



Thomas Van Ganse

Master « Politiques publiques et changement social »

Spécialité « Ville, territoire et solidarités »

Deuxième année

**LA PROXIMITE EN ACTION : OFFRE DE SERVICES ET
RESULTATS**

*Etude comparée des Maisons de services publics et des Points Informations
Multiservices*

Mémoire réalisé sous la direction de **Philippe Warin**

Année 2008-2009 - Session de septembre

« Nos sens n'aperçoivent rien d'extrême,
trop de bruit nous assourdit, trop de
lumière éblouit, trop de distance et trop
de proximité empêche la vue [...] »

Pensée de Pascal

SOMMAIRE :

Introduction :	P 7
I. Caractéristiques de deux « formes » de structures de proximité de quartiers défavorisés	P 18
A. Eléments historiques et idéologiques des MSP et PIMMS	P 18
1. Eléments de contexte historique	P 20
2. Des structures avec un arrière plan idéologique.	P 23
B. Une offre de services différenciés entre MSP et PIMMS.	P 27
1. Panorama de l'offre de services	P 27
2. Conditions de l'offre.	P 31
3. Propriétés de l'offre.	P 33
II. Une dualisation des structures de proximité	P 38
A. Modes de gestion et relations aux usagers.	P 38
1. Deux modèles de gestion dominant pour une distinction.	P 39
2. La relation aux usagers	P 41
B. Des dispositifs entre concept et produit	P 45
1. Les MSP : des concepts	P 45
2. Les PIMMS : des produits	P 46
3. Eléments finaux pour deux modèles	P 47
III. Les usages de l'action de proximité	P 51
A. Représentation et classification des proximités	P 51
1. Attributs de la proximité	P 52
2. Articulations des proximités.	P 54
B. Usages de la proximité par les MSP et PIMMS	P 57
1. L'usage symbolique.	P 57
2. L'usage marchand.	P 58
3. L'usage hybride ?	P 59
C. Mobilisation des grands opérateurs publics et gestion des quartiers	P 61
1. Le regard des entreprises dans les quartiers défavorisés	P 61
2. Le produit PIMMS comme représentant des Opérateurs	P 63
Conclusion :	P 65
Bibliographie :	P 69
Annexes:	P 73

Préalable :

La configuration du Master donne l'occasion d'une réflexion en deux temps. Alors que le stage offre les conditions d'une immersion dans un champ professionnel où l'objectif essentiel est de répondre à la commande institutionnelle, le mémoire permet un travail de fouille limité jusque là. Le travail de décodage se retrouve libéré et permet d'élargir la réflexion précédemment bridée. Aussi, je défends au travers de cette épreuve, la thèse d'une complémentarité entre l'opérationnalité et la distanciation d'une posture sans pour autant en négliger l'équilibre branlant. Cette pensée traduit finalement bien notre souhait de travailler sur la notion, la catégorie, la modalité d'action de la proximité. Qualificatif « premier » des structures étudiées en cours de stage (les Maisons de services publics), la notion appelle – selon nous – un raisonnement « annexé » entre sa substance « subjective » et sa mise en œuvre objective. Finalement, « la proximité en action » propose une manœuvre difficile mais fascinante, à la vue des axiomes qu'elle transporte. Si l'équation vertueuse repose sur un jeu d'équivalence : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité¹, l'équation vicieuse soupçonnerait plutôt la proximité d'un procédé de délégation, d'isolement, d'efficacité ad minima et de légitimité de façade. En faisant l'économie d'une critique de la « bonne distance » ou de la « bonne proximité », si étant qu'elle existe ?, on retiendra essentiellement qu'il est aujourd'hui postulé que les problèmes doivent se traiter là où ils se posent pour les citoyens et ce autant dans la « sphère étatique » que dans le « monde de l'entreprise ». Finalement, la proximité est à la fois « *ce qui justifie la mise en place de dispositifs de gestion au plus près des citoyens* »² et un attribut fonctionnel de ces-dits dispositifs. C'est la « *proximité en action* » dans sa fonction de processus, faisant le lien entre « *l'offre de services* » et les « *résultats* » en termes de réponses aux besoins des habitants d'un territoire qui sera le détonateur de ce présent travail.

¹ LEFEBVRE (R.), *L'action publique de proximité relève-t-elle du client-centrisme ?*, Colloque PMP, 2006, p 1.

² CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2004, p 47

Introduction :

La proximité et ses suites :

Un ensemble de politiques publiques, de dispositifs ou de modes de gestion ont aujourd'hui leur lot de proximité. « *La proximité est devenue un mot magique et un mot d'ordre omniprésent* »³ dans l'action sociale, la santé, le transport, la gestion urbaine, l'économie. Mobilisée pour ses multiples vertus, de la refondation des liens sociaux et politiques au renouvellement d'une légitimité perdue dans les processus de décision et de traitement des problèmes, la proximité semble traduire et associer solution et condamnation d'un état de fait : une société « éclatée ». Relayée dans ses « propriétés modernisatrices », la proximité est aujourd'hui considérée comme *un des principes d'action* à rechercher. Représentative, voire significative, de la récurrente problématique de la réforme et modernisation de l'Etat prêchant une logique de service où l'administration s'adresse désormais à des personnes⁴, la proximité érigée en principe apparaît comme incontournable lorsqu'est abordée la relation de l'utilisateur à l'administration. Certaines « innovations » confirment cette recherche de redéfinition de l'intervention publique comme les exemples récents des formations à l'accueil par les CAF, la recherche continue d'implantation de nouvelles technologies de communication ou les Chartes d'engagement sur la qualité vis-à-vis des usagers, dont la Charte Marianne fait actuellement figure de proue. Si l'utilisateur est au cœur des réformes visant à modifier les objectifs et les statuts, les normes et les pratiques des services publics, une faille dans l'analyse serait d'occulter justement les modes de construction des politiques publiques⁵. La Réforme générale des politiques publiques vient à ce titre actualiser le débat. Au titre des impératifs du gouvernement en quête d'un « *nouvel Etat local* »⁶ pour faire « *progresser le service public* », les deux premiers axes de progression sont destinés à « *adapter les missions de l'Etat* », afin de donner au niveau local les leviers de pilotage des politiques publiques, et à « *améliorer les services pour les citoyens et les entreprises* », notamment en réduisant les lignes hiérarchiques. S'il n'est pas utile de revenir ici sur l'ensemble des problématiques de la

³ LE BART (C) & LEFEBRE (R) (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p 11.

⁴ WELLER (J-M.), La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996), *Sociologie du travail* N° 3/98, p 365-392

⁵ WARIN (P.) (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997

⁶ Synthèse du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Site web : www.rgpp.modernisation.gouv.fr.

réforme de l'Etat et de la modernisation du service public, les présentes voies de changement confirment l'importance de décoder les attentes à l'égard de la proximité.

Dire de la proximité qu'elle revêt des usages différenciés permet de lui associer un caractère contingenté et dès lors assimilable à un « champ » où se joue une offre de service et une demande. « *La politique française des Maisons de services publics* » définie « *comme une offre en un même lieu d'un bouquet de services de proximité adaptés aux besoins des usagers* »⁷ concrétise cette idée en plus de rendre parfaitement compte des transformations évoquées. Alors que le label commun de Maison de services publics apparaît en mai 1996 sous l'égide du Comité interministériel à la réforme de l'Etat après une phase de gestation et d'expérimentation⁸, c'est la loi Voynet du 25 juin 1999 qui le consacre officiellement en précisant « en vue d'apporter une réponse améliorée aux attentes des usagers concernant l'accessibilité et la proximité des services publics », l'Etat, les collectivités locales, leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés d'une mission de service public peuvent constituer une MSP. Cette première officialisation de pratiques disparates autour d'un même label par une loi « d'aménagement du territoire et de développement durable des territoires » s'inscrit bel et bien dans la problématique d'une modernisation des services publics de proximité. Plus tard, les articles 27 à 30 (Titre IV) de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration⁹ précise le cadre juridique de fonctionnement, dont l'essentiel réside dans le principe conventionnel. Ce deuxième temps participe quant à lui à conférer une dimension davantage de « démocratie administrative » à l'image de la loi du 27 juillet 2002 relative à la « démocratie de proximité » évoquant les Mairies annexes, également considérées comme structure de proximité. Enfin, les dernières modifications en date du 21 mars 2006¹⁰ précisent d'une part que le contenu de la convention vise désormais « les services publics ou privés associés » et d'autre part que l'approbation préfectorale de la convention (jusque là théoriquement obligatoire) est désormais réservée en cas d'implication d'un service de l'Etat ou de ses établissements administratifs. Cette politique jusque là éclatée à l'image de ces ajustements législatifs et réglementaires, va finalement par la circulaire du 2 août 2006, se transformer sous le poids d'une « *démarche plus globale de labellisation de guichets d'accueil polyvalents* »¹¹.

⁷ LEROY (M), *La politique française des Maisons des services publics*, contribution au colloque des 8-9 octobre 2007, Egalité et non discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales, Université de Metz, p 2.

⁸ Op.cit.

⁹ Avec également le décret du 6 juin 2001.

¹⁰ Décret du 21 mars 2006 précisant les dispositions du Titre IV de la loi du 23 août 2005 modifiant le décret de 2001.

¹¹ Circulaire du 2 août 2006

Cette réorganisation de l'offre de service public en proximité donne ainsi un signal clair – *tout du moins théorique* – en faveur d'une reconsidération de la relation aux publics en s'engageant à rechercher une formule de mutualisation ou de regroupement sous la forme de l'offre d'un bouquet de services. Si aujourd'hui la formule est davantage soutenue et appuyée en milieu rural sous l'appellation « Relais de service public », prenant la suite des « Points publics en milieu rural » ou des « Espaces ruraux emploi et formation » (EREF), le milieu urbain n'est pas pour autant évacué. L'attention prêtée aux quartiers urbains « défavorisés » concrétisée et généralisée sous la forme de « Plate-forme de services publics » par un appel à projet initié en 1996 par la Délégation interministérielle à la ville, va également suivre les voies d'une diversification d'organisation de l'action en proximité. Une diversification qui entraîne même l'apparition de nouveaux acteurs du monde de l'Entreprise qui se saisissent de l'action de proximité, qui comme pour l'Etat, pallie à la critique de distance à l'égard des usagers - clients. La structuration des Points Information Multi-Services (PIMMS) illustre – à notre avis – très bien la situation, bien que d'autres « formes » d'organisation auraient pu être évoquées comme les « Points Publics aux Particuliers ». Implantés initialement en quartiers urbains défavorisés, les PIMMS ont été longtemps « assimilés » aux MSP¹² du fait qu'ils partagent l'objectif commun d'une action en proximité sur un territoire où l'effectivité de l'accessibilité des usagers aux services publics s'avère déficiente. Cela n'a pas pourtant pas suffi à maintenir « l'unité » des deux structures dans la mesure où les PIMMS et MSP se sont d'une part rassemblés distinctement autour de deux têtes de réseau : l'Association Nationale du Réseau d'acteurs des Plates Formes, Espaces et Maisons de Services Publics (APEM-SP) et l'Union des PIMMS, et d'autre part forgés une identité propre. Le dispositif des PIMMS né d'une initiative de membres des services Solidarité des grandes entreprises publiques comme la Poste ou EDF s'appuie sur un réseau spécifique et développe une offre de services en proximité caractéristique. L'offre proposée par les MSP se retrouve pour ainsi dire concurrencée par des dispositifs affichant une logique propre, proposant de placer le « curseur » du service public à d'autres niveaux. Tout comme l'abandon par l'Etat de prérogatives au profit des collectivités territoriales, la délégation aux entreprises privées de pans d'action publique locale est aujourd'hui un élément déterminant dans la compréhension de l'action publique.

Ces différences dans l'action de proximité offre un terrain particulièrement prospère à l'analyse. S'il s'agit pour l'un et l'autre des dispositifs de rendre effectif le principe d'égal

¹² « L'assimilation » sera essentiellement portée par l'ex DATAR jusqu'en 2003: DATAR, Guide méthodologique pour la création d'un réseau de maisons des services publics dans une agglomération, Paris, 2003; DATAR, Enquête sur les Maisons des services publics, Paris, 2002 ;DATAR & EUROPA, Les « MSP » ou « guichets uniques » dans 23 pays d'Europe, ?

accès aux services publics sur l'ensemble du territoire, le recours aux vertus de la proximité, comme modalité de production d'une offre adaptée, revêt des traits distinctifs. Dans la lignée des tendances d'une « juridicisation » des rapports aux usagers et d'une « clientélisation » du public¹³, les deux formes de dispositifs proposent une dialectique de la proximité – selon nous – « différenciée ». Autrement dit, le fait de constituer l'utilisateur comme un sujet de droits (en appliquant conformément les principes de transparence et de qualité) et la tendance à que l'on s'adresse désormais à des clients, semble trouver des échos différents dans les deux formes structures.

Les usages de la proximité ainsi que les usagers, compris largement comme les « cibles » de la proximité, constituent au travers de leur concrétisation au sein des PIMMS et MSP l'occasion de décoder une partie des mutations en œuvre dans l'organisation de la gestion urbaine des quartiers défavorisés.

Au regard de ces transformations, on peut émettre l'hypothèse que les usages de la proximité sont significatifs du changement de rapport à l'utilisateur dans le cadre d'une action publique urbaine coproduite. Autrement dit, il n'existerait pas une, mais des modalités d'action de proximité qui selon ces propriétés impactent différemment la figure de l'utilisateur.

Problématisation de la proximité en action au travers de deux « formes » de dispositifs :

Un champ dans sa compréhension « sociologique » peut être considéré comme un endroit où se mettent en relation une offre et une demande. Le champ des structures de proximité dans notre cas, est donc un lieu où une offre de services est mise en contact avec une demande sociale. On peut dès lors s'interroger sur l'organisation de cette relation et se demander plus exactement quelles « configurations » d'offre(s) est mise en relation avec la demande dans le cadre de deux dispositifs qui ont « volontairement » décrété comme qu'ils étaient distincts?

Partant de ce champ, étudié au travers des MSP et des PIMMS, la question n'est pas tant de souligner la capacité de ces « équipements de quartiers » à produire des dynamiques locales, que d'apprécier dans quelle mesure leur organisation de la relation aux usagers est mise au service d'une production diversifiée de proximités ?

Qui se saisit du champ de la proximité ? Pour y faire quoi ? Quelles offres ? Quelles attentes ? Quelle(s) place(s) sont/est attribuée (s) aux cibles de ce champ ? Quels sont les

¹³ WARIN (P.) (Dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, op.cit.

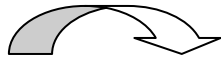
usages de la proximité ? Quelles sont les productions d'une mobilisation de la proximité ? Ces questionnements parmi d'autres guident notre réflexion. Une réflexion qu'on a choisi d'effectuer à partir d'une analyse comparative.

Cette étude de la proximité « en action » sollicite une caractérisation de deux types de structures en s'appuyant sur leur confrontation au sein des mêmes instruments d'action publique¹⁴ : les quartiers, aujourd'hui catégoriser. Le travail de caractérisation va permettre de dévoiler l'aspect multiforme de l'action de proximité et la multiplicité des figures de l'utilisateur. Si la tendance lourde, à jouer sur un modèle de structure de proximité plutôt qu'un autre, questionne la cohérence de l'action en/de proximité, cela confirme – selon nous – la thèse développée notamment par Dominique Lorrain d'une appropriation progressive des grands opérateurs publics dans la gestion urbaine des quartiers¹⁵. L'action de proximité se retrouve ainsi aux prises de discours et de conceptions antagonistes – nous – rappelant l'importance de penser les proximités (et non pas la proximité) en termes de moyens et de fins. La façon de penser les proximités est probablement soumise à des tensions entre conceptions différentes, qu'il s'agisse des MSP et des PIMMS. Les logiques ne sont pas nécessairement les mêmes, bien que les MSP et PIMMS ne semblent différer sur un plan. En effet, alors que nous évoquons les « grands ensembliers » dont parle Dominique Lorrain, nous ne pensons pas, à leur différence, que MSP et PIMMS portent une pensée antagoniste. C'est plutôt une conception différente de la demande source de services à proximité qui peut les distinguer, plutôt qu'une conception de l'environnement urbain sur des territoires particuliers.

Ceci dit, le sujet se prête à une analyse à trois niveaux (qui interagissent) : **1)** L'offre de service des deux formes de structures de proximité **2)** la proximité envisagée comme un processus complexe aux fonctions variées (usages) **3)** les effets en termes de figures de l'utilisateur qui additionnent de façon croissante des « demandes multiples et connexes ».

¹⁴ LASCOUMES (P.) et LE GALES (P.) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Science-po presse, 2004

¹⁵ LORRAIN (D.), La grande entreprise urbaine et l'action publique, *Sociologie du travail*, vol 37 (2), spéciale ville, 1995



ELEMENTS	PROCESSUS	EFFETS
Offres de services	Usages de la proximité	Multiplicités des figures de l'utilisateur
<ul style="list-style-type: none">- <i>Bouquet de services</i>- <i>Conditions de l'offre</i>- <i>Mode de gestion...</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Types d'approches</i>- <i>Accessibilités.</i>- <i>Informations...</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Consommateurs</i>- <i>Citoyen</i>- <i>Habitant...</i>



Un Terrain associé au stage, composé de MSP et de PIMMS structurés (pour partie¹⁶) en réseaux distincts :

Notre terrain est composé d'une vingtaine de dispositifs de proximité, fédérés en partie par l'APEM-SP pour les Maisons de services publics et par l'Union des PIMMS pour les PIMMS. Son accès a été largement facilité par une étude préalable dans le cadre du stage effectué à l'ODENORE. Le mémoire prend donc ses « racines » (notamment ses hypothèses de recherche) et ses « fruits » (l'accès au terrain) grâce aux ouvertures octroyées par le stage et plus précisément par les liens tissés avec les deux réseaux respectifs.

Concrètement, le terrain d'étude est constitué de 8 Maisons de services publics et de 17 PIMMS. L'observation des Maisons de services publics a profité d'un temps supérieur et d'un déplacement sur les lieux. Avec les PIMMS, l'enquête avec les responsables de structures a été doublée de rencontres avec les représentants de l'Union. Aussi, le déséquilibre apparent ne fausse pas fondamentalement l'analyse.

Les dispositifs ont été choisis pour leur implantation en zone urbaine ou péri urbaine afin de limiter l'analyse, sachant que de tels dispositifs s'implantent également en zone rurale. Dans ces autres secteurs, les problématiques de la proximité auraient été probablement différent comme nous l'a confirmé un entretien avec le président de l'ex réseau régional des Espace ruraux emploi formation (EREF) devenu, Association pour le développement en réseau des territoires et des services (Adrets)¹⁷

Cette implantation le plus souvent en quartiers défavorisés¹⁸ a été recherchée pour permettre d'harmoniser le plus possible l'observation de l'action en proximité¹⁹.

¹⁶ L'APEM-SP ne recouvre pas la totalité des Maisons de services publics du territoire.

¹⁷ L'acteur souligne au moins trois différences entre les zones rurales et urbaines : 1/ Une approche davantage « sociale » en milieu urbain et davantage « développement local » en milieu rural. 2/ Une hiérarchie accentuée en urbain et une autonomie accrue en rural. 3/ Une interaction moindre des politiques publiques en milieu rural.

¹⁸ Quelques exceptions sont présentes au sein de l'échantillon des PIMMS dans la mesure où leur implantation revêt parfois un caractère original : certains PIMMS sont par exemple implantés en « gare ».

¹⁹ Si l'enquête se veut à un niveau national, on remarquera que l'implantation des structures est davantage ciblée sur certaines régions : Ile-de-France, Rhône-Alpes.

MSP		PIMMS
Appellation	Localité	
Plate-forme de services publics des Chardonnerettes	Sarcelles	Libercourt
Plate-forme de services publics des Sablons	Sarcelles	Seynod
Mairie de proximité (3) ²⁰	Bobigny	Paris 12 ^{ème}
Maisons de services publics (3) ²¹	Villeurbanne	Antony
Maisons de services publics (bis)	Villeurbanne	Torcy
Point multiservices des Clochettes	Saint Fons	Caen
Maison de l'emploi et de l'entreprise du Néron	Saint Egrève	Villeurbanne
Espace services publics	Saint Denis	Dijon
		Noisy-le-Grand
		Lyon Mermoz
		Saint Etienne (2)
		Grenoble
		Brest (2)
		Vaulx-en-Velin
		Paris 18/19 ^{ème}
		Evry
		Lyon Vaise

Afin d'éviter toute généralisation abusive, il est important d'indiquer que l'analyse des dispositifs a tiré beaucoup de matière des deux réseaux en présence, l'APEM-SP et l'Union des PIMMS et de leur implication dans le suivi de ce travail. Avec la distance nécessaire, nous avons pu intégrer certaines de leurs préoccupations qui rejoignaient les nôtres : l'intérêt pour des systèmes d'information sur les publics accueillis étant une question commune, nous avons tenu à la traiter à notre façon. Ainsi, le choix n'a pas été de focaliser notre attention sur le « travail en réseau » mais de comprendre davantage les valeurs, idées véhiculées dans leur rôle de « défense d'intérêts ».

²⁰ Je n'ai pu me rendre que sur un seul des 3 sites.

²¹ Je n'ai pu me rendre que sur 2 des 3 sites.

Une Méthodologie « asymétrique » :

Si l'enquête a profité ponctuellement de moments d'observation participante – notamment dans le cas des Maisons de services publics de Saint Fons et de Villeurbanne – c'est par des entretiens semi directifs que l'on a essentiellement procédé. Les difficultés de travailler sur des départements distants et la nécessité d'avoir un terrain relativement large pour faciliter l'analyse nous a renvoyé dans le champ des PIMMS à une technique d'entretiens téléphoniques introduits par l'envoi d'un questionnaire. Si les biais de la correspondance à distance ne peuvent être complètement ignorés, le matériau est parfaitement exploitable. Les entretiens dans le cadre des Maisons de services publics ont été, quant-à-eux, menés de façon plus commune en face à face avec l'appui d'une trame d'entretiens. Les deux « outils » mobilisés sont présentés en annexe. Aussi, si la méthodologie paraît asymétrique, elle n'a pas été dérangeante outre mesure dans l'exploitation des paroles recueillies suivant le principe méthodologique d'une analyse thématique. Compte tenu d'une analyse qui porte – somme toute – au niveau assez général de la production de la proximité par les dispositifs, les entretiens ont eu lieu avec les responsables ou directeurs, et parfois avec les acteurs dits « complémentaires » (par exemple une permanence CAF d'une MSP, ou plusieurs agents d'accueil).

Annonce de Plan :

I/ De multiples dispositifs invoquent la proximité pour caractériser leur action. Aussi, décrypter l'action de proximité nécessite préalablement de caractériser plus précisément le type de structures en présence. Cette présentation quelque peu descriptive permet d'indiquer dans quelle mesure il est pertinent de confronter ces dispositifs agissant en proximité tout en précisant le caractère artificiel d'une séparation stricte. On défend – en effet – contrairement au rapport de la DATAR²², (quelque peu ancien, panoramique et qui confond sous la même appellation les PIMMS et les MSP), l'hypothèse d'une différenciation progressive dans le champ des structures de proximité. Une approche par l'offre de services (**1/ éléments**) est dans ce sens particulièrement révélatrice des changements en cours.

II/ L'encadrement de l'offre compris comme les modes de gestion en œuvre dans les deux formes de structures éclaire les relations aux publics (**3/ effets**). La construction de l'offre comme les destinataires de cette offre se distingue, si bien qu'on pourra définir l'une et l'autre des structures de concept et de produit. Autrement dit, la dualisation progressive des dispositifs propose un modèle binaire, qu'on tâchera de synthétiser sous forme de schéma.

III/ Ce constat d'une dualisation ne suffit pas pour autant à expliquer en quoi l'action en proximité est multiple. Une analyse en termes « d'usages » et de « productions » de proximité dans ces dispositifs permet d'introduire la notion de « processus de proximité » (**2/ processus**) qui concourt à répondre à une multiplicité de figures de l'utilisateur (**3/ effets**) et par là à rendre un modèle davantage opérationnel et attractif pour les partenaires. On assisterait à une recomposition via les PIMMS de la figure de l'utilisateur dans la mesure où l'offre proposée (ré-) installe les bénéficiaires dans des rôles de consommateurs qu'ils avaient pu désert.

²² DATAR, Enquête sur les Maisons des services publics, Paris, 2002. Il est toutefois important de souligner que le rapport indique distinctement dans la partie réservée aux « préconisations par les acteurs » les éléments apportés spécifiquement par les PIMMS.

I. CARACTERISTIQUES DE DEUX « FORMES » DE STRUCTURES DE PROXIMITE DE QUARTIERS DEFAVORISES

Les logiques d'actions singulières qui traversent les MSP et les PIMMS semblent autoriser une distinction. Le regard, volontairement comparatif des deux formes de structures prend appui d'une part, sur une analyse rétrospective des deux dispositifs dont les « principes et valeurs » sont affichés distinctement par deux réseaux : l'APEM-SP et l'Union ; et d'autre part sur une analyse en termes d'offre de services.

A. Eléments historiques et idéologiques des MSP et PIMMS

Partons des objectifs affichés des PIMMS et des MSP au travers de leur tête de réseau : l'Union des PIMMS et l'APEM-SP. Pour les premiers, le message de présentation explique qu'un PIMMS est « *un lieu d'accueil ouvert à tous, destiné à faciliter l'utilisation de l'ensemble des services publics* »²³. Pour les secondes, la Charte des MSP²⁴ indique, notamment, que les MSP « *apportent aux usagers : accessibilité, lisibilité et qualité de services* ». De ces objectifs généraux, on peut d'ores et déjà souligner que le principe d'une plus grande accessibilité est commun aux deux « formes » de structures.

Aussi, c'est à partir du constat d'une carence ou d'une mauvaise organisation des services sur certains territoires, que ces structures contribuent à un meilleur « traitement » de l'espace par une problématisation des questions du maintien et de l'accès aux services publics. Jusque là, les deux dispositifs répondent d'une même voix, usant notamment du principe de proximité dans son attribut « géographique »²⁵. Le tableau ci-dessous synthétise en ce sens la **logique d'action théorique des deux formes de structures**.

²³ Plaquette de présentation PIMMS, *Un nouveau lien entre population et services publics*.

²⁴ Sur le site web de l'APEM-SP : www.apem-sp.org

²⁵ On fera état de l'ensemble des « types » de proximités envisagés plus loin.

	PROXIMITE = RAPPROCHEMENT TERRAIN	OFFRE DIVERSIFIEES= + VOCATION POLYVALENTE	EFFETS ATTENDUS
REFERENCE DE DEPART	Combler le déficit par un apport de services de proximité	Mettre en place un guichet Unique (polyvalent)	Produire de l'adaptation, améliorer la prestation, rétablir le lien social
	↓	↓	↓
RESULTATS	Affirmer une présence des institutions Favoriser l'accessibilité Viser l'adaptation des prestations	Susciter la mise en réseau et le redéploiement des fonctions	Garantir une meilleure lisibilité du service public

Pourtant, à considérer le passé et à décoder les pensées véhiculées (ce qu'on englobe dans la notion « idéologique »), les MSP et les PIMMS ont bel et bien conçu leur propre cadre cognitif. Le postulat originel se retrouve attrapé par des approches différenciées de l'action commune et tant prônées du développement local des quartiers défavorisés. Un bref retour historique suivi d'éléments de discours explique en partie pourquoi des lignes de fractures apparaissent au sein des dispositifs analysés.²⁶

²⁶ La précision est importante dans la mesure où le grand nombre de MSP ne permet pas de monter en généralité l'analyse.

1. Éléments de contexte historique

Lutter contre la dévitalisation de certains territoires.

Si on trouve des origines de services (publics) de proximité répondant à une « dévitalisation »²⁷ de certains territoires ruraux dès les années 1960, notamment dans la formule des bureaux de poste polyvalents, l'attention sur le milieu urbain s'inscrira plus tard dans le référentiel de la politique de la ville. La lutte contre l'exclusion va ainsi traduire un rapport au territoire particulier en milieu urbain, où il s'agit pour les pouvoirs publics de maintenir un certain contrôle social tout en évitant une perte d'attractivité.²⁸ Les naissances des MSP « urbaines » comme des PIMMS répondent de ce contexte :

Les MSP :

Les « MSP urbaines » ou plutôt les MSP de zones urbaines sensibles seront instituées dans le cadre du *Pacte de relance pour la ville* par le comité interministériel de la ville (CIV) et la délégation interministérielle à la ville (DIV). Après une expérimentation en 1993 de « plates formes regroupant en un lieu unique les services contribuant à l'insertion sociale et professionnelle » dans les quartiers²⁹, est un appel national à projet en direction des collectivités sur les « Plates formes de Services Publics » lancé par la DIV en mars 1996 qui élargit la pratique³⁰. La notion de Maisons de Services Publics construite en 1991³¹ fédèrera par la suite diverses structures expérimentées dès 1996. Le dernier rapport en date de 2002, recense « environ »³² 350 Maisons de services publics disséminées sur le territoire national.

Les PIMMS :

C'est un an avant, en 1995, que va naître le premier PIMMS. Né d'une réflexion d'un groupe d'entreprises publiques composées d'EDF, France Télécom, GDF, la Poste, Keolis Lyon et Veolia Eau, en partenariat avec la ville de Lyon, les nouveaux sites ouvrent leurs portes d'abord sur l'agglomération lyonnaise puis sur l'ensemble du territoire national dès 1997. Il est recensé aujourd'hui 29 PIMMS.

Qu'il s'agisse des MSP ou des PIMMS, le regard sur la présence des services publics en territoires urbains défavorisés est porté approximativement dans les années 1990. Période pendant laquelle les responsables politiques, et notamment le Ministre de la ville, cherchent à

²⁷ LEROY (M.), *La polyvalence dans les services publics*, Paris, La documentation Française, 1998, p.11

²⁸ Op.cit. p.13

²⁹ Consacrée par la circulaire conjointe des Ministres de l'emploi et de la ville du 3 mai 1994. Mais en droite ligne du Rapport Paul Picard, maire de Mantes-la-Jolie, *Services publics de quartier*, 1991.

³⁰ Circulaire du Ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration du 28 mars 1996 donne les précisions du dispositif.

³¹ J.M. Delarue, *Banlieues en difficultés, la relégation*, Syros, 1991

³² Le flou sur le nombre exact de MSP est récurrent dans les différents textes s'y rapportant.

renforcer la cohérence de l'action publique défendant un renforcement des solidarités territoriales dans le cadre de la politique de la ville.

Ces projets s'inscrivent directement dans les politiques urbaines, de l'époque, chargeant le terrain de valeurs positives. Les lois de 1982-83 relatives à la décentralisation, la volonté de rapprocher les citoyens des services publics, l'appel à la participation, ont donné un regain de légitimité aux actions de proximité. L'investissement sur le local, redoublé par les initiatives de la politique de la ville dans les îlots sensibles, est significatif à cet égard. Il s'agit d'être *à l'écoute* et de répondre aux besoins quotidiens en se situant au plus près des réalités locales. Réalités qui vont concerner tant les institutions publiques que les grands opérateurs de services publics proposant dès l'amorce une structuration assez distincte des services.

Une structuration distincte.

Pour autant, l'histoire respective des MSP appelle au moins deux grandes différenciations tenant pour l'essentiel aux origines de l'impulsion du couple acteurs/territoire ainsi qu'à une approche somme toute singulière du service public. Les origines et les pensées « distinctes » affirment clairement que l'action solidariste en vue d'une ville transformée souscrit à des procédés différenciés. Les procédés d'acquisition d'une appellation organisée comme la mise en œuvre de réseaux d'acteurs forment des indices de divergences dans les modalités d'action des structures.

Aux origines des deux types de structures, on constate à partir d'un bref éclairage (*cf. les encadrés*) que la notion de MSP est « *Fédératrice à une échelle nationale et portée par des acteurs essentiellement publics* ». Alors que les initiatives locales débordent sous des appellations variées³³, la loi³⁴ entérine les pratiques disparates sous le dénominateur commun des MSP. Rien d'exceptionnel à cette forme de mobilisation du droit sauf à la considérer comme représentative d'une perte de vision *a priori* de l'Etat. Fédérer la singularité peut à ce titre rappeler le foisonnement intense de dispositifs³⁵ dans le champ de la politique de la ville compte tenu d'une « *fragmentation poussée des procédures, une concurrence opaque des initiatives et une*

³³ L'appellation MSP intègre selon l'APEM-SP de multiples générations de dispositifs antérieurs : Points Info, Points Publics, Points Multi-Services, Espaces Ruraux Emploi Formation (E.R.E.F.), Plates-formes de Services Publics, Plates-formes de Services, Plates-formes Emploi Insertion, Maison de la Solidarité, Centres Sociaux développant un pôle de Services Publics, Mairies Annexes, Maisons du Droit et de la Médiation, Maisons de Services Publics, Maisons de l'Emploi, Relais Mairies.

³⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³⁵ Terme lui-même critiqué pour son caractère abstrait et englobant, « le recours au dispositif comme analyseur de l'intervention politique », in R. Ballain, D. Glasman et R. Raymond (dir.) *Entre protection et compassion*, Grenoble, PUG, 2005, pp293-311.

instabilité des démarches, pour le moins accentuées par la stratégie des labels et son corollaire, l'effet de mode »³⁶. Les MSP n'échappent pas à cette constatation.

La notion de PIMMS quant à elle est plus spécifiquement « *Créatrice à un échelon local soutenue par des acteurs de grandes entreprises publiques* ». Un réseau d'acteurs locaux avec notamment des membres des « Services Solidarités » des grandes entreprises publiques de l'agglomération Lyonnaise a été à l'initiative de ces structures. La construction de ce label PIMMS par ces acteurs locaux du monde de l'entreprise, sera considérée comme de la propriété de l'Union des PIMMS. Projet Lyonnais au départ, les PIMMS sont aujourd'hui présents à une échelle nationale : *Dans un premier temps, le PIMMS c'était vraiment un micro projet qui était sur Lyon, et qui correspondait à un contexte, c'était fin des années 80, début des années 90, avec sur l'agglomération lyonnaise, euh, des difficultés rencontrées par des entreprises de service public, mais aussi les institutions d'une manière générale, dans leur relation plus particulièrement avec les habitants de certains quartiers qu'on disait sensibles ou défavorisés, ce genre de truc.* »³⁷

Si l'action de proximité dans les quartiers reste leur dénominateur commun, la source des « impulsions », la nature des acteurs en présence ainsi que la nature du territoire d'émergence révèle dès l'origine des lignes de tensions qui traversent leur mode de « gestion » (urbaine) des quartiers. Alors que certaines institutions publiques s'intéressent à la notion de MSP principalement dans leurs caractéristiques de polyvalence administrative « *à vocation rationalisante* » en s'intéressant particulièrement à la gestion des agents, à la gestion financière ainsi qu'à l'aménagement du territoire³⁸, les acteurs du « monde de l'Entreprise » voient dans ces structures l'occasion « *d'optimiser leur offre* » en recherchant dans ces structures des vertus indisponibles, voire impossibles en central³⁹.

Si dans un premier temps, MSP et PIMMS sont assimilés par les pouvoirs publics, leur organisation initiale ne s'en trouve pas moins distincte. Cette érosion des frontières entre services de proximité s'accélère sans doute encore davantage à regarder non plus les fondations, mais les pensées véhiculées.

³⁶ J.-P. Gaudin, *Contrat et conventions : la négociation des politiques publiques*, in F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes. Territoire et Pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, p.97.

³⁷ Entretien X, p 2

³⁸ C'est le cas de l'ex DATAR ou de la DGAFP.

³⁹ Pour s'en convaincre il suffit de visiter les divers sites Internet d'EDF, Veolia, France Télécom et autres grands opérateurs : www.edf.fr/acceuil-com-fr/edf-service-public/proximite-101010.html; www.veoliaenvironnement.com/fr/solutions/particuliers.aspx; www.francetelecom.com/fr_FR/collectivites/services_proximite.

2. Des structures avec un arrière plan idéologique⁴⁰.

La pensée véhiculée : idéologie et pragmatisme.

Les pensées véhiculées au sein des MSP sont dite davantage *idéologiques* par les acteurs interrogés, alors que les PIMMS paraissent plus *pragmatiques*. Si une telle constatation relève du discours des acteurs questionnés, elle suppose néanmoins d'être décortiquée en terme de sens donné au service public, et plus particulièrement au regard du rôle sans conteste politique de l'APEM-SP et de l'Union des PIMMS. On partagera la thèse de Patrice Duran expliquant « *qu'au départ de l'action, il y a nécessairement un jugement plus ou moins explicite qui fonde le recours à l'action. Du même coup, l'action publique a bien dans son déploiement un caractère instrumental dont il convient d'apprécier l'efficacité à la contribution qu'elle apporte au traitement du problème qui l'a initié* »⁴¹. Les valeurs charriées par les têtes de réseau jouent un rôle important dans les représentations des deux types de dispositifs. L'enjeu réside donc, dès l'origine assurément dans la conception même du service public (*local*).

Pour reprendre les termes des deux Présidents des réseaux, le service public dans les MSP répond à une « *logique et tradition Républicaines* » alors que les PIMMS conçoivent le service public de façon plus « *libérale* ». On verra plus tard que par un jeu de « *question sur l'autre* » dans le cadre de nos entretiens, il se dégage rapidement une pensée dogmatique mal initiée aux véritables pratiques extérieures.

Il apparaît ainsi très clairement que les représentations différenciées impactent les structures en terme d'actions plus ou moins contraintes de respecter le cadre pré-pensé. De la même façon, si dans notre échantillon, la variable politique n'était que peu significative dans la mesure où les communes investies par un ou plusieurs MSP et PIMMS étaient de différents bords politiques, la construction des réseaux s'est faite à partir d'un arrière plan idéologique prégnant, particulièrement fondé sur la recherche d'une participation accrue des habitants dans le cadre des MSP⁴² et d'une municipalité Lyonnaise en recherche d'innovations pour les territoires urbains en déshérence.

Ces constatations, en dehors du fait de questionner le « *sens donné au service public* »⁴³ soulèvent la question de la reconnaissance. Reconnaissance, d'abord au niveau des structures même qui s'identifient ou non sous un même concept. Or l'identification à une appellation « *générique* »

⁴⁰ Ici dans sa définition générale : « ensemble de croyances » in Le nouveau petit Robert, 1995.

⁴¹ DURAN (P.), Le pouvoir politique pris aux mots : action publique, politique publique, service public in *Information sociale* N°109, 2003, p.44.

⁴² Par exemple la ville de Saint Denis pionnière en matière de DSQ, ou la ville de Bobigny qui affiche la mise en œuvre de son budget participatif.

⁴³ CHEVALLIER (J.), Quelle légitimité pour le service public : vers une nouvelle démocratie participative, *Information sociale* N°109, 2003, pp.130-139.

ne se décrète pas, comme notre terrain a pu régulièrement le confirmer, dans le champ des MSP : les mairies de proximité de Bobigny ne font que partager l'esprit de la Charte des MSP, et la Maison de l'emploi et de l'entreprise du Néron, répertoriée comme MSP n'avait même pas connaissance de l'appellation.

Reconnaissance, ensuite, au niveau de l'appui et de la validité donnée ou non aux dispositifs par les institutions dont l'Etat est la figure de premier plan. Comme l'expliquera clairement un acteur « *On voit bien selon les années, par exemple : les MSP : elles étaient un peu plus portées il y a quelques années... L'Etat était plus attentif. Mais ça on le constate tout le temps, il y a des objets comme ça qu'on met en avant et puis on passe à autre chose et puis voilà.* »⁴⁴.

Eléments de discours : des représentations réciproques

Compte tenu d'enjeux tenant fondamentalement aux représentations des acteurs du service public, qui est envahi par ailleurs par la réglementation communautaire qui dissout la version Française du service public, on peut amorcer la question d'une « dualisation » par deux extraits d'entretiens qui éclairent la confrontation. Bien entendu, si l'avenir de la notion de service public interroge le devenir d'une certaine organisation sociale, on comprend que la question qui concerne les services publics en proximité – *peut être plus qu'ailleurs ?* – est avant tout une question politique. En évacuant la question juridique du service public qui contribue à déterminer l'identité du droit, – « *L'administration n'a de légitimité certaine que parce que et dans la mesure où ses activités ont le caractère de services publics* »⁴⁵ –, on soulèvera au travers de ces discours le concept de « *vrais services publics* ». Et ce, non pas pour travailler sur la question de son renouvellement, de sa modernité ou autre évolution, mais pour comprendre la thèse d'une dualisation à partir des rapports vécus ou imaginés, voire symbolique aux usagers.

⁴⁴ Entretiens X, p.50

⁴⁵ CHAPUS (R.), *Droit Administratif général*, Tome 1, 15^{ème} éd, Montchrestien, 2001, p573

« Discours MSP »

« Je crois que la différence est philosophique de l'action que l'on mène quoi, au delà du simple fait que tout est formalisé. On a d'un côté, un produit d'entreprise et de l'autre un dispositif plus municipal, moins formel, qui fait de l'action plus en profondeur avec les habitants...avec les acteurs de quartiers et avec une volonté de garder une « vraie présence de Service Public dans les quartiers » Toute la question est l'image que l'on renvoie aux habitants ici. Admettons, on ferme un PIMM'S. Ça veut dire quoi pour l'habitant ? Ça veut dire une nouvelle désertion des Services Publics, il remplace par l'association qui va se substituer au Service Public ? Ou alors est-ce que l'on garde une présence de la Mairie claire dans le quartier avec un travail sur le maintien du Service Public sur le quartier ? Ça ce sont deux politiques différentes. Deux choix différents. En plus il faut savoir (bon il y a des PIMM'S dans des mairies communistes aussi), mais on reste sur des valeurs qui restent de Service Public. Deuxième critique, ils ne font pas d'actions, de développement local...sur le quartier. Donc si en plus ils commencent à nouer des liens avec les acteurs de quartier, fondamentalement, il n'y a plus grand chose qui nous sépare quoi. Si, il y a encore quelque chose de fondamental qui nous sépare, c'est la philosophie, la politique, le message politique qu'on veut faire passer par rapport à ces deux structures, et je ne pense pas qu'on ait les mêmes messages. Voila. Eux, qu'un SP disparaisse du quartier cela ne les empêche pas de vivre quoi. » (*Directeur d'une Maison de services publics membre de l'APEM-SP*)

« Discours PIMMS »

« Il y a des municipalités de gauche qui ont une posture idéologique qui les amènerait à refuser un PIMMS. Parce qu'ils considèrent que le PIMMS finalement pallie des lacunes des vrais services publics, contournerait les statuts des personnels fonctionnaires ou autres, accompagnerait la désertification et le retrait des vrais services publics des territoires, etc. Euh, il y a cette posture idéologique. Du moins, une fois que la collectivité nous a rappelé ça, elle passe au principe de réalité, oui c'est quand même bien, parce que, parce que ça ne remplace pas, etc.

Donc ça veut dire qu'on peut avoir des municipalités qui seraient de gauche, qui ont été, mais ça c'est de moins en moins présent de ce point de vue là, il y a une évolution en quelques années, récemment. »

« Pour eux le service public marchand, euh, c'est pas le vrai service public quoi. Donc à la fois, bon ça c'est leur point de vue, à la fois ils disent, euh, « ils désinvestissent, ils veulent pas nous financer », en même temps, ils n'ont pas envie de mélanger les choses. Je me rappelle en juin, euh, 2005, il y avait une réflexion, un colloque là dessus, dans lequel on était intervenu, on avait échangé, où on avait vu qu'il y avait des gens qui disaient, euh « non, faut pas mélanger le service public, euh, régalien, entre guillemets, euh non marchand, et le service marchand ». (*Directeur de l'Union des PIMMS*)

« Philosophie », « posture », « choix », « point de vue », « valeurs », « politique », « message », « volonté », sont des notions qui rythment les discours, et nous rappellent combien « l'idée » du service public entendu philosophiquement – comme ce par quoi la pensée se rapporte au réel – est partagée. L'idée du service public existe en soi, ce qui conduit les acteurs à évoquer l'essence « vraie » du service public. Si on reprend l'analyse en terme d'idéologie (et d'utopies) chez Paul Ricœur cité par Philippe Brachet⁴⁶ à propos de la crise actuelle du service public, on peut qualifier les deux discours comme « idéologiques » mais à des niveaux différents.

L'idéologie dans les PIMMS opérerait à un niveau « d'intégration » un « rôle de médiation symbolique » alors que l'idéologie dans les MSP jouerait à un niveau de « légitimation » dans la mesure où elles subissent (dans le sens « non maîtrisé ») davantage les évolutions.

S'il importe peu d'appréhender précisément le degré de transposition de l'idéologie de l'Etat en mal d'un usage polémique : discours étatiques vs discours ultra-libéral..., il convient par contre de penser l'hypothèse d'une dualisation, dans la compréhension du fonctionnement pratique des dispositifs. Un raisonnement qu'on a d'abord axé sur la décomposition de l'offre de services.

Un premier bilan consisterait à dire que l'usine de fabrication de l'un et l'autre des dispositifs ainsi que l'esprit porté par les différents chefs d'ateliers ont sans conteste agencé dès l'origine la chaîne de production en proximité. Des éléments plus concrets et organisationnels semblent ainsi nécessaires pour plus amplement caractériser cette chaîne.

⁴⁶ Op.cit.

B. Une offre de services différenciés entre MSP et PIMMS.

Le champ de « l'action de proximité » de diverses structures - aussi vaste soit-il - peut s'envisager lui-même comme un endroit où se met en relation une offre et une demande. Par extension, les Maisons de services publics et les PIMMS concrétisent une modalité d'action de proximité, et pour ce faire constituent des « lieux physiques » avec comme *produit*, les « rapports sociaux de proximité ».

Même si la thèse de l'adaptation des services publics est controversée⁴⁷, c'est bel et bien sur le postulat d'une offre de service inadaptée aux besoins des quartiers défavorisés que les autorités publiques s'appuient pour légitimer les services de proximité.⁴⁸ C'est pourquoi, (*logiquement*), il semble intéressant d'appréhender l'offre de service au sein des deux formes de structures.

S'écartant partiellement de la définition strictement économique de l'offre (comme la relation entre le prix au marché et la quantité que le producteur décide de produire), l'analyse par l'offre a comme ambition d'éclairer à la fois l'action des dispositifs dans et sur les rapports sociaux, et la traduction que les dispositifs font de la demande sociale. C'est pourquoi après avoir planté le décor par un panorama de l'offre de services, il s'agit de préciser les conditions de l'offre en termes de modalités et contraintes pour en déduire certaines propriétés.

1. Panorama de l'offre de services⁴⁹

L'offre de services compris comme l'ensemble des prestations fournies au public, est d'abord observée dans les dispositifs de notre terrain d'enquête au travers de sa diversité et de sa lisibilité. Avant d'en déchiffrer les caractéristiques essentielles, il convient préalablement de faire un essai d'inventaire au sein de l'échantillon respectivement pour les MSP et les PIMMS⁵⁰. Après avoir présenté l'offre *stricto sensu* sous une rubrique générale, on indiquera en substance son détail ainsi que l'amplitude des structures s'y rapportant.

⁴⁷ SIBLOT (Y.), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » : Diagnostic misérabiliste et réformes libérales, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4, 159, pp.70-87

⁴⁸ Il s'agit à la fois du point de vue national avec notamment le Rapport officiel, Commission « *qualité des services publics* » présidée par Yves Cannac, « *La qualité des services publics* », la Documentation française, 2004 et d'un regard Européen comme le précise un rapport du Conseil de l'Europe, Communes et régions d'Europe, N°75, « *Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faible densité de population* », Ed. du Conseil de l'Europe, 2001.

⁴⁹ La notion de service sera comprise largement comme l'activité de service caractérisée par la mise à disposition d'une capacité « technique » et/ou « intellectuelle ».

⁵⁰ Ce travail d'inventaire est produit à partir de données récoltées sur les sites Internet, de documentations épars, ainsi que des informations apportées par les entretiens.

Pour les Maisons de services publics :

	L'Offre	Détails de l'offre	Nombre de MSP. Concernées (<50% ou >50%)
INTERNE	Information	<i>Généraliste, parfois sous influence d'un label particulier (ex : label Point Information Famille dans la Maison de services publics du Meen).</i>	>50% 100% (8)
	Soutien administratif	<i>Constitution, et remplissage de dossiers et formulaires variés. Explications de documents. Actes d'état civil.</i>	>50% 75% (6)
	Orientation	<i>Interlocuteurs variés. Partenaire conventionné ou non.</i>	>50% 75% (6)
	Vente	<i>Micro service pour la Poste, hors champ bancaire, titre de transport...</i>	<50% 25% (2)
	Participation des habitants	<i>Procédure de fiche de doléance. Réunions d'habitants...</i>	<50% 36% (3)
EXTERNE	Permanences :		
	- Généraliste	<i>Association d'Ecrivain public.</i>	>50%
	- Sociales :	<i>Conseillère conjugale et familiale. Psychologue. CAF. CRAM. CPAM. AS (municipales/ spécialisée CAF).</i>	75% (6) <50% 36% (3) 25% (2) 36% (3) 12% (1)
	- Juridiques :	<i>Permanence Maison de Justice et du droit. Juristes.</i>	12% (1) 12% (1)
	- Emploi	<i>Mission locale, Associations X.</i>	12% (1)
	- Autre :	<i>RATP. Impôts. Maire.</i>	25% (2) 12% (1) 25% (2) 12% (1) 12% (1)

Pour les PIMMS :

	L'Offre	Détails de l'offre	Nombre PIMMS concernées (<50% ou >50%)
INTERNE	Médiation	Classique, générale : Accompagnement en cas de difficultés de paiement et dans les situations contentieuses. Sur demande des clients ou des entreprises partenaires	>50%
		Sortante : Acte de médiation extérieur à la structure qui consiste pour les agents à régler une situation litigieuse à partir d'une requête externe.	>50% 751
	Soutien administratif	<i>Constitution, et remplissage de dossiers et formulaires variés. Explications de documents.</i>	>50%
	Information/ Orientation	- Généraliste - Interlocuteurs variés	>50%
	Vente	<i>Vente de titre de transports, timbres...</i>	>50%
	Accès informatique/fax		>50%
	Autre	- Activité de prévention et médiation sur lignes de transport, bailleurs et autres...	<50%

En restant sur le registre du constat, le bouquet de services dans les deux types de structures diffère à la fois dans son aspect *diversifié* et dans son aspect *lisible*.

La diversité de l'offre.

La diversité de l'offre dans le champ des PIMMS et MSP dans leur formule dominante (Cad. >50%), est analysée dans cette première étape par sa « gamme » de services (avant d'aborder leur nature). Il s'agit donc ici d'énoncer *in fine* ce qui procure pour chacune des structures une *originalité distincte* dans la diversité de l'offre.

Dans le cadre du PIMMS, la gamme de service est partagée entre une offre « standardisée » de soutiens administratifs, d'orientation **et** une offre d'action de médiation, de vente ou « *micro - services* » et d'accès à des services technologiques. Les PIMMS parlent de « *produits*

⁵¹ Il s'agit ici du nombre d'Associations PIMMS concernées. Par exemple, l'association PIMMS de Lyon Agglomération est constituée de 7 PIMMS.

d'appel », dans la définition quasi-marchande des produits qui visent à capter une clientèle pour leur fonction secondaire de relais vers l'ensemble des produits disponibles. Ces « *produits d'appel* » constitués par la vente ou l'accès informatique permettent – *selon les PIMMS* – à une personne d'accéder à une offre *autre* dont elle n'aurait pas eu connaissance sans appel. La diversité est donc recherchée dans le caractère composite de l'offre alliant prestations d'entreprise (ex : médiation pour le compte d'EDF) et prestations pour le compte d'organismes publics.

Pour les MSP la diversité de l'offre peut être considérée d'une part à l'image de ces permanences, selon que la structure fonctionne sur un mode exclusivement complémentaire ou selon le degré d'implication des agents (voir plus loin). D'autre part, et – *c'est ce qui importe ici* – la diversité est recherchée par l'annexion d'une MSP au fonctionnement d'un dispositif de participation de type Maison ou Conseil de quartier. Dans ce cas, l'offre se retrouve ajustée et/ou complétée par les requêtes d'habitants.

La diversité de l'offre est ainsi théoriquement recherchée à deux niveaux distincts. Dans le champ des PIMMS, il importe davantage de travailler une offre composite entre service marchand et non marchand. Dans le champ des MSP c'est l'offre annexée à la participation des acteurs qui est étudiée.

La lisibilité de l'offre.

La lisibilité rejoint les notions de « label », « de terme générique » ou de « dénominateur commun » dans le champ des dispositifs. En évacuant le débat sur la « lisibilité » même des structures, qui dans chacun des cas fait appel à des outils plus ou moins normés et distincts (cf. partie B), on peut constater des divergences dans l'expression même de l'offre. Ces divergences jouent d'une part sur le mode de délivrance du service et d'autre part sur l'équivalence de l'offre entre dispositif appartenant *théoriquement* à la même « famille ».

On remarque que l'offre de service est quasi-intégralement internalisée dans le cas des PIMMS alors que les Maisons de services publics affichent une offre mixte, dont une partie est proposée par la structure même et l'autre partie est fournie par les partenaires de la structure. Autrement dit, il est logiquement plus commode de rendre l'offre intelligible dans la mesure où elle ne dépend pas d'une prestation extérieure qui plus est, est parfois confuse pour l'utilisateur comme l'exprime un Directeur de quartier, « La place des habitants on la retrouve dans les deux. Ce qui fait que du point de vue des habitants les choses sont souvent un peu

confondues...Alors, il y a des aspects qui sont euh...notamment sur la question de la coopération entre les services, il y a des aspects qui sont assez confondus entre l'espace SP et la DQ on va dire »⁵². Cette confusion est par ailleurs confirmée par un simple exercice de quantification approximative⁵³ des structures d'un même ensemble ayant une offre de services comparables. La lisibilité globale de l'offre dans le cadre des PIMMS est manifestement plus élevée.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées. La première tient au caractère générique de la notion de MSP qui, exceptés les principes et valeurs de la Charte, ne répond pas à un schéma type. Le vice président de l'APEM-SP dira que pour saisir les logiques des MSP, « *il faut mentalement se détacher d'une appellation* ». La deuxième raison tient au caractère expérimental de ces équipements, qui malgré leur profusion n'ont jamais été clairement reconnus comme des structures formelles et encadrées. C'est qui fera dire que « *l'expérimentation constitue un moyen de légitimation provisoire de l'action publique : en se prolongeant, elle risque de se transformer en politique symbolique fondée sur une rhétorique sociale à imputation négative* »⁵⁴. Une troisième raison provient de la construction des réseaux. L'Union des PIMMS est à ce titre fortement impliquée dans les processus de labellisation et de construction des PIMMS en étant propriétaire du label et cosignataire d'un contrat de franchise sociale⁵⁵. Enfin, la dernière raison qui nous intéresse particulièrement ici, semble découler de facteurs qui entourent l'offre de service qu'on dénomme : les conditions de l'offre. Pour les deux types de structures ces conditions semblent complexifier l'organisation, qui à terme semble profiter à la « formule » PIMMS.

2. Conditions de l'offre.

L'offre de service au sein des deux dispositifs est incontestablement conditionnée par des facteurs exogènes.

Les deux « formes » de structures font de leur « adaptation de l'offre à la demande locale » leur principal cheval de bataille. Pourtant, si la « norme rénovatrice » et le discours contemporain⁵⁶ sur la « qualité des services publics » conduisent à répéter l'importance d'une courbe qualitative entre l'offre et la demande au profit d'un usager/client satisfait, elle tend également à occulter les modalités de l'offre. Deux choses au moins sont nécessaires à la construction d'une offre, un « support – interlocuteur » porteur de l'offre et un public

⁵² Entretiens X, p.45

⁵³ L'approximation tient aux possibles défauts d'information compte tenu d'une polyvalence peu déchiffrable.

⁵⁴ LEROY (M), L'enjeu de la polyvalence dans les services publics pour le lien social, in DECRETON (S.) (dir.), *Service Public et lien social*, Paris, l'Harmattan, 1999, p.329.

⁵⁵ Contrat fixant les droits et obligations réciproques de l'Union des PIMMS et les PIMMS.

⁵⁶ Rapport officiel, Commission « *qualité des services publics* », *op. cit.*

« porteur d'une demande ». Or sur ces deux aspects, les deux formes de structures répondent différemment.

Sur l'aspect « support », l'offre reste fortement dépendante des « stratégies globales des structures partenaires ». Une tendance régulièrement rappelée, comme l'explique clairement un Directeur de MSP, est « qu'aujourd'hui il faut aussi trouver les arguments que les partenaires soient prêts à entendre, aujourd'hui ils entendent surtout des arguments économiques. Disons que les arguments sociaux ils les entendent mais c'est plus décisionnel quoi. » Dans le cas des MSP avec une organisation de permanences – donc intégrant une offre externe –, l'existence et la durabilité de l'offre dépend de volontés externes incontrôlées par la structure. C'est d'autant plus observé que les MSP souffrent généralement d'une fuite de ces partenaires qui refusent de recourir au conventionnement⁵⁷ « A partir de 95, il y a une baisse sensible des partenaires, avec un gros partenaire qui déserte en 95, la CAF Prestation, pourtant qui fonctionnait très très bien. C'était plusieurs milliers de personnes à l'année. On faisait la queue ici, enfin il y avait, bon je n'ai pas connu mais ça a marqué vraiment les esprits. Un jour la CAF, un été, a commencé à arrêter. Les arguments dans la lettre : pas des bonnes conditions de travail pour être vraiment efficace, pas d'informatique, enfin de faux arguments quoi. » L'offre des PIMMS ne souffre pas de la même façon de ces aléas dans la mesure où les partenaires sont liés pour une durée déterminée. On entre dans ce que Jean-Pierre Gaudin⁵⁸ appelle les « registres de sens [...] au sein des conventions de politiques publiques ». Si l'auteur évoque d'une part « l'efficacité pratique de l'engagement » et d'autre part « la charge symbolique du contrat », on aurait – dans notre cas – une offre généralement non conventionnée des MSP qui permet une sortie « silencieuse ».

Sur l'aspect « demande », partant de l'hypothèse qu'une partie des personnes cibles de l'action de proximité de ces dispositifs, sont plus ou moins dépossédés de leur capacité d'expression pour diverses raisons, on peut considérer que l'expression de la demande sociale est de leur ressort agissant comme des « intermédiaires ». Comme le constate un Directeur de PIMMS, évoquant la relation avec le public « les gens sont en capacité de comprendre les choses de manière abstraite et limitée, non de mettre en œuvre leur éligibilité pratique »⁵⁹. Si la question de la nature de la demande et de l'interaction au guichet nécessite une étude complète, on retiendra – dans notre cas – que les PIMMS et les MSP développent des procédés personnalisés pour « faire émerger la demande ».

⁵⁷ La DIRE constate par ailleurs dans son compte rendu d'enquête *op.cit.* que « la création de ces structures [Maisons de services publics] a jusqu'à présent semblé relever plus d'une logique traditionnelle d'offre que d'une logique de réponse à une demande » Elle s'appuie sur deux remarques : « 79% des structures ont été mises en place sans étude préalable » et « dans le cas contraire, les promoteurs ont souvent recensé les disponibilités des partenaires plus que les besoins de la population locale ».

⁵⁸ GAUDIN (J.P.), Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques, in GODARD (F.) (coord.), *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, Paris, 1997, p 105

⁵⁹ Entretien X, p 9

Trois exemples nous semblent les plus significatifs :

1/Travail de « débrouille » par les agents dans une MSP : une relation avec l'utilisateur dans le cadre d'une démarche somme toute classique de dossiers d'état civil conduit l'agent à identifier de façon informelle les besoins de la population du quartier d'implantation.

2/Médiation sortante par les agents du PIMMS : sur requête d'un partenaire (Entreprise publique), les agents médiateurs PIMMS se déplacent sur le lieu de domiciliation d'un usager jusque là invisible pour actionner une médiation (sociale).

3/Conjonction d'information d'une MSP avec un dispositif de participation : le travail de concert entre les deux dispositifs permet de fédérer et organiser des besoins jusque là isolés. Les informations apportées dans le cadre de l'offre de participation peuvent moduler l'offre proposée par la MSP.

Ces trois exemples ont en commun une forme « proactive », activant une relation précédemment « *vide* » voire « *abandonnée* », ainsi qu'un support informationnel extérieur, qu'il s'agisse de l'état civil, des bases de données des Entreprises publiques, ou des fiches de doléances dans le cadre d'un dispositif de participation. Là où ils divergent, c'est dans l'appréhension du public visé. On comprend dès lors pourquoi il est difficile de commenter précisément une offre qui « *presque* » par nature se définit au gré des pratiques, sauf à la décrire sous une nomenclature englobant : offre d'information/d'orientation/de soutien.

D'autres « conditionnalités » à l'offre pourraient être révélées comme le degré de compétence et de formation des agents ou plus simplement les apports financiers nécessaires à un bon fonctionnement, mais elles tiennent davantage à la capacité de l'offre⁶⁰. Restant à une échelle *macro* on complètera l'analyse par les propriétés de l'offre.

3. Propriétés de l'offre⁶¹.

Si divers dispositifs de proximité relèvent directement d'une politique de territorialisation des services dans certaines municipalités, ils s'accompagnent particulièrement d'une volonté de polyvalence. Point de départ des MSP, perpétué par les

⁶⁰ Deux éléments récurrents apparaissent lorsque l'avenir des MSP est abordé. Il s'agit de la formation des agents d'accueil souvent lacunaire, voire absente ainsi que la question de la pérennité des structures en mal de reconnaissance et de financement.

⁶¹ Si il était tout à fait imaginable de considérer la proximité comme une propriété de l'offre, on a préféré lui donner un statut plus général de modalité d'action. C'est pourquoi, la proximité sera traité en troisième et dernière partie.

PIMMS, le recours à la polyvalence en dehors de ces enjeux juridiques multiples⁶² donne à l'offre de services un caractère théoriquement *non restrictif*. Les acteurs expliquent presque unanimement la polyvalence au travers de l'idée d'une démarche systématique vers la satisfaction de la demande : « Quelqu'un qui vient ici est persuadé qu'il aura une réponse à tout ce qu'il souhaite, parce qu'on s'est organisé comme ça. »⁶³. Mais cela n'empêche pas de devoir clairement distinguer la polyvalence de la structure de la polyvalence de l'agent. Même si l'une et l'autre ne sont pas exclusives, elles façonnent l'offre de services dans la mesure où la polyvalence pose la question de la mise en œuvre de l'offre. Si fondamentalement, les structures de proximité interrogent l'offre de proximité comme réplique au principe de subsidiarité compris dans sa définition communautaire⁶⁴, on fera apparaître dans un premier temps, les lignes de tensions entre deux propriétés distinctes de l'offre (hors champ subsidiaire). On peut retenir au moins deux variables : l'offre au sein des structures de proximité peut être directe ou indirecte, marchande ou non marchande.

Une production de l'offre directe ou indirecte.

Sans aborder – ici – la question des « *interactions au guichet* », il apparaît clairement une différence entre la production directe de l'offre (*via* par exemple la délivrance directe de titres par la structure) et un rôle plus « indirect » d'intermédiation entre les services publics et la population (*via* par exemple l'offre d'orientation). Les pratiques en œuvre dans les structures, dont trois exemples sont décrits, questionnent le caractère substitutif ou non de l'offre.

- **Offre municipale déconcentrée :** La tendance des municipalités à déconcentrer leur activité d'état civil, donne aux structures de proximité (MSP) une fonction de délivrance directe de titres. Dans un équipement il s'agissait même de l'objectif principal : « Au tout début c'était de se dire, la ville disait : vous allez avoir des produits d'état civil, parce que c'était un produit que les personnes consommaient beaucoup. Parce que les services centraux étaient vraiment

⁶² Marc Leroy par une approche juridique prévient notamment des risques à créer une fonction publique à deux vitesses (gestion des agents).

⁶³ Entretien X, p53

⁶⁴ Article 5-2 du Traité de Maastricht, « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » (repris par le traité de Lisbonne.)

engorgés. »⁶⁵ C'est dans ce sens qu'il est parfois difficile de distinguer réellement une MSP d'une Mairie annexe.

- **Offre itinérante :** Une offre « directe » de prestations variées par des agents détachés de leur organisme dans le cadre de permanences dans les structures. Qu'il s'agisse de la CAF qui parle de « *permanences itinérantes* »⁶⁶, de la CPAM, de la mission locale, etc., leur offre de service reste identique qu'elle soit déconcentrée ou non.

- **Offre en réseau :** Une offre indirecte ou en « réseau » consistant à développer des partenariats plus ou moins formalisés à qui on transmet une demande activée par la structure d'intermédiation. Une directrice l'explique au travers d'actions de santé : « Pareil en matière de santé, on n'a pas forcément des choses, parce qu'on participe à un réseau de la santé que la notre action à nous dans nos petits locaux, effectivement il y a une action de santé sur la ville organisée chaque année. Nous ce qu'on peut faire, (on n'a pas la place), on va mettre toute la documentation gratuite. »⁶⁷ Ces structures doivent fonctionner comme des « relais », des « étapes intermédiaires » éclairant et appuyant l'utilisateur dans ses démarches.

La propriété dite « directe » ou « indirecte » de l'offre est cependant trop rigide dans la mesure où l'on peut considérer comme prestation de service directe l'offre d'information et réciproquement considérer comme indirecte l'offre de prestation marchande, par exemple dans le cadre d'un service de vente de titre de transport « pour le compte » d'un partenaire. On sent bien la difficulté à saisir de façon précise le type d'offre en présence.

La distinction entre une offre substitutive ou complémentaire peut faciliter dans un sens la caractérisation. Si l'on admet qu'est substitutive l'offre fournie par délégation et qu'est complémentaire l'offre pourvue par compétence strictement interne, la distinction au sein des structures semble prendre du sens et fidèle aux arguments dominant le champ des structures de proximité : « Comment coordonner l'action d'une multitude d'acteurs dans le champ restreint des quartiers sans pour autant se substituer ? »

En effet, la structure peut être « mandatée » ou plus simplement se substituer à l'institution normalement compétente pour mettre en œuvre de façon autonome l'offre. Si ces propriétés de l'offre paraissent accentuer la distinction entre MSP, (qui selon leur Charte des MSP, sont enclines à davantage privilégier une offre directe), et les PIMMS (qui proposent par leurs capacités interne une offre davantage indirecte), les frontières se brouillent une fois abordé le fonctionnement concret. Certaines MSP tendent à se « substituer », notamment

⁶⁵ Entretien X, p60

⁶⁶ Entretien X, p2, Les permanences se distinguent des antennes selon le nombre d'heure presté. Plus il est important, plus on entre dans le cadre d'une antenne.

⁶⁷ Entretien X, p 63

lorsqu'elles découlent du projet des Plates-formes de services publics, alors que certains PIMMS affichent clairement une volonté de complémentarité, notamment dans le cas d'une labellisation PIMMS postérieure à la création initiale de la structure. Cependant, en gardant un regard global, les PIMMS ont généralement opté pour une offre plus internalisée, ce qui ne les empêche pas de construire un réseau extérieur, et inversement, la formule des MSP est communément un « regroupement de services publics » pour reprendre les termes de la loi. Cela ne leur interdit pas de parfois se substituer à une institution normalement compétente. Un acteur s'appuie sur ce critère pour à la fois définir ce qu'est un PIMMS et révéler que les MSP y compris peuvent tendre vers ce « modèle » : « On a les structures de Sarcelles dans le CA [de l'APEM-SP], je suis allé les voir et c'est pas du tout comme nous [Espace SP Saint Denis]. C'est quasiment du PIMM'S eux, sauf qu'elles n'ont pas le financement, donc ça c'est pire. Mais c'est à dire qu'elles ont deux partenariats, et le reste du temps, elles se substituent complètement aux services quoi. Elles ont tissé un réseau autour d'elles, et donc, ont une connaissance pointue de toutes les administrations, des dispositifs. Donc c'est elles qui règlent les problèmes des gens quoi. Ça ressemble étrangement à du PIMM'S. Dans le service qu'elles rendent c'est la même chose. »⁶⁸

Une offre marchande ou non marchande.

Le deuxième point de distinction est lié à la nature marchande ou non de l'offre. Si aucun des deux dispositifs n'affiche de « vocation marchande », certains services n'en restent pas moins destinés à la consommation. Ce critère qui sépare généralement les MSP et les PIMMS, se retrouve cependant nuancé dans la mesure où notre échantillon présente deux MSP⁶⁹ développant une offre marchande, dont une qui a plus de 70% de son activité pour La Poste (Point Multi service de Saint Fons). Aussi, s'agit-il de raisonner en terme de finalité de l'offre marchande. Envisagée à partir d'un service de base (défini comme le besoin principal que le service vient satisfaire) et /ou comme service périphérique (compris comme le besoin qui vient à l'occasion de l'usage du service de base), l'offre marchande dans le cadre des deux structures ne revêt pas les mêmes attentes. L'acte marchand peut être un « produit d'appel » dans une version PIMMS, ou l'occasion d'accéder à des tarifs préférentiels comme offre complémentaire à un conseil en terme de mobilité (permanence RATP dans une MSP).

Cette offre marchande nous intéresse tout particulièrement, dans la mesure où elle pose la question centrale de la figure du consommateur dans la distinction des MSP et des PIMMS. Avant d'aborder cette question, il est utile de revenir sur les deux formes de

⁶⁸ Entretien X, p41

⁶⁹ Il est en outre à noter que deux autres MSP de l'échantillon avaient dans le passé également comme partenaire des Entreprises publiques. Il s'agit de la RATP pour la MSP de Saint Denis et de La Poste pour la MSP de Saint Fons.

supports physiques proposés à l'analyse et plus précisément de repartir de l'encadrement de l'offre afin de proposer deux modèles explicatifs des structures de proximité.

II. UNE DUALISATION DES STRUCTURES DE PROXIMITÉ

Alors qu'il est donné aux services publics la faculté d'éviter la formation d'une société duale⁷⁰, on lui impose également de s'adapter aux formes de la société. Considérée par certains auteurs comme un « diagnostic misérabiliste », la thématique de l'adaptation des services publics aux habitants des « quartiers difficiles » participe à l'entreprise de redéfinition du service public et tend à sa dualisation.⁷¹ Après avoir constaté une offre de services distincts au sein des MSP et PIMMS, on peut achever l'analyse en décrivant brièvement les modes de gestion et les relations aux usagers, pour finalement, schématiser une confrontation entre deux modèles.

A. Modes de gestion et relations aux usagers.

En insistant sur les modes de gestion en œuvre, l'analyse du champ des structures de proximité interroge les écarts de pratiques. Écarts entre l'élaboration du projet et sa mise en œuvre, écarts entre les attentes des élus et des gestionnaires, ou encore divergences de cultures, le champ des MSP et PIMMS propose des congruences différenciées. Partageant le constat récurrent d'un « *empilement et d'une sédimentation* » comme mode d'action privilégié dans les politiques publiques plus que d'un « *redéploiement* »⁷², il s'agit d'apprécier dans notre terrain la propension des dispositifs à guider leur offre de service. Parce que cette « capacité de mobilisation » conduit les structures à établir une relation particulière avec les usagers, il est nécessaire de prendre en compte cet encadrement de l'offre.

⁷⁰ CHEVALLIER (J.) *Le Service Public*, PUF (Que sais-je ?), 3^e éd, 1994. CHEVALLIER (J.), Quelle légitimité pour le service public : vers une nouvelle démocratie participative, *Information sociale* N°109, 2003.

⁷¹ SIBLOT (Y.), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » : Diagnostic misérabiliste et réformes libérales, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4, 159, p70-87.

⁷² SINE (A.), Politique ou management public : Le temps de la politique et le temps de la gestion publique », in *Revue Politique et management public*, vol 23, N°3, septembre 2005, p 23.

1. Deux modèles de gestion dominant pour une distinction.

L'offre de service est avant tout encadrée par des modes de gestion différenciées au sein des deux formes de dispositifs. Les modes de gestion, compris comme l'organisation et le pilotage général de la structure, semblent répondre essentiellement à deux modèles⁷³. Par définition un modèle est une construction et ne prend pas en considération toutes les variables. Aussi, part-on du principe d'un modèle « pur »⁷⁴ comme idéal-type des PIMMS et des MSP.

Un modèle de gestion autonome.

Le premier modèle peut se nommer la « gestion autonome ». Il est caractérisé généralement comme une structure de projet qui intègre dans sa pratique des actions de développement pour ses partenaires en direction du public, et ce sous la direction d'un directeur ou responsable de structure. On retrouve globalement dans ce modèle l'ensemble des PIMMS à l'exception de certaines structures qui recouvrent l'activité d'associations annexes (c'est par exemple le cas du PIMMS de Caen qui affiche avant tout le rôle de l'association « Unir la ville » comme structure de médiation sociale annexée à l'activité PIMMS). Qualifier « d'autonome » la gestion d'un PIMMS provient pour l'essentiel du cumul de différents critères. Les PIMMS ont un statut juridique d'associations liées par un « contrat de franchise sociale » avec la tête de Réseau de l'Union des PIMMS. Si des obligations réciproques sont dictées, la structure PIMMS a une gestion autonome dans la mesure où le pouvoir décisionnel appartient au Directeur du PIMMS, à la limite près que chaque PIMMS est également sous l'autorité d'un Président de PIMMS originaire d'une entreprise partenaire.⁷⁵ En outre, si des actions partenariales se construisent avec le PIMMS, il s'agit d'une construction extérieure à la structure : les PIMMS ne fonctionnent pas par permanences. C'est sans aucun doute ce dernier élément qui tend à définir *a contrario* le mode de gestion des MSP comme davantage « mixte ».

⁷³ Un troisième modèle : « la gestion spécifique de chaque organisme d'appartenance » est également présent (uniquement au sein des MSP) mais de façon plus marginale.

⁷⁴ Terme lui-même emprunté par un Directeur constatant l'impossibilité de définir catégoriquement une Maison de services publics, Entretiens X, p 44.

⁷⁵ Plusieurs Directeurs questionnés s'accorde cependant à dire qu'il s'agit pour ces Président davantage de remplir un rôle symbolique qu'opérationnel : « Ils sont dans le bureau et les CA, mais je ne le vois quasiment jamais. »⁷⁵, « C'est plus de l'affichage politique que du fonctionnement »⁷⁵. Si ce constat importera dans la suite de l'analyse et – notamment dans le chapitre consacré à la montée en puissance de la gestion urbaine des entreprises publiques –, on retient pour l'essentiel que la gestion générale de la structure repose sur le Directeur.

Un modèle de gestion mixte.

La gestion mixte des MSP comme deuxième modèle de gestion repose sur le principe d'une organisation générale de la structure par un directeur de l'équipement parallèlement à une gestion spécifique des permanences par leur organisme d'appartenance. On aurait un pilotage à deux niveaux de la structure qui recherche *in fine* une cohésion au travers du Directeur dans son rôle de « coordinateur » et des agents détachés d'organismes variés (dans notre échantillon : CAF, CPAM, CRAM, associations, juristes, psychologues, missions locales...) toujours « sous tutelle » de ces dits organismes. Or, à titre d'exemple, une évaluation de l'Espace service public de Saint Denis révèle les difficultés à fédérer l'ensemble des partenaires – *cette fois* – présents dans la structure autour d'un projet commun : « Le point noir pour moi c'est sur les actions collectives : Tous te disent que oui c'est très important mais ils n'ont pas le temps. Ça devient de plus en plus difficile de les solliciter sur des actions, de participer à des rencontres, projets... On essaye de susciter ces actions collectives, on dit qu'on « forme une équipe », on n'appartient pas aux mêmes directions, mais je n'ai pas de pouvoir hiérarchique sur X ou Y. »⁷⁶. La forme pour l'essentiel municipale des MSP (dans notre échantillon, une seule est associative)⁷⁷, révèle à ce titre les difficultés à conduire un management à deux niveaux entre priorité (politique) municipale et enjeux extérieurs des partenaires.

Alors que la traduction de ces deux modèles en termes d'offre de services est incontestablement régulée par la solidité du pilotage de la structure, elle rappelle symboliquement les difficultés qui poussent à décroquer les cultures institutionnelles. Sans aller jusqu'à dire que l'offre au sein de ces structures dépend du seul facteur managérial, il apparaît clairement que le pilotage est facilité lorsque l'activité est internalisée. Ce qui *nous* rappelle – à *nouveau* – l'importance de penser l'offre en termes de modalités de mise en œuvre. Comme éléments essentiels de la distinction « gestion autonome » et « gestion mixte » respectivement en œuvre dans les PIMMS et MSP, les modalités qui précèdent l'offre dans les deux modèles impactent la relation aux usagers. Sans entrer plus dans le détail des variables au sein même de chaque modèle⁷⁸, la modalité essentielle repose sur la conjonction d'intérêts croisés entre structure de proximité et partenaire de ladite structure. Autrement dit, c'est la capacité de la structure à rendre effective la conjonction des intérêts qui impacte la relation aux usagers.

⁷⁶ Entretien X, p36

⁷⁷ Il s'agit de la MEEN, qui en plus ne se reconnaît pas dans le dispositif des MSP.

⁷⁸ Variables qu'on a pu déterminer dans le cadre du stage reprenant notamment le label (avec/sans), la vocation (généraliste/thématique), l'accueil (classique, polyvalent) qui affinent l'analyse mais compliquent selon nous inutilement le travail de caractérisation des deux formes de dispositif.

2. La relation aux usagers

Questionner la relation aux usagers dans le cadre d'un travail de caractérisation des deux formes de structure implique de préciser, d'une part, les destinataires de l'offre et, d'autre part, leur place dans la construction de l'offre.

Les destinataires de l'offre

Sur le premier point, après avoir constaté des conditions et modalités de l'offre variées, il est nécessaire de reprendre les cibles de chacun des dispositifs. Autrement dit, peut-on à partir des MSP et PIMMS constater des cibles différenciées de l'action ?

Chacune des structures insistent sur « l'accueil de tout public ». Or, deux causes au moins viennent nuancer cette généralisation. La première est basée sur le principe de la « mixité sociale ». Mixité, non seulement dans la captation d'un public de statut socioprofessionnel hétérogène, mais également dans les tranches d'âge et de sexe. Ce principe pose évidemment la question de « comment canaliser cette mixité ? ». La seconde, mise en parallèle avec l'organisation de la structure en termes d'offres et de gestion, souligne la nature de la relation plus ou moins contraignante pour construire une connaissance des publics.

Les PIMMS développent et expliquent la présence d'une offre marchande ou d'une offre de service Internet dans leur capacité à capter un public plus large. Un directeur nous dira que ces services attirent « le prof de fac au gamin de 12 ans ». ⁷⁹ La raison principale pour diversifier les cibles est l'évitement d'un processus de stigmatisation. Plusieurs acteurs dans le champ des PIMMS expliquent qu'il s'agit là d'une plus value conséquente dans la mesure où certains dispositifs implantés dans leurs quartiers souffrent d'un étiquetage redoublé ne touchant qu'une faible partie de la population – et donc des besoins –. Les PIMMS dans la définition de leur projet accordent ainsi un point d'honneur à être en contact avec une population mixte en maintenant un principe de neutralité au sens de « non substitutive à l'action sociale ».

En rapport, maintenant, avec son mode de gestion autonome, le PIMMS a une connaissance d'une situation individuelle problématique par le biais d'un flux unique interne en direction de l'agent médiateur. Parce que la relation est en face à face avec l'agent, ce qui ne l'empêche toutefois pas de faire appel dans certains cas à un partenaire extérieur, la structure profite d'une mémorisation *a priori* facilitée.

⁷⁹ Entretien X, p58

Le mode de gestion « mixte » en œuvre dans le modèle type des MSP, semble davantage contraignant dans une recherche de mixité sociale. L'exemple de l'espace de Saint Denis est très révélateur : « Une question qui se pose c'est la stigmatisation du lieu : « Espace service public = bureau des pauvres ». Pour un usager classique du quartier, tout le monde dans l'espace SP est assistante sociale. Dans les têtes c'est déjà formaté au-delà même de la structure. » D'après ce même acteur, la diversification de son public passe par « plus communiquer, de façon peut être plus ciblée. On a les outils mais on devrait les utiliser un peu mieux » et « ensuite attirer d'autres populations par des activités qu'on y mène. Faire venir des expositions ici pour essayer de brasser un peu plus... »⁸⁰ Le public capté par la structure est donc fonction des domaines de compétences des partenaires et de leur volonté à capter un public large. Sur ce deuxième aspect, le même directeur évoque le « politique de l'espace » : « Aux extrémités on ne touche pas. Les services qu'on a ne les touchent pas directement. Je pense que ça a été toujours un peu la politique de l'espace : se méfier du public jeune.⁸¹ ». De plus, l'offre de service peu lisible dans les MSP (peu d'offres > 50%) du fait – notamment – de vocations plus thématiques, conséquence d'un partenariat à géométrie variable, ne propose pas nécessairement une lecture globale d'une situation individuelle. Avoir une connaissance globale de l'individu supposerait des flux d'informations constants entre partenaires variés. Or il apparaît clairement au cours des entretiens que la proximité d'agents détachés de différentes institutions n'induit pas automatiquement un partage.

Ces brefs rapports entre mise en œuvre d'une offre de services et captation ainsi que connaissance d'un public plus ou moins large permettent d'approfondir la question de la nature de la relation aux usagers.

En nous restreignant à cette étape de caractérisation, il semble que les MSP envisagent la relation aux usagers dans un sens plus administratif, alors que les PIMMS cultivent peut être plus les rôles annexes à l'usager standard de l'administration. Si les figures de l'usager de l'action de proximité font l'objet de la seconde partie, il est important déjà d'indiquer dans quelle mesure l'usager tient une place dans l'offre de service et si tel est le cas, quelle est sa place ?

⁸⁰ Entretien X, p36

⁸¹ Entretien X, p37

La construction de l'offre.

Si l'idéal actuel dans la conception des structures de proximité réside assurément sur le terrain d'une construction conjointe de l'offre et de la demande, cela sous-entendrait la prise en compte des besoins des usagers et des conditions dans lesquelles ils souhaitent que la prestation leur soit rendue. En référence à la notion en vogue d'*empowerment collectif*, il s'agirait pour la structure d'inciter un processus de changement dans les relations de pouvoir entre individus et les institutions. Défini de telle manière, cet *empowerment collectif* permettrait « à des personnes relativement démunies d'acquérir ou de récupérer un pouvoir afin d'améliorer leurs conditions de vie »⁸²

Or, comme on l'a constaté dans les développements consacrés aux modalités et propriétés de l'offre au sein des deux formes de dispositif, l'expression de cette construction conjointe présente des différences.

Si certaines MSP (idéal-type au sens de l'APEM-SP : c'est à dire jointes à l'activité d'un dispositif de participation et donc par ailleurs conçues comme des équipements municipaux), mettent éventuellement en place un processus décisionnel se rapprochant de la démocratie participative, les demandes des publics ne se croisent pas nécessairement. Ce processus en œuvre par exemple dans les MSP de Saint Denis et de Villeurbanne témoigne à ce titre d'un difficile couplage entre fonction décisionnelle de l'utilisateur (comme acteur de l'offre) et fonction personnelle de l'utilisateur (comme demandeur de services particuliers).

Sur Saint Denis, le double « usage » semble complexifié par une réceptivité non contrôlée de la fonction décisionnelle selon le type de requête : « Sur les questions qui vont remettre en cause la nature d'une prestation effectuée par la ville et parfois son type d'organisation ; par exemple une demande sur la garde des enfants; du coup là on est dans un autre cas de figure où l'institution a du mal à répondre, enfin, compte tenu de son mode d'organisation. »⁸³

Sur Villeurbanne, le couplage n'est finalement concrétisé que par l'intermédiaire de différents niveaux hiérarchiques même si elle permet à la MSP d'être sans aucun doute plus réactive à des problématiques locales : « Les MSP et nous on a un rôle un peu de... euh les MSP et les conseils de quartier, ont un peu un rôle de... comment dire... de recenser un peu toutes les demandes des habitants qu'on traite avec des fiches de liaison. Et nous après on les dispatche dans les différents services. »⁸⁴

Si ces situations sont peu fréquentes dans le champ des MSP (dans notre échantillon, seulement trois MSP joignent à leur activité ce qu'on a appelé une « offre de participation »),

⁸² ROCHEFORT (M), Pour une approche typologique des services de proximité, *Nouvelle pratique sociale*, vol 17, n°1, 2004, p116

⁸³ Entretien X, p49

⁸⁴ Entretien X, p5

la possibilité d'une structure « décisionnelle » participative est cependant recherchée, ce qui semble absent dans le cas des PIMMS

Dans le champ des PIMMS, la question se pose dans des termes différents dans la mesure où une de leurs « originalités » réside dans la présence de services marchands résultant de leur logique de partenariat public/privé. Elle permet cependant des rapprochements. La présence de services marchands, ou de services pour le compte d'entreprises publiques (dans le cas de médiations), définis par les producteurs, laisse incontestablement le consommateur à un état « passif » dans la relation. Aussi, leurs plus-values et également distinctions avec les MSP tiennent donc pour l'essentiel au couplage de l'acte de consommation annexé à d'autres services non marchands. On l'a vu, dans le cadre d'une médiation sortante pour le compte d'une entreprise, c'est l'acte de consommation qui rend visible une demande et qui permet de prolonger et d'approfondir la relation.

B. Des dispositifs entre concept et produit

Même si notre objectif n'est pas une mesure de la performance des activités des deux types de modèles, il n'en reste pas moins qu'une distinction entre dispositif « conceptuel » et dispositif « productif » n'échappe que difficilement à des enjeux relatifs à l'évaluation. Quand bien même cette problématique puisse être au cœur de la montée en puissance du modèle PIMMS dans le champ des structures de proximité, on se penchera davantage sur la mobilisation de normes d'actions comme critères permettant de qualifier l'un et l'autre des dispositifs de « concept » et de « produit ». En dehors de certaines raisons déjà évoquées pour justifier du champ complexe des MSP (caractère fédérateur, définition obscure...), il semble que les simples questions d'outils d'organisation puissent potentiellement faire passer une structure de l'état de concept à l'état de produit.

1. Les MSP : des concepts

Les MSP sont incontestablement des concepts dans la mesure où « elles » isolent au sein de la réalité complexe de la gestion des quartiers « un ensemble de caractères et de volontés communes ». On aurait schématiquement un ensemble de problèmes à surmonter dans les mutations du phénomène urbain dont les MSP tentent de *synthétiser* une alternative en proposant des axes de réflexion. Plusieurs indices témoignent de cette représentation.

Le premier indice est d'ordre technique. Les MSP semblent n'avoir comme support méthodologique qu'une Charte déclarative de grands principes, qui plus est, non partagée par l'ensemble des « éventuelles » MSP⁸⁵ qui pour certaines relèvent directement d'autres textes, davantage opérationnels.⁸⁶

Un deuxième indice est l'absence de système d'informations sur les publics accueillis au sein des MSP⁸⁷. Les logiques organisationnelles développées dans ces structures ne permettent pas facilement l'appropriation d'une logique de mesure.

⁸⁵ Eventuelles, parce que à regarder la définition législative ainsi que les volontés de différents membres du réseau de l'APEM-SP, les MSP engloberaient aujourd'hui la politique des Maisons de l'emploi (Borloo). Ces dispositifs conçus comme des guichets uniques rassemblant les principaux acteurs des politiques de l'emploi ont été travaillés en dehors du champ des MSP. La reconnaissance d'un dispositif au sein d'un ensemble plus large ne peut se décréter quand bien même des valeurs soient partagées comme nous l'indique la Directrice de la MEEN critiquant l'Etat dans sa volonté d'absorber toute une « ancienne génération de Maisons de l'emploi » : « *Il y a une initiative locale et un chapeau nationale qui voudrait gommer l'existant.* »

⁸⁶ Voir par exemple les cahiers des charges respectifs des Maisons de l'emploi ou des Relais de service public disponible sur le site Internet des Ministères.

⁸⁷ Cette constatation est le fruit d'une enquête sur les MSP dans le cadre de notre stage à l'Observatoire des non recours aux droits et services.

Enfin un troisième indice est composé plus spécifiquement du cadre d'émergence des MSP qui est somme toute « artificiel » dans la mesure où comme le constate un acteur : « *Dans la philosophie de fond, on est en présence d'une injonction contradictoire. D'un côté, l'Etat est en proie avec la décentralisation et est fortement dépendant des fonds locaux, du local. Mais de l'autre côté, en même temps, il veut garder un certain contrôle sur des dispositifs dont il n'a pas l'initiative* »⁸⁸.

La mise à l'agenda d'une « politique publique des MSP »⁸⁹ supporte une définition du problème public à géométrie variable, si bien que les acteurs qui s'en sont saisis ont agencé le cadre d'action de telle façon que les dispositifs apparaissent aujourd'hui éclatés et peu discernables. C'est pourquoi on a, à titre personnel, pensé les MSP sous leur forme conceptuelle.

2. Les PIMMS : des produits

On définira la notion de produit comme l'agglomération de services en tant qu'elle constitue un équipement normé. Nous reprenons à notre compte cette notion évoquée par un Directeur de MSP pour dire des PIMMS : « ...qu'elles ont un produit. Et ça, ça plait beaucoup aujourd'hui (et je le comprends bien, pour en avoir créé). Elles ont un truc carré, qui s'adapte en fonction du territoire et puis pour les élus c'est clair quoi, c'est un peu dans l'ère du temps, c'est carré, il y a des financements, y a une évaluation claire, les partenariats sont là et ce ne sont pas les moindres. »⁹⁰

Cette réflexion aussi simple soit-elle reflète en elle-même le succès de la normativité. Les PIMMS disposent premièrement de supports méthodologiques rigoureux. Pour n'en citer que quelques-uns, le contrat de franchise sociale, l'apport d'ingénierie du réseau, le catalogue de formation des agents ou enfin les tableaux de bord sont des outils aujourd'hui reconnus pour donner aux PIMMS une légitimité fondée sur leurs assurances. Cette tendance est, certes, liée à la présence d'acteurs privés à même d'imposer aux PIMMS des « *bonnes pratiques* »⁹¹ et l'évaluation de leur activité⁹² ; leur système d'information, par ailleurs facilité par leurs logiques organisationnelles, est davantage complet et surtout fédéré pour avoir une vue d'ensemble de l'action des structures à plus grande échelle. Une conséquence est incontestablement leur visibilité dans les différentes sphères politiques dont ils se saisissent

⁸⁸ Entretiens I

⁸⁹ LEROY (M), La politique française des Maisons des services publics, contribution au colloque des 8-9 octobre 2007, Egalité et non discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales, Université de Metz.

⁹⁰ Entretiens X, p 39

⁹¹ L'Union des PIMMS dispose d'un cahier des bonnes pratiques.

⁹² EDF a, à ce titre, construit un outil de gestion en direction des PIMMS. Il s'agit du logiciel Alise qui permet l'encodage et le recoupement de données sur les publics.

par une politique de communication habile. L'attention accrue portée aux quartiers a offert aux acteurs des PIMMS une certaine fenêtre d'opportunité pour « croiser des intérêts » :

ENTREPRISE	COLLECTIVITE
Intérêt commercial : Diffusion de l'offre, Vente	Cohésion sociale : Accès au droit, Aide aux démarches, Tranquillité
Retour d'image : Relation Habitants/clients, Lobbying institutionnel	Services de proximités : Information, Point pratique, Accès aux TIC
Mission de services publics -Citoyenneté : Présence sur le territoire, Adaptation de l'offre	Animation du quartier : Lieu de vie, Réseau d'acteurs
Productivité : Prévention des dysfonctionnements, Recouvrement d'impayés, Mutualisation des moyens.	Développement local : Création du territoire d'emplois, Attractivité
	Immersion professionnelle : Formation, Expérience entrepreneuriale, Accès à l'emploi

Document rédigé à partir d'un support de l'Union des PIMMS.

3. Eléments finaux pour deux modèles

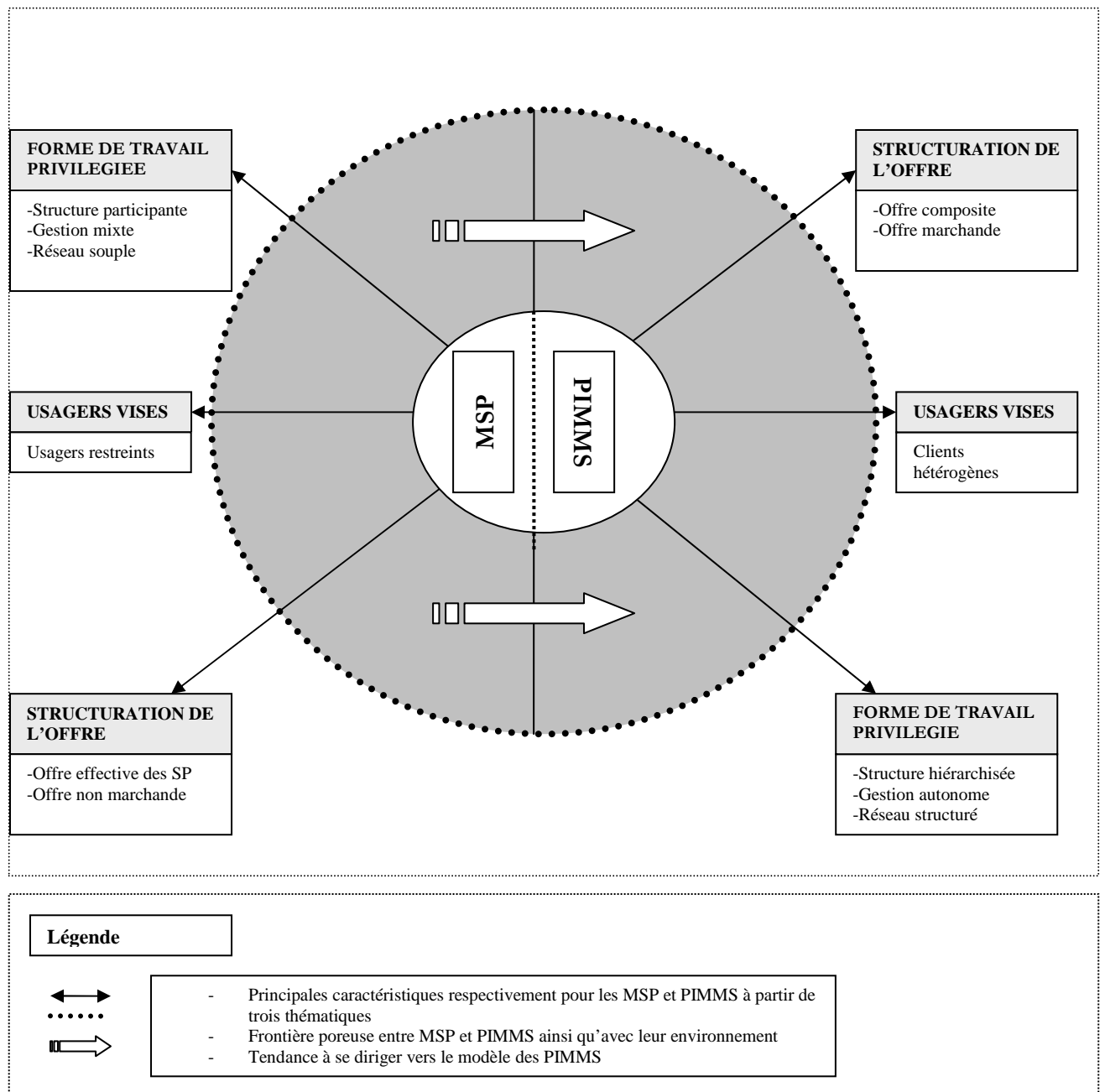
Trois thèmes retiennent particulièrement l'attention dans l'expression d'une dualisation : la structuration de l'offre, les usagers visés et la forme de travail privilégié.

On retient du premier thème précédemment abordé en **(I.B)**, que les deux formes de dispositifs se différencient essentiellement par leur **structuration de l'offre**, à deux niveaux : une offre de services que les MSP souhaitent *théoriquement* exprimer effectivement par les organismes compétents, et une *quasi-impossibilité* pour de multiples raisons (dont le caractère idéologique est une illustration) de proposer une offre marchande. A contrario, les PIMMS proposent une offre de services composite et marchande dans la mesure où d'une part elle est internalisée (donc indépendante des organismes) et d'autre part elle incluse du micro - services de vente et de médiations.

Les cibles de ces offres ou **usagers visés** se « restreignent » donc pour les MSP au public visiteur de la structure, au public concerné par chacune des permanences et aux habitants *lambda* mobilisés dans le cadre des dispositifs de participation. A la différence des MSP, l'offre marchande des PIMMS (sans parler des points d'accès Internet), et leur mobilité dans le cas d'une médiation leur permettent d'avoir un rayon d'action *a priori* plus large.

Enfin, la **forme de travail privilégié** en œuvre dans les MSP semble s'appuyer de préférence sur une gestion mixte cumulant l'activité participative de dispositifs voisins et l'encadrement des actions par un réseau souple. Les PIMMS s'administrent de façon relativement autonome, avec un fonctionnement partiellement hiérarchique au sein des structures, en relation étroite avec un réseau structuré et puissant.

Deux modèles de structures de proximité



De la construction des dispositifs à la configuration d'une offre de services variée, les étapes traversées témoignent d'une distanciation progressive entre deux équipements. Un premier équipement composé des MSP, dont la définition de l'offre reste imprécise ; un deuxième équipement qui joue davantage la carte d'une diversification structurée. Or, si on sait de manière générale la difficulté à déterminer et évaluer les résultats de l'action publique, le phénomène semble d'autant plus remarquable en cas d'imprécision des prestations. Le travail panoramique de la DATAR en 2002 soulevait déjà la question d'une grande hétérogénéité et d'une évaluation absente, mais n'abordait pas (encore) le phénomène d'une dualisation des dispositifs de proximité. L'étape première d'une caractérisation des deux formes de structures par l'examen de l'offre et brièvement de son encadrement, valide une distinction. S'il faut admettre la difficulté de définir précisément les MSP (même par les responsables de structure⁹³), sinon de s'arrêter à leur définition juridique (qui par ailleurs proscrireait bon nombre de dispositifs de ce label), la caractérisation entre les « formes types » semble dégager deux notions : d'un côté un concept, de l'autre un produit.

⁹³ Le flou quant au contenu des MSP est entretenu au-delà des textes et de l'APEM-SP. A la question de savoir « comment vous définiriez une MSP ? », un responsable du service démocratie administrative et MSP a répondu : « Je ne sais pas en terme de définition, mais en terme d'intérêts et d'enjeux, la particularité des MSP, c'est qu'il y a une dynamique qui est créée et cette dynamique, elle est créée par le partage un peu de, pas des compétences, mais en tt cas d'informations, de centres d'intérêts entre les occupants et avec un rôle fort au niveau de l'accueil, puisque c'est au niveau de l'accueil, donc au niveau de la relation à l' usager qu'on peut croiser un petit peu euh voilà. » (Entretien X, p 4)

III. LES USAGES DE L'ACTION DE PROXIMITÉ

Pour supposer un service, trois éléments sont nécessaires, un support physique, un destinataire et ce qui fait le « lien ». L'action de proximité, constitue dans cette trilogie le lien, encore appelé « processus ». L'intérêt de porter une attention sur ses usages naît de ces représentations multiples. Comme construction sociale, la « proximité » n'est aucunement le monopole d'un type d'acteur ni d'une sphère particulière. Les grands opérateurs de services publics, les entreprises strictement marchandes⁹⁴ ou les élus invoquant immanquablement la proximité pour justifier ou caractériser leur action. Pourtant, il va sans dire qu'il ne s'agit pas incontestablement de la même proximité dans l'ensemble des cas.

Avoir pointé du doigt une certaine dualisation des structures de proximité permet de mesurer dans un deuxième temps en quoi, les usages de la proximité recomposent les figures de l'usager. L'intervention des grandes entreprises urbaines qui soutiennent les PIMMS joue un rôle déterminant dans cette recomposition⁹⁵. La proximité recherchée est celle du client⁹⁶, moins que celle de l'habitant ou de l'occupant d'un territoire. Ceci dit, il s'agit de revenir au préalable sur les principales représentations de la proximité par les acteurs ainsi que sur un certain balayage des formes de proximité en présence dans notre échantillon.

A. Représentation et classification des proximités

Plusieurs difficultés initiales ressortent lorsqu'on aborde l'action de proximité. La première tient au fait que la proximité est à tel point ancrée dans un langage courant, qu'elle caractérise spontanément toute structure « locale ». Ce qui nous permet d'ajouter aussitôt que la proximité associe la plupart du temps les échelons territoriaux : est en proximité ce qui est implanté dans un quartier. Pour éviter de faire d'amalgame et d'inscrire notre analyse dans un chemin erroné – il ne s'agit pas d'étudier spécifiquement le quartier par exemple – on développera la proximité d'abord par notre terrain en relevant quelques verbatim pour ensuite dégager trois fonctions premières de l'action de proximité des MSP et PIMMS.

⁹⁴ A titre d'exemple, on a relevé une citation publicitaire de Cap Gemini révélatrice : « Nous croyons aux vertus de la proximité » : « Penser localement, agir globalement »

⁹⁵ On s'appuie sur la thèse développée par Dominique Lorrain.

⁹⁶ La proximité n'a pas toujours une visée aménagiste.

1. Attributs de la proximité

On relève dans nos entretiens de multiples associations à la proximité. De la citation la plus fréquente : réponse à l'éloignement, à la plus inhabituelle : articulation, instrument, infiltration, la notion laisse libre cours à l'imagination comme l'exprime d'ailleurs clairement un acteur, qui à la question du contenu de l'action de proximité répond : « Alors il y a plein de choses, j'en rajouté chaque jour une couche. Ça concerne : les problèmes d'accès, pour toutes les personnes mobiles ou non, la proximité relationnelle des agents médiateurs, un accueil généraliste, une aide à la population. »⁹⁷. S'il est évident que la notion de proximité est aujourd'hui vidée d'une perception précise, elle fédère en elle-même les « qualités » nécessaires à une gestion vivante des quartiers, à l'instar de sa profession dans la Gestion urbaine de proximité.

Pourtant, par essence la proximité ne se définit pas. Sans remettre en question la proximité qui a de tout temps suscité un certain engouement, ni débattre sur de potentielles dérives du *localisme*, on peut se pencher sur quelques notions clés associées à la proximité au cours de nos entretiens, qui vont permettre de mieux cadrer ce qu'on entend par usages.

Eloignement
Distance
Adaptabilité
Accessibilité
Contact privilégié
Confiance
Identification
Interpellation
Réinvention
Fidélité
Relation
Aide directe
Infiltration
Observation
Articulation
Instrument politique
Une philosophie
Manière d'être...

Si cette liste non exhaustive témoigne en elle-même le caractère totalisant de la proximité, en considérant le « terme [comme] flou, l'idéologie molle, trop plastique pour prétendre au statut de variable indépendante de l'action publique menée »⁹⁸, elle permet cependant d'opérer des rapports particuliers.

⁹⁷ Entretien X, p25

⁹⁸ LE BART (C) et LEFEBRE (R) (dir), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p 17

- La proximité renvoie au **relationnel** : les structures expliquent la proximité par la relation aux usagers. Etablir un contact privilégié dans un contexte de confiance renvoie finalement à la capacité de l'action de proximité à refonder le lien social.
- La proximité renvoie à l'**opérationnel** : la réinvention, l'observation, l'interpellation, l'infiltration. Les structures proposent une position stratégique dans la connaissance des publics.
- La proximité renvoie au **symbolisme** : instrument politique, distance, philosophie entretiennent l'idée d'un usage difficilement identifiable dans la mesure où son « contenu » est volontairement évacué.

Alors que la politique a toujours fonctionné sur un jeu de proximité et de distance⁹⁹ – *cela nous rappelle inmanquablement la célèbre citation* : « *Si on gouverne bien de loin, on n'administre bien que de près* » – la question est aujourd'hui plus transversale qu'hier dans la mesure où sa convocation et proclamation est sans limites. N'est-il pas dès lors la force d'un dispositif d'octroyer un contenu à la proximité ? Mais parallèlement n'est-il pas « contre productif » de rechercher à tout prix à donner une existence « fonctionnelle » ? Aussi ancienne soit-elle, la question du « proche » renouvelle sans cesse le débat sur le travail social.¹⁰⁰ Dans cet ouvrage, Marc Breviglieri distingue un « *sens faible de la proximité d'un sens critique* » :

« Dans ces deux premières acceptations, l'idée de proximité travaille dans un sens opposé : d'un côté elle semble capable d'ouvrir des horizons d'un bienfait, de l'autre d'un méfait. En effet, du côté d'une logique de marché, la proximité renvoie à une politique qui tient compte de la particularité des besoins d'usagers devenus des clients. Parallèlement, du côté d'une logique connexionniste, elle trouve un faisceau de sens et de légitimation dans un travail de médiation qui vise à tisser des liens divers et à unifier des réseaux. Dans les deux cas, la proximité reste tenue au niveau d'un moyen permettant d'assurer le traitement local des informations. »¹⁰¹

Si on perçoit la menace de limiter le processus de proximité à la simple spontanéité sociale et/ou à l'initiative individuelle¹⁰² (des agents), il demeure que ce « *traitement local de l'information* » semble se conjuguer avec une articulation des figures de l'usagers offrant l'opportunité de distinguer « **des proximités** », vérifiant selon nous l'hypothèse d'un rôle de consommateur complémentaire à une multitude d'autres rôles.

⁹⁹ LEFEUVRE (M-P.), GERMAIN (A.) et BOURDIN (A.) (dir.), *La proximité, Construction politique et expérience sociale*, Paris, l'Harmattan, 2005, p 13

¹⁰⁰ ION (J), (dir.), *Le travail social en débat*, La découverte, 2005.

¹⁰¹ BREVIGLIERI (M.), Bienfaits et méfaits de la proximité dans le travail social, in ION (J), (dir.), *Le travail social en débat*, La découverte, 2005, p 219-233

¹⁰² DUBOIS (V.), la vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. Coll. études politique, economica, 1999

2. Articulations des proximités.

Si une classification « classique » de la proximité revient régulièrement dans la littérature (cf. les grands types résumés dans le tableau ci-dessous), notre intérêt réside davantage dans l'articulation des proximités, compris comme la propension des MSP et PIMMS à découvrir une multitude de rôles sociaux.

Type de proximité dominante	Motifs d'utilisation de la proximité
La proximité spatiale	Rapprochement physique Prise en compte du local
La proximité temporelle	Organisation du temps de travail Approche préventive
La proximité relationnelle	Inscription dans un processus démocratique Amélioration relation à l'administration Compréhension de la communauté
La proximité informationnelle ¹⁰³	Attention à la dimension informative Utilisation du savoir

La théorie des positions et des rôles¹⁰⁴ est une façon d'aborder plus « largement » ce qui élève distinction profonde entre les MSP et les PIMMS de notre échantillon. De ce point de vue, c'est leur rapport aux rôles sociaux qui diffère.

On a vu que le thème des « usagers visés » constituait dans notre analyse un critère significatif dans la confrontation de deux modèles. Il est maintenant d'autant plus pertinent qu'il souligne une incorporation différente de rôles sociaux. Si tout rôle social est en rapport avec d'autres rôles sociaux, c'est leur réunion qui pose questions et à toujours fait l'objet de critiques variées.

C'est à ce titre que la notion de proximité est particulièrement prolix, car elle propose par nature *in fine* de réduire des séparations qui avant étaient de rigueur entre des rôles sociaux. Si on comprend bien que cette approche sociologique est sans limite, dans la mesure où elle renvoie à une infinité de rapports, elle est du reste particulièrement démonstrative dans notre cas. En effet, le produit des PIMMS illustre – selon nous – très bien l'image « *des usagers entre marché et citoyenneté* »¹⁰⁵. La figure du consommateur dans les PIMMS est de premier plan : il est

¹⁰³ Notion empruntée aux principes d'action de la police de proximité. Sybille Smeets et Cédric Strebelle, *La police de proximité en Belgique : vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre ?*, Bruylant, Bruxelles, 2000, parlent de « proximité de contrôle ».

¹⁰⁴ On s'appuie sur l'ouvrage de MENDRAS (H.), *Eléments de sociologie*, éd. Armand Collin, 1975.

¹⁰⁵ CHAUVIERE (M.) et GODBOUT (T.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, l'Harmattan, 1993

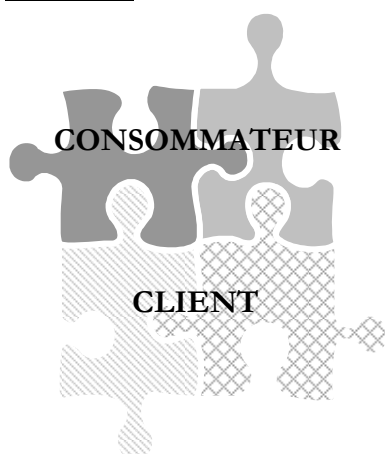
un destinataire (recherché) de l'offre et induit la construction de l'offre de médiation (sortante) sur la base d'un mode de consommation d'une personne.

Les MPS comme on l'a vu accorde une grande importance au rôle d'habitant. Un projet de partenariat entre une MSP de Villeurbanne et d'un PIMMS est à ce titre assez révélateur du discours ambiant et de l'importance de la figure de l'habitant pour le service Démocratie de proximité de Villeurbanne : « De toute façon, sur la relation à l'habitant. Le PIMMS va drainer son public, ils ont aussi beaucoup d'accueil et ces gens là sont des habitants et nous on va exploiter ce côté là, habitants. Tout comme dans l'angle 9, on a la permanence emploi - formation, on a 60% de notre accueil c'est la permanence emploi formation, nous après on exploite ces gens là en tant qu'habitants. Le terme exploité...Du coup on se sert, on récupère, on vient au service de... »

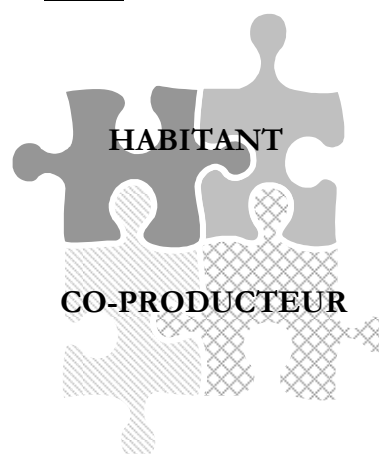
La tendance est cependant à intégrer des services « marchands » à l'instar de la MSP de Saint Denis (voir passage d'un modèle vers l'autre) recherchant des entreprises publiques comme partenaires pour correspondre à une évolution remarquable dans la gestion des quartiers. Dans le cas de Saint Denis, le partenaire RATP renvoie au « rôle de voyageur » et de « consommateur de transports urbains ». Alors qu'on sait qu'aujourd'hui la question de l'accès aux services renvoie aux conditions de mobilités, il est important de retrouver certains rôles sociaux.

Finalement, *vivre* dans un quartier, c'est occuper une pluralité de rôles sociaux qui s'interconnectent. A l'image d'un puzzle, les PIMMS ciblent et imbriquent davantage les rôles de consommateur et de client à d'autres rôles sociaux alors que les MSP visent avant tout la figure de l'habitant et de l'utilisateur des services publics de quartiers

PIMMS



MSP



On l'aura compris, l'introduction de l'offre marchande des PIMMS a cela d'étonnant qu'elle se conjugue avec une offre multi – services. Dans une logique d'ajustement des produits aux usages, il est aujourd'hui clairement établi que la conception libérale résoud la question en

s'appuyant sur une théorie de l'échange marchand et politique. Dans l'échange marchand, le marché permet *théoriquement* la libre rencontre et l'équilibrage de l'offre et de la demande en se fondant sur l'autonomie des volontés individuelles. Dans l'échange politique, l'Etat est autorisé à prélever sur les membres de la collectivité et à redistribuer entre eux des ressources nécessaires à la satisfaction de besoins collectifs que le marché ne peut fournir¹⁰⁶. C'est là que l'offre de services de PIMMS intervient. Le PIMMS propose à la fois de mettre en œuvre une offre de micro services donnant une substance au rôle de consommateur X dans un quartier et engage un service d'ajustement (de médiation) selon les clients. Si ce constat est cependant réducteur, dans la mesure où les PIMMS occupent le « nouveau » champ de la « médiation sociale », ils proposent néanmoins d'articuler la figure classique de l'utilisateur à la figure du consommateur et du client. Cette dernière figure est d'ailleurs particulièrement représentative de la tendance à concevoir la figure du client comme renvoyant automatiquement à la « satisfaction » et à déposséder *a contrario* la figure de l'utilisateur classique de toute attente recevable. Les figures de l'habitant et du coproducteur (de service) dans les MSP, si elles renvoient comme les PIMMS aux enjeux d'une maîtrise de leur domaine d'intervention¹⁰⁷, s'attachent à définir des rôles davantage liés à l'occupation du quartier hors sphère marchande¹⁰⁸.

¹⁰⁶ PARADEISE (C.) Usagers et marché, in CHAUVIERE (M.) et GODBOUT (T.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, l'Harmattan, 1993, p 191.

¹⁰⁷ Dans nos entretiens, il a été souvent rappelé l'importance pour les structures de ne pas sortir excessivement de leurs missions. Chose particulièrement difficile dans la mesure où comme relais, elles sont en mesure de maîtriser des zones méconnues des services classiques.

¹⁰⁸ Rapport de la Commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », 6 février 2008. Son objectif opérationnel est de proposer de nouveaux indicateurs de pouvoir d'achat permettant de mieux rendre compte de l'évolution des niveaux de vie et des modes de consommation.

B. Usages de la proximité par les MSP et PIMMS

Pour conduire une politique de revitalisation des quartiers, les acteurs (de la politique de la ville) se sont toujours tournés vers des services de proximité. Qu'il s'agisse des services publics de proximité, des services de proximité ou des services marchands de proximité, chacun à sa manière concourt à cet objectif. Si, au regard de notre terrain, on peut se poser des questions sur l'évolution de la présence effective de services publics dans les quartiers, – *voire notre développement sur l'offre substitutive (directe/indirecte)* – et par conséquent sur la viabilité et la durabilité de la forme « service public de proximité », on peut qualifier l'usage de la proximité des MSP et PIMMS comme en tension entre un usage symbolique, un usage marchand et un usage hybride.

Types d'usages	Caractéristiques	Exemples
Usage symbolique :	Il ne s'agit pas de pallier à un déficit de service mais : - d'avoir une présence symbolique - de respecter une égalité dans le territoire municipal (dans la mesure où deux autres MSP se situent sur le territoire)	- Plate-forme de services publics des Sablons à Sarcelles
Usage marchand :	Il s'agit des structures développant une offre marchande plus opérationnelle en proximité pour les opérateurs	Il s'agit de l'ensemble des PIMMS.
Usage hybride	Il s'agit à la fois de rendre plus effectif l'accès aux services mais également d'une certaine instrumentalisation de la proximité.	- PIMMS de Quimper (financés par des opérateurs (privés) mais n'ayant que peu d'activité pour leur compte.) - Espace Service Public de Saint Denis

1. L'usage symbolique.

On ne serait surpris d'entendre dire que la force d'un discours réduit parfois la pratique à l'état d'artifices (peu opératoires). La proximité mystifiée peut davantage correspondre à une recherche de légitimité (perdue) qu'à un réel projet de développement. C'est ce qu'on entend par une proximité symbolique. Pour autant, si un tel usage initial et initié par une municipalité altère sa pérennité dans la mesure où l'action n'a « aucun sens », elle n'est pas absente d'un agent qui lui donne une substance. L'ironie est d'autant plus forte que la structure finie par

reposer sur l'agent, sans lequel la structure n'existe plus. Un acteur m'expliquera au sujet des élus que : « Ils ont une idée de ce qu'est la structure et de la philosophie, mais euh, mais reste très très général, à tel point que quand J-J partait à la retraite, ils se sont demandés de savoir si oui ou non ils allaient fermer la structure. Ils se sont demandés de savoir ce que ça leur apporte ? S'ils se posent cette question là, c'est qu'on a pas compris ». ¹⁰⁹ C'est en ce sens que le symbolisme ne se conçoit que de façon éphémère. Des équipements visités illustrent cette tension entre une personnalisation forte mais quasi nécessaire de la structure et des politiques qui « ont une proximité, mais ne savent pas toujours ce que cela veut dire. Et puis point barre quoi. » ¹¹⁰

Un tel usage semble avoir une tendance à séparer le dispositif de son environnement. On pourrait parler de proximité isolée dans la mesure où les dispositifs ne donnant que peu de sens à l'action de proximité récupèrent des désaccords ou des incompris de fond. Finalement, l'usage symbolique de la proximité repose essentiellement, « voire seulement », sur une relation personnalisée et non sur un projet plus global d'organisation / de réorganisation de la gestion du quartier. Pour se montrer plus polémique, le mouvement de territorialisation donne en ce sens des constatations similaires. On destine un « territoire » à être une ressource clé dans le redéploiement des services, mais on le condamne parallèlement à rester à l'état de vassal.

2. L'usage marchand.

Le président de Toyota Motor Manufacturing France, à son arrivée en France en 1997 explique que « *Notre site industriel est le fruit de la stratégie de localisation du groupe Toyota : produire au cœur du marché avec la main d'œuvre locale des véhicules au goût des clients de ce marché* »

S'il s'agit d'une stratégie purement commerciale, la stratégie des PIMMS (plutôt de l'Union des PIMMS) n'est pas bien éloignée de Toyota. L'argument est d'autant plus recevable que le deuxième objectif des PIMMS est de recruter *théoriquement* des agents (en contrats aidés) sur la base de leur domiciliation – notamment pour leur connaissance des problématiques locales et par suite de leur éventuelle proximité avec les publics. Si ces stratégies entrepreneuriales ne confirment finalement qu'un mouvement de fond qui se produit à de multiples échelles – avec notamment la figure souvent étudiée du « Maire entrepreneur » – elle suppose un usage de la proximité particulier.

Certains acteurs des PIMMS expliquent facilement que leur existence tient à l'incapacité des opérateurs à traiter de certains publics : « Si le PIMMS existe : pour les entreprises : il y a une petite

¹⁰⁹ Entretien X, p 44.

¹¹⁰ Entretien X, 37

partie des clients qu'on ne sait pas traiter».¹¹¹ « Les entreprises le savent. C'est pourquoi elles ont développé des services de solidarité pour des clients difficiles à traiter. Mais le problème est le coût par rapport aux avantages (en tout cas à court terme). C'est pour les clients dont ils ne savent pas vraiment quoi faire. Le PIMMS est l'intermédiaire entre ces services et les clients ».¹¹²

Se « rapprocher », c'est mieux comprendre, c'est aussi un savoir-faire. L'usage marchand consiste dès lors pour les PIMMS à établir par la proximité une relation de nature à améliorer les conditions de l'échange. Nous rappelant au passage le principe du « *problem solving* », le PIMMS dans son usage de la proximité établit une relation de service entre le rôle de consommateur – client d'une entreprise (et du PIMMS) – et son rôle d'habitant de quartier. Les termes de l'échange sont conditionnés par la faculté du PIMMS à conduire un travail de médiation à des fins à la fois d'activation de rôles sociaux : « on fait en sorte que les personnes soient acteurs de leur situation »¹¹³ et d'objectif financier de recouvrement. On sent bien que tout l'enjeu – éthique notamment – réside dans la capacité des PIMMS à travailler différents rôles sociaux y compris celui qui n'a jamais vraiment été considéré pleinement : le consommateur.

3. L'usage hybride ?

Hybride, parce que ces structures oscillent entre une tendance à user d'une proximité symbolique tout en justifiant d'actions concrètes. L'équilibre est sensible dans la mesure où l'usage est conditionné par une incertitude. A mi chemin entre des enjeux politiques¹¹⁴, – la proximité fait souvent parler d'elle pour « *ré enchanter les campagnes [électorales]* »¹¹⁵ et des enjeux pratiques – un réel déficit de services¹¹⁶ – certaines structures doivent jongler entre différentes règles. Ce travail de fine couture exige de composer l'offre de service au sein de ces structures en prenant en considération le « rôle d'électeur ». La viabilité d'un tel usage est dès lors de réguler le jeu des différents rôles sociaux remplis par un individu – ce que Henri Mandras appelle « *status* »¹¹⁷. Si il était simpliste de partir d'une demande pour formuler un rôle – par exemple une femme vient dans une structure solliciter une « prestation familiale » = rôle de mère¹¹⁸ – la notion de « *status* » simplifierait l'analyse. L'usage hybride a ça d'intéressant qu'il révèle une tendance à évacuer certains rôles et notamment celui de client dans la mesure où

¹¹¹ Entretien X, p 31

¹¹² Entretien X, p 62

¹¹³ Entretien X, p 30

¹¹⁴ C'est pourquoi les MSP sont davantage touchées par l'usage symbolique dans la mesure où elles sont des équipements municipaux.

¹¹⁵ LEROUX (P.), Réenchanter les campagnes. Paradoxes et ambiguïtés de l'usage de la proximité, in LE BART (C) et LEFEBRE (R) (dir), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p 91.

¹¹⁶ On remarquera que la proximité symbolique aurait certainement moins d'importance en milieu rural.

¹¹⁷ MENDRAS (H.), *Eléments de sociologie*, éd. Armand Collin, 1975, p 87.

¹¹⁸ En effet dans cette « transaction », la femme remplis une multiplicité de rôles.

l'activité reste relativement commandée par le « status » des partenaires et non pas des destinataires.

Un pas supplémentaire dans l'analyse reviendrait finalement à repenser la question des usages de la proximité par la « *congruence des rôles* »¹¹⁹ définie comme « *la compatibilité des rôles d'un individu à la source de l'équilibre de sa personnalité.* »

Or sur ce point, PIMMS et MSP semblent jouer des cartes différentes. Là où les MSP envisagent une compatibilité axée sur des rôles **internes** au quartier – par une articulation *première* du rôle d'habitant et de coproducteur–, les PIMMS renvoient à un rôle de consommateur **détaché** d'un univers singulier. Cette constatation aussi hypothétique soit-elle, car elle nécessiterait un plus large spectre d'analyse, semble être directement une des conséquences d'une mobilisation des grands opérateurs publics.

¹¹⁹ COIFFIER (E.), CROZET (Y), DEHOUX-GRAFMEYER (D.), FAURE (F.), RENAUD (J-F.), *Sociologie basique*, éd Nathan, 1990, p 116.

C. Mobilisation des grands opérateurs publics et gestion des quartiers

Financeurs premiers des PIMMS¹²⁰, les opérateurs de services publics, constitués principalement d'EDF, GDF, La Poste, Veolia, Keolis, SNCF et France Télécom s'imposent comme de nouveaux acteurs dans la gestion des quartiers. A l'ère où les entreprises doivent être en croissance, elles recherchent de nouveaux clients et de nouveaux produits¹²¹ jusqu'à s'introduire dans l'action publique urbaine. Leur taille, leurs ressources financières et humaines, les font passer d'un simple rôle productif sous la responsabilité de la puissance publique à un rôle de coproduction. Pour Dominique Lorrain c'est la conjonction de trois éléments qui produisent ce changement : 1/ les marchés sont stimulés par la croissance démographique et économique et par l'urbanisation qui l'accompagne et plus particulièrement aux questions d'environnement pour les pays développés. 2/ Le développement des technologies qui conduit à mettre au point des solutions plus efficaces et économes. 3/ L'ensemble des mutations s'inscrivant dans un contexte de remise en cause de la puissance publique et d'entreprises investies de nouvelles missions.

Dans notre étude, ce sont les missions en direction des quartiers des grands opérateurs qui sont questionnées. Si on est loin de la Chine qui propose en *leasing* (pour 70 ans) à des groupes d'entreprises l'acquisition de territoires entiers en vue de les équiper et de les commercialiser, les actions des entreprises françaises en direction des quartiers ne sont pas si éloignées. Le financement d'associations régulant un ensemble d'offres pour leur compte, la distribution d'une politique tarifaire privilégiée à l'instar du Tarif de Première Nécessité témoigne des mutations à l'œuvre. Pour défendre cette thèse « *d'un environnement qui devient de plus en plus le produit de l'activité industrielle* »¹²², on s'appuiera sur le « produit » des PIMMS et de leurs enjeux.

1. Le regard des entreprises dans les quartiers défavorisés

Alors qu'il est dit que « *l'Etat se légitime à travers les prestations qu'il fournit au public* »¹²³, il semblerait qu'une observation similaire puisse se dessiner au sujet des Opérateurs¹²⁴. Si une

¹²⁰ À hauteur de 47,5% des recettes annuelles en 2007.

¹²¹ LORRAIN (D.), *La grande entreprise urbaine et l'action publique, sociologie du travail*, vol 37 (2), spéciale ville, 1995

¹²² LORRAIN (D.), *op.cit.*

¹²³ CHEVALLIER (J.), *op.cit.*

tendance lourde est la disparition des points d'accès physiques de ces opérateurs – GDF par exemple n'a quasi plus de point d'accès – les entreprises financent un certain nombre de structures de quartiers leur offrant l'opportunité d'être représentée. Cela n'empêche pas chacune d'elle de forger sa propre stratégie à l'image du tableau divisant une présence >50 % et <50% des entreprises dans les PIMMS. Si les raisons d'un tel choix relèvent de facteurs multiples, plus ou moins évidents (ex : la SNCF ne finance que les PIMMS ayant une implantation proche d'un pôle ferroviaire), la logique d'implantation des PIMMS demeure largement dépendante du choix des opérateurs¹²⁵. C'est en ce sens qu'une des conditions *sine qua non* de la création initiale d'un PIMMS est en quelque sorte un cautionnement privé. On comprend dès lors que la définition du problème – au sens des politiques publiques – n'émane plus du seul regard de la collectivité, ni de l'Etat.

Présence des principaux opérateurs au sein des PIMMS de notre échantillon	Présence dans les PIMMS >50%	Présence dans les PIMMS <50%
EDF	X	
France Télécom		X
GDF	X	
Keolis		X
La Poste	X	
SNCF		X
Veolia		X

Les quartiers sont pour les entreprises un défi d'un nouveau type. Dans la mesure où les habitants de quartiers sensibles sont également des « clients » qui consomment l'offre de services des opérateurs, l'enjeu est d'intégrer cette tranche de population à l'éventail de leur clientèle. (Pour éviter les clients qui ne paient pas). Evidemment les anecdotes de contradictions ont été nombreuses lors de nos entretiens. La question cruciale réside dès lors dans la recherche de solutions adaptées qui permettent l'accès aux services de base pour les populations vulnérables tout en recherchant un équilibre gestionnaire entre risques et opportunités commerciales.

Chemin faisant, deux constats émanent de leur représentation dans les quartiers. Un premier constat est le développement progressif d'une politique partenariale. Dans les cas qui nous

¹²⁴ On utilisera le terme d'opérateur dans une définition large comprenant l'ensemble des entreprises ayant une mission de service public.

¹²⁵ Dans quelques cas particuliers, le PIMMS est financé majoritairement par une collectivité, (souvent par une structure intercommunale)

concernent, de telles mutations proviennent en partie d'une dérégulation du monopole, ce qui suffit à accélérer les changements. Un deuxième constat prend ses racines dans ce que Dominique Lorrain appelle « *la coproduction des normes juridiques et techniques* » consistant pour les opérateurs « *à inventer de nouvelles techniques contractuelles et à construire par la même, une nouvelle conception du service public (dans les quartiers)* »¹²⁶

Les PIMMS en tant que « modèles de structures de proximité » illustrent assez bien les changements organisationnels en œuvre

2. Le produit PIMMS comme représentant des Opérateurs

Une coproduction opérateur – politique

Une critique récurrente d'acteurs locaux confronte directement les PIMMS à leur évolution: « vous êtes de simples sous-traitants d'opérateurs, qui plus est, se privatisent »¹²⁷. Sortant de cette confrontation, la question de fond reste « en quoi l'outil PIMMS » représentant les opérateurs¹²⁸, est significatif d'une coproduction de l'action publique urbaine ? Une première partie de la réponse trouve sa source dans les liens que le PIMMS entretient avec la sphère publique. Dans les faits, un PIMMS ne saurait survivre sans ses partenaires privés, mais ne serait légitime sans un soutien politique. C'est finalement ce lien (oserait-on dire de proximité ?) entre les acteurs de différentes sphères qui colmate le projet. La future journée nationale des PIMMS¹²⁹ intitulée « Rencontre des décideurs représentant les entreprises fondatrices des PIMMS : sous le parrainage de Madame Fadela Amara Secrétaire d'Etat, en charge de la politique de la ville », suffit à la démonstration.

Avec comme thème de la journée : engagement durable dans les PIMMS, la table ronde réunit les représentants des entreprises partenaires, des représentants de l'Etat, l'ensemble des acteurs PIMMS et Union des PIMMS et enfin des représentants de collectivités locales.

De « L'orientation client » à la construction de catégories ?

Dans un contexte de profond rééquilibrage des forces et d'opérateurs caractérisés par l'introduction d'une logique de compétitivité et de concurrence, la recherche d'une « orientation client » des activités pousse bon nombre d'entreprises à s'intéresser aux destinataires (ce qui n'est pas sans nous rappeler les fréquents discours relatifs à la

¹²⁶ LORRAIN (D.), op.cit.

¹²⁷ Exemple de citation parmi d'autres relevées dans les entretiens avec les Directeurs de PIMMS.

¹²⁸ Pour rappel, les PIMMS ont à leur tête un Président, issu directement d'une entreprise partenaire.

¹²⁹ Date du 19 novembre 2008.

modernisation de l'administration). Une des stratégies sous-jacentes est évidemment directement liée aux soucis d'agir « *au plus près* » des motivations de consommation.

Les PIMMS rentrent dans ce cadre avec leur affirmation à s'adresser non pas à des usagers mais à des clients. Pour autant, si la figure du consommateur – on l'a vu – est réactualisé au sein de ces quartiers par ces dispositifs, une certaine catégorisation des types de consommateurs reste primordiale pour l'opérateur. La pratique de la médiation sociale par les PIMMS est donc de ce point de vue non plus appréciée sous l'angle des « conditions de l'offre (I.B.2) », mais comme une politique de flexibilisation de l'organisation qui compartimente sa clientèle. La thèse de Sarah BOTTON et plus précisément sa partie consacrée aux « *opérateurs à la recherche d'une « professionnalisation » en ingénierie sociale ?* »¹³⁰ est révélatrice des risques encourus par les transformations à l'œuvre, même si le contexte d'Amérique du Sud est évidemment à prendre en compte. Elle constate en effet que chaque opérateur se constitue une grille de lecture des difficultés, classe les quartiers, catégorise les publics :

	Eau / assainissement	Electricité	Télécommunications
Type de service	Service universel	Service obligatoire	Service profitable
Prise en compte des quartiers <i>carenciados</i> ?	oui	oui	Non
Définition des quartiers <i>carenciados</i> – cibles.	Tous les quartiers : - bidonvilles - grands ensembles - quartiers précaires	Seulement les quartiers « régularisables » (bidonvilles exclus)	Aucun quartier de type défavorisé.

Source : élaboration par l'auteur d'après les données de terrain.

Or, France Télécom commence déjà à disparaître dans les quartiers – il finance de moins de moins de PIMMS. La tendance en France est d'aller vers du ciblage et une classification des quartiers (1,2,3 par l'ANRU), il ne reste que quelques pas à franchir pour qu'ils deviennent par une définition modulable un instrument de discrimination encore plus forte.

¹³⁰ BOTTON (S.), Thèse de sociologie, Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : Une responsabilité sociale en partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers 'carenciados' de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004, 2005.

CONCLUSION : L'ACTION DE PROXIMITE : « LOGIQUE DE CONTACT VS. LOGIQUE D'OFFRE. »

Regarder la proximité en action par l'offre de services et les résultats dans deux formes de dispositifs dans les quartiers défavorisés conduit nécessairement à questionner l'articulation des champs de la modernisation du service public et de la politique de la ville. Conçus dès l'origine à l'interface entre ces deux orientations, les MSP d'abord et les PIMMS ensuite soulèvent ensemble la question des leviers dans la transformation de l'action publique territoriale.

Les services publics sont confrontés aux mutations de la société contemporaine si bien que la doctrine des équipements collectifs des années 60 s'achève au profit d'une proximité et d'une singularité plus large. Les initiatives diverses prennent le pas sur l'uniformité des normes d'action de la puissance publique. L'interaction efface progressivement les rapports d'autorité. Ce seront finalement les constats d'échecs avec une présence inégale des services sur les territoires, des difficultés d'accessibilité des personnes malgré une dépendance croissante vis-à-vis des services, des demandes de plus en plus complexes, qui justifieront les premières Plates-formes de services publics¹³¹ fédérés par la suite sous l'appellation MSP, dont les PIMMS se sont progressivement distingués.

Sans cesse considérés comme des laboratoires des formes de l'intervention publique visant à créer du lien social, les quartiers politiques de la ville seront les territoires visés par les structures de proximité. Ces structures seraient *en théorie*, par leur qualité de souplesse, plus à même de résister aux logiques classiques verticales qu'elles sont amenées à subvertir.¹³² Plus généralement encore, ces dispositifs manifestent une tendance à *signifier* les vicissitudes de la politique de la ville en mal d'une doctrine flottante.

Une fois inscrits à l'agenda, les dispositifs de proximité se sont en toute logique (dès l'origine¹³³) forgés une identité propre. Si l'on peut rapidement discuter d'une différenciation – notamment entre des dispositifs à vocations diverses, aux statuts juridiques hétérogènes, ou

¹³¹ PICARD (P.), Rapport sur « *l'amélioration du service public dans les quartiers* », 1991. Il s'appuie pour l'essentiel sur trois propositions fortes : Renforcer, Adapter, Innover.

¹³² LATAULADE (B.) & MELAS (L.), Les Plates-formes de services publics : laboratoire de l'intervention publique de proximité in *Recherche sociale*, La politique de la ville, quelles évolutions, quelles perspectives ?, N°154, 2000, p 22.

¹³³ Si l'on défend l'idée d'initiatives locales et d'une adaptation aux réalités locales, on accepte implicitement et logiquement une organisation différenciée.

encore aux territoires d'implantations multiples¹³⁴ - on peut aujourd'hui défendre l'idée d'une véritable dualisation entre ces structures de proximité. Au-delà des distinctions traditionnelles entre service public de proximité et service de proximité¹³⁵, le travail de caractérisation de deux formes de structures de proximité, les MSP et PIMMS, conduit à l'étude du phénomène de dualisation.

L'analyse par l'offre et le résultat en proximité de quelques dispositifs propose à ce titre un début de réponse. Au-delà d'une histoire et d'une idéologie propre aux deux formes de structures, des facteurs de lisibilité et de diversité de l'offre présentent concrètement une structuration générale de l'offre de services duale. En droite ligne d'une montée en puissance du discours managérial¹³⁶, les collectivités intègrent dans leur (ré)organisation la construction d'une offre de proximité. La dynamique de territorialisation dans les départements¹³⁷ témoigne par exemple d'une tendance générale à rechercher cette offre en proximité, en y joignant des normes d'action managériales.

A un niveau plus *micro*, une frontière se dresse progressivement entre les MSP et les PIMMS, reposant sur un contenu, des conditions et des propriétés différenciées de l'offre de services. Si l'offre généralement proposée contribue à répondre à des carences en service dans certains territoires déshérités, les deux formes de structures envisagent différemment leur offre de services, les formes de travail privilégiées et les cibles de leur action. Les PIMMS injectent dans leurs pratiques des normes spécifiques dans l'intention de toucher un public large comprenant la figure du consommateur ; alors que les MSP seraient davantage enclines à privilégier une orientation axée sur la participation des habitants. S'agit-il d'un véritable choix d'action, d'une conséquence d'un cycle de priorités ou encore d'un épuisement graduel d'une forme d'intervention en proximité qui conduit aujourd'hui les pouvoirs publics à davantage se concentrer sur le modèle PIMMS? La question reste délicate bien que ce travail défende l'idée générale que le phénomène de dualisation reposerait essentiellement sur l'opposition existante entre une *logique d'offre* et une *logique de contact*. La logique d'offre serait portée par les PIMMS dont le fonctionnement général fait apparaître la priorité donnée à une offre composite et marchande pour une relation mixte avec ces clients. La logique de contact relèverait *a priori* plus de la

¹³⁴ Rappelons-nous que les premiers dispositifs les plus proches de ceux qui existent aujourd'hui appelés communément « guichets uniques » sont nés dans les territoires ruraux. Une analyse plus complète de ces différenciations entre MSP a été montrée dans le cadre de notre stage effectué à l'ODENORE.

¹³⁵ Une distinction qui souffre par ailleurs d'une trop grande rigidité dans la mesure où la notion de service public est aujourd'hui encore plus qu'hier la cible de transformations importantes.

¹³⁶ L'ensemble des échelons administratifs repense leur organisation selon des critères de performances variés.

¹³⁷ Pour ne citer que deux exemples proches de nous : En Isère, le département a réorganisé son espace en territoires administrés/managés par des Directeurs de territoire. Le département du Rhône a fait de même avec ses Maisons du Rhône.

tendance à proposer une offre cumulée à l'action participative de ses usagers en rejetant toute forme de relation classique à l'offre. S'il est précipité d'affirmer qu'un modèle tend à être d'avantage efficace, cela n'empêche pas d'émettre l'hypothèse qu'une approche par l'offre réduit la propension d'un équipement à s'enfermer dans un fonctionnement dont il ne maîtrise plus les tenants et aboutissants. Cela questionne plus largement la capacité d'évolution des institutions face à un public dont les demandes sont complexes et la connaissance réduite.

Pourquoi pas alors s'appuyer sur la multitude de rôles sociaux que tout citoyen exprime ? Le rôle du consommateur nous rappelle à ce titre combien il peut s'effacer quand les acteurs (publics) envisagent un appareillage en proximité. La polyvalence de l'offre recherchée dans les deux formes de dispositifs peut être assimilée précisément à l'activation de différents rôles. L'offre a dans ce sens une fonction d'identification du public à certains rôles sociaux, lesquels sont parfois volontairement ou non effacés dans l'activité de certains dispositifs. Or, envisagé comme un levier pour une intervention publique, le rôle de consommateur pourrait être davantage étudié et non pas relégué (par principe) à des préjugés.

Reprenant l'image déjà évoquée au cours du développement : le champ du travail en proximité proposerait un « *avantage concurrentiel* » certain aux dispositifs en mesure de capter la (les) demande (s) et de décliner son offre de façon à ce que « tout rôle social d'un citoyen » puisse s'exprimer sans différenciation ni rejet. Cette entrée par les rôles est intéressante dans la mesure où elle guide la pensée, non plus par des impératifs catégoriels souvent convoités et inversement décriés comme « la mixité sociale », mais à partir des cibles de l'action (du *bottom*), pour accorder les services aux rôles existants. Ce serait finalement l'usage du cumul et de la superposition de différents rôles sociaux qui motiverait une structure à affiner sa connaissance sur les publics. Et on sait aujourd'hui combien l'information sur les publics participe à l'efficacité d'une politique publique.

De telles considérations ne peuvent faire l'économie d'une analyse par les acteurs agissant en proximité. Une combinaison de proximité en action nous fait dire que non seulement cette modalité d'action publique ne se restreint pas à une seule volonté mais à un cumul d'arrangements entre acteurs. De plus, la gestion urbaine des quartiers est actuellement autant le terrain d'acteurs « classiques » (collectivités, associations) qu'un instrument de régulation des grands opérateurs de services publics¹³⁸. Partenaires principaux des PIMMS, il est fait dans ce travail, l'hypothèse que ces acteurs « privés » ont un impact sur les transformations sociales en

¹³⁸ Les lectures de D. Lorrain sont dans ce sens très utiles.

œuvre dans ces territoires. Leurs logiques, nécessairement commerciales, impactent non seulement le fonctionnement des structures mais également leur rapport aux publics. Les relations aux usagers peuvent apparaître novatrices dans la mesure où les structures associées à ces opérateurs composent leur offre dans l'intention de réunir des demandes habituellement étrangères.

Si la présente étude devait être complétée par des entretiens avec les usagers des structures de proximité, afin d'appréhender davantage les perceptions de l'offre des deux formes de structures par ses demandeurs, elle permet à son niveau de démontrer au moins quatre constats clés.

1 : Un certain épuisement atteint les structures qui sont focalisées sur la seule offre de contact.

2 : L'action en proximité exige de clarifier la nature de la présence des acteurs sur les territoires.

3 : L'action en proximité apparaît plus prolixe lorsqu'elle participe à une ré identification d'une multitude de rôles sociaux.

4 : Une analyse du champ de la proximité dans les quartiers ne peut plus se dérober à une analyse des acteurs de monde entrepreneurial.

Ces quatre constatations sont un premier pas vers une redécouverte de l'action en proximité qui a sans doute trop longtemps évacué ou ignoré la question de sa *fonction*.

BIBLIOGRAPHIE :

Ouvrages :

- BALLAIN (R.), GLASMAN (D.) et RAYMOND (R.) (dir.) *Entre protection et compassion*, Grenoble, PUG, 2005
- BRACHET (P.), *Les services publics : les défendre ? les démocratiser ?* Publisud, 2005
- CASTEL (R.), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995
- CHAPUS (R.), *Droit Administratif général*, Tome 1, 15^{ème} éd, Montchrestien, 2001
- CHAUVIERE (M.) et GODBOUT (T.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, l'Harmattan, 1993
- CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2004
- CHEVALLIER (J.) *Le service public*, PUF, 1994
- COIFFIER (E.), CROZET (Y), DEHOUX-GRAFMEYER (D.), FAURE (F.), RENAUD (J-F.), *Sociologie basique*, éd Nathan, 1990
- DECRETON (S.) (dir.), *Service Public et lien social*, Paris, l'Harmattan, 1999
- DUBOIS (V.), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Coll. études politique, economica, 1999
- GODARD (F.) (coord.), *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, Paris, 1997
- ION (J), (dir.), *Le travail social en débat*, La découverte, 2005
- JOUVE Bernard et BOOTH Philip (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presse de l'Université du Québec, 2004
- KNOEPFEL (P.), LARRUE (C.), VARONE (F.), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zurich, 2006
- LASCOUMES (P.) et LE GALES (P.) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Science-po presse, 2004
- LASCOUMES (P.) et LE GALES (P.), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2007
- LE BART (C) et LEFEBRE (R) (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005
- LEFEUVRE (M-P.), GERMAIN (A.) et BOURDIN (A.) (dir.), *La proximité, Construction politique et expérience sociale*, Paris, l'Harmattan, 2005
- LE GALES (P.), THATCHER (M.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995
- LEROY (M.), *La polyvalence dans les services publics*, Paris, La documentation Française, 1998
- MANHEIM (K.), *Idéologie et Utopie* (Une introduction à la sociologie de la connaissance), Paris, 1956 (version traduite)
- MENDRAS (H), *Éléments de sociologie*, Paris, Armand Colin, 1975
- RAFFARIN (J-P), *Quelle république de proximité ?*, Pouvoirs locaux, 51, 2000,
- RALLET (A) et TORRE (A) (dir.), *Les nouvelles proximités urbaines*, Paris, l'Harmattan, 2008
- ROSANVALLON (P.), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris, Ed. du Seuil, 1995
- SIBLOT (Y.), *Faire valoir ses droits au quotidien, les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Sience Po- les Presses, 2006.
- SMEETS (S.) et STREBELLE (C.), *La police de proximité en Belgique : vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre ?*, Bruylant, Bruxelles, 2000
- TISSOT (S.), *L'Etat et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, éd du Seuil, 2007
- WARIN (P.), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1993

- WARIN (P.), *Les dépanneurs de justice, les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.
- WARIN (P.) (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? : les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997
- WARIN (P.) *L'accès aux droits sociaux*, PUG, 2006
- WELLER (J-M.), *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

Rapports, Actes :

- Actes de la 3^{ème} Rencontres Nationales des Services Publics en Proximité, *Les Maisons de Services Publics*, Marseille, 2003
- Actes de rencontre de Montreuil, *Moderniser le service public, territoire et proximité*, 24 & 25 février 2000, éd de la DIV, 2000
- Communes et régions d'Europe, N°75, *Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faible densité de population*, Ed du Conseil de l'Europe, 2001
- Conférence Capio, *proximité et société de l'information*, Amiens, 2004
- DATAR, *Guide méthodologique pour la création d'un réseau de maisons des services publics dans une agglomération*, Paris, 2003
- DATAR, *Enquête sur les Maisons des services publics*, Paris, 2002
- DIACT, *Etude des formes de mutualisation des services publics dans le cadre des MSP et assimilés en milieu rural*, rapport final, février 2006.
- DATAR & EUROPA, *Les « MSP » ou « guichets uniques » dans 23 pays d'Europe, ???*
- DIRE, *Les MSP : compte rendu d'enquête*, septembre 1999.
- France Qualité Publique, Guide pratique, *L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens-services publics*, Paris, La documentation Française, 2004
- PICARD (P.), Rapport sur « *L'amélioration du service public dans les quartiers* », 1991
- THILLIEZ (M), *colloque sur la mobilité, les applications de proximité*, 2002
- Trajectoire, *Les accueil « hors-entreprise » des PIMMS : un service de proximité innovant pour la vie quotidienne*, Lyon, 2004
- Rapport officiel, Commission « qualité des services publics » présidée par Yves Cannac, *La qualité des services publics*, la documentation française, 2004
- Rencontre Etudes et Recherches, MIPES, *Le non recours ou pourquoi certains ne font pas valoir leurs droits*, 20 juin 2003
- Rapport du Conseil Economique et social, *Médiation et conciliation de proximité*, éd des Journaux officiels, 2001
- IIIème journée de la proximité, LE BOULCH (G), *approche systémique de la proximité : définition et discussion*, paris Dauphine, 2002

Articles :

- BAILLERGEAU (E), La proximité, support d'intervention sociale aux Pays-Bas, in *Lien social et Politique*, n°52, 2004, p57-65
- BARTOLI (A.)et HERMEL (P.), Quelle compatibilité entre « orientation client » et service public ?, in *Revue politique et management public*, vol 24, n°3, septembre 2006
- BOTTON (S.), Thèse de sociologie, *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : Une responsabilité sociale en partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement*,

d'électricité et de télécommunications dans les quartiers 'carenciados' de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004, 2005.

- BREAS (M.), La Charte Marianne, occasion d'instaurer une logique d'engagement de service dans les services d'Etat : « pour un meilleur accueil » in *Revue politique et management public*, vol 24, n°4, décembre 2006
- CHAUVIERE (M.), Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ?, *Revue politique et management public*, vol 24, n°3, septembre 2006
- CHEVALLIER (J.), Quelle légitimité pour le service public : vers une nouvelle démocratie participative, in *Information sociale*, N°109, 2003
- DURAN (P.), Le pouvoir politique pris aux mots : action publique, politique publique, service publique, in *Information sociale*, N°109, 2003
- GENESTIER (partenaire), Némis et Nicodème. Quand les instances de proximité deviennent les figures du salut, in *Annales de la Recherche Urbaine*, 2001
- GERMAIN (A), Variations sur les vertus de la ville proche : la métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité, in *cahier de géographie du Québec*, vol 49, n° 138, 2005
- GUAY (J), L'approche proactive : rapprocher nos services des citoyens, in *Nouvelle pratique sociale*, vol 9, n°2, 1996
- GUYOT (B.), Eléments pour une approche informationnelle dans les organisations, in *Science de la société*, n°63, 2004
- LATAULADE (de) (B.) et MELAS (L.), Les Plates-formes de services publics : laboratoire de l'intervention publique de proximité, in *Recherche sociale*, N° 154, avril-juin 2000
- LEROY (M), Le management de la démocratie administrative dans structures de services publics polyvalents des villes françaises, Contribution au congrès international des 20 et 23 mai à Québec sur Démocratie et Management local
- LEROY (M), le politique française des Maisons des services publics, contribution au colloque des 8-9 octobre 2007, Egalité et non discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales, Université de Metz.
- LEROY (M), L'enjeu de la polyvalence dans les services publics pour le lien social, in DECRETON (S.) (dir.), *Service Public et lien social*, Paris, l'Harmattan, 1999
- LORRAIN (D.), La grande entreprise urbaine et l'action publique, *sociologie du travail*, vol 37 (2), spéciale ville, 1995
- MORIN (R.) et ROCHEFORT (M.), L'apport des services de proximité à la construction d'une identité de quartier : analyse de services d'économie sociale et solidaire dans trois quartiers de Montréal, in *Recherche sociographique*, vol 44, n°2, 2003
- ROCHEFORT (M), Pour une approche typologique des services de proximité, in *Nouvelle pratique sociale*, vol 17, n°1, 2004, p112-125
- RONDEAU (G.), Réflexion. L'empowerment et la pratique sociale ou la question du pouvoir en travail social, in *Le travail social et la mondialisation*, 2000
- SENEAL (G), Conflit de proximité et coopération : Une géographie des acteurs et des interactions sociales, in *Cahier de géographie du Québec*, vol 49, n° 138, 2005
- SIBLOT (Y.), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » : Diagnostic misérabiliste et réformes libérales, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 2005/4
- SINE (A.), Politique ou management public : Le temps de la politique et le temps de la gestion publique », in *Revue Politique et management public*, vol 23, N°3, septembre 2005,
- TISSOT (S.) et POUPEAU (F.), La spatialisation des problèmes sociaux, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 2005/4

- VAUDE (J.J.), Les Maisons de services publics : entre innovation et fragilité. Une coproduction de service public, in *Information sociale*, N°109, 2003
- WELLER (J-M.), la modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996), *sociologie du travail*, N° 3/98, p 365-392
- WELLER (J-M.), une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ?, in *Droit et société* 44/45-2000
- WARIN (P), Le non recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance, in *Information sociale*, n°109, 2003

ANNEXES :

I. ENTRETIENS (Dossiers) :

Dossier MSP :

Entretien du 24 janvier à l'Hôtel de ville de Villeurbanne (Cumuler d'une observation de 2 MSP)	p 1
Entretien du 5 mars au Point Multi service de Saint Fons	p 12
Entretien du 29 novembre à l'Hôtel de ville de Bobigny (Cumuler d'une observation d'une mairie de proximité)	p 27
Entretiens (2) du 27 novembre à l'Espace service public de Saint Denis (Entretien avec le vice président de l'APEM-Service Public et le Président de l'ADRETS)	p 33
Entretiens (2) du 28 novembre aux Plates-Formes de Services Publics à Sarcelles	p53
<hr/>	
Entretien du 6 mars à la Maison de l'emploi et de l'entreprise du Néron	

Dossier PIMMS :

Libercourt, 14 avril,	p 1
Seynod, 15 avril,	p 8
Paris 12 ^{ème} , 15 avril,	p13
Antony, 16 avril,	p17
Torcy, 17 avril,	p 23
Caen, 17 avril,	p 26
Villeurbanne, 17 avril,	p 30
Dijon, 17 avril,	p 37
Vaulx-en-Velin, 21 avril,	p 41
Noisy-le-Grand, 21 avril,	p 45
Lyon Mermoz, 21 avril,	p 50
Saint Etienne (2), 23 avril,	p 53
Grenoble, 25 avril,	p 58
Brest (2), 29 avril,	p 62
Paris 18/19 ^{ème} , 3 juin,	p 71
Evry, 3 juin,	p 77
Lyon Vaise, 4 juin,	p 80
<hr/>	
Entretiens avec le Président de l'Union des PIMMS	

II. TRAME DE DISCUSSION GENERALE :

I. Origine institution :

Pouvez vous m'expliquer le contexte général et les raisons de la naissance d'une MSP sur votre territoire ?

- Quand est née votre structure ? Ont-ils prit la place d'un autre dispositif ?
- Sous l'impulsion de qui ? (Maire, Commune, association ?)
- Quel était alors le contexte politique ?
- Fallait-il répondre à une demande prioritaire ?
- Par qui a plus généralement été soutenu le projet ?
- Quels étaient exactement les objectifs ? Etaient-ils clairs ?
- Ont-ils entraîné une certaine négociation ?

II. Généralités structure :

Le Personnel :

Pourriez-vous me parler de votre parcours et de vos responsabilités et action concrètes (actuelles) ?

- (Personne interrogée) : Quelles sont vos responsabilités et actions concrètes
- Quel est votre parcours, et quelles sont vos compétences ?

Pourriez-vous me décrire le personnel en charge dans ces structures ?

- Quel est le profil général des agents en charge dans la structure ?
- Est-ce que le personnel a eu une formation particulière au regard de leurs compétences « polyvalentes » ? Si oui dans quel cadre ?
- [Est-ce qu'il s'agit de postes en moyenne (pas nécessairement dans votre structure) pourvu par motivation ou par défaut ?]

Le territoire :

Quelles sont généralement les caractéristiques du territoire ?

- Quelles sont les lignes forces de votre territoire ?
- Quel est son évolution ? Quelles sont les dynamiques dans la gestion urbaine (pol ville) ?
- Quelle est la densité du tissu associatif, la dynamique participative ?

III. Fonctionnement structure :

Fonctions :

Quelles sont les fonctions et leur nature prise en charge par les structures ?

- Quelles sont les fonctions principales de votre structure ?
- Pouvez vous me donner les détails des différentes fonctions (notamment accueil) ?
- Quelles sont les relations entre les fonctions ?
- Vous vous considérez plus comme le rôle d'interface, d'intermédiation, ou vous estimez que la structure doit être en mesure d'orienter et donner des réponses indépendamment (en interne, directement) ? (avis global)

Partenariats :

Qui sont-ils et quels sont les objectifs d'action que vous avez en commun ?

- Quels sont vos principaux organismes partenaires ?
- Quelle est la nature de votre relation avec ceux-ci ? (Est-ce que les partenariats sont officialisés par écrit ?) ((ou) Est-ce qu'ils relèvent plus de l'informel (connaissances dans un autre organisme))

- Est-ce que vous construisez un sens commun à l'action ?
- Avez-vous des contacts téléphoniques réguliers ?
- Quelles sont plus spécifiquement vos relations avec les associations ?

Quel est la nature de votre relation avec l'APEM et que vous apporte-il ?

- Vous êtes membre de l'Apem-sp : Quels sont les liens avec ce réseau...quelles interactions ? (autres réseaux)
- Est-ce que ces objectifs sont partagés par tous les membres ?

Lien politique :

Quel est l'actuel tendance politique, et par qui elle représentée sur votre territoire ?

- Qui sont les élus, quel est leur poids?
- Quels sont vos liens avec les élus ?
- Quelle est la majorité politique actuelle ? (recherche antérieure de ma part.)
- Quel a été la nature de la négociation au sein de Conseil Municipale pour décider de la création de votre structure ?

Quelle est votre relation avec le politique ?

- Quelles étaient les attentes des élus vous ? Est-ce que vos attentes ou désirs étaient toujours concordants)
- Est- ce qu'ils vous demandent souvent des explications ?
- Que veulent-ils savoir ?

IV. Information sur le public :

= la connaissance (organisée) que vous avez sur les usagers de votre structure

Modalités

- Quelle est l'information dont vous disposez sur le public accueilli ? (Avez-vous une Base de données propres? cahiers journalier ?)
- Quelle est l'importance que vous accordez à cette information ?

[Selon réponse]

- Quel est la nature du public : plutôt des habitués, âge, catégorie socioprofessionnelle ?
- Y- a-t-il un accès, ou partage d'information avec les autres organismes ? Sous quelles conditions ? (respect de l'anonymat ?)
- Si oui, sur qui et à quelle fréquence (régulier?)
- Êtes-vous en mesure (technique et non-technique) d'organiser l'information ?

(Mise en situation : que faites vous des personnes qui vous sollicitent régulièrement ?infos complémentaire ?)

Proximité et polyvalence :

Quel est pour vous l'apport de la proximité et de la polyvalence (ainsi que les potentielles faiblesses ?)

- Comment se passe concrètement la relation avec l'utilisateur (Est-ce que vous constituez un dossier pour chaque usager, le transmettez aux organismes compétents, le suivez dans le temps)
- Quels sont les différents endroits de rencontre ?
- Quel est pour vous l'apport d'un travail de proximité ?
- Quelle est votre relation avec la population (augmentation de fréquentation ?, en dehors du cadre officiel ?)

Quel est votre impact sur la vulnérabilité de la population (gain d'autonomie ou non) ? (Retour de la population : évaluation, enquête de satisfaction)

- Comment est-ce que vous l'appréciez ?

- Est-ce que les MSP s'en soucient réellement ? (question de l'évaluation)
- Est-ce qu'on vous a déjà fait le reproche « de travailler à notre place », ou vous faites le reproche de « travailler à la place de » vis-à-vis des autres organismes, institutions?

V. Avenir formule :

- Quelles sont par exemple vos divergences avec les PIMMS (s'appuyer sur rapport DATAR et propos VAUDE J-J ?) ? En quoi vous considérer être originaux ?
- *[Quelle est pour vous la différence entre les MSP rural et urbain ?]*
- Il est dit que les MSP remplissent un rôle dans le développement local et l'accompagnement de projet : est-ce votre cas ? Est-ce souvent le cas ?
- Quels sont pour vous les principaux souhaits d'évolution ?
- Quelles pourraient être pour vous les préconisations de création et de fonctionnement d'une MSP ?

III. DETAILS DES MSP DE L'ECHANTILLON.

	Identité	Personnel	Territoire et public	Organisation	Principaux services
MSP 1 SARCELL E 1	-Plate forme de Services Publics -Service municipal	-En continu : 3-4 -Permanences : 4	-Quartier CUCS de 5000 habitants -Fréquentation : 3000 par ans	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	-Aide /orientation -Aide à la recherche d'emploi -Ecrivain pub. -Juriste
MSP 2 SARCELL E 2	-Plate forme de Services Publics -Service municipal	-En continu : 5 -Permanences : 5-6	-Quartier CUCS de 8000 habitants -Fréquentation : 4000 par ans	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	-Aide /orientation -Constitution dossiers vers : -Services municipaux -Autres services ou association partenaires -Aide recherche emploi -Ecrivains Pub -PMI -Impôts -Conseillère conjugale et familiale -Psychologue
MSP 3 VILLEUR BANNE 1	-Maison de service public -Service municipal	-En continu : ? -Permanences : ?	?	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	- Aide /orientation - Fiche de doléance - Aide recherche emploi - CAF - Ecrivains Pub (ERIS)
MSP 3 bis VILLEUR BANNE 2	-Maison de service public -Service municipal	-En continu : ? -Permanences : ?	?	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	- Aide /orientation - Fiche de doléance - équipe emploi insertion - mission locale - Ecrivains Pub (ERIS) - Permanence Maison de Justice et du droit - sécurité sociale.
MSP 4 SAINT DENIS	-Espace service public -Service municipal	-En continu : 5 -Permanences : 10	-Quartier CUCS de 12000 habitants -Fréquentation : 4500	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	-Aide /orientation -AS municipales, AS spécialisée CAF, AS CRAMIF, CPAM, CAF, Ecrivains Pub, juriste, RATP
MSP 5 BOBIGN Y	-Mairie de proximité -Service municipal	-En continu : 7 -Permanences : non fixé	-Quartier CUCS de 10000 habitants Fréquentation : 15000 personnes par an sur les 3 mairies	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	-Aide /orientation -AS, Ecrivains Publics, Aadef médiation, Juriste, Maire
MSP 6 SAINT FONS	-Point multiservices -Service municipal	-En continu : -Permanences :	-Quartier de 4000 habitants -Fréquentation : 30000 par ans	-Porteur : commune. -Financier principal : commune	- Travail pour La Poste -CAF -CESF -impôts
MSP 7 MEEN DU NERON	-Maison de l'emploi et l'entreprise -Association	-En continu : 11 -Permanences : non fixé	-Intercommunal - Fréquentation : 1500	-Porteur : Intercommunal -Financier principal : commune	- 7 secteurs tous en lien avec insertion professionnel et formation :

IV. SYNTHÈSE DE PRINCIPAUX AXES DE LA CHARTE :

SYNTHÈSE DE PRINCIPAUX AXES DE LA CHARTE :

- *Développer et faciliter l'accès de tous aux services publics : Simplification et clarté par*
 - o Partenariats entre les Institutions (Relation et concertation permanente)
 - o Permanences régulières avec des prestations directes
 - o Accueil mutualisé
 - o Fonction de médiation
 - o Gain de temps par une offre globale
 - o Horaire d'ouverture adapté
 - o Compréhension mutuelle usager/administration des logiques institutionnelles/besoins usagers
 - o Rationalisation des dépenses consacrées /initiatives locales aux SP/gain d'efficacité
 - o Innovation et modernisation/NTIC

- *Etre à l'écoute et au service de la population du territoire*
 - o Lieu de ressource et passerelles vers SP et associations exerçant une mission de SP
 - o Lieu d'écoute, de parole, de disponibilité, de travail relationnel/ accueil personnalisé
 - o Lieu pour l'ensemble de la population même si attention particulière sur public vulnérable

- *Améliorer la qualité de la vie des habitants*
 - o Favorise implication des habitants dans la vie locale
 - o Attachement à la qualité des relations humaines dans l'accueil des usagers
 - o Lutte contre phénomène d'isolement
 - o Approche interdisciplinaire

- *Réfléchir et former*
 - o Réflexion conceptuelle sur proximité/territoire/SP/projet
 - o Organisation dans un cadre formel le partage de connaissances
 - o Formations appropriées, initiales et continues des personnels des MSP
 - o Organisation de formations
 - o Regard sur mode de recrutement agents des MSP

- *Evaluer dans un climat d'échange et de confiance*
 - o Organisation formelle de procédures d'évaluation et compte rendus d'activités
 - o Faire connaître double dimension technique et relationnelle des MSP
 - o « Les MSP et leurs partenaires mettent l'évaluation de l'action menée au service d'une amélioration de la connaissance du territoire... »

- *Assurer la continuité des partenariats et des moyens*
 - o Un projet défini
 - o Action inscrite dans un projet de territoire
 - o Nécessité de financements publics durables
 - o Nécessité Identification claire des agents
 - o Fonction d'observation de caractéristiques sociales....
 - o Via l'observation = mise en œuvre des changements nécessaires

La comparaison de deux formes de structures de proximité acte d'un phénomène de dualisation entre l'action en/de proximité. Partant de cette dualisation, une analyse par l'offre de services et les résultats des MSP et PIMMS propose des leviers distincts dans l'intervention en/de proximité. La tendance constatée de glisser vers un modèle témoigne de considérations spécifiques octroyées aux rôles sociaux des usagers et à la place des grands opérateurs de services publics dans la gestion urbaine des quartiers. L'épuisement d'une logique de contact serait finalement (re)transféré vers une logique plus classique d'offre de services composites. L'intérêt actuel des structures PIMMS, pour une amélioration de leurs connaissances sur les publics accueillis, semble confirmer l'hypothèse de leur propension à réinventer la construction d'un lien social.