

CANADIAN JOURNAL
OF REGIONAL SCIENCE
REVUE CANADIENNE DES
SCIENCES RÉGIONALES



LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE

Didier Vrancken

Didier Vrancken

Professeur de sociologie

Université de Liège – Faculté des Sciences Sociales

3, Place des Orateurs

4000 Liège

Belgique

didier.vrancken@uliege.be

Soumis : 6 janvier 2020

Accepté : 3 février 2021

Résumé : Cet article propose une analyse des politiques sociales en Europe continentale en regard de la question des territoires. Si cette question fait à l'origine figure d'impensé en matière de politiques sociales, dès les années 1980, la crise de l'emploi et la montée d'un chômage structurel ont contribué à la remise en cause d'un modèle social. De nouvelles politiques plus actives et incitatives ont vu le jour, misant sur le « tout à l'emploi » et à l'insertion sociale, sur la décentralisation des interventions au sein de « zones » ou de territoires locaux. Une nouvelle gouvernance davantage incitative s'est mise en place. Toutefois, cette évolution n'a pas conduit à une véritable territorialisation des politiques sociales et n'a pas offert de renouvellement de ces dernières.

Mots Clés : politiques sociales, territoires, inégalités, gouvernance

LE TERRITOIRE, UN IMPENSÉ AU CŒUR DES POLITIQUES SOCIALES

Poser la question des territoires au départ d'une analyse sociologique des politiques sociales n'est pas une question simple, voire même anodine tant, dans la plupart des pays européens, elle fait figure de véritable « impensé ». Comme l'a montré Palier (1998 : 16), la mise sur pied d'une sécurité sociale, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'accompagna même d'un mouvement que l'on peut qualifier de « déterritorialisation des politiques sociales », à tout le moins dans les pays européens de tradition rhénane voire corporatiste (Esping-Andersen, 1999). En effet, ces politiques reposaient sur des cotisations sociales et patronales effectuées sur la base d'une identité professionnelle et non pas à partir d'une appartenance territoriale, comme pouvait l'être l'assistance sociale, historiquement octroyée sur une base locale. Rappelons sur ce point qu'à l'origine, l'assistance sociale était bien distincte du régime d'assurance sociale (ou de sécurité sociale). Ces deux régimes relevaient de systèmes juridiques nettement différenciés¹. Ils ne visaient pas les mêmes publics. À vocation universelle, l'assurance concernait les travailleurs cotisants et leurs ayants droit. Par contre, l'assistance concernait les pauvres, les indigents. Particulariste et individualisée, elle était d'initiative locale et se déployait au plus près des situations de détresse sociale.

Avec la mise en place de la sécurité sociale entre 1945 et 1975, la plupart des pays européens ont instauré des modes d'intervention essentiellement catégoriels et sectoriels qui se préoccupaient peu des appartенноances et des spécificités territoriales. Les grands secteurs de la sécurité sociale furent ainsi établis de manière impersonnelle, autour de risques communément partagés par les travailleurs de la société industrielle : accidents de travail, santé, retraites, famille, chômage. Ces secteurs s'adressaient à des catégories spécifiques de population à qui étaient assurées de manière centralisée, cloisonnée et uniforme des prestations sociales sur l'ensemble d'un territoire national.

Toutefois, dès les années 1980, la crise de l'emploi et la montée d'un chômage structurel ont contribué à la remise en cause d'un modèle sectoriel qui ne pouvait traiter qu'un problème à la fois, tandis que les problèmes sociaux n'avaient de cesse de renvoyer à leur multidimensionnalité, laissant souvent transparaître des dynamiques de parcours extrêmement complexes². Là où les politiques mises en place autour de la sécurité sociale se voulaient universelles et catégorielles, les nouvelles politiques ont misé sur la transversalité, l'identification de publics cibles parmi les plus démunis, l'intervention professionnelle, le partenariat, la coordination des services et la décentralisation des interventions au sein de « zones » ou de territoires locaux. Une nouvelle gouvernance davantage incitative s'est mise en place pour tenter de faire face à ces situations en misant sur la mobilisation et l'activation des publics concernés au sein d'un État social tendant vers un État d'intervention sociale et professionnelle (Schnapper, 2002).

Toutefois, cette évolution qui a contribué à faire peu à peu entrer la référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales n'a pas conduit à un renouvellement, voire à une territorialisation de ces dernières. Au-delà de l'apparition d'un terme ou d'un mot, le territoire fait aujourd'hui figure d'« impensé » dans la reconfiguration des politiques sociales. Or, comme nous le verrons dans cet article, la protection sociale s'est, avec le temps, appuyée sur des « systèmes

locaux de protection sociale » (Andreotti & Mingione, 2015). Elle ne s'est donc pas uniquement développée au niveau national.

Quelque chose semble fuir ou échapper au raisonnement. Les références au territoire demeurent insaisissables dans le champ des politiques sociales et apparaissent plus comme un enjeu en regard des problèmes sociaux et des problèmes d'inégalité. Cet enjeu apparaît d'autant plus important quand le territoire se livre lui-même à travers sa discontinuité sociale et spatiale. Le territoire est un vocable au sens incertain qui présente des problèmes d'échelle et se situe au croisement de nombreux défis des politiques sociales, dans un contexte de libéralisation de ces dernières ayant largement favorisé, depuis plusieurs décennies, les politiques d'insertion et de travail des personnes sur elles-mêmes en vue de cette insertion, dont elles sont considérées comme les principales actrices. Le destinataire de ces politiques est conçu essentiellement comme un acteur rationnel, saisi dans un espace traversé par les politiques publiques qui mobilisent – en droite ligne avec l'individualisme institutionnel contemporain – une représentation d'un individu présupposé autonome, libre, souverain, autosuffisant, universel et abstrait, capable de s'impliquer, de se mouvoir, d'agir et de s'en sortir par lui-même et ce, partout où il se trouve. Or, comme nous le rappellerons, les territoires n'offrent pas cette continuité rassurante de la raison. Au contraire, ils s'y dérobent, présentent aussi des discontinuités, qu'il s'agisse de trous, d'espaces clos, de poches de pauvreté, et sont traversés de part en part par les inégalités sociales. Et cet individu conçu comme étant autonome, « tout fait », en dehors du rapport même à l'action, de se trouver bien démunie face aux territoires concrets et à leurs inégalités. Comme si les politiques sociales et les territoires avaient été pensés de manière séparée et appelaient désormais une approche croisée, écoresponsable ou durable, les vocables sont encore à inventer ou à asseoir dans le champ des politiques sociales de nombreux pays continentaux européens.

POLITIQUES « PLACE », POLITIQUES « PEOPLE »

Pour illustrer cet impensé territorial, le cas des politiques sociales belges est intéressant à plus d'un titre. On peut avancer, à la suite des analyses de Donzelot *et al.* (2003), qu'à l'instar des politiques urbaines, les politiques sociales belges (en particulier dans le domaine des logements sociaux mais également de la santé et de l'emploi³) se sont plutôt développées selon un modèle de type place, à savoir un modèle ayant d'emblée visé à répartir et à développer les politiques sociales de la manière la plus homogène possible sur l'ensemble du territoire national et ce, en tendant vers une égalité des droits sociaux. Ici, le territoire est avant tout un espace géographique, considéré en tant que carte ou plan, permettant à la solidarité formelle d'être déployée partout dans le pays. On touche là à la quintessence de ce que les analystes ont qualifié d'« État-providence » (Ewald, 1986), c'est-à-dire d'un État capable d'étendre son voile de providence et de sécurité sociale à tous uniformément sur l'ensemble du territoire. Le modèle repose sur une partition tacite, géographique et administrative de l'espace, destinée à favoriser les mécanismes de redistribution à l'échelle du pays. Face à ce modèle orienté vers l'égalisation des conditions d'existence sur le territoire national, Donzelot a également identifié un second modèle de type people. Ici, les politiques sont avant tout centrées sur des personnes, souvent des minorités ethniques. Elles

¹ L'assurance sociale est dite « indemnitrice » car elle vise le maintien d'un revenu pour le travailleur lors d'une interruption d'emploi ou, plus généralement, d'une perte de salaire. Elle repose ainsi sur des transferts « contributifs » (revenus versés aux cotisants ou à leurs ayants droit). Elle ne vise pas la pauvreté en soi mais doit assurer la continuité d'un niveau de vie. De son côté, l'assistance sociale est « non contributive » (ou résiduaire). Elle s'appuie sur des transferts sélectifs, c'est-à-dire effectués sous condition de ressources et donc largement conditionnels. Elle est financée par l'impôt. S'adressant prioritairement à des populations spécifiques, elle est particulariste tant elle vise les personnes pauvres, évoluant en dehors du régime du salariat.

² Ces parcours nécessitaient de plus en plus une articulation de réponses intervenantes mobilisant des dimensions sociales, urbaines, économiques, familiales, conjugales, culturelles, éducatives, sanitaires.

³ En Belgique, ces compétences ont été régionalisées à travers les différentes réformes de l'État. Ces compétences touchaient à l'occupation du territoire au sens large du terme (économie, emploi, agriculture, politique de l'eau, logement, travaux publics, énergie, transport, environnement, aménagement du territoire, urbanisme, conservation de la nature, etc.).

visent leur mise en mouvement, leur mobilité pour les aider à franchir les barrières sociales et raciales. Pensé surtout aux États-Unis, ce modèle s'est appuyé sur l'égalisation des chances (Dubet, 2010), l'*affirmative action*, les mesures de quotas antidiscriminatoires, le *Model Cities Program*, etc.

Ces deux modèles renvoient à deux traditions spécifiques en matière de citoyenneté sociale (Vergara, 1992). Le premier se situe dans la tradition républicaine, en particulier française, visant à inscrire tout citoyen, à quelque place (*place*) qu'il se situe, dans une régulation publique. Le second modèle est de tradition anglo-saxonne. L'accent y est plutôt placé sur la diversité des appartenances et les particularités des individus (*people*) à qui il appartient de s'autogouverner et d'agir par eux-mêmes.

Chaque modèle a échafaudé des réponses spécifiques à la question sociale⁴, en s'appuyant sur l'histoire, les traditions culturelles, les acteurs politiques et les rapports de force propres à chaque pays. Dans de nombreux pays européens, l'extension du salariat a servi de base à un mode de régulation des inégalités sociales grâce à de solides politiques de protection sociale. Aux États-Unis, dans un cadre promouvant surtout la responsabilisation et le travail des personnes (*people*) sur elles-mêmes, les politiques sociales mises en place ont plutôt insisté sur l'assistance et les filets de protection pour les personnes les plus fragilisées. Dans l'un et l'autre cas, le territoire a finalement été peu pensé. Soit, dans le premier cas, il fait figure d'espace d'application d'une politique, comme un « emplacement » mais sans plus, soit, dans le second cas, on insiste davantage sur les personnes et les identités (raciales, communautaires) que sur les territoires eux-mêmes.

DES RÉGIMES LOCAUX DE PROTECTION SOCIALE

Si cette présentation d'un double héritage en matière de citoyenneté sociale est désormais classique et bien connue, elle n'en est pas moins insuffisante. Il faut ainsi relever l'existence d'une troisième tradition participationniste que l'on retrouve notamment en Belgique ou dans des pays moins centralisés (comme la Suisse) offrant une variante du modèle rhénan ou corporatiste⁵. Cette tradition repose sur un système pragmatique, moins théorisé, caractérisé par l'importance accordée à la participation collective et à la reconnaissance du pluralisme de la société (De Coorebyter, 2002). Le principe de subsidiarité y est central. Il permet la délégation de missions à des organisations collectives privées (issues des Églises catholiques ou protestantes, des organisations ouvrières, des caisses patronales, des familles) pour le traitement des problèmes publics et sociaux. Comme le note Giraud (2015: 43), tout en étant des acteurs de la régulation publique, ces organisations privées sont à l'origine « d'arrangements qui tiennent l'État à distance », tout en y jouant un rôle déterminant.

Dans ce modèle, au contraire des deux précédents, des régimes locaux de protection sociale furent bel et bien mis en place dès le départ. En effet, au sein de certains pays européens de tradition rhénane, le principe de subsidiarité introduit de facto des interventions

à l'échelle plus locale des initiatives privées, et non pas exclusivement à l'échelle nationale. Pour abonder dans cette direction, on pourrait encore relever que certains pays de l'Europe du Sud, tels que l'Espagne ou l'Italie, se sont caractérisés par une régulation centrale assez faible, les communautés locales y jouant un rôle important de régulation en matière d'intervention sociale, ceci ayant pour conséquence de fortes disparités territoriales conduisant à une fragmentation des droits (Andreotti & Mingione, 2015: 29). À l'hypothèse proposée ici d'un impensé territorial, on pourrait objecter que le cas belge (Dumont, 1999), celui d'une société « pilarisée »⁶ – ou encore d'un modèle dit « consociatif » –, illustre combien la protection sociale s'est développée tant au niveau national que local. Il faut toutefois répondre que ce modèle fut relativement peu pensé, prenant appui sur une situation de fait et inachevée (Vanthemische, 1994), élaborée progressivement par les organisations sociales (mutuelles, coopératives, caisses ouvrières, coopératives) et patronales (caisses et assurances patronales), sans que l'on puisse parler de véritable pensée du territoire. Celle-ci ne fut pas un levier des politiques sociales, tant l'attention était avant tout centrée sur la croissance et la négociation des mécanismes de redistribution sur l'ensemble du territoire national. Le territoire fut plutôt rencontré et épousé par défaut, aussi bien dans le cas belge que dans le cas des pays de l'Europe du Sud. Ainsi, concernant ces derniers (Grèce, Portugal, Italie, Espagne), Ferrera (1996) évoque des spécificités qui reposent plus sur des arguments politiques et institutionnels que territoriaux, arguments parmi lesquels on retrouve notamment la faiblesse historique de l'appareil d'État en matière de politiques sociales, la prééminence des partis politiques en tant qu'acteurs principaux dans l'articulation et l'agrégation des intérêts et, par ailleurs, ce qu'il qualifie de mélange collusoire entre acteurs publics et non publics.

Toutefois ce type d'approche sectoriel et catégoriel se voit remis en question depuis plus d'une vingtaine d'années. L'instabilité du marché du travail, alliée à la crise économique, au déséquilibre démographique et à une mutation du capitalisme industriel a déstabilisé cette structuration du social qui s'était essentiellement effectuée dans le cadre des États-nations européens continentaux (ou corporatistes). La construction européenne a singulièrement redistribué les cartes, les différents États perdant pour partie la maîtrise qu'ils avaient de leurs propres marchés nationaux. La mondialisation des échanges a entraîné une mise en concurrence des biens et des travailleurs au niveau planétaire. Dans l'ensemble, les différents États ont connu un affaiblissement de leur propre capacité régulatrice. Le financement des politiques sociales nationales – en particulier en période de récession sociale et économique – s'est vu fortement remis en question face à la montée du chômage et à la précarité des relations de travail. La crise de l'emploi et l'installation durable dans un chômage récurrent ont fait apparaître des zones de vulnérabilité jusque-là non prises en charge par les États sociaux. De nouvelles demandes d'interventions hétérogènes, liées aux situations spécifiques des personnes, ont mis en lumière des problèmes souvent liés à des trajectoires de vie incertaines, irrégulières, difficilement saisissables, frappées par les aléas du non-emploi et de la vie en société, et réclamant une intervention plus individualisée et davantage localisée. La

4 S'agissant du concept de « question sociale », celui-ci doit être emprunté avec maintes précautions tant il est loin de faire l'unanimité. Barbier (2008) a ainsi montré que dès les origines, le thème de la question sociale s'est posé de manière très différente en fonction des pays et des époques. Il n'y a donc pas eu « une » question sociale atemporelle qui aurait touché de manière uniforme la plupart des pays occidentaux et leurs espaces géographiques mais une multiplicité – voire, *a contrario*, une absence – de déclinaisons qui ont varié en fonction des contextes nationaux et des reformulations de celle-ci autour d'une « nouvelle question sociale » (Rosanvallon, 1995).

5 Selon la présentation classique d'Esping-Andersen (1999), on peut identifier trois grands régimes de protection sociale. Le régime social-démocrate (pays scandinaves), financé par l'impôt, est le plus universaliste des régimes et s'appuie sur une offre considérable de services sociaux. Le régime corporatiste-conservateur (pays d'Europe occidentale), financé par les cotisations sociales, est fortement conditionné par l'accès au marché du travail et au salariat. Ce modèle repose sur les forces traditionnelles que sont l'Église, la famille, le monde ouvrier, le patronat. Le régime libéral (pays anglo-saxons,) caractérisé par des prestations limitées, est financé par l'impôt tout en cherchant à favoriser le recours aux assurances privées. Se tournent essentiellement vers l'État social les publics les plus démunis. De très nombreuses critiques ont été adressées à cette typologie. Retenons notamment sa difficulté à classer certains pays et à intégrer d'autres réalités comme celles des pays postcommunistes de l'Est ou, comme nous le verrons, la spécificité des pays d'Europe du Sud (Ferrara, 1996).

6 Le terme « pilier » provient de la traduction du terme *zuil* forgé par les Néerlandais pour caractériser leur système politique. La « pilarisation » (*verzuiling*) est une variante du modèle néocorporatiste de l'État social-démocrate européen, variante partagée par des États tels que les Pays-Bas (entre 1918 et 1967), l'Autriche (de 1945 à 1966) et la Suisse. Ce modèle se distingue par une très forte segmentation verticale de ses composantes autour de différentes communautés religieuses, idéologiques, linguistiques ou ethniques. Les piliers sont des conglomérats verticaux regroupant partis politiques, syndicats, mutuelles, sociétés coopératives, réseaux d'enseignement, organisations d'éducation permanente, de santé, de loisirs, presse, etc. au sein de grandes familles au départ idéologiques (chrétienne, socialiste et libérale).

persistance de ces situations de fragilité a contribué à mettre à mal les réponses traditionnelles de l'État social, un État qui, à l'origine, n'avait pas été conçu pour prendre en charge des situations individuelles⁷ liées à des dynamiques de parcours.

Comme l'observent Andreotti & Mingione (2015), on a assisté dans ce contexte à une transformation de la protection sociale cherchant de plus en plus à prendre appui sur de véritables « systèmes locaux de protection sociale » venant s'articuler à différentes échelles. Ces systèmes locaux ne correspondent pas uniquement à des niveaux géographiques ou spatiaux, ils renvoient plus globalement à des « zones spécifiques comme celles forgées par des associations locales, à des types de solidarité spécifiques, parfois ayant des bases professionnelles par exemple ou encore à des communautés dont les périmètres sont variés » (Giraud, 2015: 38). Contrairement à une opinion largement répandue, la protection sociale n'est donc pas développée uniquement au niveau national, elle tend aujourd'hui à épouser une inscription multiscalaire.

LA MONTÉE DES INÉGALITÉS SOCIALES

Aux différents soubresauts de la crise des années 1970, puis au tournant libéral des années 1980 a succédé la crise financière de 2007-2008 dont nous vivons toujours aujourd'hui les effets, plus de dix ans après les événements. Dans un tel contexte, de nombreuses analyses (Maurin, 2009; Stiglitz, 2012; Bourguignon, 2012; Piketty, 2013; Dubet, 2014, 2019) se rejoignent pour montrer combien les inégalités sociales n'ont cessé d'augmenter depuis le milieu des années 1980. Par ailleurs, la perception des inégalités contemporaines a sensiblement évolué. Des groupes spécifiques de personnes se sont davantage retrouvés en difficultés que d'autres. Des catégories sociales sont apparues clairement fragilisées, au vu et au su de tout le monde.

Les inégalités elles-mêmes semblent avoir changé de nature. Elles se sont individualisées, liées, comme nous l'avons vu, à des dynamiques de parcours complexes et incertaines et sont vécues subjectivement (Rosanvallon, 2014). Elles s'attachent davantage à des situations particulières plutôt qu'à des conditions communes, partagées et portées par tous, nous voyant entrer dans un « nouveau régime d'inégalités » (Dubet, 2019)⁸, différent du précédent organisé autour des oppositions de classes. Là où autrefois les inégalités présentaient un caractère objectif et structurant, on assiste dorénavant à une diversification et à une complexification de leurs expressions. Elles ne sont plus seulement socioéconomiques mais politiques, culturelles, générées, reliées à des problèmes d'accès à l'espace urbain et au territoire, au logement, à la santé, à l'éducation, à l'environnement, à la consommation, à une nourriture saine et mettent directement en jeu la qualité même des parcours de vie. À la simplicité des oppositions duales entre blocs ou entre classes antagonistes a succédé la complexité des inégalités en chaîne, enchevêtrées dans l'expérience. Par ailleurs, plus les inégalités s'individualisent, renvoient chacun à sa propre trajectoire, plus nous cherchons vainqueur que vaincu à nous en sortir mais aussi à nous comparer à l'autre, surtout quand cet autre apparaît moins bien loti que nous, voire franchement dépendant de la solidarité nationale.

Derrière l'insolence d'une apparente découverte, nous nous sommes aperçus que nous n'étions décidément pas égaux. Dans cette optique, il n'était plus possible de se contenter de verser des indemnités destinées à compenser « catégoriellement » – c'est-à-dire de ma-

nière indifférenciée – la perte d'un travail salarié. L'intention politique se déplaçait peu à peu vers les publics les plus fragilisés.

Ce changement notoire d'intention a également signifié une modification du cadre d'intelligibilité politique qui avait accompagné le modèle assuranciel des Etats sociaux occidentaux. Pour les autorités publiques, nationales comme locales, il s'agissait auparavant de soutenir les parcours en donnant à chacun les moyens de s'intégrer et de travailler à sa propre intégration. Un nouveau défi s'est peu à peu imposé à l'horizon des politiques sociales: miser non plus sur des réponses catégorielles mais davantage sur la participation et sur la contribution des personnes à leur propre prise en charge. On a dès lors assisté à l'émergence de réponses publiques plus individualisées, appuyées sur l'implication des personnes, sur leur activation alliée à la responsabilisation individuelle et au mérite (Vrancken, 2010). Le régime solidariste s'est vu progressivement complété, voire fortement retouché, promouvant dorénavant une formule plus participative et plus proche des systèmes locaux d'intervention pour offrir de la formation, de l'accompagnement, du projet, de l'aide à la mobilité, etc.

UNE DISCONTINUITÉ SPATIALE ET SOCIALE

Dans un contexte d'individuation des parcours de vie et d'émergence d'un « nouveau régime d'inégalités », la question des inégalités sociales est étroitement liée à celle des inégalités territoriales. S'intéressant à l'identification de voies vers un pacte territorial en Wallonie, Delruelle (2014) s'appuyait sur les travaux de Saskia Sassen (2001) pour rappeler combien la métropolisation, si elle contribue à la concentration de cadres, d'experts, de connaissances et de compétences autour de quelques grands pôles urbains, amène aussi son lot « de travailleurs migrants, de femmes en situation précaire, etc., attirés par la demande importante de main d'œuvre peu qualifiée. La ville n'appartient pas seulement aux « décideurs » et aux « créatifs », mais aussi aux sans-voix, sans pouvoirs, ce qui en fait un lieu stratégique pour toute une série de conflits et de contradictions » (Delruelle, 2014: 63). Il ne faut pas non plus oublier que ces couches fragilisées de population ne trouvent pas de logements à des prix accessibles dans ces métropoles qui les attirent. Ils doivent souvent s'en éloigner de plusieurs dizaines de kilomètres, dans les anciennes communes ouvrières déshéritées, là même où les votes pour l'extrême-droite peuvent atteindre des taux record, comme ce fut le cas en Belgique lors des dernières élections communales (septembre 2018) dans la vallée de la Dendre, en Flandres occidentales. Là-bas, le parti d'extrême-droite Vlaams Belang obtint plus de 26 % des voix dans une commune comme Denderleeuw et même 40 % à Ninove.

En France, des études menées sur le mouvement des Gilets jaunes (Algan *et al.*, 2019) ont illustré de fortes inégalités et disparités territoriales, montrant combien les manifestations et les rassemblements ont surtout touché des petites agglomérations et des villes intermédiaires plutôt que des métropoles telles que Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Strasbourg. Ces mêmes recherches ont indiqué que ce mouvement était surtout l'expression d'une France oubliée, affaiblie par la crise, antisystème et en quête de nouvelles formes d'expression publique, rappelant au passage que « 60 % du PIB est aujourd'hui assuré par les neuf premières métropoles française » (Algan *et al.*, 2019: 121).

Si on n'observe pas en Belgique de phénomène comparable à celui des banlieues à la française, le pays est toutefois traversé

⁷ Les réponses individualisées relevaient essentiellement de l'aide et de l'assistance aux plus démunis face à une pauvreté demeurant marginale (Paugam, 2005). Nous serions aujourd'hui confrontés à des formes de pauvreté disqualifiante (*ibid.*) renvoyant davantage au problème de l'exclusion de pans entiers de publics précarisés plutôt qu'à celle de la pauvreté proprement dite.

⁸ À suivre Dubet (2019), les inégalités de classe se diffèrent en épreuves et souffrances individuelles. Nous passons d'un régime d'inégalités de classes à un régime d'inégalités multiples qui irriguent les parcours et la vie sociale tout en s'y entrecroisant. « Une des conséquences de ce régime d'inégalités multiples est le ciblage des politiques sociales (...). L'Etat développe une multitude de politiques et de dispositifs spécifiques visant des inégalités particulières et des problèmes sociaux spécifiques » (Dubet, 2019: 34).

par des problèmes liés à ce que des auteurs tels que Kokoreff & Lapeyronnie (2013) placent sous le vocable de « ghettoïsation ». La clôture des quartiers, l'isolement, la rupture, la perte de la sémantique des classes sociales, l'insécurité, la crainte, le racisme, la xénophobie, les petits trafics, les vols, la pauvreté, font également partie du quotidien des anciens quartiers ouvriers. Mais contrairement à ce qu'avancent les auteurs, le ghetto ne dessine pas en soi les limites d'un territoire confiné ou d'une enclave urbaine qui ferait communauté. Le concept est plus large et son sens a évolué en fonction des époques et des conjonctures. Il n'est pas réservé aux populations les plus pauvres et toutes les zones pauvres ne sont pas des ghettos (Wacquant, 2005). Ce que les auteurs perçoivent à travers le phénomène de « ghettoïsation » est plus un processus qui passe par les individus et par les pratiques et peut ou non faire communauté.

Si l'on rapproche les deux modèles, soit celui des grandes banlieues françaises d'une part et celui des anciens quartiers ouvriers belges en situation de déclin, d'autre part, un trait transversal les relie cependant par-delà leurs spécificités. L'un et l'autre nous livrent une vision de l'espace perçu avant tout comme « réseau à géométrie variable », constitué de « poches de pauvreté », offrant une grande diversité de quartiers. La perception et la représentation de l'espace se déclinent sur le mode de la discontinuité, le territoire apparaissant comme une « peau de léopard » qui serait constituée de « poches de pauvreté discontinues et d'espaces plus dynamiques et attractifs » (Kokoreff & Lapeyronnie, 2013 : 61). Cette discontinuité se traduirait au niveau des espaces locaux par des écarts sociaux, des tensions, des violences, des inégalités. Comme le notent Bresson *et al.* (2015 : 214), « territorialisation veut dire à la fois, proximité et inégalité des territoires aux sens de ressources offertes, d'accès aux droits ». Cette discontinuité n'est pas que spatiale, elle est aussi temporelle. Les territoires locaux sont partagés entre moments de basse intensité où il ne se passe apparemment pas grand-chose et « des moments de forte intensité où l'ambiance devient quasi électrique » (Kokoreff & Lapeyronnie, 2013 : 66). Au niveau des quartiers les plus pauvres, cette vision plurielle de la réalité et des situations vécues va de pair avec l'absence de sémantique commune (ouvrière ou de classe), de sentiment d'appartenance, tandis qu'au niveau des classes moyennes supérieures et des quartiers plus aisés, cette vision est plutôt vécue comme synonyme d'atouts, de compétences, d'aptitudes, surtout lorsque de nouvelles couches de population semblent être recherchées par le pouvoir politique pour leur apport financier grâce à l'Impôt sur les Personnes Physiques (IPP).

Cette vision discontinuiste d'un territoire reposant sur des espaces locaux, régionaux, nationaux mais livrant également des « trous », des îlots de pauvreté, des zones à risques, voire des quartiers fermés (quartiers défavorisés ou *gated cities* protégées pour citoyens aisés) n'est pas sans lien avec des politiques sociales davantage ciblées sur des quartiers, des populations spécifiques (quartiers pauvres, élèves en décrochage ou personnes en situation d'handicap, etc.). En effet, les écarts sociaux, sexuels, ethniques, générationnels apparaissent comme autant de perforations au cœur d'un « pacte de sécurité » que Foucault (2004), dans son analyse des territoires nationaux, postulait entre l'État et sa population. Ce pacte de sécurité, essentiellement territorial⁹ dans un premier temps, serait devenu pacte social tacite, avec la mise sur pied d'une sécurité sociale. C'est ce même pacte social qui se trouve aujourd'hui remis en question avec la crise des formes de protection sociale et la montée concomitante des insécurités.

VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Comme le montrent de nombreux auteurs (Avenel, 2013; Hamzaoui, 2008; Hamzaoui *et al.*, 2013; Palier, 1998), les tentatives de réponse des politiques sociales à ces nouvelles données de l'expérience inhérentes à la relégation au sein de zones et de quartiers défavorisés, se sont souvent traduites par une recherche de nouvelles modalités de gouvernance (Le Galès, 1995). Décentralisée, transversale, contractualisée, orientée vers des populations cibles, partenariale, cette nouvelle gouvernance a cherché à solliciter davantage les initiatives des acteurs territoriaux tels qu'associations privées et parapubliques, entreprises, services sociaux, professionnels de l'intervention, élus locaux et supra locaux. La lutte contre le chômage et la recherche de cohésion sociale ont souvent figuré parmi les priorités des politiques locales dont les initiatives se sont plus largement traduites en opérations de valorisation des atouts économiques, urbains, sociaux, logistiques et culturels de leurs territoires. Cette nouvelle gouvernance se voulant plus horizontale et moins bureaucratique a misé sur les synergies entre acteurs, sur le repérage des « forces vives » des territoires et « la mobilisation (...) des talents et des compétences », pour favoriser une « interterritorialité » (Delruelle, 2014 : 66-67) plus large vers l'avènement de villes intelligentes (*smart cities*) voire de métropoles. Tout en veillant à séduire de nouvelles populations, les élus locaux s'investissent dans des projets parfois d'envergure pour attirer les entreprises et les fonds d'investissement européens ou autres, creusant au passage les écarts entre quartiers riches et quartiers pauvres (Avenel, 2013). Avec ce développement des politiques de la ville, la question du retour en force et du pouvoir des élus locaux se pose ouvertement, d'aucuns n'hésitant pas à parler de retour des « féodalités territoriales » (Donzelot, 1992 : 191), alors que les politiques d'intervention sociale semblent évoluer sous l'effet d'une double impulsion entre, d'une part, le niveau européen et ses appels à la valorisation des subsidiarités verticales et, d'autre part, la multiplication des actions visant à favoriser les partenariats et les collaborations horizontales au niveau local.

Si les villes apparaissent bien positionnées pour mener des actions de proximité et de développement social tout en cherchant à décloisonner et à dépasser la sectorialisation des politiques sociales, force est de constater que l'action publique demeure largement segmentée, opérant en « silos » (Avenel, 2013 : 52), tant la multiplicité des niveaux de pouvoir se chevauchant est impressionnante, rappelant à l'envi qu'en matière de politiques territoriales, la question des échelles se trouve en permanence posée (Bresson & Messu, 2014) entre l'Europe, les États nations, les régions et le local. La coopération entre l'ensemble des niveaux et des acteurs demeure un défi permanent. Ceci est d'autant plus vrai quand on soulève une difficulté supplémentaire liée à la faible mobilisation, voire au relatif désengagement des acteurs économiques (entrepreneurs, chambres du commerce et de l'industrie, syndicats, etc.) des dispositifs sociaux à destination des publics et des quartiers les plus défavorisés¹⁰.

Comme l'avancait déjà Autès en 1991, on peut se demander si, en matière sociale, nous n'avons pas plutôt assisté à la mise sur pied de politiques territorialisées plutôt qu'à l'émergence de nouvelles politiques vraiment territoriales¹¹ (Autès, 1991 : 202), la territorialisation des politiques sociales s'étant essentiellement réduite à la mise en œuvre de mesures incitatives. Ainsi que l'observe Hamzaoui (2008), si l'objectif de départ de ces politiques était de renouer avec les liens sociaux et civiques, elles ont souvent emprunté une voie très individualisante et très managériale ayant ravivé les stigmates des publics

⁹ Au sens, chez Foucault (2004), de populations attachées à un espace territorial sous l'autorité d'un souverain ou d'un pouvoir politique.

¹⁰ Dans une approche des plans de cohésion sociale dans une commune francophone belge (Vrancken, 2013), nous avons montré combien les interventions se concentrent la plupart du temps sur les publics les plus précaires, alors que les plans de cohésion sociale avaient pour vocation de s'adresser à l'ensemble des couches de la population. En outre, la dimension économique était peu présente et les acteurs économiques totalement absents. Les publics précarisés et les non-précarisés collaborent peu sur le territoire de la commune. Ils ne communiquaient pas, voire s'évitait littéralement tant les inégalités sociales, la peur de rencontrer l'autre, le rejet pour les uns, voire la honte pour les autres se traduisait au niveau des différents quartiers de la commune.

¹¹ En ce sens, la territorialisation des politiques sociales se serait réduite à une mise en œuvre de ces politiques au niveau local mais sans nouvelle impulsion.

les plus fragiles. L'absence des acteurs économiques et le repli des intervenants sociaux sur les matières sociales n'ont pas permis de répondre aux effets de la crise ni à «la déstabilisation des stables» (Castel, 1995). L'introduction de la référence au territoire dans les politiques sociales n'a pas contribué à leur territorialisation, au sens de leur renouvellement. Tout au plus a-t-on assisté à une gestion de l'exclusion reposant sur une action publique territoriale essentiellement professionnalisée et orientée vers le secteur de l'insertion des publics défavorisés. Ces mêmes politiques d'insertion ont largement fait appel à des initiatives privées et parapubliques ayant contribué à une mise en concurrence des différents partenaires locaux (Hamzaoui *et al.*, 2013).

CONCLUSIONS

Nonobstant un certain engouement pour les politiques territorialisées qui véhiculent avec elles une perspective de démocratie locale via notamment le thème de la participation, qu'il s'agisse de celle de la société civile (associations, partenaires privés, etc.), de celle des professionnels voire davantage de celle des usagers, le territoire fait figure d'impensé au niveau des politiques sociales européennes continentales. Celles-ci se sont davantage orientées vers des dispositifs individualisants d'intervention plutôt que vers un renouvellement à base participative et communautaire. S'agissant du territoire, on peut relever une difficulté majeure en matière de politiques sociales. Le concept est ambigu (Argoud, 2015; Bresson *et al.*, 2015), laissant par exemple sous-entendre qu'au niveau territorial correspondrait le niveau local. En réalité la situation est bien plus complexe, tant le concept est polysémique et nous invite à prendre au sérieux l'idée que le territoire n'est pas un tout intégré où l'espace géographique local (la ville, par exemple) coïnciderait avec le territoire institutionnel ou avec le territoire social, voire avec le «territoire vécu».

Au-delà de la diversité des approches, des terrains, des domaines et des acteurs mobilisés, l'approche territorialisée des politiques sociales s'est peu attachée à rencontrer une difficulté majeure : faire participer le citoyen, voire l'usager des services au cœur de politiques se voulant de plus en plus incitatives, mobilisatrices des énergies et des compétences. Sur le fond, cet usager serait devenu l'incarnation de la figure du destinataire d'une intervention néolibérale et incitative, à savoir un individu qui ne serait pas un simple consommateur de biens ou de services, mais un entrepreneur de lui-même ayant à mobiliser ses ressources et ses capacités pour se mouvoir dans la vie, y demeurer actif, maître de son destin et de son parcours de vie. Or, tant que les destinataires des politiques sociales demeurent pensés à partir du modèle d'un individu libéral abstrait, à savoir un individu autonome, autosuffisant et conçu en dehors du rapport à l'action, ils ne peuvent être pensés que comme étant coupés des territoires et de leurs pratiques. Les territoires apparaissent dans leur étrangeté, voire dans leur profonde extériorité, là où il faudrait désormais les concevoir comme largement indéterminés, discontinus, traversés par les pratiques et les inégalités, à la fois physiques et humains, à la fois affectés et affectants. D'autres territoires, en somme, réclamant une autre approche de l'individuation articulant des enjeux sociaux et collectifs à des enjeux environnementaux, écologiques, urbains, etc. D'autres individus appelant une prise en compte des territoires pratiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Algan, Y., E. Beasley, D. Cohen & M. Foucault (2019). *Les origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*. Paris: Seuil.
- Andreotti, A. & E. Mingione (2015). Les systèmes locaux de l'intervention sociale face aux inégalités sociales et spatiales, in M. Bresson,
- F. Colomb & J.-F. Gaspar (dir.), *Les territoires vécus de l'intervention sociale : pour un cadre comparatif renouvelé*. Lille: Septentrion, 21-36.
- Argoud, D. (2015). Territoires et vieillissement : la difficile constitution d'un espace politique autonome, in M. Bresson, F. Colomb & J.-F. Gaspar (dir.), *Les territoires vécus de l'intervention sociale : pour un cadre comparatif renouvelé*. Lille: Septentrion, 59-68.
- Autès, M. (1991). Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations, in P. Aubertel (dir.), *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*. Paris: Syros, 197-213.
- Avenel, C. (2013). Les villes et la fabrique de la cohésion sociale : la montée d'un nouveau paradigme de l'action municipale. *Informations sociales* 179 : 48-56.
- Barbier, C. (2008). *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bourguignon, F. (2012). *La mondialisation de l'inégalité*. Paris: Seuil.
- Bresson, M. & M. Messu (2014). Les échelles territoriales de l'intervention sociale : enjeux et défis d'une mutation profonde. *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Les échelles territoriales de l'intervention sociale, mis en ligne le 10 novembre 2014. URL: <http://journals.openedition.org/sociologies/4818>
- Bresson, M., F. Colomb & J.-F. Gaspar (2015). *Les territoires vécus de l'intervention sociale : pour un cadre comparatif renouvelé*. Lille: Septentrion.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- De Coorebyter, V. (2002). *La citoyenneté*. Bruxelles: CRISP, Dossier 56.
- Delruelle, E. (2014). Un pacte pour la Wallonie. Le redressement socioéconomique de la Wallonie : l'affaire des citoyens. XXX: Wallonia.be.
- Donzelot, J. (1992). Évaluer une politique sociale. *Informations sociales* 198 : 92-98.
- Donzelot, J., C. Mevel & A. Wyveldens (2003). *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris: Seuil.
- Dubet, F. (2010). *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*. Paris: Seuil.
- Dubet, F. (2014). *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités*. Paris: Seuil.
- Dubet, F. (2019). *Les passions tristes*. Paris: Seuil.
- Dumont, H. (1999). La «polarisation» dans la société multiculturelle belge. *La revue nouvelle* 3 : 46-75.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ewald, F. (1986). *L'État providence*. Paris: Grasset.
- Ferrara, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17-37.
- Foucault, M. (2001). *Dits et écrits, II, 1976-1988*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. Paris: Gallimard.
- Giraud, O. (2015). La protection sociale et les échelles de l'action publique, in M. Bresson, F. Colomb & J.-F. Gaspar (dir.), *Les territoires vécus de l'intervention sociale : pour un cadre comparatif renouvelé*. Lille: Septentrion, 37-48.

Hamzaoui, M. (2008). Territorialisation des problèmes sociaux. *Mix'cités* 263, [en ligne], <http://www.generiques.org/agenda-inter-culturel-n-263-mixcites/>

Hamzaoui, M., P. Artois & L. Mélon (2013). La territorialisation du social à l'épreuve des associations parapubliques. *Nouvelles pratiques sociales* 26 :149-164.

Kokoreff, M. & D. Lapeyronnie (2013). *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*. Paris: Seuil.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 : 57-95.

Maurin, E. (2009). *La peur du déclassement. Une sociologie des récessions*, Paris: Seuil.

Palier, B. (1998). La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales. *Politiques et management public* 16 : 13-41.

Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris: Seuil.

Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil.

Rosanvallon, P. (2014). *Le parlement des invisibles*. Paris: Seuil.

Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Schnapper, D. (2002). *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris: Gallimard.

Stiglitz, J. (2012). *Le prix de l'inégalité*. Paris: Les Liens qui Libèrent.

Vanthemsche, G. (1994). *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. Bruxelles: De Boeck.

Vergara, F. (1992). *Introduction aux fondements philosophiques du libéralisme*. Paris: La Découverte.

Vrancken, D. (2010). *Le Nouvel Ordre Protectionnel. De la protection sociale à la sollicitude publique*. Lyon: Parangon.

Vrancken, D. (2013). Démocratie ou « contre-démocratie » providentielle ? Réflexions autour des enjeux des politiques européennes de cohésion sociale, in N. Kerschen, M. Legrand & M. Messu (dir.), *La symphonie discordante de l'Europe sociale*. La Tour d'Aigues: L'aube, 322-342.

Wacquant, L. (2005). Les deux visages du ghetto. Construire un concept sociologique. *Actes de la recherche en sciences sociales* 160 : 4-21.