'autonomie et la responsabilité des personnes et des institutions

Développer l'autonomie entre droits individuels et responsabilité collective

| Type d'autonomie | Niveau d'action | Capacité à développer | Processus |
|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Vocationnelle | Individuel | Autonomie (agency) | Choix délibérés |
| Organisationnelle | Conseillers et réseaux d'AIO | Discrétion | Traitement des usagers |
| Territorial | Multiniveau et multi-acteurs | Subsidiarité Hybridation | Décentralisation et déconcentration |
| Politique | National/régional | Politique / sectorielle | Design des politiques |

