

Le social territorialisé, entre promesses, fictions et réalités

Michel CHAUVIERE
Directeur de recherche au CNRS
CERSA université Paris 2

L'intervention sociale est désormais confrontée à la question de sa territorialisation. Le citoyen lui-même est, en France, plus que jamais assigné à territoire, en sus de ses appartenances historiques à une nation, à une commune, voire à un quartier. Et cela, d'autant plus qu'il est en difficulté sociale ou économique. On peut considérer cette nouvelle donne comme un simple moyen d'organisation, ce que suggère d'ailleurs la Constitution révisée en 2002 quand elle énonce que : « son organisation est décentralisée ». Mais d'aucuns veulent y voir davantage, à la limite une valeur en soi, à tout le moins un gage d'efficacité dans tous les registres et une cure pour la citoyenneté. N'est-elle pas appelée par ceux-là à se revitaliser en se localisant toujours plus, et l'action publique à enfin tourner le dos à l'État Léviathan, en s'engageant plus utilement dans la *gouvernance*, consacrant ainsi la mixité État-nation et territoires ?

Ce n'est un secret pour personne, nous avons entrepris cette réforme d'envergure par volontarisme politique et non pour répondre à une forte demande d'émancipation des territoires. Aucune révolte ne l'a imposée, même si une demande latente a pu exister, comme pourrait en témoigner l'émergence des « pays » dans le monde rural (le pionnier en fut Le Méné près de Rennes en 1965). Mais les tentatives indépendantistes, comme en Corse, continuent d'être réprimées. Dans un premier temps, au cours des années 80, la gauche a su briser une longue période d'impossible décentralisation. Puis, avec l'acte II, le gouvernement Raffarin l'a manifestement instrumentalisée comme jamais.

Entre dénonciateurs du dangereux « séisme » et soutiens inconditionnels à l'irréversible et tranquille révolution, la controverse n'est qu'à moitié ouverte. Nous avons davantage décortiqué et discuté le projet de Constitution européenne que notre propre décentralisation ! En réalité, l'évaluation critique est confisquée par certains cercles (revues, bureaux d'études spécialisés, grandes écoles etc.). Chez les intervenants de terrain, qui sont bien obligés de s'y frotter au quotidien, la philosophie politique de la décentralisation et ses implications sont difficiles à aborder. Pour beaucoup, cette réforme structurelle est surtout synonyme de nouvelles normes d'action plus souvent contraignantes que libératrices, dont ils n'auraient qu'à être les exécutants.

Genèse et enjeux oubliés

Notre tardive décentralisation s'explique par les tensions anciennes qui opposent la province à Paris, les girondins aux jacobins¹. Plus près de nous, la rhétorique simpliste mais flatteuse de la revanche des périphéries sur le centre a été consolidée dans divers clubs politiques et par certains spécialistes des organisations ou du lien social, sur fond de principe de subsidiarité mal assimilé ; comme si la simple proximité physique pouvait aujourd'hui servir d'alternative au contrat de citoyenneté ! Enfin, si au plan politique la victoire de 1981

¹ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Livre de poche, n°527, 1996.

offrait une fenêtre d'opportunité à la gauche², c'était à condition d'agir vite. Et Gaston Deferre, alors ministre de l'Intérieur, incarnait aussi les grands notables provinciaux, principaux gagnants en l'espèce...

Durant les années 80, l'objectif affiché de la décentralisation était plus politique que social, malgré la crise qui commençait à poindre. Mais le social était conjoncturellement plus facile à transférer, pour des raisons idéologiques (le lien social, la démocratie...) autant que stratégiques, s'agissant notamment d'amortir le coût social de la crise par un changement d'échelle des politiques de gestion des populations en difficulté. Orientation évidemment congruente avec le discours néo-libéral sur le désengagement de l'État. Bref, sur fond de démocratie locale, « le moins d'État » des uns s'est donc nourri du « plus de convivialité » des autres et réciproquement.

J'ai comme bien d'autres le souvenir d'une grande idéalisation collective à propos des vertus de la proximité, du contrat, de la participation, contre la bureaucratie froide de l'administration d'État, oubliant la part et les effets de discontinuité des élections. Je me rappelle aussi la compétition entre plusieurs modèles de décentralisation ; à l'orientation départementaliste du ministre de l'Intérieur s'opposait un projet d'une refonte des territoires (régions et pays) du Commissariat du Plan et de Michel Rocard. Les départements se sont finalement imposés, transformés en collectivités locales à part entière, alors qu'ils représentaient dans l'ancienne organisation l'échelon principal de la déconcentration administrative !

Il est entendu aujourd'hui que la décentralisation favorise la démocratie représentative. Deux mécanismes essentiels s'en trouvent renforcés : d'une part, l' élu représentant face au citoyen électeur de son territoire, source et limite de sa légitimité politique et de sa représentativité ; d'autre part, le même élu employeur, voire entrepreneur local, face au même citoyen devenu usager et à ses « besoins de services », principal final de son action et source de sa légitimité gestionnaire. « Je gère mon département ou ma région comme une entreprise, confessent de nombreux élus locaux, de tous bords politiques » !

Visiblement, cette réorientation de l'action publique se réalise au détriment de la démocratie sociale, dont l'État s'était longtemps fait le protecteur (administration consultative, paritarisme, cogestion, etc.). Chez les partenaires sociaux historiques et spécialement parmi les associations d'action sociale agissant par délégation, ce déplacement de légitimité a créé des problèmes inédits d'ajustement, de re-contractualisation et de concurrence avec les nouveaux partenaires de la *gouvernance* territoriale (experts, bureau de conseil ou d'évaluation, ingénierie de gestion et autres acteurs bien rémunérés du marché des services à la décision).

Avant la décentralisation, les compétences étaient gérées de manière verticale et sectorielle par différents segments de l'appareil d'État. Avec la décentralisation, il était imaginé qu'elles s'intégreraient horizontalement dans des politiques transversales conduites sous l'autorité d'un exécutif local ; ainsi le département est-il devenu chef de file depuis l'acte II³. Mais l'approche globale annoncée a tardé à se réaliser pleinement, malgré la politique de la ville. Les enjeux sectoriels sont toujours très présents (enfance, personnes âgées, handicapés, sécurité, etc.), plus concurrents entre eux qu'autrefois, notamment du fait des contraintes qui pèsent sur les collectivités. Et puis demeure la question de l'adéquation entre

² Notamment après l'échec de la régionalisation de De Gaulle en 1969, en partie à cause de la question du Sénat.

³ Voir sur ce point LAFORE Robert, « L'acte II de la décentralisation et l'action sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, janvier-février 2005.

compétences et niveau territorial. À titre exemple, avec quels arguments solides, l'option de confier l'aide sociale à l'enfance aux départements a-telle été prise et consolidée au fil des ans ? Les travailleurs sociaux en parlent quelquefois, n'étant certainement pas les plus mal placés pour évaluer la nouvelle donne, tout comme la Défenseure des enfants, à sa manière, tout dernièrement⁴. Mais c'est presque l'omerta. On nous annonce maintenant une loi cadre sur la protection de l'enfance, ce qui prouve qu'il ne suffit pas de décentraliser...

En application de l'excessif « qui paye décide »⁵, c'est désormais via le budget départemental que se font bon nombre d'ajustements financiers et de régulations des modes d'intervention. Malgré différentes normes générales dont les administrations déconcentrées restent garantes (quoique manquant, elles-aussi, de moyens !), les risques sont doubles : des effets de ciseaux sur la qualité de la prestation et des déséquilibres territoriaux accentués. Si bien que les inquiétudes des professionnels et des citoyens à ce sujet⁶ rejoignent celles d'élus de plus en plus nombreux. Beaucoup d'entre eux commencent en effet à comprendre le piège des transferts de compétences sans les moyens annoncés !

Le territoire en débat

Conséquence de la territorialisation massive et sans débat suffisant des politiques sociales, s'impose aujourd'hui la double question du sens de ce choix et de la signification du nouveau cours imposé aux pratiques de « solidarité en actes »⁷. Mais qu'est-ce qu'un territoire ? Si les sciences sociales le définissent classiquement comme « ce qui articule un espace physique et un pouvoir politique »⁸, plusieurs approches contredisent cette problématique : l'approche communautaire où le territoire ne serait qu'une sorte de terroir, « un substrat matériel, éternel et incriticable »⁹ et l'approche technico-gestionnaire qui le réduit à l'espace de déploiement d'une politique ou d'un dispositif et, ce faisant, le fragmente autant que de besoin.

Dans quelle révision de la philosophie politique sommes-nous donc entraînés ? Avec toutes ses ambiguïtés, le territoire est-il en train de devenir une source de légitimité alternative à l'étatisme pour tout ce qui concerne de près ou de loin l'action sociale, à l'exception (toute relative) des missions de souveraineté et, bien entendu, des actions caritatives qui idéalement ne s'autorisent que d'elles-mêmes ? Et en l'espèce, de quel territoire parle-t-on ?

Des propositions circulent qui devraient être plus solidement discutées visant, par exemple, une meilleure reconnaissance du local. C'est l'interrogation audacieuse qui ressort du rapport intitulé *Cohésion sociale et Territoires* publié par le Commissariat général du Plan en 1997. Partant de l'aménagement du territoire, le document affirme à titre de postulat : « ce qui peut rapprocher la cohésion sociale et le territoire, c'est la production de références collectives ». Pour cela, il faudrait, entre autres pieuses recommandations, considérer « le système local d'acteurs comme corps intermédiaire », ériger le territoire en « médiation institutionnalisée entre les citoyens et l'État », y faire basculer les légitimités de l'action pour

⁴ Voir le rapport de Mme Claire Brisset publié en 2004 et les vives réactions qu'il a suscitées.

⁵ Voilà l'exemple même d'une règle qu'il est extrêmement mal venu de mettre en question, alors qu'elle le mériterait.

⁶ Comme dans le cadre des états généraux du social, en 2004. Voir CHAUVIERE Michel, BELORGEY Jean-Michel, LADSOS Jacques (dir.), *Reconstruire l'action sociale*, Paris, Dunod, (ouvrage collectif suite aux travaux de l'association « 789 vers les états généraux du social », 2002-2005), à paraître en 2006.

⁷ CHAUVIERE Michel, *Le travail du social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dund, 2004.

⁸ BARREYRE Jean-Yves, BOUQUET Brigitte, et al, *Dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, Bayard, 1995.

⁹ *idem*

y fonder la production des fameuses « références collectives » ! N'est-ce pas là la fin annoncée de la conception républicaine ?

Dans une perspective assez proche, pour d'autres, le territoire incarne le rêve d'une société réconciliée et pacifiée, où s'épanouit une « politique du sujet » et se développe naturellement la participation de tous, loin des antagonismes entre groupes d'intérêts et classes sociales. Ce nouvel idéalisme syncrétique interroge évidemment les philosophies du social qui rendent possible et orientent tout travail du social, professionnalisé ou non¹⁰. Est-ce réaliste et est-ce raisonnable, vu nos difficultés d'intégration et de lutte contre les inégalités, de sortir ainsi de la conception nationale et contraignante des solidarités ?

D'autres points de vue plus critiques montrent que la décentralisation à la française reste par bien des traits une déconcentration habillée de localisme, et estiment que cette ambiguïté là expliquerait son inachèvement. Su un autre plan, on souligne aussi les risques de « corporatisme territorial » contre l'État-nation, ce qui est également qualifié d'« individualisme territorial possessif »¹¹, voire de « néo-féodalisation ». À tout le moins, maints observateurs, y compris chez les favorables-vigilants, craignent que cette orientation ne soit source de beaucoup plus d'inégalités, d'autant plus difficiles à réduire qu'elles seraient institutionnalisées et même théorisées¹².

À cette norme territoriale encore bien incertaine, il faut ajouter les effets parfois dévastateurs d'un l'affrontement asymétrique au marché économique¹³. La plupart des territoires manquent en effet de prises sur les problèmes les plus fondamentaux (l'emploi, le foncier, la sécurité, etc.), ce qui peut aussi expliquer bien des échecs. À l'exception de certaines métropoles, qui jouent directement l'Europe et le marché mondial par-dessus l'État-nation, les pouvoirs locaux restent trop faibles pour pouvoir s'opposer aux pouvoirs économiques nationaux ou supranationaux ainsi d'ailleurs qu'aux pouvoirs médiatiques déterritorialisés (renforcés par la révolution numérique et l'Internet). À cet égard, l'État est un acteur beaucoup mieux armé contre l'emprise des marchés qui, de ce fait, ont été dans le passé plus contraints et moins agressifs. Les territoires sont eux beaucoup plus poreux, sinon carrément accueillants, au nom de l'élargissement de l'action publique à toutes les « bonnes volontés » ou à toutes les ressources. C'est particulièrement vrai dans la lutte contre les dites « exclusions », condamnée au traitement social du symptôme sans pouvoir remonter à sa source.

L'action sociale dans le nouveau maquis de l'action publique

Si la plupart des acteurs et des observateurs peuvent apprécier l'argument de proximité, en ce qu'il permet théoriquement de mieux connaître et de mieux répondre aux besoins, beaucoup s'interrogent sur certains effets pervers de cette louable orientation. Et d'abord à propos de la dispersion territoriale des compétences et des résultats de l'action, ainsi que sur l'absence de visibilité globale entraînée par cette réforme. Qui sait aujourd'hui centralement, mais aussi partant de n'importe quel point du territoire, ce qui se passe en réalité en France a fortiori dans les pays européens ? Qui désormais contrôle les communications sur le front

¹⁰ Pour une approche de la problématique du « travail du social », voir CHAUVIERE Michel, 2004, *op cit*.

¹¹ « Individualisme territorial possessif », dont le relais homothétique ne serait autre que l'« individualisme familial possessif », parfois qualifié en terme de « parentalité ».

¹² Voir la réflexion de John Rawls sur les conditions de l'acceptabilité des inégalités : RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.

¹³ Sur cette dimension de marchandisation du social concomitante avec sa territorialisation (recherche de solvabilité des bénéficiaires et accroissement de l'offre lucrative, normes de gestion concurrentielle du social, reformatage de la question sociale, etc.), voir Michel CHAUVIERE, « Quand le marché hante le social », *Les Cahiers de l'ACTIF*, n°254-255, juillet-août 1997.

social ? Les médias font l'opinion à leur manière, les observatoires diffusent des résultats quantitatifs compactés - ce qui est bien leur rôle -, mais comment se nourrit notre culture commune du social, quand les professionnels sont disséminés, les syndicats affaiblis, les corps professionnels à la traîne et les congrès ou colloques de plus en plus chers et réservés à une élite ? Des efforts de communication sont certes faits dans de nombreux départements et communes, mais cette échelle ne suffit manifestement pas à créer la cohérence qu'on est en droit d'attendre.

Les acteurs de terrain s'interrogent aussi sur les conséquences de l'empilement des territoires. Rapporté à l'individu lambda, n'y a-t-il pas là une accumulation formelle relativement inextricable, plus complexe encore que les financements croisés qu'on a voulu proscrire. En réalité, ce qui crée ce nouveau maquis dans l'action publique, c'est une étonnante bureaucratie de la transversalité, de la participation et de la contractualisation généralisée (d'objectifs et de moyens) entre territoires et « partenaires » (anciens et nouveaux), avec multiplication des réunions dites de consensus pseudo-démocratiques à l'utilité discutable, procéduralisation des relations de travail et déclin des régulations professionnelles.

La connaissance beaucoup plus fine des populations et des territoires concernés entraîne également des risques de contrôle social accru et d'intrusion dans l'espace privé, congruents avec la montée en force du sentiment d'insécurité ! Localement, la réactivité est effectivement beaucoup plus forte et tant mieux pour la démocratie, mais ce peut être pour le meilleur comme pour le pire. D'autant que le droit protecteur des personnes et régulateur des actions ne procède jamais du local, mais au contraire de l'effort pour fédérer des situations dispersées et s'abstraire des contingences, aussi pressantes soient-elles. Ce qu'on appelle une « montée en généralité ». Trop de territorialisation ne le permet pas, surtout quand régressent les moyens centraux dont nous disposons (droit du travail et inspecteurs, par exemple). Enfin, comme le montre un séminaire en cours au sein du CERSA, la territorialisation accélère la porosité des secteurs, notamment le secteur social et le secteur policier. Ce déplacement des frontières, qui peut devenir dans certains cas un effacement, n'est favorable ni aux libertés individuelles, ni aux libertés collectives. On peut en craindre une sorte de fascisme à tout le moins de populisme (Salas) territorial aussi bien orchestré par le haut (ministère de l'Intérieur) que par le bas (mairies frontistes)

Tout cela est-il efficace, plus ou moins efficace que la régulation administrative d'État ? Difficile d'y répondre. Remarquons tout de même que ce mode de fonctionnement génère aussi sa part de retards dans les décisions (sauf à se placer sous l'emprise de l'urgence et de la communication politique). Et aussi que bon nombre de situations sociales visées stagnent, étant au mieux contenues, au pire aggravées. C'est criant pour prévention de la délinquance juvénile et plus encore en matière de logement social. Il n'est pas certain que l'État aurait été plus performant, mais au moins les règles démocratiques eussent été plus claires, l'action moins dispersée et les contre-pouvoirs mieux respectés.

Que disent aujourd'hui les intervenants sociaux de cette réforme ? Pas grand chose, ce qui est bien le plus grave. Ils ne semblent montrer ni conviction forte, ni enthousiasme excessif, ni critique argumentée, ni rejet radical. Apparaît plutôt une sorte de résignation passive, par défaut. Le « faire avec » l'emporte, assorti d'un doute qui ne peut guère s'exprimer librement. Pour les uns, les élus sont devenus des employeurs (ce qui n'est pourtant pas leur première raison d'être !). Pour les autres, ils contrôlent les budgets et parfois les orientations techniques selon leurs choix partisans ; ce qui n'est conforme ni à la continuité ni à la neutralité du service public. S'ils ne sont guère de compétence, sauf exception, ils ont de la légitimité à revendre et certains en abusent. Est-ce vraiment mieux ainsi ?

Concrètement, pour les plus entreprenants, que l'action soit culturelle, sociale ou micro-économique (insertion, médiation, économie sociale), l'enchevêtrement des compétences et des dispositifs de financement est devenu un casse-tête informatisé. En outre, plus que d'autres, ils savent combien la démultiplication parfois inutile des instances de concertation et de décision comme l'abus des plans de réorganisation masquent souvent une misère de la pensée sociale. Tous ces dysfonctionnements deviennent désespérants pour les acteurs, sans compter les gaspillages qu'ils entraînent.

Pour tous, c'est cependant une expérience du politique, comme ils n'en avaient jamais connu. Elle met à l'épreuve les trois principales légitimités qui les ont portés jusqu'ici. Combinées, la légitimité administrative, la légitimité associative et la légitimité professionnelle avaient en effet créé une économie générale acceptable eu égard aux objectifs et pratiques sociales en jeu, et même permis un important effort de connaissances, plus analytique que performatif, et de transmission de celles-ci, notamment par la voie de la professionnalisation. Ce qui n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui.

Conclusion

Ce bouleversement des structures de l'administration du territoire national est donc parti du centre et c'est bien le centre qui continue de piloter la décentralisation, comme le montrent l'acte II et ses suites, mais aussi l'existence de politiques prioritaires. Malgré la décentralisation, la France reste jacobine. Nos départements ne sont pas des petites principautés autonomes, même si certains tentent de s'en donner les attributs. Nous ne sommes pas devenus une république fédérale et le consensus reste fort pour le refuser. Au demeurant, les hommes politiques l'ont bien compris, qui cumulent les mandats, se font élire ici et là, de manière à garder un pied à Paris et l'autre dans les territoires.

Globalement - car il faut sans cesse revenir au global et à la citoyenneté nationale, sinon supranationale -, quelle est la rationalité d'ensemble de cette politique structurelle lourde de conséquences ? Aujourd'hui, le cadre territorial devenu pluriel sert-il mieux l'intégration sociale et l'ensemble des exigences du « faire société » ? Avons-nous eu raison de transférer autant de compétences sociales aux seuls départements ? Comment évaluer tout cela ex-post ? On a abondamment écrit que l'État ne se serait dessaisi de ses compétences que pour optimiser les dispositifs, les rendre plus efficaces aux services des personnes les plus en difficulté ? Comment faire la preuve que cet objectif était bien réel et qu'il aurait été atteint ? Aussi, serait-il grand temps d'avoir un débat sérieux, au-delà des seuls résultats budgétaires, sur le choix de territorialiser un maximum de compétences sociales, de l'avoir fait en pleine période de changement dans le mode de production et d'attaques frontales contre la conception française de la République et le modèle social qu'elle a permis ?

Jusqu'à ce jour, la décentralisation, qui demeure difficilement récusable dans son essence démocratique, a été dans la réalité de sa mise en œuvre incapable de contrer ces processus. Pire, beaucoup pensent qu'elle en a globalement accéléré l'hégémonie. Il faut donc également redéfinir, avec tous les acteurs concernés, les espaces territoriaux d'organisation les plus pertinents et surtout re-légitimer les stratégies intermédiaires et autres contre-pouvoirs indispensables ; ce qui veut dire : les institutions et les professions¹⁴, le droit du travail et celui de la vie quotidienne, sans jamais le réduire au seul droit de tirage et de qualité des usagers ou à la participation formelle, souvent complaisante... C'est la seule façon d'espérer contrer le triomphe des firmes, la dérégulation et la flexibilité généralisées, la libre concurrence comme seul moteur de l'histoire, l'impuissance des pouvoirs publics nationaux et tout ce qui

¹⁴ Voir CHAUVIERE Michel, TRONCHE Didier (dir.), Qualifier le travail social. Dynamique professionnelle et qualité de service, Paris, Dunod, 2002.

contribue hélas ! à l'« effritement de la société salariale » (Robert Castel¹⁵).

¹⁵ CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale - Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.