



Master 2

**Jeunesse : politiques
et prises en charge**

Promotion : **2016-2017**

Le « projet égalité » : l'émergence de leviers pour des coopérations d'acteurs

Matthieu Rault

Septembre 2017

*Sous la direction de
Patricia LONCLE*

Remerciements

La réalisation de cet écrit a été possible grâce à plusieurs personnes. Je voudrais leur témoigner toute ma reconnaissance.

Je souhaite d'abord adresser toute ma gratitude à la directrice de ce mémoire, Patricia Loncle, pour sa patience, sa disponibilité et son engagement dans la formation. J'adresse par la même occasion toute ma gratitude à l'équipe pédagogique du Master 2 Politiques et prise en charge de la jeunesse, pour la qualité indéniable de la formation.

Je désire aussi remercier sincèrement Etch Kalala Mabuluki, doctorant à l'EHESP, pour ses précieux conseils, sa lecture avisée, et le temps qu'il a su trouver pour m'accompagner.

Je tiens à remercier spécialement Raphael Trepos-Pouplard, Conseiller d'éducation Populaire et de Jeunesse, pour m'avoir accepté en stage et m'avoir transmis compétences, savoir-faire et motivation.

Je voudrais exprimer ma reconnaissance envers les amis et les collègues qui m'ont apporté leur support moral et intellectuel tout au long de ma démarche. Enfin, je tiens à témoigner toute ma gratitude à mon amie, Marie, et ma famille pour leur confiance et leur support inestimable.

Sommaire

1	INTRODUCTION	5
1.1	CONTEXTE INSTITUTIONNEL	5
1.2	MISSION CONFIEE ET PROJET DE STAGE	8
1.3	THEMATIQUE ET QUESTIONNEMENTS	9
2	CADRE THEORIQUE	11
2.1	TRANSVERSALITE : L'ENJEU GENERAL	12
2.1.1	ANALYSE DES ACTEURS IMPLIQUES DANS LE PROJET	13
2.1.2	DES IDENTITES PROFESSIONNELLES EN INTERACTION.	14
2.1.3	L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE : REGARD SUR LES OUTILS UTILISES	15
3	LE CONTEXTE DE LA MISSION : LIMITES ET LEVIERS POUR LES COOPERATIONS D'ACTEURS	16
3.1	LE DISPOSITIF CIEC : DES INSTRUMENTS QUI PERMETTENT L'ACTION COLLECTIVE DANS LE TERRITOIRE ?	16
3.1.1	CREATION ET APPLICATION DES MESURES CIEC	16
3.1.2	LA LOGIQUE D'APPEL A PROJETS : QUEL IMPACT DU FACTEUR HUMAIN ?	17
3.1.3	GRUPE D'ECHANGES ASSOCIATIF : UN MOYEN POUR UNE ACTION TRANSVERSALE ?	22
3.1.4	LES FORMATIONS : DES ESPACES POUR CONSTRUIRE LE COMMUN ?	23
3.2	LES INTERACTIONS D'ACTEURS : DES DIFFERENCES TROP GRANDES ?	25
3.2.1	DEVELOPPER DES ACTIONS COMMUNES EN INTERNE : ETHIQUES ET REPRESENTATIONS INDIVIDUELLES	25
3.2.2	L'ANIMATION JEUNESSE : UNE OUVERTURE POSSIBLE DES PRATIQUES ?	28
4	LA DEMARCHE DE PROJET : DES OUTILS AUX SERVICE DE L'ACTION TRANSVERSALE	31
4.1	DES TRANSFORMATIONS QUI REQUESTIONNENT DES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES DESCENDANTES	31
4.1.1	PASSER D'UNE OBSERVATION DISTANCIEE A DES RENCONTRES STRUCTURANTES	32
4.1.2	DES « BRICOLAGES » NECESSAIRES POUR COOPERER ET INNOVER	35
4.2	DES BESOINS D'ESPACES D'ECHANGES ET D'EXPERIMENTATIONS	36
4.2.1	ESPACES DE MEDIATIONS : UNE REPONSE POUR RENFORCER LES COOPERATIONS ?	37
4.2.2	ALLER VERS UN « APPRENTISSAGE COLLECTIF »	38
5	CONCLUSION	41

Liste des sigles utilisés

ACM : Accueil collectif de mineurs

APP : Analyse des politiques publiques

BOP : Budget opérationnel de programme

CEPJ : Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse

CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

CIEC : Comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté

DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDI : Directions départementales interministérielles

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

MJC : Maison des jeunes et de la culture

RGPP : Révision générale des politiques publiques

1 INTRODUCTION

Le 17 octobre 2016 j'ai débuté un stage de 21 semaines au sein de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection à la Population d'Ille et Vilaine (DDCSPP 35). J'y ai intégré le service Solidarités, qui développe quatre missions : l'accompagnement et l'insertion sociale des publics prioritaires, la vie associative, l'insertion professionnelle par les métiers de l'animation, le développement des territoires et la politique de la ville¹. Pour introduire mon propos il me semble important de revenir sur le contexte global, celui dans lequel le service évolue. Ensuite je présenterai la mission de stage qui m'a été confiée, les questionnements qui ont structuré cet écrit et les différents supports qui m'ont servi à construire l'analyse réflexive.

1.1 Contexte institutionnel

Avec les lois de décentralisation de 1982 on assiste à une révolution institutionnelle. Avant cela, l'État est le seul opérateur des politiques publiques, qui sont imposées de façon verticale, et cloisonnent les actions en plaçant le préfet en « chef de file » de l'action publique sur le territoire. Les collectivités locales qui n'avaient pas de compétences obligatoires jusqu'alors se voient dotées de fiscalités et de compétences propres. Ces premières lois de décentralisation marquent un tournant sans précédent dans le paysage politique. L'action publique se raccourcit. Les décideurs sont censés mieux connaître leur territoire et les besoins de la population. On parle alors de territorialisation des politiques publiques. Des actions et des projets spécifiques sont enclenchés selon les contextes et les particularités (spatiales, démographiques...) des territoires. Un rapport annuel de l'Igas² valide le fait que des compétences soient continuellement transférées à partir de 1982 et ce jusque 2008 (date de réalisation du bilan). Comme l'indique Patricia Loncle : « *Bon nombre de domaines sont transférés totalement, ou presque, aux collectivités locales alors qu'ils faisaient l'objet d'une cogestion État/collectivités* » (Loncle, 2007, p 23) On assiste à une réduction permanente des compétences étatiques. Pourtant l'État reste présent dans les territoires. En effet « *La décentralisation n'a pas mis*

¹ <http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Services-de-l-Etat/DDCSPP>

² IGAS, Rapport annuel 2007-2008, *Les politiques sociales décentralisées*, 2009, p. 141, 142

*fin à l'intervention de l'État dans les domaines de compétences transférés aux collectivités territoriales. Cette intervention résulte de trois facteurs : tout d'abord, le fait que la France demeure un État unitaire où la responsabilité de la loi appartient au pouvoir central ; ensuite, le maintien de compétences de l'État en raison d'une décentralisation inachevée »*³. Ainsi en plus d'ériger les lois, l'État ne s'est pas totalement défait de ses compétences et malgré un désengagement constant (notamment dans les domaines des politiques jeunesse⁴) il agit plus en contrôle et en pilote des politiques publiques. Des administrations d'État demeurent dans les territoires. C'est le cas de la DDCSPP qui est un service déconcentré de l'État. Rappelons que la déconcentration consiste à réduire le poids d'un lieu central unique, sans l'idée d'un transfert de compétence. C'est la différence importante avec la décentralisation (définie par le transfert de compétences de l'État à des acteurs « inférieurs » ; Région, Départements, communes, EPCI). L'intervention de l'État est donc assujettie à de nombreux bouleversements, et demeure un problème politique central donnant lieu à des transformations profondes.

La DDCSPP d'Ille-et-Vilaine qui est l'une des 46 en France, est un des résultats organisationnels de la Révision Générale des Politiques Publiques. La RGPP a profondément transformé les services territoriaux de l'État. Lancée le 10 juillet 2007, elle a donné lieu, en outre, à une réorganisation de l'État au niveau départemental. Le 1er janvier 2010⁵ sont créés les Directions Départementales Interministérielles (DDI), qui sont « *l'aboutissement d'un long processus qui commence dès 1991* »⁶. Avec comme objectif la modernisation et la rationalisation de l'action publique c'est dans le fond une « *recherche continue de gain de productivité* »⁷, dans la lignée des transformations liées aux nouveaux modes de management public (« new public management ») (Bezes, 2006). Les DDI, chapeautées par le Préfet du département sont censées mettre en œuvre les politiques publiques au niveau départemental. Leur ancrage de proximité serait dès lors la solution pour répondre au mieux aux besoins spécifiques des territoires et continuer d'avoir un regard sur les politiques décentralisées. On sait que la RGPP est avant tout une rationalisation des moyens qui passe par une optimisation des services dans un objectif

³ IGAS, Rapport annuel 2007-2008, *Les politiques sociales décentralisées*, 2009, p. 52

⁴ Ibid Loncle Patricia, « Évolutions des politiques locales de jeunesse »

⁵ Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009

⁶ IGA, IGF, IGAS, Rapport, *Bilan de la RGPP et conditions de Réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'état* », p.4

⁷ Ibid, *Bilan de la RGPP et conditions de Réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'état* », p.3

économique ; « la RGPP s'inscrit dès l'origine et c'est là aussi une nouveauté, dans une perspective de redressement des finances publiques ». ⁸

Lorsque j'entre dans le bâtiment de la DDCSPP et viens m'annoncer au « guichet », un tableau interactif annonce les grands points forts de la journée, une sorte d'agenda commun. J'apprends qu'une réunion de financement et d'investissement porcine a lieu, en même temps qu'une rencontre du groupe de veille citoyenne sur la laïcité⁹. En dépassant l'étrangeté de la situation et les premières impressions, le schéma prend forme. Plusieurs Directions départementales¹⁰ ont été regroupées en 2010 pour une « organisation plus simple et plus cohérente pour l'État en Ile et vilaine »¹¹ et ont formé la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection à la Population. Il est donc logique de trouver dans les couloirs de l'institution des revues pédagogiques à destination des professionnel.le.s de la jeunesse et la revue « Réussir Porc » Le mensuel des professionnels du porc. En dépassant le caractère comique de la situation on constate que La DDCSPP inscrit son action dans un contexte particulier. Des nouvelles formes organisationnelles façonnent l'institution. Ces transformations marquent une gestion particulière des services et des regroupements administratifs et spatiaux qui questionnent. C'est dans ce contexte institutionnel que j'ai réalisé mes missions de stages.

⁸ IGA, IGF, IGAS, Rapport, *Bilan de la RGPP et conditions de Réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'état* »,p, 6

⁹ Groupe mis en place dans le cadre du Comité Interministeriel de l'Egalité et de la Citoyenneté (CIEC)

¹⁰ Directions départementale des affaires sanitaires et sociales / Direction départementale des services vétérinaires / Direction départementale de la concurrence consommation et répression des fraudes, Direction départementale de la jeunesse et des sports / Délégation

¹¹ Document interne, Prefecture d'Ile et Vilaine, « La Réforme de l'État en Ile et Vilaine », Révision générale des politiques publiques.

1.2 Mission confiée et projet de stage

Le service Solidarités est né après la RGPP. Il est composé de quatre missions principales¹². Deux professions principales y sont représentées ; Les CEPJ (Conseiller d'Education Populaire et de Jeunesse) et les Professeurs de sports.¹³ Le projet qui m'a été confié s'inscrit dans la mission liée au développement du territoire présenté telle quelle sur le site de l'institution : « *Le développement des territoires consiste à favoriser l'émergence et le pilotage de projets éducatifs, culturels et de loisirs en lien avec les clubs sportifs, les espaces jeunes, l'accueil collectif de mineurs et de soutenir l'offre d'actions structurantes dans le domaine de la culture, du sport et du loisir par l'aide à l'emploi.* ». ¹⁴ Le projet a consisté au développement d'actions pour favoriser la mixité filles/garçons dans les structures d'animation jeunesse du territoire départemental. Accompagné par un CEPJ, exerçant le rôle de tuteur, j'ai donc participé à la mise en place d'un projet sur la mixité qui a donné lieu à différentes actions pendant ces quelques 8 mois de stages (octobre à mai). Des constats nés de mon expérience de terrain dans l'animation jeunesse, d'une étude sur la mixité réalisée dans le cadre d'un master 1 sociologie Intervention sociale à Rennes, ainsi que d'une première phase de deux mois d'état des lieux (observations de structures, rencontres de professionnels), ont été dressés. Ces derniers ont été présentés ainsi dans le bilan de projet :

- Dans une majorité de structures les filles sont moins présentes.
- Les stéréotypes de genre persistent dans les interactions sociales au sein des structures.
- L'égalité filles/garçons ne fait pas systématiquement l'objet d'une attention des politiques locales de jeunesse et les professionnels peuvent être démunis face aux objectifs de mixité.

A partir de ces constats trois objectifs ont été définis :

¹² Accompagnement et insertion sociale des publics prioritaires / La vie associative / L'insertion professionnelle par les métiers de l'animation / Le développement des territoires et la politique de la ville

¹³ Emplois de catégorie A de la fonction publique d'État, intervenants principalement dans les DDCS(PP) et les DRJSCS (Direction Régionale de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale)

¹⁴ <http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Services-de-l-Etat/DDCSPP/Domaines-d-intervention-de-la-DDCSPP>

- 1) Organiser des formations et des temps d'échanges pour doter les professionnel.le.s de l'animation jeunesse d'une culture commune sur les questions de mixité filles/garçons.
- 2) Construire un outil pédagogique à destination des professionnel.le.s pour analyser la mixité dans les espaces jeunes et favoriser l'égalité filles/garçons.
- 3) Encourager le développement d'un réseau d'acteurs sur la thématique de la mixité filles/garçons dans l'animation, en organisant un temps fort d'échange pour impulser des actions sur le territoire départemental.

En analysant les actions entreprises dans le cadre de ce projet, différents questionnements sont apparus.

1.3 Thématique et questionnements

Le projet a été développé pour accompagner les professionnels de l'animation jeunesse. La thématique de la mixité sexuée des jeunes concerne la profession et s'inscrit dans une réflexion sociétale étendue aux différents pans de la société (éducation, travail, espace public...). Sa prise en compte est liée à la persistance d'inégalités fortes entre les genres marquées par une domination masculine toujours prégnante et structurant en partie les rapports sociaux (Bourdieu, 1998). Une littérature croisant différentes approches (sociologique, géographique, anthropologique...) analyse le « système du genre » au sein des structures d'animation jeunesse et observe une reproduction des stéréotypes sexués (Ayrat, Raibaud, 2009). Pour autant la prise en compte de ces inégalités ne doit pas empêcher une lecture des contextes politiques qui impactent l'activité des professionnels. Ainsi, j'ai fait le choix de me concentrer sur des questionnements liés à l'imbrication de multiples acteurs dans un territoire (État, collectivités territoriales, associations...) et les coopérations possibles. Il ne s'agit pas de fournir une analyse des politiques publiques construite par une enquête approfondie mais bien de questionner un projet et une posture de stage de façon à faire émerger des difficultés et des leviers.

Dans un contexte de désengagement de l'État au niveau local marqué par l'apparition progressive depuis plus d'une trentaine d'année de nouvelles technologies de gouvernement de la société, qui fondent ce que Renaud Epstein présente comme le « *gouvernement à distance* » (Epstein, 2005), il me semble intéressant de prendre l'exemple de la DDCSPP. Si l'on se concentre sur l'accompagnement des acteurs associatifs, des

modèles de financements posent question. Alors que le débat sur l'indépendance des associations face aux pouvoirs étatiques et locaux est toujours d'actualité (Grellier, 2010), le financement par appel à projet semble maintenir les associations en état de dépendance, et les mettre en concurrence dans un territoire donné. Cette relation au secteur associatif témoigne, en partie, d'un désengagement de l'État mais aussi d'un maintien de son influence via des moyens de contrôle distanciés. La DDCSPP participe aux financements associatifs par des appels à projets et bien que cette logique ne puisse représenter l'essentiel des relations tissées, il semble tout de même raisonnable d'étudier ce mode de fonctionnement et plus largement les rapport de l'État au territoire. Dans le cadre de ma mission de stage la question peut se poser ainsi : comment les agents de la DDCSPP interviennent dans les territoires, et qu'est-ce que ce mode d'intervention nous apprend sur leur rapport aux acteurs (associations, municipalités...) ?

Bien que cette transformation de l'État soit un fait observable, il n'en demeure pas moins que les agents entretiennent des relations au territoire. Des projets sont coordonnés avec les associations, les municipalités ou d'autres structures. Des accompagnements et des formations se développent permettant un rapprochement au terrain local. Pour autant le désengagement de l'État se traduit aussi par une baisse des moyens financiers alloués aux services déconcentrés (Epstein, 2010). Dans ce contexte les agents de la DDCSPP, exerçant les missions traditionnelles des services jeunesse et sports, se voient dans l'obligation d'élaborer des stratégies, des choix. Ayant assisté durant ma mission de stage, à des relations entre les agents de l'État, des acteurs associatifs et des agents de services communaux et intercommunaux, les difficultés auxquelles j'ai été confronté pour travailler en coopération me permettront de traiter cette question : quels outils peuvent être utilisés pour favoriser la transversalité dans l'action publique ?

Le questionnement lié à la transversalité dans l'action publique n'est pas nouveau et donne lieu à différentes études (sociologie de l'action publique, analyse des politiques publiques...). Les actions qui ont été développées dans le cadre de mon stage n'ont pas apporté de solutions immédiates. Cependant les différents espaces de rencontres organisés dans le cadre du projet, et notamment le forum de l'égalité, ont donné lieu à des échanges de pratiques, de moyens et dans certains cas des modes de coopérations ont été érigés. Ces espaces d'échanges sont à questionner. Doit-on y voir des solutions pour un rapprochement de l'État dans les territoires locaux ? Comment favoriser la coopération entre les acteurs ?

Quels sont les éléments qui permettent à des acteurs professionnels aux statuts, niveaux et champs d'intervention différents de « constituer un commun »(Nicolas-le strat, 2012) ?

Ces différentes questions peuvent s'articuler en une problématique centrale : Dans quelles mesures le projet initié sur la mixité filles/garçons peut contribuer à la « constitution d'un commun » et, in fine, à la transversalité dans l'action publique ?

Cette problématique me permettra d'analyser le projet dans son ensemble. Plus que de d'apporter des réponses précises il s'agit de questionner la démarche, et d'en extraire des pistes d'améliorations. Pour ce faire je me baserai sur des éléments de mon journal de terrain, de documents professionnels (rapports d'activités, notes de services...) et du bilan de projet réalisé pour la structure. Un cadre théorique, que je présente dans la partie suivante, sera utile pour analyser les différents éléments.

2 CADRE THEORIQUE

Différentes lectures ont guidé mes réflexions et me permettent d'appréhender une analyse de ma mission de stage. Plus qu'un cadre d'analyse stricte renforcée par une méthode d'enquête appropriée, il s'agit ici de convoquer observations, notions et concepts empruntés principalement à l'analyse des politiques publiques. Si la forme des politiques publiques telles qu'elle est observée aujourd'hui est apparue à la moitié du 19^{ème} siècle, l'analyse des politiques publiques (APP) en tant que discipline est apparue dans les années d'avant-guerre aux États-Unis (Muller, 2009). L'APP croise à la fois économie, sociologie, gestion et autres sciences sociales pour répondre, selon Patrick Hassenteufel (Hassenteufel, 2011), à trois questions principales :

- « *Pourquoi des politiques publiques sont-elles mises en place ?*
- *Comment les acteurs impliqués agissent-ils ?;*
- *Quels sont les effets de l'action publique ? »*

En considérant que ma mission de stage s'inscrit dans le cadre global d'actions publiques dans un territoire, ces trois questions centrales me serviront à analyser le projet mixité (origine, jeux d'acteurs, espaces...) Plus précisément, je m'intéresserai à la transversalité en politiques publiques et interrogerai dans ce cadre les spécificités des acteurs, leurs interactions et les instruments utilisés. Un cadrage théorique approprié

devrait permettre d'analyser l'origine, la réalisation et les effets du projet mixité et ainsi répondre aux questionnements initiaux.

2.1 Transversalité : l'enjeu général

Les sciences politiques se trouvent confrontées à un problème majeur. La multiplicité d'acteurs, d'intérêts, de groupes qui forment l'espace du politique, vu comme une « sphère sociale » (Nay et Smith, 2002) s'est renforcée avec les nombreuses recompositions de l'État depuis les premières lois de décentralisation au début des années 80. L'État n'est plus le seul acteur des politiques publiques. Le territoire est maintenant au centre du changement et « *devient le lieu de formalisation des enjeux et des réflexions sur les réponses à apporter* » (De Carvalho, 2004, p.7). Cette ouverture qui ne fait pas disparaître les instruments de contrôle et les injonctions normatives induites en partie par la logique néo-libérale (new public management), nécessite de s'intéresser à divers acteurs pour rendre compte des dynamiques politiques dans un territoire. Les collectivités territoriales, les associations, construisent les politiques publiques et l'État n'est plus le seul opérateur. La question de leur « enchevêtrement » est récurrente dans la littérature. D'un point de vue professionnel l'enjeu est donc d'arriver à transformer ces « *zones de chevauchement en zone de complémentarité* » (Bodin, 2006, p.48) en élaborant des politiques coconstruites et coordonnées.

Concernant la transversalité dans les politiques de jeunesse, les travaux de Patricia Loncle nous apportent différents éclairages. Cet objectif de transversalité dans les politiques locales de jeunesse nécessite un croisement des pratiques professionnelles et l'implication de différents niveaux et statuts (communes, départements, région, état, société civile). Il s'agit bien de dépasser les approches sectorielles pour une prise en compte globale des jeunes et des parcours de vie multiples. Pour autant, cette transversalité, bien que souhaitée par les professionnels et les pouvoirs publics, se heurte à une complexité de mise en pratique (Dumollard, 2014). Les jeux de pouvoir, les interactions d'acteurs sont autant de difficultés à la transversalité qu'il semble donc important à décrypter pour analyser l'action publique et la prise en compte des jeunes.

Dans le cadre du projet mixité, la volonté de permettre un travail coopératif traduit cet objectif de transversalité de l'action publique. Les instruments utilisés pour répondre aux enjeux principaux doivent faire l'objet d'un regard critique parce qu'ils maintiennent

ou définissent des liens entre les acteurs. De plus les interactions sociales s'opérant à différents temps du projet impliquent un questionnement sur les effets des « rencontres ». Les professionnels se construisent différemment selon leur histoire, leur milieu social et leur secteur d'intervention. Ces éléments peuvent être analysés à travers des apports théoriques questionnant la notion d'acteur (2.1.1), le concept d'identité professionnelle (2.1.2) et la notion d'instrument d'action publique (2.1.3).

2.1.1 Analyse des acteurs impliqués dans le projet

Utiliser la notion d'acteur, c'est considérer les comportements individuels ni totalement contraints ni totalement déterminés. Ce postulat qui a été développé par la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg) insiste sur la possibilité pour chaque individu de développer des stratégies individuelles dans des environnements différents (administrations, associations, entreprises...). Pour autant, le postulat de rationalité limitée développé par Simon insiste sur les limites de ces stratégies. L'acteur est donc déterminé par le milieu qu'il participe à transformer ; (Hassenteufel, 2011, p.105) « *l'acteur est tout autant le produit d'un contexte qu'il contribue à le construire par le déploiement de son action stratégique* ». Dans une étude du personnel administratif d'un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) Fabien Desage (Desage, 2012) soutient que le niveau d'études et le « capital acquis hors de l'institution » (expression empruntée à Bourdieu) permettent de se libérer en partie du poids hiérarchique et d'adopter postures et argumentations qui diminuent les contraintes. Dans ce cas précis, les ressources individuelles des acteurs impacteraient l'action publique. Cet exemple révèle l'intérêt d'une analyse des ressources individuelles et collectives. Pour autant, l'analyse doit être couplée avec d'autres éléments qui prennent en compte le caractère limité des stratégies individuelles.

En s'intéressant, dans son ouvrage, à « *l'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction* » (Hassenteufel, 2009, p119) Patrick Hassenteufel se dégage d'une analyse uniquement centrée sur des acteurs emblématiques des politiques publiques, tel que l'État, et insiste sur l'importance de rendre compte de la multiplicité d'individus et de structures. Il s'agit de comprendre l'action publique en s'intéressant notamment aux acteurs la définissant et saisir comment les variables, des ressources, des idées et des intérêts se combinent pour former l'action publique. Les acteurs sont traversés

à la fois par des ressources individuelles et/ou collectives (de savoir, juridiques, politiques, sociales...) couplées par des systèmes de représentations du réel (idées et intérêts). C'est donc le concept de *rationalité limitée* qui fonde l'observation d'Hassenteufel. Les individus qui construisent les politiques publiques ont une rationalité limitée. S'arrêter à l'analyse des ressources, en privilégiant la dimension stratégique, ne peut être satisfaisante. Cette dernière doit être renforcée par une dimension cognitive qui introduit les idées et les intérêts des acteurs en analysant les discours, les récits.

À partir de ces éléments, je rendrai compte des ressources, des idées et des intérêts des professionnels concernés par le projet pour comprendre leur implication et introduire des limites d'action coconstruites. Limites que l'analyse des interactions sociales à partir du concept d'identité professionnelle permettra sûrement d'affiner.

2.1.2 Des identités professionnelles en interaction.

« Analyser la construction collective de l'action publique ce n'est donc pas seulement analyser l'orientation des stratégies d'acteurs, mais aussi leurs interactions, au niveau individuel et au niveau collectif » (Hassenteufel, 2011, p119)

Le caractère incertain à la fois des ressources, mais aussi des idées et des intérêts nécessite de s'intéresser aux effets des échanges par l'étude des interactions. Hassenteufel en distingue quatre niveaux : « *Les interactions au sein des acteurs collectifs (...), les interactions entre ces acteurs multiples autour d'un enjeu de politiques publiques (...), les interactions entre acteurs nationaux, supranationaux et infranationaux, les interactions avec les différents éléments de contexte (politique, économique, les interdépendances avec d'autres politiques publiques...)*. Il convient de prendre en compte les acteurs dans un cadre global. Une grande partie des professionnels impliqués dans le projet égalité, doivent conjuguer autant avec des collègues que des professionnels externes pour le traitement d'un problème public, mais aussi avec d'autres niveaux d'intervention (communes, département, région...) ou d'autres secteurs d'activité (insertion, économie...). En cela, il semble intéressant d'interpréter les interactions à partir des types d'échanges produits selon l'appartenance institutionnelle et plus précisément l'identité professionnelle.

La notion d'identité professionnelle est complexe. Je ne m'attaquerai pas à une définition conceptuelle, ni même à en analyser les sources, les causes et les effets. Je m'intéresserai particulièrement à l'impact de cette identité, vu selon Dubar comme « *le*

résultat à la fois stable et provisoire, individuel et collectif, subjectif et objectif, biologique et structurel des divers processus de socialisation qui conjointement construisent les individus et définissent les institutions » (Dubar,2002, p.106), dans les interactions permises par le projet mixité et les difficultés observées. Il s'agit donc de considérer que les acteurs impliqués dans le projet développent des identités professionnelles différenciées en fonction des univers de socialisation. Entre défense du groupe professionnel, du secteur d'activité, des modes d'organisations, ils peuvent s'approprier les intérêts collectifs. Cette socialisation participe au développement de savoir-faire et de savoir-être, mais aussi de représentations sur les autres groupes professionnels ou institutions. En définitive, il s'agira de questionner l'impact des identités professionnelles pour la construction d'un projet commun.

Ces différentes interactions, que les identités professionnelles viennent impacter, sont aussi construites par des instruments de l'action publique qui structurent les relations entre acteurs individuels et collectifs.

2.1.3 L'instrumentation de l'action publique : Regard sur les outils utilisés

Dans un contexte de rationalisation de l'action publique on assiste à un empilement de nouveaux instruments. Prenant des formes diverses la question des instruments des politiques publiques demeure assez peu étudiée. Un article consacré à « l'instrumentation de l'action publique » de Pierre Lacoumes et Patric Le Galès s'intéresse aux outils utilisés pour mettre en place l'action gouvernementale. Pour ces derniers « *l'instrumentation de l'action publique est un enjeu majeur de l'action politique, car elle est révélatrice d'une théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernant/gouverné.* » (Lacoumes, Le Galès, 2005, p12). Dès lors, analyser les outils employés permettrait de saisir le rapport de l'action publique à la société en s'intéressant aux raisons de leurs mises en place et aux effets. À en croise les deux chercheurs les instruments de l'action publique seraient des construits sociaux « *porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conception précise du mode de régulation envisagée* » (Lacoumes, Le Galès, 2005, p13). Le projet Égalité s'inscrit dans des objectifs plus larges portés au niveau gouvernemental. Les enjeux font place au développement d'outils différents pour les atteindre. Le projet vient se greffer à des actions déjà existantes. Ces mêmes actions sont structurées par différents outils (exemple : développement d'appel à projets pour les crédits CIEC). En

considérant que le projet mixité s'est construit par l'utilisation de différents instruments, il me semble intéressant de les questionner.

Différemment employés selon les niveaux d'intervention et les contextes, les instruments participeraient donc à la construction des rapports entre les acteurs dans un territoire. À ce titre, analyser le contexte du projet Égalité, ainsi que la démarche en tant que telle, à travers les instruments et outils employés sera utile pour questionner l'enjeu de transversalité.

C'est donc à partir de ces différentes notions et concepts présentés que je questionnerai à la fois le contexte (3) et la démarche (4). Pour les deux parties l'enjeu est d'identifier les leviers et freins aux coopérations d'acteurs permettant la transversalité dans l'action publique.

3 LE CONTEXTE DE LA MISSION : LIMITES ET LEVIERS POUR LES COOPERATIONS D'ACTEURS

Ma mission de stage s'est déployée dans un contexte particulier. Les mesures CIEC ont laissé place à une interprétation locale de la DDCSPP et de ces agents. L'utilisation d'instruments et les actions initiées dans ce cadre seront analysées à partir du cadre théorique préalablement présenté. Leur analyse permettra d'introduire les rapports qu'entretient l'État avec les acteurs individuels et collectifs du territoire. Ensuite une attention particulière sera portée sur les acteurs principaux, interne et externe à la structure, pour comprendre les leviers et limites d'un projet co-construit et transversal. De l'impact des instruments choisis aux stratégies d'acteurs différenciées selon les identités professionnelles, cette mise en perspective permettra d'introduire une réflexion centrée sur le projet développé dans le cadre du stage.

3.1 Le dispositif CIEC : des instruments qui permettent l'action collective dans le territoire ?

3.1.1 Création et application des mesures CIEC

Les mesures CIEC sont une réponse apportée par le Gouvernement de Manuel Valls dans une période de « crise républicaine » (ou vécue comme telle). Face aux attentats

majeurs dans l'histoire française, un Comité interministériel à l'Égalité et la Citoyenneté est créé. En mars 2015, le plan « La République en actes »¹⁵ introduit différentes mesures, dont certaines sont mises en œuvre par le ministère de l'Éducation nationale. En dehors du cadre scolaire, le ministère de la Ville de la Jeunesse et des Sports est lui aussi mis à contribution. Des mesures d'accompagnement à la vie associative et à l'éducation populaire sont prises¹⁶, et la DDCSPP se voit dotée de fonds supplémentaires à répartir dans le territoire via les « crédits CIEC ».

Les mesures CIEC à la DDCSPP d'Ille-et-Vilaine se sont déclinées en trois types d'action, présentées ainsi dans le bilan d'action CIEC de 2016 :

I. deux groupes de travail pour échanger informations et évaluations de la situation :

1. *inter-institutionnel*
2. *associatif*

II. des financements

1. *BOP¹⁷ 163*
2. *BOP 147*

III. la formation des acteurs

1. *portée par la DDCSPP à l'interne ou à l'externe ;*
2. *portée par des associations en partenariat avec la DDCSPP ;*
3. *portée par des partenaires et financée par le BOP 163 ou 147.*

Il s'agit d'organiser l'analyse à partir de ces mesures. Les observations pendant le stage permettent d'entrevoir les rapports qu'entretiennent la DDCSPP avec différents acteurs du territoire.

3.1.2 La logique d'appel à projets : quel impact du facteur humain ?

Un appel à projets « éclair »¹⁸ est lancé en 2015 (reproduit en 2016 et 2017) dans le cadre des financements CIEC. Je m'intéresserai particulièrement à l'appel à projets CIEC à destination des associations de jeunesse et d'éducation populaire (BOP 163). Lors de

¹⁵ <http://www.gouvernement.fr/partage/5697-la-republique-en-actes-dossier-complet>

¹⁶ C'est aussi le dispositif d'intégration par le sport qui est mis en place : « citoyen du sport » mais je ne m'y arrêterai pas volontairement.

¹⁷ BOP : Budget opérationnel de programme, résultat de la RGPP, sont censés « accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques » (<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>), notamment dans la distribution des financements dans périmètre précis.

¹⁸ Terme employé dans le bilan CIEC 2016 traduisant l'urgence vécue de la situation

l'instruction des dossiers, j'accompagne un agent de la DDCSPP qui va à la rencontre d'une association. L'extrait de mon journal de terrain me semble intéressant pour s'arrêter un instant sur ce mode de fonctionnement des services de l'État.

Situation 1: Rencontre avec l'association Douap qui développe des actions socioculturelles dans des quartiers prioritaires de la ville de Rennes. La présidente de l'association a convoqué plusieurs membres du CA pour échanger avec Fabien (Agent de la DDCSPP en charge du suivi et de l'instruction des dossiers) d'un financement CIEC. L'association est en retard et n'a pas déposé de demande préalable. Comme il reste des fonds dans le cadre des crédits CIEC Fabien accepte de les rencontrer.

Pendant une heure, la réunion consiste à présenter l'action à l'agent qui écoute toutes les personnes autour de la table. La présidente insiste sur le besoin « vital » de disposer de ces financements. Les autres membres interviennent régulièrement pour exposer à l'agent les points positifs de cette association et tout ce qu'elle représente pour eux. A la fin de la réunion, il ne peut donner une réponse négative ou positive, mais il les conseille pour améliorer leur dossier et leur donne d'autres contacts pour envisager des financements annexes.

Je ressors de cette réunion en expliquant à Fabien que pour moi il y a une certaine violence symbolique dans la situation. Sans me l'expliquer davantage, je suis gêné de voir ces personnes dans l'obligation de vanter l'intérêt de faire exister une telle association. Il me dit que ce n'est pas évident pour lui, qu'il s'agit de les accompagner au mieux pour qu'il puisse faire les demandes à temps et le mieux possible, mais qu'il n'a pas trop le choix que de fonctionner ainsi.

18 octobre 2017, Extrait du journal de terrain.

En examinant la situation à partir de l'enjeu de transversalité, les modes de relations que le financement par appel à projets génère sont intéressants. Les membres de l'association Douap adoptent des comportements appropriés pour maximiser leur chance de se voir allouer un financement. Chaque représentant de l'association tient un rôle précis. La présidente présente le projet, la chargée de mission l'opérationnalité de la démarche, les bénévoles insistent sur le bienfondé d'une telle initiative. L'agent présent, et moi en tant que stagiaire, écoutons la présentation en posant des questions. L'objectif, pour nous, consiste alors à mettre en parallèle leur proposition avec les objectifs de l'appel à projets.

Tout l'échange repose sur la capacité de l'association à convaincre, en expliquant l'intérêt de leur démarche. Il n'est pas question dans ce cas de construire un sens commun en définissant des objectifs partagés, mais bien d'un côté d'exploiter la rencontre pour financer un projet et de l'autre de déterminer si le projet s'inscrit dans un cadre déterminé.

Cette relation qui s'établit repose sur un modèle de lien entre l'État et le secteur associatif. Le financement par appel à projets est largement employé par différents secteurs et niveaux de l'action publique. Ainsi, de cette situation on voit émerger la relation financeurs / financés que l'appel à projets génère. L'instrument semble participer à la construction d'une distance entre les parties puisqu'il nécessite d'adopter des postures différentes basées sur une relation hiérarchique. Dans la situation, les acteurs ne remettent pas en question ce rapport hiérarchique. Ils semblent le considérer comme légitime permettant à un projet de se concrétiser et donc de dynamiser le territoire. Si l'on en reste là, on pourrait conclure à une domination naturalisée et incorporée dans un « inconscient social » qui structurerait l'échange. Des rapports de domination que Pierre Bourdieu qualifiait de « domination symbolique » seraient un effet du fonctionnement par appel à projets. Néanmoins cette conclusion peut être nuancée en questionnant le comportement des acteurs de l'association et celui de l'agent.

Conclure à une domination totale générée par l'instrument employé revient à ignorer l'appropriation et l'adaptation des acteurs. En effet les membres de l'association sont dans une situation de domination mais il leur est possible d'adapter leur comportement pour en réduire les contraintes. Dans un ouvrage intitulé « Dans les plis singuliers du social », Bernard Lahire considère que l'individu est construit par une multiplicité de déterminants et qu'une stricte explication par l'évocation des conditions de classes est réductrice. Les acteurs ne sont pas totalement passifs. Il suffit de faire le parallèle avec la domination masculine. Des comportements qui s'éloignent des stéréotypes de genre existent. Il en va de même pour les « transfuges » de classes qui s'éloignent d'une condition prédéterminée par les mécanismes de reproduction sociale. Il est donc probable que les acteurs de l'association puissent développer des comportements pour renverser en partie la domination induite par l'instrument. En définitive ce jeu d'acteur empêche une interprétation binaire de la situation qui reviendrait à conclure la fatalité du modèle de domination.

D'autre part le comportement de l'agent qui représente cette domination institutionnelle impose de reconsidérer les effets intrinsèques de l'instrument. Pierre Lacousmes et Patrick Le Galès indiquent qu'« *un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, les font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes* »¹⁹. Malgré une relation construite en partie par l'instrument employé qui peut causer une forme de domination, l'impact des acteurs individuels doit être pris en compte. Dans une analyse sur les « street level bureaucrats » Vincent Dubois décrit l'impact des agents exécutants sur la mise en place de l'action publique. Il expose le caractère discrétionnaire que peut prendre la réalisation de leurs missions, insistant sur les possibilités d'arrangements au cas par cas qui demeurent. Se dressant contre un jugement normatif qui déplorerait ou mettrait en valeur ces possibilités individuels d'appréciation il insiste sur les causes. Les agents seraient confrontés à une multiplication de changements institutionnels et organisationnels des politiques publiques, qui renforceraient des décalages croissants entre les objectifs (portés par les décideurs politiques) et les applications (mise en place par les agents exécutant). Il s'agit donc de contextes dans lesquels les agents sont mis en position d'arbitrage de situations singulières, en se basant sur des objectifs politiques qui ne prévoient pas l'hétérogénéité des situations rencontrées. Ainsi les agents chargés d'instruire les dossiers ont de par leurs ressources, leurs représentations, leurs intérêts un poids sur la mise en place. En effet, Fabien ne se soumet pas rigoureusement à la logique de l'appel à projet qui vise à distribuer les fonds en fonction d'objectifs précis comptant sur une « neutralité des exécutants ». Cette rationalité de l'instrument est atténuée par l'action individuelle. Il s'autorise par exemple à prodiguer des conseils et tente d'établir une relation plus d'accompagnement que de contrôle. Cette posture est à mettre en parallèle avec le rôle de l'État qui a profondément évolué depuis les années 80. De nombreuses recompositions ont eu lieu face à des contraintes politiques, économiques et sociales. A partir de ces enjeux, l'action locale prend une importance considérable (M. De Carvalho, 2004) et l'État développe des liens étroits avec les pouvoirs locaux. La posture de l'État est caractérisée désormais par des rôles d'incitation et de régulation (Jean Pierre Halter, 2007). Cette mutation se traduit dans la pratique professionnelle de Fabien, qui invoque différentes ressources individuelles pour exercer le rôle d'accompagnement.

En analysant les différents déterminants des acteurs de l'action publique Patrick Hassenteufel distingue différentes ressources disponibles (Hassenteufel, 2008). Au moins deux types de ressources peuvent être relevées dans cette rencontre. Les premières sont les ressources de savoir. Fabien a développé grâce à son activité professionnelle et ses activités bénévoles²⁰, une bonne connaissance du secteur associatif. Dès lors il profite d'un moment qui pourrait rester un échange basé sur le financement, pour conseiller l'association. Il insiste notamment sur des éléments budgétaires et méthodologiques qui renforceraient son développement. Les secondes sont les ressources sociales. Disposant d'une bonne connaissance du territoire, il met en lien l'association avec d'autres acteurs. Il est en capacité d'invoquer un réseau suffisamment étoffé pour conseiller et provoquer la rencontre dans le territoire. L'agent se distingue des objectifs initiaux de l'appel à projet. Il dispose de ressources qui lui permettent de s'extraire du modèle de relation imposée par des instruments qui rationalisent l'action publique au détriment bien souvent du facteur humain. Cette mobilisation de ressources permet d'évoquer la figure de médiation que Olivier Nay et Andy Smith présente dans un article intitulé « les intermédiaires en politiques : médiations et jeux d'institutions » (Nay et Smith, 2002). Ces derniers constatent l'apparition progressive ces dernières années de professionnels qui exercent des missions de lien entre les acteurs dans un contexte de transversalité de l'action publique. Nécessitant d'adopter une posture de relais ces « intermédiaires de l'action publique » naviguent entre différents groupes avec la perspective de construire le commun. On distingue dans le rôle joué par Fabien cette posture de médiation pour construire le lien entre le secteur associatif et les objectifs politiques de l'État.

Il semble donc impossible de conclure à un contrôle total de l'administration créé par la logique d'appel à projets. Dans la situation étudiée, les arrangements et les appropriations effectuées révèlent des jeux d'acteurs qui limitent impactent l'action publique. La persistance de ces facteurs humains, confrontés à une instrumentation de l'action publique accrue par les multiples réformes de rationalisation de l'action publique (issues du New public management), peut être mise en doute. Les services déconcentrés sont confrontés à des réductions drastiques de moyens financiers et humains qui les

²⁰ Pendant 10 ans il a travaillé dans le secteur associatif.

distancient du territoire (Epstein, 2006). Dans ce contexte, les agents sont encouragés à se recentrer sur des activités administratives et rationnelles qui légitiment leur présence au regard des décideurs et maintiennent ce contrôle à distance de l'État. En analysant les mesures CIEC (le groupe d'échange particulièrement) on peut questionner la persistance, la plus relative soit-elle, d'une volonté d'aller vers une prise en compte collective de l'action publique.

3.1.3 Groupe d'échanges associatif : un moyen pour une action transversale ?

Un groupe d'échange avec le secteur associatif s'est constitué en 2015. Il est censé appréhender les thématiques collectivement et développer le réseau d'acteurs pour les questions d'égalité et de citoyenneté. Ce groupe animé par une CEPJ (Conseiller d'éducation Populaire et de jeunesse) constitue une tentative manifeste visant à renforcer le lien entre l'administration et les associations dans le territoire. Un travail sur la gouvernance du « projet » semble donc s'être enclenché dès la mise en place des mesures. Pour rappel, le concept de gouvernance n'est pas une idée neuve. Il s'agit en résumé de permettre une forme plus souple de la prise de décision, notamment pour les pouvoirs publics, *impliquant « une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même public »* (Patrick Le Galès, 2014). Malgré cet effort de dialogue avec les acteurs associatifs, la forme que prend ce groupe pose question. En effet les quelques retours de l'agent en charge de l'animation du groupe font apparaître une appropriation relative à la démarche. Selon elle, les quelques acteurs représentant différentes associations du territoire témoignent tous d'un intérêt à se réunir. Elle m'explique que ce groupe s'est constitué à leur demande au moment des attentats. Dans ce cadre, la participation qui diminue au fur et à mesure des regroupements est à questionner. D'après la CEPJ les acteurs expriment une complexité à trouver du temps dans leurs pratiques professionnelles respectives. Le « temps » comme barrière à la participation, met en perspective les liens complexent à imaginer et structurer entre ce qui peut être désigné comme le « temps des administrations » et le « temps associatif ». Les acteurs sont pris dans des quotidiens et enjeux différents. La coordinatrice d'une association locale féministe m'explique à la suite d'une réunion à la DDCSPP en mars 2017 : *« Moi je suis pour ce type de regroupement et les liens forts entre les différents professionnels, mais 2h de pris c'est aussi 2h de moins*

pour l'association qui a de gros problèmes financiers et du temps en moins pour répondre aux dossiers de subvention ». ²¹ Cette réaction traduit bien la complexité que l'action commune, entre différents acteurs d'un territoire, peut prendre. Un projet commun entre l'État et le secteur associatif doit tenir compte des spécificités et contraintes différentes.

Sans trancher sur la pertinence ou non de tels regroupements, on voit tout de même apparaître dans le projet des moyens qui traduisent une volonté de réflexion collective. Ce type d'action contraste avec le fonctionnement par appel à projets qui instaure une relation hiérarchique, possiblement adoucie par les ressources des acteurs, cristallisant les relations avec le secteur associatif. Des limites à la transversalité, telles que le temps alloué, transparaissent de ces situations. Des tentatives isolées font face à des fonctionnements sectoriels encouragés par les méthodes de rationalisation qui poussent les acteurs à s'adapter. En continuant l'analyse des mesures CIEC, l'outil formation peut être, à première vue, considéré comme un espace dans lequel se tissent des relations facilitant la transversalité dans l'action publique.

3.1.4 Les formations : des espaces pour construire le commun ?

Les formations offrent de réelles opportunités pour développer les liens des agents de la DDCSPP au territoire. Malgré la baisse des moyens alloués pour faire valoir cette mission d'accompagnement pédagogique, différentes formations sont tout de même organisées dans le cadre des mesures CIEC ²². Elles sont un des moyens à disposition des agents pour rencontrer, proposer et agir. Beaucoup d'entre eux, lors des rencontres individuelles réalisées dès mon arrivée dans la structure, se considèrent comme « *formateurs avant tout* ». Issus pour certains du secteur associatif, où exerçant une activité militante, leur lien au territoire leur permet de développer différentes formations et de définir les thématiques. Des questionnements sur l'ingénierie de formation sont tout de même à émettre. Une CEPJ m'explique lors d'une réunion CIEC : « *La thématique de la laïcité ne fonctionne pas vraiment avec les animateurs, je ne comprends pas pourquoi alors que ça les concerne directement. Il faut peut-être revoir l'intitulé* ». De cette

²¹ Extrait du journal de terrain, février 2017

²² Formation mixité, formation radicalisation, formation laïcité...

remarque, une question peut être posée : comment les thématiques de formations sont-elles définies ?

La méthode qui est, me semble-t-il, la plus employée a trait à l'expertise individuelle et collective construite par la connaissance du terrain. L'administration se réfère aux liens que les agents développent avec les structures et les professionnels (animateurs, éducateurs, chargés de missions...). Les formations seront définies à partir de ces connaissances accumulées. Ce procédé pose question tant il relève uniquement des compétences et savoir-faire des agents. Les ressources de l'action publique à leur disposition ainsi que leurs représentations et les intérêts qu'ils développent sont différents. A ce titre, il serait raisonnable par la suite de questionner non pas leur capacité de jugement et d'expertise, mais bien la plus-value d'une définition collective des besoins en formation.

Dans un contexte d'éloignement de l'État au niveau local, les formations sont vécues comme des espaces offrant aux agents la possibilité d'échanger avec différents acteurs. En cela, elles permettent certainement la construction de liens forts et pérennes. Toutefois, des questionnements persistent sur la définition des thématiques. Ces dernières sont établies selon une logique d'expertise qui pourrait être renforcée et légitimée par une définition collective des besoins. Sans nier les complexités des missions imputées aux agents, et les conséquences des transformations de l'action publique, il paraît raisonnable de conclure que ces formations offrent des espaces d'échanges et de liens au territoire. Cependant, elles ne constituent pas, telles qu'elles sont pensées, des solutions pour transformer les rapports institutionnels (rapports entre l'État et les communes, entre l'État et les associations...)

Après avoir analysé l'articulation des mesures CIEC, plusieurs éléments peuvent être retenus. D'une part, on constate l'importance allouée au fonctionnement par appel à projets. Cet instrument des politiques publiques implique une relation distanciée entre les acteurs, mais l'analyse des ressources individuelles doit être prise en compte. En effet, les acteurs adoptent différentes stratégies, qui réduisent les effets négatifs de l'instrument. Malgré un contexte politique qui creuse des écarts entre les secteurs et les niveaux d'intervention, des aménagements semblent opérants, tels que le groupe d'échanges avec les associations, faisant apparaître la persistance d'une volonté de lien avec le niveau local. Ce souhait émis par certains acteurs fait face aux exigences imposées par des cadres et des

normes qui limitent l'émergence d'espaces d'échanges (appel à projets, normes, réglementation...). D'autres outils employés, comme les formations, représentent une véritable aubaine pour être au plus près des problématiques rencontrées par le public. Néanmoins, leur définition ne traduit pas la volonté d'une construction collective des réponses. Si le lien entre les acteurs de la DDCSPP et d'autres acteurs du territoire révèle un contexte particulier, il convient aussi de prendre en compte l'impact des identités professionnelles au sein de l'administration et les spécificités du public professionnel concerné par la mission de stage. Évoquer des leviers et des limites liées à ces interactions d'acteurs permettra d'analyser l'impact du projet.

3.2 Les interactions d'acteurs : des différences trop grandes ?

La mission de stage a permis de développer des interactions d'acteurs. Il s'agit d'analyser les limites et les leviers au regard de l'environnement interne (acteur du service) et externe (structures et professionnels concernés...). L'étendue des relations ne sera pas étudiée, mais il s'agit de percevoir ce qui, dès le lancement du projet, a pu orienter et impacter les actions.

3.2.1 Développer des actions communes en interne : éthiques et représentations individuelles

Ayant exercé le métier d'animateur, j'ai pu constater que l'institution « jeunesse et sport » est un sujet à part entière. Souvent évoquée pour ses missions de contrôle et de réglementation, la peur de la visite reste entière. En dépassant les préjugés, j'y découvre deux professions principales au niveau départemental ; les Conseillers d'Éducation Populaire et de Jeunesse et les Professeurs de sports. Ces deux professions constituent la première donnée sur une éventuelle dualité d'identité professionnelle au sein des solidarités et jeunesse et sports de la DDCSPP. En effet cette appartenance statutaire est à considérer pour interpréter les rapports internes et l'impact sur l'institution. Bien qu'une étude plus approfondie pourrait questionner les effets du groupe professionnels sur les individus (corps, discours, méthodes...) mes observations de stage ne peuvent valider ou invalider l'existence d'une frontière clairement établie entre ces deux groupes. Le public visé peut différer, pour autant des actions communes sont réalisées. Le développement des pratiques sportives peut être un moyen pour favoriser la citoyenneté tout autant que l'accompagnement des activités socioculturelles. Des différences entre les professionnels

apparaissent sans forcément être reliées à l'appartenance statutaire. Dans ce cadre, deux éléments me semblent pertinents à analyser pour comprendre les limites de l'action transversale en interne ; l'éthique professionnelle et le rapport au service.

Les agents de la DDCSPP adoptent des stratégies individuelles qui les différencient. Au fur et à mesure des observations, pendant des temps de réunion ou bien en échangeant avec certain.es, des éléments qui questionnent les identités professionnelles apparaissent.

Situation 2 : Réunion de service, qui a lieu tous les 15 jours. Cette réunion consiste à faire un rapide tour de l'actualité des missions de chacun. Les services Jeunesse et Sports et solidarités y sont présents. Le service PILE (Politique d'Insertion et Lutte contre l'Exclusion) peut y être invité.

Des tensions sont remontées quand un point rapide a été fait sur la réunion des animateurs de Rennes métropole en décembre 2016. Un des agents explique aux autres que les animateurs émettent des limites et des critiques sur la réglementation. Il dit qu'ils se posent la question sur l'obligation d'avoir un bulletin d'adhésion pour des animations qui ont lieu dans l'espace public. Quand il finit, un autre agent en charge de l'accompagnement des ACM et des Espaces jeunes sur ces questions de réglementations s'énerve en expliquant que pour lui, après tout ce qui a été mis en place, il y a « des bons animateurs » qui y arrivent très bien et qu'ils s'en sortent grâce aux « bonnes pratiques ». De là, le premier prend la défense des animateurs en rappelant que leur contexte de travail est pénible, et qu'ils sont soumis à des réglementations toujours plus strictes. Les deux échangent, mais un désaccord profond semble installé.

Source : Extrait du journal de terrain, lundi 9 janvier

De cette situation, on peut analyser plusieurs éléments. C'est d'abord un rapport différent au terrain qui transparait. Alors que le premier agent témoigne d'une problématique qu'il rencontre et prend la défense des animateurs, le second adopte une relation plus distante arguant le fait que les professionnels doivent s'adapter. Ensuite, c'est la confrontation de ces deux rapports au territoire qui est intéressante. En effet, on constate le caractère conflictuel que prend l'échange, qui finalement témoigne de postures qui pourraient être qualifiées d'antagonistes. Plus qu'une position de principe sur le moment on peut dès lors supposer que ce sont deux identités professionnelles différentes qui se confrontent.

L'appropriation des missions de la DDCSPP par les agents semble donc s'exercer différemment. Si certains privilégient le suivi et le contrôle réglementaire, d'autres se concentreront sur l'accompagnement pédagogique. Bien que cette situation ne puisse traduire l'essentiel des rôles que les deux acteurs jouent dans le territoire, elle témoigne des fonctions différentes que peut jouer l'État local. La confrontation qui se crée dans ce cadre peut être interprétée, selon moi, comme un conflit éthique. En effet, les deux acteurs entretiennent un rapport différent au territoire et aux professionnels. Cette caractéristique structure, in fine, leur identité professionnelle. A partir de ces positions individuelles, qui sont certainement encouragées par les missions confiées, une éthique d'intervention s'établit. Les ressources, et le « capital acquis hors de l'institution » ont très certainement des conséquences sur une appropriation différenciée des missions de l'État. La diversité peut être un atout si un cadre d'échange est suffisamment exploité, mais il peut aussi empêcher l'action commune en interne. Les projets au sein du service font face à des positionnements idéologiques qui génèrent des conflits.

En analysant le fonctionnement des deux services « solidarités » et « Jeunesse et sports », des appropriations différentes au collectif m'ont interpellé. Ces « typologies » d'appropriation sont au moins de trois formes. La première, que je définirais comme une volonté de développer la coopération en interne. Les agents prennent du temps pour participer à différentes réunions, pour échanger avec les collègues, et sont peut-être plus présents au quotidien dans la structure. Dans la deuxième, les agents ne se saisissent pas ou peu du collectif en interne, mais entretiennent des relations fortes avec des acteurs d'autres institutions ou des professionnels du territoire. Ils fondent leurs pratiques à partir des besoins qu'ils analysent du territoire. La troisième, celle que j'ai moins retrouvée, concerne plus le développement d'une pratique. Les agents sont au service d'un « médium » et développent des types de relations en lien avec ce dernier (exemple : développement du cinéma dans le territoire). Évidemment le jeu de la « typologie », si modeste soit-il, m'amène à grossir les traits. Ce ne sont pas des états, mais plus des modèles en cela que les acteurs peuvent très bien adopter des comportements qui traduisent ces trois modes d'appropriation.

Cette première lecture des relations internes et des formes d'appropriation aux missions du service, révèle le caractère hétérogène des groupes d'agents constituant les administrations et les services d'État. De ces premiers éléments, on voit l'étendue et les

difficultés que peut prendre l'analyse de l'action publique. Pour ce qui concerne l'avancée de la réflexion liée au projet et au stage, on perçoit la complexité de développer un projet dont un des enjeux est la mise en relation d'un maximum d'agents en interne. Pour continuer sur les problématiques d'action commune et de transversalité, je m'intéresserai dans la partie suivante au public principal du projet.

3.2.2 L'animation jeunesse : une ouverture possible des pratiques ?

Les animateurs et animatrices jeunesse du département ont constitué, dès l'origine du projet, le public cible. Exerçant leur profession dans différentes structures, de l'espace jeunes communal à la Maison des Jeunes et de la Culture en passant par les Centres Sociaux, des caractéristiques communes structurent le champ professionnel. Les liens avec le projet et avec la DDCSPP se développent donc dans un contexte particulier. C'est la raison pour laquelle il convient de revenir brièvement sur l'historicité du champ, les liens avec les politiques locales, les références, et les conditions d'exercices. Ces variables sont nécessaires à entrevoir pour comprendre les identités professionnelles et les barrières à surmonter pour la mise en place d'actions et de projets transversaux.

L'animation socioculturelle a une histoire singulière. Elle a connu une évolution certaine ces 50 dernières années. Le champ professionnel émerge d'une mutation de l'éducation populaire marquée par la professionnalisation des interventions, le développement de modèles pédagogiques basés sur l'horizontalité des rapports éducatifs ou encore la mise en place des politiques urbaines d'aménagement et de mixité sociale. Alors que dans les années 60 le champ socioculturel est considéré par certains décideurs comme une réponse adaptée afin de résoudre la question sociale (Patricia Loncle, 2007), son développement s'est confronté à une mutation du travail social (Chopart, 2000). De cette mutation qui voit émerger des professions annexes au modèle canonique du travail social (Assistants sociaux, Educateurs spécialisés, Animateurs socioculturels) les politiques publiques locales structurent la profession autour de la question des loisirs. Aujourd'hui le secteur compte plus de 100000 professionnels, mais les statuts et les qualités des emplois sont variables (Lebon, 2006). Seule une partie des professionnels sont permanents, et constituent le noyau autour duquel gravitent des animateurs vacataires et étudiants (Farvaque, 2008). Les contrats précaires sont nombreux et les conditions d'exercice de la profession hétérogènes.

Jean Pierre Gillet et Jean Claude Augustin distinguent une professionnalité de l'animation qui se structurerait en trois pôles : la militance (prise de conscience, émancipation...) la technicité (efficacité, efficacité) et la médiation (développement actions collectives) (Gillet et Augustin, 2000). De ce triptyque, les acteurs de l'animation concernés par le projet développent des identités professionnelles, lesquelles s'exercent dans des contextes différents. Malgré des cadres d'emploi fondés et développés à partir de la question des loisirs, l'animation socioculturelle semble pourtant maintenir des référentiels d'action basés sur la participation et l'action collective (Cortesero, 2012). Cependant, les acteurs sont plongés dans des situations ambivalentes devant conjuguer avec une considération restreinte de leur champ de compétences et des références de l'émancipation citoyenne qui subsistent. Il n'est pas rare à ce titre de rencontrer des animateurs qui construisent leur pratique professionnelle entre accompagnement de projets de jeunes et proposition d'activité dite de « consommation ». Qu'il s'agisse d'associations (MJC, associations locales) ou de services communaux, un jonglage entre commande publique et quête de sens organise la profession. De plus, les différentes réglementations et normes sont différemment appropriées par les acteurs, et peuvent impacter la motivation au quotidien.

L'animation jeunesse évolue donc dans un contexte particulier. Ces professionnels sont concernés par un modèle d'action publique en direction de la jeunesse qui se traduit par un empilement d'actions et l'apparition progressive ces cinquante dernières années de nouveaux acteurs intervenants (Missions locales, information jeunesse...). Les professionnels de l'animation font face à une logique sectorielle de l'action publique en direction de cette population. Cantonnés bien souvent à la question des loisirs, les références qui jalonnent leur profession sont pourtant fondées sur l'accompagnement à la participation et l'émancipation citoyenne. C'est donc un champ professionnel au contour flou, aux statuts variés, marqué par une précarité des conditions de travail. Pour les agents de la DDCSPP, le fait de développer des actions communes avec ce public professionnel nécessite une prise en compte des difficultés inhérentes à la profession. Il s'agit à la fois de composer avec les nombreuses ressources professionnelles que ce champ comporte, mais aussi avec les limites observables. Dans le cadre de la mission de stage, le lien avec les animateurs s'est enclenché à partir d'une thématique précise.

Cette partie contextuelle a permis de dresser le cadre global qui a fait naître le projet mixité. La prise en charge des mesures CIEC par la DDCSPP donne à voir le choix d'instruments de l'action publique tel que l'appel à projets, les groupes d'échanges et les formations qui cristallisent les rapports avec les acteurs locaux, mais font émerger des tentatives de transversalité. Cette dynamique relationnelle est à comprendre à partir des ressources des acteurs et en analysant les interactions sociales, qui sont profondément structurées par les identités professionnelles et les représentations sociales. Les relations internes et externes impactent sur les méthodes employées. Dans le cas de la DDCSPP, on peut apercevoir des difficultés à développer des projets transversaux en mobilisant une multiplicité d'acteurs. Des propositions dans le cadre du projet viennent renforcer le questionnement sur les coopérations et permettent d'entrevoir des possibilités.

4 LA DEMARCHE DE PROJET : DES OUTILS AUX SERVICE DE L'ACTION TRANSVERSALE

Plusieurs acteurs ont participé aux projets. Leur mobilisation a généré des transformations d'actions. Ainsi, les temps d'échanges et les formations se sont affinés au gré des besoins et des rencontres. Le groupe thématique a donné lieu à une proposition d'outils professionnels. Le forum de l'Égalité s'est adapté en fonction des associations et professionnels présents. Ces dynamiques témoignent des complexités que peuvent représenter les coopérations entre acteurs et révèlent des nombreux arrangements et agencements qui rendent possible l'action commune. Les adaptations ont participé à la redéfinition du projet. Qu'il s'agisse de ma posture individuelle, des objectifs de départ, du public ciblé, des partenariats, le cadre élaboré en amont de l'action s'est transformé. Les effets de ces modifications peuvent aujourd'hui être analysés pour comprendre les limites et les leviers d'une action coconstruite entre un service déconcentré et différents acteurs du territoire.

Pour Jean Pierre Halter, la transversalité des politiques publiques « *suppose non seulement une orientation nouvelle de l'action publique mais aussi l'établissement de nouveaux rapports entre État, collectivités locales et « nouveaux acteurs » de la sphère privée ou associative* » (Jean Pierre Halter, 2007). Le fait d'envisager des coopérations dans le projet Égalité a initié rapports différents entre acteurs. Les difficultés éprouvées me permettent aujourd'hui d'apporter des pistes de réflexions pour envisager des « nouveaux rapports ». Pour ce faire je questionnerai à la fois l'identification des problèmes et les réponses apportées dans le cadre du projet.

4.1 Des transformations qui requestionnent des dynamiques institutionnelles descendantes

Comme je l'évoquais précédemment, l'analyse des politiques publiques dans un territoire ne peut être établit sans étudier le rôle des agents exécutants. La rationalité de l'action publique est possiblement nuancée par l'action individuelle. Elle donne lieu à des bricolages et arrangements, dépendants des ressources individuelles et collectives, qui ont des effets directs ou indirects sur l'action publique (Vincent Dubois, 2012). Dans le cadre du projet des adaptations ont transformé la démarche. Ces éléments permettent de

requestionner les modèles de coopérations à partir des modifications des cadre et de postures professionnelles.

4.1.1 Passer d'une observation distanciée à des rencontres structurantes

Aucune démarche ne m'a été imposée au début du stage et aucun outils²³ n'avait été pensés pour cadrer ma mission. Seul le fait de développer un projet sur la mixité filles / garçons dans les structures d'animation jeunesse était acté, avec toute les libertés d'interprétation que cette commande permet. La première phase du projet a consisté en l'élaboration d'un état des lieux sur la thématique. Disposant de ressources en interne²⁴ je suis donc partie à la rencontre de différents acteurs.²⁵ Il s'agissait à la fois de rencontrer des professionnels de l'animation dans des structures associatives ou municipales mais aussi des associations intervenantes sur la thématique. Les différentes situations vécues me permettent aujourd'hui de faire émerger des difficultés et des leviers pour la mise en place du projet.

Une première difficulté est liée à mon parcours individuel. Lorsque j'entrais dans un espace jeunes ou rencontrais des animateurs, j'adoptais un regard orienté sur la mixité filles/garçons. Quand des jeunes étaient présents je regardais l'occupation de l'espace selon les genres, les interactions entre les jeunes, les échanges avec les animateurs, la signalétique... Cette grille d'observation construit mon regard. Malgré tout, ce prisme nécessaire pour analyser des situations dans le temps imparti est dépendant de ressources individuelles et de mon identité professionnelle. En effet mes connaissances sur la thématique, mon engagement sur les problématiques de genre, ainsi que mon expérience professionnelle d'animateur constituaient à la fois un avantage pour comprendre les situations mais aussi une difficulté pour dresser une analyse objective. Ainsi il m'était plus facile d'évoquer les problématiques, de relier mes observations à la littérature, d'évoquer des améliorations avec mes interlocuteurs. Pour autant ces éléments ont pu influencer sur les relations avec les professionnels et l'objectif de recueil de données se substituer à un enjeu de mobilisation. La première difficulté a donc été d'adopter une posture située entre

²³ Des outils tels que l'élaboration d'une évaluation, un diagnostic partagé, un guide des « bonnes pratiques » auraient pu définir ma mission de stage.

²⁴ Liste des espaces jeunes, légitimité institutionnelle à venir visiter les structures...

²⁵ La liste des acteurs est disponible dans le bilan de projet égalité.

l'analyse objective des situations et cet enjeu de mobilisation autour des inégalités de genres.

En parallèle de cette première difficulté vient s'ajouter les représentations qu'ont les animateurs de l'institution. Recevoir la visite de « jeunesse et sport » n'est pas une situation anodine tant elle fait appel à un imaginaire collectif. Dès l'entretien téléphonique de nombreuses questions sur le but de la visite m'étaient adressées. Certains professionnels exprimaient une crainte liée certainement à la représentation du rôle de la DDCSPP, notamment de ses missions réglementaires. Il s'agit bien d'une difficulté qui peut compliquer les relations tant les représentations sociales sont fortes. Elles complexifient le développement de projets communs entre les agents de l'état et les collectivités locales ou les associations. A partir de ces représentations a pu naître l'impression de devoir obligatoirement prendre en compte les problématiques de mixité dans la structure. Un extrait de mon journal de terrain présente une rencontre avec un animateur d'espace jeunes.

Situation 3 : visite d'un espace jeunes situé en périphérie de Rennes. Je reste une partie de l'après midi (2h30) dans la structure.

L'animateur de l'espace jeunes me reçoit un mercredi après-midi. Je lui pose quelques questions sur les projets, sur les activités proposées. Lorsque j'aborde les questions de mixité il m'assure que l'espace jeunes est fréquenté autant par les garçons que par les filles. Je suis pourtant étonné de la présence uniquement masculine dans la structure. Au fur et à mesure de la conversation on échange sur mon stage, sur mon projet. Peu après l'animateur m'explique qu'il constate différents stéréotypes de genre dans l'espace. Il m'explique qu'un groupe de garçons adolescents se rassemblent régulièrement à l'entrée. Pour lui ça pose soucis parce que la situation peut des fois empêcher les filles de venir.

Extrait du journal de terrain, 19 décembre

Dans les premiers moments de cette rencontre l'animateur adopte une stratégie de défense dans un contexte vécu comme une relation hiérarchique. Il n'est pas dans son intérêt de dévoiler des difficultés qui peuvent remettre en cause ses compétences professionnelles. Cette difficulté peut être comprise à partir du développement qu'élaborent Olivier Nay et Andy Smith. En étudiant la transversalité de l'action publique ils témoignent de l'importance d'analyser les univers institutionnels. L'idée principale est celle selon

laquelle les institutions sont défendues par les acteurs car ils s'approprient les intérêts collectifs. Dans la situation présentée l'animateur défend la position de la structure. Son discours et sa posture sont déterminés en partie par son statut. Nous représentons tous les deux un collectif qui participent à construire notre identité professionnelle. Ainsi, « *les institutions sont des univers de socialisation* », qui favorisent l'émergence de représentations sur les autres institutions. Les difficultés d'échanges sont à relier aux enjeux et rôles différents entre les acteurs qui créent des frontières. Cette situation fait apparaître le caractère complexe des liens entre les agents de l'État et les professionnels de l'animation. Les représentations individuelles et les interprétations des missions de chacun pouvant impacter l'action commune.

Cependant, dès que je dévoile mon statut d'ancien animateur et que j'explique l'intérêt d'un projet commun, il s'autorise une analyse réflexive des rapports sociaux de sexe au sein de la structure. De cette même situation on voit émerger la possibilité d'une réflexion partagée. Ce renversement du rapport peut s'expliquer par la proximité culturelle mais aussi par l'effort de dialogue établi. Le temps consacré durant cette phase du projet a donc constitué un réel atout pour le développement du projet. Ainsi des professionnels m'ont fait part de leur méconnaissance des missions imputées aux agents de l'État et ont témoigné un réel intérêt à me rencontrer. Pour revenir à la situation, le fait de prendre le temps d'échanger et de dépasser les représentations a permis un échange sur le fond du problème. Il semblerait donc intéressant de maximiser les rencontres entre différents acteurs pour réduire les représentations et faciliter les projets communs. De plus, ces temps d'échanges sur la mixité semblent avoir autorisés certains professionnels à se questionner sur la thématique. En posant des questions sur les rapports sociaux dans leur structure, des animateurs m'ont avoué ne pas avoir assez de connaissances. En leur présentant travaux et observations issues de la littérature sur le genre, ils comparaient ces analyses avec leur quotidien professionnel. La possibilité donnée à ces professionnels de questionner leur pratique a permis à certains de réinterroger différentes situations vécues.

J'évoquais la difficulté liée à ma posture, et l'ambiguïté vécue entre objectif d'analyse des situations et mobilisation des professionnels. Il s'avère que ces temps ont constitué des réels leviers de participation. Une partie de ces professionnels rencontrés ont participé à la suite du projet parce qu'une relation individuelle s'est créée, permettant de dépasser des représentations. D'un état de lieu que j'envisageais comme une occasion de

recueillir des éléments pour penser un projet adapté aux besoins des professionnels, ce sont les échanges entretenus qui ont donné du sens à cette étape. D'une observation distanciée, les différents échanges ont permis d'établir des rencontres structurantes. Finalement, la proximité souhaitée avec les professionnels a permis de renforcer des liens avec différents acteurs.

4.1.2 Des « bricolages » nécessaires pour coopérer et innover

Pour enclencher des coopérations, il aura fallu initier des modifications liées aux outils et aux pratiques professionnels. Deux exemples de modifications me semblent intéressants à évoquer.

Tout d'abord, le partenariat avec l'association Liberté couleurs développé dans le cadre du forum égalité. Alors que l'association est financée pour un projet de formation par les « crédits CIEC », une réorientation est opérée pour être en capacité de m'accompagner sur l'organisation du Forum. Les crédits alloués sont utilisés pour justifier cet accompagnement. D'un financement par appel à projet, une action commune est initiée. Cet arrangement est révélateur des cadres rationnels qui empêchent a priori l'action individuelle. Alors que l'« appel à projet » peut être analysé comme un outil « *porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conception précise du mode de régulation envisagée* » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p13), dans cette situation on distingue l'émergence d'une solution annexe qui crée un changement de relations entre l'administration et l'association. D'une relation de financeur/financé l'arrangement permet une relation de partenariat. Ainsi à partir d'un cadre d'action déterminé s'opère des modifications et adaptations générés par les agents exécutants. Comme en témoignaient Fabien Desage dans l'étude réalisée sur les fonctionnaires intercommunaux ; l'action publique ne peut être comprise sans rendre compte des stratégies qu'emploient les agents exécutants (Desage, 2012). La transformation de la relation avec l'association permet de mettre en avant la complexité de penser la coopération entre les services d'État et les associations.

Par ailleurs, l'axe du projet « formations et temps d'échanges » a lui aussi donné lieu à des changements en « cours de route ». Alors que ces temps se structuraient sur la base d'une transmission d'informations liée aux problématiques de genre, une situation particulière a fait évoluer le rôle joué par les acteurs dans cet axe du projet. En effet une

forme annexe d'intervention a permis d'entrevoir un aménagement possible. Une équipe de professionnels intervenantes au sein d'une MJC d'un quartier Rennais développait un projet sur les stéréotypes de genre dans l'animation. En échangeant avec le CEPJ impliqué dans le projet égalité, ces derniers lui ont exprimé un besoin en formation. Nous y avons répondu en proposant une formation construite à partir des besoins particuliers et du contexte dans lequel l'équipe intervient. En définitive une réponse a été apportée en fonction de besoins identifiés par les acteurs eux-mêmes. Alors que la formation peut être un outil des services de l'État pour renforcer « *une gouvernementalité fondée sur des techniques de normalisation* », la méthode employée dans cette situation s'en éloigne. En effet les formations peuvent être des outils considérables pour accentuer le contrôle dans un territoire, permettre une définition collective des besoins semblent y faire rempart. On peut s'apercevoir que d'une stratégie « Top Down » à l'origine, cette situation permet d'aller vers une stratégie « Bottom Up » en se référant aux situations vécues par les acteurs bénéficiaires des formations pour requestionner le cadre et les réponses en fonction des attentes. La posture d'écoute adoptée par le représentant de l'État dans cette situation participe à un renversement des rapports entre acteurs, et facilite la coopération pour l'élaboration d'une action.

Ces changements de postures et modifications au fil du projet dévoile le caractère complexe de l'action publique. Les stratégies individuelles impactent les cadre établis mais elles permettent aussi le développement de coopérations. Ces liens entre acteurs sont fragiles et révèlent des besoins d'espaces d'échanges.

4.2 Des besoins d'espaces d'échanges et d'expérimentations

Le projet a donné lieu à des interactions dans différentes situations. Les difficultés éprouvées, autant que les barrières franchies, font émerger l'existence de frontières entre les acteurs qui construisent l'action publique. Avant de penser la transversalité dans les politiques publiques il semble donc intéressant de poser la question des moyens laissés aux acteurs pour se rencontrer et agir dans un territoire. Des éléments du projet viennent apporter des premiers éléments de réponse.

4.2.1 Espaces de médiations : une réponse pour renforcer les coopérations ?

Concernés de près ou de loin par le projet, des acteurs se sont saisis des opportunités délivrées et des coopérations se sont établies. Ces appropriations individuelles et collectives ont révélé des besoins qu'il s'agit de prendre en compte dans cette partie. Elles témoignent, à certains égards, d'une nécessaire transformation de l'action publique. Il s'agit bien de répondre à l'importance grandissante du territoire comme « *lieu de formalisation des enjeux et des réflexions sur la réponse à apporter.* » (De Carvalho Michel, 2004, p.2). Dans ce cadre j'évoquerai les comités d'évaluation et le fonctionnement du groupe thématique pour y extraire des besoins émergents.

Afin d'appuyer le développement du projet et de légitimer l'action auprès des services de la DDCSPP et des partenaires du territoire, deux comités de suivi ont été organisés. Lors du premier regroupement (comité de suivi interne, janvier) l'objectif était d'intégrer des agents du service « solidarités » et du service « Jeunesse et sports » au projet. Le deuxième comité était ouvert à d'autres acteurs institutionnels, des agents de collectivités locales et des professionnels du secteur associatif (comité de suivi externe, mars). Le premier comité a donné lieu à des échanges portant davantage sur les questions d'égalité et de mixité que sur le projet. Les retours des agents ont témoigné de l'intérêt de se regrouper pour évoquer les problématiques de genre. S'éloignant du sujet principal c'est finalement la possibilité donnée aux acteurs d'échanger sur la thématique qui a pris de l'importance. Le deuxième temps a fait émerger des idées pour pérenniser le projet mais il a aussi mis en débat des acteurs du secteur associatif et des agents de la DDCSPP. Placés dans une situation d'horizontalité, aucun objectif ni enjeux de cadrant les échanges, les acteurs ont évoquées des possibilités d'actions et initiés des réflexions sans distinction entre les niveaux et les statuts de chacun.

Loin d'effacer les possibles tensions et dominations hiérarchiques ces regroupements ont vu l'émergence d'une réflexion collective des problèmes d'inégalités de genres. Cette appropriation collective témoigne des besoins d'espaces d'échanges entre les acteurs. L'analyse du groupe thématique permet d'aller plus loin sur les modalités des coopérations.

A l'origine du Groupe Thématique, qui a réuni des professionnels de l'animation autour des questions de mixité, un objectif de construction d'un outil d'analyse de l'espace était fixé. Cet objectif semblait répondre à un besoin d'outils exprimé par des

professionnels de l'animation lors de la phase d'état des lieux. Pour autant les éléments du bilan témoignent de l'intérêt secondaire des professionnels pour l'outil en tant que tel. En effet les quelques retours exprimés sur les questionnaires transmis au groupe sont **catégoriques**. L'outil n'étaient pas identifié comme l'intérêt principal de ces regroupements mais les professionnels insistaient sur l'intérêt de se regrouper pour échanger sur la thématique. Malgré ces retours, j'ai tenté au fur et à mesure des temps de regroupements de relier le groupe à cet objectif. Il s'agissait pour moi de ne pas perdre l'objectif initial. Ainsi, l'outil a été créé mais a nécessité un travail personnel d'élaboration en parallèle des temps de regroupements. Cette situation dévoile le caractère complexe de la coopération qui est à relier avec l'analyse de Pascal Nicolas-Le Strat sur la « constitution d'un commun » (NICOLAS-LE STRAT Pascal). Il y explique que les politiques publiques multiplient les « modes d'agir sur l'individu » par la multiplication de projets censés transformer les individus sans pour autant penser ce qu'il nomme comme « l'être à plusieurs ». C'est, selon lui, l'expérience collective qui est un déterminant du commun. Le processus collectif permet l'élaboration d'objectifs partagés. Dans le cadre du groupe thématique on peut noter l'émergence d'un commun qui s'éloigne de l'objectif initial, lequel n'avait pas été pensé par les individus concernés. Dès lors, on peut apercevoir l'importance de développement d'espaces d'échanges mettant en relation différents niveaux acteurs sans objectifs prédéterminés. La coopération dépend de cette capacité des acteurs à penser des espaces qui permettent les constructions collectives.

Les différents outils employés pour le développement du projet témoignent de l'importance de la proximité entre les acteurs. Les modes de coopérations enclenchés font apparaître la nécessité de penser des espaces d'échanges et de médiations dans lesquels les objectifs et les réponses sont coconstruits.

4.2.2 Aller vers un « apprentissage collectif »

Le forum de l'Égalité s'est organisé sous la forme d'une journée dédiée aux professionnels de la jeunesse. Une matinée d'échanges sur des projets liés aux questions d'égalité et de mixité. Un après-midi dédié à l'expérimentation et l'analyse de pratiques. Différents éléments de bilan, permettent d'entrevoir des leviers pour la constitution d'espaces d'échanges et de médiations.

Tout d'abord, c'est la possibilité donnée aux rencontres d'acteurs qui est à pointer. En effet, des interventions ont été réalisées autant par des agents de l'État que par des animateurs ou des militants associatifs. Les interventions n'ont pas été pensées en fonction des statuts mais des compétences, des projets développés et de la thématique. Ainsi un Agent de la DDCSPP a animé un temps sur la mixité dans le sport, une association féministe a organisé un débat mouvant sur les questions de mixité dans l'espace public, et d'autres interventions ont été animées par des acteurs représentant des secteurs variés. Il est impossible de conclure à la nécessité d'un fonctionnement en tout point similaire, mais ce forum témoigne de la possibilité de développer des espaces communs de réflexions. La coopération des services de l'État avec le secteur associatif n'a pas pris la forme d'un contrat ou d'un financement. Au contraire, l'instrument employé a privilégié la réflexion commune et l'échange entre les acteurs.

De plus, le forum a permis des analyses de pratiques entre professionnels de jeunesse. La matinée a donné lieu à des récits d'expériences collectives. Ce partage des possibilités et des leviers rencontrés dans le cadre de projets, participe à la construction d'une histoire commune. Pour Nicolas Pascal Le Strat, le travail de coopération est facilité quand le groupe est en capacité de « se raconter ». Il utilise le terme de « storytelling » pour définir ce processus. L'évocation de démarches employées dans le territoire permet à la fois aux acteurs de construire leurs pratiques professionnelles mais également de développer des liens. Ces récits construisent un vécu, une histoire. Lorsque ces expériences sont partagées par des acteurs aux enjeux et perspectives différentes elles permettent la construction de liens qui facilitent les coopérations entre des niveaux d'interventions différents.

Enfin, ce sont les expérimentations communes qui doivent être mentionnées. Alors que la matinée était axée sur la construction d'un récit partagé, l'après-midi a mis en relation des professionnels dans des situations inédites. Des animateurs ont échangé avec des représentants du Conseil Départemental sur l'éducation à la sexualité en expérimentant des outils pédagogiques. Cette situation qui ne prend pas en compte les statuts permet l'apprentissage collectif et l'échange que des structurations administratives peuvent empêcher.

Le forum de l'Égalité a représenté la possibilité d'initier des rencontres d'acteurs en privilégiant des temps d'échanges, la construction d'une histoire commune, des

apprentissages collectifs, qui requestionnent les positions et les postures professionnelles. Les acteurs se retrouvent dans des conditions qui invitent à comprendre collectivement les problématiques. Il s'agit bien d'un temps qui aura favorisé les coopérations d'acteurs. Le caractère isolé d'une telle action ne peut répondre à l'étendue des défis que suggère la transversalité. Pour autant elle témoigne d'attentes et de volontés partagées entre acteurs de se rassembler autour de problèmes pour faire émerger des solutions. Bien que l'on puisse émettre des réserves sur les possibilités de répondre collectivement aux enjeux, on peut apercevoir que des espaces d'échanges et de médiations, sont des leviers pour l'action publique.

La construction de coopérations dans le cadre du projet a généré différentes modifications. Pour l'essentiel elles mettent en avant la nécessité de transformer les rapports de l'État aux différents acteurs du territoire. La proximité et la recherche d'horizontalité avec les professionnels semble privilégier les projets communs. Le paradoxe d'éloignement de l'État au territoire local mais d'une nécessaire proximité avec les acteurs pour permettre la transversalité, nécessite de penser des espaces de médiations entre niveaux et statuts différents. En effet la construction de liens pérennes est un enjeu qui nécessite des espaces de partages et d'échanges dans lesquelles les acteurs innovent et expérimentent.

5 CONCLUSION

Ma mission de stage s'est développée dans un contexte institutionnel particulier. Le développement de l'« État à distance » ,décrit par Renaud Epstein (Epstein, 2005) se vérifie dans les projets développés par la DDCSPP. Les instruments utilisés, tels que l'appel à projet, structurent les liens aux secteurs associatifs. Pour autant, les mesures CIEC donnent à voir une volonté d'ouvrir des espaces de concertation. Ces changements semblent dépendants des dynamiques individuelles portées par des agents. Ainsi, les ressources des acteurs impactent l'action publique sans pour autant être un gage de transversalité au niveau local. L'instrumentation des politiques publiques décrites par Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales se substituent en interne à des arrangements et agencements qui réorientent les actions engagées et qui, dans certaines mesures, facilitent des coopérations.

Qu'il s'agisse de rapports internes à la DDCSPP et externes, les liens entre acteurs dépendent des identités professionnelles et ressources individuelles. Ces caractéristiques impactent les interactions et peuvent empêcher l'action commune. Les différentes propositions développées pendant le stage et le projet témoignent de besoins d'horizontalité entre les acteurs (État, collectivités locales, associations.). Celle-ci semble avoir fonctionné dès lors que les acteurs construisaient des objectifs et des réponses collectifs. Dans ce cadre, des espaces de médiation et de coopération permettent d'entrevoir des réponses. Les échanges durant le forum de l'égalité ont fait émerger ce besoin de coopération. Le rôle de médiateurs que peut jouer la DDCSPP peut donc être questionné. Il nécessiterait certainement d'enclencher une réflexion sur la légitimité de l'institution et la possibilité de répondre à ces enjeux.

Loin d'avoir répondu aux nombreux défis que suppose la transversalité des politiques publiques, certains leviers sont tout de même observables. Plus que jamais la transversalité impose de construire des liens entre acteurs, en cherchant à décroiser les pratiques et les univers professionnels. Malgré des résistances, des possibilités doivent faire l'objet d'une réflexion partagée. Ce stage m'aura permis d'initier des formes de coopérations, de constater les difficultés et d'envisager des prémisses de changements.

Bibliographie

OUVRAGES :

AUGUSTIN Jean Pierre et Gillet Jean Claude, *l'animation professionnelle, Histoires, acteurs, enjeux*, Edition l'Harmattan, Debats jeunesse, 2000, 192 p.

BOURDIEU Pierre, *La domination masculine*, Ed. du Seuil, Paris, 1998, 142 p.

DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, A. Colin, 3e édition.

HASSENTEUFEL Patrick. (2011). *Sociologie politique : l'Action publique* (éème édition). Paris : Armand Colin

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je, 2009 [8e éd.], 128 p.

ARTICLES :

AYRAL S., RAIBAUD Y., « Les garçons, la mixité et l'animation », *Agora débats/jeunesses* 2009/1 (N° 51), p. 43-58

BACOU M., « La mixité sexuée dans l'animation », *Agora débats/jeunesses*, 36, 2004.

BERTAND eric, BECHET Christophe, « Quelles coopérations possibles entre des élus, des professionnels et des citoyens ? L'exemple d'un dispositif de soutien aux initiatives des habitants à Rennes, Biennalles CNAM 2015

BEZES Philippe, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État » *Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970*, *Revue française d'administration publique*, 2006/4 no 120, p. 721-742.

BODIN Tatiana, « La transversalité au service du projet. Département des DeuxSèvres », *Les Cahiers Dynamiques* 2006/2 (n° 38), p. 47-48.

DE CARVALHO Michel, "Entre changement(s) et recomposition(s) : une action publique hybride.", *EspacesTemps.net*, Livres, 11.01.2004

DESAGE Fabien, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille » – DESAGE, CERAPS/Lille 2, 2012

DESAGE Fabien, GODARD Jérôme « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique* 2005/4 (Vol. 55), p. 633-661. DOI 10.3917/rfsp.554.0633

DUMOLLARD Marie, LONCLE Patricia, *Politiques locales de jeunesse et transversalité : quels apports pour le territoire ?* Rapport de l'observatoire de la jeunesse, 2014

EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires. » *Esprit*, 2005

FARVAQUE N., « animateurs vacataires et permanents : regards sur la qualité de l'emploi », *Agora débats/jeunesses* 2008/2 (N° 48), p. 46-61

HALTER Jean-Pierre, « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses* 2007/1 (N° 43), p. 44-54. DOI 10.3917/agora.043.0044

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes *et al.*, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2005 (), p. 11-44.

LONCLE Patricia, « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses* 2007/1 (N° 43), p. 12-28

NICOLAS-LE STRAT Pascal, « Agir en commun / Agir le commun. Comment constituer et configurer un « commun » ? », <http://www.le-commun.fr/index.php?page=agir-en-commun-agir-le-commun>, mis en ligne en juin 2012.

RAIBAUD Yves., « Genre et loisirs des jeunes, des femmes et des hommes : un enjeu pour le social ? » *revue Empan* n°65, 2007. P 67-73

SURELL Yves, « Approche cognitives », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences po (P.F.N.S.P) « Références », 2014 (4^{ème} ed.), p 90.98

THESES :

GRELIER Francine. *Vers une théorie de l'action associative : la praxis de l'éducation populaire: l'étude de cas de l'animation socioculturelle citoyenne*. Education. Université Rennes 2; Université Européenne de Bretagne, 2010.

MARUEJOULS-BENOIT E., *Mixité, égalité et genre dans les espaces du loisir des jeunes : pertinence d'un paradigme féministe*. Geography. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2014.

RAPPORTS :

IGAS, Rapport annuel 2007-2008, *Les politiques sociales décentralisées*, 2009¹ Ibid Loncle Patricia, « Évolutions des politiques locales de jeunesse »

¹ IGA, IGF, IGAS, Rapport, *Bilan de la RGPP et conditions de Réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'état* », p.4

Document interne, Prefecture d'Ille et Vilaine, « La Réforme de l'État en Ille et Vilaine », Révision générale des politiques publiques.

PAGES CONSULTEES :

<http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Services-de-l-État/DDCSPP>

¹¹ <http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Services-de-l-État/DDCSPP/Domaines-d-intervention-de-la-DDCSPP>

<http://www.gouvernement.fr/partage/5697-la-republique-en-actes-dossier-complet>

Rault	Matthieu	28 septembre 2017
Master 2 Jeunesse : politiques et prises en charge		
Le projet égalité : l'émergence de leviers pour des coopérations d'acteurs		
Promotion 2016-2017		
<p>Résumé :</p> <p>Dans un contexte de mutation des rôles de l'État dans les territoires, les missions des agents de la DDCSPP sont impactées. Les liens entretenus avec les professionnels de l'animation et différents acteurs de la jeunesse seront donc questionnés. Le projet égalité développé dans le cadre d'une mission de stage a généré des coopérations avec différents acteurs du territoire (collectivités locales, acteurs associatifs...). La démarche enclenchée avec des professionnels de la jeunesse traduit les complexités de ces liens et les barrières individuelles et/ou collectives. Ces difficultés font place à des arrangements et des propositions qui questionnent l'action publique. Qu'il s'agisse de ma posture de stagiaire où du projet ces changements seront analysés.</p>		
<p>Mots-clés :</p> <p>Transversalité, coopération, politiques publiques, acteurs</p>		
<p><i>L'École des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1, l'Université Rennes 2 et l'UBO n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		