

# Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale

Michel Autès

CNRS/CLERSE-IFRESI – Université de Lille 1.

L'action sociale a toujours été inscrite dans le local. Mais cette inscription n'est pas la même lorsqu'il s'agit de décliner les politiques de l'État central dans le local ou, comme aujourd'hui, de contribuer à la cohésion sociale des territoires politiques locaux. Aussi, l'auteur s'attache d'abord à préciser le sens de ces notions d'« action sociale » et de « territoire ». Plusieurs thèmes sont examinés pour analyser les politiques contemporaines d'action sociale et leurs rapports avec les territoires locaux. En premier lieu, le thème du territoire « immatériel », construit autour d'un projet d'action politique. La question du pluralisme démocratique pose aux démocraties le défi de construire un monde commun, partagé par des individus de plus en plus conviés à se différencier les uns des autres. On propose ensuite une approche critique des notions usuelles de « proximité » et de « lien social » qui accompagnent le développement social local. On s'interroge enfin sur les nouveaux modes de « gouvernabilité » que met en scène la décentralisation. Ces analyses conduisent à s'interroger sur l'action sociale et ses finalités car, en deçà des mutations politiques, c'est à une transformation profonde des modes de subjectivation qu'elle se trouve confrontée.

Avec la notion de « développement social local », le territoire, l'action sur le territoire et le développement du territoire sont devenus des références majeures pour l'action sociale. Depuis la décentralisation du début des années quatre-vingt et la montée en puissance des politiques de la ville au début des années quatre-vingt-dix, l'action sociale est ainsi soumise à l'épreuve du territoire. Ce qui veut dire d'emblée deux choses : elle est conviée à se territorialiser, c'est-à-dire plus simplement à se localiser, et elle est invitée à prendre le territoire pour objet de son intervention.

Un ensemble de notions se connectent à ce double déplacement : la « proximité », comme nouveau régime de légitimité de l'action publique locale ; le « lien social » comme objectif de l'« intervention sociale » qui prend elle-même la place du travail

social dévalorisé ; la « gouvernance » comme nouvelle modalité du gouvernement du territoire ; la « cohésion sociale territoriale » qui place les enjeux de la cohésion au niveau du territoire local ; l'« insertion » qui remplace l'assistance dans les stratégies d'intervention ; le « contrat » comme nouvelle technologie de la politique sociale ; l'« exclusion » comme nouvelle manière de nommer la question sociale... Il faudrait interpréter tout cet ensemble pour en rendre la cohérence et montrer comment il fait système. Ce système serait-il le développement social local comme nouvel enjeu et nouvelle stratégie de la politique d'action sociale ? Encore faudrait-il donner à cette notion une consistance qu'elle n'a pas encore aujourd'hui.

## Qu'est-ce que l'action sociale ?

Dans cet ensemble de stratégies d'action et de manière de dire, que peut-on dégager comme lignes de force qui montrent les mutations des politiques sociales contemporaines ? Pour faire ce travail, il faut commencer par revenir aux définitions usuelles et à leurs ambiguïtés. D'abord, qu'est-ce que l'action sociale et qu'est-ce qui la distingue de l'aide sociale ? Ensuite, le « territoire », notion si polysémique qu'elle peut masquer les enjeux politiques qu'elle prétend nommer. Sur ces deux points, on rappellera quelques constantes historiques et principes fondamentaux de l'analyse politique qui semblent rester ignorés, afin de mettre en perspective les questions contemporaines portant sur le devenir des politiques sociales et de l'action sociale.

Sur ces bases, les enjeux contemporains autour du territoire seront examinés. On retiendra cinq thèmes pour délimiter une problématique du territoire : le « territoire immatériel », c'est-à-dire le territoire comme projet d'action politique ; le « pluralisme » comme caractéristique des démocraties contemporaines ; la notion de « lien social » au centre des référentiels du développement social ; la notion de « proximité » comme mode de légitimation de

l'action publique ; enfin, les enjeux juridico-politiques au centre des processus de décentralisation et de déconcentration. Pour finir, les conséquences de ces transformations politiques sur l'action sociale elle-même seront analysées. On avancera deux hypothèses pour interpréter les mutations en cours : d'abord pour montrer pourquoi la question des subjectivités est devenue centrale à la fois dans la formulation et dans le traitement de la question sociale contemporaine, ensuite pour indiquer que, dans les enjeux qui se posent aux démocraties autour du « vivre ensemble », la notion de « risque » constitue la matrice d'une nouvelle construction politique de leur cohésion.

L'action sociale a toujours été une action locale, qui s'exerce au niveau local et qui a le local pour objet. Encore faut-il préciser ce qu'on met sous ce vocable « d'action sociale ». Le territoire, quant à lui, ne se confond pas avec la notion de « local ». Le territoire est d'abord national, et il exprime avant tout une forme politique, une forme de gouvernement où s'exerce une souveraineté. Paraphrasant Max Weber, on pourrait le définir comme un espace où s'exerce une violence (souveraineté) légitime. Il faut revenir sur ces considérations un peu basiques pour situer les mutations tant de ce qu'on appelle l'action sociale que celles, plus fondamentales, de la notion de « territoire politique ».

### Agir en direction des populations et des territoires en difficulté

Il est difficile de produire une définition consensuelle de ce qu'est l'action sociale. C'est sans doute au début des années soixante-dix, dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan et sous l'impulsion de Bernard Lory, que l'action sociale est devenue un objet politique légitime. L'ambition de cette décennie était de mettre au rang des responsabilités de l'État l'action sociale au même titre que l'éducation nationale ou la santé. Ce projet est resté inabouti. Que reste-t-il alors de ces ambitions ? Peut-être une volonté politique d'agir en direction des populations et des territoires en difficulté. Une volonté qui est celle de l'État, garant de la cohésion nationale et de la cohésion du territoire. C'est bien cette volonté qui s'est exprimée lors de la première décentralisation lorsque, dans le partage des compétences, ce qui relève de la solidarité nationale restait imparti à l'État.

Le local a donc d'autres missions, celles qui se rassemblent à l'intérieur de ce qu'on appelle l'« aide sociale ». Cette dénomination s'impose en 1953 après la mise en œuvre de la Sécurité sociale pour les travailleurs, et est destinée à ceux qui sont « dans l'incapacité de travailler ». La question multi-séculaire de l'assistance aux pauvres est ici en jeu. L'aide sociale s'adresse aux populations en difficulté.

Elle est au croisement de multiples traditions – charitables, philanthropiques, laïques – où s'enracine la nécessité de secourir autrui au nom d'une appartenance commune à un même collectif de nature politique. De la paroisse à la Nation, la dimension de ce collectif peut varier. Mais la doctrine est restée constante : l'aide aux pauvres, quelle que soit la définition de leur pauvreté, est du ressort du local, de la proximité. Le Comité de mendicité installé à la Révolution pour étudier la mise en œuvre des « secours publics » ne dit pas autre chose. Le « devoir sacré » d'aider « les citoyens malheureux » relève de la responsabilité de l'État (« la Nation »), mais sa mise en œuvre ne peut relever que du local. Les communes d'abord, et ce sera la création des bureaux de bienfaisance au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les départements aussi, bras armé de l'État dans les territoires locaux.

### La difficulté de construire une politique nationale d'action sociale

Tel est l'héritage de l'Histoire : l'aide sociale, c'est le local, l'action sociale, c'est l'État. Autant l'aide sociale est l'héritage des siècles, revisité par la République, autant l'action sociale est la modernité tardive de l'État. Elle naît dans l'après-guerre. Elle s'adresse à des groupes plus qu'à des individus : les personnes âgées, les handicapés, les familles monoparentales, les populations immigrées... Elle s'adresse aussi à des territoires : les grands ensembles qui deviendront les banlieues, plus modestement les territoires en difficulté : zones rurales, cités de transit...

Cela étant, le vocabulaire est une chose, les réalités politiques en sont une autre. Dans la réalité, depuis la décentralisation, et en raison de l'impuissance à construire une vraie politique nationale d'action sociale, les vocabulaires et les réalités se sont superposés. D'après les textes du début des années quatre-vingt, les départements sont légitimes à dire que l'action sociale fait partie de leurs compétences. De son côté, l'action sociale de l'État s'est fondue dans les dispositifs et les partenariats locaux, même si à partir de 1990 les politiques de la ville ou la création du RMI en 1988 ont exprimé une volonté politique forte d'intervenir dans le social. Mais, là aussi, la mise en œuvre de ces politiques s'est faite aux niveaux locaux. Depuis 2004, le RMI est entièrement de la responsabilité des départements.

Au fur et à mesure que l'État se désengage de la production des politiques sociales, au niveau local les logiques, déjà indistinctes, de l'action sociale et de l'aide sociale se confondent. Mais ces logiques sont profondément remaniées : l'insertion prend le relais de l'assistance, le développement social l'emporte sur l'aide individuelle, le traitement

du territoire s'impose comme un nouveau mode de gestion des populations. Les distinctions anciennes, déjà fragiles, perdent toute pertinence. Désormais, un autre agencement de la politique sociale s'impose. Mais c'est toujours le local, le territoire local, qui demeure le lieu d'impact et le lieu de mise en œuvre du traitement de la question sociale. Peut-être plus que jamais. Mais il ne s'agit plus de la même définition politique du territoire.

Le « territoire » est une notion qui recouvre trois dimensions (Autès, 1995). Une dimension géographique et spatiale, une dimension politique qui est l'investissement de l'espace par un pouvoir légitime, une souveraineté, s'exerçant à l'intérieur de frontières et, enfin, une dimension plus symbolique ou culturelle qui est l'expression du rapport des populations à leur sol et à leur territoire politique, soit les traditions, les structures familiales, les systèmes de croyance, etc. (Le Bras, 1995). En faisant ce bref rappel sous forme d'une vue cavalière, on veut essentiellement insister sur la dimension de construction politique du territoire, comme espace investi et organisé par du pouvoir, par des relations de pouvoir.

### D'autres formes de gouvernementalité

Dans la forme classique, la souveraineté s'incarne et s'identifie au territoire dans lequel elle s'exerce légitimement (1). Or, c'est justement cette vision du territoire qui se transforme aujourd'hui, notamment celle du territoire national, telles que l'incarnent les valeurs du modèle républicain : l'égalité des citoyens-souverains, la solidarité nationale mise en œuvre dans le droit et la protection sociale. Loin d'être la cause des mutations du territoire politique, la décentralisation en est l'outil et le moyen. Cette forme se délite, s'affaiblit. Elle ne disparaît pas, elle est plutôt submergée par d'autres formes de gouvernementalité. Le juridico-légal, la discipline, la sécurité, pour reprendre les concepts foucauldien, comme formes de gouvernementalité ne se substituent pas les unes aux autres mais se réagent dans des technologies de pouvoir qui sont autant de modalités de lier les singularités

subjectives (2) et le collectif qui produit leurs modes de coopération.

Les mutations contemporaines du territoire ne sont donc pas seulement le passage d'un gouvernement central-national à des formes décentralisées et locales. Aujourd'hui, dire « territoire » c'est immédiatement penser « territoire local ». C'est aussi penser le territoire comme un territoire de projet, ce que traduit, par exemple, la notion de « gouvernance », comme exercice négocié et partagé du gouvernement du territoire, des populations et des individus. La cohésion sociale n'est plus pensée comme cohésion nationale mais comme cohésion territoriale. L'action sociale, dès lors, ne résulte plus d'un projet de solidarité ou de cohésion formulé comme universel et fonctionnant sur le modèle d'une relation pédagogique (Dubet, 2002), mais comme l'outil, gouverné localement, de la production d'une cohésion sociale territoriale ou du traitement local de la question sociale.

### La question de la cohésion et du territoire

Pour exprimer les questions politiques qui se posent à travers ces mutations, le mieux est de rapprocher l'un de l'autre deux extraits du rapport du Commissariat général au Plan qui s'est penché, en 1997, sur la question de la cohésion et du territoire. Le premier rend compte du mouvement de territorialisation qui est engagé :

*« Une amorce de production des normes locales opératoires permettant de rendre effectifs des droits généraux (droit au logement, droit au travail, droit à la ville...) dont l'État central, qui les a énoncés, ne peut, à lui seul, garantir l'effectivité ; la mise en œuvre des dispositifs (contrats de ville, PLIE, PLH...) traduit concrètement l'émergence de l'intérêt public local et ne se contente pas d'un simple ajustement marginal des normes centrales de l'action »* (3). Le second extrait souligne les risques que comporte l'émergence de cette territorialisation :

*« La survalorisation du local, comme espace de l'appartenance, et de la sociabilité de proximité, comme support de la solidarité, pourrait dès lors*

(1) C'est ce que Michel Foucault appelle le « juridico-légal » qu'il distingue des formes de gouvernementalité organisées autour de la discipline et celles, plus modernes, organisées autour de la sécurité : « La souveraineté s'exerce dans les limites d'un territoire, la discipline s'exerce sur le corps des individus, et enfin la sécurité s'exerce sur l'ensemble d'une population » (Foucault, 2004).

(2) Dans le libéralisme politique, on dit « les individus ».

(3) Commissariat général au Plan, 1997, p. 48 : cette citation est d'une incroyable richesse. En commenter tous les termes et la construction amènerait à détailler tous les enjeux de la territorialisation. On souligne simplement quelques points : le rapport des normes centrales et des normes locales, tout est dit. L'État énonce les normes que le local applique (opposition abstrait-concret). L'État ne peut « à lui seul » assurer l'effectivité des normes, il reste donc présent, c'est l'État stratège. Les notions de « dispositif », « d'intérêt public local », le caractère non « marginal » des normes locales forment la substance des nouvelles technologies de gouvernement. L'évocation, à vrai dire ici surréaliste, du « droit au travail », l'étrangeté du « droit à la ville » indiquent les nouveaux territoires ou nouveaux objets de l'action publique. On assiste à la genèse d'une pensée politique tout à fait neuve et qui reste tâtonnante en même temps qu'elle se formule.

*déboucher sur une idéologie inacceptable du local comme espace du refuge social, du repli identitaire » (Commissariat général au Plan, 1997).*

Tout est dit à nouveau. La république universelle confrontée à la montée des particularismes locaux, pour ne pas dire des communautarismes – l’usage du terme « idéologie » est ici très significatif – constitue la face noire et le risque politique majeur de la territorialisation. Comment faire de l’universel avec du particulier, de la cohésion avec de la segmentation et du vivre ensemble avec de la fragmentation. Tel est le nouveau défi du politique, l’enjeu de la cohésion : construire des ensembles qui se tiennent, des collectifs opérationnels, avec des individus qui eux aussi savent se tenir, si possible, bien se tenir. L’action sociale sera évidemment convoquée à la construction de cet édifice. Avant de voir dans quelles nouvelles conditions, on propose d’approfondir l’examen de ce nouveau contexte politique dans lequel elle est invitée à agir.

On va maintenant observer plus précisément le nouveau contexte dans lequel s’organisent les rapports complexes du territoire et de l’action sociale, en partant de cette hypothèse que le territoire, dans la forme politique de l’État-Nation, est ce qui fait lien entre les subjectivités individuelles et le collectif qui les unit, ou qui les fait tenir ensemble. On envisagera successivement cinq thèmes autour des mutations contemporaines de ces rapports. D’abord, on montrera que plus le territoire s’immatérialise politiquement plus, en même temps, les subjectivités se différencient. Dans un second temps, on verra que ce processus est profondément lié au pluralisme libéral qui est au cœur des démocraties, et qu’en conséquence, troisième thème, la question de ce qui fait lien redevient une question politique majeure. La proximité, quatrième thème, devient un référentiel de légitimation de l’action politique. Enfin, la décentralisation exacerbe la tension qui existe entre l’unité postulée du corps social républicain et la diversité qu’elle prône dans les modes de gestion du territoire et du rapport des individus au politique.

## La vision contractualiste de la société

Un constat est devenu récurrent dans l’analyse de la société, celui de la dissolution des formes traditionnelles de l’ordre social, d’un certain déterminisme des individus par leur appartenance sociale, au profit d’une vision libérale-libertaire des individus autodéterminés, c’est-à-dire autonomes. Le lien en quelque sorte « naturel » de la communauté des citoyens (Schnapper, 1994) se dissout au profit d’une vision contractualiste de la société. On pourrait dire qu’il s’agit d’un changement fondamental de la gouvernementalité qui repose sur deux diagnostics liés entre eux.

## La dématérialisation du territoire

D’abord celui d’une dématérialisation du territoire. Qu’est-ce que cela veut dire ? Pour l’analyser, il faut remonter à la révolution informationnelle (Castells, 1998 et 1999) et à l’essor de l’économie immatérielle qui en résulte. Le territoire politique devient un territoire de projet. La mondialisation ouvre les frontières et la construction européenne percute les logiques nationales. Gouverner n’est plus gérer un territoire à l’intérieur de frontières, marquant ainsi l’épuisement des politiques keynesiennes ; c’est davantage gérer des flux, organiser des convergences dans le champ du droit ou de la protection sociale. En même temps que s’affaiblissent, d’une certaine façon, les territoires nationaux comme souverainetés incarnées, les territoires locaux prennent le relais de cette incarnation, au sens de ce qui fait le lien entre les individus et le collectif. On le voit dans l’organisation des territoires locaux d’agglomérations ou de pays : le projet politique, les compétences, obligatoires ou choisies, font le territoire. Les identités et les revendications locales s’accroissent. Le réseau remplace l’institution. La gouvernance succède aux modes traditionnels de l’autorité politique. Souveraineté et territoire se dissocient.

## L’incapacité à faire le lien entre les individus

L’autre face du diagnostic est l’incapacité de cette forme de territoire, nonobstant ses revendications identitaires, à faire du lien entre les individus. Tout se passe comme si, plus le lien identificatoire avec la Nation, l’appartenance à un collectif national s’estompent, plus les territoires locaux s’affirment comme lieux et formes de la cohésion, d’une part, mais, d’autre part, plus le fait de partager le même territoire n’implique plus *ipso facto* de vivre dans le même monde. Plus ils se rapprochent territorialement, plus les individus s’éloignent subjectivement. Le territoire ne fait plus lien, au sens du lien politique, il ne fait plus sens comme ressource identitaire au service de la définition d’un monde commun. Vivre dans le même territoire n’implique pas qu’on vive dans le même monde social.

Les deux processus sont en effet liés (Castells, 1999). La déconnexion de la souveraineté et du territoire produit la logique des individus autonomes. Dès lors se pose la question du vivre ensemble et des modalités de la vie en commun, même si on abandonne de plus en plus la référence à la société comme un tout organisateur. Le territoire local hérite de la question du lien.

Mais il faut voir aussi ce processus comme une conséquence des formes de gouvernement démocratique. Alexis de Tocqueville en a très tôt posé le diagnostic. La société des semblables porte en elle le risque de la médiocrité à cause d’un mouve-

ment d'alignement par le bas des volontés et des ambitions. Les nostalgiques de l'Ancien Régime, ce qui n'est pas le cas d'A. de Tocqueville, ont tous repris cette litanie de l'épuisement des formes traditionnelles de l'ordre social et des hiérarchies qu'elles portaient. Comment récompenser les mérites, insuffler dans le corps social un désir qui porte les individus à coopérer, dès lors que la logique égalitaire tend à lamener les particularités des uns et des autres.

### Une tension entre logique individualiste et logique égalitaire

La tension entre la logique individualiste qui rend à chacun sa liberté et son autonomie, et la logique égalitaire, bientôt stigmatisée sous le nom infâme d'« égalitarisme », va être le creuset où se forgeront les doctrines modernes du libéralisme politique que John Rawls incarnera depuis la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle (Rawls, 1995). Il faut relire ici les pages que Jean-Pierre Dupuy a écrites pour montrer les nouvelles apories dans lesquelles ces philosophies engagent dans leur impossibilité de produire une lecture éthiquement acceptable de ce qui relie ensemble le bonheur individuel et le bien-être collectif (Dupuy, 1992). Plus les individus deviennent libres et autonomes, plus leur échappent la maîtrise de leur destin collectif et la trame de leur être ensemble. Plus s'ouvre l'espace des possibles pour l'individu, plus s'efface l'horizon des choix collectifs livrés aux lois anonymes du développement et de la logique imperturbable des « lois » du marché (4).

Les démocraties contemporaines libèrent les individus de leurs appartenances culturelles. Elles ne les délient pas pour autant de leurs attaches collectives. Autant le pluralisme culturel, la pluralité revendiquée des conceptions du Bien, voire le multiculturalisme apparaissent comme des conquêtes démocratiques, autant elles creusent entre les individus autonomes mais séparés, voire isolés, la nécessité de reconstruire entre eux ce qui les relie, ce qui les tient ensemble ; ce qui les tient chacun comme sujet devient une question politique majeure.

D'une certaine façon, la problématique du territoire local reprend celle des corps intermédiaires qui s'étaient effacés afin de construire le face à

face de l'individu citoyen et de l'État dans le gouvernement démocratique fondé sur l'égalité formelle entre tous (Rosanvallon, 2004). Telle est la tension que cherche à organiser le territoire : faire vivre ensemble des individus que tout pousse à se différencier les uns des autres dans un collectif qui donne forme à leur rapport, mais qui produit aussi un sens quant à leur existence commune et une capacité d'intervenir sur les choix qui orientent (5) tant leur destin commun que leurs possibilités individuelles.

Désormais, la production du lien social devient l'objet même de la politique, et particulièrement de la politique sociale. Produire, tisser, recréer le lien social deviennent les locutions communes qui font complètement partie des énoncés du développement social local. La volonté affirmée de créer le lien social se confond avec celle de créer le territoire comme projet politique. Ces métaphores reçues et prononcées avec une si douce aménité oscillent entre la démiurgie d'une volonté qui prétend créer les conditions mêmes de ce qui la fait exister et le cache-misère de solutions qui se contentent de formuler la question qu'elles sont impuissantes à résoudre.

### Une nouvelle liturgie : le lien social

L'action sociale, le développement social peuvent-ils « produire » du « lien social », ou le ravauder, quand fait défaut le projet politique qui pourrait servir de trame à cette « production » ? Quel mandat est donné aux professionnels ? Quelles solidarités avec les « exclus » pourraient constituer l'armature politique capable de faire tenir ensemble des individus séparés ? Qu'ont-ils en commun ceux qui ne vivent plus dans un monde social où le sort des uns est lié à celui d'autrui, où les difficultés des uns ne se rapportent plus aux succès des autres, où « l'exclusion » est un pur malheur individuel et où ne subsistent que les ressources de la compassion et de l'humanitaire marquées du sceau de l'urgence ? Faut-il rappeler, avec Marcel Gauchet, que « *les droits de l'homme ne sont pas une politique* » (Gauchet, 1980 et 2002), mais plutôt le renoncement du politique à construire le collectif dans lequel les individus peuvent se reconnaître les uns les autres comme liés. Non pas liés à ce qui les détermine chacun, mais liés les uns aux autres par un projet commun.

(4) Sur ce thème voir Taguieff, 2000. Sur l'impuissance contemporaine du politique à produire les conditions d'une maîtrise du collectif et du vivre ensemble il existe une littérature abondante. L'effacement de la thématique du progrès qui portait la société industrielle est le symptôme le plus visible de cette nouvelle impuissance (Taguieff, 2004).

(5) On ne dit plus qui « déterminent », mais l'euphémisation est plutôt l'indice du problème à résoudre, le creux de la pensée, autant comme incapacité de penser que comme pensée souvent creuse.

En dehors de la définition d'un projet politique, du partage, nécessairement conflictuel, mais présent dans le débat qui les rassemble au sein d'une organisation sociale démocratique (6), le lien social n'est qu'une métaphore commode pour masquer l'absence de ce qu'il revendique. Derrière le vocabulaire complaisant du lien, du maillage, du réseau, du partenariat, du contrat, etc. se mettent en place des techniques de gouvernement dont il convient d'examiner les principes et les fondements.

## Un changement profond des stratégies politiques

Que le combat contre l'exclusion remplace la lutte contre les inégalités, que le rapport social n'explique plus les différences entre les individus, que le « déclin des institutions » souligne l'épuisement non seulement de la relation pédagogique mais aussi celui de la logique de solidarité, et encore plus de la fraternité, indiquent un changement profond des stratégies politiques. L'illusion d'une continuité de l'État social se brisera fatalement sur la réalité d'un fonctionnement sociétal où font défaut les référentiels politiques qui produisent le collectif et les modes de reconnaissance d'autrui et de soi-même. La réponse à la problématique tocquevillienne de la société des semblables, qui conduit à la société des individus autonomes mais séparés, est une réponse politique, mais une politique qui, pour l'instant, semble s'ignorer.

L'autre versant de la métaphore du lien social, c'est l'inflation de la proximité comme justification de l'action politique. L'État était loin, le local est proche. Proche, c'est mieux. Ces deux énoncés semblent condenser la stratégie politique qui s'incarne dans la décentralisation. La proximité joue ici le rôle de mot magique qui va conjurer les risques qu'entraînent les distances de plus en plus grandes entre les individus. Plus les distances s'accroissent plus les individus vivent dans des mondes sociaux sans rapports les uns avec les autres, plus les subjectivités se différencient au point de ne plus posséder le langage commun qui leur permet de rendre le monde social lisible, de donner un sens à leurs rapports à autrui et à leur rapport à eux-mêmes, plus la proximité s'enfle comme un référentiel de l'action politique censée combattre les effets délétères de la société des individus. La polysémie du terme convient bien à l'ambiguïté de ses usages qui servent essentiellement à produire de la croyance et de la conviction, c'est-à-dire à légitimer l'action publique.

La proximité spatiale est le discours de l'efficacité, la complexité se gère mieux de près. Le thème est connu mais il faut souligner la distance entre la vision gestionnaire et la vision politique ou de gouvernement. La proximité politique ou la proximité du pouvoir ou du gouvernement local est un gage de citoyenneté et de démocratie. Cet énoncé est problématique. On peut faire du centralisme politique à tous les échelons du territoire et le colbertisme n'est pas l'apanage de l'État central. Les faiblesses de la démocratie participative, la conception élitiste du rôle de l'élu, l'absence de réels processus de consultation et de débat public, en dépit des quelques tentatives législatives du début des années 2000, restent la caractéristique majeure des politiques locales.

## Le mot magique : la « proximité »

La proximité sociale, enfin, comme capacité de faire lien ou de faire cohésion à partir du territoire local, est davantage une liturgie politique qu'une réalité. La volonté de créer des territoires politiques qui incarnent des projets mobilisateurs où se reconnaissent les membres de la société locale est avant tout une incantation. Or les enjeux de cette reconnaissance sont des enjeux politiques majeurs. Le monde dans lequel on vit est-il lisible ? Quels sont les rapports entre les individus, en quoi sont-ils liés les uns aux autres ? Comment se reconnaissent-ils comme appartenant à un même monde, comme des sujets responsables les uns des autres et solidaires, et non comme des individus solitaires jouant chacun une partie personnelle, dont ils maîtrisent plus ou moins les règles, afin de s'en tirer au mieux ? Chacun, qui plus est, et c'est l'acquis fondamental de la démocratie qu'il faut sauvegarder, n'ayant pas la même conception du « bien » et du « mieux ».

La proximité est le symptôme d'une situation politique où la « déliaison » est le processus principal. Le lien démocratique est le « *lien qui délie* » selon la formule de Marcel Gauchet (1985 et 1989). L'État social a construit les compromis qui ont permis de tenir ensemble le détachement des appartenances contraignantes et les attaches nécessaires à un collectif donnant un sens à la liberté individuelle. Ces institutions ont permis la genèse de l'individu contemporain, individu autonome maître de son destin et comptable de ses choix. En sapant les institutions lui ayant permis d'exister, l'individu post-moderne fait aujourd'hui la douloureuse expé-

---

(6) D'une « gouvernementalité démocratique » pourrait-on dire en reprenant le concept de Michel Foucault.

rience qui consiste à devoir exister par soi-même dans un contexte sociétal où la lutte pour la reconnaissance, privée de ses cadres sociaux, n'est jouée que comme une pure aventure individuelle.

La décentralisation n'est pas la cause de ce qu'on vient de décrire comme processus politique mais le moyen de faire face à cette nouvelle donne autour des quatre processus majeurs liés entre eux : l'immatérialisation du territoire politique, le pluralisme des conceptions du bien, la société des subjectivités séparées et la liturgie de la proximité pour recréer magiquement du lien là où les distances vont en augmentant. Comment gouverner différemment, selon les territoires, alors que l'enjeu est de maintenir une unité ? On retrouve ici l'aporie fondatrice de la décentralisation. D'un côté, elle se fonde sur la nécessité de traiter différemment des réalités différentes au nom de l'efficacité politique, au nom aussi d'une nouvelle légitimité fondée sur la proximité et la recherche d'un ressourcement de l'action politique basé sur un renouvellement de la citoyenneté mais, d'un autre côté, elle rencontre l'objection fondamentale du traitement égalitaire du territoire et du citoyen. La question de la discrimination positive ou la mise en œuvre de la parité dans la représentation politique sont la partie la plus visible de ce débat. Au nom de quelle légitimité traiter différemment des réalités différentes ?

### **Le territoire : lieu ou cadre politique d'accommodements ?**

On voit bien que plusieurs dimensions s'entremêlent. La discrimination porte davantage sur des populations que sur des territoires ou, plus exactement, sur des populations parce qu'elles habitent certains territoires. La parité évoque des questions de genre et justifie l'intervention de la loi dès lors que des différences « naturelles » entraînent des inégalités de traitement sur le plan social ou politique. La discrimination porte sur les questions d'ethnicité, euphémisation de la race, de manière à corriger des inégalités sociales liées à l'appartenance culturelle des individus. Tout se passe comme si la discrimination cherchait à trouver des accommodements entre des considérations de justice sociale et d'égalité juridique percutées par des différences indûment héritées de la « nature ». Elle dépasse par là le strict registre traditionnel de la lutte contre les inégalités sociales.

Le territoire peut-il être le lieu ou le cadre politique de ces accommodements ? Le lieu ou le cadre où se pose la question de l'être ensemble, de faire un ensemble ? Et comment, dès lors, ce projet va-t-il rencontrer l'universel que continue de porter le projet républicain et composer avec lui ? (7). Ces questions restent bien entendu totalement ouvertes. Les politiques sociales, l'action sociale, le développement social sont concernés bien sûr par ces problématiques qui s'organisent autour de la question du territoire, et on propose pour finir d'examiner les termes dans lesquels ils se trouvent interpellés.

### **L'émergence de l'intervention sociale dans le cadre de dispositifs d'action publique**

Ces dernières années, les diagnostics ayant annoncé la fin du travail social ont été nombreux. On a ainsi promu l'idée d'une émergence de l'intervention sociale dans le cadre des nouveaux dispositifs de l'action publique : missions locales et insertion professionnelles, politiques de la ville et développement social local... L'analyse de ces « mutations du travail social » (Chopart, 2000) se fonde sur l'idée d'un épuisement des idéaux pédagogiques et réparateurs tels qu'ils ont dominé le travail social, surtout à partir des années d'après-guerre et la mise en place de la Sécurité sociale. Au fond, ces analyses reposent sur un constat qui recoupe celui esquissé *supra* : au nom de quoi agir sur autrui ou prétendre gouverner le comportement d'autrui, dès lors que la vie sociale se fonde sur des idéaux d'autonomie, de liberté et de pluralité des conceptions que chacun se fait de la vie bonne ?

Quel peut être alors le projet d'une intervention sociale qui a abandonné le projet d'une relation pédagogique portée par l'État instituteur ? D'abord, c'est certainement le renoncement à une définition unique du bien-être comme projet collectif, renvoyé à l'espace des choix individuels. Ensuite, c'est le développement de ce que M. Foucault pointait déjà comme l'émergence des politiques de sécurité succédant aux stratégies disciplinaires (Foucault, 2004). Calculer des risques, les contenir dans certaines limites, prévoir des occurrences : les politiques de sécurité se donnent comme objectif d'ajuster les comportements afin de les contenir dans les limites qui permettent le libre jeu

(7) En parlant de nos attaches et de ce qui nous attache plutôt que de nos appartenances et de ce qui nous détermine, Bruno Latour ouvre une piste prometteuse pour renouveler la problématique des liens entre le politique et le « naturel » (Latour, 1999).

des libertés individuelles (8). Gouverner sans contraindre, gérer sans éduquer, renvoyer chacun à lui-même et l'inviter à assumer les conséquences de ses choix de vie librement consentis : voilà le nouvel idéal, on devrait dire la nouvelle idéologie, de la société des individus libres et autonomes.

Dans ce contexte, développer le territoire c'est maximiser les opportunités qui s'offrent aux individus. Tel serait le nouvel horizon proposé aux politiques d'action sociale avec l'insertion comme ligne de conduite principale. Avec également deux modulations importantes. La première est le passage d'une logique des droits collectifs et catégoriels, de plus en plus garantis collectivement comme des droits objectifs (les « droits créances »), à une logique des droits individuels de plus en plus précaires et construits comme des droits subjectifs dans une logique de besoin. La deuxième modulation est relative à l'évolution lente et plus ou moins insidieuse vers une logique de la contrepartie généralisée, d'abord premier temps dans l'aide sociale (les différentes formes de contrats) et, progressivement, au cœur même de la protection sociale : le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) dans l'assurance chômage, la sélection des risques dans l'assurance maladie, la retraite par capitalisation.

### L'action sociale se transforme

Confrontée à ces évolutions, l'action sociale se transforme. La décentralisation l'a profondément inscrite dans les territoires locaux, confirmant ainsi une réalité historique et politique qui, au fond, n'a fait que s'accélérer ces dernières années. Plus profondément, c'est la transformation même des territoires politiques et des modes de gouvernement du territoire qui pèse sur ces évolutions à travers la manière d'aborder les individus et les populations. Au fond, la question essentielle serait celle-là : peut-on imaginer, penser, construire une action sociale, comme action sur autrui, indépendante de toute pensée et de toute construction de ce qui nous lie à autrui ? Une action sociale qui serait une sorte de hors-sol politique, sans mandat, sans pensée de la solidarité réduite aux seuls impératifs de l'urgence et de l'humanitaire ? Une action sans projet politique autre que celui de permettre à chacun d'être soi-même, dans l'ignorance complète des inégalités de plus en plus masquées sous la rhétorique valorisante des différences individuelles.

C'est tout ce qui sépare une politique des individus d'une politique des subjectivités. Une politique des individus est justifiée par l'anonymat d'autrui, au nom du respect de sa différence. Une politique des subjectivités est fondée sur une logique du lien, du lien fraternel auquel la République a tant peiné à donner un contenu au-delà de la simple question des secours publics. Dans le premier cas, la responsabilité est d'abord individuelle ; loin de vouloir rééduquer autrui, elle se propose de l'aider à se réformer lui-même. La différence est-elle si grande ? Dans le second cas, la responsabilité est collective, elle est autant du côté de l'individu sur lequel, ou avec lequel, on agit, que du côté de celui qui agit et au nom de quoi il agit. Il n'y a pas d'action sociale sans un projet politique qui la fonde et qui la nourrisse. Là doit se forger la réponse à la question : « *au nom de quoi agir sur autrui ?* ». Il est possible qu'il faille construire ces réponses au sein des territoires locaux, à condition qu'il s'agisse de réponses politiques construites autour de cette double interrogation : « *qu'avons-nous à faire ensemble ?* » et « *qu'avons-nous à voir les uns avec les autres ?* ». S'il s'agit simplement de permettre à chacun d'exister isolément, il ne restera qu'une police des conduites et des comportements.

Dans l'analyse du social comme dans bien d'autres domaines, la tendance aujourd'hui est d'insister sur les changements et les mutations. C'est sans doute essentiel pour comprendre le monde dans lequel on vit. Mais on ne peut faire cette démarche sans s'interroger aussi et en même temps sur les permanences et les continuités. Il y a au cœur du social et du travail social des questions récurrentes et comme immobiles : celles de la détresse humaine, de la difficulté de vivre avec les autres ou, encore plus simplement, des conditions matérielles dans lesquelles il devient parfois impossible de conduire sa vie.

### S'interroger sur la question du risque...

Face à ces questions, le travail social cherche à construire des réponses qui correspondent aux idéaux d'une société démocratique : ne pas imposer des choix à autrui, construire avec lui les réponses à son malheur, inscrire les situations individuelles dans des espaces collectifs, agir en même temps sur l'individu et sur la société. Que ces idéaux aient pu être dévoyés est une chose, qu'au nom de ces dérives il faille y renoncer à un coût politique sur lequel il serait bon de s'interroger.

(8) « *Autrement dit, ce n'est pas sur l'axe du rapport souverain-sujet que le mécanisme de sécurité doit se brancher, assurant l'obéissance totale et en quelque sorte passive des individus à leur souverain. (...) Ils tendent aussi, ces mécanismes, à une annulation des phénomènes, non pas du tout dans la forme de l'interdit : "tu ne feras pas cela" ni même : "cela n'aura pas lieu", mais à une annulation progressive des phénomènes par les phénomènes eux-mêmes. Il s'agit en quelque sorte de les délimiter dans des bornes acceptables plutôt que de leur imposer une loi qui leur dit non* » (Foucault, 2004).

Enfin, pour prolonger cette analyse, il faudrait examiner à nouveaux frais la question du risque. À un premier niveau – on a esquissé la question à plusieurs reprises –, on voit que la manière d’aborder le risque social change à la fois dans la perception de ce qu’est un risque (l’exclusion, pour certains, mais aussi la dépendance, la maltraitance, l’addiction, etc.) et dans les techniques qui permettent de le contenir. La responsabilité individuelle devient le pivot de ces technologies dès lors que l’autonomie de l’individu apparaît comme une valeur centrale. La subjectivité devient ainsi le cœur de la question sociale. Mais, et on ouvre ici simplement une piste, la notion de « risque » atteint aujourd’hui une nouvelle dimension où, justement, la responsabilité

individuelle se trouve en quelque sorte mise hors jeu. La pollution, les enjeux écologiques, la sécurité alimentaire ou des soins, les risques industriels majeurs sont en train de construire une nouvelle matrice pour l’émergence de choix collectifs dans un espace démocratique (Dupuy, 2002). Le risque écologique porte en lui une vertu politique majeure : il nous rend tous égaux devant lui.

Mais ici, la question de l’échelle territoriale où peuvent s’élaborer les réponses politiques articule le territoire local et le territoire global. D’une certaine manière, l’ombre de ces enjeux concerne peut-être, pour une part, l’action sociale locale et, d’une manière certaine, lorsqu’il s’agit pour elle d’aborder les risques sociaux liés à la société des individus.

## Références bibliographiques

- Autès M., 1995, Les sens du territoire, *Recherches et Prévisions*, n° 39.
- Castells M., 1998 et 1999, *L’ère de l’information*, trois tomes, traduction française, Paris, Fayard.
- Commissariat général au Plan, 1997, *Cohésion sociale et territoires*, rapport du groupe présidé par Jean-Paul Delevoye, Paris, La Documentation française.
- Chopart J.-N. (dir.), 2000, *Les mutations du travail social*, Paris, Dunod.
- Dubet F., 2002, *Le déclin de l’institution*, Paris, Seuil.
- Dupuy J.-P., 1992, *Le sacrifice et l’envie*, Paris, Calmann-Lévy.
- Dupuy J.-P., 2002, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l’impossible est certain*, Paris, Seuil.
- Foucault M., 2001, *L’herméneutique du sujet. Cours au Collège de France 1981-1982*, Paris, Gallimard-Seuil.
- Foucault M., 2004, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil.
- Gauchet M., 1980, *Les droits de l’homme ne sont pas une politique*, *Le Débat*, n° 3 (repris dans *La démocratie contre elle-même*), Paris, Gallimard, Tel.
- Gauchet M., 1985, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard.
- Gauchet M., 1989, *La révolution des droits de l’homme*, Paris, Gallimard.
- Gauchet M., 2002, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, Tel.
- Gauchet M., 2003, *La condition historique*, Paris, Stock.
- Latour B., 1999, *Les politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en politique ?*, Paris, La Découverte.
- Le Bras H., 1995, *Les trois France*, Paris, Odile Jacob, deuxième édition (première édition 1986).
- Rawls J., 1987, *Théorie de la justice*, traduction française, Paris, Seuil.
- Rawls J., 1995, *Libéralisme politique*, traduction française, Paris, PUF.
- Rosanwallon P., 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- Schnapper D., 1994, *La communauté des citoyens. Sur l’idée moderne de nation*, Paris, Gallimard.
- Taguieff P.-A., 2000, *L’effacement de l’avenir*, Paris, Galilée.
- Taguieff P.-A., 2004, *Le sens du progrès. Une approche historique et philosophique*, Paris, Flammarion.

