

Henry NOGUÈS

## Travail social et territoire Regards d'un économiste

Sujet dépaysant pour un économiste qui a seulement mis les territoires au cœur de ses recherches dans quelques démarches comparatives tentant d'analyser la variété des mises en œuvre locale de dispositifs nationaux d'intervention sociale. Sujet qui l'invite donc à la prudence et à la modestie. Seuls, un rapport sur la prospective de la décentralisation de l'action sociale en 1986 et un compagnonnage récurrent avec plusieurs écoles de travail social, initié dès 1969, permettent d'oser un point de vue tentant d'esquisser quelques constats fondés sur l'expérience...

### Le territoire, un objet d'observation

L'analyse des phénomènes sociaux est évidemment caractérisée par les variations observées dans l'espace géographique. Ce qui varie d'abord, pour un économiste, ce sont les dotations en ressources des territoires. Très diverses, celles-ci se composent des ressources naturelles (géologie, biologie, climat, paysages, etc.) mais également de celles que des générations et des générations d'hommes et femmes ont produites, accumulées et transmises (infrastructures, équipements, savoirs faire, techniques, etc.).

Ce qui varie ensuite, ce sont les activités humaines qui se développent dans les différents territoires. Les activités de production (primaire, secondaire, tertiaire), les spécificités de l'artisanat local mais également, la diversité des richesses culturelles, les us et les coutumes, les modes d'organisation collective et notamment, les formes et l'intensité des interventions sociales, constituent un matériau dont la variation entre les territoires continue d'interroger les chercheurs de nombreuses disciplines.

L'analyse des territoires porte enfin, sur ce qui résulte de ces contextes aux dimensions si particulières. L'économiste s'intéresse alors aux activités économiques, à l'existence de situations de chômage, de pauvreté, aux revenus et à leur répartition mais aussi aux structures et aux mouvements démographiques (configurations familiales, vieillissement différentiel, migrations, etc.).

L'analyse de ces différences a toujours interrogé les économistes. Ils ont cherché à comprendre les facteurs présidant à la croissance plus ou moins forte de l'activité économique dans ces territoires : facteurs démographiques, culturels, politiques. Sans l'apport d'autres sciences humaines et sociales cette quête serait certainement vaine dans la mesure où les explications mécanistes s'avèrent généralement insuffisantes. La recherche des secrets favorables au développement a trop souvent été limitée à l'étude de la croissance du PIB. Avec la réflexion sur le développement durable, elle s'ouvre aujourd'hui fort heureusement à d'autres dimensions, non exclusivement monétaire, marchande ou même économique.

### Le territoire, un objet de choix

Présentée parfois comme « la science des choix », l'économie s'est intéressée depuis longtemps aux comportements des acteurs dans l'espace économique et géographique. Sans doute, faut-il dépasser le modèle caricatural de l'« homo oeconomicus » dont les vertus heuristiques ne doivent cependant pas être négligées, mais l'exercice d'un degré de liberté pour les hommes, les entreprises, les investisseurs dans le choix de leur localisation conduit dans une certaine mesure à mettre en compétition non seulement les biens et les

services mais aussi les hommes et les territoires. Avec la mondialisation, pauvres sans domicile ou sans emploi, riches à la recherche de « paradis » naturels ou artificiels, migrants isolés ou avec leur famille, touristes, se déplacent dans l'espace en fonction de leurs besoins, de leurs intérêts ou de leurs espérances. Il peut en résulter des phénomènes complexes d'agglomération et de concentration mais aussi d'exode, d'abandon voire de désertification. Cette mobilité dans un monde de plus en plus ouvert et fluide peut être source de tensions et de déséquilibres.

Pour les interventions sociales cette situation n'est pas sans incidence. En effet, elles sont de plus en plus soumises à une concurrence fiscale internationale ou intranationale et la recherche du bon niveau de financement des coûts des politiques sociales devient un exercice politique parmi les plus délicats. En l'absence d'un choix pertinent, on pourrait s'attendre dans le domaine gérontologique, à un vieillissement accéléré de certains territoires. Plus généralement, une prime au « moins-disant social » risquerait de favoriser indûment les responsables des territoires les plus conservateurs et les moins soucieux de justice. Cette situation impose tantôt un approfondissement de l'intégration européenne tantôt la mise en place de régulation des mécanismes de marché depuis le niveau local (services de la petite enfance) jusqu'à un niveau transnational (promotion des emplois décents au sens du BIT) qui tardent beaucoup trop à apparaître.

#### Le territoire, objet-cible des politiques publiques

Dans le cadre de l'Etat nation, l'utilisation optimale de l'espace disponible inspire certaines politiques publiques. Le territoire devient alors l'objet même ou le cadre de l'intervention. L'aménagement du territoire pour exploiter les ressources, réaliser les investissements structurants et assurer un développement équilibré du pays est la forme la plus connue. La décentralisation des compétences, conjuguée à la compensation entre les territoires, peut aussi favoriser des réponses mieux adaptées aux besoins de chaque population. Longtemps différé en France ce processus semble à nouveau remis en cause par certaines initiatives de l'état central.

La richesse attirant toujours davantage la richesse, des zones de relégation tendent à apparaître dans certaines zones urbaines comme dans certains espaces ruraux. Quand la prise de conscience existe et qu'une volonté politique plus égalitaire émerge, la mise en œuvre de formes de discrimination positive prend alors souvent la forme d'un zonage différenciant les territoires (zones éligibles au Fonds Social Européen, zones d'éducation prioritaires, zones urbaines sensibles). Elle peut conduire dans un Etat de droit à des règles à géométrie variable sur l'espace national (zones franche) et favoriser l'émergence d'emplois « gris » dérogeant au droit commun qui peuvent être de nouvelles sources de distorsions de concurrence. Enfin, dans le cadre de l'expansion coloniale et de ses conséquences lointaines, certaines politiques ont pu conduire à des stratégies de déportation, de peuplement ou encore à des tris par le biais d'une immigration contrôlée et sélective.

#### Le territoire, théâtre d'opération du travail social.

Dans son projet d'accompagnement des personnes en situation de particulière fragilité, le travail social s'inscrit nécessairement dans ces contextes territoriaux locaux. Dans sa triple mission de protection, d'intégration et d'émancipation des personnes, il est mobilisé à plusieurs titres. Les situations de crise liées à des catastrophes naturelles ou à des désastres économiques (fermetures d'entreprise) le conduisent à des situations d'urgence où la protection des plus fragiles devient un impératif.

Dans des périodes plus calmes, les questions récurrentes de l'accueil des enfants, de l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées, de l'intégration par l'amélioration de la formation et des compétences, de la sécurité par l'accès au logement

supposent des services de proximité allant de l'aide à domicile à l'animation du centre social qui invitent à mobiliser diverses politiques locales et à construire les partenariats qui les favorisent.

Enfin, le souci d'émancipation des personnes, quand il parvient à dépasser les préoccupations de contrôle social, conduit à s'appuyer non seulement sur les ressources potentielles des individus et des collectifs mais aussi sur celles du territoire local qui constituent des biens communs. La mobilité, le décroisement des espaces, l'ouverture sur le monde, les échanges interculturels et le développement de la tolérance constituent alors autant de chantiers qui sont l'occasion de démarches pro-actives des professionnels des métiers du social. Loin d'être à la marge, ce travail social s'inscrit au cœur même du développement local.

Bien des services sociaux ne sont envisagés que sous l'angle de ce qu'ils coûtent, là où ils représentent tout autant une contribution à l'économie résidentielle, un atout pour la valorisation des personnes, et finalement, une véritable ressource pour un développement local mieux partagé. Sans doute est-ce la raison pour laquelle les réseaux des écoles de travail social, organisateurs de ce colloque, ont choisi cette thématique indiquant ainsi qu'ils entendaient à la fois assurer une préparation de leurs étudiants intégrant le mieux possible cet aspect territorial mais aussi manifester leur projet d'être pleinement des acteurs du développement des territoires dans lesquels ils interviennent.

Juillet 2010

Henry Noguès,  
Président du conseil scientifique de la Biennale

Henry Noguès

**TRAVAIL SOCIAL  
ET TERRITOIRE :  
RÉFLEXIONS D'UN ÉCONOMISTE**

Première Biennale de l'UNAFORIS

Les formations sociales  
à l'épreuve des territoires

7 - 8 - 9 juillet 2010  
GIRFAS Bretagne  
Site de Rennes

# Avertissement

« *J'ai connu la géographie à un moment que je crois bénéfique. C'était encore une science vivante qui essayait de tout souder de ses données en une vision globale. Je pense qu'elle a fatalement changé; **elle est en train de passer du stade de la qualité à la quantité. Les nombres commencent à intervenir. C'est une étude de l'espace qui devient plus abstraite au moins pour la géographie humaine et économique** »*

Julien Gracq, *Entretiens*, 1978, p. 43



# Plan de la conférence

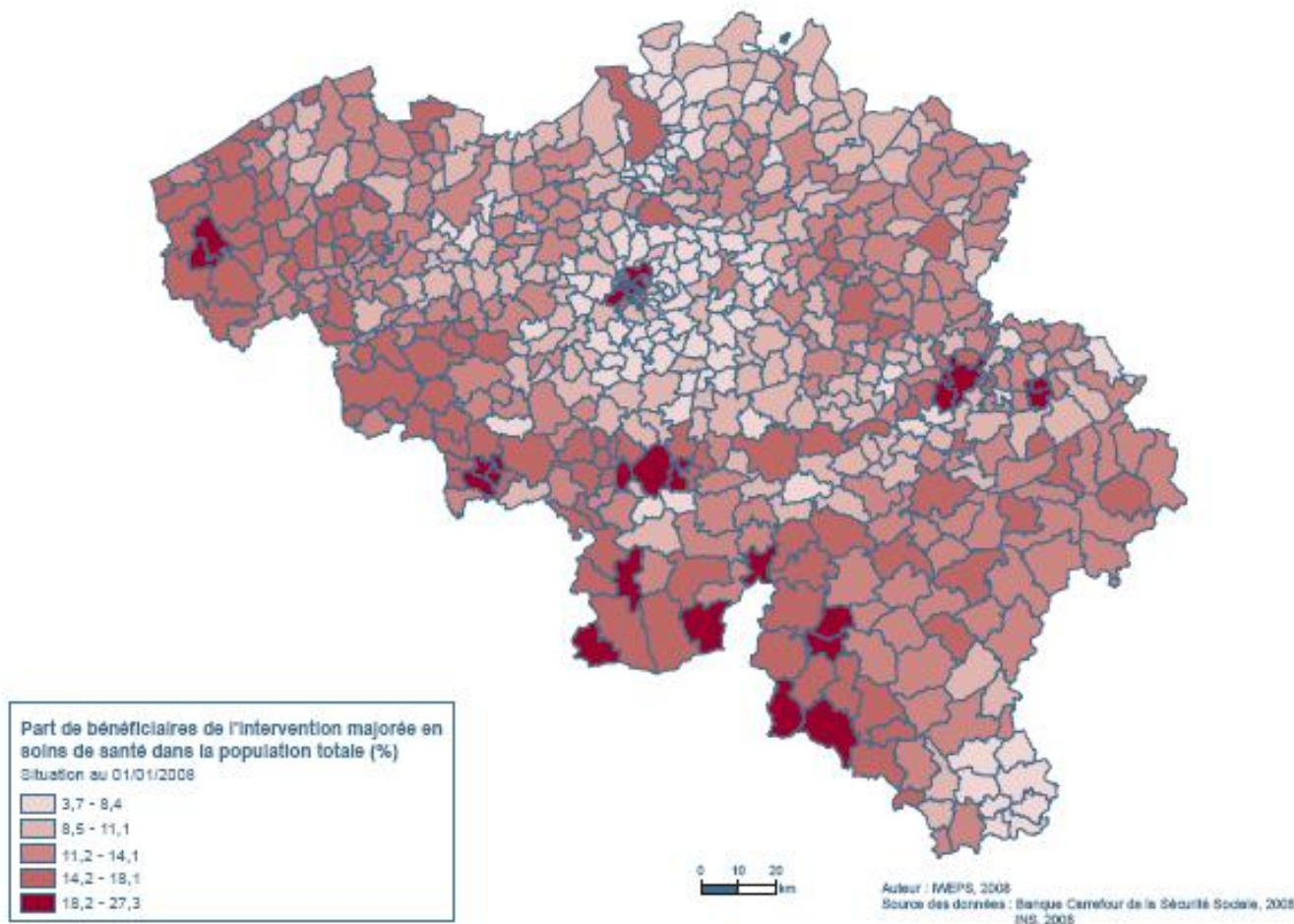
- Le territoire, un objet d'observation
- Le territoire, un objet de choix
- Le territoire, un objet-cible de politiques publiques
- Le territoire, théâtre d'opération du travail social



# LE TERRITOIRE, UN OBJET D'OBSERVATION

# Chez nos voisins belges...

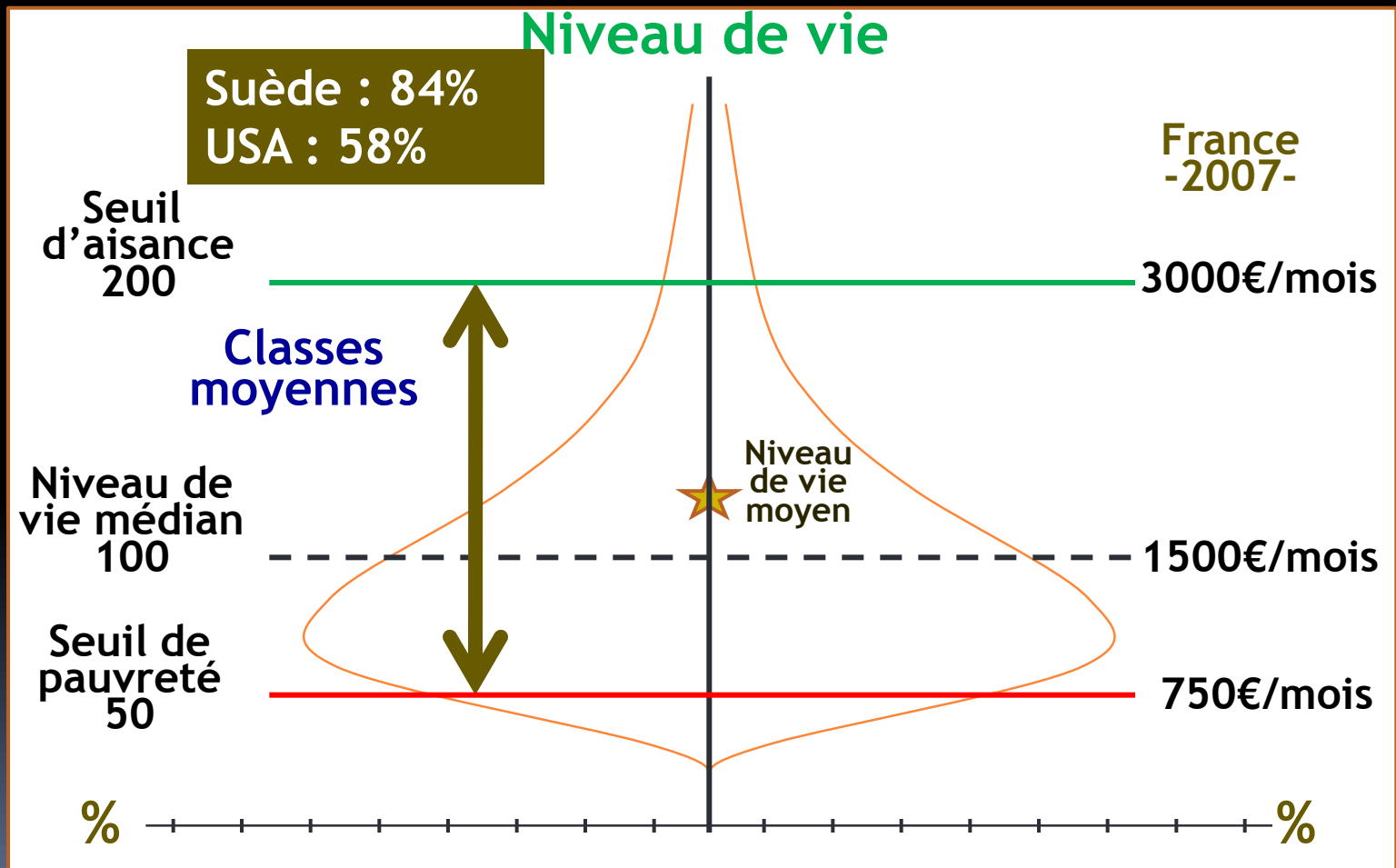
CARTE 1 : PART DES BÉNÉFICIAIRES BIM/OMNIO DANS LA POPULATION, NIVEAU COMMUNAL



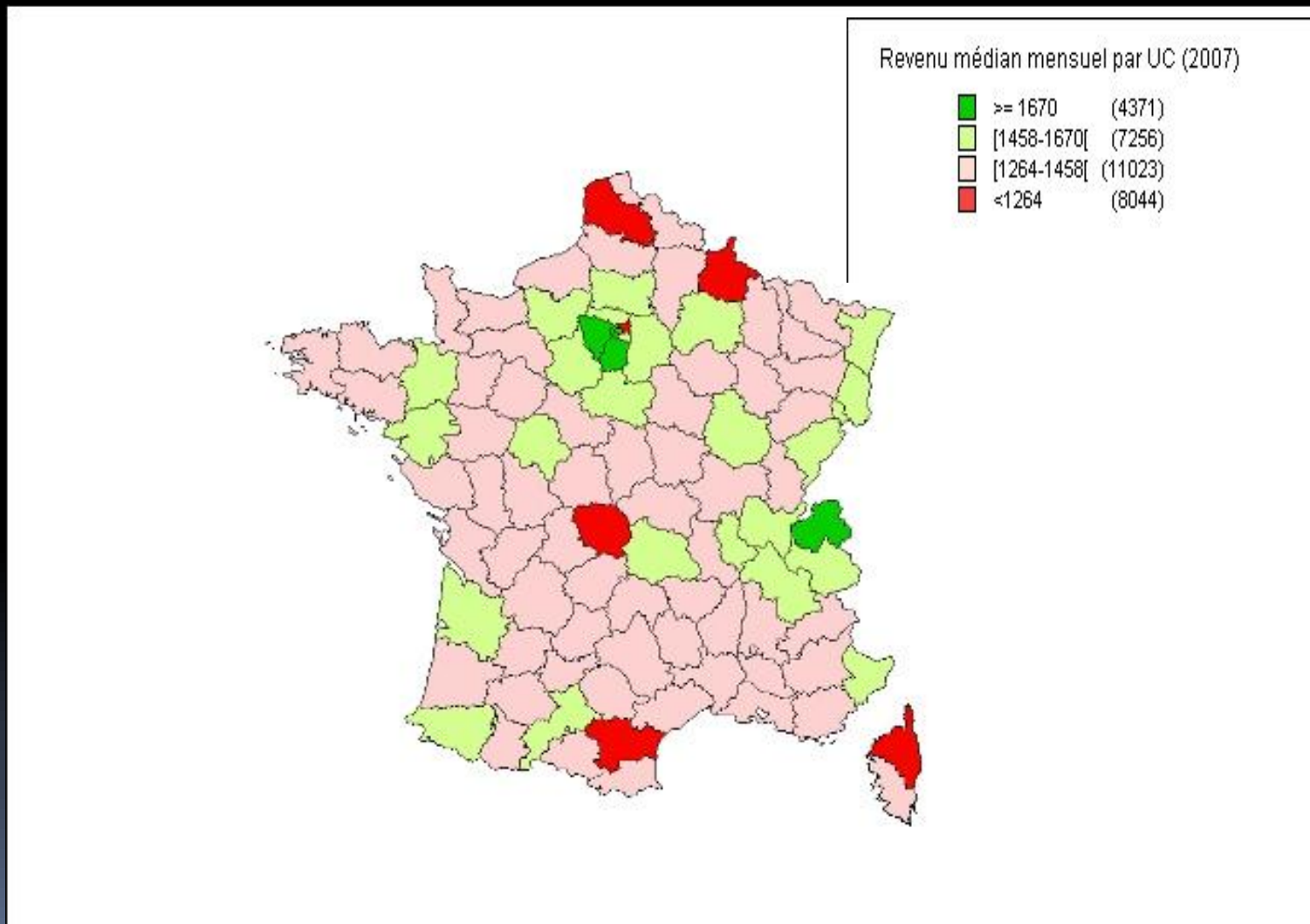
« Un nouvel indicateur de précarité au niveau communal », A-C. Guio et S. Carpentier, IWEPS, Namur, *Les brèves de l'IWEPS*, n° 11, septembre, 4 p., (2009).



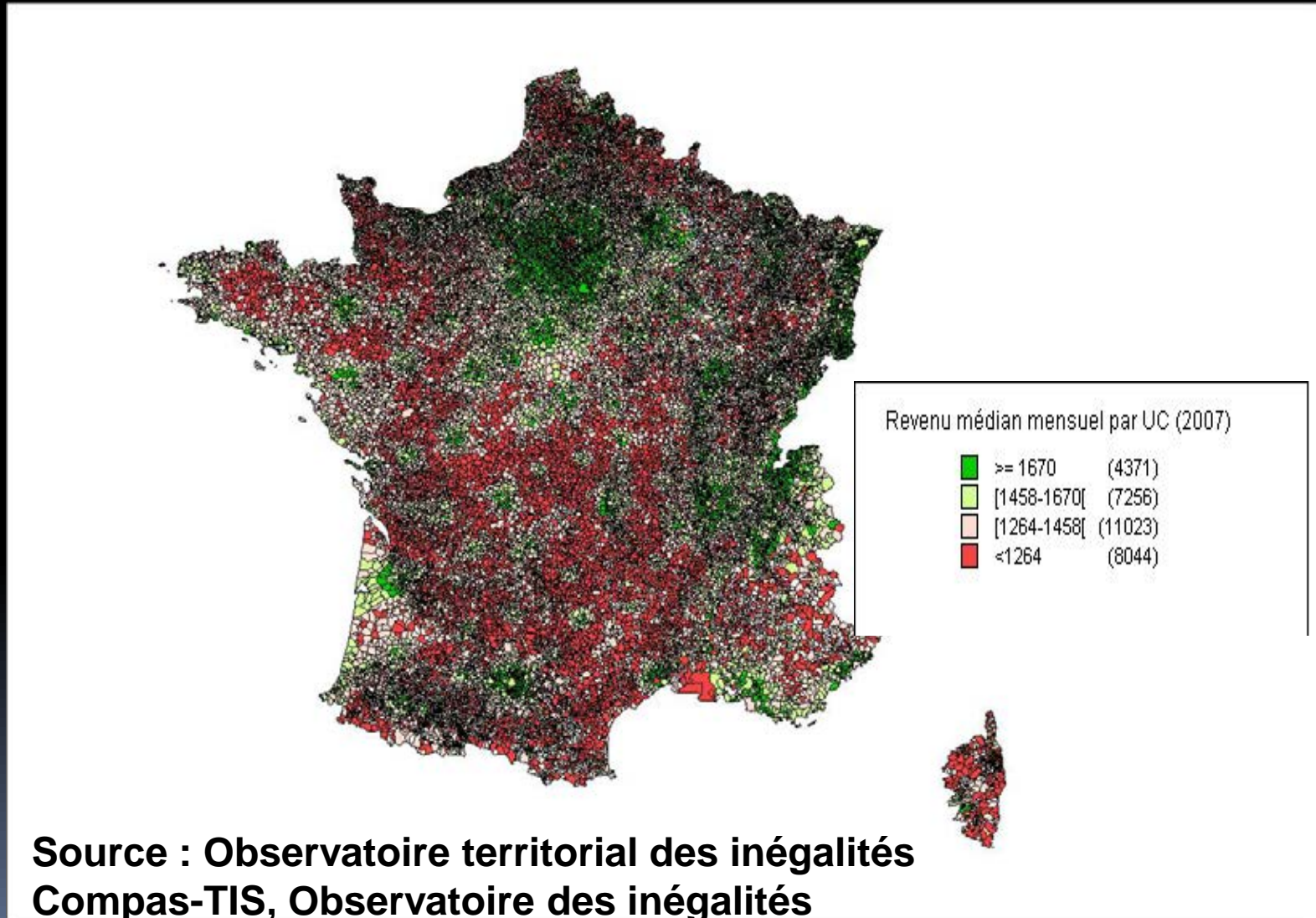
# La distribution des niveaux de vie



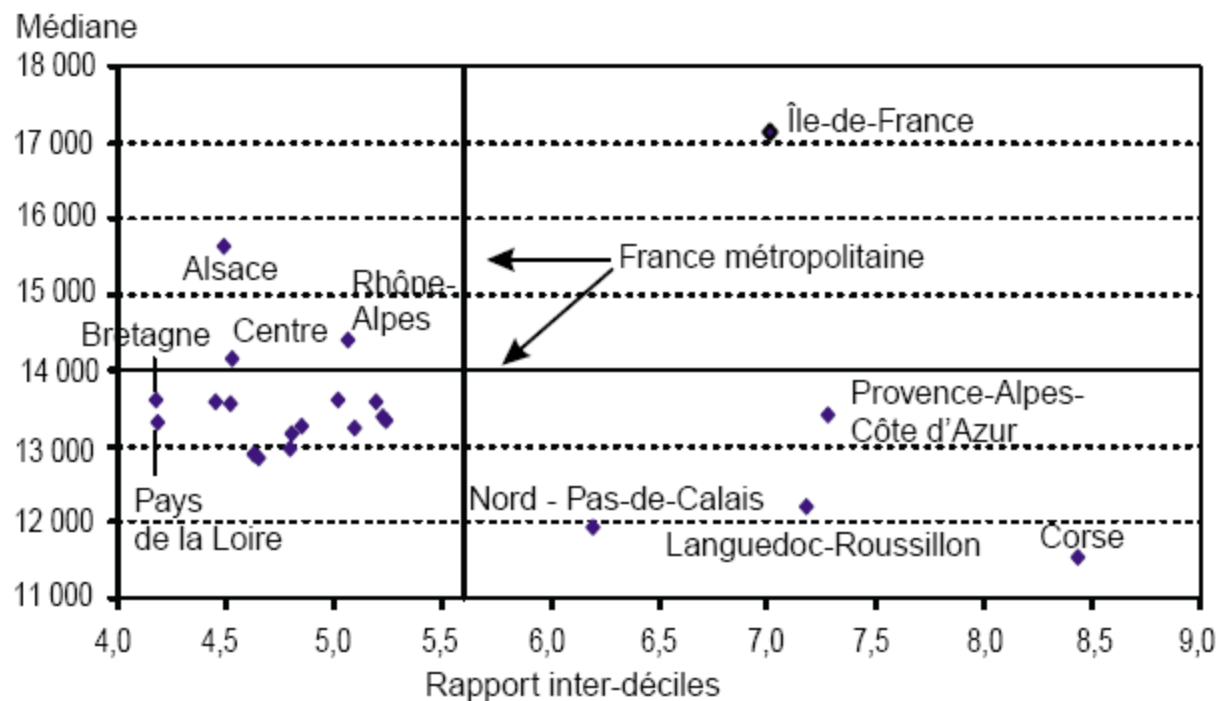
# La situation en 2007 par département



# La situation en 2007 par commune



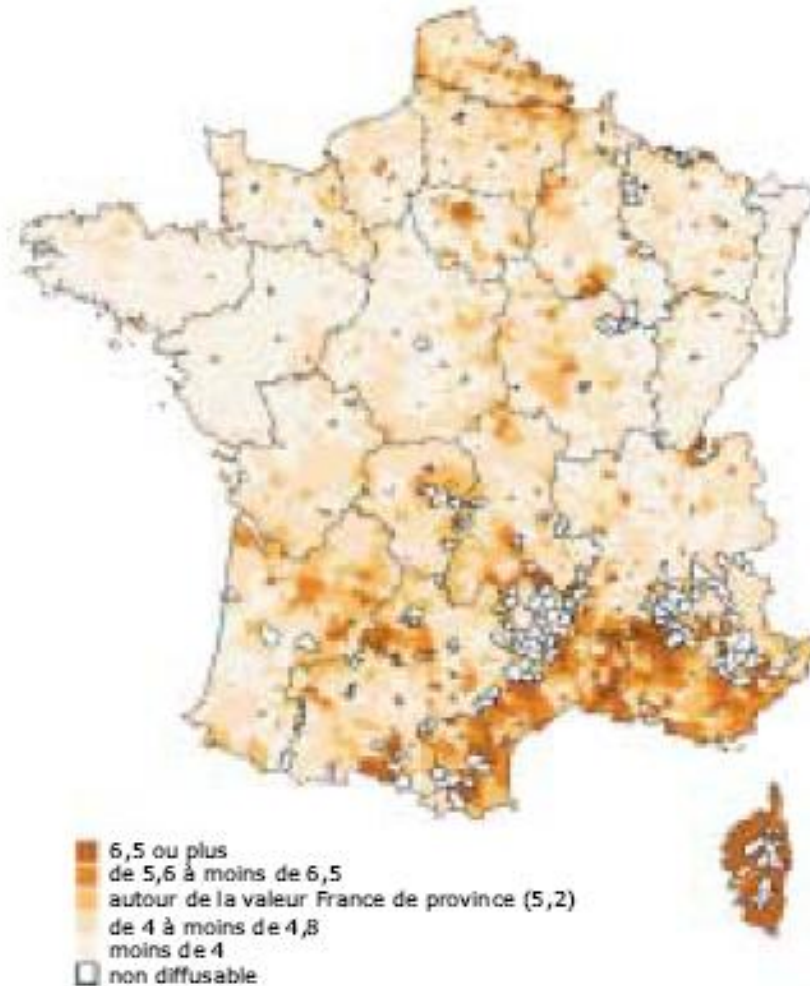
① Médiane et rapport inter-déciles du revenu déclaré par uc en 2000



Source : Insee-DGI, revenus fiscaux localisés 2000

Source : Michel Rouxel, IP, n° 900, mai 2003

## ② Rapport inter-déciles du revenu déclaré pour 2000 par uc et par canton



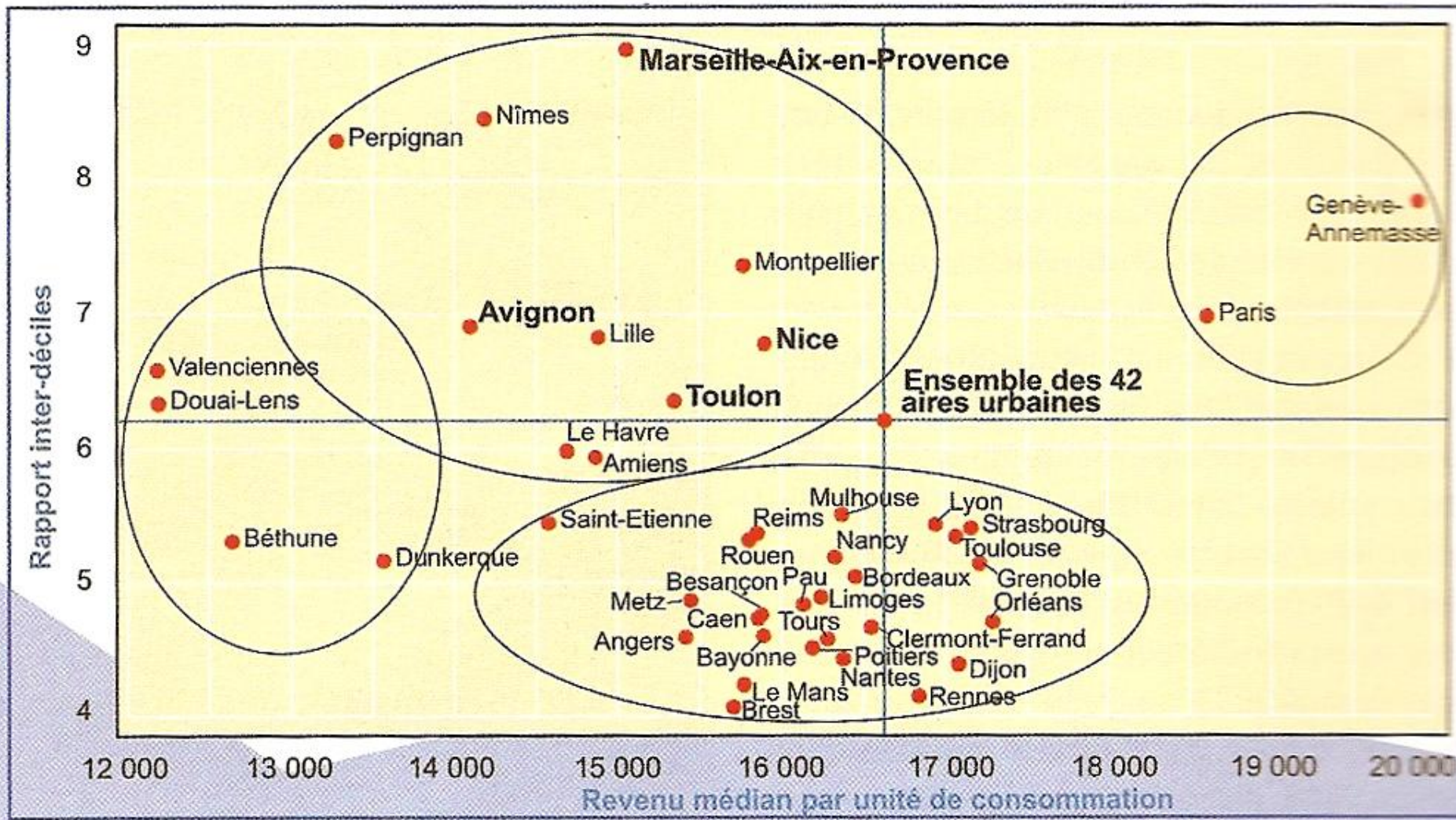
Note : Les déciles ne sont pas calculés pour les zones comptant moins de 2 000 habitants. C'est pourquoi 174 cantons restent à blanc sur la carte

Source : Insee-DGI, revenus fiscaux localisés 2000

Source : Michel Rouxel, IP, n° 900, mai 2003

# Une cohésion variable au niveau local

INDICATEUR DE DISTRIBUTION DES REVENUS DES MÉNAGES DANS LES 42 AIRES URBAINES DE PLUS DE 200 000 HABITANTS



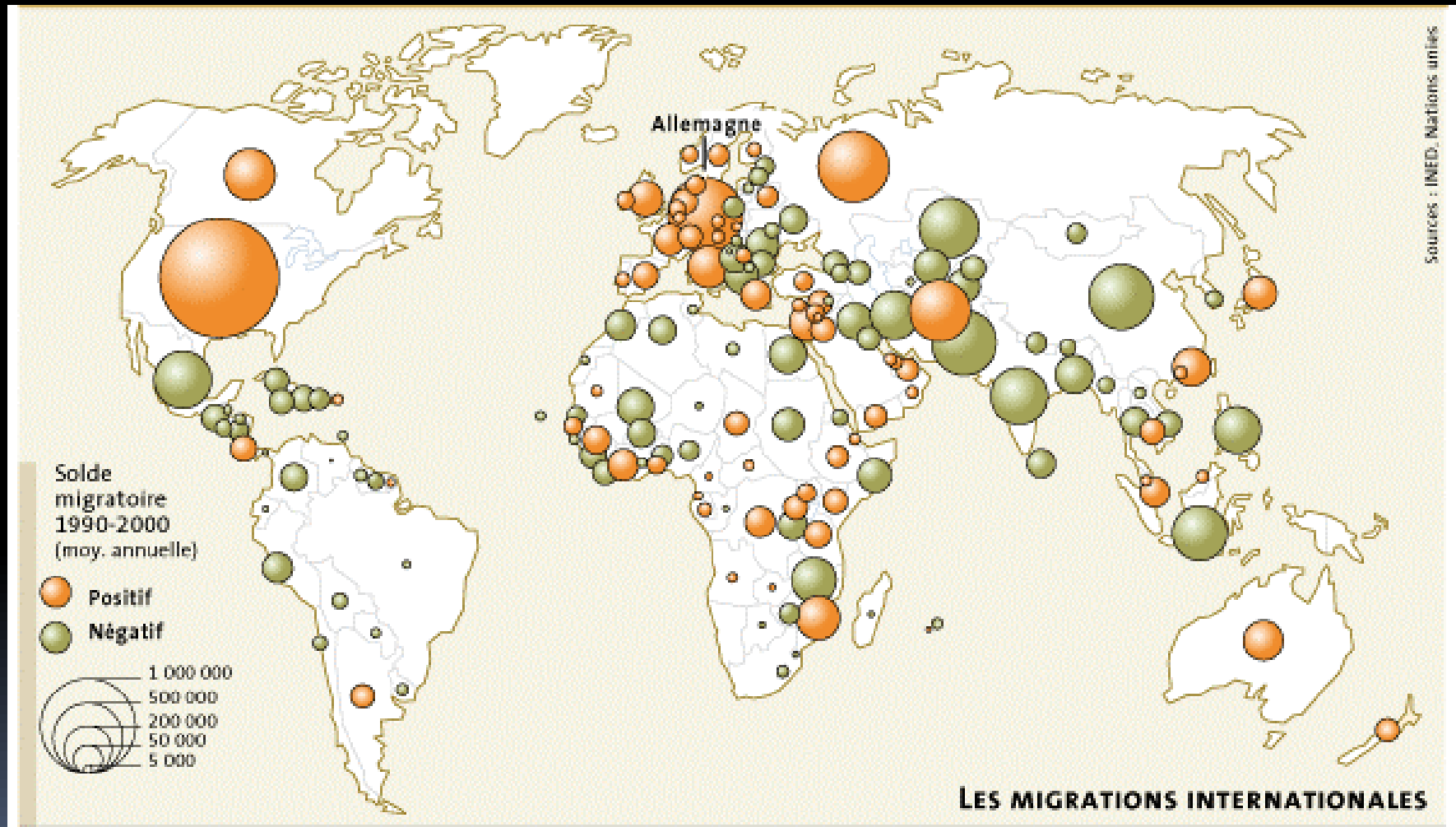
Source : Insee, 1999



# LE TERRITOIRE, UN OBJET DE CHOIX



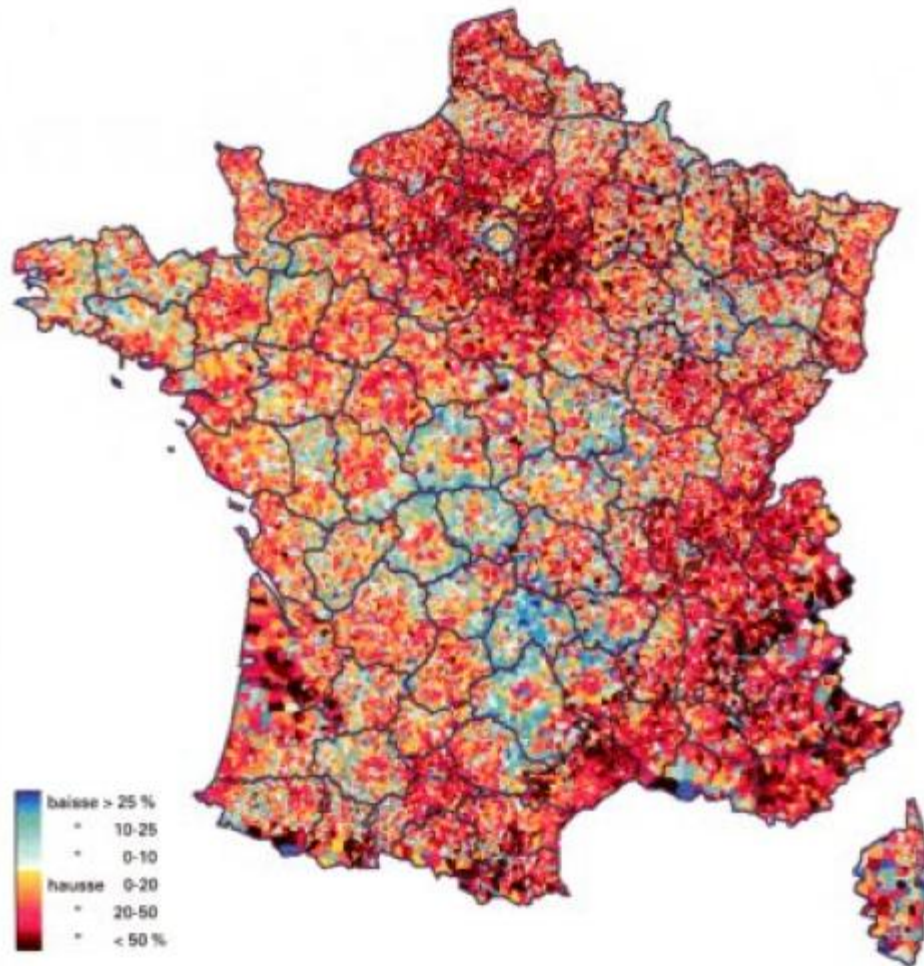
# Les mouvements migratoires



Source : Le Monde, le 21 juillet 2005

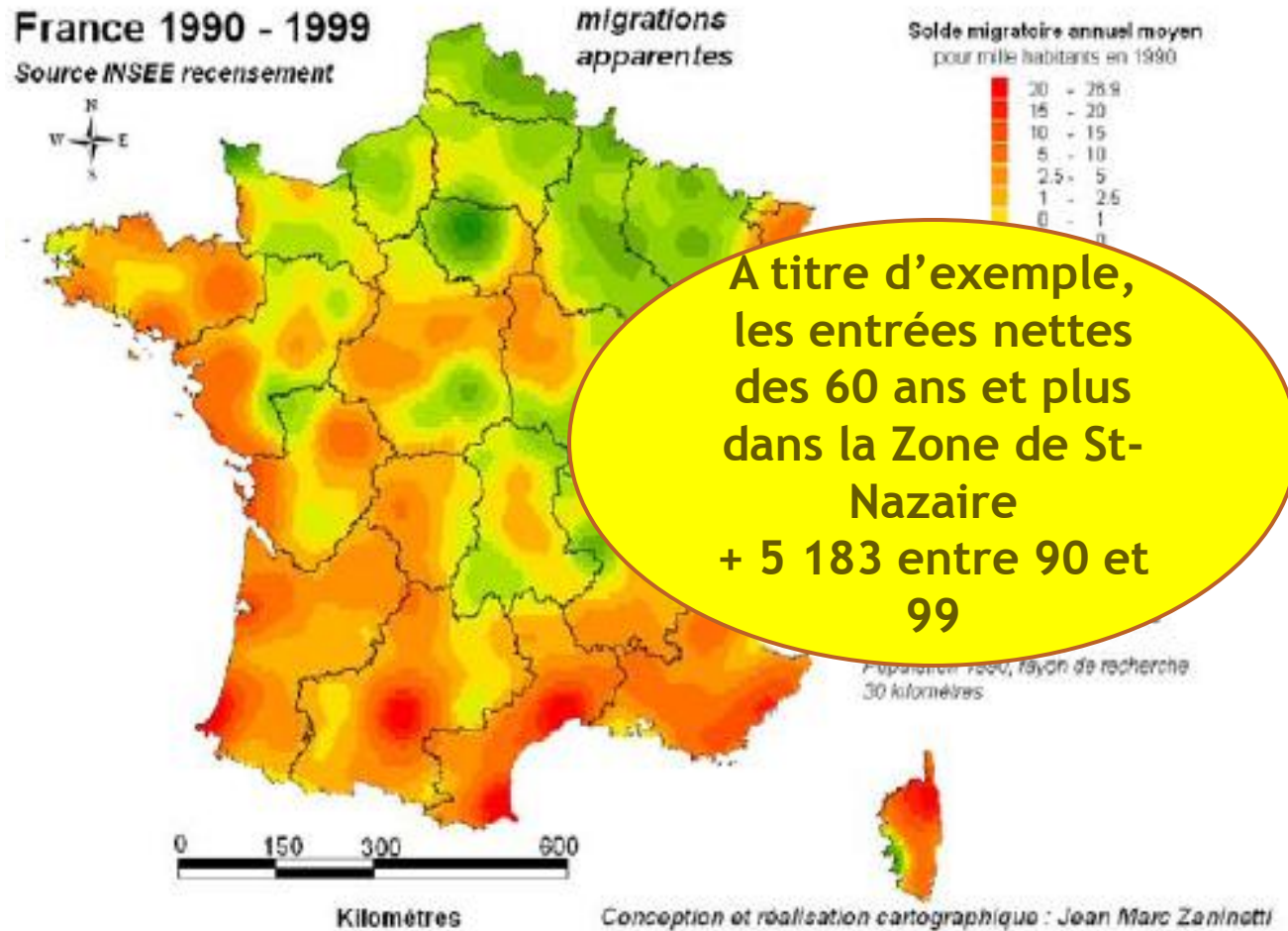


Prévision de la croissance ou de la décroissance de la population  
des communes françaises jusqu'en 2030



Source : *Urbanisme*, n° 334, janvier 2004.

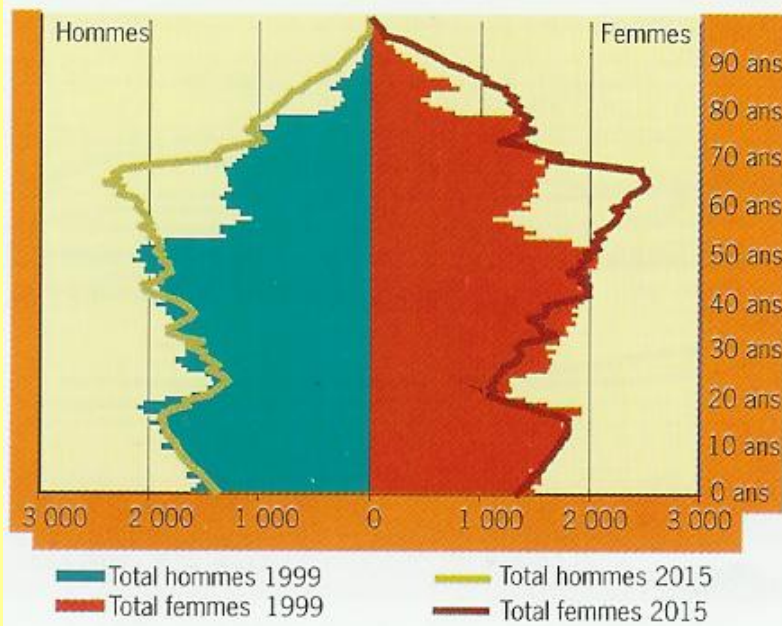
# Hélio- et thalassotropisme



# Zone d'emploi de Saint-Nazaire

## Pyramide des âges des populations totales en 1999 et 2015

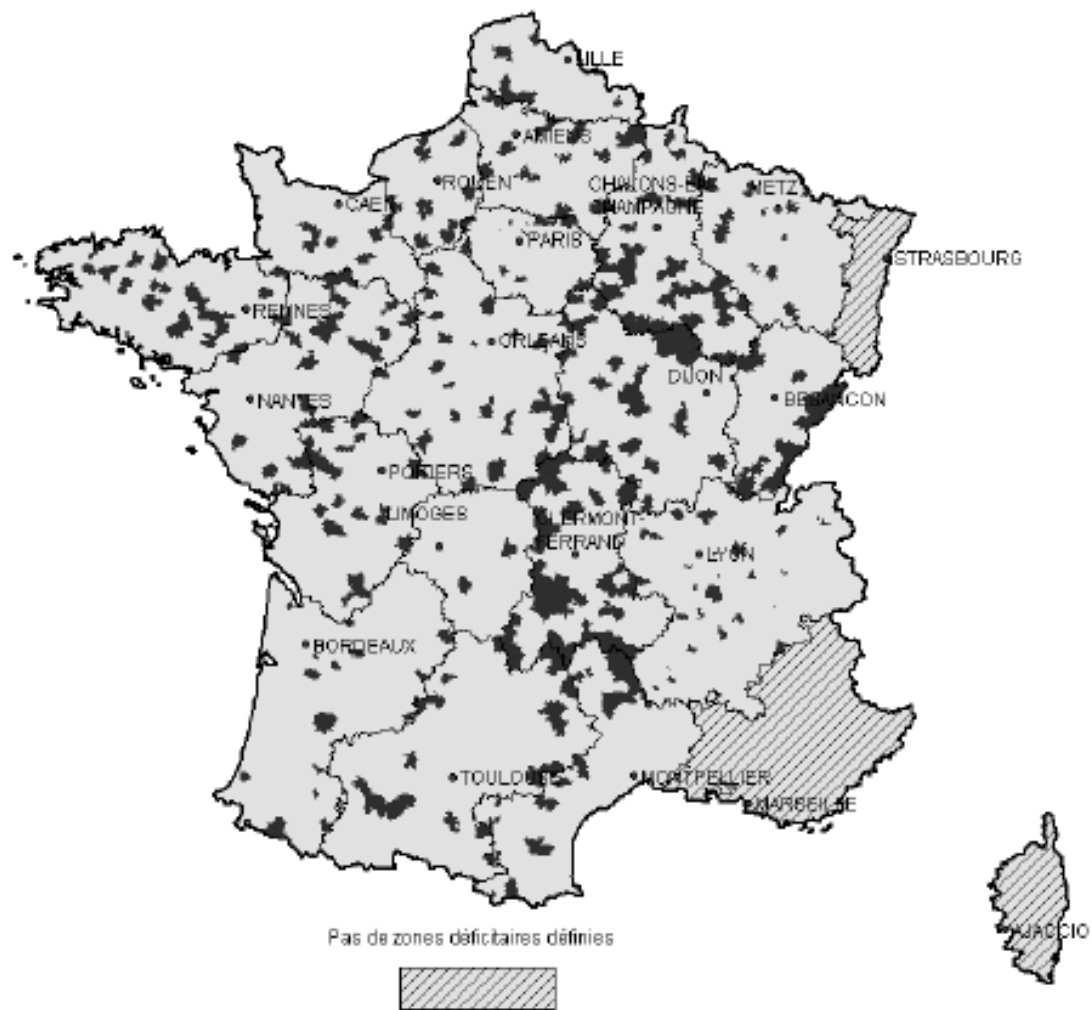
Zone d'emploi de Saint-Nazaire



- 295 000 hb en 2015
- (+ 26 000 personnes, surtout des migrations résidentielles).
- Fort vieillissement

CARTE 2

COMMUNES DÉFICITAIRES EN MÉDECINS GÉNÉRALISTES

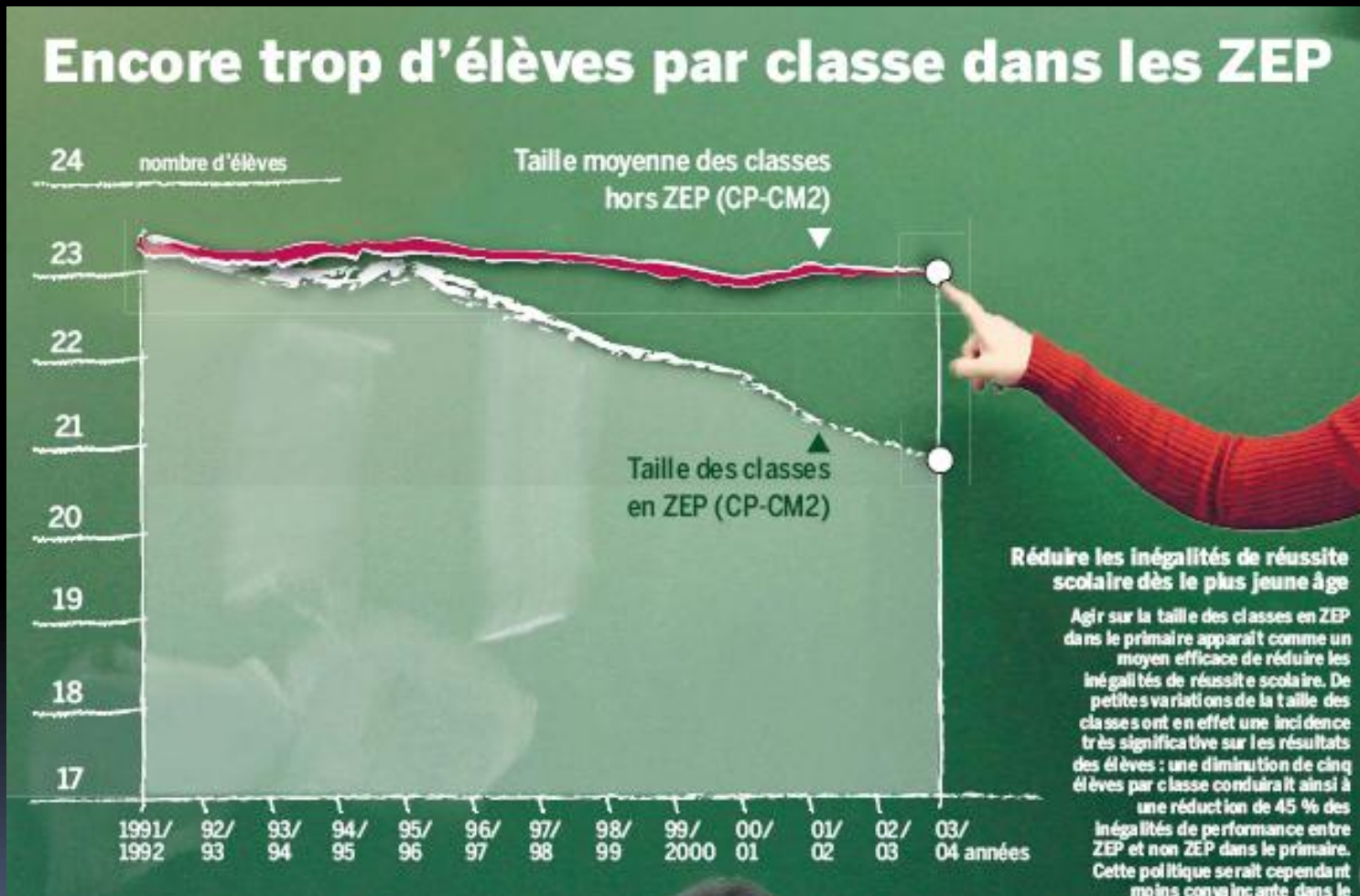


Source : DHOS.



# LE TERRITOIRE, UN OBJET-CIBLE DE POLITIQUES PUBLIQUES

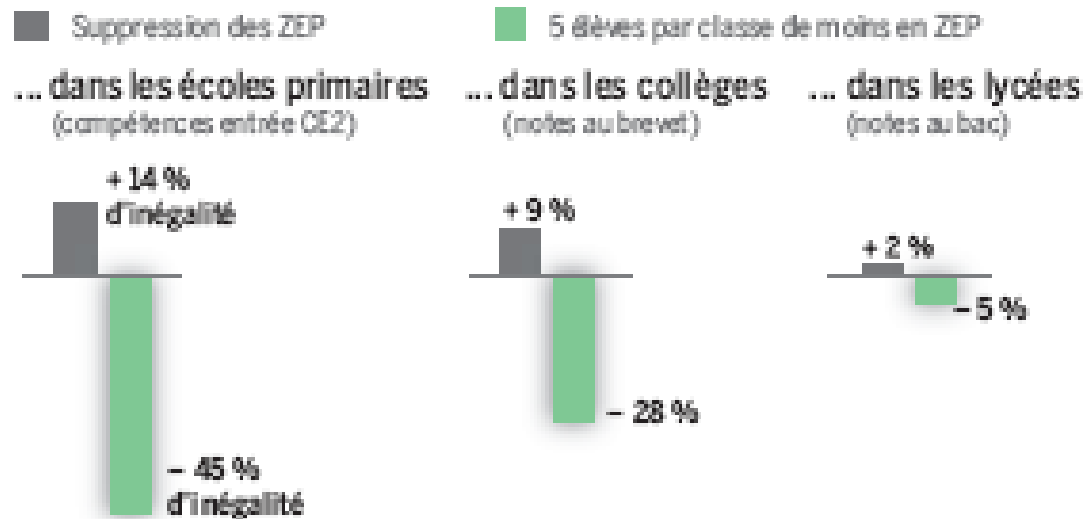
# La politique des Z.E.P.



# L'effet de la taille n'est pas nul

## L'effet des réformes sur la réussite des élèves

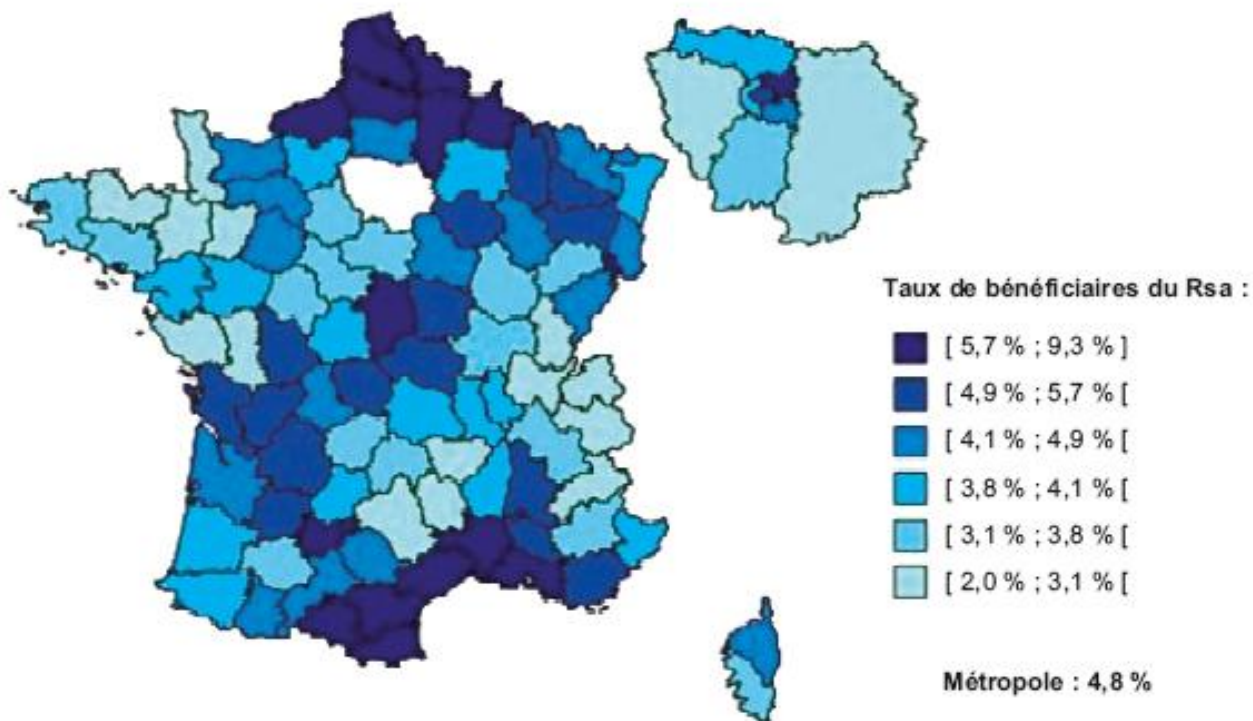
Effet sur l'inégalité des résultats des élèves...



Source:  
T. Piketty et M. Valdaneiro,  
« L'impact des classes  
sur la réussite scolaire dans  
les écoles, les collèges et les  
lycées français – estimations  
à partir du panel primaire 1997  
et du panel secondaire 1995 »,  
à paraître. Les dossiers  
de l'Éducation nationale,  
direction de l'évaluation  
et de la prospective.

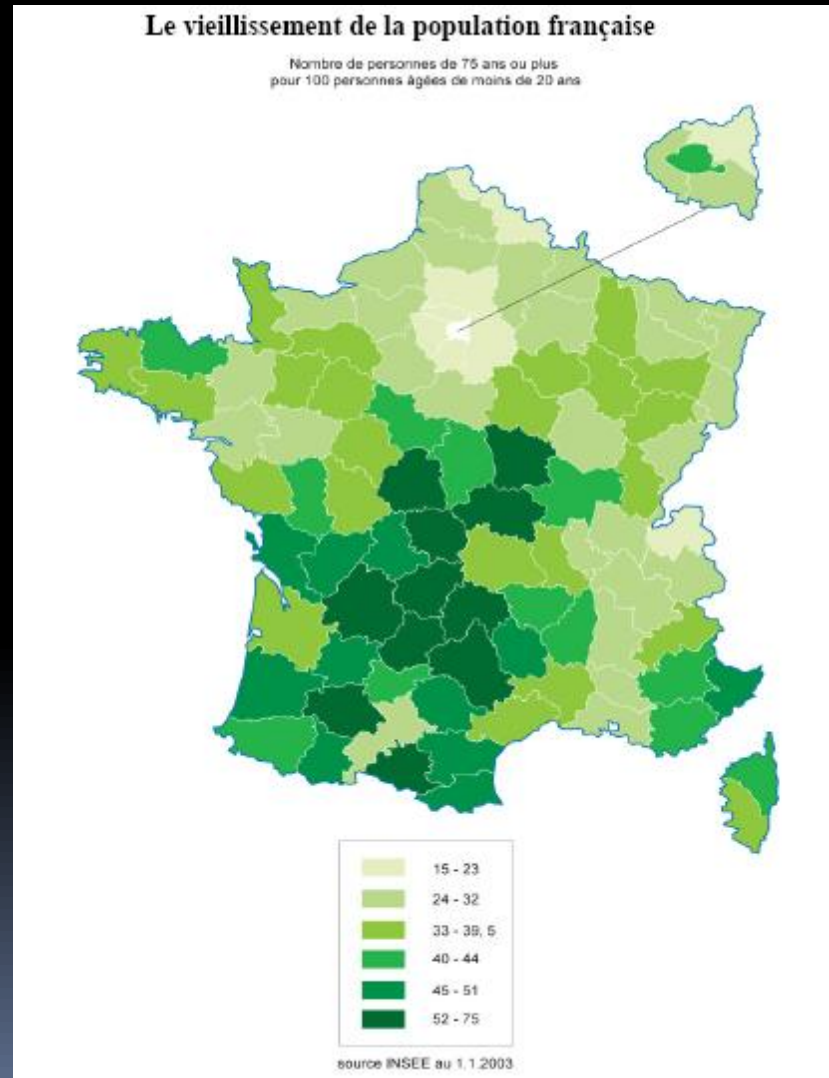
# Les disparités locales

Carte 1 - Pourcentage de personnes bénéficiaires<sup>4</sup> du Rsa par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans par département



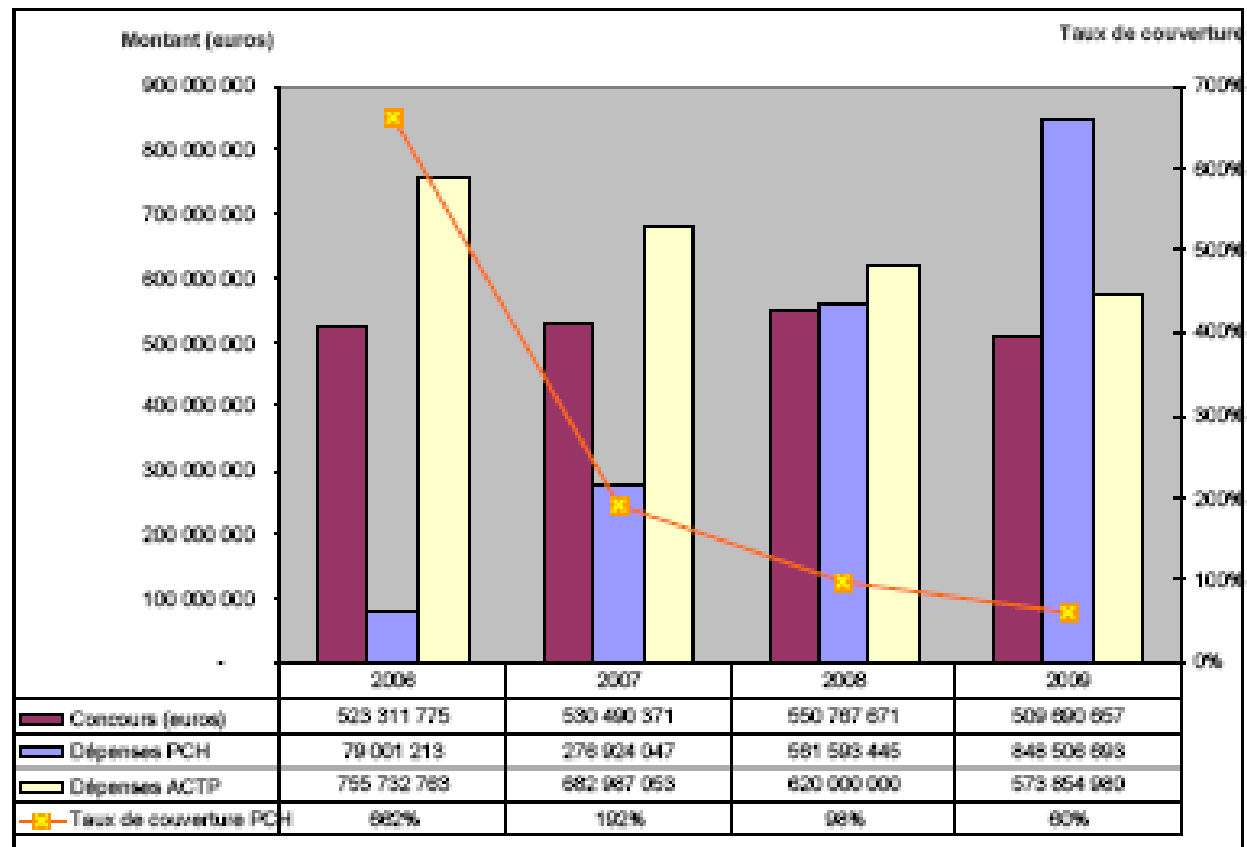


# Invitent à trouver le bon niveau de financement



# La charge de l'APA et de la PCH

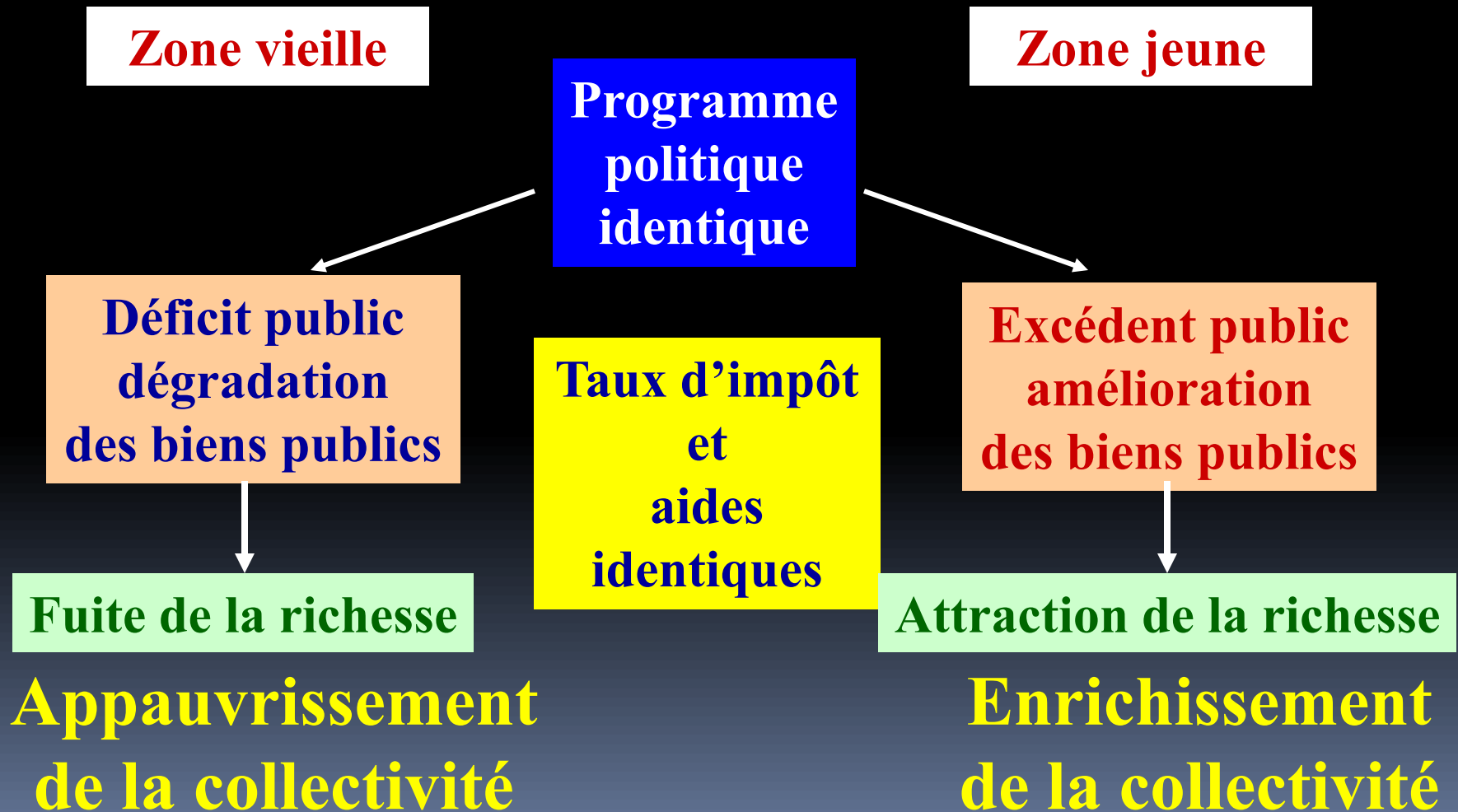
Répartition des dépenses de PCH entre l'Etat et les conseils généraux

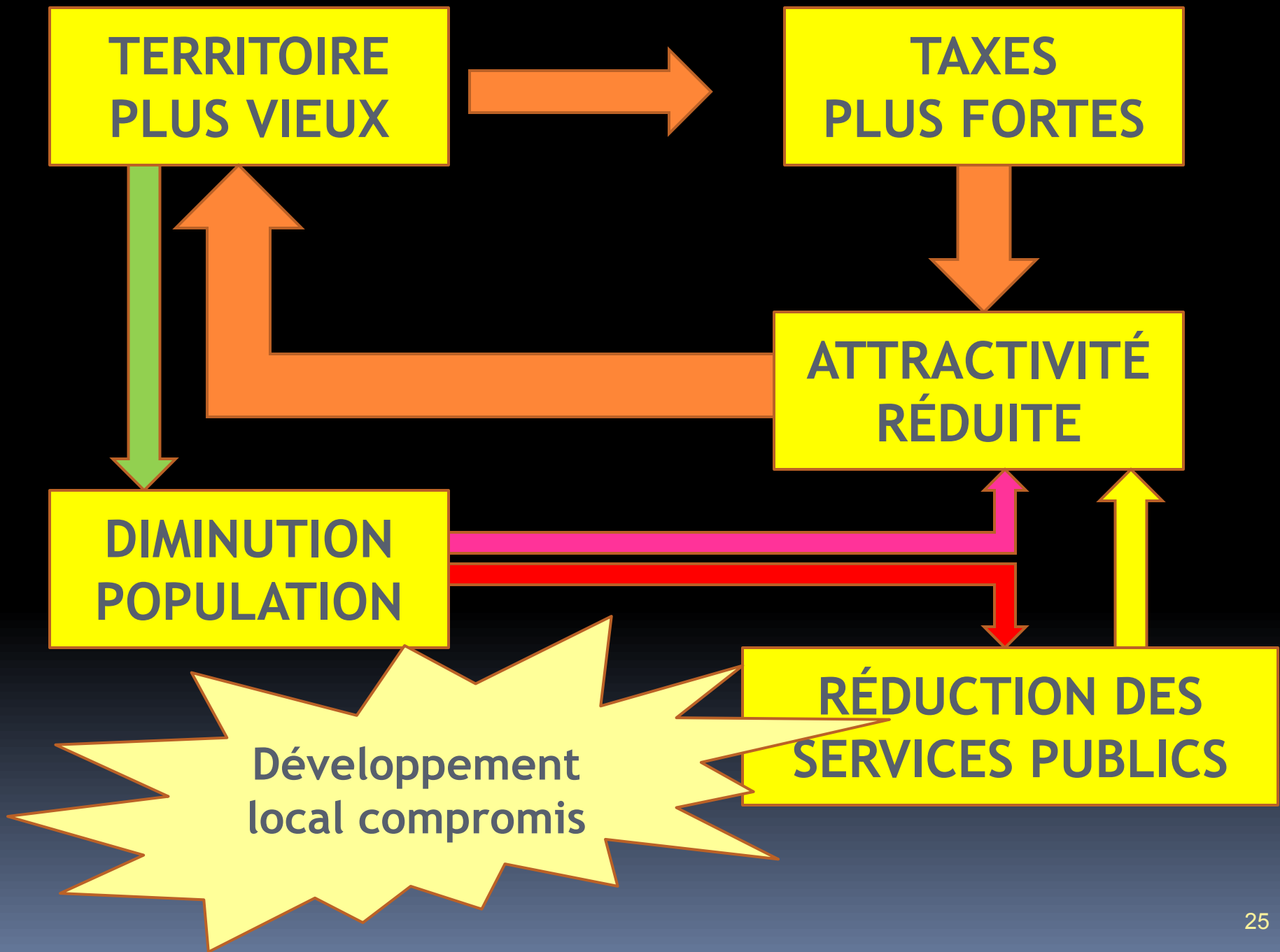



Source : CNSA

Source : Rapport Jamet, avril 2010, p. 41.

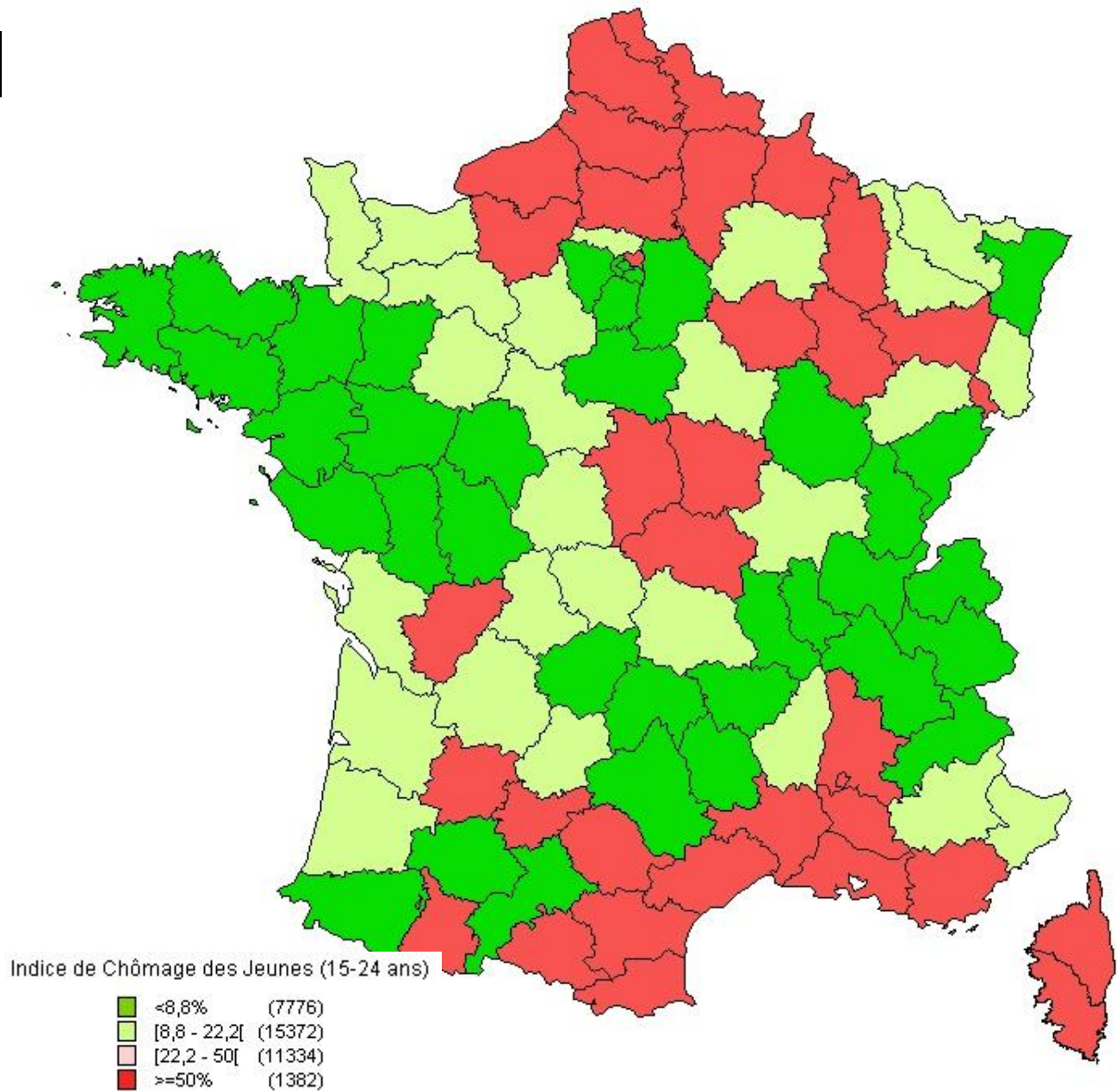
# Concurrence fiscale et aggravation des inégalités







# LE TERRITOIRE, THÉÂTRE D'OPÉRATION DU TRAVAIL SOCIAL

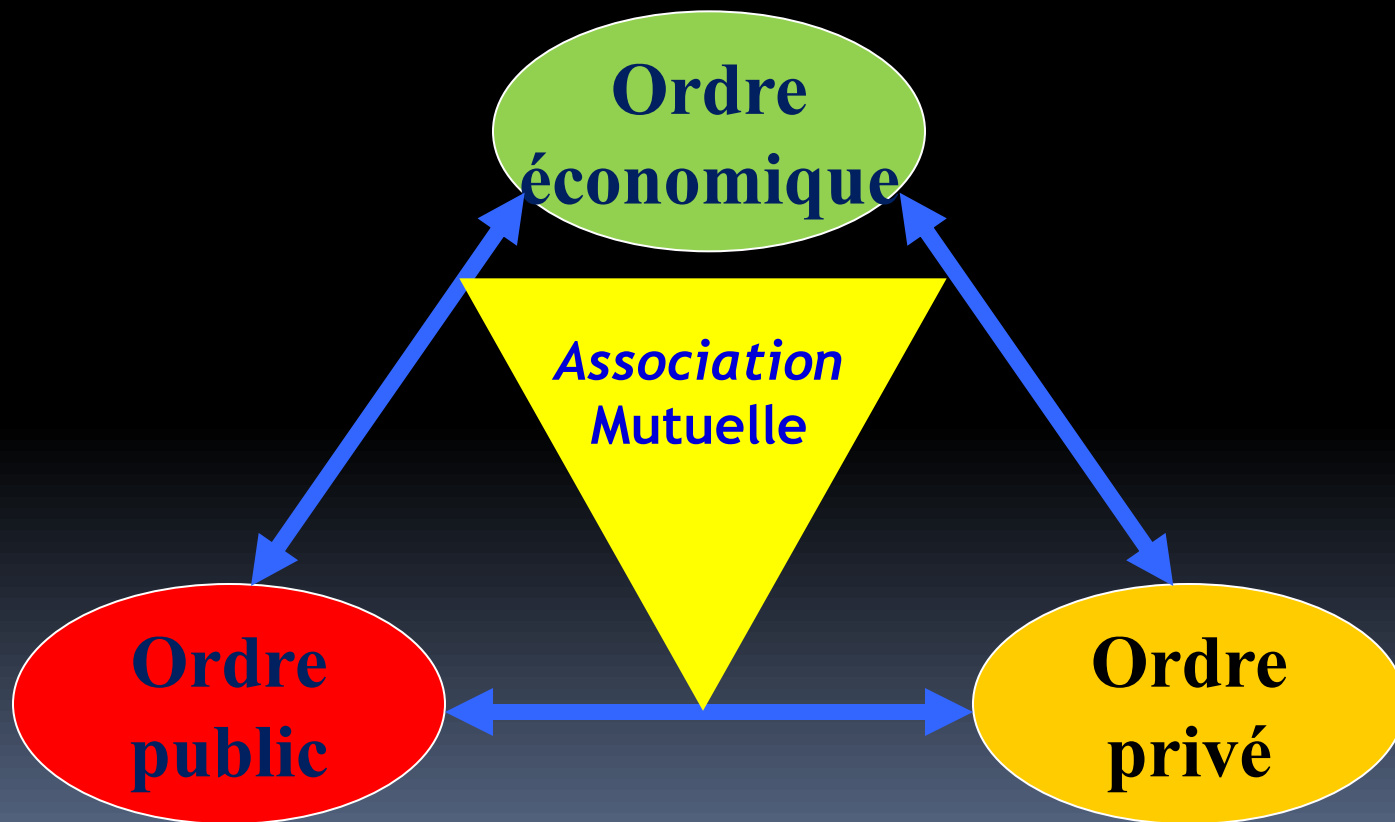


# Le taux de chômage des jeunes par département 2009

Source : Observatoire Territorial des inégalités



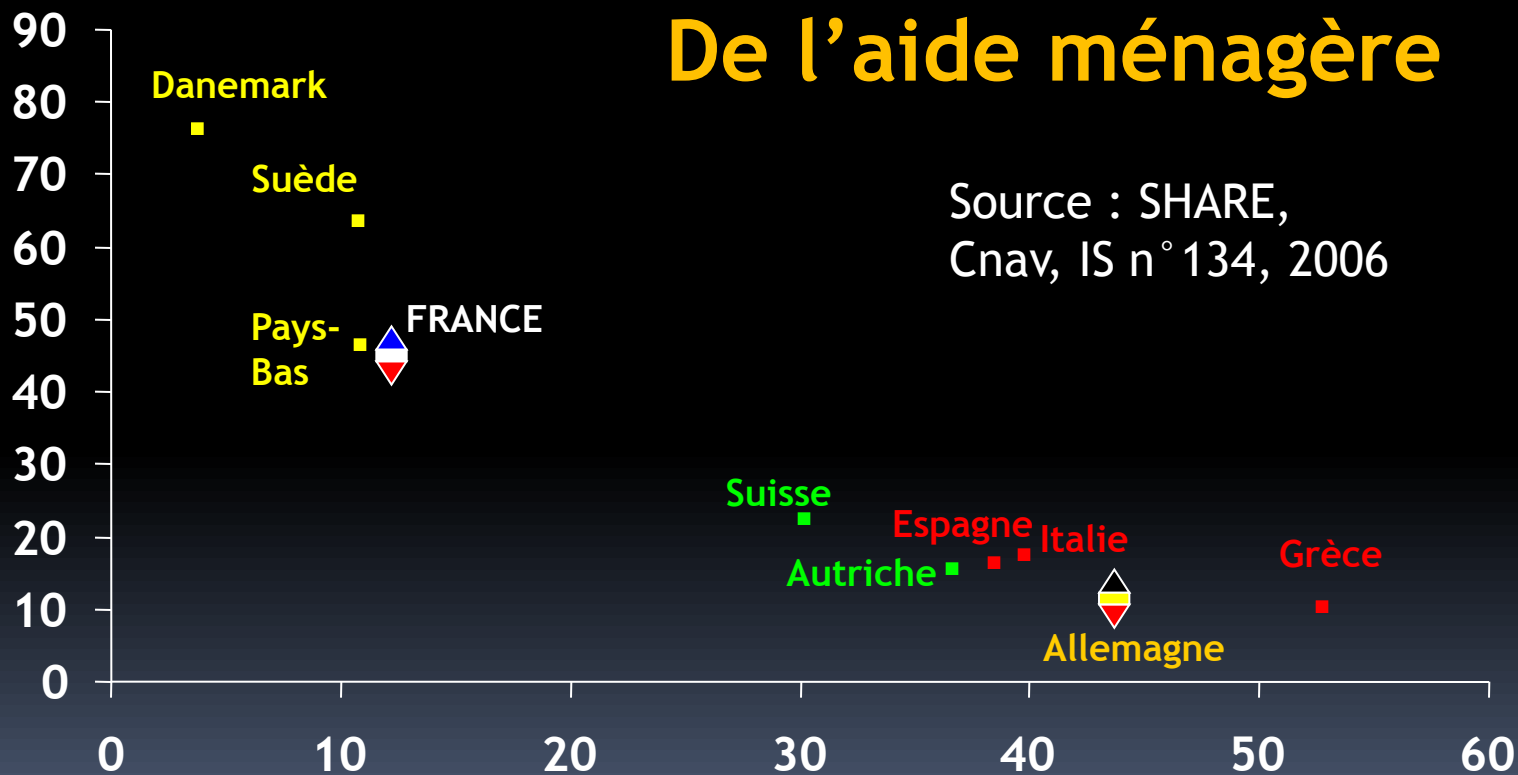
# Le « welfare pluralism » : une « bio-diversité » économique nécessaire mais variable selon les territoires





# Qui doit assumer la responsabilité auprès des personnes âgées ?

ÉTAT

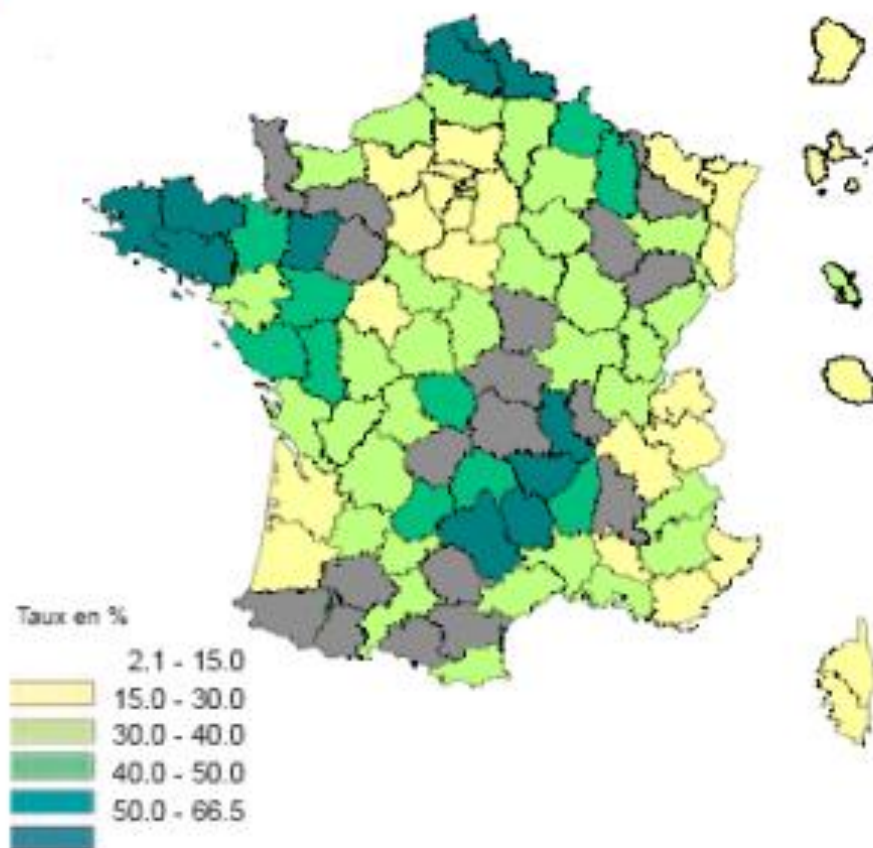


## De l'aide ménagère

Source : SHARE, Cnav, IS n° 134, 2006

FAMILLE

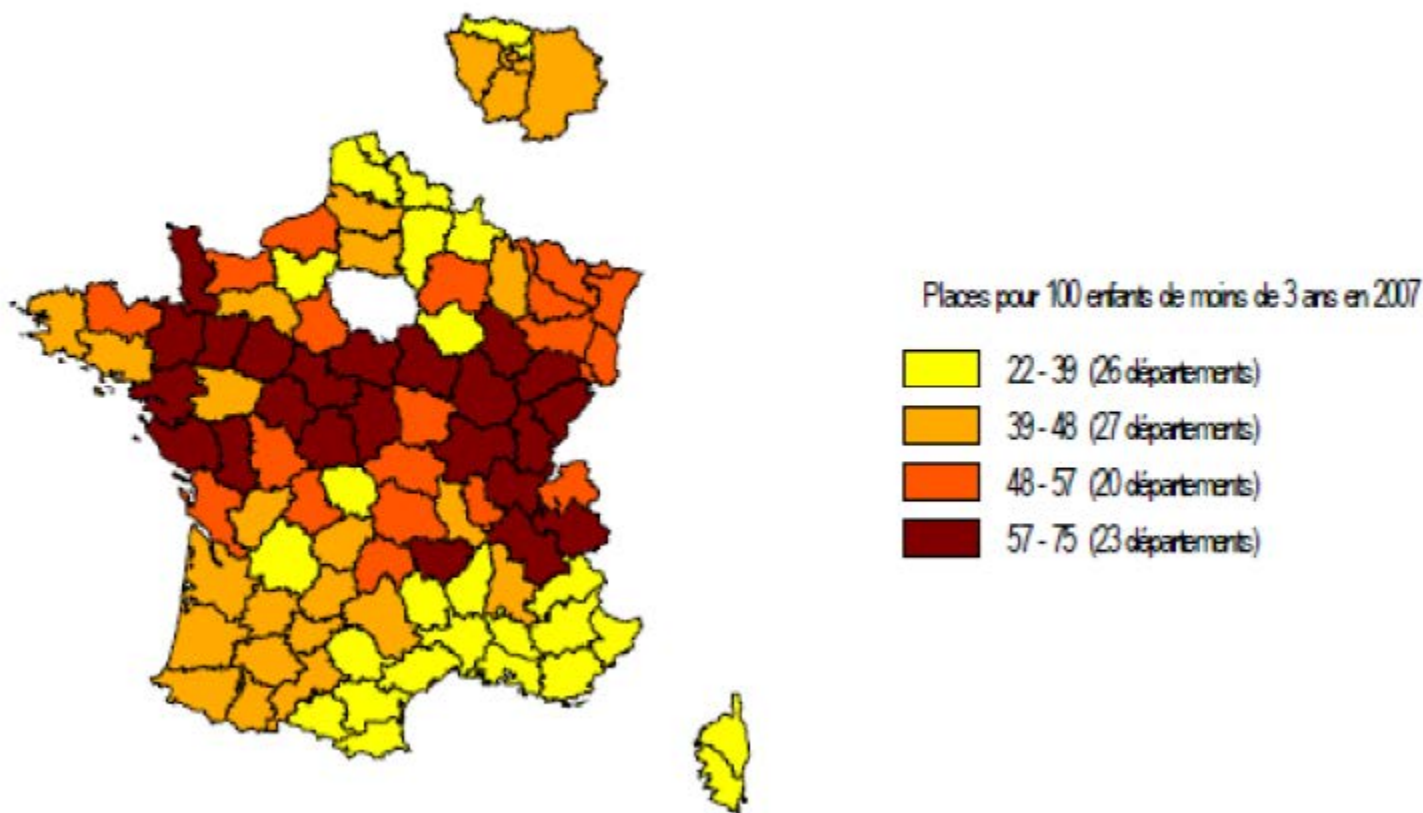
Taux de scolarisation à deux ans en 2005-2006



Source : MEN, 2005.

# L'accueil de la petite enfance

Répartition du nombre total de places (accueil collectif, accueil familial, assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2007



Source : Rapport du Sénat n° 545, 2009

# L'économie plurielle dans les régions

Tableau n°3 – Répartition des rémunérations versées selon le secteur dans l'activité « action sociale-aide à domicile » par région en 2004

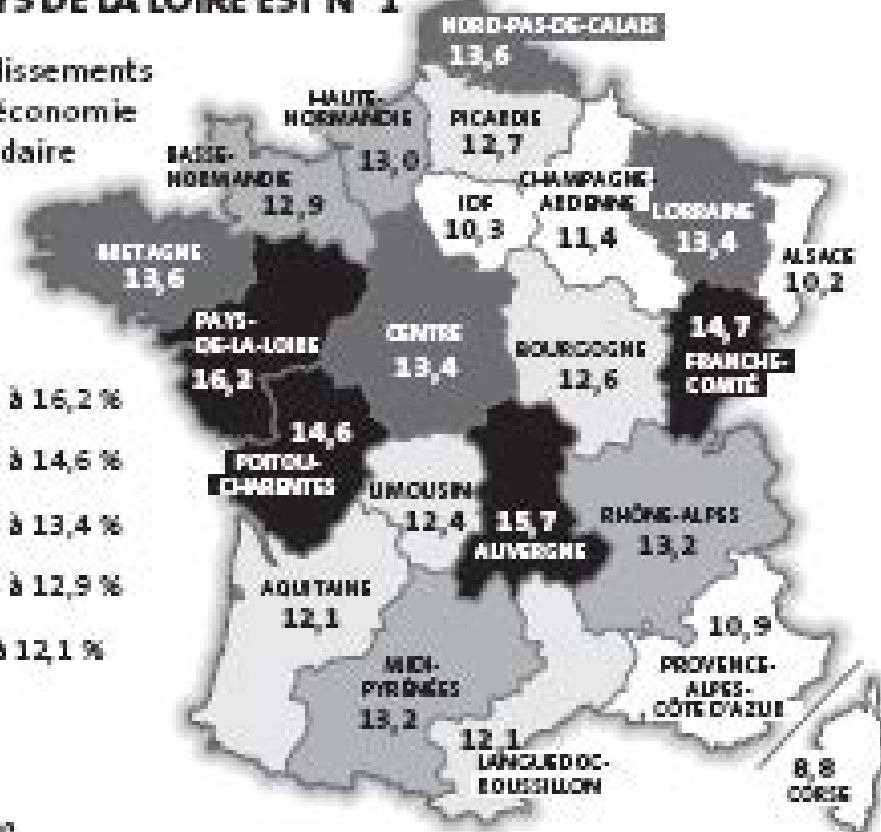
Région	Nature de l'organisation employeur			Total
	Association	Secteur public	Entreprises privées	
Limousin	46,9	50,3	2,8	100
Poitou-Charentes	47,8	36,7	15,5	100
Auvergne	48,2	44,1	7,7	100
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	49,3	31,3	19,4	100
Centre	49,9	38,1	12,1	100
Languedoc-Roussillon	53,2	33,9	12,9	100
Picardie	53,4	33,1	13,5	100
Haute Normandie	53,5	35,6	10,9	100
Bretagne	53,8	40,1	6	100
Bourgogne	54,6	31,5	14	100
Basse Normandie	55,8	34,9	9,4	100
<b>Pays de la Loire</b>	<b>56,9</b>	<b>31,5</b>	<b>11,6</b>	<b>100</b>
Rhône-Alpes	57,5	26,2	16,3	100
Aquitaine	57,7	29,3	13	100
Nord-Pas-de-Calais	59,3	34,5	6,1	100
Corse	59,4	4,3	36,4	100
Midi-Pyrénées	60,1	27,8	12	100
Franche-Comté	67,8	27,2	5	100
Lorraine	72,9	22,8	4,3	100
Alsace	77	14,3	8,7	100
<b>France</b>	<b>54,6</b>	<b>31</b>	<b>14,4</b>	<b>100</b>

Source : SIRENE, DADS, Insee, Unedic.

# Une implantation de l'économie sociale et solidaire variable

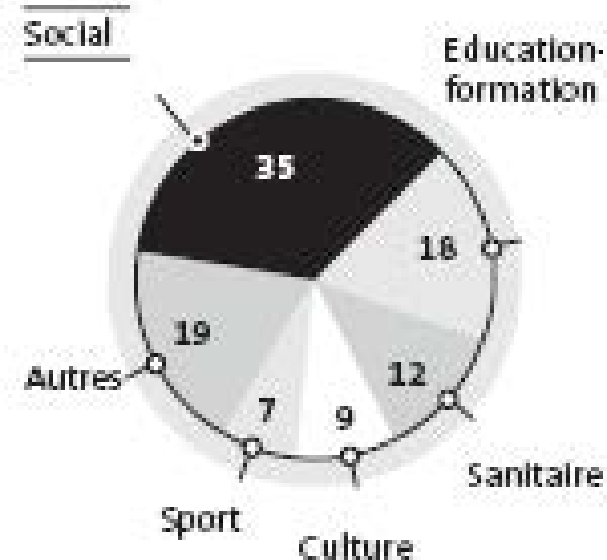
## LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE EST N° 1

Part des établissements relevant de l'économie sociale et solidaire en 2000



Source : Insee 2000

Répartition des associations par secteur d'activité, en %



Source : CPCA

# L'équilibre des formes de solidarité



Sydney Webb  
1859-1947



Beatrice Webb  
1858-1943

## Des « barres parallèles »

Benjamin K. GRAY (1908)

- La solidarité collective
- l'action bénévole et volontaire

## à « l'échelle coulissante »

Sidney Webb, (1913)

La dynamique du progrès

# De l'intérêt de la recherche en travail social

Merci de votre  
attention....



Ellen NETTING, professeur Virginia Commonwealth University,  
Richmond, Virginie