

**Élasticité et résistance de l'informel. Les politiques  
partenariales de prévention en Belgique**  
**The Diversity and Resistance of the Informal Sector:  
Partnership-Based Preventive Approaches in Belgium**  
**Elasticidad y resistencia de lo informal : las políticas de  
cooperación en la prevención en Bélgica**

Isabelle Poulet

Numéro 32, automne 1994

Les formes de l'informel

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005217ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005217ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Poulet, I. (1994). Élasticité et résistance de l'informel. Les politiques  
partenariales de prévention en Belgique. *Lien social et Politiques*, (32), 87–102.  
<https://doi.org/10.7202/005217ar>

Résumé de l'article

Les politiques publiques élaborées ces dernières années en Belgique pour « lutter contre l'exclusion » se distinguent des modalités traditionnelles d'intervention de l'État providence en ce qu'elles sont fondées sur un principe de partenariat et de participation sous l'égide des autorités communales. L'article s'attache à décrire et analyser comment cette nouvelle forme de mise en œuvre de politiques publiques, tout en suscitant l'émergence de nouvelles pratiques informelles, ne transforme pas radicalement les rapports entre les « décideurs » politiques et les « opérateurs » locaux. La même forme de légitimité politique et la même conception du pouvoir expliquent cette élasticité et cette résistance de l'informel.

# Élasticité et résistance de l'informel. Les politiques partenariales de prévention en Belgique

**Isabelle Poulet**

L'informel entretient un rapport d'opposition sémantique avec le formel. Définir la « nature » et l'extension de l'« informel », n'est-ce pas en même temps découvrir ce qu'est et ce que recouvre le « formel » ?

Une façon de le mettre en évidence consiste à repérer quelques usages anciens et plus récents de l'« informel ». Tout le monde sait que les organigrammes et les règlements formels des organisations se doublent de leurs pendants informels. Nous avons maintenant de nouveaux domaines informels : l'économie, l'aide sociale, la justice. D'autres domaines encore peut-être s'informalisent et suscitent l'intérêt. Intérêt inquiet ou inté-

rêt teinté d'enthousiasme, selon la grille de lecture qu'on applique à cette réalité. Dans tous les cas, ce qui est qualifié d'« informel » apparaît comme ce qui échappe à ce qui était voulu, prévu, organisé par une « autorité ». Autorité privée d'un chef d'entreprise, autorité publique d'un représentant de l'État, ce n'est pas très différent. Leur autorité est garantie par l'État et c'est toujours de pouvoir qu'il s'agit.

L'essentiel de cet article sera consacré à l'informel qui se déploie dans les nouvelles politiques publiques d'intégration sociale et de prévention de la délinquance et de l'insécurité<sup>1</sup>. Dans ce domaine aussi il y a beaucoup d'informel, malgré des procédures administratives souples et malgré un appel large à la participation de tous. Élus, administrations, professionnels, associa-

tions, citoyens, tous sont invités à composer en concertation une nouvelle forme de lien social. Ce qu'on semble chercher à travers ces nouvelles politiques, c'est une forme d'intervention publique qui à la fois remplace les rigidités des interventions bureaucratiques classiques et dépasse la séparation traditionnelle entre décideurs politiques, exécutants professionnels et bénéficiaires passifs. Les politiques affirment vouloir se rapprocher des citoyens et s'allier les professionnels. Ce sont là les objectifs affichés de la localisation, du partenariat, de la concertation et de la participation, bref de tout ce qui fait la nouveauté des « nouvelles politiques d'intégration ». Les résultats engrangés ne semblent pas (encore ?) correspondre aux attentes. Faut-il y voir un échec ? En tout cas, elles n'ont pas

fait disparaître l'informel, et si l'informel est un indice de résistance à l'autorité ou de non-inclusion dans un ordre social établi (ou qu'on essaie d'établir ou de rétablir), alors, on est loin du compte.

Mon hypothèse est qu'à travers ces visages de l'informel, c'est une mise en scène des rapports entre l'État et la société qui se donne à voir. Des rapports qui sont beaucoup plus complexes que ne nous le font croire les représentations habituelles de l'action publique comme volonté générale et comme exercice du pouvoir au bénéfice de tous.

Trois thématiques s'entremêlent nécessairement dans cette histoire. L'analyse du pouvoir en général: elle suppose une conception de l'acteur et de sa capacité d'agir. Quand il s'agit d'un pouvoir autorisé, il faut aussi une analyse de ses fondements, de la légitimité qui lui donne ce surcroît de pouvoir qui fait « autorité ».

### À la découverte de l'informel

L'existence d'une structure informelle dans les organisations a d'abord été conçue en termes de coexistence, de fonctionnement parallèle de deux structures fondées sur des logiques différentes: la logique de l'efficacité d'un côté, la logique de l'affectivité de l'autre. Ensuite, de nombreuses recherches empiriques en sociologie du travail et des organisations ont modifié cette analyse et mis en évidence

l'importance des phénomènes informels, soit sur le mode de l'opposition entre les intérêts des individus et ceux de l'organisation, soit sur le mode de la complémentarité.

Dans tous les cas, ce qui est qualifié d'« informel » apparaît comme ce qui échappe à ce qui était voulu, prévu, organisé par une « autorité ». La qualification du rapport — opposition ou complémentarité — dépend de la conception de l'individu qui sous-tend les différentes approches. Une conception utilitariste des motivations de l'individu conduit à une présentation du problème en termes d'opposition entre les intérêts individuels des agents et l'intérêt de l'organisation. La solution préconisée pour résoudre la tension ainsi identifiée consiste à prévoir des incitants qui soient susceptibles d'établir une convergence entre ces intérêts. Les auteurs qui adoptent une perspective plus parsonnienne, culturaliste, échappent à ce problème. Le contexte culturel commun assure d'office une adhésion assez large des membres aux objectifs de l'organisation.

Ces approches organisationnelles se présentent comme une critique (décalée dans le temps) de l'idéal-type wébérien de la bureaucratie fondée sur une rationalité légale. Elles lui reprochent de n'avoir pas mis en évidence les phénomènes de désobéissance des agents et d'avoir donné de l'organisation bureaucratique une image de cohérence et de rationalité qu'ils considèrent qu'elle n'a pas et qui se révèle notamment à travers toutes sortes de phénomènes informels<sup>2</sup>. Mais l'informel que découvre cette sociologie organisationnelle ne porte que sur la part de mise en œuvre du pouvoir administratif qu'elle est capable de reconnaître à partir de ses propres concepts et du découpage qu'ils opèrent dans la réalité. On peut notamment lui reprocher une conception non pro-

blématisée de l'acteur, une conception lénifiante des conflits sociaux et politiques, limités à « des déséquilibres » de pouvoir à l'intérieur d'un ensemble largement consensuel, et un manque d'intérêt très contestable pour le processus de constitution du pouvoir et la légitimité des « décideurs autorisés ».

Au contraire de Weber, qui ne sépare pas l'organisation bureaucratique du système politique et montre clairement comment le principe qui fonde la légitimité dans le système politique structure l'organisation qui le sert et explique l'obéissance des agents (Albrow, 1970, 1990; Turner, 1992), les sociologues des organisations ont le tort d'analyser séparément les organisations (privées ou publiques). Ce découpage de la réalité leur fait perdre de vue ce qui constitue le pouvoir dans l'organisation comme dans la société.

On assiste depuis quelques années à l'émergence d'un intérêt renouvelé pour l'informel. Il ne s'agit plus d'une préoccupation pour la structure informelle des organisations mais de nouveaux domaines: économie informelle, aide sociale informelle, justice informelle. Ici aussi les interprétations du rapport entre formel et informel sont passées d'une découverte de leur coexistence à l'établissement d'un rapport d'opposition ou de complémentarité et elles varient en fonction des conceptions de l'acteur et du pouvoir qui les sous-tendent.

Les termes du débat sur les « secteurs informels » oscillent entre valorisation et disqualification. D'un côté, on valorise l'informel au nom de ses vertus supposées d'expression spontanée d'une forme de créativité, d'innovation ou de résistance au pouvoir contraignant et rigide de l'État. La droite libérale et la gauche libertaire se rejoignent souvent sur ce point. L'informel s'explique pour elles par un trop de réglemen-

tation, par un trop d'État. Cet accord de surface cache des divergences de vues, mais dans les deux cas il oppose l'État à la société. À l'inverse, il ne manque pas de voix pour dénoncer les effets néfastes d'un manque de droit et de contrôle par l'État des valeurs d'équité et d'égalité et des droits sociaux qui caractérisent l'État providence. Ici, c'est le retrait de l'État que l'on dénonce.

Souvent, à la dénonciation succède l'intérêt, et des points de vue plus nuancés sur les secteurs informels émergent. On découvre que formel et informel ne sont pas si séparés, qu'ils sont au contraire et dans tous ces domaines fortement imbriqués, qu'ils peuvent être complémentaires. L'État veut alors s'immiscer, s'il n'a pas pu étendre son emprise, il essaie au moins de tirer parti de la situation, de récupérer une partie de cet informel qui lui échappe.

Quel que soit l'angle à partir duquel on approche la question de l'informel, quel que soit le domaine concerné, l'informel se définit par rapport au contrôle de l'État ou d'une autorité qui tient, de près ou de loin, directement ou indirectement, sa légitimité de garanties fournies par l'État.

Ainsi, Pestieau (1989), qui s'intéresse à l'économie souterraine (autre mot pour «informel»), définit son objet comme «l'ensemble des activités économiques qui échappent plus ou moins totalement aux contrôles légal, fiscal et statistique de l'État» car, précise-t-il, «sans État ou plutôt sans sa volonté de contrôle, son regard inquisiteur, il n'y aurait pas d'économie souterraine, pas de statistiques officielles et qui plus est, pas de lois à transgresser, ni de taxes à éluder» (p. 21). Pour Pestieau, c'est ce point commun — échapper au contrôle de l'État — qui justifie le regroupement sous la même définition d'activités aussi hétérogènes

que le travail domestique, le bénévolat, la fraude fiscale, le travail au noir et les activités criminelles, soit les différents domaines de l'économie souterraine qu'il examine. Et d'affirmer que «seul le point de vue économique peut justifier l'amalgame entre activités délictueuses et activités domestiques» (p. 13).

Je voudrais démontrer qu'il n'en est rien et qu'un point de vue sociologique et politique peut aussi justifier cet amalgame et même l'étendre.

Les trois modalités de contrôle mentionnées par Pestieau correspondent à trois moyens d'exercice du pouvoir administratif des États-nations modernes mis en évidence par Giddens (1985). Les lois comme inscriptions dans des textes, le management fiscal, le recueil de données statistiques sur la population et ses activités sont les moyens par lesquels l'État organise et coordonne une «formation sociale», lui donne un «ordre» spécifique et historiquement caractéristique. Ce n'est sans doute pas pour rien qu'ils constituent aussi trois points d'ancrage autour desquels se structurent les secteurs informels. À cet égard, l'extension de l'informel a suivi celle des interventions normatives et administratives de l'État, de ses territoires et de ses secteurs contrôlés.

Mais l'informel s'est aussi étendu avec «la crise» de l'État providence, identifiée dans tous les domaines comme à l'origine de la constitution des «secteurs informels»<sup>3</sup>. C'est là où l'État est mis en cause pour l'inefficacité de ses institutions et la faillite de ses modes de régulation que l'on découvre le plus d'informel.

Il apparaît dès lors plus clairement que l'informalité propre à une formation sociale ne peut se comprendre que par rapport au lien social spécifique qui correspond à cette formation (Lautier et autres,

1991). Dans le cadre de l'État providence, c'est une légitimité substantielle basée sur la réalisation tangible pour ses citoyens d'une forme de lien social qui repose sur des garanties de conditions de vie économiques et sociales décentes, et dont on peut mesurer l'efficacité en termes de degré de réalisation de ces conditions. Lorsque ces droits, autrefois universels, en viennent à être perçus comme les privilèges de certains groupes, le pouvoir perd de sa légitimité, les gens cessent d'y croire et du même coup d'obéir, de se soumettre aux règles correspondant à l'organisation du lien social en question.

Tout comme Weber pouvait rapporter l'obéissance des agents à la forme de légitimité qui ordonnait la société de son temps, du système politique aux organisations bureaucratiques, et à laquelle les acteurs «croyaient» (parce qu'ils y avaient été entraînés ou «disciplinés» comme on dirait maintenant), la désobéissance s'explique ici par une autre organisation du pouvoir et une autre forme de légitimité à laquelle les gens ne croient plus parce qu'elle n'est plus efficace. La forme de l'explication est analogue, mais son contenu diffère. Cette différence est en même temps ce qui permet de repérer l'essentiel.

L'informel est élastique. Son extension varie en même temps que celle des régulations formelles organisées par l'État et coulées

dans des réglementations concrètes qui manifestent une forme de lien social en même temps qu'elles le soutiennent. Mais cette élasticité doit aussi être comprise dans un sens plus qualitatif : plus le pouvoir est en crise, plus il constitue de l'informel et lui attache de l'importance.

La découverte de l'informel et le sens qu'on lui trouve dépendent autant de l'émergence de problèmes socio-politiques que des cadres d'analyse qu'on leur applique. Si les sociologues des organisations ne peuvent concevoir l'informel que sur le mode de l'opposition ou de la complémentarité, c'est parce qu'ils séparent le domaine organisationnel du politique et qu'ils ont sorti de leur cadre d'analyse la question de la constitution des ressources et des motifs des acteurs. Ce découpage les conduit à une définition restrictive de l'informel. L'extension récente des phénomènes informels a créé les conditions d'une autre analyse de l'informel. Les liens étroits qu'il entretient avec l'ordre social et l'exercice du pouvoir politique sont maintenant bien mis en évidence.

L'informel est aussi résistance et menace. Il résiste dans l'ombre, en contournant, en détournant. Résistance dépendante cependant, parce qu'il ne jouit pas de la même légitimité et qu'il s'appuie sur les moyens concrets et symboliques du pouvoir légitime. Enfin, résistant il

l'est aussi parce que, quels que soient les moyens imaginés pour le réduire, il réapparaît toujours, sous une forme ou une autre, comme le double de l'exercice du pouvoir. L'informel qu'on observe dans les nouvelles politiques partenariales en sera une autre illustration.



### *Les politiques partenariales : une nouvelle forme d'action publique ?*

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les pouvoirs publics fédéraux et régionaux belges se sont lancés dans l'expérimentation de nouvelles politiques publiques, contractuelles, partenariales, localisées et participatives, suivant ainsi un mouvement similaire observé dans beaucoup d'autres pays occidentaux. Toutes ces politiques ont pour objet des problèmes définis en termes d'exclusion sociale, nouvelle forme provisoire donnée à une « question sociale » qui a perdu ses points de repères et ses modes habituels de régulation.

Il est clair que cette « nouvelle question sociale » que visent et que contribuent à mettre en forme les « nouvelles politiques » et les « nouvelles modalités procédurales » expérimentées pour leur mise en œuvre entretiennent des rapports étroits. La construction d'une politique est analogue à la construction d'un dispositif de recherche. La politique définit un objet en proposant une interprétation d'un pro-

blème social considéré comme digne d'intérêt politique (1°). Elle inclut aussi un ensemble de dispositions concernant la manière d'intervenir sur le problème. Ce sont les procédures administratives prévues, les moyens humains, matériels ou financiers à engager pour opérationnaliser l'hypothèse, la traduire en action (2°). Comme dans un dispositif de recherche, la méthode et les postulats épistémologiques sous-jacents contribuent à la construction de l'objet autant que les hypothèses substantives (3°).

À ces trois points de vue, les nouvelles politiques prétendent innover et semblent construites en démarcation par rapport aux modes d'intervention et de régulation sociale de l'État sous le régime de l'État providence.

1. Leurs objets sont proches. Les nouvelles politiques partenariales (« NPP »), chacune à partir de son objet partiel, s'attaquent à différentes dimensions d'un problème plus vaste défini en termes d'exclusion. Le thème de l'insertion socio-professionnelle continue à y occuper une place centrale, mais comme un objet perdu : à retrouver pour les politiques qui visent expressément cette dimension de l'exclusion ; comme manque qui tient lieu d'explication dans celles qui abordent le problème sous l'angle plus large de l'intégration sociale ou sous celui, plus étroit, de la prévention de la délinquance et plus tard de l'insécurité.

2. Sur le plan organisationnel, administratif, elles intègrent des éléments des critiques que les sociologues des organisations ont adressées au modèle bureaucratique de mise en œuvre des politiques publiques. Localisation, partenariat, globalisation et transversalité sont les nouveaux mots d'ordre. Raccourcir la chaîne qui relie les décideurs aux bénéficiaires, organiser la concertation et rassembler les ressources sont les nouveaux

moyens imaginés pour recomposer les interventions séparées des pouvoirs publics dans les secteurs en crise.

3. Pour remédier à la décomposition de l'ancien lien social, indiquée par la faillite des institutions d'intégration de l'État providence et révélée par les nouveaux domaines de l'informel, elles invoquent une légitimité participative et décentralisée. Ni citoyenneté formelle de l'État libéral, ni citoyenneté salariale de l'État providence, l'institution communale, désormais parée de toutes les vertus et investie de beaucoup (trop?) de confiance en devient le nouveau lien privilégié.

L'injonction au partenariat et l'appel à la participation de tous sous l'égide des autorités communales résument ce projet politique d'intégration que les autorités tentent de donner à une société qui leur échappe. Ce sont les deux faces — la traduction simultanée dans l'organisation de l'action et dans l'ordre symbolique de la légitimité politique — d'un même effort de restauration d'un pouvoir public en difficulté, devenu impuissant à assurer l'efficacité d'une forme de lien social qui faisait sa légitimité.

#### *Les problèmes visés : vue d'ensemble*

Cet article porte sur un sous-ensemble de ces politiques<sup>4</sup>: celles qui, à partir de positionnements institutionnels différents, abordent l'exclusion sociale à travers des situations conflictuelles qui contiennent potentiellement de la « matière à criminalisation » (Pires, 1993): des situations problématiques susceptibles de donner lieu à une interprétation en termes d'infraction à la loi pénale. Il n'est pas nécessaire que la « criminalisation » intervienne concrètement pour que la référence existe. Elle peut y figurer sur le mode préventif ou sur un

mode extensif pour des désordres qui peuvent passer pour des signes associés ou précurseurs aux yeux d'une population inquiète.

Au printemps 1990, l'Exécutif régional bruxellois inaugure une Politique d'intégration et de cohabitation harmonieuse des communautés locales (ci-après dénommée PICCOLO pour faire court). En décembre de la même année, le ministère fédéral de l'Intérieur lance à son tour un programme de Projets pilotes de prévention de la délinquance. Leurs objets sont proches tout en étant construits à partir de schèmes d'interprétation différents. Ils sont marqués par les positionnements politiques et institutionnels de leurs auteurs, leurs compétences territoriales et sectorielles, les moyens légaux et administratifs dont ils disposent.

PICCOLO est basée sur une hypothèse culturaliste. Elle vise les situations conflictuelles de la vie quotidienne qui empoisonnent les relations sociales des habitants des quartiers populaires de sept communes de la Région bruxelloise. Le texte organisateur met l'accent sur des différences culturelles attribuées au clivage ethnique entre autochtones et populations d'origine immigrée. Les Projets pilotes de prévention de la délinquance visent au fond les mêmes problèmes à partir d'une hypothèse qui fait directement référence à la délinquance. Le ministère de l'Intérieur insiste sur la nécessité d'inscrire les projets de prévention dans une politique globale de bien-être s'attachant à agir sur les causes sociales, économiques et culturelles de la délinquance et rejette une approche préventive purement policière, technique ou situationnelle. Le concept de « vulnérabilité sociale » résume l'effet cumulé de ces différentes causes de délinquance en même temps qu'elle explique les plus grands risques de victimisation de certains groupes sociaux.

Dans les deux cas, les schèmes d'interprétation des problèmes visés sont peu contraignants et définis en termes plutôt vagues, mais les textes organisateurs insistent sur la nécessaire dimension locale des projets d'intégration ou de prévention. Le territoire de la commune est présenté comme le lieu idéal de la mise en œuvre de ces politiques: le lieu qui rendra possible la concertation de tous les services et intervenants locaux pouvant intervenir sur les problèmes repérés, de manière à donner à l'ensemble un caractère global et intégré.

En mai 1991 surviennent à Bruxelles des mini-« émeutes » urbaines mettant aux prises des jeunes, principalement d'origine immigrée, et les forces de l'ordre. Immédiatement après ces incidents, les pouvoirs publics prirent trois initiatives nouvelles visant à remédier aux problèmes les plus directement mis en évidence par les événements:

— des médiateurs communaux et des auxiliaires de police supplémentaires pour les communes bruxelloises « à risques » (initiative de la Région de Bruxelles-Capitale);

— des « assistants de concertation » auprès des polices communales afin d'améliorer les relations entre la police et « la communauté immigrée » (initiative du ministère fédéral de l'Intérieur dans les mêmes communes « à risques »);

— la création d'un Fonds d'impulsion à la politique d'immigration (FIPI) destiné à financer des projets locaux dans des « zones prioritaires » définies, ici aussi, à partir de critères de « risques » (programme fédéral concernant des communes de l'ensemble du pays).

Dans les deux premières initiatives, il revient aux autorités communales de spécifier les missions des personnels engagés en fonction des situations locales. Leur inter-

vention est fortement encouragée et conseillée dans la troisième.

En 1992, dans la foulée des élections législatives de novembre 1991, des résultats pas très brillants pour les partis traditionnels et d'un succès sensible des partis d'extrême-droite, le gouvernement fédéral, en concertation avec les Régions, lance une nouvelle politique dite des « Contrats de sécurité ». Le programme a comme objectifs déclarés de « garantir la sécurité des citoyens et de rétablir la confiance de la population dans les autorités » et comporte deux volets : un volet de modernisation et de revalorisation des polices communales, un volet de prévention sociale de la délinquance et de l'insécurité. Les orientations politiques données à ce programme sont nettement plus sécuritaires que celles des initiatives précédentes. Le ministère de l'Intérieur a assorti son offre financière d'une série de conditions qui s'imposent aux communes signataires. Ces conditions visent presque toutes à obliger les communes à renforcer les forces et équipements policiers et une proportion importante des budgets est consacrée au volet police. Toutes les politiques précédentes sont maintenant chapeautées par le programme des « Contrats de sécurité ».

La création d'un « conseil communal consultatif de prévention de la délinquance et de l'insécurité »

devient une obligation pour les communes concernées.

### *De la raison légale à la raison procédurale*

Les politiques publiques classiques sont organisées selon une logique de type « haut-bas ». Leur objet est défini en termes substantifs ou formels et entièrement décidé en haut, par les responsables politiques. Les administratifs exécutent. Ils n'ont pas à intervenir dans la décision, et n'ont rien à y ajouter par après. La question des arrangements administratifs est traitée de manière non problématique : les agents d'exécution sont de simples courroies de transmission, ils reçoivent des ordres, ils les exécutent. Les règles de procédure qui assurent la régulation et le contrôle de l'appareil administratif portent sur la possession et l'étendue d'autorité détenue par chaque agent. Chaque membre de l'administration reçoit et donne des ordres par délégation, chacun selon la quantité d'autorité qui lui est attribuée en fonction de sa position dans la hiérarchie. De ces règles découle la définition des champs d'intervention en territoires (administratifs) et secteurs (de compétence) bien délimités. Les ressources publiques et privées sont bien distinctes. Les agents travaillent dans des bureaux et selon des horaires réguliers. La procédure est écrite. Les individus ne circulent pas beaucoup, ce sont les documents qui circulent. Le mode d'évaluation est assuré par les élections. C'est par ce mécanisme périodique que la base (source originale du pouvoir) est censée contrôler la qualité des décisions de ses représentants et que ceux-ci sollicitent un nouveau mandat.

Dans les nouvelles politiques partenariales, la raison procédurale remplace la rationalité légale ou substantielle des modes d'intervention publics précédents. La séparation entre décideurs et exécutants

se brouille. Le centre politique délègue une partie de ses pouvoirs à des relais locaux, les « autorités communales ». Un rôle important d'adaptation locale des politiques est attribué aux « partenaires » locaux, réunis en groupes de concertation largement composés de professionnels. Le processus de mise en œuvre « haut-bas » des politiques classiques est complété, en principe, par un axe ascendant remontant du bas vers le haut.

L'objet, dans les politiques procédurales, n'est qu'esquissé. Les pouvoirs publics supra-locaux se limitent à fixer des orientations générales et laissent aux acteurs locaux le soin d'en spécifier les contenus, sous la responsabilité des autorités locales.

Les règles de procédure décrivent de manière plus ou moins détaillée la marche à suivre pour l'implantation et la mise en œuvre des dispositifs. Les nouvelles politiques reposent sur une logique partenariale appuyée sur un principe contractuel et une technique d'incitants. Selon les cas, le partenariat local est plus ou moins obligatoire et formalisé, prévoyant avec plus ou moins de précision les qualités et identités des partenaires obligatoires et de ceux qui sont simplement souhaitables, définissant et répartissant des rôles et des responsabilités entre les acteurs, les modalités de régulation de leurs relations partenariales.

Les champs d'action sont définis en termes de transversalité et d'intersectorialité. Le partenariat doit rassembler les compétences des différents secteurs et professions dont les champs d'action concourent à résoudre, selon le schéma d'interprétation proposé, le problème visé par la politique. Ces forces vives doivent déployer leurs capacités d'action — représentation, organisation, expertises — sur des territoires qui permettent de combiner dans un même espace les

différentes dimensions des problèmes vécus par les administrés.

Les ressources doivent être globalisées. Les textes préconisent la combinaison et la «recomposition» de toutes les ressources privées ou publiques, y compris celles des «particuliers», ces citoyens et ces habitants dont la participation est déclarée souhaitable. Le mot d'ordre de Gilbert Bonnemaïson (le pape français des nouvelles politiques partenariales), «la prévention est l'affaire de tous», vaut pour les autres politiques de lutte contre l'exclusion et l'insécurité. Le public et le privé doivent travailler ensemble et communaliser leurs ressources.

Le contrôle des nouvelles politiques, leurs promoteurs l'ont bien saisi, nécessite d'autres moyens que ceux qui correspondent au modèle de transmission mécanique des politiques classiques. Pour se tenir au courant des activités de tous ces partenaires disséminés dans les territoires locaux, il faut des rapports d'activités périodiques, et pour bien faire, des évaluations scientifiques. Ces rapports et ces évaluations complètent le mécanisme électoral.

### *La commune comme « point de passage obligé »*

Les autorités communales sont le relais local désigné par les autorités supra-locales (Région ou ministère fédéral) pour la mise en œuvre du programme. Elles assurent le relais entre le « haut » et le « bas ». C'est par ce chemin qu'arrivent l'information et les ressources financières, que circulent les flux de communication officiels entre les deux niveaux de décision, au moment de l'implantation du programme politique et tout au long de sa mise en œuvre. Elles sont responsables de la constitution et de l'envoi du dossier communal de candidature et de la spécification

locale des orientations générales du programme.

Cette traduction locale de la politique supra-locale comporte nécessairement une démarche de composition du partenariat (la sélection des partenaires qui seront impliqués) et une construction plus ou moins élaborée des projets d'action. Les autorités communales sont donc aussi la clé de voûte du partenariat local et à ce titre également un « point de passage obligé » pour les autres acteurs locaux intéressés. Il leur revient de faire circuler localement l'information supra-locale et d'inviter les « partenaires » locaux réputés significatifs dans le domaine concerné par l'objet de la politique à participer à une « concertation locale » qu'elles doivent organiser en vue de la mise au point d'un projet communal concerté.

À la fin, les autorités communales doivent encore procéder à une évaluation des actions réalisées et adresser aux autorités supra-locales un avis officiel d'appréciation sur le déroulement des projets. En principe, la reconduction des projets en dépend.

C'est dire si l'accès à ce partenaire incontournable et aux lieux de concertation qu'il est censé organiser et animer est important. L'intervention du relais communal est en principe inévitable et la qualité de son intermédiation conditionne la participation des autres acteurs locaux.



Ces nouveaux arrangements administratifs ont profondément modifié les conditions de travail et les routines professionnelles des intervenants locaux qui sont mêlés à la mise en œuvre de ces politiques. Même ceux qui n'y sont pas impliqués directement subissent les effets de ces changements en ce qu'ils se trouvent écartés d'un circuit désormais important d'accès à des ressources financières.

### **Les nouveaux visages de l'informel**

La nouvelle forme procédurale et partenariale donnée aux politiques, l'apparente rupture avec le modèle de transmission mécanique des ordres « du haut vers le bas », le recours à la concertation et la valorisation des ressources locales ont certes transformé les rapports entre les « décideurs » et les « exécutants ». Mais les pratiques informelles n'ont pas disparu. Elles se sont déplacées et ont trouvé d'autres objets et d'autres lieux d'ancrage. Une partie de l'ancien informel a été officialisé, formalisé et ainsi réhabilité d'une certaine manière, mais il y a autant d'informel dans les nouveaux dispositifs. De nouvelles pratiques informelles se sont mises en place autour des dispositions les plus formelles des nouveaux dispositifs.

L'injonction au partenariat sous l'égide des autorités communales constitue l'élément de déstabilisation le plus sensible introduit par les nouvelles règles procédurales. Deux obligations en découlent :

— l'instauration des autorités communales comme point de passage obligé (« PPO ») de tous les acteurs qui sont intéressés à participer à ces politiques ;

— l'obligation de participer périodiquement à des réunions de concertation rassemblant tous les acteurs de la mise en œuvre des nouvelles politiques. C'est autour de cet élément incontournable de la



procédure officielle que se manifestent les pratiques informelles les plus visibles.

1. Elles se structurent et s'organisent pour se ménager des accès privilégiés, aménager des chemins alternatifs, contourner l'obstacle que peut représenter le «PPO» communal lorsqu'il bloque, filtre ou fait circuler sélectivement l'information.

2. Dans une perspective qu'on pourrait qualifier de «résistance idéologique», elles prennent la forme de pratiques plus ou moins clandestines tendant à échapper aux orientations politiques fixées par les «décideurs» et à déborder les frontières des champs d'action (territoires et secteurs) dans lesquels ils ont cru pouvoir enfermer l'action des «partenaires» locaux.

3. Enfin, l'informel n'est pas l'apanage des «opérateurs» locaux. Les autorités supra-locales et locales en font aussi un large usage.

### *Les nouveaux chemins de la vie professionnelle*

Les nouvelles dispositions procédurales et le passage communal obligé se traduisent concrètement par une nouvelle configuration des circuits d'accès aux ressources et forcent les participants à changer les chemins de leur vie professionnelle.

Les concepts et les outils de l'analyse de réseau apportent un premier éclairage sur la question<sup>5</sup>.

Appliquée à la structure formelle décrite dans les textes organisateurs des dispositifs, elle offre une représentation très visuelle des positions que les acteurs sont censés occuper dans la structure de relations qui découle des nouveaux arrangements administratifs. On y voit clairement la place centrale, la position de carrefour qu'occupe la commune. La structure d'interactions concrètes entre les «partenaires» des nouvelles politiques diffère assez fortement de la structure de mise en œuvre correspondant à l'action administrative classique et permet de comprendre à quel point les nouvelles procédures ont modifié les circuits que doivent parcourir leurs acteurs pour y participer et les mettre en œuvre.

L'observation de la structure des relations formelles prévues entre les acteurs met bien en lumière le resserrement, le «PPO», que constitue la position occupée dans la structure par les autorités communales. Une telle position d'intermédiaire obligatoire constitue une force pour celui qui l'occupe mais une contrainte pour ceux qui y sont soumis: un obstacle potentiel, une source possible de blocage. Tout dépend ici de la politique d'ouverture ou de fermeture de l'acteur qui contrôle le point de passage, de sa manière de filtrer les flux, de gérer les accès.

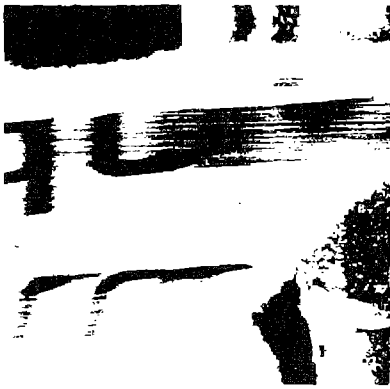
L'installation de ce «PPO» suscite de la part des acteurs locaux qui ne sont pas satisfaits de l'intermédiation communale la mise en place de toutes sortes de circuits informels pour contourner ou éviter ce couloir d'étranglement, cet obstacle à leurs projets.

Ils mobilisent d'autres intermédiaires mieux positionnés par rapport au «PPO» en faisant jouer s'il le faut les relations qui structurent d'autres domaines de leur vie sociale (professionnelle, politique, sociable ou familiale). Ou, s'ils en ont la possibilité, ils court-circuitent

le relais local et vont directement à la source, se passant ainsi de tout intermédiaire. Ces relations, non prévues dans les textes organisateurs des politiques, sont à cet égard et pour cette raison informelles.

Ces pratiques informelles révèlent et parfois renforcent les inégalités d'accès aux ressources dont disposent différents acteurs locaux de par leur proximité institutionnelle, politique, sociale ou personnelle avec les personnes qui composent le cercle des «autorités», maîtres des ressources convoitées. Les affiliations politiques, la (re)-composition des conseils d'administration des associations, les relations familiales ou les appartenances à divers réseaux de sociabilité sont les ressources cruciales de ces stratégies informelles.

La nouvelle configuration de relations créée par ces circuits formels et informels imbriqués les uns dans les autres fait émerger de nouveaux intermédiaires officieux à côté du «PPO» communal. Un type de relais joue un rôle particulièrement important. Ce sont des personnes qui occupent des «positions sécantes» (Crozier et Friedberg, 1977), véritables «personnes-ressources» connectant des mondes qui autrement ne se connaissent pas, ont peu de contacts ou des relations de méfiance et d'hostilité. Elles facilitent l'accès des autorités communales aux milieux associatifs et inversement sont susceptibles de relayer les demandes ou projets associatifs vers les milieux politiques. Ce sont ces nouveaux intermédiaires aussi qui facilitent (ou dominent) au niveau local l'interprétation et l'exégèse des textes supra-locaux, qui sont en mesure de faire aménager les textes supra-locaux pour mieux rencontrer les besoins du «terrain». Formels ou informels, ils engrangent les rentes de leur situation. Leurs intermédiactions leur ouvrent des possibilités plus ou moins importantes de con-



trôle du jeu local et recomposent autrement la structure des relations entre les acteurs des nouvelles politiques.

Si l'instauration des autorités communales en « PPO » rend cruciaux les problèmes d'accès et met en évidence les moyens que leurs « partenaires » mobilisent en conséquence, d'autres dispositions des textes organisateurs concourent à l'informalisation et à la personnalisation des dispositifs.

La périodicité annuelle et le financement par projet de ces politiques multiplient les obligations et les occasions de contacts entre les acteurs. Chaque année, pour chaque projet, des démarches sont rendues nécessaires. Avec le temps et le nombre croissant de ces politiques, tous ces circuits informels se rodent et gagnent en efficacité. La distinction entre le formel et l'informel s'estompe. Les deux s'enchevêtrent et se superposent de plus en plus.

La surface territoriale restreinte des champs d'intervention de ces politiques renforce encore la possibilité et la fréquence des rencontres entre les acteurs, déjà rendues nécessaires par d'autres dispositions réglementaires et par les préférences marquées des politiques pour des actions visibles (animations d'espaces publics, éducation de rue par exemple). Elle augmente leur « disponibilité de coprésence physique » (Giddens, 1987). La fré-

quence des interactions de face à face favorise la multiplicité des échanges, la superposition des contenus de communication, et contribue ainsi à brouiller la frontière entre le formel et l'informel et à personnaliser les relations.

Cette superposition de relations personnelles et de relations professionnelles crée des liens de contrôle et d'obligation réciproques qui constituent des conditions favorables au développement d'un clientélisme d'un nouveau genre. Elle est aussi susceptible — ce n'est pas contradictoire, au contraire — de favoriser une nouvelle forme de corporatisme lorsque le cercle des subsidiés se protège des nouveaux candidats.

#### *Projets conformes, pratiques clandestines*

Dans les « NPP », les « décideurs » politiques supra-locaux se contentent de définir les grandes lignes, de suggérer des hypothèses d'interprétation des problèmes visés, et laissent aux acteurs locaux le soin de spécifier ces orientations générales en fonction des circonstances locales, spécificité des problèmes et spécificité des ressources. Il n'y a pas de fixation a-priori et sur un mode substantif du contenu de la politique. Au niveau local, les autorités communales sont investies de la responsabilité de réunir des acteurs locaux dont l'action est significative par rapport aux problèmes visés et d'organiser entre eux une concertation de manière à mettre au point un projet local spécifique.

Pratiquement, malgré l'existence de cette marge de manœuvre, il y a encore moyen de désobéir. L'aménagement de cet espace d'indétermination et de négociation n'a pas fait disparaître les pratiques clandestines.

Les partenaires associatifs continuent dans la mesure du possible à travailler comme avant, avec des

adaptations minimales et « formelles » qui donnent à leurs projets une apparence de conformité aux nouvelles injonctions des décideurs politiques supra-locaux sans modifier leurs convictions méthodologiques. Pour beaucoup, les nouveaux subsides permettent simplement de donner de l'extension à leurs modes habituels d'intervention, avec des modifications mineures et sans toucher au fond de leur méthode de travail social.

Certains se limitent à de petites transgressions. Et pour ceux-là, il n'y a guère de problèmes. D'autres vont plus loin et substituent consciemment aux schémas d'interprétation proposés par les pouvoirs publics supra-locaux et leurs délégués leurs propres conceptions (par ex. de l'intégration, du travail de rue, de la « sensibilisation à la citoyenneté »), ce qui les conduit à développer des pratiques clandestines qui passent pour de la résistance caractérisée lorsqu'elles viennent à être connues. Ceux-là se font rappeler à l'ordre. Viennent ensuite les menaces de sanction. Si cela ne suffit pas et si le récalcitrant n'a pas assez d'alliés ou pas le bon appui, il arrive que la menace soit exécutée. On peut lui diminuer, voire lui retirer ses subsides.

Les petites déviations n'ont pas beaucoup de peine à rester dans la clandestinité. Les orientations politiques définies dans les textes sont floues, les « décideurs » supra-locaux se préoccupent peu des philosophies d'action des « partenaires » locaux. Les évaluations ne sont pas suffisamment fines pour faire repérer ces déviations.

On note cependant un changement entre les politiques et les pratiques de la période des débuts (PICCOLO, Projets pilotes) et celle des « Contrats de sécurité ». Les « Contrats de sécurité » représentent un projet politique dont les orientations de contenu (avec leur accent sécuritaire marqué) sont à la

fois plus étroitement définies et plus « contraires » à la philosophie politique à laquelle adhèrent beaucoup d'acteurs associatifs. Les ressources financières mises à la disposition des autorités communales sont plus importantes et l'enjeu politique et électoral plus crucial. Les « Contrats de sécurité » sont présentés depuis le début comme la stratégie de défense des partis politiques démocratiques contre les partis d'extrême droite. Ces différences produisent simultanément de plus grandes velléités de contrôle de la part des responsables politiques, sous deux formes : intervention directe des autorités communales à partir de leurs propres services administratifs ou via la création d'ASBL « para-communales », et diverses tentatives d'ingérence dans les pratiques des quelques rares associations qui sont reconnues comme « partenaires ».

### *L'informel n'est pas l'apanage des acteurs-opérateurs*

Les « décideurs », tant locaux que supra-locaux, recourent aussi à l'informel pour régler toutes sortes de problèmes. On peut mettre en évidence deux usages différents et bien marqués de l'informel.

Un usage de type « désobéissance » réservé aux « décideurs » locaux — les décideurs supra-locaux ne peuvent pas désobéir — couvre diverses pratiques de contournement des règles de procédure

ou des orientations politiques prévues dans les textes fondateurs. On en a eu un aperçu lors de l'exposition des pratiques informelles organisées autour du « PPO » communal.

Un usage de type « bricolage improvisé » est largement pratiqué par tous les « décideurs » pour parer aux « dysfonctionnements » de leurs procédures et aux difficultés créées par les structures juridiques et administratives préexistantes. Deux exemples suffiront à illustrer la chose.

Lorsqu'une politique se présente comme une offre à saisir et non une obligation, il est délicat et même franchement paradoxal pour l'instance politique supra-locale de transformer son invitation en imposition. Lorsque l'intervention supra-locale se présente comme une décision qui s'impose (cas des médiateurs communaux, des assistants de concertation dans la Région bruxelloise, des « Contrats de sécurité »), le problème ne disparaît pas pour autant, il change de forme. La difficulté est alors de maintenir les réalisations locales dans la voie tracée par les orientations politiques générales.

Confrontés à un manque d'empressement local ou à une utilisation non conforme des moyens offerts, les pouvoirs publics supra-locaux peuvent — devrait-on dire doivent ? — eux aussi chercher un moyen de contourner l'obstacle. Première possibilité : la réitération de l'offre ou le rappel des règles du jeu. Deuxième étape : les pressions, accompagnées ou non de menaces de rétorsion. Troisième recours possible : susciter ou soutenir informellement la pression associative, procéder à des consultations informelles avec les « opérateurs » pour introduire ce qui manque dans les projets officiels. Enfin, il existe une solution formelle : modifier le dispositif de manière à le faire correspondre à la réalité ou le corriger

pour en faire un outil plus maniable. Ces quatre moyens se pratiquent, parfois successivement, parfois simultanément, selon les situations et l'urgence.

Dans certaines communes, le partenariat a mené à la mise en œuvre d'arrangements informels entre les autorités communales et les acteurs associatifs pour des avances financières consenties par les communes aux associations en attendant l'arrivée tardive des subsides promis. Cette pratique a été appréciée par tous les partenaires. L'année suivante, la Région bruxelloise l'a inscrite dans sa circulaire de reconduction du programme sous forme de conseil. C'est un premier pas vers la formalisation.

### **Le pouvoir et la constitution de l'informel**

Dans toutes ces pratiques, formel et informel sont en étroite connexion. Il ne s'agit ni de coexistence pacifique entre deux domaines séparés, ni d'un simple rapport d'opposition, ni même d'un rapport de complémentarité. Certaines innovations informellement mises au point peuvent être intégrées dans les dispositions formelles, mais cette intégration est sélective. Inversement, les pratiques informelles utilisent largement les dispositions formelles pour s'installer et se développer.

La structure formelle et les pratiques informelles paraissent imbriquées les unes dans les autres mais pas tout à fait comme le conçoit la sociologie organisationnelle. L'informel n'est pas seulement fonctionnel, il est aussi résistance lorsqu'il déborde les limites que l'autorité lui a fixées et sort de son rôle auxiliaire. Il s'agit aussi d'un rapport de domination que des analyses séparées du politique et de l'administratif ne permettent pas de découvrir. Les sociologues des organisations n'ont découvert que la complémentarité parce qu'ils ont laissé hors de leur

analyse une grande partie de ce qui constitue l'informel. La séparation qu'ils opèrent entre l'administratif et le politique ne leur permet pas davantage de découvrir ce qui constitue l'autorité ni tous les moyens qu'elle utilise pour s'imposer.

### *Le pouvoir facilitateur de l'organisation*

L'analyse de réseau a ses limites. On lui reproche son caractère statique, son formalisme, l'intérêt secondaire qu'elle accorde au sens que les acteurs confèrent à leurs pratiques, au contenu des flux de ressources qui circulent dans les réseaux. Adhérer à ses postulats conduit à adopter une sorte de déterminisme par la structure concrète qui fait des acteurs de simples porteurs de rôles ou de motivations dont la provenance n'est pas autrement explicitée. Elles peuvent être celles d'un « homo economicus » utilitariste aussi bien que les valeurs intériorisées de la sociologie fonctionnaliste.

Giddens (1987) reproche aux analystes des réseaux de ne pas rendre compte de la constitution de ces réseaux, de les prendre pour un donné qui s'impose aux acteurs sans qu'on sache jamais qui les a créés ni comment ils se sont fixés. Au contraire, dans la « théorie de la structuration », la structure morphologique des positionnements sociaux et leur distribution dans l'espace correspondent à la traduction dans l'espace et le temps d'un pouvoir administratif qui, en fixant ce qui doit se passer, où, à quelle heure et entre quelles personnes, organise et coordonne des coprésences, articule entre eux des contextes d'interactions, étend ainsi dans l'espace et fait durer dans le temps des activités dont il a par ailleurs fixé les significations, les objets, les acteurs et les méthodes, dans des codes et des documents écrits de toutes sortes : les circulai-

res et les arrêtés qui organisent nos politiques, par exemple.

Le pouvoir dont il s'agit ici n'est pas un pouvoir épisodique mis en œuvre à travers des décisions et commandements ponctuels, il s'exerce par l'organisation et par la maîtrise des techniques de déplacement dans l'espace et de mesure du temps, par les nouvelles technologies inventées par les sciences modernes, qui permettent de faire circuler rapidement et facilement les documents, l'information, les corps. C'est un pouvoir productif (au sens de Parsons), sauf que, pour Giddens, il contraint autant qu'il facilite par les conditions qu'il crée.

Replacée dans la perspective théorique que propose Giddens, la morphologie des réseaux de relations des acteurs est à la fois un point d'arrivée et un point de départ. Point d'arrivée, parce qu'elle est le résultat d'un processus de décision. La forme donnée au circuit de circulation officiel des informations, des personnes et des ressources dans les « NPP » est « formellement » inscrite dans des textes qui sont revêtus d'une certaine autorité et assortis de sanctions possibles, ne serait-ce que par le retrait des avantages que la participation procure (ou leur non-accessibilité). Point de départ parce qu'elle indique tout au plus des conditions favorables ou défavorables à certaines pratiques, au déroulement de certaines entreprises.

L'indécidabilité a-priori du cours de l'action ne signifie pas que tout est possible. L'organisation des positionnements des agents dans l'espace-temps, le découpage de l'espace en « régions » d'activités, la « disponibilité de coprésence » des acteurs et la coordination de leurs rencontres dans le temps sont pour Giddens les voies et moyens de la mise en place d'un rapport de domination, c'est-à-dire de facilitation sélective. Par ailleurs, les

acteurs « compétents<sup>6</sup> », même lorsqu'ils sont très contraints, sont toujours capables de résister, dans une certaine mesure, à cette domination.

À quoi riment alors ces réseaux, ces plans de circulation et ces carrefours que sont les réunions de concertation ?

Dans le cas des « NPP », et parce qu'elles sont territorialisées, ils représentent d'une manière presque réaliste les parcours des acteurs, parcours quotidiens, mensuels, annuels ou de périodicité variable. Les « NPP » obligent les acteurs à circuler beaucoup plus et à sortir de leurs bureaux, à rencontrer une plus grande diversité de gens. Et parce qu'un parcours dans l'espace représente le passage d'un temps donné, qu'un arrêt à une « station » équivaut aussi à du temps occupé, les nouvelles procédures imposent aussi un nouvel emploi du temps, utilisent autrement le temps des acteurs. Le temps requis pour participer à toutes ces réunions, aux négociations et démarches formelles ou informelles, implique l'élimination d'une autre activité. En même temps il offre une occasion de faire et d'acquérir de nouvelles connaissances, éventuellement de mettre au point des projets de résistance.

La question est alors : quel est le parcours obligatoire et qui y rencontre-t-on ? Qui sont ces gens que l'on doit rencontrer et qui sont ceux que l'on peut rencontrer ? Qui a-t-on peu de chances d'y rencontrer ? Brassage de professions, des mondes sociaux et culturels, ou enfermement dans un milieu clos ? La composition de ces assemblées résulte à la fois des indications et des dispositions contenues dans les textes et des actes posés par les acteurs locaux. Le « local » se détache de son sens purement territorial et acquiert une dimension sociale et culturelle.

Que fait-on avec ceux que l'on rencontre ? Selon la manière dont

les « partenaires » conçoivent leur participation, selon le mode d'organisation de ces rencontres de concertation, c'est-à-dire finalement selon l'usage que les acteurs font de cette infrastructure, les effets produits seront différents.

Mais si la structure « en réseaux superposés » ne représente rien par elle-même, si ce sont les acteurs qui l'ont créée, et si ce sont eux qui l'utilisent et qui la font exister, si ce qui circule entre eux est apporté par eux, le réseau en lui-même n'est plus qu'une infrastructure et la description de cette infrastructure de possibilités n'explique pas comment les acteurs vont se conduire, s'ils vont se conformer ou non à l'organigramme officiel, s'ils vont emprunter des raccourcis ou recourir à des relais informels non prévus dans les textes. Elle ne permet pas davantage de prévoir comment les autorités communales vont inter-prêter leur rôle d'intermédiaire.

Les raisons et les motifs de leurs actions, il faut les chercher ailleurs.

### *La production discursive et symbolique de l'informel*

Ils sont inscrits en toutes lettres dans les textes fondateurs des nouvelles politiques, dans l'exposé des motifs de l'ancrage communal des politiques partenariales. Le choix du relais communal, son installation en « moteur » et « garant » du

partenariat est justifié par les arguments suivants :

— « c'est un pouvoir proche des citoyens [...] à l'écoute », et pour cette raison on lui prête « une bonne connaissance des problèmes locaux, des ressources locales » ;

— il détient une légitimité représentative, il représente les intérêts de tous, autrement dit, l'intérêt général ;

— il a la capacité administrative de mobiliser un partenariat et d'organiser l'action concertée (en donnant des ordres à ses propres services, en offrant des incitants aux autres, en les rassemblant et en coordonnant leurs actions) ;

— il a la capacité de globaliser, via leur inscription dans un même espace — le territoire communal — les différentes dimensions des problèmes et donc de trouver des solutions globales, plus efficaces que les découpages sectoriels auxquels sont vouées les administrations supra-locales.

Le pouvoir facilitateur dont parle Giddens a trait aux deux dernières raisons, il ne dit rien des deux premières. L'argument de la légitimité représentative des autorités communales constitue pourtant un autre « PPO » qui, pour être moins visible, ne s'impose pas moins aux acteurs des « NPP ».

Il y a plusieurs manières de « représenter », Pitkin (1967) le met bien en évidence dans l'ouvrage qu'elle a consacré à l'analyse de ce concept. Celle qu'en a proposée Hobbes est formelle et formulée en termes d'autorisation : le souverain tient sa légitimité de l'« autorisation » que les membres de la société lui ont donnée de parler en leur nom et de décider à leur place. Légitimité et autorité sont deux mots pour dire la même chose. Le mécanisme de l'autorisation fait de l'élu (le souverain moderne) le dépositaire de la volonté générale et, par le même mouvement, le « décideur » incontestable parce que

représentant et porte-parole de tous les autres.

Rappeler Hobbes, c'est surtout reconnaître la présence du mythe hobbésien dans la pensée politique moderne (Pitkin, *op. cit.*) et la force du vocabulaire qu'il nous a laissé pour parler du politique (Latour, 1991).

Le mythe, c'est la fiction de la société de nature d'où émerge la volonté générale. Ce que Hobbes a constitué, c'est l'idée de volonté générale émanant de l'agrégation de la volonté des individus et s'imposant légitimement à eux parce qu'ils en ont décidé ainsi en un passé lointain et se sont liés par ce choix. C'est aussi celle d'une société composée d'individus atomisés qui forment volontairement une communauté politique une et indivisible, la « société civile ». Giddens (1985) évoque à ce propos l'« obstacle théorique » que le mythe constitue, la difficulté de concevoir, à partir de cette fiction de volonté générale fondée sur un consensus dans la « société civile », qu'il y ait des oppositions d'intérêts dans la société. L'attention est attirée sur la seule opposition concevable dans cette représentation : celle qui oppose la société (une) et l'État (également monolithique).

C'est aussi un vocabulaire pour parler du politique et du pouvoir : un pouvoir unidimensionnel et « ostensible », qui s'affiche, se met en scène et menace les sujets déso-

**el sous  
iquête!**

béissants. Dans la construction hobbesienne, le pouvoir est tout entier aux mains du souverain. Il est conçu en termes de possession et présenté comme l'origine, la cause et le moteur de l'action qu'il décide.

Dans les « NPP », la légitimité politique est déplacée au niveau local. Mais ce déplacement dans l'espace ne s'accompagne pas d'un abandon de la conception de la « représentation » en termes d'« autorisation » formelle ni d'une transformation radicale de la conception du pouvoir « souverain » et « épisodique » (en termes de décisions) qui lui est associée. Les « décideurs » ont conservé la même conception de leur rôle. Ils se disent les « moteurs » du partenariat et les garants de la prise en compte de l'intérêt général. L'innovation consiste surtout à admettre de nouveaux experts et à moderniser le vocabulaire. Les nouveaux exécutants deviennent des « opérateurs ». Le changement est d'ordre technique et limité à la sphère administrative.

À l'importance du « PPO » communal dans la structuration des circuits qu'il impose aux acteurs pour accéder aux ressources s'ajoute ainsi une autre raison de constituer les interventions non prévues des acteurs non autorisés en pratiques informelles.

Dans la représentation hobbesienne du pouvoir, le formel est ce qui est voulu et décidé par le souverain (l'État et ses organes de décision légitimes). Tout ce qui ne correspond pas à cette représentation tombe dans l'informel. L'informel ici ne peut être qu'un adversaire à combattre, à contrôler, à récupérer ou à ignorer. Il inquiète ou intéresse pour autant qu'il mette en cause la légitimité et l'autorité ou lui permette de les restaurer. Sinon, on l'ignore, il n'a même pas d'existence.

Ce « PPO » symbolique et discursif constitue une sorte de troisième niveau dans la construction de l'objet des nouvelles politiques. Il contient les motifs de la participation subordonnée des « partenaires » associatifs et justifie leur soumission, les bonnes raisons de leur obéissance.

Il est souvent rappelé, lors de divergences de vues, de disputes ponctuelles ou de conflit entre les autorités et les associations, que celles-ci n'ont aucune légitimité représentative parce que leurs membres ne sont pas élus. C'est ce qui fait toute la différence de pouvoir « ostensif » (Latour, 1986) entre elles et les autorités communales, c'est la raison de leur maintien dans un rôle subordonné d'opérateur (selon la nouvelle terminologie).

Les partenaires associatifs acceptent parfaitement cette raison, la partagent même et s'y soumettent formellement. Leur contestation ne porte pas sur le fond, sur le principe, mais sur la manière. Ils critiquent les élus pour ne pas bien jouer leur rôle, non pour l'avoir usurpé. Mais s'ils ne contestent pas ouvertement, beaucoup désobéissent et trichent. Et leurs transgressions se concentrent sur les limites imposées à leurs pratiques par les conséquences du « PPO » communal : frontières communales, refus du court terme politique, de la médiatisation...

À cette conception « ostensive » du pouvoir, Latour (1986) oppose une définition performative de l'ordre social qui implique un déplacement de l'attention des principes (la théorie, le mythe) vers les pratiques. Il faut alors se demander comment le pouvoir est composé et comment il fait pour se maintenir, se poser la question des ressources que les acteurs utilisent pour construire un ordre et le faire durer, conserver leurs positions de ceux qui donnent des ordres ou obéissent aux ordres. Ce qui nous ramène aux

autres arguments utilisés dans la sphère organisationnelle pour faire passer les acteurs par le « PPO » communal.

### *Le pouvoir « dispositionnel » du Dispositif (avec un grand « D »)*

L'intermédiation des autorités communales s'avère être l'élément clé du « Dispositif » parce que c'est le lieu où s'effectue la mise en correspondance des éléments qui composent les différents circuits de pouvoir, la « traduction »<sup>7</sup> du problème énoncé comme objet des politiques partenariales, en organisation et en légitimation. Elle traduit dans l'ordre du discours politique de la légitimité représentative les raisons matérielles (accès aux subsides) qui sont les moyens utilisés dans le domaine organisationnel pour faire passer les partenaires associatifs par le PPO communal. Les acteurs y passent plusieurs fois et chaque passage contribue à la solidité de l'ensemble.

Le « PPO » communal est à la fois : le lieu d'ancrage organisationnel de l'action, le point de convergence et de passage physique des corps et des ressources matérielles, documentaires et financières ; et le lieu de légitimation politique de l'action fournissant les motifs de la participation et de l'obéissance.

Les modalités concrètes de la participation au partenariat et à la concertation locale, telles qu'elles figurent dans les règles de procédure, sont la transcription administrative de ce rapport politique. Et une fois acceptée cette hypothèse, le reste en découle par une série d'équivalences qui semblent aller de soi et s'enchaînent les unes aux autres :

— le rôle d'opérateur, courroie de transmission entre le « haut » et le « bas », pour traduire la volonté des politiques en action et informer les décideurs des besoins et demandes de la population, des problèmes du « terrain » ;

— la délimitation des champs d'action en fonction des territoires et des compétences sectorielles des acteurs politiques communaux et supra-locaux ;

— la soumission aux échéances du temps politique, une gestion du temps soumise à l'urgence et aux événements politiquement significatifs (émeutes, élections, remaniements ministériels ou des cabinets), organisée en fonction des agendas des acteurs politiques ;

— les exigences de visibilité et de médiatisation que les politiques trouvent si importantes parce qu'elles sont désormais des moyens de communication cruciaux entre eux et leurs électeurs.

C'est l'ensemble de ces circuits et des points de passage obligés qui y sont aménagés qui donnent sa forme au « Dispositif » mais c'est probablement le décalage entre eux qui donne du jeu et permet la constitution de la résistance. Les raisons de l'obéissance et de la désobéissance, celles de la participation comme celles des pratiques clandestines ne sont pas indépendantes. Et dans tous les cas, ce sera ma conclusion, l'informel n'est pas sans forme.

### *L'informel n'est pas sans forme*

1. Les circuits informels qu'utilisent les acteurs pour accéder aux ressources qu'on leur offre formellement ne sont pas sans forme.

Les réseaux de relations informelles qu'ils ont mis en place pour contourner les dispositions prévues dans les textes ou pour suppléer à leur non-application sont structurés tout autant que l'organigramme officiel. Dans ces réseaux-là aussi, il y a des positions centrales et des positions périphériques, des intermédiaires privilégiés et des inégalités d'accès aux ressources.

2. Les acteurs n'ont pas créé tous ces circuits informels à partir de rien. Ils ont utilisé pour cela des relations politiques, professionnelles, familiales, sociales, et toutes sortes de ressources qui existaient avant et auxquelles ils avaient accès.

Avec l'entrée en vigueur des nouveaux arrangements administratifs, certains segments des anciens réseaux informels sont devenus obsolètes, mais les nouvelles procédures ont créé elles-mêmes des occasions et des raisons d'en forger de nouveaux.

3. La structuration de l'espace-temps par les nouveaux chemins de la vie professionnelle et les réseaux qu'ils dessinent entre les acteurs sont sans conteste le résultat de décisions politiques, même s'il est difficile de prétendre en identifier précisément les auteurs. Les découpages de l'espace qui résultent de ces décisions, les circuits officiels d'accès aux ressources et les lieux de concertation prévus créent et structurent, cristallisent même les nouvelles structures informelles.

Ils ont produit de nouvelles inégalités d'accès et de ressources quand ils n'ont pas renforcé les anciennes. Celui qui réussit à occuper le lieu légitime du pouvoir est mieux placé pour s'approprier certaines ressources. Du coup, l'autre semble avoir des prétentions illégitimes. Il est relégué dans l'informel. En même temps, la dévalorisation dont ses prétentions font l'objet et sa mise à l'écart des lieux

du pouvoir légitime diminuent son accès à certaines ressources.

4. Les projets des acteurs, le sens qu'ils donnent à la réalité problématique qui fait l'objet de leurs interventions ne viennent pas de nulle part. Ces contenus de sens ne sont pas indépendants de la structure donnée à leurs cadres de travail et des routines professionnelles instaurées par les nouvelles procédures.

Forme et contenu des dispositifs sont interdépendants. Ils procèdent d'une représentation et d'une définition préalables des problèmes à résoudre, même si celles-ci sont peu explicites et susceptibles de transformation. Les nouvelles politiques contiennent des interprétations des problèmes qu'elles visent. Elles identifient des acteurs « concernés », en présentent certains comme indispensables, d'autres comme facultatifs, elles leur distribuent des rôles et délimitent leurs champs d'action.

En même temps, les acteurs qui entrent ainsi dans le dispositif apportent avec eux leurs ressources, leurs représentations des problèmes. Ces ressources importées par différentes catégories d'acteurs (élus, spécialistes) ne viennent pas de nulle part.

5. Malgré les apparences, les nouvelles politiques procédurales ne représentent pas une transformation radicale de la manière dont les « décideurs » politiques conçoivent leur rôle et l'action administrative des pouvoirs publics. La conception classique de la légitimité politique et la représentation « épisodique » ou « ostensive » du pouvoir qui lui est associée sont loin d'avoir disparu. Ce modèle politique et culturel reste le principe structurel de référence des acteurs et continue à fournir aux « décideurs » comme aux « opérateurs » le vocabulaire et les motifs de leurs positionnements respectifs.

Ou bien ils s'opposent ou bien ils se conçoivent comme complémentaires mais dans une relation de subordination. L'informel toléré est celui qui reste dans l'espace qu'on lui a prescrit et qui est utile pour la réalisation des intentions des « décideurs ». L'autre est à combattre. Il donne lieu à des sanctions ou bien il est disqualifié par toutes sortes de moyens. On le minimise en le réduisant à des résistances psychologiques, à des intérêts corporatistes, ou encore à des « attardements soixante-huitards ».

6. Les exclus résistent, en désobéissant et en trichant, ou en s'appuyant ouvertement sur les principes qui pourraient justifier une participation moins formelle ou moins contrainte. Mais la résistance ne s'invente pas, elle se sert des raisons et des ressources que lui offre le dispositif prévu pour l'éviter.

L'informel a aussi partie liée à la résistance des acteurs à un projet politique qu'ils refusent et qu'ils dénoncent, dont ils ne se reconnaissent pas les auteurs. Même ceux qui ont contribué à l'élaboration initiale des politiques peuvent se sentir trahis et cesser de jouer les rôles qu'on avait prévus pour eux. Ils peuvent à leur tour trahir ceux qu'ils ont cessé de considérer comme des partenaires et essayer de défaire le dispositif. Avoir participé à la définition du projet et à la fixation des règles ne suffit pas à assurer sa permanence dans le temps.

7. L'informel n'est donc pas sans forme. La seule raison de le dire sans forme est de l'opposer au seul pouvoir ostensif exercé par une « autorité », le pouvoir d'édicter des règles contraignantes, assorties de sanctions. Ce pouvoir, qui s'appuie sur une légitimité formelle et passe sous silence toutes les autres formes de pouvoir qui contribuent pourtant à sa constitution et à son maintien, est aussi une mise en forme.

La conception de la légitimité qui le fonde identifie des acteurs, distribue des identités et des rôles : de décideurs, d'opérateurs, de citoyens. Elle va de pair avec une séparation nette entre ceux qui décident (parce qu'ils sont autorisés par les électeurs) et ceux qui exécutent et qui n'ont rien à dire sinon aider les décideurs à prendre des décisions dans les limites de ce qui les intéresse. Mais bien qu'ils ne soient pas officiellement « autorisés » à ajouter quelque chose à la volonté des décideurs, ils le font quand même mais alors sur le mode de l'informel, sans en avoir le droit.

L'artifice de la séparation entre décideurs et opérateurs ne tient plus quand on « descend » sur le terrain et qu'on va y voir de plus près, quand on n'écoute pas seulement ce qu'ils disent de convenu mais qu'on observe aussi ce qu'ils font, quand on cesse de se laisser obnubiler par le pouvoir ostensif et qu'on en adopte une conception performative.

Isabelle Poulet  
Faculté de droit  
Département de criminologie  
et droit pénal  
Belgique

**Notes**

- 1 La recherche sur laquelle est basé cet article a été financée par le Secrétariat à la programmation de la politique scientifique dans le cadre d'un programme de promotion de la recherche en sciences humaines, initié en 1990 par le gouvernement belge.
- 2 Albrow (1970) met bien en évidence les malentendus sur lesquels reposent ces critiques.
- 3 Voir par exemple Pestieau (1989) et Lautier et autres (1991) pour l'économie informelle, Matthews (1988) pour la justice informelle, Johnson (1987) à propos de l'aide sociale informelle.
- 4 La recherche sur laquelle je m'appuie portait sur l'observation de la mise en œuvre de six initiatives politiques de ce nouveau genre, dans deux communes (une grande

ville wallonne et une commune de la Région bruxelloise) assez spécifiques et non représentatives, choisies en fonction de leur position « en pointe » dans le domaine considéré. L'analyse proposée ici est basée principalement sur ces deux études de cas. Des éléments de comparaison recueillis de manière moins systématique permettent d'étendre l'essentiel de cette analyse à des situations présentant des circonstances moins spécifiques.

- 5 L'usage que je fais de la notion et de l'analyse de réseau est de type heuristique. Il apparaîtra clairement, au cours de l'analyse proposée dans la dernière partie de l'article, que je n'adopte pas les postulats qui sous-tendent l'analyse structurale de réseau telle qu'elle est définie par Wellman et Berkowitz (1988), par exemple.
- 6 Au sens où Giddens emploie ce concept : dotés d'un « savoir-faire » et de « capacités de connaître » (Giddens, 1987 : 47). Giddens met le concept de « pratique sociale » (« praxis ») au cœur de sa théorie de l'acteur et reprend à son compte la célèbre phrase de Marx : « Les hommes font leur propre histoire, mais ils ne la font pas de leur propre mouvement, ni dans des conditions choisies par eux seuls » (Giddens, 1987 : 32; Marx, « Le dix-huit brumaire de Louis Bonaparte »).
- 7 Ce concept de « dispositif de traduction » vient directement des travaux de Callon (1986) et Latour dans les ouvrages déjà cités.

**Bibliographie**

ALBROW, Martin. 1970. *Bureaucracy*. Londres, Macmillan, « Key Concepts in Political Science », 157 p.

ALBROW, Martin. 1990. *Max Weber's Construction of Social Theory*. Londres, Macmillan, 316 p.

CALLON, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St-Jacques et des marins-pêcheurs en baie de St-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36 : 169-208.

CROZIER, Michel, et Erhard FRIEDBERG. 1977. *L'Acteur et le système*. Paris, Seuil, 437 p.

GIDDENS, Anthony. 1985. « Administrative Power and the Nation-State », dans Philip CASSELL. 1993. *The Giddens Reader*. Londres, Macmillan : 257-266.

GIDDENS, Anthony. 1987. *La Constitution de la société*. Paris, PUF, 474 p.

JOHNSON, Norman. 1987. *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst, the University of Massachusetts Press, 243 p.



102

- LATOURE, Bruno. 1986. « The Powers of Association », dans John LAW, éd. *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge ?* Londres, Routledge and Kegan Paul : 264-280.
- LATOURE, Bruno. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris, La Découverte, 211 p.
- LAUTIER, Bruno, Claude de MIRAS et Alain MORICE. 1991. *L'État et l'informel*. Paris, L'Harmattan, 211 p.
- MATTHEWS, éd. *Informal Justice*. Londres, Sage,
- PESTIEAU, Pierre. 1989. *L'Économie souterraine*. Paris, Hachette, 320 p.
- PIRES, Alvaro. 1993. « La criminologie et ses objets paradoxaux : réflexions épistémologiques sur un nouveau paradigme », *Déviance et société*, 2.
- PITKIN, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press, 323 p.
- TURNER, Bryan S. 1992. *Max Weber. From History to Modernity*. Londres et New York, Routledge, 272 p.
- WELLMAN, Barry, et S. D. BERKOWTIZ, éd. 1988. *Social Structures. A Network Approach*. Cambridge, Cambridge University Press, 513 p.