

La territorialisation du social à l'épreuve des associations parapubliques

Mejed Hamzaoui, Pierre Artois et Laetitia Mélon

Les enjeux de l'intervention sociale territoriale
Volume 26, numéro 1, automne 2013

URI : id.erudit.org/iderudit/1024985ar
DOI : [10.7202/1024985ar](https://doi.org/10.7202/1024985ar)

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN 0843-4468 (imprimé)
1703-9312 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hamzaoui, M., Artois, P. & Mélon, L. (2013). La territorialisation du social à l'épreuve des associations parapubliques. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 149–164. doi:10.7202/1024985ar

Résumé de l'article

Le présent article a pour but de s'interroger sur le développement des dispositifs territorialisés d'insertion à partir du concept de partenariat. Ce dernier est mobilisé par l'action publique comme un instrument managérial. En effet, la territorialisation des politiques sociales a produit une forme d'institutionnalisation des acteurs locaux impliqués. À partir d'études diachroniques réalisées en Région de Bruxelles-Capitale, il nous semble que ce processus confisque le débat démocratique pour l'opérer sous un mode consensuel tout en faisant apparaître un système de concurrence entre le monde associatif « privé » de l'intervention sociale et le parapublic.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal, 2013. Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne. [<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>]

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. www.erudit.org



D O S S I E R

La territorialisation du social à l'épreuve des associations parapubliques

Mejed HAMZAoui
Institut de sociologie
Université Libre de Bruxelles

Pierre ARTOIS
Étudiant de 3^e cycle
Institut de sociologie
Université Libre de Bruxelles

Laetitia MÉLON
Étudiante de 3^e cycle
Institut de sociologie
Université Libre de Bruxelles

Le présent article a pour but de s'interroger sur le développement des dispositifs territorialisés d'insertion à partir du concept de partenariat. Ce dernier est mobilisé par l'action publique comme un instrument managérial. En effet, la territorialisation des politiques sociales a produit une forme d'institutionnalisation des acteurs locaux impliqués. À partir d'études diachroniques réalisées en Région de Bruxelles-Capitale, il nous semble

que ce processus confisque le débat démocratique pour l'opérer sous un mode consensuel tout en faisant apparaître un système de concurrence entre le monde associatif « privé » de l'intervention sociale et le parapublic.

Mots-clés: politiques sociales; territorialisation; intervention sociales; association; action publique.

This article aims to question the development of territorialized insertion devices from the concept of partnership. The latter is mobilized by public action as a managerial tool. Indeed, territorialization of social policy has produced a form of institutionalization of local actors involved. From longitudinal studies conducted in the Brussels-Capital Region, we believe that this process confiscates the democratic debate to operate in consensual fashion while a system of competition between the "private" social intervention associations and the parapublic sector appears.

Keywords : social policies; territorialization; social intervention; association; public action.

Cet article a pour objet d'analyser la question de la territorialisation des problèmes sociaux à partir de la reconfiguration récente du monde associatif. En effet, le modèle associatif que nous connaissons aujourd'hui ne peut plus s'appréhender comme provenant de la société civile. Il s'est opéré une diversification des structures face à l'avènement de la sous-traitance d'activités traditionnellement accomplies par les services publics. L'émergence des associations parapubliques confisque le débat démocratique pour imposer une politique, celle des pouvoirs publics, entraînant une réduction de la démocratie locale. Le mode de fonctionnement développé est plutôt de type consensuel et renvoie à une dépendance aux pouvoirs locaux.

Ensuite, nous montrerons que ces nouveaux acteurs, de par les dispositifs, agissent comme un filtre concernant les politiques sociales locales. La politique participative locale développée par les associations parapubliques fondées alors sur une démocratie partenariale construite sur le mode consensuel occulte ainsi le cadre conflictuel qui prévalait précédemment. Ceci entraîne une logique de concurrence entre le monde associatif impliqué dans l'intervention sociale et le parapublic.

Afin d'illustrer nos propos, nous nous baserons sur une analyse critique d'études diachroniques, limitée aux vingt dernières années, concernant les dispositifs territorialisés d'insertion sociale en Belgique francophone, et plus spécifiquement en région bruxelloise. En d'autres termes, notre objet d'étude porte sur les politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de l'émergence des dispositifs territorialisés d'insertion sociale que nous nommons « associations parapubliques ».

LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES SOCIALES

Historiquement, le monde associatif, issu du monde civil, apparaît comme une passerelle, voire un contre-pouvoir à la puissance publique en trouvant ses fondements dans des débats contradictoires. L'associatif exprimait alors une certaine forme de démocratie dans le cadre d'une politique sociale « concertée ». La territorialisation des politiques sociales, phénomène entamé voici plus de vingt ans maintenant, a recomposé ce processus. Cette territorialisation de l'intervention sociale a encouragé les formes d'institutionnalisation du fait associatif formées par les pouvoirs locaux en Belgique, que nous nommons associations parapubliques.

Traitement territorial des problèmes sociaux

En identifiant un territoire où se croisent un ensemble de facteurs d'inégalité et d'injustice sociale, la localisation des problèmes liés aux questions de l'exclusion et du chômage massif constitue un déplacement du traitement catégoriel (Hamzaoui, 2002) vers un traitement territorial des problèmes sociaux et conduit à une différenciation des règles et des procédures selon les spécificités territoriales et dans une conception individualisante.

Cette perspective de traitement différencié de certaines portions d'un territoire, souvent urbain, identifié comme l'épicentre de la nouvelle question sociale (Donzelot, 1991) se heurte au principe égalitaire de l'intervention sociale classique et réduit la question sociale à la question des quartiers défavorisés dans laquelle la territorialisation du social est perçue comme principal remède contre l'exclusion et le chômage.

Dans cette logique, le traitement différencié institue la catégorie territoire qui (ré)émerge dans la politique publique, d'une part comme espace de gestion des effets socio-économiques de la crise et, d'autre part comme une « topologie sociale » (Jaillet, 1999) qui fait une lecture de la société à partir du lieu de mobilisation du territoire. Ici, la politique sociale territorialisée

induit l'idée que par la « lecture topologique », la catégorie territoire remplacerait les concepts de groupes et de classes sociales pour produire une nouvelle lecture du social et de la société.

Devenant ainsi des terrains d'action relativement maîtrisés, on peut déduire que c'est localement que ces phénomènes peuvent être résorbés. Cette vision managériale du social local, qui (ré)introduit le territoire pour réhabiliter les spécificités géographiques dans les politiques sociales considère les problèmes sociaux comme des problèmes spatiaux. Alors que si, souvent, il y a une correspondance entre les inégalités sociales et les inégalités spatiales, les facteurs de chômage, de précarisation et d'exclusion apparaissent pour la plupart « extraterritoriaux ».

En outre, l'identification et le découpage de territoires sont présentés comme une démarche rationnelle et scientifique pour affronter les problèmes concrets et journaliers, posés dans les quartiers relégués où le cumul des handicaps urbanistiques et économiques cause l'incompréhension et l'exclusion. C'est ainsi que les programmes sociaux territorialisés intègrent différents indicateurs quantitatifs afin de localiser un traitement différentiel des territoires, des individus ou des groupes à risque.

Cette difficulté à territorialiser l'ensemble des conflits pour faire face à la nouvelle question sociale et (re)nouer des liens sociaux et civiques nous montre que l'usage de la territorialité dans les dispositifs dits de proximité reste avant tout fonctionnel et technico-économique (Eme, Gardin et Gounouf, 1994).

Nous assistons alors à un mode de « gestion d'insertion territoriale relevant du sécuritaire »¹ qui correspond à une tendance à la rationalisation par la mise en place d'un tableau de bord, des indicateurs, des indices, des calculs aléatoires, etc. (Autès, 1991), pour gérer territorialement les problèmes.

Nous sommes loin de l'idée du territoire comme espace de réponses des solidarités de proximité qui résisterait aux modes de gestion rationnelle et planificatrice issus de toutes sortes de pouvoir.

1. Ce mode de gestion est développé par M. Autès (1991, 1992 et 1998) et S. Rosenberg (1991) en se référant à la distinction énoncée par Michel Foucault entre une politique catégorielle relevant du disciplinaire et une politique d'insertion territoriale relevant du sécuritaire, dans M. Foucault, *De la gouvernementalité. Leçons d'introduction aux cours des années 1978 et 1979* (leçon: Sécurité, territoire, population), Seuil, Paris, 1979. Voir aussi M. Foucault, *Résumé des cours 1970-1982*, Ed. Julliard, Paris, 1989.

LA TERRITORIALISATION COMME INSTRUMENT DE POUVOIR

La définition des frontières du territoire constitue un processus « de luttes de pouvoir, de positionnement, pour assurer une influence, pour garantir une légitimité : territorialiser c'est donc agencer ou réagencer des pouvoirs » (Autès, 1998 : 202-203). Ce processus renvoie à la négociation, définition et répartition des opportunités sociales.

On ne manquera pas de constater que la définition des frontières de territoires comme instrument de politique publique recouvre dans le champ social et particulièrement en travail social des variétés de situations et des oppositions de logiques (De Ridder, 1997). Derrière ce constat qui n'est pas uniquement terminologique, un enjeu sociopolitique d'importance apparaît. Schématiquement, deux logiques concurrentes de la gestion sociale territoriale se dégagent des programmes sociaux élaborés par les centres ou les périphéries.

La première s'inscrit dans une vision de rupture avec l'ancien mode de gestion sociale sectorielle (Hamzaoui, 2009) et catégorielle, par son intervention qui vise à « travailler le territoire » pris comme objet, voire à favoriser le « travail du territoire » pris comme sujet de son propre développement (De Ridder, 1997 : 4).

Cette logique est nommée « politique sociale territoriale » par Michel Autès (1991, 1992, 1998).

Territorialiser ici signifie multiplier les espaces de parole, les lieux de rencontre entre acteurs sociaux, les objets de négociation. Territorialiser, c'est politiser l'espace local au sens d'en faire sans cesse l'enjeu d'un débat démocratique, c'est revivifier la démocratie là où elle est le plus nécessaire, là où elle appelle la mobilisation du citoyen dans les solidarités de la vie quotidienne : la démocratie vient d'en bas (Autès, 1992 : 119).

Cette logique veut, selon l'expression de Michel Autès (1998), « métamorphoser » le territoire, conçu classiquement comme un instrument de politique sociale et publique, en un noyau central investi par la société civile pour élaborer des formes inédites de gestion du lien social. La vision de « travail du territoire » est beaucoup moins répandue, comme le souligne Guido De Ridder (1997), et se situe généralement en marge du mode d'intervention de la politique publique dans le champ social. Par ailleurs, on y trouve certaines caractéristiques du « champ d'intervention civique » développées par Bernard Eme (1998) dans l'économie solidaire et le champ de l'insertion par opposition au « secteur de régulation d'exclusion » géré et animé par un « tiers secteur institutionnel parapublic ».

Si le territoire devient un instrument de politique publique, nous assistons à une définition des frontières de territoire, « c'est-à-dire un enjeu de luttes politiques » (Autès, 1991 : 202) plutôt qu'à l'émergence d'une nouvelle catégorie de territoire de relégation.

Par contre, la deuxième logique s'inscrit dans un processus de recomposition et de redéfinition des frontières des politiques sectorielles et catégorielles. Elle privilégie dès lors l'individualisation du traitement par la singularité des situations et des territoires.

Ces « nouveaux » territoires d'intervention diffèrent des découpages préexistants. Comme l'indique Jacques Ion (1990 : 40) :

La notion de territoire implique précisément que l'espace retenu présente des caractéristiques sociologiques qui soient constitutives de son unité. Cette définition est donc présentée comme fondatrice d'un découpage plus pertinent que ceux habituellement en vigueur, supposés inadéquats au traitement du problème considéré. En ce sens, ces territoires sont aussi des espaces d'action créés pour des interventions spécifiques.

Nous sommes devant une politique qualifiée par Jacques Ion (1990) de « gestion sociale territorialisée », dont la catégorie territoire est identifiée à partir du manque. Celle-ci est également découpée comme un espace de gestion territoriale des problèmes afin de décroquer le social sectoriel et catégoriel par l'approche globale et transversale sans bouleverser les logiques.

VERS UNE INSTITUTIONNALISATION DES ACTEURS LOCAUX

L'avènement des dispositifs

Le principe des politiques sociales territorialisées est d'enraciner et de créer l'ancrage local par la mise en place des « dispositifs territorialisés d'insertion sociale » (Ion, 1990).

Au départ, l'ensemble de ces dispositifs est né dans une absence de réglementation et sans administration. Ensuite, le temps de l'instabilité fit son apparition à travers des circulaires ministérielles ou des décrets², mettant progressivement en place une structure locale reliée peu après par une structure supra-locale.

Non défini officiellement, le terme « dispositif » est une terminologie juridique qui désigne « l'énoncé final d'un jugement » (Ion, 1990), accompagnant une loi précise et permettant sa mise en œuvre concrète. Il s'emploie couramment par la plupart des partenaires concernés (du cabinet ministériel

2. Normes légales régionales (supra-locales).

jusqu'aux professionnels du social) pour désigner la mise en œuvre au niveau local des programmes des politiques sociales territorialisées. 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 » (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.

L'apparition des associations parapubliques ou dispositifs territorialisés d'insertion sociale

Quant à l'organisation administrative et politique de ces dispositifs territorialisés d'insertion sociale, elle incombe aux pouvoirs locaux et principalement au pouvoir communal. Bien qu'elle soit par moment analysée comme une forme de désengagement de l'intervention publique, cette politique est justifiée comme une réorientation des services et des fonctions vers le local qui est censé être proche des populations concernées. 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 – dite active, transversale et globale – moins coûteuse par rapport à l'aide et à l'action sociale passive s'est répandue dans l'Union européenne par la promotion de la Commission et du Fonds social européen (FSE). Il s'agit là d'un 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 dispositifs³ qui visent les mêmes populations défavorisées, dont une forte présence des populations d'origine étrangère. Cependant, ces politiques oublient, comme le souligne Merklen (2009), que le quartier ne fait acte de socialisation que partiellement; la politique ainsi développée ne s'attaquera pas au fond du problème identifié.

3. Il est fréquent de retrouver dans les « quartiers en crise » bruxellois à la fois la mission locale pour l'emploi, le programme de quartiers d'initiative, le contrat de quartier, le contrat de sécurité et de société, la régie de quartier et le ZEP.

À la différence des institutions et des administrations classiques locales, intervenant dans le domaine social et caractérisées par des « missions permanentes »⁴, les dispositifs territorialisés d'insertion sociale sont souvent dotés d'un statut d'association sans but lucratif (ASBL) ou d'association de fait. Ce sont des programmes pluriannuels de développement qui poursuivent des objectifs opérationnels de développement des quartiers ciblés : l'orientation de l'action et l'affectation des moyens sont définies tous les trois ou cinq ans, sur base d'une appréciation de ses effets.

Sous l'impulsion des gouvernements fédéraux ou régionaux – et la bienveillance des administrations des « missions du deuxième type » (Donzelot, 1994) – les pouvoirs locaux ont mis en place des dispositifs territorialisés. Ces dispositifs, qualifiés « d'associations parapubliques », se sont constitués et deviennent, à côté des associations traditionnelles et des institutions sociales locales, un secteur de régulation et de gestion d'insertion. Ils ont pour objectif la création des projets de socialisation, d'employabilité 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.

UNE NOUVELLE POLITIQUE PARTICIPATIVE LOCALE

Ce dispositif d'association parapublique d'insertion et de gestion sociale territorialisée est donc censé répondre à la nouvelle politique publique qui met l'accent sur le local afin d'assumer les nouvelles contradictions de la déstabilisation de la société salariale. L'élément fédérateur de la réorganisation du travail au sein de ces dispositifs est tant la valorisation et l'ancrage des ressources territoriales que la mise en place des actions concertées et coordonnées entre les partenaires et les acteurs locaux. 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, logement, politique sécuritaire, etc.) pour gérer et réaliser des politiques spécifiques.

Cette mobilisation des partenaires locaux se fait principalement autour de l'autorité des élus, principalement des bourgmestres. L'effet direct étant un retour au terrain par une présence effective et un pouvoir important dans les conseils d'administration de ces associations parapubliques, témoignant

4. L'exemple illustratif est le Centre Public d'Aide Sociale (CPAS) : « établissements publics dotés de la personnalité juridique [...] (et) chaque commune du Royaume est desservie par un CPAS » ; Article 2 de la Loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'aide sociale (M.B., 5-8-76) modifiée par la loi du 5 août 1992 et celle du 12 janvier 1993.

d'une transformation déjà en cours du mode de légitimation. Partant « d'une légitimité notabiliaire appuyée sur la durée, ils seraient passés à une légitimité par l'action » (Donzelot, 1992 : 92).

Auparavant, les élus locaux prétendaient représenter l'intérêt général contre les intérêts particuliers, à l'instar des mouvements associatifs locaux⁵. Aujourd'hui, il semblerait qu'ils 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.

Selon les auteurs d'un rapport d'évaluation sur la prévention en concertation locale (Poulet, Brion et Dupont, 1991), la nouvelle politique en matière de prévention des pouvoirs publics belges « relève plus du mythe mobilisateur que de l'action politique concrète » car :

On ne déplace pas vraiment les frontières du pouvoir au profit du local. Il est vrai que la situation financière de nombreuses communes belges limite fortement les capacités d'initiative des pouvoirs locaux, dans le domaine social en particulier. Cette situation rend d'ailleurs difficile, voire illusoire, le prolongement d'actions entamées grâce à des incitants temporaires (Poulet, Brion et Dupont, 1991 : 110).

L'INDUCTION DU MODE DE GOUVERNANCE

Un retour « aux féodalités territoriales »?

Au regard des nouveaux modes de la politique participative locale, nous assistons probablement plus à une logique de renforcement et d'élargissement du pouvoir des élus locaux, et principalement du bourgmestre, qu'au 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 (Anciaux, Hamzaoui et Weil, 1993).

5. Pour plus de détails, voir : Blanc, M. (1982). « Travailleurs sociaux et aménagement urbain », *Espaces et Sociétés*, n° 40, janvier-juin.

La récupération du discours pour légitimer les nouvelles politiques montre bien le « processus de délégation et de sous-traitance dans la production de service public » (Simonet, 2008, 354). La « nouvelle » action publique locale signe alors « un retour aux féodalités territoriales » (Donzelot, 1992, 191).

Au-delà de ce processus générique, la spécificité du cas belge, à savoir l'enchevêtrement des différents niveaux de pouvoir dû aux réformes de l'État, a pour conséquence d'inscrire les associations parapubliques dans une démarche de partenariat.

D'une part, cette procédure se fait dans un partenariat local, souvent sous tutelle du pouvoir communal. On y trouve à la fois les dispositifs d'insertion territorialisée ou associations parapubliques, les institutions publiques locales, le monde associatif et parfois le secteur marchand privé. L'objectif de cette réorganisation du social local sur le mode de partenariat relève toujours du même leitmotiv : le décloisonnement des secteurs, par des procédures concertées, organisé autour de responsables communaux et réunissant les associations significatives par leur action sur le terrain.

D'autre part, cette conduite exige une procédure de concertation pour finaliser des conventions entre partenaires institutionnels afin de réaliser des actions communes. Cette procédure de concertation regroupe souvent, selon les types de programmes et les politiques régionales, des instances interministérielles (Région bruxelloise), interdépartementales (Région wallonne) ou à défaut une administration de tutelle et les autorités locales. Ce type de partenariat est coordonné, géré et animé soit par les administrations supra-locales, soit par les administrations classiques aux mains des édiles locaux.

Prenons l'exemple des contrats de quartier, qui sont un programme de revitalisation de l'espace urbain à Bruxelles pour contrer son démantèlement face à la dualisation d'une ville délaissée par les politiques publiques (Berger, 2008). Cet instrument existe depuis 1993 et prend part à une « politique urbaine de discrimination positive » (Francq, 2004) mettant l'accent sur le développement social, économique et culturel des quartiers. Ces programmes sont initiés et gérés par les pouvoirs locaux sous couvert de subsides du niveau régional. Chaque contrat se base sur un programme soumis à l'avis d'une enquête publique, de la commission de concertation, de la commission locale de développement intégré⁶ (CLDI) pour être transmis au

6. Cette commission est mise en place au début de chaque contrat et regroupe huit habitants du quartier, trois délégués de la commune, un délégué de la Mission Locale, un représentant de la Commission Communautaire Française ainsi qu'un représentant de la Vlaamse Gemeenschaps-commissie, deux représentants du réseau « Habitat », un délégué du CPAS, deux délégués régionaux et deux représentants du monde associatif, scolaire et économique.

conseil communal pour approbation. La CLDI agit donc comme un organe de concertation, mais où la concertation suit un mode hiérarchique sous la tutelle de l'autorité locale.

Depuis 1997, la Région de Bruxelles-Capitale met en place annuellement quatre contrats de quartier; le texte législatif⁷ a été également modifié pour donner plus d'importance à la CLDI, de sorte à valoriser la participation des habitants. Le cadre semble donc propice à la participation citoyenne.

Cependant, à y regarder de plus près, on constate que la réalité n'est pas aussi lisse. En effet, les membres-représentants sont désignés par la commune, on peut déjà se demander si la représentativité de la population est respectée. De plus, l'information n'est pas relayée vers les habitants extérieurs à la CLDI. On constate également une « érosion », au fil du temps, des délégués qui n'ont en fait qu'une voix consultative et non décisionnelle. Par ailleurs, la complexité des procédures et sa segmentation en de multiples opérations ont pour effet de générer une perte de contrôle, une mécompréhension et, *in fine*, un désengagement des représentants à la CLDI mais aussi des partenariats associatifs qui s'étaient constitués à cette occasion et débouchent sur une mise en concurrence des associations. Les seuls représentants qui participent encore aux réunions de la CLDI en cours et fin de parcours sont ceux qui possèdent le capital culturel et social pour naviguer dans les méandres technocrato-juridiques de l'imbrication des politiques de « cohésion sociale ».

Mais l'initiative est-elle encore locale?

Étant donné l'emprise des pouvoirs locaux et supra-locaux sur les initiatives locales, nous pouvons émettre l'hypothèse d'un mode de gouvernance qui induirait une hiérarchisation entre les différents acteurs concernés.

D'abord, les régions occupent une position centrale dans la conception philosophique, dans la définition des méthodes procédurales, mais aussi des critères d'éligibilité du territoire d'intervention, ainsi que du mode de subsidiation et d'évaluation.

Ensuite, l'administration régionale a pour fonction la gestion des dossiers et veille au respect des normes administratives. Enfin, le pouvoir communal a pour fonction de faire le lien entre les instances régionales et les partenaires locaux (publics, privés et associatifs) concernés. Ayant une position médiane sans affaiblir leur autonomie reconnue par la loi,

7. Ordonnance du 7 octobre 1993 organique relative à *la revitalisation des quartiers* (M.B. 10.XI.1993, err. M.B. 23.III.1994).

les autorités communales ont renforcé, via leur implication incontournable dans les dispositifs de partenariat, leur légitimité vis-à-vis des entités fédérées afin d'exercer leur pouvoir d'influence et de contrôle ou d'exercer leur capacité d'impulsion de nouvelles politiques publiques dans le cadre de ce partenariat local.

Or le partenariat local, qui repose sur des réseaux intersectoriels sous l'autorité du pouvoir local, a pour fonction principale de veiller à la mise en œuvre d'un programme effectué sur le terrain par les associations parapubliques et au respect du cahier des charges. Autrement dit, cette structure de partenariat local est loin d'être une structure d'orientation politique et de contrôle des activités. Il semble donc que l'usage du vocable « initiative locale » et partenariale soit impropre pour ce modèle de réseaux.

Le cas des missions locales bruxelloises pour l'emploi est exemplatif de ce propos. Historiquement, celles-ci se sont construites en concertation avec le pouvoir politique local afin de favoriser l'insertion socioprofessionnelle d'un public local fragilisé. Il est donc courant de retrouver dans la composition du conseil d'administration des missions locales des figures locales telles que le bourgmestre ou des conseillers communaux ou encore des membres du CPAS, etc. (Ouali et Réa, 1994).

Toutefois, la situation est plus complexe. En effet, ces associations sont dépendantes d'Actiris, organisme de placement régional, qui lui-même travaille en concertation avec l'Office national de l'emploi (ONEm). La logique politique déterminée au niveau supra-local transparait donc dans l'action des missions locales. Face à la croissance du chômage et à la difficulté des organismes de placement de gérer un public considéré comme de plus en plus fragilisé, le pouvoir central et régional a contraint les missions locales à créer des projets ciblés en fonction des caractéristiques de la population de leur territoire d'intervention et de mettre en place des partenariats avec les entreprises de leur zone d'action.

De plus, à partir de 2004, le renforcement de la politique d'activation des chômeurs développée par l'ONEm, impliquant que tout demandeur d'emploi doit prouver qu'il recherche activement du travail sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à son exclusion du chômage, force les missions locales à transmettre des données dans le cadre de cette procédure. Par ce système, les missions locales vont alors se retrouver impliquées malgré elles dans une dynamique de contrôle pourtant refusée par les travailleurs de ces associations et bien loin des principes qui avaient animé leur création (Collectif, 2012-2013). Les missions locales bruxelloises sont loin d'être des associations menant leurs activités de manière totalement indépendante. En effet, leur marge de manœuvre se trouve restreinte d'une part, par la

politique de l'emploi définie au niveau central, mais aussi par les pouvoirs politiques locaux et d'autre part, par les partenariats et les modalités de subventionnement.

Par cette illustration, nous constatons combien les associations parapubliques sont réduites à une fonction secondaire et subalterne afin d'exécuter les nouvelles politiques et pratiques sociales conçues par le haut. Concrètement, elles se traduisent par une double contradiction et un décalage entre le discours managérial et les pratiques de terrain.

Premièrement, la recherche des principes de régulation fondés sur le décloisonnement, la complémentarité et la synergie dans le partenariat local est envisagée uniquement sous l'angle instrumental en ce qu'elle vise exclusivement la performance productive de l'organisation elle-même (rationalisation et optimisation du coût et des moyens à atteindre de l'intervention sociale). On est loin d'un partenariat envisagé comme lieu pluriel de confrontation et de négociation des conceptions, des politiques et des pratiques sociales en vue d'engagements réciproques. Le plus souvent, le partenariat se manifeste comme une simple juxtaposition de secteurs et fonctions professionnelles fermés sur eux-mêmes dans laquelle les injonctions économiques sont prédominantes.

Deuxièmement, la régulation intersectorielle et territorialisée aboutit finalement à des formes d'organisation du travail complètement segmentées et spécialisées. En d'autres termes, à chaque projet ou programme d'une gestion territoriale des problèmes, on crée une commission ou un partenariat spécialisé et sectorisé dans le domaine de la sécurité, de la scolarité, de l'exclusion sociale, de la rénovation urbaine, etc.

Il nous semble donc insuffisant de concevoir l'action partenariale uniquement par des analyses conjoncturelles et factuelles sur la construction de normes communes à l'ensemble des partenaires. Dès lors, il faut tenir compte de la question des rapports sociaux et institutionnels qui sont restés fortement liés au principe de dépendance hiérarchique, fonctionnelle et de la division du travail.

LES ASSOCIATIONS LOCALES NON PARAPUBLIQUES

À côté des dispositifs parapublics territorialisés persiste un monde associatif local de type privé dont le mode de fonctionnement s'apparente davantage aux logiques historiques de gouvernance. En effet, celui-ci apparaît dans une situation relativement marginale dans le processus de construction du partenariat. Il se trouve peu à même de peser sur les enjeux importants de la nouvelle politique sociale spécifique et territorialisée réalisée dans les quartiers.

Par ailleurs, le monde associatif local a été le premier à subir les effets des modifications structurelles et des changements de stratégie des autres partenaires (Ferrand, 1997) et il se trouve dans l'obligation de participer à cette régulation intersectorielle et territorialisée dans une situation de concurrence avec les nouveaux dispositifs d'insertion territorialisés. Cette relation de type concurrentiel qui est loin d'être perçue comme un modèle de synergie et de complémentarité a été maintes fois soulignée par les associations locales. Le rapport de recherche sur les « contrats de sécurité et de société » évoque cet état de tension dans lequel « nombreuses furent les institutions, surtout dans le secteur associatif, qui virent littéralement «débarquer» de nouveaux intervenants, parfois sans grande expérience, mais toujours avec des moyens matériels et humains généralement impensables jusqu'alors » (Mary, 1997 : 46).

Ces associations locales, qui sont invitées à participer au partenariat local, paraissent marquées par des caractéristiques communes qui posent question quant à leur définition, leur stabilisation et leur inscription dans l'espace social et institutionnel local d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Reprenant les analyses différenciées de Michel Autès et de Jacques Ion, nous constatons que le partenariat s'apparente à un instrument de pouvoir pris dans l'étau de la territorialisation des problèmes sociaux instauré par les politiques publiques.

Alors que ce partenariat devrait être impulsé par les forces vives locales, l'analyse des jeux de pouvoir s'y exerçant nous montre qu'il ne s'agit pas d'une forme de désengagement de l'État, mais que celui-ci dispose toujours d'une mainmise sur ces dispositifs territorialisés par l'intermédiaire des instances politiques locales et supra-locales.

Le débat démocratique s'en trouve ébranlé à plusieurs niveaux. L'initiative n'est plus locale et la concertation ne s'effectue plus de manière participative. Elle induit plutôt une mise sous tutelle du débat démocratique sur un mode consensuel.

L'avènement d'associations parapubliques induit la création d'un marché lors d'initiatives de politique locale. Les associations privées de l'intervention sociale se retrouvent en concurrence face aux parapubliques où le pouvoir subsidiant agence une structure de fonctionnement pyramidale en plaçant ces secondes à sa tête.

BIBLIOGRAPHIE

- ANCIAUX, A., HAMZAOU, M. et F. WEIL (1993). *Amélioration de la santé communautaire à Vivier-Au-Court (France)*, Bruxelles, CRITIAS/Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles.
- AUTÈS, M. (1991). « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », dans Patrice AUBERTEL (sous la dir.), *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*, Paris, Éditions Syros, 197-213.
- AUTÈS, M. (1992). « Les paradoxes de l'insertion », dans Robert CASTEL et Jean-François LAE (sous la dir.), *Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, Paris, l'Harmattan, 93-120.
- AUTÈS, M. (1998). « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, n° 241, 60-76.
- BERGER, M. (2008). « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des engagements profanes », *Tracés*, vol. 2, n° 15, 191-208.
- COLLECTIF SOLIDARITÉ CONTRE L'EXCLUSION (2012-2013) « Emploi : enjeu global, missions locales », *Ensemble!*, n° 77, 1-86.
- DE RIDDER, G. (sous la dir.) (1997). *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, l'Harmattan.
- DONZELOT, J. (1994). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Le Seuil.
- DONZELOT, J. (1992). « Évaluer une politique sociale », *Informations Sociales*, n° 198, 92-98.
- DONZELOT, J. (1991). *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit
- EME, B. (1998). « Participation sociale et formes plurielles d'insertion » dans Jacques DEFOURNY (sous la dir.), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Bruxelles, Desclée de Brouwer, 293-320.
- EME, B., GARDIN, L. et M-F GOUNOUF (1994). « Le travail, creuset de lien civil », dans FRANCE. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, *Les régions de quartier expérience et développements. Regard de chercheurs*, Paris, Plan urbain.
- FERRAND, J-L. (1997). « Partenariat et formation professionnelle continue : de l'inexistence d'un concept », *Éducation permanente*, n° 131, 131-139.
- FRANCO, B. (2004). *La participation des habitants aux programmes intégrés de requalification urbaine : une clé pour la cohésion sociale. Le cas de la Région de Bruxelles-Capitale*, rapport de recherche, Urbact (programme « Participando »).
- HAMZAOU, M. (sous la dir.) (2009). « Le social à l'épreuve de la politique transversale », *Les Politiques Sociales*, n° 1 et 2, 1-125.
- HAMZAOU, M. (2002). « Le travail social et la gestion de la catégorisation des trajectoires », *Travail, Emploi, Formation*, n° 3, 27-44.
- ION, J. (1990). *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.
- JAILLET, C. (1999). « La notion de territoire et ses effets sur l'intervention sociale », dans *Le travail social en Europe : quelles formations pour quels métiers*, Colloque du CEFUTS, Université de Toulouse-Le Mirail

- MARY, P. (1997). *Les « contrats de sécurité et de société dans la Région de Bruxelles-Capitale »*, Rapport de recherche de l'École des sciences criminologiques et le centre de sociologie du droit et de la justice, Bruxelles, Université libre de Bruxelles.
- MERKLEN, D. (2009). *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute.
- OUALI, N. et A. REA (1994). « Flou institutionnel et formalisation des pratiques de l'informel : les expériences d'insertion professionnelle des jeunes à Bruxelles », *Lien social et Politiques*, n° 32, 103-114
- POULET, I., BRION, F. et A. DUPONT (1991). *Prévention en concertation au niveau local*, Rapport de recherche commandité par le ministère de l'intérieur, Bruxelles, Synergie.
- ROSENBERG, S. (1991). « Les territoires de l'insertion », dans Patrice AUBERTEL (sous la dir.), *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*, Paris, Éditions Syros-Alternatives, 183-195.
- SIMONET, M. (2008). « L'État et le bénévolat en France et aux États-Unis. La double erreur de Tocqueville », dans Anne-Marie GUILLEMARD (sous la dir.), *Où va la protection sociale*, Paris, PUF.