



N°4, Novembre - Décembre 1998

## ***Les détours de l'égalité, remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France***

DANIEL BEHAR  
PHILIPPE ESTEBE  
RENAUD EPSTEIN

Le versant de l'assistance -ou de l'aide sociale- des États providence contemporains est demeuré longtemps résiduel. Il n'était pas référé aux principes d'égalité et d'universalité qui régissaient les systèmes d'assurance contre la maladie, la vieillesse, le chômage ou les allocations familiales. Résiduel, ciblé et conditionnel : tout opposait cet ensemble de prestations au " droit commun ", différent selon chaque pays mais comparable dans ses intentions et dans ses effets.

Dans leur ensemble -à l'exception notable des États Unis- les régimes d'État providence ne visaient pas à traiter la question de la pauvreté. Or, ce thème de la pauvreté devient, avec l'accroissement du nombre de personnes éjectées des protections de droit commun dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, une question centrale du fonctionnement des États Providence. Le nombre de bénéficiaires des prestations d'assistance enflé dangereusement (1) ; l'aide sociale n'est plus résiduelle, elle se trouve rattrapée par la question de l'égalité et de l'accès au droit commun. Le thème de l'exclusion illustre bien ce tournant : l'exclusion ne consiste pas dans une fatalité physique, intellectuelle ou économique frappant les familles et les individus des classes populaires ; elle est, en France, très étroitement indexée sur les difficultés d'accès aux protections de droit commun consécutives à la montée du chômage, bien sûr, mais aussi aux emplois " atypiques " dont la croissance rend marginal (en tendance, tout du moins) le modèle de l'ouvrier masculin de l'industrie employé à vie, sur lequel s'étaient fondées les protections de droit commun (Rhodes, 1996). Les États providence se trouvent alors confrontés au dilemme suivant : comment maintenir des protections " universelles " sans peser sur les budgets publics outre mesure, tout en prenant en charge ceux qui, de plus en plus nombreux, se trouvent éjectés de ces régimes de droit commun et relèvent de l'aide sociale ? ou, autrement dit, comment faire participer l'assistance de la logique d'égalité qui fonde les États providence ?

Pour répondre à cette question, après une période d'intense centralisation de l'aide sociale -qui, en France, connaît son apogée au début des années 1970 (Rosanvallon, 1990 ; Ewald, 1996) - les États providence " occidentaux " sont tous entrés dans une phase de décentralisation (Donzelot et Jaillet, 1997 ; Barbier, 1998). Alors que ce processus se justifie, là par des motifs de contrôle et de responsabilisation des bénéficiaires de

l'aide sociale, ailleurs par un souci de performance de la dépense, la France paraît faire exception qui, depuis le début des années 1980, a inventé des politiques territoriales (politique de la ville, zones d'éducation prioritaires, insertion), allant au-delà des programmes européens de "revitalisation des quartiers en crise" (Jacquier, 1991), dans un souci apparent de dépasser les techniques classiques de l'aide sociale pour s'inscrire dans une perspective d'égalité des droits. La solidarité et l'insertion constituent les maîtres mots d'un processus qui se présente, à la différence des pays comparables, plus comme une territorialisation de l'assistance que comme une décentralisation.

Nous voudrions ici amorcer une relecture de cette "préférence centrale pour le local" (Chevallier, 1987) pour tenter de comprendre quel est le fondement de ces nouvelles nomenclatures du social débouchant sur de nouvelles pratiques d'administration de l'assistance et esquisser une critique de leur prétention à constituer un dépassement des catégories et des techniques classiques de l'assistance.

## ***LA DECENTRALISATION DES REGIMES D'ÉTAT PROVIDENCE***

Il est trompeur d'amalgamer, sous le même vocable d'État providence des régimes aussi divers que les États providence européens qui déploient un spectre large de protections générales (ou universelles) et le welfare state nord américain. Ce dernier demeure résiduel, subsidiaire et ciblé (Merrien, 1998), cantonné dans le seul domaine de l'assistance pour laisser à la sphère de l'entreprise les systèmes de protection sociale.

Il est cependant patent que sur un plan au moins, celui de leur échelle territoriale, ces différents régimes paraissent, depuis le milieu des années quatre-vingt, conclure un cycle plus que cinquantenaire de nationalisation de l'assistance. Ce cycle avait conduit à arracher l'assistance de ses critères, de ses budgets et de son administration aux autorités locales, traditionnellement compétentes en ce domaine. La constitution de l'édifice fédéral d'assistance américain(2) comme l'histoire récente des politiques d'assistance françaises(3) illustrent ce processus de nationalisation. qui voit le droit subjectif se substituer aux secours, les barèmes normés d'éligibilité prendre la place de la connaissance sensible et individualisée, les budgets nationaux se superposer aux dispositifs locaux de bienfaisance.

À l'instar de ces deux régimes, la plupart des pays occidentaux se sont préoccupés d'enserrer l'action sociale dans un réseau dense de règles, de telle façon qu'elle échappe à la subjectivité supposée des "acteurs locaux" - et, notamment, des élus locaux. Cette nationalisation de l'assistance aboutit à ceci qu'il devient de plus en plus difficile de la distinguer réellement de l'assurance (Rosanvallon, 1990), à ce point que certains, pourtant farouches partisans de cette distinction, s'interrogent désormais sur sa pertinence (Dupeyroux, 1998).

L'augmentation du chômage, les errements du modèle salarial (Castel, 1995), les limites puis les restrictions qui touchent les régimes d'indemnisation du chômage amènent progressivement à partir du début des années 1980 une population nouvelle aux guichets étatisés de l'assistance. La logique du handicap qui gouvernait jusqu'alors les barèmes d'admission à l'aide sociale et les critères d'éligibilité aux minima sociaux ne permet plus de caractériser ces nouveaux bénéficiaires. Valides invalidés (Castel, 1995), ceux-ci ne peuvent plus être saisis dans les catégories classiques de l'aide sociale, habituée à traiter des déficits mesurables ou des pauvres par héritage (Maclouf et Murard, 1982). Au moment où comme la plupart des pays européens, la France réalisait le bouclage de son système de protection sociale, l'État providence se trouve donc confronté à une clientèle qui relèverait normalement de ce régime mais que les mutations du salariat renvoient vers l'assistance.

Selon des rythmes et en utilisant des procédés de justification divers (Merrien, 1997 ; Barbier, 1998), la plupart des régimes providentiels opèrent alors un renversement du processus historique de nationalisation de l'assistance : on assiste au contraire à un processus de décentralisation généralisée(4). Aux USA, la réforme de l'aide sociale, votée par un Congrès Républicain et promulguée par un Président Démocrate(5) en 1996, après celle de 1988 confie des responsabilités importantes aux États dans l'administration de l'aide sociale, en les responsabilisant notamment sur le contrôle des bénéficiaires, l'effectivité des contreparties exigées et la diminution globale des dépenses d'assistance (Morel, 1996). Aux Pays-Bas, le souci d'efficacité dans l'insertion professionnelle des chômeurs, conduit le gouvernement, dès 1988, à confier aux communes la possibilité de couper les minima sociaux si leurs bénéficiaires, classés suivant des critères stricts d'employabilité, refusent l'emploi ou la tâche d'utilité collective qui leur est proposée (Donzelot et Jaillet, 1997).

Dans ces deux pays de manière assez claire, moins évidemment dans d'autres, la décentralisation de l'assistance est concomitante de deux processus complémentaires. D'une part, les États providence se montrent de plus en plus pressants envers les bénéficiaires, en exigeant d'eux des contreparties (ce que les Américains et les Britanniques nomment *workfare*, *learnfare* ou *welfare*) ; cette exigence peut être dictée par un souci de moralisation faisant peser sur les bénéficiaires le soupçon permanent (Murray, 1984 ; Béland 1997) ou bien par un souci d'efficacité afin d'éviter, comme aux Pays-Bas, la "trappe" du chômage de longue durée. Elle n'en entraîne pas moins un durcissement des critères et des conditions d'accès à l'aide sociale. D'autre part, les régimes nationaux délèguent aux collectivités locales le soin de juger elles-mêmes de la situation du bénéficiaire, d'opérer les contrôles voire d'administrer les sanctions exigées. Cette logique peut procéder d'une

"décharge" de responsabilité, les gouvernements préférant ne pas administrer eux-mêmes les sanctions qu'ils énoncent (Ashford, 1994) ; elle peut aussi procéder d'une méfiance des gouvernants envers l'appareil d'État en charge de l'administration de l'aide sociale, toujours suspect d'être un facteur d'inflation des dépenses pour des motifs corporatistes.

### ***L'EXCEPTION FRANÇAISE ?***

Seule la France semble déroger à ce processus en voie de généralisation, la logique d'assistance se diffusant dans l'ensemble de l'appareil étatique d'intégration sociale. L'école, le logement, la santé, la sécurité se trouvent progressivement confrontés à des populations qui ont théoriquement droit aux prestations communes mais qui n'y accèdent pas. Les cas du logement et de l'école sont à cet égard exemplaires qui, chacun, subissent une "démocratisation" progressive -à mesure que se lèvent les barrières et les filtres sociaux qui en contrôlaient l'entrée (Dubet et Martucelli, 1996)- et qui, par contrecoup doivent traiter une compétition sociale interne inconnue jusqu'alors (les phénomènes de gentrification et de filtrages sociaux affectent aussi bien l'école que le logement social). Pour garantir l'égalité, ces grands secteurs de l'intégration se trouvent conduits à incorporer, en leur sein, des dispositifs d'assistance. La décentralisation et la territorialisation apparaissent alors à la fois comme les leviers d'une diffusion de la logique d'assistance à des secteurs qui, jusqu'alors, déléguaient ce registre d'action publique aux personnels spécialisés (travailleurs sociaux) et comme les moyens de dépasser les formes classiques de l'assistance en les diluant dans les prestations de droit commun. La décentralisation de l'aide sociale et des politiques d'assistance n'est donc jamais présentée en France comme un moyen d'économie globale, pas plus qu'elle n'est argumentée à partir de l'enjeu d'un contrôle rapproché des populations bénéficiaires (Commission d'évaluation du RMI, 1993). Elle se présente au contraire comme un outil de démultiplication de l'État providence, d'approfondissement des droits subjectifs et de dépassement des catégories traditionnelles de l'assistance, considérées comme obsolètes.

Certes, la décentralisation correspond à une dévolution effective des compétences d'aide sociale aux conseils généraux (1984). Cependant, outre que cette dévolution demeure fermement encadrée par le régime légal national, elle s'accompagne, à partir du début des années quatre-vingt, de programmes conventionnels ou contractuels, liant l'État aux collectivités locales autour de notions nouvelles qui suggèrent un dépassement de l'assistance classique : l'insertion, la solidarité, le développement social. Cette décentralisation encadrée et conventionnelle ne correspond pas, dans l'esprit de ses architectes, à un déni de responsabilité de la part de l'État providence. Au contraire, elle s'affiche comme un moyen de la démultiplication de son efficacité par la mobilisation des autorités locales sur les objectifs nationaux (Donzelot, Estèbe, 1994). Par le jeu des conventions, les collectivités territoriales se trouvent invitées à participer à l'élaboration même des politiques nationales de solidarité, d'insertion ou de développement social, à coproduire, avec les services de l'État, des normes locales qui donnent corps à des orientations nationales souvent plus procédurales que substantielles (Lafore, 1995). La confrontation, dans le cadre de la relation contractuelle, des "enjeux" portés par les représentants de l'État et ceux des collectivités locales est censée tendre vers la production d'un "bien commun territorial" (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Ainsi l'État ne se désengage pas mais affiche au contraire une palette élargie de registres d'intervention ajoutant l'animation à la régulation et à la redistribution.

La décentralisation de l'assistance ne correspond pas non plus à une mise sous condition des droits subjectifs. La mention de la contrepartie, très timide dans la première loi RMI (1989), a disparu du texte de la seconde (1993). La décentralisation en ce domaine s'affiche comme un outil au service de la réalité des droits, de leur approfondissement et de leur plus grande efficacité. Aussi l'insertion, devoir du bénéficiaire à l'origine, est-elle devenue un droit supplémentaire, s'ajoutant à la dette que la société estime avoir contracté envers ses membres les plus faibles (Castel et Laé, 1992). La logique du soupçon et de l'injonction est écartée au profit d'une philosophie victimaire selon laquelle la société est toujours coupable des difficultés que connaissent ses membres (Donzelot et Jaillot, 1997). En ce sens, la logique de l'insertion est bien différente de celle du *workfare*, qui fait peser sur l'individu déshérité le poids de sa propre faute (Barbier, 1998 et 1996 ; Morel, 1996).

La décentralisation de l'assistance s'affiche, enfin et surtout, comme un double dépassement de l'action sociale classique, à la fois dans ses catégories cognitives et dans ses techniques d'intervention. La politique de la ville est exemplaire de ce point de vue, que l'on retrouve aussi dans les dispositifs liés à l'éducation nationale (zones d'éducation prioritaires), à l'insertion (plans départementaux et commissions locales), au logement (plans départementaux et fonds de solidarité). S'agissant de la connaissance des phénomènes, la territorialisation présente la décentralisation et l'analyse à une échelle territoriale très fine (le quartier pour la politique de la ville, la zone d'éducation prioritaire pour l'école, l'arrondissement pour l'insertion) comme le moyen de dépasser les catégories classiques de l'aide sociale, classant les individus selon des échelles de handicap, désormais inopérantes (Castel, 1995). Le classement des individus doit faire place à l'analyse des situations et des trajectoires individuelles et collectives (Rosanvallon, 1995). L'approche territoriale doit permettre de passer d'une conception de la pauvreté comme état à une conception de l'exclusion comme processus social (CERC, 1993). S'agissant des techniques d'intervention, le programme des politiques territorialisées vise à assurer le passage d'une action sociale compensatrice de handicaps à une intervention publique "vertueuse", source de

développement, de mobilité et de dynamisme du bénéficiaire, du groupe cible ou du territoire considéré. Les professionnels de l'aide sociale ne peuvent, à eux seuls, conduire cette intervention : elle devient transversale, concernant simultanément plusieurs secteurs de l'action publique et, surtout, passe du secret professionnel à l'espace public, de la technicité discrète à la publicité politique (Estèbe, 1998). L'assistance se présente alors comme un outil du système d'intégration global -au lieu d'en être, comme naguère, la voiture-balai- pour rétablir l'égalité des chances.

Si d'autres pays ont développé des logiques territoriales similaires, notamment en matière de réhabilitation des "zones urbaines défavorisées" (Donzelot et Jaillot, 1997), nul ne semble avoir poussé aussi loin que la France cette logique de territorialisation des politiques d'assistance et, plus largement des politiques sociales. Si l'on s'en tient à la lettre, le contrat, l'insertion et le territoire composent un programme tout à fait original, organisant à la fois la diffusion de la logique d'assistance et sa dilution .

### ***L'ILLUSION FRANÇAISE ?***

Ce programme, cependant, demeure farouchement républicain (6). Les autorités politiques et administratives, hantées par le spectre de la dérive communautaire n'ont jamais poussé la territorialisation jusqu'à confier aux populations elles-mêmes les subsides et l'autonomie de décision nécessaires à leur propre développement (7). Bien au contraire, le processus de territorialisation des politiques sociales a fait l'objet plus récemment d'une "renationalisation", marquant la concession républicaine du sceau de la "discrimination territoriale positive". L'usage de cette notion est récent, son inscription dans le droit plus encore (Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, 1995 ; Pacte de relance pour la ville, 1996 ; Conseil d'État, 1997) mais la pratique est ancienne, inaugurée par la DATAR dès les années soixante-dix avec ses pôles de conversion et surtout institutionnalisée par l'Éducation Nationale par le truchement des zones d'éducation prioritaires (ZEP). Cette notion émerge dans la première moitié des années quatre-vingt-dix comme un moyen de résoudre le dilemme de la relation entre assistance (territorialisée) et droit commun des protections sociales : elle contribue à transformer la notion d'assistance, pour la mettre "à hauteur" de la "nouvelle question sociale", en en faisant un moyen de rétablissement de l'égalité et de retour au droit commun des territoires et des groupes sociaux exclus de celui-ci. La discrimination positive territoriale opère donc une transformation du dispositif de territorialisation des politiques sociales en même temps qu'elle jette un doute profond sur sa capacité à accomplir le programme d'approfondissement, de démultiplication et de dépassement de l'assistance qui lui a été fixé. Cette notion joue en effet un double rôle de fixateur et de révélateur.

La notion fixe dans le droit la possibilité d'effectuer un "détour inégalitaire pour rétablir l'égalité". Autrement dit, cette notion autorise temporairement la puissance publique à donner plus aux territoires les plus déshérités afin de le remettre à niveau. Ceci, s'agissant notamment des quartiers de la "politique de la ville", s'est d'abord traduit par l'affectation de crédits spécifiques aux zones considérées comme défavorisées ; puis par diverses mesures concernant principalement l'affectation des agents de l'État dans ces territoires en vue d'y renforcer la présence publique et de mieux assurer les prestations d'accès aux droits, d'éducation et de sécurité (décret de 1993). Mais les mesures les plus spectaculaires de discrimination positive ont été prises en 1996, avec le pacte de relance pour la ville qui exonère de charges et de taxes les entreprises s'implantant dans des quartiers déshérités, pour peu qu'ils aient été classés en "Zone Franche" ou "Zone de Redynamisation Urbaine" (8).

Mais ce fixateur, par un effet de retournement, révèle les limites d'une telle conception de la territorialisation.

S'agissant, d'abord, du territoire comme nouvel outil de lecture des phénomènes sociaux, mieux adapté à l'analyse des situations et des trajectoires que l'handicapologie traditionnelle, les inscriptions légales liées à la discrimination positive territoriale font apparaître une toute autre destination. L'effort de discrimination positive se devant d'être proportionnel aux difficultés supportées par le territoire, le législateur a dû objectiver et quantifier lesdites difficultés. Comme il est difficile de quantifier des situations et des trajectoires, on s'est rabattu sur des indicateurs d'état. En pratique, ceci aboutit à la construction d'un indice synthétique d'exclusion (ISE) qui agrège, pour chaque territoire concerné des critères descriptifs de sa population -jeunes, chômeurs, sans diplôme en l'occurrence- en les pondérant par la population totale du quartier et les ressources fiscales de la commune. Au-delà de ce caractère composite qui le rend difficile à interpréter, cet indice a surtout pour effet de figer des catégories descriptives comme constituant autant de "handicaps" au titre desquels les quartiers se trouvent éligibles aux dispositions dérogatoires de la loi. En outre, cet indice étant rapporté à une échelle nationale, il rend ardue toute mise en relation du territoire et de son environnement -et donc toute analyse de processus (9). Aussi, avec le Pacte de Relance pour la Ville (PRV), apparaît une double logique, en contradiction avec les effets attendus de la territorialisation : l'analyse des processus et des situations laisse la place à une nouvelle handicapologie territoriale ; le classement national, selon des variables d'état, amorce une "déterritorialisation" des territoires (10).

S'agissant de l'approfondissement des droits subjectifs et du dépassement de l'assistance par le développement des territoires et l'insertion des personnes, le PRV révèle encore les limites de la territorialisation. Dès lors que

les territoires se trouvent définis en fonction du degré de handicaps qu'ils supportent, l'action publique tend, non plus à agir sur les processus, les situations ou les trajectoires mais, bien plus, à compenser les handicaps ainsi délimités. S'agissant des territoires, leur traitement et leur insertion dans la ville ne passe désormais plus par leur "développement", ni par l'inflexion des facteurs urbains globaux producteurs de dévalorisation, mais bien plutôt par la résorption de leurs déficits, afin de les "remettre à niveau". Ces déficits étant principalement liés aux caractéristiques sociales des populations résidentes, il s'agit alors de transformer la sociologie du territoire. C'est le sens, notamment, des injonctions répétées à la mixité sociale résidentielle (11). Cette logique de substitution du traitement du handicap à l'inflexion des processus trouve des échos dans les activités liées à l'insertion sociale et professionnelle des individus. Qu'il s'agisse de l'emploi ou du logement, nombreux observateurs ont noté (Outin, 1996 ; Wuhl, 1996 ; Ballain et Jaillet, 1998) que les "dispositifs d'accompagnement", incapables de travailler véritablement sur les trajectoires ou les processus d'éviction, se rabattaient sur la réduction de handicaps souvent imaginaires dont l'utilité réside en ceci qu'elle autorise un traitement individuel (ou familial dans le cas du logement) de longue durée (Béhar, 1996a), voire infini. L'insertion devient un état, tout comme l'exclusion. L'exclu en insertion, une nouvelle catégorie statistique (12).

Enfin, le PRV révèle les limites de la territorialisation comme outil de démultiplication de l'intervention publique, enrôlant les collectivités locales sous la houlette d'un "Etat animateur". Le fait même de devoir inscrire dans le droit et surtout de fixer dans la catégorie statistique des opérations réputées prendre leur essor par la dynamique partenariale tend à démontrer que celle-ci est loin d'être effective. De fait, diverses observations concluent à un effondrement quasi systématique de la relation contractuelle (Gaudin, 1996 ; Le Gallès, 1995 ; ACADIE, 1996). Cet effondrement peut prendre deux figures symétriques : celle de la délégation pure et simple à la collectivité locale de l'administration de l'assistance, par incapacité de l'Etat à assurer sa propre coordination et à énoncer des orientations crédibles ; celle de la bureaucratisation (13), de la routinisation de la relation contractuelle par désintérêt politique de la part des collectivités locales. Dans un cas, le soupçon d'un retour au clientélisme local des bureaux de bienfaisance se fait jour à nouveau (14) ; dans l'autre, il s'agit, avec un autre vocabulaire, du retour de la grammaire du social classique.

### ***LA TERRITORIALISATION DE LA JUSTICE SOCIALE EST-ELLE SOUHAITABLE ?***

Certaines des limites ou des contradictions du processus de territorialisation s'expliquent aisément par l'analyse des organisations. La logique d'agrégation de handicaps correspond aux modes de fonctionnement des appareils du social, qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités territoriales. Elle est bien plus aisée à mettre en œuvre qu'une analyse territoriale de situations et de trajectoires, mettant en évidence les facteurs de risques. Dans l'acception qui lui a été donnée plus haut, la territorialisation des politiques sociales demande un niveau d'expertise que les institutions étatiques du social ne possèdent plus (Jobert et Théret, 1992) et que les collectivités territoriales n'ont pas encore stabilisé. Le débat, permanent, sur la nature et l'enjeu des observatoires sociaux illustre cette incertitude qui plane sur la notion d'expertise en ce domaine.

Le traitement compensatoire du handicap s'explique par les mêmes facteurs : il est plus facile d'inculquer à un chômeur les disciplines requises pour accéder à l'emploi plutôt que de débattre avec les employeurs sur leurs politiques de recrutement, de qualification et d'organisation du travail (Wuhl, 1996) ; il est plus facile (en théorie du moins) de disperser les habitants en difficultés, que de s'attaquer aux mécanismes fonciers et immobiliers qui à l'échelle d'une agglomération valorisent ou dévalorisent des territoires. Au-delà de la "facilité", cette logique de la compensation correspond bien aux cultures professionnelles du social et aux exigences du politique : on donne volontiers "plus", car ce plus peut être mesuré et affiché. Il est en revanche plus délicat de plonger dans les boîtes noires pour réformer les mécanismes distributifs ou redistributifs : le gain est incertain et l'effort considérable.

L'effondrement de la relation contractuelle s'explique par la nature du système politico-administratif territorial qui semble n'avoir guère changé en profondeur depuis les analyses du Centre de Sociologie des Organisations (Worms, 1966 ; Grémion, 1976). Si certains des analystes de ce courant valorisent aujourd'hui l'Etat "stratège" de la gestion publique territoriale (Duran et Thœnig, 1996), cette capacité n'a rien de permanent et s'applique inégalement aux différents secteurs de l'action publique (Gatto et Thœnig, 1995). Dans le domaine social, l'Etat se révèle peu à même de réunir ses différents services selon une doctrine cohérente (Bachelet et Ranger, 1996) et l'institution d'un sous-préfet à la ville coordonnateur de l'action de l'Etat dans le domaine des quartiers en déshérence a abouti, en pratique, à la relégation de ladite politique dans un rang marginal et subsidiaire au sein de l'Etat local. On est donc loin du retour des Préfets parfois annoncé (Gleizal, 1995).

Il semble donc que la territorialisation escomptée n'a pas eu lieu faute d'avoir bénéficié des conditions instrumentales propices. Mais, au-delà, un certain nombre d'interrogations peuvent être portées sur la nature et la fonction de cette décentralisation de l'Etat providence "à la française".

La première interrogation porte sur le fond : cette territorialisation s'est-elle fondée sur un ensemble d'analyses

socio-économiques partagées et sur un "parti pris" politique affirmé et discuté ? S'agissant des analyses socio-économiques, la chronologie est claire : les premiers travaux consistants sur la "nouvelle question sociale" (si l'on excepte l'ouvrage prophétique de Maclouf et Murard) ont été publiés à partir du début des années quatre-vingt-dix (Paugam, 1992 ; Castel, 1995) ; le processus de territorialisation des politiques sociales s'amorce dès le début des années quatre-vingt, et s'accélère aux alentours de 1988-90 (RMI, Loi d'orientation sur la ville, Loi Besson). Il y a donc discordance temporelle entre les politiques et les savants. Ces derniers, d'ailleurs, se sont parfois appuyés sur ce que révélaient les nouvelles politiques pour étayer leurs propos. Ces nouvelles politiques sont donc lancées "en aveugle", sous l'effet de la conviction plus que de l'expertise, comme en témoigne l'extraordinaire faiblesse des éléments d'analyse avancés par les rapports officiels (Dubedout, 1983). Mais, surtout, au-delà des intuitions relatives aux vertus de la territorialisation que l'on a rappelées plus haut, ces politiques se veulent essentiellement consensuelles et évitent, la plupart du temps, de prendre un parti clair sur l'enjeu à traiter et sur l'objectif à atteindre. La dimension territoriale des politiques sociales ne fait en général l'objet d'aucune discussion parce qu'elle ne propose la plupart du temps aucun contenu idéologique. La territorialisation est présentée comme un moyen d'optimisation de l'action publique, toujours sous un angle procédural et jamais sous un angle substantiel et discutable (Béhar, 1997). Or, comme le montre l'exemple des pays voisins, la décentralisation ou la territorialisation correspondent le plus souvent à une inflexion dans le contenu, l'orientation et l'enjeu des politiques d'assistance. En France le débat s'est clos avant d'avoir commencé, dès lors que la territorialisation n'apparaissait que comme une modalité technique, un moyen de faire comme avant mais mieux(15).

Ce caractère purement méthodologique de la rhétorique territoriale entraîne une deuxième interrogation sur la fonction des politiques sociales territorialisées. En effet, si elles ne visent qu'à l'optimisation de l'action publique, sans autre analyse qu'un rappel récurrent à la lutte contre l'exclusion, comment en expliquer le maintien en dépit de leur apparente faible productivité ? Les mêmes quartiers en difficultés sont reconduits de programme en programme, les discriminations positives temporaires deviennent permanentes, l'insertion devient un état en sous équilibre instable, le chômage de longue durée -principale source d'alimentation du RMI- demeure à un niveau inégalé par les pays comparables, etc. Tout inviterait, en bonne logique manageriale, à réviser radicalement les modes d'intervention -si il s'agissait d'optimiser l'intervention publique. On fait ici l'hypothèse que, par la médiocrité de leurs résultats, les politiques sociales territorialisées sont utiles. Elles sont utiles aux gouvernements qui peuvent, par ce biais, gérer les catégories sociales les plus précaires sous l'angle territorial sans jamais avoir à nommer ni le problème ni les hypothèses de solution : le cas de l'insertion territorialisée des bénéficiaires du RMI est exemplaire qui permet d'agir sans jamais questionner ni le système d'assurance chômage, ni la logique des politiques d'emploi (Elbaum, 1995). Ces politiques sociales territoriales sont utiles aux collectivités locales qui trouvent souvent le moyen d'approfondir leur emprise territoriale en captant de nouvelles compétences de fait (sécurité, éducation, santé) et en s'assurant la fidélité des organismes parapublics (HLM notamment) et du mouvement associatif local par le jeu des subventions de fonctionnement. Ces politiques sociales territoriales sont enfin utiles à certains bénéficiaires, en ce sens qu'elles permettent, au compte-gouttes, des itinéraires de promotion sociale liées à l'administration locale de la solidarité (Péraldi, 1997). La catégorie territoriale, recomposée en catégorie sociale, jette un nouveau "voile d'ignorance" sur les risques sociaux alors que l'ancien s'était déchiré (Rosanvallon, 1995).

Dans cette hypothèse, les politiques sociales territoriales constitueraient un exemple remarquable de ce french pragmatism (Ashford, 1982), à l'opposé des représentations volontiers complaisantes d'un espace public français en proie à de permanents "débats de société". Dans le registre du social, elles auraient la même fonction que celle que la rhétorique républicaine dans celui de l'économie (Jobert et Théret, 1994).

Dès lors, on peut revenir sur l'exception française. Elle existe et peut se lire à travers la territorialisation des politiques sociales. Mais cette exception ne consiste pas dans le maintien ou l'extension des garanties historiques, universelles et juridiques de l'Etat providence par la grâce de la territorialisation. Elle consiste surtout à installer durablement dans des situations d'exception des individus et des territoires éjectés du système de couverture des risques de droit commun. La discrimination positive territoriale est bien un détour mais qui ne conduit pas au droit commun. Il s'agit d'un détour de longue durée qui participe à la protection du droit commun face à des interrogations sociales et politiques (encore ?) non formulées. Par ailleurs, la territorialisation des politiques publiques introduit une disjonction permanente entre délibération et action en leur sein. Cette disjonction était classique mais marginale (Grémion, 1976), elle devient constitutive. Ainsi, la France trouve une voie originale pour gérer sa population mise en marge du travail à statut. Cette voie s'inscrit dans la tradition institutionnelle française, que certains ont qualifié de néocorporatiste (Jobert et Müller, 1988) : en ce sens, les analyses néo-institutionnalistes, tendant à montrer que, face à des problèmes comparables, les différents pays adoptent des solutions différentes en fonction de leur histoire et de leur culture trouvent ici une certaine confirmation.

La France semble donc s'être engagée dans une voie singulière de territorialisation des politiques sociales. En dépit des différences dans les options retenues pour sa mise en œuvre -dans le temps et suivant les procédures-, le traitement de la question sociale a paru pouvoir justifier d'un détour par le territoire. Quelle est donc la grille de lecture du rapport entre question sociale et territoire, qui légitime cet usage du territoire comme ligne de transformation des politiques publiques ?

Derrière le processus de territorialisation des politiques sociales, c'est une lecture en terme d'identité qui semble s'être imposée quant au rapport entre question sociale et territoire : les phénomènes territoriaux apparaissent comme la projection de la question sociale, sa " trace au sol ". Les phénomènes de ségrégation spatiale, de valorisation/dévalorisation des différents quartiers, d'insécurité, d'errance ou de " désaffiliation " qui se manifestent notamment dans les espaces urbains demeurent le plus souvent interprétés comme relevant d'une " localisation " de phénomènes sociaux plus généraux, trouvant leur source dans des mécanismes plus ou moins immatériels tels que la " mutation de l'organisation du travail " ou encore " la transformation des relations familiales ". Dans cette optique, le territoire n'a pas de consistance propre, il agit comme un écran où se projettent les ombres du " social ".

Comment expliquer la diffusion progressive à l'ensemble des secteurs d'action de l'Etat de cette grille de lecture, identifiant question sociale et question territoriale ? De manière hypothétique, on peut considérer que la diffusion de cette lecture tient à l'utilité à la fois technique et politique de ce détour du registre social vers le registre territorial pour traiter de la question des inégalités. Techniquement, ce détour par le territoire s'inscrit dans une logique de gestion de proximité, perçue comme une condition de simplicité et d'efficacité. Politiquement, il permet d'amorcer un processus de différenciation des politiques, confrontées à la croissance des inégalités, sans pourtant remettre en cause les principes républicains d'égalité.

Force est de constater que cette conception de la territorialisation, portée par une rhétorique républicaine de rétablissement de l'égalité et de retour au droit commun, s'est révélé incapable d'accomplir son propre programme. Dès lors, on peut faire l'hypothèse d'une obsolescence de la grille de lecture identifiant question sociale et question territoriale. L'échec tiendrait alors à ce mode spécifique de territorialisation, qui se trouve en décalage par rapport à l'ampleur et la nature des transformations sociales. Dans une société structurée en catégories clairement définies et hiérarchisées, le territoire pouvait fonctionner comme un écran de projection du social. Dans une société en réseau (Castells, 1998), le territoire ne peut plus assurer ce seul rôle, mais s'apparente davantage à une scène sur laquelle se joue et se recompose la question sociale.

Ainsi, l'exclusion (pour utiliser la catégorie véhiculaire) n'est plus un phénomène absolu mais un phénomène relatif : le problème est moins le niveau absolu de pauvreté des habitants de tel ou tel quartier par rapport à la moyenne nationale mais bien plutôt le type de relation qu'ils entretiennent ou n'entretiennent pas avec le reste de la ville ; ceci explique que la situation de certains territoires puisse être aussi grave en Île-de-France que dans des petites villes de province, alors que les premiers disposent d'indicateurs bien plus optimistes que les dernières. De même, les phénomènes de valorisation/dévalorisation n'ont rien d'absolu : ils sont eux aussi dépendants de fonctionnement de marchés locaux (de l'habitat, du foncier, de l'immobilier d'entreprise) sur lesquels des politiques territorialisées sont possibles. Enfin, les inégalités d'accès aux prestations de droit commun (logement, santé...) dépendent évidemment de l'état du droit et varient selon les catégories sociales mais il se manifestent et se concrétisent dans des situations territoriales particulières fortement indexées, par exemple, sur le fonctionnement particulier de telle caisse d'assurance maladie, sur le tissu médical local, sur la vigueur du monde associatif, etc.

Sortir d'une conception du territoire comme écran de projection du social et admettre qu'il dispose d'une " consistance " propre conduit à reformuler l'enjeu de la territorialisation des politiques publiques. Plus qu'à un détour technique adaptant à la marge ces politiques, la territorialisation pourrait devenir alors un mode de conception et de formulation en situation de l'action publique, la voie de passage obligé pour mettre les politiques de droit commun à hauteur de l'impératif d'égalité. C'est à cette condition que le système d'action publique issu de la décentralisation en France pourra entrer en politique.

---

## Notes

(1) - On comptait 4 millions de bénéficiaires des différents minima sociaux en France milieu des années 1990, contre 3 millions 20 ans auparavant.

(2) - En réalité, la quasi-totalité du welfare state : programmes du New Deal (freedom from want), auxquels se sont rajoutés les programmes d'aide aux parents isolés (1950) et les programmes d'assurance maladie des retraités et des indigents (1965)

- (3) - La nationalisation de l'assistance commence par la création d'un dispositif légal et réglementaire autour de l'enfance en danger (1945, 1956, 1972) ; se prolonge par l'harmonisation administrative au sein des DDASS créées en 1964 et se trouve complétée par l'ouverture progressive d'allocations d'abord ciblées (AAH, API, Minimum vieillesse), puis généralistes (RMI).
- (4) - Seule la Grande-Bretagne échappe, apparemment, à ce processus : la période des années quatre-vingt est justement celle d'un centralisation accrue. Les mêmes raisons idéologiques produisent ici des effets strictement inverses à ceux des USA. Sur l'évolution "à contretemps" de la place du local dans le système politique britannique, voir Ashford, 1982.
- (5) - Le même qui, précédemment, avait dû renoncer à mettre en œuvre un système généralisé de couverture sociale minimale.
- (6) - Dans l'acception restrictive que cet adjectif a pris récemment (Voir Jobert et Théret, 1994).
- (7) - Les États-Unis jouent un rôle de repoussoir bien commode dans la rhétorique du social : pour les uns, ils incarnent le moralisme victorien réducteur de budgets sociaux et pour les autres, ils illustrent les risques d'un développement communautaire séparé encouragé par les crédits fédéraux (Doumenc et Groc, 1996).
- (8) - Les entreprises ne sont pas les seules à bénéficier d'avantages. Les " classes moyennes " sont courtisées par le pacte de relance pour la ville qui les exonère de " surloyers " dans les logements sociaux situés dans ces zones.
- (9) - Il faut rendre à César... Le système de comptage et de classement des territoires était en place dès 1992 ; le PRV ne fait donc qu'exacerber des tendances à l'œuvre dans le processus de territorialisation "à la française".
- (10) - Cette déterritorialisation s'accompagne d'une localisation croissante, puisque, dérogation oblige, les zones se trouvent strictement délimitées -et donc bien distinctes de leur environnement.
- (11) - Injonctions reprises par ceux qui, simultanément, dénoncent les effets de "stigmatisation" liés aux zonages trop rigides (Sueur, 1997).
- (12) - La récente Loi contre l'exclusion prévoit d'ailleurs, explicitement, la création d'un statut particulier lié à l'insertion, donnant accès à une couverture sociale.
- (13) - Au sens commun de ce terme.
- (14) - Ce soupçon est celui, notamment, des agents de l'Etat, qui nourrissent un ressentiment vis-à-vis des collectivités locale par le constat de leur propre impuissance. Ce n'est pas le propos de cet article de dénoncer les comportements des collectivités locales qui sont extrêmement divers en ce domaine et que l'on aurait peine à caractériser de façon synthétique.
- (15) - Nous ne voulons pas dire qu'une politique procédurale est indiscutable par nature. Mais elle renvoie le débat politique vers l'aval, au moment de la mise en œuvre. Il devient donc plus aléatoire et moins lié à la représentation politique qu'à l'action publique, ce qui peut en provoquer l'enlisement.

---

## ***Bibliographie***

ACADIE, 1996, Évaluation de la politique de la ville en Haute-Normandie, rapport d'études, Préfecture de région de Haute-Normandie.

Ashford, D., 1982, *British pragmatism, french dogmatism*, London, Allen and Unwin.

Ashford, D., 1994, " L'étude des relations entre gouvernement central et collectivités locales, un essai de recension ", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS-GRAL.

Bachelet, F. et Ranger, F., 1996, " La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale ", *Politique et management public*, vol. 14, n°3.

Ballain, R. et Jaillet, M.C., 1998, " Le logement des démunis : quel accompagnement social ? ", *Esprit*, mars-avril

Barbier, J.C., 1996, " Comparer insertion et workfare ", *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre.

Barbier, J.C., 1998, " La logique du workfare dans les politiques sociales en Europe et aux États-Unis : limite des analyses universalistes ", *Cahiers du CEE*.

- Béhar, D., 1996a, " L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de refondation ? ", Fondations, n°4.
- Béhar, D., 1996b, " L'habitat, un enjeu de service public ", Etudes Foncières, n°71.
- Béhar, D., 1997, " Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitudes des politiques publiques ", Quaderni, n°34, Hiver 97-98.
- Béland, D., 1997, " La fin du welfare state, de la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres ", Esprit, n°5.
- Castel, R. et Laé, J.F. (éds.), 1992, Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale, Paris, l'Harmattan.
- Castel, R., 1995, Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat, Paris, Fayard.
- Castells, M., 1998, L'ère de l'information, Tome I, " La Société en réseaux ", trad. franç., Paris, Fayard.
- CERC, 1993, Précarité et risque d'exclusion en France, documents du CERC, n°109, Paris, La Documentation française.
- Chevallier, G., 1987, L'intérêt central pour le local, Paris, CESDIP.
- Commission nationale d'évaluation du RMI, 1992, RMI, le pari de l'insertion, Paris, La Documentation française.
- Coutrot, T., 1998, " Après le rapport Join-Lambert, le débat continue ", Droit social, n°3.
- Donzelot, J., Estèbe, Ph., 1994, L'État animateur, essai sur la politique de la ville, Paris, éditions Esprit.
- Donzelot, J., Jaillet, M.C., 1997, Les zones urbaines défavorisées, synthèse de l'étude pilote, OTAN, comité des défis de la société moderne, rapport n°215.
- Doumenc, Y. et Groc, I., 1996, Empowerment Zones and Enterprises Communities, note au Plan Urbain.
- Dubedout, H., 1983, Ensemble, refaire la ville, rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française.
- Dubet, F. et Martuccelli, D., 1996, A l'école : sociologie de l'expérience scolaire, Paris, Seuil.
- Dupeyroux, J.J., 1998, " Après la révolte des chômeurs ", Droit Social, n°3.
- Duran, P. et Thoenig, J.C., 1996, " L'État et la gestion publique territoriale ", Revue française de Science politique, 46/4.
- Elbaum, M., 1995, " Pour une autre politique de lutte contre le chômage ", Esprit, Août-Septembre
- Estèbe, Ph., 1998, " Les métiers de la ville ", Esprit, Mars-Avril
- Ewald, F., 1996, Histoire de l'État providence, Paris, Le livre de poche.
- Gatto et Thoenig, J.C., 1995, Le Préfet, le Procureur et le Commissaire, IHESI.
- Gaudin, J.P., 1996, La négociation des politiques contractuelles, Paris, L'Harmattan.
- Gleizal, J.J. (éd.), 1995, Le retour des Préfets ?, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Grémion, P., 1976, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Seuil.
- Jacquier, C., 1991, Voyage dans dix quartiers européens en crise, Paris, l'Harmattan.
- Jobert, B. et Théret, B., 1994 : " France : la consécration républicaine du néo-libéralisme ", in B. Jobert (éd.), Le tournant néo-libéral en Europe, Paris, L'Harmattan.
- Join-Lambert, M.T., 1998, Chômage, mesures d'urgence et minima sociaux : problèmes soulevés par le mouvement des chômeurs en France fin 1997, début 1998, rapport au Premier Ministre.

- Lafore, R., 1995, " L'ordre consensuel. Le droit des politiques sociales ", Le Nouveau Mascaret, n°37.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.P., 1998, " Le bien commun comme construit territorial, identités d'actions et procédures ", Politix, n°42.
- Le Gallès, P., 1995, " Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État ", Sociologie du Travail, n°2, pp. 249-276.
- Maclouf, P. et Murard, L., 1982, L'insécurité sociale, Paris, Éditions ouvrières.
- Merrien, F.X., 1998, " De la gouvernance et des États providence contemporains ", Revue internationale des sciences sociales, n°155.
- Morel, S., 1996, " France et États-Unis, les politiques d'insertion et de workfare en matière d'assistance sociale ", Interventions économiques, n°27.
- Murray, Ch., 1984, Loosing ground. América's social policy 1960-1980, Basic Books.
- Outin J.L., 1996, " Minima sociaux, salaires minimum et protection sociale, vers un modèle français de workfare ? ", Revue française des affaires sociales, n°4, octobre-décembre, pp. 28-44.
- Paugam, S., 1993, La société française et ses pauvres : l'expérience du Revenu Minimum d'Insertion, Paris, PUF.
- Péraldi, M., 1997, " Portraits ", in Collectif, Ces Quartiers dont on parle, Paris, éditions de l'Aube.
- Rhodes, M., 1996, " Mondialisation, emploi et État-providence ", in Wright V. et Cassese, S. (éds), La recomposition de l'État en Europe, Paris, La découverte, pp. 110-137.
- Rosanvallon, P., 1990, L'État en France de 1789 à nos jours, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P., 1995, La nouvelle question sociale, Paris, Seuil.
- Sueur, J.P., 1998, Demain, la ville, rapport au Ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, La Documentation française.
- Wilsford, D., 1994, " Path Dependency or why History makes it difficult but not impossible to reform Health Care System in a Big Way ", Journal of public policy, 14 (3), pp.251-283.
- Worms, J.P., 1966, " Le Préfet et ses notables ", Revue française de sociologie, n°3.
- Wuhl, S., 1996, Insertion : les politiques en crise, Paris, PUF.