

La territorialisation, histoire d'une catégorie d'analyse

□ Pierre ARTOIS

Pour Mejed Hamzaoui

Cet ouvrage collectif est né de l'envie de remercier Mejed Hamzaoui pour son parcours de recherche à l'Université libre de Bruxelles qui aborde la question de la territorialisation de multiples manières. Nous souhaitons dans cette introduction revenir sur ce parcours et sa pensée de manière synthétique.

Le thème de la territorialisation est une antienne pour les politiques sociales. Qu'on l'aborde à travers la focale de l'intervention sociale, de ses dispositifs, de ses acteurs, des problèmes sociaux visés, voire des spécificités de publics-cibles particuliers, le concept ne fait pas consensus et reste polysémique, présentant de nombreuses contradictions pour l'analyse, et ce, à plusieurs niveaux. Premièrement, le niveau territorial correspondrait *de facto* au niveau local alors que la mise en œuvre des dispositifs nous montre le contraire. Deuxièmement, le territoire n'est pas seulement un découpage spatial stable par le politique. Il est avant tout un espace social mouvant dont les particularités et caractéristiques évoluent. Troisièmement, le territoire est mobilisé par l'action publique comme un instrument managérial, mettant en avant les enjeux de pouvoir qu'on y retrouve.

Mejed Hamzaoui l'a montré tout au long de ses travaux, la territorialisation des politiques sociales a produit une forme d'institutionnalisation des acteurs locaux impliqués ainsi qu'un morcellement des actions et initiatives en faisant apparaître, en Belgique, un système de concurrence entre le monde associatif « privé » de l'intervention sociale et le parapublic, qui confisque, potentiellement, le débat démocratique.

La territorialisation des politiques sociales et ses enjeux

Pour Mejed Hamzaoui, la mise en œuvre des politiques sociales est passée par le fait associatif et local, car il garantissait une certaine forme de démocratie dans le cadre d'une politique sociale « concertée »¹. La territorialisation des politiques sociales, phénomène entamé voici plus de trente ans maintenant, a recomposé ce processus de partage des pouvoirs entre société civile et force publique en encourageant des formes d'institutionnalisation du fait associatif créées par les pouvoirs locaux qu'on appelle en Belgique le parapublic.

À suivre Mejed Hamzaoui, la logique au cœur des processus de territorialisation était la suivante. En identifiant un territoire où se croisent un ensemble de facteurs d'inégalité et d'injustice sociale, la localisation des problèmes liés aux questions de l'exclusion et du chômage massif constitue un déplacement du traitement catégoriel² vers un traitement territorial des problèmes sociaux, et conduit à une différenciation des règles et des procédures selon les spécificités territoriales. Et ce, dans une conception individualisante.

Cette perspective de traitement différencié de certaines portions d'un territoire, souvent urbain, identifié comme l'épicentre de la nouvelle question sociale³ se heurte au principe égalitaire de l'intervention sociale classique et réduit la question sociale à la question des quartiers défavorisés dans laquelle la territorialisation du social est perçue comme principal remède contre l'exclusion et le chômage.

Dans cette logique, le traitement différencié institue la catégorie territoire qui (ré)émerge dans la politique publique, d'une part comme espace de gestion des effets socio-économiques de la crise et d'autre part comme une « topologie sociale »⁴ qui fait une lecture de la société à partir du lieu de mobilisation du territoire. Ici, la politique sociale territorialisée induit l'idée que par la « lecture topologique », la catégorie territoire remplacerait les concepts de groupes et de classes sociales pour produire une nouvelle lecture du social et de la société.

Devenant ainsi des terrains d'action relativement maîtrisés pour les politiques sociales territorialisées, Mejed Hamzaoui déduit que c'est localement que ces phénomènes peuvent être résorbés⁵. Cette vision managériale du social local, qui (ré)introduit le territoire pour réhabiliter les spécificités géographiques dans les politiques sociales,

¹ M. HAMZAOUÏ, « La démocratie à l'épreuve de l'implication des personnes en difficulté : illustrations en Belgique francophone », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 22, n° 1, 2009, p. 52-62.

² M. HAMZAOUÏ, « Le Travail social et la gestion de la catégorisation des trajectoires », *Travail, Emploi, Formation*, vol. 3, 2002, p. 27-44.

³ J. DONZELOT, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991.

⁴ C. JAILLET, « La notion de territoire et ses effets sur l'intervention sociale », in *Le Travail social en Europe : quelles formations pour quels métiers ?*, Colloque du CEFUTS, Université de Toulouse-Le Mirail, 5, 6 et 7 juillet 1999.

⁵ M. HAMZAOUÏ, « Le travail social à l'épreuve de la politique sociale territorialisée », *Travailler le social*, n° 33, 2002.

considère les problèmes sociaux comme des problèmes spatiaux⁶. Alors que si, souvent, il y a une correspondance entre les inégalités sociales et les inégalités spatiales, les facteurs de chômage, de précarisation et d'exclusion apparaissent pour la plupart « extraterritoriaux ».

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

Cette difficulté à territorialiser l'ensemble des conflits pour faire face à la nouvelle question sociale et (re)nouer des liens sociaux et civiques nous montre que l'usage de la territorialité dans les dispositifs dits de proximité reste avant tout fonctionnel et technico-économique⁷.

Pour Mejed Hamzaoui, nous assistons alors à un mode de « gestion d'insertion territoriale relevant du sécuritaire »⁸ qui correspond à une tendance à la rationalisation par la mise en place d'un tableau de bord, des indicateurs, des indices, des calculs aléatoires, etc.⁹, pour gérer territorialement les problèmes. Nous sommes loin de l'idée du territoire comme espace de réponses des solidarités de proximité qui résisterait aux modes de gestion rationnelle et planificatrice issus de toutes sortes de pouvoirs.

D'un processus de cohésion sociale à une instrumentation de pouvoir

La définition des frontières du territoire constitue un processus « de luttes de pouvoir, de positionnement, pour assurer une influence, pour garantir une légitimité : territorialiser, c'est donc agencer ou ré-agencer des pouvoirs »¹⁰. Ce processus renvoie à la négociation, définition et répartition des opportunités sociales.

⁶ M. HAMZAOUÏ, « La gestión territorial de los problemas sociales », *Revista Políticas Sociales en Europa*, n° 20, 2006.

⁷ B. EME, L. GARDIN et M.-F. GOUNOUF, « Le travail, creuset de lien civil », in *Les Régies de quartier, expérience et développements. Regard de chercheurs* (ouvrage collectif), Paris, Plan urbain, 1994.

⁸ Ce mode de gestion est développé par M. Autès (1991, 1992 et 1998) et S. Rosenberg (1991) en se référant à la distinction énoncée par Michel Foucault entre une politique catégorielle relevant du disciplinaire et une politique d'insertion territoriale relevant du sécuritaire, in M. FOUCAULT, *De la gouvernementalité. Leçons d'introduction aux cours des années 1978 et 1979* (leçon : Sécurité, territoire, population), Paris, Seuil, 1979. Voy. aussi M. FOUCAULT, *Résumé des cours 1970-1982*, Paris, Julliard, 1989.

⁹ M. AUTÈS, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », in Collectif, *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*, Paris, Syros, 1991.

¹⁰ *Ibid.*, p. 202-203.

On ne manquera pas de constater que la définition des frontières de territoires comme instrument de politique publique recouvre dans le champ social et particulièrement en travail social des variétés de situations et des oppositions de logiques¹¹. Derrière ce constat qui n'est pas uniquement terminologique, un enjeu sociopolitique d'importance apparaît. Schématiquement, deux logiques concurrentes de la gestion sociale territoriale se dégagent des programmes sociaux élaborés par les centres ou les périphéries.

La première s'inscrit dans une vision de rupture avec l'ancien mode de gestion sociale sectorielle¹² et catégorielle, par son intervention qui vise à « "travailler le territoire" pris comme objet, voire à favoriser le "travail du territoire" pris comme sujet de son propre développement »¹³.

Cette logique est nommée par Michel Autès « politique sociale territoriale ».

« Territorialiser ici signifie multiplier les espaces de parole, les lieux de rencontre entre acteurs sociaux, les objets de négociation. Territorialiser, c'est politiser l'espace local au sens d'en faire sans cesse l'enjeu d'un débat démocratique, c'est revivifier la démocratie là où elle est le plus nécessaire, là où elle appelle la mobilisation du citoyen dans les solidarités de la vie quotidienne : la démocratie vient d'en bas »¹⁴.

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

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

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

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

¹¹ G. DE RIDDER (dir.), *Les Nouvelles Frontières de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

¹² M. HAMZAOUÏ (dir.), « Le social à l'épreuve de la politique transversale », *Les Politiques sociales*, n°s 1 et 2, 2009.

¹³ G. DE RIDDER, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴ M. AUTÈS, « Les paradoxes de l'insertion », in R. CASTEL, J.-F. LAE, *Le Revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 119.

« La notion de territoire implique précisément que l'espace retenu présente des caractéristiques sociologiques qui soient constitutives de son unité. Cette définition est donc présentée comme fondatrice d'un découpage plus pertinent que ceux habituellement en vigueur, supposés inadéquats au traitement du problème considéré. En ce sens, ces territoires sont aussi des espaces d'action créés pour des interventions spécifiques. »¹⁵

Nous sommes devant une politique qualifiée par Jacques Ion de « gestion sociale territorialisée »¹⁶, dont la catégorie territoire est identifiée à partir du manque. Celle-ci est également découpée comme un espace de gestion territoriale des problèmes afin de décloisonner le social sectoriel et catégoriel par l'approche globale et transversale sans bouleverser les logiques.

.....
¹⁵ J. ION, *Le Travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990, p. 40. ¹