

LA POLITIQUE SOCIALE DIFFÉRENCIÉE ET TERRITORIALISÉE : ACTIVATION OU ÉBRANLEMENT DU SOCIAL ?

Mejed Hamzaoui
Institut des Sciences du Travail
Université Libre de Bruxelles

En se basant sur les résultats de nos recherches de terrain dans la partie francophone de la Belgique, cet article déconstruit la logique d'ensemble qui gouverne l'activation des politiques sociales et plus particulièrement la politique sociale différenciée et territorialisée¹.

Cette logique d'ensemble repose sur une politique d'activation des allocations sociales (chômage et aide sociale) qui, d'abord, s'élabore à l'intersection des deux dispositifs de la protection sociale (assistance et assurance); ensuite, relève d'une logique territorialisée dans laquelle la construction du social territorialisé impose une lecture locale de la question sociale dont les acteurs institutionnels, politiques et professionnels sont amenés à enrayer les «exclusions» à partir des ressources du territoire; et enfin, s'inspire des «nouvelles» formes d'intervention sociale de type managérial qui s'attacheraient à renouveler le cadre référentiel théorique et pratique du champ social d'une manière générale et du travail social en particulier.

1. DÉCOMPOSITION-RECOMPOSITION DU SOCIAL

En matière de politiques sociales, l'analyse du social est longtemps apparue dans les sociétés salariales, où l'État social joue un rôle central, comme un champ focalisé sur la promotion du salariat, le développement et la généralisation de la protection sociale dans l'idée d'assurer un minimum de sécurité à un maximum de gens. La protection sociale repose sur deux piliers : l'un assurantiel relève du monde du travail dont les ayants droit bénéficient de la sécurité sociale; et l'autre, assistantiel, s'élabore dans la sphère hors-travail et s'adresse, selon la formule de Robert Castel², aux «naufragés de la société salariale» .

1. Voir également à ce sujet : Hamzaoui Mejed «La recomposition du social catégoriel : vers une construction d'un mode de gestion de la catégorisation des trajectoires» in «Aux marges du marché du travail. Employables, convertibles, clandestins». *Travail Emploi Formation* 3/2002 pp 27-41.

2. Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Ed. Fayard, Paris, 1995.

Cette configuration illustre particulièrement une période dite des «Trente glorieuses» (1945-1975), durant laquelle le social était doté à la fois du mécanisme de correction du dysfonctionnement économique dû aux effets et aux méfaits de la croissance économique et par la consolidation de la «cohésion sociale»³ en revendiquant une juste répartition des fruits de la croissance.

Aujourd'hui, le social est à nouveau conduit, sous l'effet de la «mondialisation de l'économie», de la crise de l'emploi et de l'effritement de la condition salariale, à repenser et redéfinir son champ d'intervention et de «cohésion sociale».

Par ailleurs, l'irruption de la «nouvelle» question sociale sur la scène des politiques publiques est vue par certains acteurs comme l'occasion de redéfinir les politiques porteuses d'une nouvelle conception du social qualifié d'«actif»

En effet, avec l'augmentation croissante d'une «nouvelle forme de précarité et de pauvreté» depuis les années quatre-vingt, la nouvelle question sociale, synonyme de plus en plus de l'exclusion, s'est imposée dans le débat scientifique, politique et médiatique et elle se substitue à la question des inégalités qui a dominé les politiques sociales antérieures.

Cette référence à l'exclusion comme nouvelle forme de la question sociale s'inscrit dans une interprétation dominante qui induit un choix entre efficacité et justice sociale où, plus précisément, «l'impératif de modernisation technologique et de retour à la croissance primerait sur tous les autres objectifs traditionnels de justice sociale»⁴.

Autrement dit, la «nouvelle» politique sociale dite active, ayant en charge le traitement de l'exclusion et du chômage, correspond à la nouvelle donne économique qui s'enracine dans le choix d'une idéologie néolibérale de l'économie de marché et avec des modes d'intervention de type «managérial» calqués sur le modèle de l'entreprise privée.

La «nouvelle» conception du social actif, impulsée en grande partie par des institutions internationales et européennes, est présentée par ses initiateurs institutionnels comme un modèle théorico-pragmatique capable de faire face à la «nouvelle» question sociale, voire de «produire la société» dont il incomberait à l'État «de négocier l'entrée de chaque individu en son sein»⁵. Ce modèle remet en cause les principes fondateurs et organisateurs du social assistantiel et assurantiel et les fondements de sa légitimité (l'intervention de l'État social), la définition du statut des «populations à risque», le mode d'intervention social sectoriel et catégoriel dans l'ébauche d'un nouveau cadre de référence et d'une nouvelle division institutionnelle et territoriale du social.

3. Dans une étude sur la cohésion sociale, Mateo Alaluf s'est penché «à partir d'une approche théorique, sur les définitions et les usages du concept de cohésion sociale» qui est «inséparable des composantes de l'État social» et a dégagé le contour de ce concept. Selon Alaluf, «le concept de cohésion sociale s'inscrit historiquement dans une conception des droits sociaux fondée sur la solidarité. La cohésion sociale se trouve en conséquence étroitement liée à trois autres notions: la société civile qui constitue sa condition, le capital social qui la perpétue et l'exclusion sociale qui la menace». In «Évolutions démographiques et rôle de la protection sociale: le concept de cohésion sociale», Séminaire-Rapport final, avec le soutien de la Commission européenne (DGV), Centre de sociologie du travail, de l'emploi et de la formation (TEF) Université Libre de Bruxelles, 16 et 17 septembre 1999, p. 37.

4. Boyer, R., «Justice sociale et performance économiques», in J. Affichard, J.-P. De Faucauld (sous la dir. de), *Justice sociale et inégalités*, Ed. Esprit, Paris, 1992, p. 46.

5. Donzelot, J., «L'avenir du social», *Esprit*, Paris, mars 1996, p. 66.

Ce nouveau social actif, nous le qualifions de «politique sociale différenciée et territorialisée»⁶, c'est-à-dire des mesures d'individualisation et de territorialisation des problèmes sociaux avec la nécessité d'un traitement singulier de résolution des problèmes. La politique sociale différenciée et territorialisée n'est pas soutenue par un projet social et une politique générale et universaliste de réduction des inégalités, ni par une politique d'intégration inspirée d'un «idéal d'égalité» comme durant la période de l'édification et de la consolidation de l'État social. Au contraire, elle s'éloigne progressivement de l'idéal égalitaire et d'intégration en institutionnalisant le processus d'ébranlement de la protection sociale par des mesures de politique ciblée et active qui agissent sur les marges en réaction à la logique économique libérale ou ultralibérale.

Dès lors, nous assistons à la mise en place des «nouvelles» politiques publiques en matière sociale qui constituent un glissement progressif d'une problématique centrée sur la lutte contre les inégalités vers un traitement social individualisé de la pauvreté et de «l'exclusion sociale». Autrement dit, des mesures qui visent non pas à «corriger» les inégalités et les «inadaptations» mais à gérer les écarts⁷ et les spécificités.

Cette gestion est construite de moins en moins autour du modèle de réparation, de responsabilité sociale et de promotion, mais davantage autour du modèle «social actif» (activation des indemnités et des aides sociales) et de modes de gestion différenciée des individus et des territoires (le principe de la discrimination positive).

L'objectif de la politique sociale spécifique et territorialisée serait de retrouver, d'une part, un échange social marqué par une responsabilisation accrue des citoyens en situation de chômage durable et d'exclusion via des contrats d'insertion et d'activation (parcours d'insertion, activation de l'allocation de chômage et de minimex (minimum de moyens d'existence), stage de préformation, contrat de citoyenneté, contrat d'intégration individualisé de jeunes minimexés, etc.), c'est-à-dire l'imposition de contreparties (la base du modèle «workfare» américain) pour les bénéficiaires des programmes de résorption de chômage et d'aide sociale; et, d'autre part, une relation de «proximité» entre les acteurs institutionnels et professionnels de première ligne (centre public d'aide sociale/CPAS, agence locale pour l'emploi, mission locale, régie de quartiers, quartiers d'initiative, etc.) et le public cible -relation qui fut jadis effacée par le système bureaucratique des régulations universalistes du droit.

6. Hamzaoui, M., *Le travail social à l'épreuve de la politique sociale spécifique et territorialisée: critique du fondement et des pratiques de la nouvelle orientation de l'action publique*, Thèse de doctorat, Institut du travail, Université Libre de Bruxelles, 2000.

7. Autes, M., *Les paradoxes du travail social*, Ed. Dunod, Paris, 1999.

2. LES LOGIQUES DE GESTION SOCIALE «ACTIVE»

Depuis une dizaine d'années, à Bruxelles et en Wallonie, l'expérimentation et la généralisation des dispositifs d'insertion territorialisée qui gèrent les politiques sociales différenciée et territorialisées ne se résument pas uniquement en termes d'un développement éclaté, disparate et provisoire. Au contraire, il nous semble qu'il y a une logique transcendante et transversale entre ces actions dites actives qui guident et orientent les choix de nouvelles politiques publiques.

En d'autres termes, elles semblent en même temps ajustées par une logique d'ensemble qui obéit à un référentiel néolibéral et à un modèle pragmatique managérial.

Cette logique d'ensemble se manifeste dans plusieurs registres dont, notamment, une institutionnalisation des zones intermédiaires entre la sécurité sociale et l'aide sociale, une démarche de territorialisation du social et des pratiques sociales de type managérial.

2.1. L'institutionnalisation des zones intermédiaires et précaires

La crise économique, l'inadéquation entre offre et demande d'emplois et l'essor du travail précaire et à temps partiel transforment certaines catégories ou groupes de personnes soit en «normaux inutiles» qui vont «peupler» avec les «anciens» assistés sociaux la zone d'assistance, soit en main-d'oeuvre de réserve dont il faut maintenir «l'employabilité» par des politiques de (pré-)formation et d'insertion, soit en salariés pauvres selon une sélection opérée par le marché du travail et ses opérateurs publics ou privés.

Face à ces «nouvelles figures» de précarité et «d'exclusion» dont les luttes antérieures contre les inégalités seraient considérées inadéquates aux impératifs de l'efficacité économique, on a introduit une formule intermédiaire qui conditionne le droit d'une prestation à une politique contractuelle d'insertion.

Alors que les frontières n'ont jamais été étanches entre l'assistance et l'assurance durant la période des «Trente glorieuses», la situation actuelle d'ébranlement des frontières pose les problèmes de façon accrue.

La question ne se pose plus en termes de substitution graduelle, de transition ascendante (vers un statut plus élevé) et de complémentarité des deux systèmes liés à la généralisation du salariat et sous le contrôle permanent de la protection de l'État social. Aujourd'hui, elle constitue une nouvelle catégorisation de population dont le traitement ne s'applique

plus séparément mais se traduit en un mouvement de balancier entre la sécurité sociale et l'aide sociale.

Dès lors, les «insérés permanents»⁸, comme nouvelle figure de la protection sociale, ne s'inscrivent plus dans une logique «classique» de l'axe travail-non travail, mais dans une logique d'insertion qui renvoie ces personnes tantôt au statut d'ayants droit de la sécurité sociale, tantôt au statut d'assistés de l'aide sociale. En fin de course, ce mouvement de balancier et de glissement de statut se traduit en une extension de la prise en charge de l'aide sociale (voir l'augmentation du nombre de bénéficiaires de minimex et d'aide sociale depuis le début des années 1990 en Belgique) à des personnes valides, invalidées par les mutations économiques et le marché de l'emploi.

Centrée autour des publics les plus vulnérables du salariat et aux profils hétérogènes et composites, l'institutionnalisation d'une zone intermédiaire se caractérise par au moins trois éléments.

— Le premier réside dans la constitution d'une *nouvelle catégorisation des publics cibles* dont le traitement ne se fera plus séparément et qui bénéficient de prestations ou services d'un «nouveau type» (contrat d'intégration individualisé, activation de minimex et de l'allocation de chômage, contrat de citoyenneté dans les régies de quartier..).

Cette nouvelle catégorisation des publics cibles s'est constituée à partir d'une conception qui renvoie à des caractéristiques individuelles et opère un tri entre vrais et faux chômeurs, employables et inemployables, pauvres et nouveaux pauvres.

Ces caractéristiques individuelles et ce tri reposent sur un mode de gestion du social catégoriel (la magistrature sociale) dont la construction fait référence à la biographie, au parcours, à la trajectoire d'insertion et au territoire comme éléments de diagnostic, de suivi et d'intervention sociale.

C'est ainsi que la magistrature sociale 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. Le but n'est pas la réparation d'un risque ou de rupture qui inspire le modèle de la protection sociale mais de faire un diagnostic et un accompagnement contractualisé du processus «d'exclusion» et du chômage.

— Le deuxième élément s'inscrit dans le cadre de la *formulation de contreparties aux droits sociaux*⁹ qui opèrent un glissement progressif du principe du droit au travail pour tous garanti par la société vers le principe de la responsabilisation individuelle, celle de trouver une place dans la «société d'insertion».

8. Castel, R., *op.cit.*

9. Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-Providence*, Ed. Seuil, Paris, 1995.

La nouveauté des mesures dites actives ne réside pas dans une nouvelle définition de la mission des services et des dispositifs sociaux qui sont l'aide, l'accompagnement, la guidance, l'orientation, la médiation (ces missions n'auraient rien de tout à fait nouveau) mais dans un processus d'institutionnalisation «des logiques de responsabilité individuelle des ayants droit à une prestation, logiques sanctionnées par l'exclusion du droit»¹⁰.

— Le troisième élément est la «délégation» (ou «l'externalisation») de certaines prises en charge du public-cible à *des dispositifs d'insertion territorialisée extérieurs à l'administration sociale classique* (CPAS, service social, office communautaire et régional de la formation et de l'emploi/FOREm...). Ces dispositifs ayant un statut d'«association parapublique locale» ont pour objectif de donner la priorité à la mission plutôt qu'à la gestion, et à une politique de négociation et de contractualisation plutôt qu'à une administration de normes. Leur tâche est de combiner des mesures régies par une variété de normes et de dérogations dues à la fois au statut hybride du public cible et de ces dispositifs. Ces dispositifs, à caractère fonctionnel, développent une pluralité des rationalités¹¹ inscrites dans une logique du discontinu et de la «souplesse» afin de traduire, selon les promoteurs, concrètement et «efficacement» les différentes mesures de la politique sociale différenciée et territorialisée pour apporter une réponse adéquate à la diversité des publics concernés.

Dans cette perspective, le risque est que ces nouveaux dispositifs hybrides et en marge des administrations publiques institutionnalisent l'instabilité et instrumentalisent les règles d'intervention des pouvoirs publics.

2.2. Les pièges de la territorialisation du social local

Le deuxième registre consiste dans la dimension locale des politiques sociales différenciée et territorialisées. Le déploiement de ces «nouvelles» politiques qui fonctionnent selon le principe «à situations inégalitaires, traitements inégalitaires» repose sur des territoires d'intervention différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en oeuvre.

Ceci se traduit sur le terrain par la mise en place des dispositifs et des projets partenariaux en mettant en avant la valorisation du local et la synergie des compétences dites transversales des partenaires publics, privés et associatifs. Partant de la valorisation et la mobilisation des ressources existantes, la démarche territorialisée va s'attacher à réguler les effets de la crise et de la mondialisation à l'échelle locale. L'idée

10. Bodart, M., «Le modèle de la convention en droit social», in I. Dechamps (sous la dir. de), *Droit, Pauvreté et Exclusion*, Rapport réalisé à la demande de la Fondation Roi Baudouin, Centre interdisciplinaire Droits fondamentaux et Lien social, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix-Namur, septembre 1998, p.128.

11. Maclouf, P., «Insertion, un nouveau concept opératoire des politiques d'insertion?», in R. Castel et J-F. Laé (sous la dir. de), *Le RMI. Une dette sociale*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1992.

sous-jacente est que la précarisation et «l'exclusion sociale» peuvent être résorbées sur le plan local par une intervention partenariale qui permet une régulation intersectorielle et transversale des projets menés là où les applications antérieures sont décloisonnées.

À ce niveau, nous avons mis en évidence¹² d'une part, la limite d'une intervention sociale basée sur le territoire «éligible» en mettant en place un processus venant des «initiatives locales» afin d'apporter des solutions transversales et décloisonnées à des problèmes sociaux. De plus, cette vision pragmatique «managériale» du social local qui instaure une «gestion territoriale des problèmes»¹³ risque de renforcer l'idée des territoires à handicaps et ravive le stigmate associé au fait de résider dans un espace considéré comme un lieu de relégation et devenu synonyme d'échec, de marginalité sociale et de délinquance.

D'autre part, les «initiatives locales» sont avant tout une politique qui émane de l'État fédéral et régional, s'appuyant sur des nouveaux dispositifs fonctionnant en parallèle à l'administration publique dont les partenaires locaux sont invités et stimulés à participer à la réalisation des projets. Cette politique initiée par le haut relève du mythe de la «mobilisation» plutôt que d'un véritable déplacement des frontières du pouvoir au profit du local. Et s'il y a un déplacement de pouvoir, ce dernier s'inscrit probablement plus dans une logique de renforcement et d'élargissement du pouvoir des élus locaux et principalement du bourgmestre (la «communalisation des politiques sociales») que de renforcement de l'administration locale et des «forces vives» de la société civile.

Censées ne pas se substituer à d'autres niveaux de pouvoir et associations locales existants, mais innover l'intervention sociale publique locale par l'implication, entre autres, des partenaires locaux (public, privé et associatif), les «nouvelles» politiques réalisées par les dispositifs d'insertion sont perçues avant tout comme le point d'ancrage d'une dynamique fondée sur la démocratie participative et locale.

Paradoxalement, cette démocratie de type partenarial est construite sur le mode consensuel et on occulte par là-même le cadre portant aux conflits, aux intérêts contradictoires et aux positionnements des acteurs sociaux qui constituent la base des rapports sociaux.

Les partenaires locaux qui apparaissent dans une situation relativement marginale dans le processus de construction du partenariat sont représentés par le monde associatif local. Ce «pilier» important de la société civile dans la construction de la démocratie (principalement locale) se trouve à la fois peu à même de peser sur les enjeux de la politique sociale spécifique et territorialisée réalisée dans les quartiers, et dans l'obligation de participer

12. Hamzaoui, H., «Le travail social territorialisé, les nouveaux lieux d'insertion locale», in *L'Europe entre politiques et pratiques sociales* (ouvrage collectif), Ed. Université de Picardie Jules Verne, Direction de l'Éducation Permanente, Amiens, 1995.

13. Castel, R., *op. cit.*

(partenariat obligé) à cette «régulation intersectorielle» locale, voire à une situation de concurrence avec les nouveaux dispositifs d'insertion territorialisés.

C'est dans ce sens que nous soulignons que la politique sociale différenciée et territorialisée n'est pas une catégorie de l'initiative et de l'action du monde associatif et par le bas, mais une catégorie de l'action publique. Car les missions locales, les quartiers d'initiative, les régies de quartier, etc. sont des catégories de l'action publique qui n'ont pas de correspondant dans le champ de l'action du monde associatif. En ce sens, on assiste à une remise en cause du modèle du travail social sous sa forme originelle, modèle basé pour une large part sur le croisement, la collaboration et les conflits des initiatives publiques et associatives ou des initiatives générées par le haut et par le bas.

2.3. L'illusion d'une technique gestionnaire neutre et efficace

Le troisième registre porte sur la «modernisation» des instruments de l'action publique dans les politiques sociales et notamment le travail social.

Les politiques sociales différenciée et territorialisées seraient au coeur de réformes qui visent à modifier les logiques de l'intervention publique sur les plans à la fois des objectifs économiques, sociaux, institutionnels, organisationnels et de gestion.

Ces derniers renvoient aux critiques adressées au système bureaucratique et hiérarchique comme mode rationnel d'organisation de l'action publique.

Cette «nouvelle» politique sociale s'inscrit donc dans une logique globale de critiques adressées au service public bureaucratisé. Dans cette mouvance, un certain nombre d'instruments du modèle pragmatique managérial ont fait leur apparition dans le champ des pratiques sociales, dont notamment le travail social.

Ce n'est pas la première fois que, par exemple, le travail social va chercher hors de ses concepts, méthodes et outils d'intervention traditionnels des termes et des instruments susceptibles de traduire les modifications de son fonctionnement.

En effet, l'évolution de la professionnalisation et de la «technicisation» du travail social est marquée à la fois par sa dépendance à des disciplines de sciences sociales et humaines et aux «emprunts extérieurs» (méthode systémique, PNL, anamnèse, enquête sociale, intervention sociologique et ethno-méthodologique...) et par des références idéologiques qui sont liées

aux multiples discours de normalisation, dénonciation ou de valorisation du métier social.

Or aujourd'hui, les nouveaux «emprunts extérieurs» se situent, d'une part, dans le registre de disqualification des «anciennes» formes d'intervention sociale perçues comme inopérantes et anachroniques et, d'autre part, comme un mode de gestion sociale qualifié de rationnel et dépourvu de toute influence de nature idéologique (le discours classique sur la neutralité des techniques gestionnaires).

Cette vision managériale de neutralité et de triomphe sur les autres méthodes de gestion sociale ne peut occulter sa nature, sa fonction idéologique et son décalage entre la prescription et le réel.

En effet, au-delà d'un changement procédural par la diffusion des instruments et des pratiques managériales (contractualisation, implication, partenariat, territorialisation, expérimentation, évaluation,...) qui justifie la réorganisation et la modernisation de l'intervention sociale, on peut observer le changement des valeurs et des normes qui structurent le secteur et les professions du social. Derrière le traitement spécifique ou différencié qui nous renvoie à l'individualisation du traitement par la singularité des situations, en définissant l'utilisateur comme client et comme «citoyen responsable», le partenariat comme nouvelle «régulation intersectorielle», le contrat comme forme de réciprocité sociale, etc., il y a la diffusion très puissante de la logique néolibérale tant au niveau des orientations que des moyens d'action dans le domaine social. En effet, la modernisation de l'action publique dans le champ social ne fait que souligner le triomphe de la gestion qui repose sur le référentiel du marché et de la vision pragmatique managériale sur la question politique.

Par ailleurs, en examinant la mise en place des «nouveaux» instruments de l'action publique dans certains dispositifs et programmes d'insertion territorialisés (régies de quartier, zones d'initiative privilégiée de la région wallonne), le discours faisant référence à la rationalité managériale qui développe des arguments de souplesse, d'efficacité, d'adaptation, de négociation, reste avant tout de l'ordre des changements souhaités. Par contre, au niveau pratique il se traduit par le décalage entre la description politico-gestionnaire et la réalisation à partir de l'expérience du terrain. Parmi les instruments «managériaux» qui structurent l'activation des politiques sociales, on trouve la généralisation d'une démarche de contractualisation.

2.3.1. Contractualisation

Nous ne nous référerons pas à la genèse de la notion de contrat et aux différents débats philosophiques et politiques du contrat social, même si ce dernier constitue souvent, comme le souligne Sabine Erbès-Seguin¹⁴, «une référence, implicite plutôt qu'exprimée, dans de nombreuses formes contractuelles». Notre objet est plutôt d'analyser le contrat comme instrument de l'action publique exercée par les «nouveaux» dispositifs territorialisés pour mettre en oeuvre les programmes des politiques sociales différenciée et territorialisées.

L'idée de relation contractuelle et de contrat a fait son chemin dans différentes administrations, entreprises publiques et divers organismes. Ainsi, la multiplication de recours à une démarche contractuelle dans ces établissements s'inscrit dans le processus des transformations des rationalités d'action et d'organisation de l'administration. Selon cette perspective, l'introduction des pratiques contractuelles est considérée, d'une part, comme des critiques adressées aux instruments normatifs classiques¹⁵ (loi, arrêtés, circulaires...), afin de modifier les rapports entre gouvernants et gouvernés, entre administrations et usagers et, d'autre part, comme le (ré)établissement d'une certaine individualisation des rapports sociaux qui signifie dans le cadre la politique sociale la contractualisation et l'activation des allocations sociales par l'individualisation des traitements.

L'objectif des pratiques contractuelles est de multiplier les mécanismes de concertation, de consultation et de négociation entre les partenaires tant institutionnels qu'individuels pour s'engager à terme à conclure des contrats.

Ce processus de construction «négociée» des règles entre le «centre et la périphérie» aura pour conséquence, selon Renaud Berrivin et Christine Musselin, de modifier progressivement le mode de relation hiérarchico-autoritaire¹⁶. Autrement dit, «l'État ne peut plus se cantonner à un rôle coercitif et contraignant. Il n'a plus la légitimité lui permettant d'agir ainsi et les modes d'action autoritaires sont aussi mal tolérés que producteurs d'effets contre-intuitifs. Le contrat est alors une solution intermédiaire qui laisse de l'initiative au centre tout en reconnaissant à la périphérie des marges de manoeuvre»¹⁷.

Ces formes d'adaptation de l'action publique à ses nouvelles conditions d'exercice qui sont le recours au contrat, donnent un contenu opérationnel aux politiques à mener. Par la contractualisation, le centre et la périphérie s'engagent sur un échéancier concret, établissent les responsabilités de chacun et l'objet précis du financement, s'assurent de la cohérence du projet, posent les conditions d'évaluation et de la révision des actions

14. Erbès-Seguin, S., (sous la dir. de), *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1999, pp. 10-11.

15. Berrivin, R., Musselin, Ch., «Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation: le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur», *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.

16. Les deux auteurs font référence aux travaux de Crozier (Crozier, M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris), Gremion (Gremion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucratie et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris), Dupuy et Thoening (Dupuy, F., Thoening, J-L., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Ed. Armand Colin, Paris) sur l'administration française.

17. *Ibidem.*, p. 579.

et décident de la mise en place des instances de régulation et de gestion (comité de pilotage, équipe opérationnelle et de supervision). Les contrats sont dès lors des instruments privilégiés pour permettre à l'autorité centrale, aux pouvoirs locaux et aux administrations d'exercer leurs capacités d'impulsion de nouvelles politiques publiques et de diffuser les nouvelles conceptions de l'action publique.

Dans cette perspective, les «nouvelles» politiques sociales sont par définition des politiques contractuelles. Elles s'inscrivent dans un accord passé, d'une part, entre l'État (fédéral ou régional) et les pouvoirs locaux et, d'autre part, entre les nouveaux dispositifs territorialisés et les utilisateurs (usagers), constatant une situation, définissant une stratégie pour y remédier, prévoyant le déroulement d'un programme de travail et le financement des moyens pour parvenir à des objectifs.

En ce sens, le contrat est défini comme un «engagement réciproque». Il ne consiste plus à appliquer une norme, mais à veiller à la mise en oeuvre d'un programme négocié et défini «collectivement» avec des droits et des devoirs mutuels.

Cet «engagement de réciprocité» qui génère des devoirs et fonde l'obligation, s'accommode mal, selon certains auteurs¹⁸, de la conception canonique du contrat que présente le droit civil.

En effet, ces auteurs s'accordent sur le fait que le contrat, comme instrument de politique publique, n'est pas en priorité destiné à créer des effets de droit, car il est souvent considéré dans le management public comme opposé à la règle de droit, «en ce qu'il fixe un cadre au sein duquel les acteurs vont pouvoir jouer, bénéficier de souplesse»¹⁹.

Autrement dit, l'usage de la notion de contrat dans le processus de la modernisation des rationalités d'action et d'organisation des institutions publiques s'est effectué «dans l'ignorance des catégorisations juridiques»²⁰ et par conséquent, il n'entre pas dans les catégories théoriques classiques de l'analyse des contrats. À la limite, on évite de mentionner parfois dans les textes légaux la notion de contrat, comme les «contrats de revitalisation des quartiers anciens» dans la région bruxelloise. Si l'on ne retrouve pas la notion de «contrat de quartier» dans l'Ordonnance, c'est parce qu'«il est interdit par la loi d'avoir un contrat entre des partenaires qui sont dans un rapport de tutelle, nous apprend un conseiller du ministre-président de la région bruxelloise. Or la Région est la tutelle de la commune»²¹.

Dès lors, cette conception s'éloigne de la référence des contrats de droit civil, car «ceux-ci supposent en effet une égalité des contractants qui est contredite par le lien de subordination entre centre et périphérie; ils supposent par ailleurs le libre consentement des contractants et il paraît pour le moins difficile à la périphérie de se soustraire à la contractualisation»²².

18. Favereau, O., Lascoumes, P., Musselin Ch., Berrivin R., «Introduction», *Sociologie du travail*, n°4, 1996; S. Erbès-Seguïn, op. cit., 1999.

19. Favereau, et alii., op. cit., p. 434.

20. Servin, E., «Propos croisés entre droit et économie sur la place de l'incertitude et de la confiance dans le contrat», *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.

21. Hilgers, M., *Vers une politique urbaine intégrée en région bruxelloise? Exemple des contrats de quartiers*, Mémoire de DESS, sous la direction de Claude Jacquier, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 1994-95, p. 19.

22. Berrivin, R., Musselin, Ch., op. cit., pp. 579-580.

Nous sommes ici devant le principe pragmatique managérial qui est celui de la dérogation aux règles et procédures contractuelles et administratives. Ce qui est important dans cette interprétation managériale du contrat, c'est son processus engagé et non pas l'acte comme réalité juridique, c'est-à-dire, la formalisation d'un document signé²³.

On s'écarte donc d'une conception juridique pour s'engager dans une définition du contrat qualifié comme un processus dans lequel il ouvrirait une possibilité d'interprétation des règles d'action (généralement floues) et d'un espace autonome pour les partenaires contractants (institutionnels et individuels).

On peut se demander si cette forme de contrats qui se multiplie dans le secteur public et parapublic, et notamment dans le domaine du travail social, contribue réellement à modifier les relations de tutelle-assistance entre le centre-périphérie et l'administration et l'usager.

Le travail social investi par ce «nouvel instrument» de l'action publique ne peut occulter les pouvoirs inégalitaires et les fonctions de contrôle entre les partenaires institutionnels contractants. Or, les publics visés, principalement en situation de précarité et de désaffiliation, sont les moins censés être en mesure de répondre aux conditions du contrat.

L'exemple du «contrat individualisé d'intégration sociale»²⁴ pour l'octroi et le maintien du minimex aux jeunes de 18 à 25 ans illustre parfaitement cette situation au moins contradictoire. Ces types de «contrat» visent à réintroduire de la réciprocité sociale entre l'aide et l'engagement d'insertion; mais ils restent prisonniers de leurs propres contradictions. «Comment prétendrait-on que les sujets les plus déstabilisés se comportent en sujets autonomes? Comment éviter le caractère unilatéral et non consensuel du cadre où un tel contrat se passe, sur lequel le pauvre n'a aucun pouvoir mais est contraint à mimer une participation?»²⁵.

Les caractéristiques communes des pratiques contractuelles, qui se sont multipliées dans le travail social, correspondent à une procédure spécifique, à savoir la relation hiérarchique ou de tutelle; un projet «négocié» d'une part, avec les différentes autorités et les divers organismes et, d'autre part, avec les dispositifs territorialisés représentés souvent par les intervenants professionnels et les publics-cibles; un engagement sur des objectifs spécifiques et selon un échéancier de réalisation, de financement dont les résultats feront l'objet d'évaluation.

Au niveau institutionnel, cette procédure spécifique de politique contractuelle met en jeu, autour d'un pouvoir public principalement régional, des autorités locales (commune, CPAS,...) mais aussi nombre d'opérateurs ou de partenaires plus périphériques qui sont porteurs de logiques souvent divergentes. Celles-ci ne pouvaient qu'inciter à

23. *Ibidem*.

24. Le Conseil d'État belge a proposé l'usage des termes «accord» ou «arrangement» pour qualifier ce qui lui apparaît comme engagement moral et non un contrat, cité par Dechamps, I. «Programme d'urgence pour une société plus solidaire?», *Question de formation*, vol. V, n° 9, Namur, 1993, p. 134.

25. Procacci, G., «Contrat et citoyenneté», in Erbès-Seguín, S. (sous la dir. de), *op. cit.*, pp. 66-67.

une négociation dont le pouvoir public central a choisi les démarches contractuelles pour sortir des contradictions.

Les pratiques contractuelles qui ont été menées dans le programme «zones d'initiative privilégiée» et l'opération des «régies de quartier» en Wallonie au cours des phases d'expérimentation et de généralisation nous semblent indiquer certaines démarches paradoxales et ambiguës.

Ainsi, les deux initiatives dites territorialisées ont été avant tout élaborées et initiées par le gouvernement régional et principalement le cabinet ministériel de tutelle, avec des recommandations au niveau européen pour les «régies de quartier». Autrement dit, dans le cadre d'une procédure de contractualisation de programmes territorialisés, la négociation au niveau local (communes, CPAS, sociétés de logement social) s'est déroulée uniquement sur le plan procédural et concernait principalement l'organisation des séances d'information et les modalités d'action. Par contre, le cadre politique général, les objectifs, les moyens, les cités éligibles d'intervention et le public visé ont été fixés préalablement par la Région wallonne.

Avec cette procédure, le contrat prend une signification différente s'écartant du discours managérial. D'une part, le contrat assume ainsi un caractère normatif qui se rapproche relativement des instruments normatifs classiques (loi, arrêtés, circulaires,...), tout en se situant «en marge» de la catégorisation juridique et peut prendre fin à tout moment. D'autre part, il renforce la capacité de pilotage du gouvernement régional, même si au niveau local, principalement, le pouvoir communal trouvera une marge de manoeuvre pour affirmer ou renforcer son autorité, sans bouleverser la logique qui relève du mode de relation hiérarchique et de tutelle.

L'engouement contractuel a conduit à l'établissement d'autres types de contrats, de conventions ou de chartes avec d'autres partenaires à l'échelon intermédiaire, comme les différentes conventions signées entre les «régies de quartier», représentées par la société régionale wallonne de logement et le FOREm pour le volet de préformation.

Au niveau du public visé (l'utilisateur-client), l'octroi et le maintien d'un droit à l'aide sociale ou à la recherche d'emploi sont de plus en plus souvent conditionnés par l'obligation de passer un contrat avec les organismes ou les dispositifs d'insertion territorialisés.

La contractualisation de certains droits pour des individus valides, «invalidés» par le marché de l'emploi et l'économie (jeunes minimexés ou privés d'emploi, chômeurs de longue durée...) est perçue par les promoteurs des politiques sociales dites actives comme un instrument pédagogique pour remettre «debout» les citoyens en phase de «désinsertion».

Et, même s'ils sont conscients que le contrat ne réduit pas les inégalités socio-économiques, le discours optimiste, voire apologétique, présente le contrat dans la politique sociale spécifique et territorialisée comme un espace et un temps qui invitent l'utilisateur à exercer sa capacité et son droit à se produire, à produire son projet, à s'autodéterminer. Autrement dit, il permet aux sujets de passer d'une situation de subordination, d'assistance et de passivité, à une situation de droit, de dignité et coopération. Car le contrat force la reconnaissance réciproque de chaque partie dont la volonté garde une valeur fondamentale²⁶.

L'usage multiforme de la notion de contrat et ses objets multiples (contrat individualisé d'intégration sociale, contrat de citoyenneté, contrat d'insertion, de préformation, etc.) dans les «nouvelles» politiques sociales, en arrive à occulter le contenu et le sens qu'il recouvre²⁷.

En effet, ces contrats sont vus à la fois comme des techniques et des procédures de «qualification sociale» connotés éthiquement, de la méthodologie de l'intervention sociale²⁸. La fonction technique d'intervention par la «magistrature sociale» sert à trier ceux qui méritent et ceux qui ne méritent pas en cherchant à satisfaire l'efficacité, c'est-à-dire évacuer au plus vite les bénéficiaires²⁹. Cette conception technique de contrat redonne un rôle décisif à une connaissance rapprochée, au contrôle, à la preuve de l'état de besoin, etc., comme dans les meilleures traditions des pratiques philanthropiques. Le contrat, en définitive, sert moins à réintroduire effectivement de la réciprocité sociale, qu'à construire un système de normes d'insertion, et donc aussi d'exclusion, qui partagent à nouveau les bons et les mauvais pauvres, ceux qui acceptent les normes et ceux qui les récuse, ceux qui arrivent à trouver un boulot et ceux qui n'y arrivent pas, et ainsi de suite³⁰.

La deuxième fonction est définie comme un processus de «qualification sociale et de citoyenneté»³¹ pour faire des bénéficiaires des citoyens «responsables» et non assistés. Il s'agit, par exemple, dans le cadre des «contrats de citoyenneté» pratiqués dans les régies de quartier, de (re)mettre des individus en situation de respecter des horaires, des rythmes, des consignes, les co-équipiers, le personnel encadrant (médiateur social, ouvrier compagnon...), incitant ainsi les contractants à améliorer leur «employabilité» et à chercher activement le travail.

Il est évident que le devoir et l'obligation, plus encore que le droit, sont la référence principale de ces types de contrats atypiques d'insertion. Dès lors, on est loin d'une conception du contrat de travail qui suppose un «engagement réciproque» et dont l'origine de «la mise en oeuvre des droits sociaux repose sur une conception de la citoyenneté sociale qui pose les individus, non pas d'abord comme contractants, mais comme

26. Vagnerd, D., «Conclusion», in De Robertis, C. (sous la dir. de), *Le contrat en travail social*, Ed. Bayard, Paris, 1993, p.234.

27. Erbès-Seguin, S., *op.cit.*, 1999.

28. De Robertis, C. (sous la dir. de), *Le contrat en travail social*, Ed. Bayard, Paris, 1993.

29. Dechamps, I., «De l'aide sociale», *Cahiers Marxiste*, n° 205, Bruxelles, avril-mai 1997.

30. Procacci, G., «Contrat et citoyenneté», in Sabine Erbès-Seguin (sous la dir. de), *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, *op. cit.*, p. 67.

31. Dechamps, I., *op.cit.*

pris dans l'affrontement capital/travail autant que dans la référence à un pacte social»³².

Dans ces conditions d'un contrat ambigu d'insertion ou de citoyenneté, on ne s'étonne pas de voir le bénéficiaire ne s'engager dans ces types de contrat que pour obtenir une garantie ou le maintien de ressources (le cas du minimex pour les jeunes) ou d'un supplément équivalent à 40 FB brut l'heure dans le cadre de prestations de stage de préformation dans les «régies de quartier». Dans ce sens, le contrat est un droit pour les uns mais dépendant de la logique d'assistance et un devoir pour les autres en tant que référence au mérite et au contrôle social.

CONCLUSION

Tout indique que la recherche d'une forme nouvelle de solidarité sociale fondée sur le référentiel du marché et du modèle managérial participe à l'ébranlement du système de protection sociale et, par conséquent, du statut et du fondement de la citoyenneté sociale. Cette citoyenneté est au coeur de toute interrogation contemporaine sur la cohésion sociale³³. Or, la logique des politiques sociales différenciées et territorialisées s'inscrit dans un processus de recomposition et d'ébranlement des frontières des politiques sociales antérieures qualifiées de «passives», l'individualisation du traitement par la singularité des situations et des territoires devenant les catégories centrales du mode de gestion sociale «active».

31. Erbès-Seguin, S., «Introduction», in Sabine Erbès-Seguin (sous la dir. de), *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, op. cit., p. 14.

32. Alaluf, A., op. cit.