
International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire

Travail communautaire et électoralisme — l'exemple de Liège

M. L. Kaluma

Travailler le social
Number 7 (47), Spring 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035008ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1035008ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)
Lien social et Politiques

ISSN
0707-9699 (print)
2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kaluma, M. L. (1982). Travail communautaire et électoralisme — l'exemple de Liège. *International Review of Community Development*, (7), 53–57.
<https://doi.org/10.7202/1035008ar>

Article abstract

Following the amalgamation of the communes in Liège (1976), the communal authorities initiated an experiment in community work, with the aim of identifying the needs of the population.

Since relations between the elected and the electors were marked, before the fusion, by strongly personalized interventions, the establishment of a public relations service remains coloured by the same electoral implications. It is in relationship to this restructuring that the experiment in community work was developed around a slogan centered on the promotion of "a dialogue with the population".

The results, as surmised from the evolution of the experiment, appear to be contradictory. Difficulties also surfaced with the use of techniques such as transactional analysis to resolve conflicts. In terms of enlarging the local electoral base and achieving citizen control over the functioning of local organizations, the desired results do not appear to be forthcoming.

These contradictions appear to be responsible for the discontinuation of the experiment in community work.

Travail communautaire et électoralisme — l'exemple de Liège

M. L. Kaluma

Parmi les dispositions prises par l'État central en vue de déplacer le maximum de charges vers les communes locales, la fusion des communes en 1976 est sans doute la plus spectaculaire et la mieux connue du public belge.

Pour les petits politiciens locaux, en particulier ceux des plus petites entités d'avant-fusion, l'élargissement du champ électoral dans lequel s'inscrivait la lutte pour le pouvoir au niveau communal imposait le choix de nouveaux moyens, la recherche d'une nouvelle stratégie. C'est à cette problématique que nous allons nous intéresser dans les lignes qui suivent, et plus particulièrement à des tentatives réalisées dans la région liégeoise en vue de faire face aux difficultés nées de l'extraordinaire hétérogénéité sociale de l'entité née des fusions. Pourquoi ce choix ? Parce que, renouant avec une ancienne tradition d'utilisation des travailleurs sociaux dans une perspective électorale, le Collège échevinal de Liège s'est adressé au travail communautaire pour tenter de cerner la mosaïque de besoins de la population de la nouvelle entité. Cette expérience, pleine d'intérêt en ce qui concerne le développement des techniques communautaires, vient de subir un coup d'arrêt. Comment et pourquoi ? Nous n'allons pas tenter ici de faire une analyse complète et définitive du problème : nous nous bornerons à poser les jalons d'une réflexion qui donnera sans doute lieu, dans les semaines et les mois qui viennent, à des développements intéressants.

Nous allons donc examiner ici, successivement, deux services originaux créés à Liège dans la foulée des fusions de communes, avec pour mission de rencontrer la contradiction évidente entre une volonté étatique de rationalisation et une absence de connaissance objective des besoins de la population, impliquant l'impossibilité d'établir rationnellement une échelle de priorités.

Outre l'intérêt électoral de ces expériences nouvelles, nous verrons donc qu'elles s'inscrivent bien dans la perspective de rationalisation voulue par l'État, en permettant le report de certains coûts sur les communes de base, et l'usage du volontariat. Mais avant tout, voyons comment s'articulaient avant les fusions, les relations entre les élus et leur électorat dans les petites communes.

L'avant-fusion : un clientélisme débonnaire

La plupart des communes fusionnées en 1977 avec Liège avaient une population de 10 à 20 000 habitants. L'une d'entre elles n'en comportait même pas 3000. Une seule dépassait les 20 000. À cette échelle, le réseau de relations personnelles mis en place par chaque politicien local pouvait fonctionner sans exiger de structuration particulière. Rendre service à Pierre ou Paul, cela tient souvent lieu de politique électorale. La stabilité des élus était grande, et permettait à cette personnal-

sation des interventions de donner son meilleur rendement. Au coeur d'un important réseau de relations individuelles, l' élu communal pouvait se targuer d'une connaissance exhaustive des besoins de ses électeurs, et en user pour prendre les options politico-sociales compatibles avec sa réélection. Dans les communes les plus importantes, où l'importance de la population devenait incompatible avec cette étroite personnalisation des relations, une formule complémentaire était souvent adoptée : la permanence sociale. Chacun connaît cette pratique, par laquelle les hommes politiques locaux, mais aussi nationaux, organisent la chasse aux voix de préférence : périodiquement, ils reçoivent à heures fixes les personnes désireuses d'obtenir d'eux une intervention quelconque. Le système a ses limites : puisque chaque homme politique le fait, il s'installe quelquefois une sorte de spécialisation des interventions qui n'impliquent pas nécessairement un recrutement parallèle d'électeurs. On connaît ainsi plus d'un socialiste de vieille souche, anti-clérical connu dans son quartier, qui n'hésite pas à se rendre à la permanence sociale d'un politicien social-chrétien en vue d'obtenir un logement social : c'est que, pour des raisons locales très particulières, celui-ci était le mieux placé pour faire aboutir la demande... Jamais cependant, quelle que soit l'issue de la démarche, notre homme n'accorderait une voix à son « protecteur ».

Remarquons au passage à quel point l'instauration des permanences sociales opère en concurrence avec les services sociaux classiques : à la notion de droit et de régulation des priorités, qui fondent l'intervention de ces derniers et justifient d'ailleurs leur caractère professionnel, se substitue la notion de faveur et d'arbitraire de l'homme politique, s'appuyant d'ailleurs sur diverses formes de volontariat.

Ces deux formes de clientélisme : celui des petites entités et l'autre, plus anonyme, des communes un peu plus grandes, ne peuvent être d'un rendement suffisant pour couvrir des territoires tels que celui du nouveau Liège, peuplé de près de 250 000 habitants. Aussi, la chasse aux idées neuves était ouverte au début de l'année 1977 ; pour les élus issus des petites communes fusionnées avec Liège en particulier, il s'imposait de mettre au point dans les six années à venir des moyens d'élargir une base électorale devenue dérisoire par rapport à la population de l'entité.

L'art de se faire des amis

Après constitution du Collège échevinal du nouveau Liège, l'observateur averti pouvait rapidement discerner certaines manifestations de ce souci : par exemple, l'hypertrophie des cabinets échevinaux et l'intégration d'un véritable service.

Dès 1977, il ajoute à son département une mission nouvelle : les relations avec la population.

De quoi s'agit-il ?

La présentation publique du projet est la suivante : les fusions de commune ont imposé des transformations dans le fonctionnement de l'administration ; ces transformations sont tout particulièrement gênantes et importantes pour les « nouveaux Liégeois ». Idéologiquement donc, le problème est exclusivement présenté comme se rapportant à l'amélioration des conditions d'accès des citoyens aux équipements communaux : un employé, dénommé « responsable des relations publiques » est installé dans chaque ancienne maison communale de la périphérie. Il est chargé d'aider les habitants qui le souhaitent dans la résolution de leurs problèmes éventuels dans les démarches administratives.

Pratiquement, un examen plus serré du fonctionnement de ce service des relations publiques ne peut manquer d'attirer l'attention de l'observateur et de laisser supposer que son rôle puisse aller bien au-delà du simple « aiguillage administratif ».

Tout d'abord, le choix et le statut donné à ces employés : il s'agit de commis ou de rédacteurs, c'est-à-dire qu'ils se trouvent tout en bas de l'échelle des promotions administratives. Ils n'ont aucune formation de base spécifique. Sur quelle base sont-ils choisis ? Essentiellement en fonction de leur appartenance politique et autant que faire se peut de leur popularité dans leur commune d'origine.

Dans l'administration, disposer d'un bureau personnel, avoir un droit d'initiative sur son travail, faire des démarches à l'extérieur, utiliser sa propre voiture dans le cadre du service, sont habituellement considérés comme privilèges associés à la promotion hiérarchique. Bien qu'agents subalternes, les responsables des relations publiques disposent pourtant de ces « avantages », significatifs aux yeux de leurs collègues d'un statut très particulier. À ces dispositions valorisantes, l'organisation du service ajoute un contrôle subtil, au

travers de réunions hebdomadaires de travail qui permettent à ces agents très spéciaux de se rencontrer et de se concerter.

Près de cinq ans après la fusion des communes, le service des relations est toujours en place. Il était pourtant présenté, dans les premiers temps, comme temporaire. Mais, une fois passé le cap de l'apprentissage, par les nouveaux Liégeois, des structures neuves de leur administration, la fonction du service est devenue plus explicite. Il intervient sur demande individuelle des habitants, dans un style proche de celui des permanences sociales que nous avons décrites plus haut. L'avantage dans la perspective électorale qui nous intéresse : le personnel, payé par le pouvoir public, est professionnel, et se consacre à temps plein à cette tâche. Puisqu'il s'agit d'un service public, les habitants s'y rendent sans a priori politique.

Mais le plus grand soin est apporté à leur faire savoir à qui ils doivent l'intervention dont ils bénéficieront. N'est-ce pas là un moyen subtil de « se faire des amis dans la vie », selon l'expression célèbre de D. Carnegie, et d'élargir quelque peu sa base électorale ?

Pourtant, ce service de relations publiques présente une lacune : il ne peut aller au devant du client, et ce, pour deux raisons essentielles. Premièrement, son personnel ne dispose pas de la formation nécessaire. Deuxièmement, la politisation évidente qui le marque rendrait une démarche plus active suspecte aux yeux de tous. Car, déjà, au sein de l'alliance au pouvoir à Liège, certains regardent avec méfiance ces initiatives de leur partenaire et concurrent.

Un an après la création du service des relations publiques, l'Échevin de la Restructuration communale lance un nouveau service, destiné à promouvoir « le dialogue avec la population ».

C'est la naissance de l'« animation de quartier »...

Vieille soupe et nouvelle marmite

Les démarches que nous venons de décrire rapidement ne constituent évidemment pas de profondes innovations, mais plutôt des améliorations de pratiques anciennes, et d'un discours éculé. Avec l'animation de quartier, c'est tout un nouveau discours qui fait irruption dans la vie communale liégeoise. Elle fait l'objet de développements idéologiques intéressants. Qu'on en juge :

Voici comment sont définis, à l'époque, les objectifs poursuivis :

- 1) compenser l'éloignement du mandataire et du citoyen et, par conséquent, instaurer une nouvelle forme de dialogue et les relais nécessaires à celui-ci ;
- 2) associer la population à la gestion en lui permettant d'exprimer ses besoins réels, ses problèmes et en nous efforçant ensuite de lui donner satisfaction soit:
 - en réalisant totalement les besoins exprimés,
 - en les réalisant avec les personnes concernées,
 - en aidant la population à se prendre en charge,
 - mais aussi en lui expliquant pour quelles raisons il ne sera pas répondu à sa demande.

En résumé, « gérer *avec* et *pour* les citoyens ».

Et les avantages d'un tel projet sont multiples. En fait, de quoi séduire toute une gamme d'interlocuteurs :

- a) Ce dialogue est organisé par le pouvoir communal :
 - il peut choisir ses relais vers la population,
 - il peut apprécier la représentativité de ses interlocuteurs,
 - il connaît de façon permanente le pouls du quartier,
 - il peut contourner les groupes de pression et les groupes d'opposition politique en s'adressant directement à toute la population.
- b) Il familiarise la population aux difficultés de la gestion. Il la prépare à une formation civique qui devrait déboucher plus tard sur une forme d'autogestion.

Pour achever de rassurer les sceptiques, un dernier argument : ce sont des spécialistes qui seront chargés d'établir ce dialogue avec la population ; une équipe, formée au travail communautaire, et comprenant une sociologue, trois assistants sociaux, des stagiaires en service social (étudiants de dernière année d'école provinciale d'assistants sociaux) est mise sur pied. Quoi de plus séduisant qu'un tel projet ? Tout y est, y compris la petite note autogestionnaire indispensable pour réduire à néant les éventuelles accusations d'électoralisme. Bien sûr, au conseil communal, l'opposition crie à la démagogie. Bien sûr, au sein du Collège échevinal, certains ne cachent pas leur méfiance à l'égard de cette entreprise qui risque de donner la parole aux cocos, aux gauchos, aux râleurs... Mais le caractère contradictoire de ces accusations elles-mêmes laisse entendre que les jeux ne sont pas faits, et qu'il y a là « quelque chose » qui vaut la peine d'être tenté. C'est donc

avec beaucoup d'intérêt que le projet est suivi dans les milieux du service social, à Liège, où il est considéré comme une occasion exceptionnelle de promotion du travail communautaire.

Sans nous étendre longuement sur les trois années de travail, relevons-en quelques caractéristiques importantes. Après avoir gravité dans les milieux déjà privilégiés (responsables d'associations, etc.) les contacts avec la population se sont progressivement élargis. Des besoins de tous ordres ont été relevés, et étudiés avec une participation des habitants extrêmement variable. En fait, c'est dans des milieux à forte population immigrée que les plus grands succès de participation ont été obtenus.

Des difficultés, pourtant. Au sein de l'équipe, de telles tensions apparaissent que l'action est un moment paralysée. Des contradictions éclatent en effet : certains, désireux d'asseoir une carrière future, posent une stratégie à cet effet. Mais c'est surtout au niveau de la cohésion autour du projet tel qu'il a été défini par le Collège que des problèmes se posent. Pour reprendre toute l'équipe en main, pour remobiliser les énergies et organiser le contrôle des opérations qui un moment ont failli lui échapper, l'échevin fait appel à l'analyse transactionnelle. À l'issue d'une série de séminaires de formation, l'ordre est rétabli, l'objectif redéfini, et le travail trouve un rythme de croisière. Mais soudain, voici quelques mois, c'est la surprise : le Collège décide une réorientation du service qui consiste en fait à saborder purement et simplement l'animation de quartier. Seuls, deux assistants sociaux sont maintenus. Dorénavant, leur travail sera « étroitement lié à celui des responsables de relations publiques »... Comment expliquer un tel renversement de vapeur ?

Quelques hypothèses...

Nous ne chercherons pas, nous l'avons dit, à opérer une étude approfondie des tenants et des aboutissants de cette expérience. Nous nous limiterons ici volontairement à une double optique : celle des résultats en matière d'extension de la base électorale de l'échevin initiateur du projet, et celle de la prise en charge des coûts de fonctionnement des collectivités locales par les citoyens. D'un point de vue électoral tout d'abord : si la participation des habitants a parfois été un succès, les réponses obtenues par l'échevinat sont

rarement satisfaisantes. Son faible pouvoir de négociation au sein des services communaux fait que les réalisations obtenues sont souvent dérisoires ou non conformes aux demandes des habitants. Un projet de Maison de jeunes, mis au point avec enthousiasme par une centaine de jeunes Liégeois, est laissé sans suite durant de longs mois, pour être finalement encommissionné. Un projet de coin de feu est suivi d'une réalisation rapide mais sans rapport avec l'équipement et la localisation demandée. Pourquoi ? S'agit-il de simples bavures liées à la routine administrative, incapable d'intégrer correctement les données d'un nouveau genre fournies par le service ? Ou encore, faut-il y voir, de la part des autres membres du Collège échevinal, une volonté délibérée de limiter ainsi les éventuels profits électoraux que pourraient tirer leur partenaire d'une représentation plus conforme aux vœux des habitants. Sans doute, l'un et l'autre de ces éléments d'explication sont présents. Mais il s'intègrent de façon significative dans une perspective plus vaste, incluant la question de prise en charge des coûts sociaux de fonctionnement des collectivités locales.

Dès 1978, on l'a vu, le projet de « dialogue avec la population » incluait dans ses objectifs la prise en charge de certaines réalisations par cette dernière. Ainsi, une des réalisations souvent présentées comme une belle réussite a été la mobilisation volontaire, sous l'impulsion des travailleurs sociaux de la population d'un quartier en vue de débroussailler un site et d'y effectuer des plantations nouvelles. Ce type d'intervention est peu coûteux pour la ville : il repose principalement sur la force de travail fournie par les habitants. Voilà bien une opération rentable : non seulement le citoyen prend en charge gratuitement un service d'intérêt public, mais en outre il permet à notre échevin d'élargir sa base électorale. Mais l'expérience a montré que les souhaits formulés par la population pouvaient rarement être rencontrés selon ces intéressantes modalités. Au contraire, la participation des habitants a généralement été obtenue exclusivement dans la phase d'étude des projets. Ces derniers, orientés vers la création d'équipements relativement onéreux et spécialisés, exigeaient l'intervention de la Ville au stade de la réalisation. La contradiction éclate ainsi entre les visées d'un Collège désireux de réduire ses charges financières et la population consultée. Dans de telles conditions, l'effet électoral escompté risque non seulement de ne pas être atteint mais, pire, d'être inversé ! La prise de conscience de

ce risque, qu'elle se soit produite au niveau de l'échevin seul, de son parti, ou du Collège, a pu être décisive dans la liquidation du service.

Nous parlons de « liquidation ». Mais il va de soi que le discours officiel parle de « refonte ». Cet euphémisme cherche en fait sa justification dans le maintien en fonction de deux travailleurs sociaux. Que penser de cette décision ?

À eux seuls, ces travailleurs ne pourraient mener à bien des études approfondies sur le terrain. Mais ils pourront, ponctuellement, contribuer à la réalisation d'opérations axées sur le volontariat, telles que décrites plus haut. À présent intégré au service des relations publiques, désormais dépourvu de tout pouvoir d'initiative, on peut deviner que dans la campagne électorale qui s'ouvre (les prochaines « communales » ont lieu à la fin de 1982) le savoir-faire de ces deux travailleurs sociaux sera largement utilisé à des fins de propagande. Plus besoin donc d'analyse soignée, et rien ne justifie plus par exemple la présence d'une sociologue. Fini donc « le discours sur l'élargissement des droits démocratiques ». En bout de piste, c'est la dévalorisation du travail social que l'on retrouve.

En guise de conclusion...

La politique de rejet sur les communautés de base des coûts de leur reproduction, politique établie par

l'État, a trouvé à Liège un écho parmi les politiciens locaux.

Il n'est pas indifférent en effet de savoir que la Ville de Liège a entamé, dans les derniers mois, une réduction spectaculaire de ses coûts de fonctionnement s'appuyant en premier lieu sur une réduction du personnel. Dans cette opération, l'échevin de la restructuration communale joue un rôle particulièrement actif.

C'est bien dans ce contexte qu'il faut lire les quelques pages qui précèdent.

Ainsi, les visées électorales que nous avons examinées se sont heurtées à des difficultés générales liées à la crise prolongée du capitalisme en Belgique.

Jugée sous cet angle précis, la social-démocratie (qui est partie prenante dans l'alliance au pouvoir à Liège) paraît tout aussi démunie que d'autres et n'arrive pas à proposer un scénario convaincant de changement, même à l'échelon réduit que nous avons abordé.

Incapable de porter un projet pourtant à peine réformiste, dès lors qu'il se trouve en contradiction avec les options du pouvoir central, et même si les conséquences électorales de cette situation sont nuisibles pour lui, le petit politicien local s'aligne et se tait. N'attend-il pas l'occasion de participer un jour, lui aussi, aux décisions et aux privilèges du pouvoir central ?

M.L. Kaluma
Sociologue

PROCHAIN NUMÉRO :

LE TRAVAIL ET LES JEUNES

Abonnez-vous dès maintenant.

Voir les détails en dernière page.
