
Développement social local durable ou gestion de l'incertitude comme norme

*Mejed HAMZAoui
Département des sciences sociales et sciences du travail
Université Libre de Bruxelles*

Dans le contexte actuel de transfert des risques sociaux sur les personnes en situation de précarité, de l'individualisation des rapports sociaux, de la redéfinition du mode de traitement collectif des problèmes sociaux (Hamzaoui et Bingen, 2010) et de l'affaiblissement de liens sociaux (Hamzaoui, 2007 et 2009), que signifie la mise en œuvre d'une politique de développement social local durable ? Il nous semble impossible d'examiner la notion de la durabilité dans le développement social sans la replacer dans le contexte de l'émergence d'une société d'insertion et d'une gestion sociale de l'incertitude. Dans le cadre de la montée des incertitudes (Castel, 2009 ; Palmade, 2003 ; Bauman, 2000), la notion du développement social durable ne risque-t-elle pas d'être détournée de son sens premier pour servir un référentiel opératoire de rationalité de type managérial destiné à expérimenter localement une gestion territoriale des problèmes sociaux ?

Ce référentiel opératoire de rationalité de type managérial ne privilégie pas une démarche de pérennité et de consolidation des services et des actions sociales, mais au nom de l'efficacité et de la rentabilité (culture du résultat) des actions, on met en œuvre une logique du discontinu, de dérogation et de gestion de l'incertitude.

Partant de cette logique, les dispositifs de développement social local sont censés, semble-t-il, induire une autre manière de travailler (décloisonnement et transversalité du mode de gestion et d'intervention sociale) pour faire évoluer les réglementations administratives et les pratiques professionnelles et sociales.

C'est dans ce sens que les promoteurs de nouvelles politiques sociales locales (OCDE, Union Européenne...) considèrent ces nouveaux dispositifs d'insertion et territorialisés "temporaires" et "dérogatoires" comme de véritables laboratoires d'expérimentation d'une

nouvelle gestion et pratique sociale.

Pour répondre à ces constats théoriques et empiriques, nous essaierons d'une part, de replacer la notion de social durable dans le processus de l'émergence d'une société d'insertion (par opposition à une société d'intégration par le travail) et d'une gestion sociale de l'incertitude. D'autre part, nous tenterons d'analyser les enjeux et les limites de la gestion des pratiques sociales dans un processus d'institutionnalisation de l'instabilité.

1. Le développement social local dans la société d'insertion

Il est aisé de vérifier que les dispositifs d'insertion inspirés de la politique sociale d'activation s'appuient largement sur le système local.

L'irruption ou la réémergence des notions telles que le "local", le "territoire", la "zone", la "proximité", la "spécificité",... dans les programmes socio-économiques et culturels, et principalement dans la politique publique, est considérée par certains auteurs et militants, qui luttent en faveur d'un modèle d'action économique et sociale à l'échelon local, comme la critique d'un modèle centralisé de développement et symptomatique de la crise des analyses et des explications globalisantes de la société, crise dans laquelle se reflètent des transformations sociales essentielles. Dans ce sens, la mise en place d'une politique de "gestion sociale active et territorialisée" apparaît comme un instrument plus rigoureux de connaissance et de pratique de la société, surtout "locale".

Ainsi, les tenants de cette thèse ont vu dans la mise en œuvre des récentes "initiatives locales" de développement un "retour vers la société civile", dont l'objectif serait, non seulement de répondre à la crise socio-économique, mais aussi de développer une image valorisante de soi et de construire le sociétaire qui permet à chaque individu de se sentir citoyen.

D'autres y ont vu un processus de "relocalisation" qui ne serait que la manifestation spatiale du retour à une socialité refoulée (Garnier, 1982, p. 13). Phénomène de retrait, en raison duquel cet auteur adresse une critique sévère aux défenseurs du nouveau mode de régulation sociale locale, dont il dit qu' "après le détour vers le sociétal, où ils s'étaient perdus, le retour au local, où ils croient se "retrouver". Hier échaudés par les lendemains qui déchantent, ils inventent maintenant mille raisons pour se persuader que le présent les enchante".

Mais pourquoi cette valorisation du local? Que signifie ce retour au local? Et en quoi le traitement de la nouvelle question sociale confinée dans un cadre de gestion localisée des problèmes différents peut-elle œuvrer à sa résolution?

Souvent appliqué à l'espace rural dans les années septante, le terme de "développement local" qui redécouvre l'espace urbain, a connu diverses acceptions au cours des années. Tantôt en termes sectoriels ("développement social", "développement culturel", "développement économique"), tantôt en termes spatial, ("urbaine", "quartier", "zone", "proximité"), ou encore en termes d'approche ("endogène", "territoriale" "par le haut" ou "par le bas").

Ceci nous montre que les "initiatives locales" de développement ne s'inscrivent pas dans un mouvement univoque. La diversité des approches, des acteurs, des lieux et des stratégies de développement témoigne de niveaux de créativité, d'expérimentation et de stratégies d'intervention très différents (Moulaert et Demazière, 1996).

Selon les orientations et les intérêts propres de chacun des acteurs et protagonistes, le développement local prend des directions multiples et procède des différentes logiques des politiques locales. On distingue aux moins deux grandes tendances de développement local.

La première s'inscrit dans les tendances économiques, sociales et politiques dominantes en privilégiant la logique de reconversion ou de diversification du tissu industriel, technologique et économique (Biarez, 1997). Dans cette logique de la compétition pour les nouvelles technologies, toutes les grandes villes veulent s'affirmer comme des "technopoles" insérées dans de nombreux réseaux (recherche dans les nouvelles technologies, université, Aéroport, TGV,...).

La deuxième logique aborde en grande partie la question locale sous l'angle de la politique "d'activation" du social, de l'emploi et sécuritaire, qui s'inscrit dans une démarche dite "active" du mode d'intervention de la politique publique. Cette logique est largement tributaire de la perception donnée actuellement de la nature du chômage (chômage de longue durée) et de "l'exclusion" (voir l'émergence de la politique "d'activation" du social et de l'emploi).

On pourrait se demander si l'usage politique et professionnel du concept de développement local s'inscrit de plus en plus dans la deuxième logique plutôt que dans la logique de compétition entre les villes "gagnantes", comme l'a fait remarquer à juste titre Jacques Beauchard, "lorsque la marginalité l'emporte, le local s'avère dépendant, subordonné à un espace dominant, circonscrit dans un cercle, c'est alors que se pose la question du développement local. Par contre, quand le local s'affirme comme centralité, il polarise un réseau attracteur d'échanges en relation avec un espace-marché; la question du développement local ne se pose plus" (Beauchard, 1991, p. 9).

C'est au sein de la société d'insertion qu'il faut resituer le développement social local. Elle s'inscrit dans le cadre politique de la gestion individuelle et territoriale des problèmes sociaux.

Dans cette société d'insertion, fer de lance de la politique sociale active, la territorialisation ne peut consister qu'en un ensemble de procédures pour servir un référentiel d'appréciation de la performance sociale des individus vulnérables.

En effet, c'est l'introduction progressive de mode d'individualisation de traitement et de socialisation des risques sociaux dans le domaine social au détriment d'une conception de l'égalité de traitement des usagers.

C'est ainsi que la territorialisation se développe non pas en référence au principe d'égalité mais plutôt vers une différenciation des règles et des procédures selon les spécificités individuelles et territoriales. L'objectif n'est pas la réparation, l'émancipation, la socialisation des responsabilités et des risques sociaux mais la responsabilisation individuelle de trouver une place dans la société d'insertion.

Dès lors, nous assistons à la mise en place des politiques sociales actives qui constituent un glissement progressif d'une problématique centrée sur la lutte contre les inégalités vers un traitement social individualisé de la question sociale (chômage et exclusion sociale). Autrement dit, des mesures qui visent non pas à "corriger" les inégalités et les "inadaptations" mais à gérer les écarts (Autès, 1999) et les spécificités.

2. De l'institution au dispositif social local

La volonté de transformation de l'action publique dans le domaine social ne se fait pas uniquement sur le plan de l'organisation administrative supra-locale. Le principe des "nouvelles" politiques sociales est de les enraciner et de créer l'ancrage local par la mise en place des dispositifs territorialisés d'insertion sociale.

Au départ, l'ensemble de ces dispositifs est né dans une absence de réglementation et sans administration. Ensuite est arrivé le temps d'institutionnalisation de "l'instabilité" par des circulaires ministérielles ou des décrets, mettant en place progressivement une structure locale (dispositif territorialisé) relayée peu après par une structure supra-locale (administration des "missions de deuxième type").

Non défini officiellement, le terme "dispositif" est couramment employé par la plupart des partenaires concernés (du cabinet ministériel jusqu'aux professionnels de première ligne) pour désigner la mise en œuvre au niveau local des programmes des politiques sociales spécifiques et territorialisées.

Terminologie juridique qui désigne "l'énoncé final d'un jugement" (Ion, 1990, p.21), dont il accompagne une loi spécifique et permet sa mise en œuvre concrète. Ici la définition met l'accent sur la réalisation, par un ensemble de moyens concrets, des mesures prises afin d'atteindre les objectifs spécifiques.

Donner la priorité au moyen, à la réalisation concrète, à "l'effectif plutôt qu'à l'intention" (J. Ion, 1990), tel est le sens empirique que l'on donne au terme dispositif. De surcroît, ce dispositif consiste à la fois en des mesures prises et une structure territorialisée qui constitue un réseau de partenaires locaux (publics, privés et associatifs) pour intervenir auprès des populations cibles.

Quant à l'organisation administrative et politique de ces dispositifs territorialisés d'insertion sociale, elle incombe aux pouvoirs locaux et principalement au pouvoir communal. Dans sa première formulation, cette politique ne sera pas perçue comme une forme de désengagement de l'intervention publique mais comme une réorientation des services et des fonctions vers le local qui est censé être proche des populations concernées (voir la question de la "résurgence" du local). C'est une autre manière de répondre aux critiques adressées à l'État, à ses modalités d'intervention et à la politique sociale dite "passive".

Cette nouvelle orientation donnée à l'organisation des dispositifs territorialisés d'insertion sociale, fondés selon le principe "à situations inégalitaires, traitements inégalitaires", s'est répandue dans de nombreux pays de l'Union européenne, avant d'être explicitement promue par la Commission européenne et le Fonds social européen (exemple, le cofinancement européen de la première expérience des régies de quartier wallonnes) comme modèle susceptible de répondre à la nouvelle question sociale par un traitement rapproché, notamment du fait de son orientation dite "active", transversale et globale (Hamzaoui, 2009) et moins coûteuse par rapport à l'aide et à l'action sociale "passive".

La promotion et souvent le cofinancement de ces « bonnes pratiques » (jargon des institutions européennes) par la Commission européenne est le signe du renforcement du passage de l'expérimentation à la généralisation des politiques sociales dites "actives" réalisées dans des territoires ou des zones relégués.

En effet, la plupart de ces dispositifs territorialisés sont mis en œuvre dans les quartiers en crise où l'on constate une superposition sur la même zone de plusieurs dispositifs qui visent les mêmes populations défavorisées dont une forte présence des populations d'origine étrangère.

À la différence des institutions et des administrations classiques locales intervenant dans le domaine social, caractérisées par des missions permanentes (dites "organiques") qui assurent une large couverture de la population et garantissent l'accessibilité aux services publics: l'instruction publique, l'aide sociale, le revenu minimum d'existence, la santé, le logement social, etc., les dispositifs territorialisés sont souvent dotés d'un statut d'association sans but lucratif (asbl) ou d'association de fait, fondés sur le principe de la discrimination spatiale positive et donc par nature ne desservent pas l'ensemble des communes du pays, voire même une bonne partie de territoire de la commune.

C'est sous l'impulsion des gouvernements fédéraux (ou nationaux) ou régionaux et la bienveillance des administrations des "missions du deuxième type" que les pouvoirs locaux, souvent sous l'autorité du bourgmestre ou de l'échevin ayant dans ses attributions la politique d'aide et d'action sociale, de l'emploi, de la rénovation ou de l'animation urbaine..., ont mis en place des dispositifs territorialisés. Ces dispositifs, qualifiés de "tiers secteur institutionnel parapublic" (B. Eme, 1998) ou "d'associations parapubliques", se sont

constitués et deviennent, à côté des associations et des institutions sociales locales, un secteur de "régulation, de gestion d'exclusion et d'insertion". Ils ont pour objectif la création des projets de socialisation et d'activation par l'insertion dont les qualificatifs sont nombreux et polymorphes: insertion sociale, insertion professionnelle, insertion par la citoyenneté, insertion par le logement, insertion par le sport, etc.

Ce "tiers secteur institutionnel parapublic" d'insertion et de gestion sociale territorialisée est censé répondre à la "nouvelle" politique publique qui renvoie la gestion de la nouvelle question sociale à un niveau local chargé d'assumer les nouvelles contradictions de la déstabilisation de la société salariale.

L'élément fédérateur de la "nouvelle" réorganisation du travail au sein de ces dispositifs est double: la valorisation et l'ancrage des ressources territoriales (la constitution du social local) et la mise en place des actions concertées et coordonnées entre les partenaires et les acteurs locaux. D'ailleurs, l'idée principale de ces dispositifs est de mettre en synergie les différents partenaires locaux qui intègrent toutes les dimensions de l'action publique (politique d'insertion et de l'emploi, développement local, aide et action sociales, logement, politique sécuritaire etc.) pour gérer et réaliser les politiques spécifiques.

Ces dispositifs territorialisés impulsés par les pouvoirs supra-locaux consistent en la mobilisation des partenaires locaux (public, privé et associatif) souvent autour des élus locaux et des bourgmestres, dont les derniers principalement fondent leur légitimité et leur popularité sur une politique municipaliste.

Il semblerait que le "retour" des élus locaux au terrain qui ont en tout cas une présence effective et un pouvoir important dans les conseils d'administration (CA) de ces "associations parapubliques", témoigne d'une transformation déjà en cours du mode de légitimation, c'est-à-dire que "d'une légitimité notabiliaire appuyée sur la durée, ils seraient passés à une légitimité par l'action" (Donzelot, 1992, p. 92).

Auparavant, les élus locaux ont prétendu représenter l'intérêt général contre les intérêts particuliers, comme ceux par exemple des mouvements associatifs locaux. Aujourd'hui, il semblerait que les élus locaux ont tendance à rechercher le "consensus" local garant d'une "paix publique et sociale", par la concertation et le partenariat avec les forces vives locales.

La logique de la mobilisation des partenaires locaux (public, privé et associatif) autour des élus locaux et du bourgmestre pour faire fonctionner les dispositifs territorialisés serait de rechercher un "équilibre" au niveau local entre le microcosme politique, les administrations locales et les acteurs de terrain.

Nous sommes probablement plus devant une logique de renforcement et d'élargissement du pouvoir des élus locaux et principalement du bourgmestre que de renforcement de l'administration locale et des forces vives. L'exemple le plus frappant, et paradoxal, en est le modèle de la décentralisation en France depuis 1981: les travailleurs sociaux contestent de plus en plus les pouvoirs grandissants des élus locaux et des représentants des collectivités locales. Ils estiment qu'une bonne partie de leurs responsabilités est transférée dans des permanences d'élus locaux (Hamzaoui et Anciaux, 1993).

L'avenir nous montrera si cet équilibre recherché au niveau local est renforcé ou récupéré. Et si la nouvelle action publique locale signe "une avancée de la démocratie ou un retour aux féodalités territoriales" (Donzelot, 1992, p. 91).

Censés ne pas se substituer à d'autres institutions et associations locales existantes, mais innover l'intervention sociale publique locale en prônant une prise en compte des problèmes plus globaux et moins sectoriels, les dispositifs territorialisés apparaîtraient comme un outil inédit de conversion du regard et de la manière de considérer autrement leur production.

C'est dans ce sens que la plupart des pouvoirs de tutelle ont chargé, délégué certaines missions de coordination et d'animation, voire même délocalisé quelques tâches ou fonctions à ces nouveaux dispositifs.

3. Le modèle managérial par le traitement social rapproché

Aujourd'hui, la question primordiale ne se fonde plus dans la problématique de la lutte contre l'inégalité des conditions qui est la base de la conception du social moderne, promue et incarnée par l'État social et gérée par des administrations souvent de service public soumises aux trois grands principes de continuité, d'égalité et de mutabilité, mais à travers une redéfinition d'une nouvelle doctrine de la question sociale (équité, dérogation, égalité des

chances...) qui donnerait la possibilité de redéfinir les éléments constitutifs d'une intervention publique sur le social. Cette redéfinition se manifeste à travers des modalités de l'action publique dont les enjeux se centrent sur la modernisation des administrations, tout particulièrement sur l'organisation administrative sociale en ce qui nous concerne. Selon les défenseurs de la thèse de modernisation et de rationalisation inspirée du modèle pragmatique managérial, les administrations publiques et les pouvoirs locaux sont aujourd'hui mises en question par l'économie ouverte, confrontées au libre-échange et au libéralisme économique.

Cette thèse traverse l'ensemble des institutions publiques dites classiques, que ce soit à l'échelon national, régional, local; comme le montre Jean-Arnaud Mazerès (1990, pp. 105-106) à propos des transformations récentes des collectivités et des administrations locales françaises. Dans son analyse, l'auteur explique comment les caractères des modèles fonctionnels d'inspiration managériale, ordonnent autour de leur logique deux transformations.

- La première se situe dans le développement à côté des institutions locales classiques de nouvelles institutions à caractère fonctionnel. Ces institutions assurent la coordination ou le partenariat avec la collectivité locale. C'est ainsi qu' "après avoir connu une logique de rationalisation étatique (...), ces institutions suivent à l'heure actuelle une orientation nouvelle qui s'affirme par exemple dans le "syndicalisme à la carte" que réalise la loi du 5 janvier 1988 dite d' "amélioration de la décentralisation" ".
- La deuxième transformation, "c'est l'ensemble de la gestion des collectivités locales qui se trouvent soumises à de nouvelles références, relevant d'une rationalité établie par le marché et non plus par l'État, les exigences économiques l'emportent sur la domination politique".

C'est dans ce cadre contextuel et idéologique qu'il nous semble important de placer la problématique de la modernisation et le renouvellement de l'action publique, particulièrement dans le secteur social local, qui met en place de manière progressive des nouvelles formes d'organisation et d'action administrative.

Dans cette optique, le «vrai » renouvellement de l'action publique en politique sociale et de l'insertion se traduit principalement par la mise en place des institutions et des dispositifs

d'activation du social. Ceux-ci sont susceptibles de développer des rationalités différentes (approche par projet, magistrature sociale, traitement rapproché, évaluation...) afin de traduire concrètement et "efficacement" les différentes mesures de la politique sociale active et territorialisée pour apporter une réponse adéquate à la diversité des publics concernés.

Face à cette logique de diversité du public, des dispositifs et des outils d'intervention vont renforcer une institutionnalisation de l'instabilité, qualifiée par Jacques Bichot (1987) "le temps du structurel instable", qui selon lui, est une forme d'instrumentalisation des règles d'intervention de l'État.

À la différence de la théorie classique des politiques publiques qui considère la notion d'instrument comme une activité de mise en œuvre pour atteindre des objectifs fixés antérieurement (Thoenig et Meny, 1989), les "nouveaux" instruments de politique publique ne résultent systématiquement, selon Pierre Lascoume et Jérôme Valluy (1996), ni de mise en œuvre, ni d'objectifs préalablement définis puisque le principe managérial est leur malléabilité tout au long du processus. Ces "nouveaux" instruments apparaissent alors comme des outils de modernisation de l'action et de management public qui, en s'appuyant sur des dispositions incitatives, mettront en œuvre des "voies d'action hybrides dont la compréhension exige le recours à une problématique plus large" (p. 564).

On ne peut faire l'économie du lien entre le cadre référentiel managérial, son contexte idéologique néo-libéral et le développement de ces nouveaux instruments de politique publique.

Nous avons montré à plusieurs reprises que le modèle pragmatique managérial de résolution des problèmes sociaux ne privilégie pas une démarche de création ni de consolidation et de pérennité des services et organisations existants et, comment au nom de l'efficacité et de la rentabilité des actions, on met en œuvre une logique du discontinu, de dérogation et de souplesse.

Partant de cette logique, les dispositifs d'activation sociale sont censés, semble-t-il, induire une autre manière de travailler (décloisonnement et transversalité du mode de gestion et d'intervention sociale) pour faire évoluer les réglementations administratives et les pratiques professionnelles et sociales.

C'est dans ce sens que les promoteurs de nouvelles politiques sociales locales considèrent ces nouveaux organes "temporaires", "souples" et "dérogatoires" comme de véritables laboratoires d'expérimentation d'une nouvelle gestion et pratique sociale.

Cette catégorie expérimentale, comme caractéristique de fonctionnement des programmes sociaux actifs et territorialisés, porte à penser que les politiques sociales sectorielles et catégorielles gérées par les administrations bureaucratiques ont échoué face à la "nouvelle" question sociale et que "l'investissement dans l'expérimental, (...), correspond (aussi) à une perte des certitudes qui guidaient jusqu'alors l'action" (Donzelot et Estèbe, 1994, p. 57).

Bibliographie

- ANCIAUX A., HAMZAOUI M., *Amélioration de la santé communautaire à Vivier-Au-Court* (France), Rapport de recherche, CRITIAS/Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles, 1993.
- BAUMAN Z., *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000.
- BEAUCHARD J., « Inventer de nouvelles centralités », *Actions et Recherches Sociales* (Revue interuniversitaire de Sciences et Pratiques Sociales), n° 4, Paris, décembre 1991- n° 1, janvier 1992.
- BIAREZ S., « Le pouvoir local en devenir », in Cardi, F. et Chambon, A. (coord.), *Métamorphoses de la formation. Alternance, partenariat, développement local*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1997.
- BICHOT J., « Insertion professionnelle des jeunes : la valse des mesures », *Droit social*, n° 11, novembre 1987.
- CASTEL R., *La montée des incertitudes*, Seuil, Paris, 2009.
- CHANTEAU J-P., « Territoires en quête d'autonomie économique », *Économie et Humanisme*, n° 338, Lyon, octobre 1996.
- DONZELOT J., « Évaluer une politique sociale », *Informations Sociales*, n° 198, 1992.
- DONZELOT J. et ESTÈBE, Ph., *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit, Paris, 1994.
- EME B., « Participation sociale et formes plurielles d'insertion », in J. Defourny, L. Favreau, J-L. Laville, *Insertion et nouvelle économie sociale*, Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1998.
- GARNIER J-P., « "Localiser" le social... ou "socialiser" le local? », *Espaces et Sociétés*, n° 40, janvier-juin 1982.
- HAMZAOUI M., BINGEN A. (dir), « Les transformations de l'intervention sociale collective et communautaire », *Travail, Emploi, Formation*, n°9, Centre METICES-TEF de l'Université Libre de Bruxelles, 2010.
- HAMZAOUI M., « La démocratie à l'épreuve de l'implication des personnes en difficulté », *Nouvelles Pratiques Sociales* (NPS), vol.22, n°1, Université du Québec à Montréal, 2009.
- HAMZAOUI M., « Question sociale et fragilisation du lien social », *EMPAN*, n°66, ed. èrès, 2007.
- ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.
- LASCOUMES M. et VALLUY, J., « Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.
- MAZERES J-A., « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation », *Les Cahiers du LERASS* (Recherches en sciences de la société), n° 21, Toulouse, 1990.
- MOULAERT F et DEMAZIÈRE, Ch., « Le développement économique local dans une Europe postfordiste. Inventaire et réflexions stratégiques », in Ch. Demazière, *Du local au global, les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1996.

- PALMADE J. (dir), *L'incertitude comme norme. Identités et parcours professionnels*, PUF, collection Psychologie Sociale, Paris, 2003
- PRETECEILLE E., « Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique », *Espace et Sociétés*, n° 59, janvier 1991.
- THOENIG J-C et MENY, Y., *Politiques publiques*, Ed. PUF, Paris, 1989.