

Thèses

Lorsque l'urgence s'organise: coopération et construction de problèmes dans l'organisation locale de l'action sociale d'urgence

• **Gilles Frigoli** *

Sociologue, Maître de Conférences, URMIS-SOLLIS

Empruntée au langage médical, la notion d'urgence est progressivement entrée dans le lexique de l'action sociale auprès des personnes en difficulté. Initialement mobilisée par des associations qui mettaient en avant sa dimension normative – l'urgence signifiant alors la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics –, son usage politico-administratif a pris un tour plus descriptif pour caractériser des publics et des situations spécifiques, marquées par un besoin d'aide vital au sens propre du terme. Ainsi l'urgence sociale est-elle devenue aujourd'hui une des cibles de l'action

Cet article** rend compte des résultats d'une enquête sur les conseillères municipales en région PACA. Il dresse le portrait des nouvelles élues, entrées en politique à la faveur de la loi dite « parité », dont il interroge les effets. Les conclusions qu'il nous livre sont contrastées. Plutôt jeunes, plus souvent que leurs pairs issues des classes moyennes, elles sont aussi peu politisées et fortement investies dans la vie associative. A ce titre, elles renouvellent le profil de l'élue(e) local(e). Leur insertion dans l'appareil municipal est cependant fragile: exclues de l'exécutif, elles n'ont pas accès à toutes les délégations et siègent rarement dans les instances intercommunales, où se tient désormais le pouvoir. La loi, surtout, n'a pas eu les effets d'entraînement espérés. Partout où elle ne s'impose pas, rien n'a changé. On est donc encore loin de l'égalité des sexes en politique.

publique tout autant qu'un principe d'action: s'il y a urgence à traiter certains problèmes, c'est bien parce qu'il existe des publics en situation d'urgence sociale, qu'il faut identifier comme tels et qui, précisément parce que leurs besoins sont considérés comme vitaux, deviennent des

* *Département de Sociologie-Ethnologie, UFR Lettres Arts et Sciences Humaines, Université de Nice Sophia Antipolis, URMIS-SOLIIS (ESA CNRS 7032). URMIS-SOLIIS, 24 avenue des Diabls Bleus, 06357 Nice cedex 4. frigoli@unice.fr*

** *Cet article s'appuie sur les résultats d'une thèse de doctorat en sociologie intitulée «La coordination des acteurs dans la construction de l'action publique locale: le cas d l'action sociale territorialisée», soutenue le 7 janvier 2002, sous la direction du professeur Patrice Mann, Université de Nice-Sophia Antipolis.*

publics prioritaires.

L'action sociale d'urgence se construit donc comme une action sélective, au sens où elle hiérarchise les besoins et la légitimité des demandes d'aide. En cela, elle s'inscrit dans une évolution plus générale de la lutte contre la pauvreté, marquée par l'action auprès de groupes ciblés plutôt que sur les grandes régulations socio-économiques ou les rapports sociaux institués. Le développement de l'action sociale d'urgence participe ainsi de "l'individualisation du social" mise en évidence par Rosanvallon (1995), caractérisée par le développement de politiques sociales sélectives, ciblées sur les catégories les plus fragilisées de la population et qui, pour assurer cette sélection, tentent de coller au plus près des caractéristiques individuelles des personnes en contextualisant les critères de ciblage des populations visées. Ces politiques s'appuient sur le concours d'acteurs — travailleurs sociaux mais pas seulement — qui sont amenés à adapter en situation des principes généraux à des cas particuliers sur le modèle de ce que fait le magistrat. Les prestations proposées aux publics considérés comme prioritaires s'adressent dans ce sens à l'individu dans sa singularité et introduisent, selon le mot de Rosanvallon (1995), de « nouvelles magistratures du sujet », au sens où elles font reposer le ciblage des individus sur l'appréciation en situation de leur appartenance à la catégorie concernée par l'aide proposée.

Le développement d'un Etat Providence sélectif dont les cibles se définissent en dernière instance au niveau d'un "guichet" — c'est-à-dire, métaphoriquement lors de la rencontre entre des agents situés institutionnellement et des usagers que ces agents ont en charge de catégoriser comme cibles légitimes de l'action publique — a fait l'objet de nombreux débats opposant les partisans d'une adaptation des prestations à la diversité des cas individuels et les détracteurs d'un droit jugé subjectif ou discrétionnaire. Plus récemment, l'usage de la notion d'urgence, comme nouvelle catégorie de désignation des publics prioritaires de l'action sociale, s'est vu mis en cause, notamment par la presse professionnelle du travail social dénonçant le retour à des formes d'assistance que le développement des assurances sociales devait faire disparaître.

Ces prises de position dénonçant la réactivation des oppositions classiques entre "bons pauvres" et "mauvais pauvres" sont nécessaires au débat démocratique. Pour autant, il n'est pas inutile de s'interroger sur la manière dont les publics des dispositifs de l'action sociale d'urgence sont concrètement sélectionnés.

De nécessaires travaux empiriques

En effet, parallèlement à la résurgence d'un social de type "assistantiel", on assiste depuis quelques années à une diversification des publics de l'action sociale, principalement sous l'effet de l'accroissement du chômage et du développement des contrats de travail précaires. Concomitante de l'entrée de la France dans les années de crise économique, cette diversification s'est manifestée par l'apparition de nouveaux profils d'individus apparemment non marqués par une déficience ou un handicap individuels et qui, pourtant, demandent de l'aide. Ce sont ces individus que Donzelot (1996) a qualifié de « normaux inutiles », Castel (1995) de « surnuméraires » ou de « valides invalidés par la conjoncture » pour bien marquer l'idée que, désormais, le travail social a aussi affaire à des individus aptes au travail et, à ce titre, difficilement rattachables à une des catégories traditionnelles du repérage de l'écart à la norme, que ce soit l'invalidité, le handicap, ou même la marginalité.

De ce fait, la sélection des publics, comme principe d'action, se développe dans le système de protection sociale français tout en étant rendue plus difficile, plus incertaine, face à des publics qui se laissent difficilement enfermer dans une catégorie normative. En d'autres termes, la sélectivité s'accroît au moment même où le travail social semble avoir de plus en plus de mal à pré-définir ses bénéficiaires (Dourlens, 1998). De plus en plus fréquemment, des travailleurs sociaux, des commissions d'évaluation, doivent dire qui sont ces "exclus" dont parlent la presse et les acteurs politiques alors même que l'exclusion, comme catégorie descriptive, semble résister à toute objectivation ; il ne manque pas d'ailleurs de sociologues pour déconstruire cette notion d'exclusion et pour affirmer qu'il s'agit là d'une catégorie fondamentalement indéterminée

et, plus encore, que c'est peut-être cette indétermination qui expliquerait son efficacité sociale (Paugam, 1997).

Tout se passe ainsi comme s'il y avait de l'incertitude, donc du "jeu", autour de l'usage des catégories descriptives mobilisées par les pouvoirs publics pour désigner les publics prioritaires de l'action sociale. Dans ce contexte, des analyses empiriques sont nécessaires, qui montrent comment, concrètement, est gérée cette incertitude et sont sélectionnés ces publics.

Le ciblage de l'urgence comme sélection organisée

De tels travaux sont déjà disponibles, qui proposent d'analyser des processus de catégorisation des usagers en situation, le plus souvent dans la tradition interactionniste ou dans une optique conventionnaliste (Weller, 1998). Il s'agit alors de savoir comment des agents institutionnels et leurs clients (co) produisent la définition de la situation d'interaction en même temps que l'appartenance de l'usager à la catégorie concernée par l'aide. Dans la même veine, d'autres travaux essaient de comprendre comment une instance de décision élabore des principes d'exercice d'une "justice locale" en matière d'attribution des aides (Astier, 1997). Ces perspectives de recherche sont intéressantes car elles mettent bien en évidence la contribution des acteurs de terrain à la construction des problèmes et des publics que les dispositifs d'aide visent à prendre en charge. Qu'elle soit analysée en termes de « subjectivité », de « représentations » ou encore d'« habitus professionnel », l'intervention des agents de guichet, des travailleurs sociaux ou des membres des commissions d'évaluation, participe de la construction de la cible des politiques sélectives. Par là, il apparaît que le "guichet" est bien un lieu de construction de l'action publique à destination des populations en difficultés.

Toutefois, du fait de leur centration sur le niveau interactionnel, de tels travaux tendent par principe à laisser dans l'ombre la dimension organisationnelle de cette sélection/construction des publics. Or, s'il est vrai qu'elle s'incarne souvent dans les pratiques d'un agent de guichet, la construction des publics de l'action sociale est

aussi affaire d'action collective, au sens que donne Friedberg (1993) à cette notion : c'est-à-dire une action devant se comprendre comme le produit d'un ensemble d'interactions dans lesquelles est engagée une multitude d'acteurs qui doivent organiser leur coopération face à l'enjeu commun que constitue la mise en oeuvre d'un dispositif d'aide. Les règles de l'interaction entre un agent et un usager sont tributaires de règles qui ont été conçues en dehors de cette interaction : au niveau central, où sont décidées les grandes orientations constituant le "référentiel" de la politique publique (Jobert & Muller, 1987), mais aussi au niveau des rapports entre les acteurs collectifs et individuels chargés de la mise en oeuvre de ces orientations.

Le cas des secours financiers facultatifs que délivrent l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale, illustre bien cette idée d'une sélection organisée dont le résultat est tributaire de mécanismes de coopération entre des acteurs interdépendants. L'attribution de ces secours s'opère très généralement à partir d'un entretien entre un usager et un travailleur social à l'issue duquel ce dernier rédige (ou non) un « avis motivé » exposant la situation du demandeur à destination d'une commission d'évaluation chargée de statuer sur la recevabilité des demandes d'aide financière. Or, ce travailleur social n'est pas un acteur isolé qui évoluerait dans un vide social. Il travaille à côté d'autres travailleurs sociaux au sein d'un service, d'une institution qui n'est pas la seule institution à prendre en charge ces populations dans le cadre des divers programmes publics existants. Il n'est pas totalement livré à lui-même mais soumis à un certain nombre de règles officielles qui ont été conçues en dehors de la situation d'interaction avec l'usager, même s'il est vrai que ces règles ne couvrent pas l'ensemble de ses comportements et que ce travailleur social prend parfois certaines libertés avec les règles en question. Bref, ce travailleur social est un élément d'une architecture plus large qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs qui, chacun à sa manière, participent à cette sélection des publics, même si la pratique du travailleur social en question en résume l'organisation pour l'usager.

Pour cette raison, une sociologie de l'action organisée peut contribuer utilement à l'analyse

de la sélection des publics prioritaires de l'action sociale en mettant en évidence la multiplicité des acteurs impliqués dans le processus, le poids des relations entre ces acteurs et la manière dont ces relations influent sur les pratiques de catégorisation observables. Ce programme implique de mettre à jour les modes d'articulation entre les mécanismes de la construction des publics et des problèmes et ceux de l'action collective nécessaire pour les prendre en charge : comment les contraintes et les enjeux de l'action collective influent-ils sur la construction des problèmes et des publics de l'urgence sociale ?

Un dispositif de sélection des publics prioritaires : la Commission d'Action Sociale d'Urgence (CASU)

Dans son travail sur la gestion locale de la sécurité publique, Thoenig (1996) propose une méthode d'enquête permettant de comprendre comment les acteurs locaux construisent les problèmes à traiter en même temps que les solutions organisationnelles pour le faire. Cette méthode consiste à partir du problème pour reconstruire analytiquement le cercle d'acteurs qui entreprend de le gérer. Ce faisant, il est possible de mettre à jour des "systèmes d'action territoriaux" que structure l'interdépendance des acteurs concernés face à l'enjeu commun que constitue la sécurité publique. C'est la démarche que nous avons utilisée à propos de la mise en œuvre locale d'un dispositif d'action sociale, la Commission d'Action Sociale d'Urgence (CASU), prévue par la loi relative à la lutte contre les exclusions et destinée à faciliter l'accès aux droits sociaux grâce à une meilleure coordination des procédures et des dispositifs, notamment ceux qui délivrent des secours financiers¹. Nous avons suivi la mise en place de cette commission pendant une année dans deux départements, en essayant de comprendre comment les acteurs locaux organisaient leur coopération face à ce nouvel enjeu et comment, de cette action collective, naissaient des formes de traitement organisé de l'urgence contribuant à la définir comme objet d'action

publique, c'est-à-dire comme problème appelant une réponse publique. A partir d'entretiens, de séquences d'observation, de l'analyse de textes institutionnels et de la participation à de nombreuses réunions techniques, nous avons procédé à une approche comparative de la mise en œuvre de la CASU dans deux départements limitrophes de la région PACA, précisément pour tenter de mesurer le poids de ces "systèmes d'action territoriaux" qui conditionnent en partie — nous en faisons l'hypothèse — la concrétisation de la réponse publique aux situations d'urgence.

La CASU dans les Alpes-Maritimes

Dans les Alpes-Maritimes, dès réception de la circulaire d'application portant création de la CASU, la commission place très vite son action sous le signe d'un partenariat de haut niveau hiérarchique². Sous l'impulsion de la Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture et du Directeur Général Adjoint du Conseil Général — qui siègeront lors de toutes les réunions et en assureront la conduite active — les organismes partenaires sont représentés par des responsables de haut niveau qui feront preuve, durant la première année d'existence du dispositif, d'une assiduité aux réunions et d'une implication personnelle importantes. Cette caractéristique de la CASU locale n'est pas indifférente au choix d'un mode de fonctionnement lui-même très hiérarchisé, qui articule trois paliers de coordination : la « commission plénière » travaille à la définition des orientations que la conseillère technique de la DDASS et la responsable du Service Social Départemental — présentes lors de toutes les réunions — devront mettre en œuvre au sein du « groupe de travail », constitué de cadres de niveau intermédiaire, qu'elles animent. Ce groupe s'en remet lui-même, si besoin est, à une équipe composée de travailleurs sociaux de terrain, ponctuellement mobilisés à l'occasion de la construction d'outils spécifiques. C'est cette procédure, faite de contrôles puis de réajustements successifs entre le sommet et la base de la hiérarchie, qui sera utilisée lors de la mise en œuvre des différents chantiers programmés par la commission. Le choix de ce mode de fonctionnement témoigne de la volonté, affichée par l'Etat et le Conseil Général, de conférer à la CASU une

légitimité immédiate et qu'on souhaite pérenniser. On fait le pari de maintenir dans le temps l'implication personnelle de responsables institutionnels d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé pour garantir la légitimité des décisions prises, tout en s'assurant de la pertinence de ces dernières au regard des exigences spécifiques du "terrain" en déléguant l'opérationnalisation à des techniciens rompus aux pratiques du travail social et que l'on contrôle en permanence. Cette recherche d'une légitimité est cependant placée au service d'une ambition raisonnée — d'aucuns, parmi les membres, considèrent que la seconde est la condition de la première — que traduit la limitation des objectifs de la CASU à une amélioration des procédures du traitement de l'urgence sociale par les secours financiers et que confirme l'établissement d'un programme dont l'issue est à longue échéance. L'usage de la notion d'urgence est à visée instrumentale et s'appuie moins sur une définition substantielle du terme que sur la volonté de garantir la spécificité du dispositif, en délimitant clairement sa finalité opérationnelle. La volonté de ne pas « banaliser l'urgence » vise en effet avant tout à contenir le risque d'une dilution de l'objet de la coordination susceptible de faire apparaître la CASU comme un « comité de plus ». Elle répond aussi à une exigence de « diplomatie » dans la conduite d'un partenariat dont on pense qu'il sera d'autant plus solide qu'il se préserve d'une remise en cause brutale des prérogatives de ses membres. Le souci d'une progression pas à pas témoigne dans ce sens d'une grande prudence face à tout ce qui pourrait entraîner une déstabilisation du fonctionnement interne des organismes concernés³. Cette prudence s'exerce aussi à l'égard des attentes d'acteurs locaux périphériques — organismes non associés officiellement au dispositif et usagers — qui pourraient être tentés de nourrir des espoirs démesurés à l'égard de la commission ; d'où un contrôle très serré de toute forme de publicisation des activités de cette dernière. Au nom d'un intérêt commun bien compris entre décideurs institutionnels, la CASU doit travailler dans l'ombre à l'amélioration des réponses que les usagers et les acteurs de terrain connaissent et utilisent. Elle ne doit en aucun cas apparaître comme une nouvelle instance à

laquelle les intervenants sociaux ou les publics sont susceptibles de s'adresser afin d'obtenir une réponse plus rapide ou plus satisfaisante à leurs demandes d'aide. C'est donc à la faveur d'une confidentialité scrupuleusement entretenue que se font les ajustements nécessaires à l'harmonisation des logiques intra et interorganisationnelles, même si c'est au prix d'un allongement du calendrier des chantiers programmés.

De fait, la mise en oeuvre des outils réalisés par la CASU pendant la première année ne se caractérise pas par sa célérité. Cette relative lenteur de la progression constitue le pendant d'un mode de fonctionnement dont le caractère structuré, hiérarchisé et formaliste est placé au service d'une inscription des actions dans la durée. Certes, la CASU constitue bien, après un an d'existence, un nouvel objet au sein du paysage institutionnel local, doté d'une forte visibilité parmi les décideurs. Mais les effets tangibles sur l'offre de prestation tardent à se manifester. Au terme de la première année d'existence du dispositif, les acteurs qui sont quotidiennement au contact des publics, dans leur grande majorité, restent à l'écart d'une coordination qui demeure très centralisée, sauf recours ponctuel à quelques travailleurs sociaux mobilisés pour leur connaissance de la « réalité de terrain ». C'est dire que, sur le terrain précisément, les effets des actions engagées sont pour le moins limités. En dehors des sites choisis pour être le lieu d'une expérimentation, rien n'est venu, après un an d'existence du dispositif, modifier le fonctionnement des organismes et les pratiques des professionnels.

La CASU dans les Alpes-de-Haute-Provence

Dans les Alpes-de-Haute-Provence, la mise en place de la CASU est fortement marquée par une expérience de coordination antérieure — « l'interdispositifs » — impulsée par la Préfecture en 1996 et qui constituait une sorte de CASU avant la lettre. L'élaboration d'un projet relativement abouti, par les membres du groupe de travail nommé pour la circonstance, n'avait pas convaincu des directions départementales réticentes à s'engager et le projet avait été abandonné. Pour certains acteurs qui s'y étaient fortement investis, l'annonce de la création de la

CASU permet alors d'envisager la possibilité d'offrir un prolongement à un dispositif que leur seul volontarisme n'avait pas permis d'instituer. De fait, bien que la première réunion de la CASU se tienne en présence de responsables de haut niveau⁴, très rapidement, c'est à un groupe de travail, constitué de cadres techniciens dont certains s'étaient impliqués dans « l'interdispositifs », qu'est confiée la conduite opérationnelle du dispositif. Sous sa forme plénière en effet, la CASU ne se réunira à nouveau qu'une seule fois pendant la première année. Le groupe de travail se montre immédiatement animé par la volonté de ne pas restreindre ses ambitions, en premier lieu parce que ses membres souhaitent capitaliser un travail de coordination antérieur auquel une loi d'orientation donne une nouvelle légitimité, mais aussi dans le prolongement d'une convention passée entre l'Etat et le Conseil Général qui définit la CASU comme une première étape vers une réorganisation de l'offre d'insertion sociale et professionnelle dans le département. Enfin, un accord se fait jour chez les partenaires pour considérer que le secteur de l'urgence sociale — au sens de la réponse à des besoins qualifiés de “primaires” (hébergement, besoins alimentaires) — ne constitue pas un secteur prioritaire dans un département qui, par ses caractéristiques socio-territoriales, est relativement préservé des problèmes observés dans les zones fortement urbanisées. Cette extension des ambitions attachées au dispositif ouvre sur un projet de quasi-refonte du secteur social dans le département qui se double du souci d'être très vite opérationnel dans la conduite des chantiers programmés. La structure du groupe de travail le permet : il s'agit d'acteurs qui se connaissent et qui sont, par leur statut de travailleur social, proches du terrain et des besoins qui s'y expriment.

Le groupe de travail oriente donc ses activités dans plusieurs directions, travaille vite, de manière efficace — précisons que la commission réunit en moyenne six personnes — et finalise de nombreux outils et documents de travail allant très loin dans la refonte de l'offre de prise en charge sociale dans le département. Mais il ne formalise guère ses rapports avec la CASU “plénière”. La conseillère technique de la DDASS, qui assure à la fois l'animation et le

secrétariat de la commission, n'a de relation directe qu'avec les membres du groupe, lesquels sont censés parler au nom de l'organisme qu'ils représentent. Or, le pouvoir dont disposent ces derniers par délégation n'est pas toujours à la hauteur des décisions qui sont prises. Et la contrepartie d'un fonctionnement souple et dédié au pragmatisme — le groupe n'en prendra réellement conscience qu'après plusieurs mois de fonctionnement — c'est une tendance à finaliser les projets avant de les soumettre à ceux qui ont le pouvoir de décision, c'est-à-dire les responsables des organismes concernés. Au moment de passer à la phase d'opérationnalisation de dispositions qui engagent les partenaires sur une réorganisation interne ou qui reviennent sur certaines prérogatives, l'accord des directions institutionnelles fait défaut.

À l'origine de cette inadéquation entre le niveau des ambitions poursuivies et la légitimité du groupe de travail, on trouve la faible implication de certaines directions départementales qui n'ont que modérément investi un dispositif qui, peut-être parce qu'il portait le label de l'urgence sociale, ne justifiait guère qu'on y accordât une importance démesurée, et se sont ainsi placées dans l'attente d'un dispositif jugé plus adapté aux enjeux locaux. De leur côté, les membres du groupe de travail ont sans doute estimé qu'il était légitime, sous l'égide d'un des attendus de la loi contre les exclusions, de mettre à profit et sans attendre leur expérience et leur connaissance des besoins des usagers pour opérationnaliser les outils nécessaires, sans se préoccuper outre mesure des enjeux institutionnels soulevés par cette volonté d'un changement en profondeur. Enfin, ajoutons à cela que le département a connu ces dernières années une certaine instabilité institutionnelle qui n'a pas favorisé la continuité du contrôle des activités de la commission. Toujours est-il qu'au moment où l'enquête se termine, la CASU des Alpes-de-Haute-Provence se trouve à un moment charnière. La défection des hiérarchies institutionnelles face aux changements programmés par le groupe de travail a fait office d'analyseur, en mettant à jour une série d'écueils qui menacent la survie même d'un groupe qui a fait le tour des aménagements ou des outils qu'il pouvait réaliser sans l'implication des directions des organismes concernés.

Le groupe a pris conscience de la nécessité de créer un espace de régulation intermédiaire entre le niveau de la commission plénière — éminemment légitime mais forcément peu opérationnelle — et celui de “cadres de proximité” auxquels on ne peut tenir rigueur de n’être pas toujours investi d’un pouvoir décisionnel mais qui ont fait preuve d’une propension à s’émanciper de leur hiérarchie.

Les enseignements d’une analyse en termes d’action collective

L’enquête fait apparaître deux modes différents de mise en œuvre du même dispositif. D’un côté, se met en place une commission dans laquelle s’impliquent des responsables de haut niveau hiérarchique soucieux de garantir la légitimité de cette dernière. Pour ce faire, ceux-ci font preuve d’une grande prudence face à tout risque de déstabilisation des régulations ayant cours au sein de leurs organisations respectives, des rapports entre les organisations qu’ils représentent, des relations entre le cercle de partenaires qu’ils constituent et les autres acteurs qui composent le paysage de l’action sociale locale. Ce mode d’organisation sous-tend un traitement de l’urgence qui restreint cette dernière au domaine des secours financiers facultatifs que délivrent les institutions qui composent la commission. Dans le département voisin, un mode de fonctionnement plus souple et moins hiérarchisé a conduit les membres d’un petit groupe de travail à étendre la sphère de l’action sociale d’urgence à la lutte contre l’exclusion au sens large. Mais les rapports entre les membres de ce groupe et leurs hiérarchies respectives, jusque-là absents dans l’organisation de l’action collective, se sont introduits de manière brutale dans le processus de construction de solutions de coopération. Par là, ont été intégrés à cette action collective de nouveaux enjeux (les conséquences non souhaitées par les décideurs), de nouvelles relations d’échange à gérer (entre chaque membre du groupe et sa hiérarchie), un nouvel espace de coopération (interne au groupe des décideurs).

On voit bien, dans les deux cas, à quel point la définition des problèmes à résoudre est liée aux modes de coopération mis en œuvre pour les

traiter. Les problèmes se définissent en même temps que s’organise la réponse à ces problèmes. La recherche d’une solution commune à un problème passe par l’organisation d’une action collective mais, dans le même temps, les enjeux que mobilise cette action collective structurent les solutions coordonnées apportées au problème, donc la construction organisée de celui-ci. L’urgence sociale, en tant que problème à gérer, génère de l’action collective, au sens où elle impose aux acteurs de trouver les solutions en matière de coopération qui leur permettent d’agir ensemble. Mais des contraintes de cette action collective, des enjeux que soulève cette coopération et de la manière dont les acteurs les gèrent collectivement, naissent des formes de traitement organisé de l’urgence qui la redéfinissent en retour en tant qu’objet d’action collective.

Mais ce que montre bien l’enquête, et c’est un deuxième résultat, c’est que ce processus ne se fait pas indépendamment de ce qui existe déjà en matière de coopération sur le territoire. La construction des problèmes, comme l’organisation de l’action collective, sont tributaires des cadres et des règles de coopération existants et de la manière dont ils vont s’adapter à l’introduction d’un nouvel enjeu de coopération tout en étant redéfinis à leur tour. Ce que met en évidence l’enquête, c’est en fait un double mouvement : les problèmes sont définis en fonction des cadres organisationnels existants ; mais ces cadres s’adaptent aux problèmes en fonction des enjeux que suscite la perspective d’avoir à gérer ces problèmes en commun.

Enfin, l’enquête montre bien que, loin de se réduire à un cercle de décideurs, ce double mouvement s’effectue dans une multitude de relations d’échange entre acteurs que l’on peut inscrire dans trois espaces de relation qui sont autant d’espaces de régulation de l’action collective :

- l’espace des relations entre acteurs d’organisations différentes ;
- l’espace des relations entre acteurs d’une même organisation ;
- l’espace des relations entre différents paliers hiérarchiques d’organisation du partenariat (comité de pilotage, comité technique, acteurs de terrain).

Or, et l'enquête le montre clairement, non seulement ce sont ces trois espaces de relation qui sont en cause, mais il faut éclairer ces trois espaces si l'on veut comprendre comment se structure l'action collective. Il s'agit là d'un résultat intéressant face à des analyses qui, trop souvent, réduisent l'étude de la mise en œuvre d'une politique publique aux interactions entre acteurs collectifs, entre organisations, sous ouvrir la boîte noire de l'organisation, c'est-à-dire sans prendre en compte le fait que les organisations sont aussi des construits d'action collective et ne sont pas des blocs homogènes. C'est bien en une multiplicité de relations que se pose aux acteurs la question de leur manière d'agir avec d'autres, de leur manière de coopérer dans un nouveau contexte qu'il leur est en même temps possible de façonner. Dans ces relations d'échange, de nouveaux enjeux génèrent des formes de coopération qui, tout en étant tributaires du passé de ces échanges, fixent les modes de participation à l'action collective. L'urgence sociale comme problème à gérer en commun génère dans ce sens de la coopération dans de nombreux systèmes de relation, et les modalités de cette coopération structurent les modes de traitement collectifs et organisés de l'urgence dans ces systèmes.

En d'autres termes, l'urgence sociale ne se définit ni au seul niveau des décideurs organisationnels, ni au seul niveau des acteurs de terrain — fussent-ils ceux qui, face aux usagers, catégorisent et diagnostiquent les situations d'urgence sociale. Elle se construit, comme question à traiter collectivement, en fonction des rapports qu'établissent des acteurs qui, ayant à coopérer face à de nouveaux enjeux, élaborent des modes d'action collective qui structurent le traitement commun des problèmes et par là la définition des problèmes qu'il s'agit de résoudre conjointement.

Conclusion

L'analyse des "échanges au guichet" constitue une perspective de recherche intéressante pour la contribution qu'elle fournit à l'étude de la construction des cibles d'une action sociale sélective. Elle apporte un éclairage complémentaire d'analyses de niveau macrosociologique centrées sur la production de référentiels de politiques publiques délivrant une vision globale du monde social en même temps qu'un contenu normatif d'action. Cependant, la réponse aux problèmes telle qu'elle se construit en situation d'interaction entre un professionnel et un usager n'épuise pas la compréhension d'une réponse publique qui, à l'heure d'une action publique de plus en plus marquée par le poids des partenariats locaux, doit être appréhendée comme collective et organisée. Pour cette raison, il est justifié d'un point de vue méthodologique d'isoler un niveau d'analyse — qu'on qualifiera de "méso" — qui, à la fois, dépasse le seul niveau de l'interaction entre le travailleur social et son client en réinscrivant cette interaction dans un cadre organisationnel plus large; et qui reste sur le terrain des pratiques d'acteurs situés amenés à organiser leur coopération au sein de systèmes d'action territoriaux dotés d'une autonomie relative par rapport à des régulations plus globales. Ainsi, s'il existe bien une incertitude relative — donc des espaces de "jeu" — autour de la production de critères d'éligibilité à certaines prestations sociales, la construction des cibles d'une action publique sélective ne saurait être réduite aux échanges qui s'instaurent aux guichets de l'action sociale. Elle doit aussi être rapportée aux solutions organisationnelles que mettent en œuvre des configurations d'acteurs locales confrontées au problème de leur coopération interne et qui déterminent partiellement les conditions dans lesquelles les travailleurs sociaux catégorisent leurs clients.

Références

- 1 Article 154 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'enquête de terrain a été réalisée dans le cadre d'un programme de recherche initié en 1999 par la DAS, le SESI et la DREES du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et associant plusieurs équipes de recherche en France. Les résultats détaillés de l'étude que nous avons menée sont consultables dans Frigoli, G. (2000). *Les premiers enseignements de la mise en place des CASU dans les Alpes-Maritimes et les Alpes de Haute Provence*. Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
 - 2 Circulaire du 30 juillet 1998 relative au devenir du Fonds d'Urgence Sociale, à la mise en place des commissions de l'action sociale d'urgence et à une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes. Les institutions partenaires dans les Alpes-Maritimes sont l'Etat, le Conseil Général, l'ASSEDIC, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), la Caisse Régionale d'Assurance Maladie (CRAM), la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), l'Association Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (ANCCAS) et la Mutualité Sociale Agricole (MSA). Le président de l'Association des Maires est membre de la Commission mais ne siège pas.
 - 3 Ce sont notamment les pratiques des travailleurs sociaux (qui instruisent les demandes d'aide financière) et celles des conseils d'administration (qui statuent sur ces demandes) qui sont en cause: les décideurs institutionnels redoutent de voir ces deux groupes d'acteurs s'opposer à toute remise en cause de leurs conditions habituelles d'intervention.
 - 4 Le Préfet et le Président du Conseil Général coprésident en personne cette première réunion de la commission en présence des représentants des organismes membres: la CAF, la CPAM, la CRAM, la MSA, l'ASSEDIC et l'Union Nationale des CCAS (UNCCAS). Le Président de l'association des Maires est membre de la commission mais ne siège pas.
- Astier, I. (1997). *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer.
 - Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
 - Donzelot, J. (1996). L'avenir du social. *Esprit*, 219, 7-28.
 - Dourlens, C. (1998). *Dans les labyrinthes de l'urgence. Le cas de l'administration sanitaire et sociale*. Paris: Rapport au Ministère du Travail et des Affaires Sociales.
 - Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil.
 - Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
 - Paugam, S. (1997). L'exclusion: généalogie d'un paradigme social. *Sociétés et Représentations*, 5, 129-157.
 - Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale*. Paris: Seuil.
 - Thoenig, J.C. (1996). La gestion systémique de la sécurité publique. *Revue Française de Sociologie*, 4, 357-392.
 - Weller, J.M. (1998). La modernisation des services publics par l'utilisateur: une revue de la littérature (1896-1996). *Sociologie du Travail*, 3, 365-392.