

CHAPITRE III
REPRÉSENTATION ET RELÉGATION :
« LE SOCIAL »
DANS LES DÉBATS POLITIQUES LOCAUX

PAR

Patrick LEHINGUE

On voudrait ici tenter d'apprécier la place qu'occupe un ensemble d'interventions labellisées comme relevant « du Social » dans le débat politique local. Hypothèse de travail partiellement fondée sur la distinction d'un champ du pouvoir politique et d'un champ politique proprement dit, il nous a paru d'emblée utile de différencier deux types d'arènes dans lesquelles « le Social » pouvait être constitué en enjeu politique. Le débat « social » local peut ainsi être appréhendé en « arène fermée », à l'occasion des interventions – en principe publiques, mais de fait, fort peu diffusées – énoncées au sein des assemblées officiellement habilitées à élaborer et à produire des politiques publiques sociales¹. La prise en considération du « social local » par les politiques peut également être examinée en « arène ouverte », sur des marchés élargis aux profanes (on pense notamment – mais pas seulement – aux campagnes électorales)². Ce double point de vue, outre le fait qu'il met l'accent sur l'ambivalence et la multipositionnalité des acteurs politiques³ permet de vérifier que les propriétés du débat social local, loin d'être universelles et invariantes, dépendent étroitement du cadre – discursif et pratique – d'énonciation et de production des discours et des politiques ainsi que des rapports de force – mouvants, conjoncturels, inégalement clairs et affirmés – structurant le jeu politique. Cette distinction – qui n'a pas valeur de césure⁴ – permet surtout de spécifier une inter-

rogation initiale trop vague ; davantage que de la place du « Social » dans le débat politique local, c'est de l'intérêt différencié que portent les élus locaux à la promotion de mesures dites sociales (I), ainsi que de la capacité de ces dernières à alimenter la compétition politique locale (II) dont il sera ici question.

*
**

I. – POLITIQUE(S) SOCIALE(S) ET PRÉOCCUPATIONS DES ÉLUS LOCAUX (ANALYSE EN ARÈNE RESTREINTE)

L'intérêt réel que portent « au Social » les titulaires de mandats électifs ne saurait, dans un premier temps, se déduire de déclarations publiques ad hoc, émises à destination d'agents sociaux pour lesquels les mesures sociales présentent un degré élevé de saillance ⁵. Sauf à n'enregistrer qu'un consensus factice – qu'il serait par la suite assez vain de démontrer –, la mesure de l'effectivité des préoccupations doit emprunter des voies plus détournées et considérer, par exemple, l'ampleur du travail de rationalisation discursive opéré par les élus s'agissant des politiques sociales (a), l'autorité politique dont disposent, dans leurs assemblées respectives, les élus spécialistes des questions sociales (b), la fréquence et la nature des débats opposant, en matière d'intervention sociale locale, les élus quand ils opèrent en marchés restreints (c).

A) Auto-définition des politiques sociales locales par les élus : une construction discursive embryonnaire.

En apparence, l'existence d'une politique publique est attestée par la présence d'une administration spécialisée, de moyens budgétaires spécifiques et de normes juridiques ad hoc. Mais ces moyens objectivés sous forme de personnels, de subventions, d'infrastructures ou de règlements ne concourent à l'existence réelle d'une politique publique digne de ce nom que s'ils sont rationalisés, globalisés et finalisés par des discours qui leur donnent sens, c'est-à-dire signification et orientation. Une politique publique n'acquiesce de réalité (id est : de reconnaissance) sociale que si elle fait l'objet d'un investissement discursif par des locuteurs qui, en représentant un ensemble de mesures souvent disparates comme un tout cohérent – Une Politique – contribuent à la fois à accréditer l'existence de cette dernière et à se représenter comme les véritables et uniques auteurs de celle-ci.

Il faut donc un travail de mise en forme symbolique pour conférer à des actions éclatées, décidées à des moments et pour des bénéficiaires différents, une unicité, une rationalité, une cohérence qui, très souvent, ne préexistent pas aux discours. Le détour par l'étude des représentations d'« une politique » publique n'est donc pas purement spéculatif et ce n'est pas une mince surprise que de constater qu'en l'espèce, l'effort de construction discursive est très faible ⁶.

Des moyens considérables existent, de nombreux programmes sont mis en œuvre qui bénéficient à des groupes numériquement non négligeables sans que « l'ordre du discours » (Foucault) ne s'interpose réellement pour donner forme et sens à un édifice pour le moins baroque.

Pour commencer, l'observateur éprouve les pires difficultés à dénicher une définition globale – appelons-la « en compréhension » – de ce que les élus locaux entendent par « politique(s) sociale(s) » – et l'attribut premier permettant ordinairement d'identifier celles(s)-ci – la finalisation – fait presque totalement défaut ⁷.

Spontanément (c'est-à-dire saisi à travers les débats en séance et sans qu'il soit besoin de questionner expressément les acteurs), aucun rappel n'est jamais effectué sur ce qu'est – ou même sur ce que devrait être – une ou des politiques sociales locales. Interrogés explicitement sur la définition qu'ils donneraient de la politique sociale que mène l'assemblée dont ils sont membres, les élus ne sont guère plus précis. Le mot « aide » revient le plus souvent, qui semble connoter l'idée d'une action supplémentaire, en ajout mais aussi et peut-être seconde, voire subsidiaire. Les bénéficiaires ne sont pas désignés plus précisément que comme « *les plus* » (un superlatif relatif nécessairement ambigu), « *modestes* », « *défavorisés* » (bis), « *déshérités* », « *démunis* » (les qualificatifs les plus crus comme « handicapés » ou « pauvres » sont soigneusement évités). La finalisation est plus floue encore pour certains élus qui évoquent « *les populations à difficultés* », voire même « définissent » les mesures mises en œuvre comme « *l'aide aux personnes à problèmes* ».

Politiques fort peu finalisées, les politiques sociales locales ne sont également jamais situées dans une perspective globale, ce qui renforce l'impression d'une rationalisation discursive très embryonnaire. Sur les trois années étudiées, exception faite d'un rapport du Comité économique et social sur la politique de santé, aucun débat général sur les orientations, les moyens, l'adéquation des instruments aux fins n'a été organisé par les instances délibératives (commissions ou assemblées) étudiées ⁸. L'absence de visée générale, la parcellisation des questions, leur traitement au coup par coup dans le cadre quasiment exclusif des débats budgétaires sont encore attestés par l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés les élus de fournir un chiffre – même, voire nécessairement, approximatif – du montant global des dépenses consacrées aux politiques sociales ou à ce qui – du point de vue des acteurs – pourrait en tenir lieu. Tout se passe comme si les élus n'éprouvaient pas le besoin pratique de considérer, dans sa totalité, l'effort social de la région, du département ou de la commune dont ils sont les représentants. Comme toute politique publique, les politiques sociales ne constituent probablement que la sédimentation progressivement consolidée d'interventions parcellaires visant à solutionner un problème ponctuel ou spécifique. Mais à la différence d'autres politiques publiques, il nous faut enregistrer le fait qu'aucune tentative n'est ici sérieusement entreprise pour donner une cohérence d'ensemble, une rationalité *ex post* à cet enchevêtrement de mesures.

Le constat d'échec qu'il nous faut dresser quant à l'existence d'une définition « en compréhension » (finalisée, explicite, globalisée) des politiques sociales locales peut être adouci quand, d'une approche idéalement positive (ce que doit être ou ce qu'est une politique sociale), on glisse à une définition plus subtilement négative (ce qu'elle n'est pas, ce qu'elle ne doit pas ou ne devrait pas être). Ici les réponses (notamment des élus de droite) se font plus précises, plus incisives également. A la gêne initiale provoquée par la demande (faussement naïve) d'une définition explicite, fait place une certaine aisance à aborder implicitement et *a contrario* la question.

Ainsi le Vice-Président (RPR) de la Commission II (Cadre de vie-Habitat) du Conseil régional, répugne à s'engager sur une approche positive et générale du problème :

Q. : *Quelle définition donneriez-vous d'une politique sociale locale ?*

R. : *Nous n'avons pas, à priori de définition du social.*

Q. : *Quels objectifs doit remplir pour vous une politique sociale locale ?*

R. : *Je ne comprends pas votre question.*

Mais le même interlocuteur fournit dans la suite de l'entretien (c'est-à-dire « dans le feu des questions », là où précisément les censures discursives jouent moins) des indications beaucoup plus précises sur ce que ne saurait être une politique sociale (« *Nous, ce n'est pas les restaurants du cœur à la région* » ; « *la politique sociale ne doit pas se faire sous forme d'accompagnement du citoyen dans la vie familiale, culturelle, professionnelle* ».) ou sur ce qu'elle était pour les adversaires politiques (« *Nous avons une nouvelle dimension du social par rapport à la gauche, c'est de responsabiliser les gens* ».)

Même vigueur et même richesse des approches *a contrario* chez le président (ex-RPR) de la Commission des Affaires sociales au Conseil général qui nous confesse : « *la politique sociale, vous savez, ce doit être un coup de pied au cul pour certains* ».

A *contrario* toujours (ou si l'on préfère, en réaction), l'adjoint socialiste aux affaires sociales à la mairie d'Amiens prend-il soin, par quatre fois au cours d'une seule et même entrevue, de bien préciser que la « *politique municipale n'est pas une politique d'assistanat* ».

Adoptant une présentation principalement négative ou réactive, cet élu municipal retrouve l'argumentaire de ses concurrents qui, trois ans auparavant, définissaient (en marché élargi cette fois) leur politique sociale par ce qu'elle ne devait pas être : trop coûteuse et (donc ?) inefficace ⁹.

Point de remise en cause directe donc, mais, chez les élus de droite (UDF-RPR) une propension affirmée au silence. Dans les trois assemblées étudiées, les élus de gauche concentrent, hors rapport budgétaire, les deux tiers des interventions, leurs adversaires politiques se contentant d'approuver de façon laconique les mesures sociales mises au vote ¹⁰. Tout juste décele-t-on une critique refoulée, portant ici sur la hiérarchisation des priorités (déclaration du chef de file de l'opposition (CDS) lors du vote du budget 1987 de la ville d'Amiens : « *de 1971 à 1983, vous vous êtes efforcés*

de restreindre les inégalités entre les quartiers, vous avez redistribué les richesses au profit des quartiers les plus faibles, ce qui en soit est louable mais ce n'était pas prioritaire ».) là sur le degré de sérieux que présentent certaines actions sociales (même intervenant, séance du 28 juin 1986 : « Alors les objectifs définis nous semblent bien sympathiques. Nous n'avons pas de raison de contester dans ses finalités cette opération en faveur du quartier Nord ».).

Des clivages partisans existent donc mais comme assourdis et euphémisés, davantage décelables quand les arguments sont implicites, non publics ou formulés *a contrario* : tout se passe comme si se taire (ou parler à mots couverts) constituait la meilleure manière (en tout cas la seule politiquement possible) de dire tout en ne disant pas. Autour de termes abstraits comme « responsabilisé », « coût », « efficacité », « générosité », une série de différents lexicaux et sémantiques s'opère comme dans ce rapport du CES sur la politique de santé dans lequel, au voisinage immédiat de l'adjectif « social » on recense dans deux cas sur trois le mot « charges » chez les représentants des employeurs et les termes « action » ou « politique » chez ceux des salariés. De manière souterraine, des représentations contrastées s'opposent dans le rejet, la redéfinition ou la réapparition de vocables comme « assistance », « assistanat », « solidarité », « charité ».

Conglomérat de systèmes réputés en crise, la protection sociale semble faire l'objet d'une lutte feutrée autour des labels légitimes qui désigneront le mieux son futur et problématique contenu. En l'absence de représentations globales explicites, le choix des mots et l'usage de tel qualificatif, les substitutions et les glissements de sens apparemment gratuits doivent dès lors être pris au sérieux.

On considérera donc avec intérêt les labellisations successives des services municipaux en charge depuis deux siècles des questions sociales. « Bureaux de charité » (Ancien Régime), de « bienfaisance publique » (Révolution), « d'assistance sociale » (III^e République), « Bureaux d'aide sociale » (1953), « Centres communaux d'action sociale » (1986), et ainsi avertis, on cessera de trouver parfaitement anodin le fait que l'ancienne Commission « Hygiène Santé » soit rebaptisée par la municipalité amiénoise à direction communiste « Commission des Affaires sanitaires et sociales » quand la « Commission des Affaires sanitaires et sociales » du Conseil régional de Picardie se transforme, après l'échec électoral du PS, en Commission « Cadre de vie, Habitat, Sécurité », tout en continuant à instruire les problèmes de développement social des quartiers périphériques ou de réfection d'HLM.

De la même manière que le discours s'enrichit quand, naïvement partis de représentations explicites globales des politiques sociales locales, on se tourne vers des approches formulables *a contrario*, le corpus des interventions s'élargit encore quand de « définition en compréhension », on passe à des présentations « en extension » des programmes sociaux locaux. Très circonspects quand il s'agissait d'évaluer « l'essence » d'une politique sociale locale (ses finalités ultimes, ses visées manifestes, son impact réel), les élus locaux redeviennent très prolixes quand (de manière nécessairement

désordonnée), il s'agit d'énumérer les différents types d'aides (primes, subventions, prestations en nature, contrôle préventif, allocations, accès aux équipements...) et leurs multiples bénéficiaires (143 familles recevant l'assistance de travailleuses familiales, 3 240 bilans de santé pour les enfants âgés de 3 et 4 ans, 1920 mesures d'action éducative en milieu ouvert, 1 995 bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, 1 777 placements en établissements pour personnes âgées, 1 667 familles recevant l'aide ménagère, 720 personnes en établissements d'aide aux handicapés, près de 1 000 personnes à qui une allocation d'extrême urgence a été versée ¹¹...

Par-delà la mosaïque souvent byzantine des multiples mesures de politique sociale effectivement mises en œuvre, c'est toute une division administrative des tâches et une représentation parcellisée du Social qui affleure. La politique sociale locale se déduit de et se réduit à l'ensemble des actions effectuées par les services et les commissions labellisées comme « sociales ». L'observateur est constamment ramené par les acteurs à une définition institutionnelle des politiques sociales comme sommation des micro-mesures relevant de la sphère d'intervention de tel ou tel segment politico-administratif. Si bien que – comme on le reverra – une bonne part des débats réputés traiter des politiques sociales se structure autour de la question de la répartition des compétences, répartition entre le National et le Local ¹², répartition entre les différentes collectivités territoriales, voire même répartition à l'intérieur des assemblées élues entre les diverses commissions de travail et d'instruction.

Ayant préalablement à dénouer des conflits de frontière juridique, des délimitations d'aire d'intervention légitime et exclusive pour tel niveau, organe, service ou association, les élus éprouvent les plus grandes difficultés à produire une vision d'ensemble sur les politiques sociales de leur collectivité territoriale d'attache.

De façon récurrente, ils renvoient pour plus de précision à la commission formellement compétente (très souvent appelée commission des Affaires sociales), c'est-à-dire à leur cadre institutionnel de travail. Or cette commission, de l'aveu même de ses responsables, a souvent constitué son territoire et sa sphère d'action de manière arbitraire, pour de simples (et fort légitimes) commodités de fonctionnement interne. A la question, « quelle est, au plan départemental, l'instance qui joue le plus grand rôle en matière de politique sociale ? », les conseillers généraux unanimes citent d'abord la Commission II (Aide sociale) de préférence à l'assemblée plénière (Conseil général), à une autre commission (l'Emploi par exemple) où à l'administration permanente décentralisée (Direction des interventions sociales). Mais le président de ladite commission est amené à reconnaître qu'une bonne part des politiques sociales départementales se décide dans l'enceinte d'autres commissions ¹³ et que la sienne propre n'a pas pour attribution exclusive l'action sociale ¹⁴.

On se trouve dès lors confronté au paradoxe suivant : d'un côté les intéressés reconnaissent que la définition des sphères d'intervention est, en matière de politique sociale locale, souvent aléatoire ¹⁵, mais d'autre part

tous leurs intérêts, leur activité et – pour ce qui nous occupe – leur discours sont cantonnés et doivent être rapportés au cadre restrictif et mutilant de cette division interne du travail délibératif. Sous ce rapport, la construction discursive des politiques publiques référant au social apparaît sous un éclairage légèrement différent. Son caractère discret, fragile, embryonnaire doit probablement beaucoup à la sérialisation pratique de problèmes qu'il faut bien résoudre (même si on suspecte, ici et là, la présence de dispositions communes à ne pas trop globaliser et expliciter la question du social). Le faible effort de rationalisation des programmes réalisés, cette saisine discursive à peine entreprise, ne sauraient donc, à eux seuls, jauger la place qu'occupe le traitement politique du social dans les préoccupations des élus.

B) *La division du travail politique en matière sociale : des spécialistes dominés.*

En matière sociale (comme souvent ailleurs), la segmentation et la parcellisation des problèmes vont de pair avec la spécialisation et la concentration des questions entre les mains de quelques spécialistes.

Un autre enseignement de l'enquête serait le très petit nombre d'élus s'auto-désignant comme compétents et autorisés à parler en matière de politique sociale. Dans la logique nominalisée déjà entrevue, ceux-ci sont presque exclusivement des membres de la commission dite des affaires sociales. Plus encore, ce sont généralement les présidents de celle-ci qui, de par la vision d'ensemble des dossiers qu'ils instruisent préalablement¹⁶, de par également les contacts quotidiens qu'ils nouent avec leurs puissants services¹⁷, ont été les seuls à pouvoir répondre précisément à différentes questions relatives aux moyens engagés ou aux actions entreprises. Ce monopole presque total de quelques élus sur « les politiques sociales »¹⁸ (ou plus précisément sur ce qu'il est convenu de nommer ainsi) incite à examiner de plus près le profil de ces spécialistes et, plus généralement, la place qu'occupe la commission réputée la plus autorisée à « légiférer » en matière sociale dans la hiérarchie générale des commissions composant les différentes assemblées délibératives locales¹⁹.

En premier lieu, ces commissions se singularisent par l'importante proportion d'élues y siégeant. Exception faite du Conseil régional, les indices de représentation féminine²⁰ dépassent toujours 100, se situant à 127 pour le Conseil économique et social, à 200 pour le Conseil municipal de Saint-Fuscien, à 230 pour le Conseil municipal d'Amiens et même à 290 pour le Conseil général de la Somme. Autant dire que la proportion de femmes augmente à mesure que croît l'importance relative des dépenses sociales dans les budgets débattus par les assemblées. Aucune autre commission n'enregistre une telle sur-représentation. Une conseillère générale sur 2, 6 conseillères municipales sur 14 (Amiens) se sont ainsi spécialisées dans les affaires sociales, et les deux seules présidentes de commission de notre échantillon (qui en comporte 38) se trouvent précisément être à la tête de la commission des Affaires sociales de leur collectivité territoriale d'attache (Conseil régional, Conseil municipal de Saint-Fuscien)²¹.

Cette prédilection des élues pour le domaine social, ne saurait simplement s'expliquer par une mystérieuse « essence féminine », quoique deux des élues interrogées sur les raisons de leur rattachement à cette commission nous aient très laconiquement répondu : « *ma situation de femme* ». Si l'on se souvient que l'un des principes structurant et matérialisant la division sociale du travail entre les sexes est l'opposition du dedans et du dehors, on peut émettre l'hypothèse que « les questions sociales », ancestralement constituées sous la forme d'initiatives caritatives privées, sont de toutes les politiques publiques, celles qui « tirent » le plus vers le pôle Domestique/Familial/Interne, bref sont inconsciemment vécues comme les moins politiques et les moins publiques, des politiques publiques traditionnellement dévolues aux hommes.

Par ailleurs, l'une des lois sociologiquement les plus validées établissant que, sauf mesures volontaristes impulsées par le sommet, la part des femmes décroît à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des postes politiques, on peut, *a contrario*, déduire de la sur-représentation féminine un moindre prestige politique des commissions délibérant sur « le Social »²².

Un second invariant paraît peu contestable : la surreprésentation des professions médicales et para-médicales chez les élus réputés spécialistes de problèmes de politique sociale. Parmi les huit membres de la commission II du Conseil général, on relevait ainsi en 1985 la présence d'une infirmière, de quatre médecins généralistes, d'un directeur d'hôpital, d'un docteur vétérinaire et (exception confirmant la règle), d'un directeur d'école. La proportion est moins écrasante au Conseil municipal d'Amiens (un tiers) ou au Conseil régional (un cinquième) mais on ne trouve aucune autre commission (Jeunesse et Sports par exemple) où la sur-représentation des professions de santé soit aussi attestée²³.

Le croisement de ces deux invariants n'est pas sans poser quelques problèmes. A un très haut niveau de généralité on pourrait avancer l'existence d'un sentiment de compétence statutaire (« *ma situation de femme* », « *mon statut de professionnel des questions sanitaires* »²⁴) prédisposant élues et praticiens de la médecine à investir prioritairement les problèmes sociaux. Mais, s'il s'agit d'évaluer la place de la commission dite sociale dans la hiérarchie interne des conseils, le croisement des données devient plus difficile : la surreprésentation de professions médicales encore aujourd'hui situées aux sommets de la hiérarchie sociale contredit, en effet, la thèse d'une subsidiarité de ladite commission. C'est pourtant bien l'hypothèse d'un rang subalterne qui, à l'étude, prévaut²⁵.

En travaillant sur des échantillons numériquement plus conséquent²⁵, on pourrait démontrer qu'au sein de leur espace social d'origine (le champ médical, pour parler vite), les élus politiques, et plus encore, les élus spécialisés dans les politiques sociales, occupent, en général, des positions dominées : sur-représentation des infirmier(e)s et agents hospitaliers, ou, quand ils sont médecins, prédominance des généralistes (/spécialistes), exerçant à la campagne (/ville) et dotés du statut de salariés (/libéraux). C'est d'ailleurs, assez souvent, cette position de prétendant-déçu qui est au principe des stratégies de reconversion. Toutes choses égales par ailleurs²⁶,

la commission réputée s'occuper prioritairement des problèmes sociaux n'apparaît donc pas, en moyenne, composée des élus les plus richement dotés en capital social²⁷. Si, aux attributs socio-démographiques jusqu'ici pris en compte on ajoute des critères plus proprement politiques, la secondarité de la « commission sociale » n'est plus douteuse. Même si une liste exhaustive ne peut en être objectivement dressée, on constate d'abord que les leaders politiques locaux (parlementaires, responsables des formations politiques locales, élus cumulant plusieurs mandats) ne sont qu'exceptionnellement inscrits dans les commissions délibérant « du Social », leur préférant notamment celles des Affaires économiques ou budgétaires, ainsi que (mais de façon moins nette) celle de l'Urbanisme ou des Transports. A Amiens, seuls deux des vingt premiers colistiers aux élections municipales se sont spécialisés dans les problèmes sociaux. Aucun président de groupe, aucun ancien président du Conseil régional, aucun maire de commune importante ne siège à la commission II du Conseil régional. Au bureau du Conseil général de la Somme (12 membres) ne siège qu'un seul membre de la commission des Affaires sociales (son président, ce qui est statutairement obligatoire). Le Président de la Commission II n'est que 8^e adjoint au maire d'Amiens. De manière plus symptomatique encore, la seule présidence de commission que la nouvelle majorité du Conseil régional ait accepté d'octroyer au Front National est celle qui est censée débattre des rares actions de politique sociale que continue à mener la région. A l'inverse, les commissions spécialisées dans le Social accueillent préférentiellement les « impétrants », candidats fraîchement élus, novices peu ou pas professionnalisés politiquement.

Le caractère peu prestigieux du travail sur les questions sociales se repère également aux possibilités de double inscription offertes dans certaines assemblées. On réalise alors que les membres de la commission des Affaires sociales ne se retrouvent que très rarement inscrits dans la plus « noble » des commissions : celles des Affaires économiques. Ce n'est le cas que d'un seul des douze élus amiénois inscrits à la Commission II ; encore ce dernier s'est-il abstenu de participer à une réunion de cette commission sur deux alors qu'il était toujours assidu aux convocations de la commission budgétaire. Dans le même registre, des calculs précis portant, pour les sessions 85-86, sur le taux d'absentéisme enregistrés dans les différents collectifs d'élus révèle un chiffre maximal pour la commission dite des Affaires sociales²⁸.

Si aucun de ces indicateurs n'est, à lui seul, probant, leur mise en relation finit par composer un tableau assez sombre : sphère faisant l'objet d'une importante spécialisation, « le social local » est abordé préférentiellement par des élus ne disposant que d'un faible capital d'autorité politique. *A contrario*, on peut penser que l'investissement dans les problèmes de politique sociale est vécu par les professionnels du champ politique comme peu gratifiant.

C Les politiques sociales locales comme référent : des débats rares et rarement polarisants.

Faute de débats spécifiques sur les politiques sociales mises en œuvre par les différentes collectivités territoriales, nous nous sommes tournés vers les

discussions budgétaires, seule opportunité annuelle offerte – de l'avis unanime des élus – pour discuter des programmes sociaux. Deux conclusions massives ressortent de cet examen : la disproportion (parfois impressionnante) entre les masses budgétaires engagées et les interventions portant sur leur ventilation ; le caractère fort peu contradictoire des (maigres) débats suscités par les politiques sociales.

Rapporteur général du plus importants budget départemental (l'aide sociale représente plus de 40 % des dépenses du Conseil général), le président de la commission des Affaires sociales a pu, non sans raison, nous confier : « le budget social est un gros budget qui passe tout seul ». De fait, procédant à un calcul qui mettait en balance la part des dépenses instruites par la Commission II et la part des discours consacrés à ces dépenses dans le débat budgétaire total nous avons vérifié l'existence d'une disproportion criante (approximativement le rapport du pourcentage de lignes recensées dans les procès-verbaux des débats au pourcentage des crédits inscrits est de un à deux). Encore cette évaluation moyenne est elle, comme toute moyenne, trop grossière. La sous-représentation des discussions consacrées à certaines mesures sociales à forte incidence budgétaire peut être plus forte encore : ainsi de l'Aide sociale à l'enfance qui mobilise 14 % du budget départemental mais ne suscite que 2 % du total des débats en séance plénière.

La notion même de débat demanderait à être précisée. Fréquemment, les débats engagés sur les politiques sociales consistent en un simple monologue du rapporteur des chapitres budgétaires qui n'occasionne aucune autre intervention préjudicielle, additive ou contradictoire²⁹. Ainsi, lors de la discussion du budget primitif du Conseil général pour 1984, observe-t-on que des 38 postes budgétaires relevant de la compétence de la Commission II, sept seulement font l'objet d'un débat, au sens propre du terme. On débouche donc sur cette conclusion (faussement paradoxale) : les élus, appelés à débattre des politiques sociales engagées par leur collectivité territoriale ne le font généralement pas sur les postes qui engagent le plus de moyens en personnel ou en crédits, ni sur les mesures qui touchent le plus grand nombre³⁰. A l'inverse, la discussion se polarise volontiers sur des actions aux incidences budgétaires faibles voire dérisoires (les demandes de subventions aux associations qui représentent 0,2 % du budget instruit par la Seconde commission mais concentraient en 1985, 33 % des débats – le rapport budget-discours est de 1 à 600 ! – ou le système de télé-alarme pour les personnes âgées : 0,05 % du « budget social » et rapport proche de 1 à 50).

Au total, comment expliquer cette faible propension des politiques sociales locales à enclencher des débats politiques contradictoires ? Plusieurs facteurs entrent en jeu, dont deux ont déjà été entrevus.

Proclamées (au moins hors campagne électorale) « zones de non combat », les politiques sociales ne sont souvent abordées qu'en termes techniques de coût budgétaire, de titularisation de personnels, de répartition des financements et des compétences. L'agrégation des sujets et « l'idéologisation » des problèmes qui sont les deux modalités privilégiées de transfor-

mation des enjeux sociaux en enjeux politiques semblent avoir moins de prise sur les questions d'aide sociale, lesquelles – on l'a noté – font l'objet d'une approche parcellisée, instrumentale et purement pratique ³¹.

En la matière, les spécialistes (le plus souvent, le seul Président de la commission des Affaires sociales) campent sur le devant de la scène. Mais – on l'a également relevé – ces derniers n'occupent qu'une position subalterne dans l'espace politique local. Ils ne sont donc guère en position d'imposer les questions pour lesquelles ils sont compétents comme objet de débats pouvant légitimement et avec quelque espérance de rétribution symbolique opposer et départager les concurrents politiques. Au demeurant les très rares problèmes ayant fait l'objet de controverses politiques publiques ³² ont été significativement posés par les « ténors » ³³, lesquels ne siègent pas dans la commission la plus habilitée à en débattre.

A ces deux considérations « intéressant » (en fait... n'intéressant guère) les élus locaux, il faudrait ajouter la nature même des politiques sociales mises en œuvre et partant, la très faible latitude d'action des élus. Les programmes sociaux des collectivités territoriales s'analysent majoritairement comme des dépenses obligatoires, minutieusement énumérées et rigoureusement ordonnées par la loi. Réticents à fournir une définition globale des politiques sociales qu'ils étaient censés conduire, tous les élus interrogés ont spontanément explicité la différence entre aide(s) sociale(s) (imposées par l'Etat) et action(s) sociale(s) (impulsées mais également largement autofinancées par les collectivités territoriales). Le fait que budgétairement, les premières prévalent massivement sur les secondes (notamment au plan départemental) n'est pas sans conséquences sur la minceur des débats. C'est ainsi que la totalité des rares dépenses sociales que continue – hors formation professionnelle – à assurer la Région consiste en une simple reconduction des crédits prévus par le contrat de plan Etat-Région. Un document de la Direction des interventions sociales nous apprend par ailleurs que 97,75 % des dépenses sociales du département de la Somme relevaient en 1986 de l'aide sociale légale. Pour ce type de dépenses, les élus sont proprement victimes d'un phénomène de dépossession juridique. Il n'y a guère lieu à débattre, ce d'autant plus qu'existent en amont et en aval de puissantes administrations permanentes disposant d'un réel pouvoir d'expertise et d'instruction ³⁴.

Ces contraintes structurelles posées, on saisit mieux les caractéristiques des débats engagés sur les politiques sociales locales... quand ceux-ci existent.

En premier lieu, la discussion publique a quelque chance de s'ouvrir quand sont évoquées des mesures qu'on nommerait volontiers « discrétionnaires » si la marge de manœuvre budgétaire n'était aussi congrue. Ainsi, « l'aide sociale facultative » qui ne représentait en 1986 que 2,25 % des dépenses examinées par la Commission II du Conseil général, mobilise-t-elle 47 % des interventions des élus, plus de 60 % en fait si n'est pris en compte que le débat contradictoire (intervention du rapporteur suivie de remarques ou d'oppositions d'autres élus) ³⁵. Par là même, on retrouve une constatation

déjà formulée : les élus, quand ils débattent, le font à propos d'enveloppes budgétaires relativement modiques. Un autre élément de polarisation du débat consiste d'ailleurs dans la différenciation (parfois délicate) de ce qui est obligatoire et de ce qui ne l'est pas. Si l'aide sociale aux handicapés suscite plusieurs interventions de conseillers généraux, la raison n'est pas en rechercher dans le nombre des bénéficiaires (plus de 700) ou dans l'ampleur des moyens financiers dégagés (près de 90 millions de francs de crédits inscrits en 1985, 17 % du budget de la seconde commission), mais bien dans l'existence d'un flou juridique sur l'exacte répartition des compétences entre l'Etat et le Département ³⁶. De même, en 1987, 30 % des débats suscités par l'examen du budget de la Commission II du Conseil régional ont trait à la nécessité d'inscrire de nouveaux crédits pour les travaux de réhabilitation des HLM ³⁷ (position des élus de gauche), la majorité régionale se prononçant au contraire pour une simple reconduction des sommes prévues au contrat de plan ³⁸. Apparemment ésotériques, ces controverses relatives aux différents niveaux de compétence peuvent s'analyser comme la couverture, le paravent techniciste dans et derrière lequel se drape et se cache un débat (réellement politique celui-là) sur l'opportunité d'élargir ou de contenir le niveau des dépenses sociales. L'euphémisation, modalité structurant la plupart des discours portant sur les politiques sociales locales, trouve un terrain pratique d'épanouissement dans l'appréciation – formellement juridique – des compétences, voire des « vocations naturelles » de chaque niveau institutionnel (voir le discours d'introduction aux débats budgétaires 1987 du président du Conseil régional (UDF) : « *En nous transférant des charges nouvelles, l'Etat nous oblige à une toute autre logique. Nous ne pouvons plus dire : "telle action a de l'intérêt" mais "telle action est-elle de notre compétence ?"* ». De fait, aux multiples amendements déposés par l'opposition et tendant à l'inscription de nouvelles dépenses sociales, le vice-président de la Commission II opposera ce leitmotiv : « *Ce n'est pas la vocation de la Région.* »)

La référence au Droit, aux textes, à la division institutionnelle des tâches apparaît, là encore, comme une façon acceptable de dire tout en taisant : de dire ce qui, à l'avenir, devra faire l'objet de politiques locales ou pas (débat larvé opposant essentiellement élus de droite et élus de gauche) ; de dire que le concurrent n'est pas « aussi social » que ses propositions tendraient à le montrer (débat tout aussi larvé opposant élus communistes à élus socialistes) ³⁹.

Plus généralement la richesse des débats politiques engagés sur les politiques sociales est directement liée à l'inscription qu'ont certaines mesures à « intéresser » les élus. Deux types « d'intérêts » professionnels doivent être distingués.

L'intérêt des professionnels de la santé en premier lieu, dont on a vu qu'ils occupaient une place prééminente dans les commissions spécialisées dans le « Social local ». Pour B. Jobert, « l'histoire des politiques sociales coïncide très largement avec l'histoire de la profession médicale » ; durant l'apogée de ce qu'il est convenu de nommer l'Etat Providence, « les mesures

engagées par le gouvernement avaient d'autant plus de chances d'être mises en œuvre qu'elles confortaient l'influence d'une fraction dominante du corps médical »⁴⁰. Au plan strictement local, et pour la courte période couverte, la recherche ne permet pas d'accréditer totalement cette thèse. Sans doute, les élus régionaux liés au milieu médical ne répugnent-ils pas à soutenir les lourdes dépenses de construction ou de réfection des centres hospitaliers ; de même a-t-on pu assister pour l'aide départementale à l'enfance, à un processus de médicalisation du mal être social, le quadrillage et l'encadrement des problèmes étant confiés de manière préférentielle à des agents issus des corps médicaux et para-médicaux⁴¹. Mais ces tendances lourdes ne sont pas le fait exclusif des élus médecins, chirurgiens ou directeurs de CHR. C'est plus généralement l'ensemble des élus, toutes professions d'origine confondues, qui a participé au phénomène. De même, retrouve-t-on ici et là, au hasard d'un débat, une complicité vaguement corporatiste, tel conseiller général rejoignant la position de « *son collègue et confrère* » pour avoir rencontré dans son cabinet le même type de problème (ici lutte contre l'alcoolisme). Les subventions à l'École régionale du service social seront également chaleureusement défendues par telle conseillère générale, par ailleurs infirmière diplômée. En tout état de cause, il est juste de noter que la correspondance position professionnelle-prise de position politique reste assez ténue et ne rivalise jamais en intensité avec cette proposition de loi déposée en octobre 1986 par un parlementaire de la Somme, par ailleurs agent général d'assurances, et tendant à privatiser le premier risque social historiquement couvert en France, celui de l'accident du travail. Il faudrait aller plus loin et souligner que, parfois, les élus issus des professions sanitaires doivent aller à l'encontre de leurs intérêts professionnels, ce qu'ils font généralement volontiers, voire de manière ostentatoire, et ce d'autant plus que leur actuel statut d'élu tend à l'emporter sur leur passé de praticien libéral, bref, que la reconversion de leurs capitaux et titres leur apparaît comme non réversible⁴².

En fait, c'est davantage l'intérêt du professionnel du champ politique que l'intérêt du spécialiste de l'hygiène et de la santé qui prédispose à faire silence ou au contraire à débattre et à débattre publiquement, parfois contradictoirement de telle ou telle mesure. Plus brutalement formulé, c'est davantage la satisfaction des attentes supposées de la clientèle électorale que les impératifs d'entretien d'une « clientèle privée » qui amène à privilégier tel problème, et à négliger (au moins publiquement) tel autre. Le tout peut expliquer à la fois la faible intensité générale du débat et l'attention particulière apportée à telle action sociale ou à tel poste budgétaire. Si comme on l'a déjà noté, les mesures de politique sociale sont – numériquement s'entend – aussi peu traitées c'est peut-être d'abord du fait de la configuration très particulière du marché. En matière sociale, les services offerts sont difficilement séquables ; les divisions territoriales d'intervention coïncident rarement avec les unités électorales (les circonscriptions de la D.I.S. par exemple ne renvoient jamais aux divisions par canton ou par arrondissement). Plus généralement, les politiques sociales s'adressent majoritairement à des populations dont on pressent qu'elles sont marginales voire

exclues du jeu politique ⁴³. On n'aura donc tendance à ne visibiliser que les actions spectaculaires s'adressant à des groupes que l'on sait électoralement sensibles : ainsi de la vaccination gratuite pour les personnes âgées de plus de 76 ans et les commerçants et artisans non couverts de plus de 65 ans ; ainsi encore de l'installation à domicile de système de télé-alarme, mesures budgétairement modiques, à l'intitulé équivoque ⁴⁴ mais hautement valorisées auprès du grand public. Quand les actions de politique sociale peuvent être localisées, segmentées et ressenties comme bénéfiques par tel ou tel segment du marché, le débat reprend généralement quelque vigueur. On assiste à de curieux reclassements partisans, au terme desquels un conseiller municipal d'opposition peut se voir désavouer par ses colistiers, plus conscients sans doute du caractère politiquement irréaliste d'un amendement réduisant telle dépense sociale « sensible » ⁴⁵. Autre exemple – exceptionnel – de segmentation, les programmes régionaux de réfection des HLM, prévus pour quelque quartiers nommément désignés de quelques grandes cités et à propos desquels tous les représentants (maire ou adjoint) des collectivités touchées interviennent avec fougue.

La prévalence des intérêts proprement politiques est encore repérable à l'intérêt manifesté pour les associations. Dans tous les débats budgétaires dépouillés et pour toutes les assemblées étudiées, un poste budgétaire est toujours particulièrement débattu : celui des subventions aux associations. Au Conseil général (budget primitif 1984), ce poste, qui ne représente pourtant que 0,2 % du budget instruit par la Commission II, mobilise 14 % des débats budgétaires, 33 % si l'on ôte l'intervention du rapporteur (débat *stricto sensu*). C'est donc précisément là où les probabilités de constitution de réseau voire de gratification des militants sont les plus élevées, que le contrôle des élus se fait le plus insistant, le plus pointilleux. Si l'enjeu reste principalement la présence dans le tissu associatif local et la préservation de subtils équilibres socio-politiques, il peut – exceptionnellement il est vrai – consister en une clientélisation d'une partie de l'électorat, comme dans cette intervention d'un conseiller général demandant, au titre du budget social, l'octroi d'une subvention à l'association des Aînés... de son canton.

Quoiqu'il en soit, le principe politique de la faveur dont bénéficient des associations qui peuvent parfois jouer le rôle d'organismes écrans ⁴⁶ n'apparaît jamais ouvertement : les critères légitimes présidant à l'octroi ou au refus d'une subvention sont toujours la compétence (est-il de la « vocation » de la collectivité X de subventionner l'association Y ?) et l'incidence budgétaire (la collectivité ne s'engage-t-elle pas trop ou irrémédiablement ?) ⁴⁷. Les questions triviales – mais bien réelles – d'influence, de dépendance, voire de sujétion ne sont jamais publiquement mises en relief, même par les concurrents politiques. Tout au plus, ceux-ci peuvent-ils officiellement protester (autre occasion de débat contradictoire) quand leur contrôle formel d'élus sur l'octroi, la répartition et la destination des crédits leur apparaît insuffisant. Au Conseil municipal d'Amiens, les élus d'opposition n'interviennent pratiquement jamais sur l'opportunité de tel programme de développement social d'un quartier périphérique, pas plus que sur les sommes engagées : ils exigent seulement un droit de regard sur le pro-

gramme, et plus prosaïquement encore la possibilité de siéger aux « commissions d'agglomération »⁴⁸. En apparence, le débat reste ainsi consacré aux problèmes de politique sociale.

En fait, opportunité des objectifs et ampleurs des moyens n'étant jamais discutés le discours se concentre sur les intérêts spécifiques des élus locaux, ici les positions de pouvoir – trop exclusives, trop monopolistiques, trop sectaires – qu'occuperaient les concurrents.

La place occupée par les politiques sociales dans les joutes oratoires opposant, en arène close, les élus locaux est, au total, sinon insignifiante, au moins subsidiaire. De l'apparition – parcimonieuse – de débats relatifs aux interventions sociales des collectivités territoriales, il est possible d'opérer une prédiction en recensant, pour conclure, une série de facteurs prédisposants.

Soit par exemple le résumé d'un débat intervenu au sein du Conseil général en décembre 1985. Le point inscrit à l'ordre du jour était l'alternative au placement, action sociale facultative concernant les handicapés. Le rapporteur général (par ailleurs président de la commission des Affaires sociales) se livre à un long exposé technique essentiellement axé autour de la répartition des charges entre Etat et Département. Une conseillère générale communiste demande la parole en séance publique, afin de donner plus d'écho à une discussion déjà intervenue en commission. Elle conteste la solution technique proposée par le rapporteur « *qui n'est pas la bonne* » car la structure mise en place ne comprendra plus de personnel spécialisé. La mesure s'analyse donc, poursuit-elle, comme une régression pour les handicapés. Est également incriminée la notion de rentabilité dégagee par les industriels qui emploient des handicapés, critère « *contraire à une bonne intégration sociale de ceux-ci* ». En conclusion, l'élue réclame l'ouverture d'un débat de fond qui réunira tous les intéressés. Le rapporteur général reprend la parole, évoque à nouveau la répartition ambiguë des compétences et des financements entre Département et Etat, souligne qu'il a déjà rencontré des représentants d'associations (parents d'handicapés) pour, avec la directrice de la D.I.S., « *leur conseiller de se rapprocher de l'Etat* ». Déclarant comprendre les soucis des conseillers généraux confrontés à de délicats problèmes concernant les handicapés, le rapporteur conclut sur le bien fondé de ses propositions budgétaires : « *les situations budgétaires sont là, et le porte-monnaie des contribuables n'est pas élastique* ».

Ce débat apparemment banal condense (précisément parce qu'il est ordinaire) tous les problèmes jusqu'ici évoqués. La « passe d'arme » qui ici, tient lieu de controverse, ne dure qu'une vingtaine de minutes et ne sera durant toute la session budgétaire, que l'unique moment d'animation des discussions. Elle ne met en scène que deux élus (spécialisation du débat), eux-mêmes issus des milieux para-médicaux (médecin vétérinaire/infirmière diplômée). Les arguments échangés sont généralement techniques et touchent à un domaine où un jeu (une marge d'appréciation) existe (la dépense est facultative, mais les financements peuvent être liés). Quoique contradictoire, la discussion est sans animosité : le rapporteur prend bien soin d'en appeler

à la solidarité quasi corporatiste des élus (nous sommes tous confrontés aux mêmes soucis), l'élue n'incrimine pas directement son adversaire politique mais s'insurge contre la logique des employeurs et la carence de l'Etat. Derrière les argumentaires développés, trois autres actants : les bénéficiaires potentiels (handicapés) dont les besoins ne sont pas contestés (aucune discussion sur les finalités) ; les associations (parents d'handicapés) qui harcèlent les élus et, ce faisant, constituent un enjeu électoral ; l'administration permanente (D.I.S.) dont on décèle le poids latent (pour renforcer l'autorité de son plaidoyer, le président de la commission en appelle à la directrice de ses services). Les points de friction peuvent être réduits à trois questions : qui est compétent ? Qui doit supporter le coût ? Jusqu'où doit aller la médicalisation de l'aide sociale ? Un seul conseiller ose braver la compétence technique d'un rapporteur qui nous confiait, par ailleurs, que son budget « *passait tout seul* ». Les différents attributs de ce contradicteur ne sont pas indifférents : femme (compétence statutaire ?), infirmière diplômée (bis et intervention *ad hoc* sur l'absence de personnel d'encadrement spécialisé), amiénoise (la structure mise en place devait avoir son siège dans cette ville), membre du parti communiste (opposante ayant intérêt à subvertir une discussion trop policée, en rappelant l'influence des employeurs et les ambiguïtés du gouvernement – à l'époque socialiste). Une pondération de ces différents titres serait dérisoire ; c'est plus probablement leur conjonction qui fit, ce jour-là, d'une mesure sociale discutée dans le secret des commissions, un enjeu très moyennement visible de structuration du débat public.

*
**

II. – LES TRANSFORMATIONS « DU SOCIAL » EN ENJEU POLITIQUE LOCAL (ANALYSE SUR MARCHÉS POLITIQUES ÉLARGIS)

Les conclusions jusqu'ici avancées ne sauraient être immédiatement généralisées. Elles tiennent au cadre d'investigation retenu soit, pour l'essentiel, l'analyse de débats...

- ... menés en arène fermée ⁴⁹
- ... par des élus dotés d'intérêts spécifiques proches et qu'ont encore rapproché des années de travail en commun
- ... sur des dossiers techniques et pointus que l'agenda politico-administratif contraint parfois à épuiser en quelques heures.

Dans ces conditions particulières la question peut être posée : quand plusieurs des conditions sociales de production des discours sont modifiées voire inversées, le référent fait-il l'objet d'un traitement substantiellement différent ? Les questions sociales sont-elles érigées comme problématiques ou politiquement solubles, structurent-elles les débats locaux quand...

– ... les locuteurs ne sont plus objectivement contraints par leur position d'élus locaux statutairement sommés de régler telle ou telle donnée pratique : subventions, création d'un équipement, augmentation d'une prime, embauche d'agents...

– ... quand la familiarité et la complicité unissant les acteurs cèdent le pas à des relations de pure compétition politique voire électorale.

– ... quand d'une joute étroitement circonscrite à l'enceinte close d'une assemblée, on passe à un marché discursif potentiellement élargi à l'ensemble des profanes, aujourd'hui lecteurs de journaux, tracts ou bulletins d'information, demain électeurs ayant à redistribuer les positions.

Bref, un « Social » très imparfaitement construit en politique publique visible, par des élus qui n'y attachent qu'un intérêt relatif peut-il être – et à quelles conditions ? – un enjeu polarisant le débat électoral ?

Si l'analyse des élus locaux « entre eux » a invariablement fait apparaître le Social comme relégué dans la hiérarchie des préoccupations effectives des élus à un rang subalterne, l'élargissement des marchés discursifs aux profanes révèle la succession de phases de contournement puis d'exhibition des préoccupations sociales, sous l'empire des lois de la concurrence politique, de l'occupation des positions de pouvoir et de l'anticipation des attentes des électeurs.

A) *L'hypothèse cyclique : les conjonctures de contournement ou d'affirmation du « Social ».*

Sur les cinq années couvertes par l'enquête (1985-1989), aucune interprétation univoque ne semble pouvoir être fournie, la périodisation s'avérant un préalable nécessaire. Sans qu'il faille réifier des dates qui ne signalent que des dominantes, les années 84-85-86 présentent formellement des caractéristiques différentes des deux ou trois années qui suivent.

1) *Première phase : le Social tû*

Pour les trois premières années étudiées, rien, s'agissant des questions sociales, ne différencie réellement les débats locaux en enceinte fermée (élus entre eux) et en arène élargie (marché électoral).

Globalement l'appréhension politique des questions sociales reste dominée par l'euphémisation, sur un spectre étroit qui, selon les acteurs, et leurs points de vue respectifs ⁵⁰, va du silence total à l'allusion prétextuelle, de la dénégation laconique au discours modeste et obligé.

Ainsi les élections cantonales de 1985 ne voient-elles jamais les candidats s'affronter sur les politiques sociales départementales. Dans les professions de foi adressées aux électeurs, l'intérêt accordé aux aides ou aux actions est quasiment nul, si l'on excepte les prises de position du PCF (mais qui renvoient systématiquement à l'échelon national dans un argumentaire par ailleurs très général) et la mise en exergue par les candidats de la majorité sortante du système de télé-alarme dont on a vu qu'il ressortait d'avantage

d'une problématique de l'insécurité. Dans une plaquette d'information diffusée à près de 100 000 exemplaires, le Conseil général présente ses priorités avant élections comme suit : « *le vote du budget démontre le double souci des élus de l'assemblée départementale de privilégier l'investissement moteur de la vie économique et l'amélioration du cadre de vie, tout en limitant la pression fiscale et en assurant les dépenses d'aide sociale* ». Les préoccupations (« soucis ») représentés comme essentielles dans la proposition principale ne visent pas l'aide sociale (qui pourtant représentait à l'époque 42 % des dépenses votées) mais l'investissement et l'environnement. La politique sociale est grammaticalement (sémantiquement ?) reléguée au rang de proposition subordonnée (la dernière d'ailleurs, en équilibre instable avec les concessions faites aux tenants de l'allergie fiscale) sorte de toile de fond (participe présent), de décor imposé qu'il faut bien « camper ».

Les scrutins législatif et régional de mars 1986 ne contreviennent pas à ce schéma de minimisation, de contournement et de dépréciation. Un décompte opéré sur la cinquantaine de tracts et journaux électoraux distribués à cette occasion dans le département de la Somme indique une fréquence d'apparition des thèmes référant – *lato censu* – au Social inférieure à 10 %. Si l'on excepte la reprise (alors timide) par les candidats socialistes de la proposition votée au Congrès de Toulouse et tendant à la création d'un Minimum Social Garanti, aucune mesure nouvelle n'émerge de la compétition pré-électorale. La compétition – pour autant qu'elle se nourrisse des questions sociales – se limite à l'orchestration *mezza voce* de la très classique partition Continuité (UDF-RPR : si nous sommes élus nous préserverons l'édifice de protection sociale)/Rupture (PCF-PS : s'ils sont élus, ils démantèleront les acquis sociaux). Les champs politiques locaux, dont on sait qu'ils sont de plus en plus intégrés aux logiques de structuration du champ politique central (ce d'autant plus ici que le scrutin est législatif et qui plus est « à la proportionnelle »), enregistrent et décalquent passivement cette théâtralisation convenue, aucun recadrage local de ces argumentaires n'étant, en matière sociale, proposé.

Hors période de mobilisation électorale, en conjoncture routinisée, cette neutralisation des problèmes sociaux, leur non-conversion en enjeux politiques structurants, est tout aussi vérifiée⁵¹. L'étude des tribunes politiques libres du bulletin municipal d'Amiens (tirage : 65 000 exemplaires) révèle qu'en 3 ans, aucun des six sujets ayant suscité des controverses plus ou moins âpres – un échange continu de coups et de contrecoups⁵² – n'intéresse, de près ou de loin, les problèmes de politique sociale locale. Le silence des élus UDF-RPR est particulièrement éloquent : sur 70 tribunes libres, une seule est utilisée pour évoquer (et de manière très allusive) les questions d'aide sociale⁵³. Dans une moindre mesure, la gauche partage cette stratégie du laconisme, 10 tribunes libres seulement sur 150 réfèrent aux politiques sociales, lesquelles sont localement d'autant moins spectacularisées que pour six d'entre elles, elles renvoient au plan national (Sécurité sociale, Prime nationale de rentrée...). Autre micro-indicateur de ce souci, plus ou moins affiché, de ne pas trop visibiliser les politiques sociales, les 6 articles qui, en 4 ans et 70 numéros présentent des actions entreprises par le CCAS⁵⁴ ne

font, symboliquement, l'objet d'aucune annonce en première page (la « vitrine » du bulletin, et comme telle, la plus lue), étant toutes reléguées en pages intérieures et en petits caractères... Traitement quantitativement faible, terrain de luttes déserté, objet apparemment peu digne d'être commenté... il n'existe guère ici de hiatus entre débats fermés et ouverts...

L'intervention « close » d'un élu RPR au conseil municipal d'Amiens en 1986 proposant d'ériger les politiques sociales en « zones de non combat »⁵⁸ trouve quelque écho sur les marchés locaux élargis aux profanes, tout comme d'ailleurs, sur la scène centrale⁵⁶. La concurrence continue, bien sûr, à s'exercer mais sur d'autres enjeux ou – pour parler autrement – s'agissant du Social, la concurrence joue désormais « hors marché », dans le cénacle socialement très fermé celui-ci, des rapports semi-publics, des essais plus ou moins prophétiques, des projections apocalyptiques à finalité plus ou moins auto-réalisatrice.

Pour des professionnels de la politique – donc de la représentation publique –, se refuser à débattre politiquement des problèmes les plus sensibles – non pas tant ne pas le faire que proclamer publiquement qu'on ne le fera pas – constitue une attitude paradoxale, voire ruineuse qu'il convient de comprendre. S'agissant des dominants du jeu⁵⁷, une série d'intérêts opposés concourt pareillement à faire prévaloir le Non dit et l'euphémisme.

A titre d'hypothèse⁵⁸, on pourrait, reprenant les suggestions d'A.O. Hirschmann sur la succession de cycles politico-idéologiques⁵⁹, avancer en ce milieu des années 80 l'existence d'un pic dans la propagation des idées « libérales » et d'un creux des thèses constructives. La conjoncture idéologique est plus ou moins consciemment vécue comme peu favorable aux forces ayant auparavant érigé « le Social » en attribut emblématique distinctif. L'anticipation croissante d'une sanction négative des marchés électoraux pour toute entreprise de promotion par trop ostentatoire de « l'action sociale », la très faible rentabilité des réformes d'ores et déjà accomplies, la volonté de recrédibiliser une image en la parant des attributs du sérieux économique (rigueur, grands équilibres, gestion), la compétition intra-partisane et la nécessité de marquer les concurrents les plus proches (rocardiens et néo-rocardiens)⁶⁰ conduisent invariablement les socialistes à réduire la visibilité des politiques sociales tant au titre du bilan accompli que du projet proposé, de la qualification de soi-même (le progrès social comme emblème) que de la disqualification de l'adversaire (la régression sociale comme pente naturelle de l'autre).

In abstracto, cet état provisoire des rapports de force idéologico-symboliques aurait pu autoriser les tenants d'un désengagement public et d'une rétrocession au marché des mécanismes de protection, d'une déconstruction des politiques sociales, à avancer des propositions plus tranchées.

Comme on l'a vu, ce travail d'explication critique demeure très embryonnaire. Les affirmations restent prudentes, modestes, retenues. La concurrence est larvée, à mots et à thèmes couverts et enveloppés. Sphère bénéficiant d'un haut degré de saillance, domaine où – exceptionnellement –

les convictions des profanes sont particulièrement intenses ⁶¹ – et qui plus est, perçues comme telles par les professionnels – « le Social » ne peut faire l'objet d'une offensive politique frontale mais de joutes fines. Les ressources de ces dernières sont principalement le *silence* – se taire est une façon socialement acceptable et politiquement conservatoire de laisser poindre ses réticences tout en ne les exprimant par formellement – et le *jeu sur les mots* – sollicitation de termes abstraits ou semi-savants dont on exploite ici la polysémie, là l'ambiguïté ⁶².

A l'arrivée, et au terme de parcours opposés, les principales entreprises politiques nationales ⁶³ homogénéisent sans l'avoir évidemment voulu – bel exemple d'effet de composition – leurs prises de position, en campant sur une posture euphémisante et neutralisante dont le moindre effet n'est pas de déposséder les agents les plus intéressés à la production des politiques sociales, des schèmes d'appréciation et d'évaluation de leur devenir.

2) *Seconde phase : le social exhibé... et reconstruit.*

L'état d'équilibre précaire auquel conduisent les trajectoires stratégiques respectives des grandes forces politiques nationales (PS, UDF, RPR) est assez vite ébranlé par l'approche de l'échéance présidentielle, la plus nationale des élections nationales ⁶⁴.

Dotés d'un statut d'opposants ayant intérêt à subvertir un jeu qu'ils ne dominant conjoncturellement plus, les socialistes vont, dans un premier temps, exploiter les bévues sociales des adversaires et principalement la suppression de l'IGF et les vignettes Seguin ⁶⁵. L'heure est à l'exploitation des non-dits du concurrent, au dévoilement de « sa véritable nature ».

Dans un premier temps, il s'agit, comme on le dirait de sportifs ayant trop longtemps délaissé l'entraînement, de « retrouver ses marques », ou – autre métaphore utilisable – de réoccuper un territoire délaissé en soulignant à nouveau le tracé de frontières qu'on avait laissées en pointillé, de réactiver non pas tant une vision spécifique et originale du monde que des principes de division « clairs », mobilisateurs, restructurants. Ainsi peut être lue la conclusion d'un face à face « fort civil » entre R. Barre et M. Rocard (Forum de *l'Expansion*, 20 février 1987) :

– M. Rocard : *Il est clair que nous avons des regards différents sur la réalité, clair aussi que nous vivons d'une manière différente l'équilibre entre ce qui est économique et ce qui ne l'est pas.*

– R. Barre : *Permettez-moi de vous demander de ne pas tomber dans ce lieu commun, car c'est un lieu commun. Croyez bien que j'ai autant d'intérêt pour les problèmes non économiques que pour les problèmes économiques.*

– M. Rocard : *J'ai ressenti des différences. Il n'y a là rien d'insultant, nous percevons les choses de manière différente et non pas médiocrement.*

– R. Barre : *Ce n'est pas l'opposition entre l'économique et le non économique qui nous sépare. C'est un point que je tiens à marquer très nettement.*

Sur cette base, il est, dans un second temps, loisible de stigmatiser, de manière quasi essentialiste, l'adversaire. (Cf. par exemple Pierre Mauroy, Club de la Presse, Europe 1, 21 février 1988 : « *J. Chirac en campagne traite le social avec mépris. Depuis deux ans, il n'y a pas de politique sociale. Avec la droite, il n'est jamais temps de faire du social, on ne fait que de l'économisme.* »)

Au fil d'une campagne électorale extraordinairement intravertie, le seul enjeu social émergeant, socialement visible et traductible pour et par tous, la seule proposition précise, chiffrée et financée du principal candidat référent à l'instauration d'un revenu minimal. Longtemps minimisé, voire tû, « le Social » comme myriade de thèmes susceptibles d'alimenter la compétition politique, effectue ainsi un retour en force.

Dans la limite – assez vite atteinte – de leur pouvoir descriptif, les décomptes fréquentiels enregistrent grossièrement cette entreprise stratégique de réaffirmation du Social. Sur le département de la Somme, la fréquence d'apparition relative des thèmes sociaux dans le matériel électoral acheminé à l'occasion des élections législatives de 1988 grimpe à 20 %, chiffre approximativement maintenu (toutes étiquettes politiques confondues) aux cantonales de septembre 1988. Les élections municipales de mars 1989 n'infirment pas cette soudaine réhabilitation. Dans les journaux électoraux du député léotardien d'Amiens figure désormais une « chronique sociale » mobilisant le cinquième de la surface rédactionnelle utile. L'impératif de solidarité apparaît invariablement dans les 3 à 4 têtes de chapitre du programme des quatre listes présentées à Amiens (seul le Front National demeure à l'écart). Dans l'une de ses dernières interventions en qualité de Président du Conseil général, Max Lejeune bouleverse la précédente hiérarchie des priorités de l'assemblée départementale ⁶⁷ en hissant « *l'action sociale* » au premier rang des préoccupations des élus.

Ce retour subit du « Social » sur les scènes politiques nationale et locale demande à être interprété avec précaution. En analyse de contenu, on dirait qu'il convient de distinguer traitement quantitatif (numériquement la revalorisation est incontestable) et modalisation d'un thème : celui-ci peut polariser les prises de position ou au contraire être neutralisé à force de concélébrations, cesser d'être un enjeu clivant. A l'étude l'hypothèse de la neutralisation emporte davantage la conviction. Elle se nourrit, en premier lieu, d'un consensus sur l'appellation légitime. Alors qu'auparavant les groupes s'affrontaient de façon larvée sur la catégorie la mieux à même de définir positivement ou négativement le contenu et la finalité des politiques sociales – aide, assistance, action, promotion... –, le label « *Solidarité* » est désormais unanimement invoqué par l'ensemble des concurrents ⁶⁸ ; il devient un point de passage obligé, « un mot outil » – diraient les linguistes – du discours électoral dont personne ne saurait désormais ignorer les bénéfices.

Que d'un point de vue strictement logique un mot devienne a-sémantique par sur-sollicitation ⁶⁹ n'a guère d'importance : il redevient politiquement possible, en exhibant ses préoccupations sociales de parer les critiques et de

jouer des coups. « *La solidarité doit se traduire dans les faits* » proclame en février 1989 une affiche du prétendant libéral à la mairie d'Amiens. Littéralement la proposition est à peu près vide de sens, mais – ambivalence du verbe devoir et polysémie du label Solidarité – elle permet politiquement :

a) De laisser entendre que les politiques sociales dont le sortant communiste a fait « sa marque » ⁷⁰ n'ont eu qu'une effectivité réduite (*id est* : on démarque l'adversaire comme l'on dégrifferait un vêtement).

b) De prouver que, contrairement aux accusations des concurrents ⁷¹, la Solidarité est une préoccupation partagée, réelle et sincère du candidat libéral (*id est* : on marque l'adversaire sur son terrain en lui disputant un monopole abusif).

c) De soutenir (retour au point de départ) que ce devoir de solidarité, s'il est efficacement assumé, peut déboucher, lui, sur des résultats concrets (on se démarque de l'adversaire, après avoir occupé son terrain de prédilection) ⁷².

Homologation de problèmes dans un intitulé neutralisant (« la Solidarité »), prétexte à un échange ritualisé de coups ⁷³, le Social, enjeu désormais exhibé, est aussi probablement reconstruit. Tout se passe comme si la valorisation quantitative du thème allait de pair avec une rétractation des contours de la catégorie, réduite pour l'essentiel aux secours aux plus pauvres, et à l'institution d'un revenu minimum. Pièce centrale du dispositif programmatique présidentiel (voir la *Lettre aux Français*), proposition que R. Barre déclare approuver dès le mois de septembre 1987, mesure que J. Chirac, à travers le Plan Zeller, soutient avoir déjà inscrit dans les faits, le versement d'une indemnité minimale à tous devient, en six mois, le point de référence unique, l'étalon de toute politique sociale digne de ce nom ⁷⁴.

A considérer l'intense faveur dont bénéficie cette proposition, on risque d'oublier que la focalisation peut valoir occultation des autres problèmes, redéfinition de ce qu'est une politique sociale, voire dépolitisation en pratique du Social comme enjeu clivant. Il faudrait par exemple, procéder à une exégèse linguistique des plus pointilleuses pour différencier, à Amiens, les (bien nommées) professions de foi des deux principaux prétendants au siège de député, socialiste ici (« *Il n'est pas admissible que des gens puissent connaître des difficultés pour se nourrir et pour se loger dans un pays comme la France. Cela n'est pas digne d'une société développée, tout comme admettre qu'une part croissante de la population soit exclue. Le revenu minimum proposé par M. Rocard va enfin être mis en œuvre par le gouvernement...* »), UDF-RPR là (« *on ne peut pas accepter que dans un pays comme le nôtre, un ou deux millions de personnes soient menacées par la précarité. Il faut proposer à tous une activité minimum en contrepartie d'un revenu* »).

On relèvera certes chez les libéraux l'évocation spontanée « *d'une activité minimum en contrepartie d'un revenu* » et pour les concurrents socialistes une inversion – significative ? – de la proposition (« *un revenu minimum en contrepartie d'une activité* ») ; ou encore chez les premiers une

disposition soutenue à aborder le problème social en des termes éthiques et quasi caritatifs ⁷⁵, les socialistes s'efforçant de valoriser la mesure en lui conférant les traits d'une politique publique rationnelle et finalisée ⁷⁶. De même, si la liste socialiste insiste sur « *l'utilisation par la ville des pouvoirs dont elle dispose auprès des entreprises pour faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI* », les candidats UDF-RPR se posent d'emblée la question « *de l'utilisation des sommes libérées grâce au relais national* ».

Les nuances ne sont donc pas nulles, mais elles dérivent d'une représentation finalement homogène du Social, ramené en pratique au traitement et à l'éradication de « la nouvelle pauvreté ».

Le recentrage des débats publics sur le dossier du « minimum social » clôt cette analyse des débats en marchés élargis.

Primitivement, nous étions partis du sentiment diffus d'un Social éclaté, fragmenté, parcellisé ; d'un Social « en crise » parce que dépourvu de « référentiel normatif » ⁷⁷ ; de l'hypothèse attestée par les interventions des élus en enceinte fermée, d'un Social ne suscitant que très marginalement l'intérêt des professionnels, assez peu disposés à visibiliser et à rationaliser les politiques publiques entreprises dans ce domaine ; d'un Social ne suscitant que de rares discours publics, et – quand ceux-ci existaient – des discours retenus, sous-entendus ; d'un Social, objet d'une joute larvée portant sur les mots et labellisations censés désigner le futur et problématique contenu des politiques afférentes.

L'actuelle polarisation des débats sur le versement d'un RMI et les actions de réinsertion qui l'accompagnent pourraient bien s'analyser comme une réduction des enjeux (des attentions et des intentions) aux plus pauvres des pauvres, aux plus démunis des démunis. Par là même, le Social est en passe de retrouver ce « référentiel normatif » autrefois évanescant dans le même temps où se redéplacent les frontières séparant le Social soluble politiquement (*id est* : par les politiques et les discours) d'un Social laissé à lui-même.

Avec le mécanisme du RMI, avec l'exhibition « du devoir de solidarité » envers les plus exclus, « l'idée même d'un bénéfice sans contrepartie » qui, chez les Français interrogés, établit le mieux un clivage entre partisans et adversaires muets des mécanismes collectifs de protection ⁷⁸ cesse d'être un enjeu politique de controverse. La sensibilité générale aux considérations éthiques et morales (le mode même d'appréciation de l'univers politique pour les plus démunis) ⁷⁹ trouve, dès lors, un écho dans la représentation non politique des politiques publiques sociales, désormais redéfinies comme la parole donnée et laissée au cœur de chacun. Plus personne ne peut plus prétendre au « *monopole du cœur* »... ni même utiliser cet argument.

B) *Sur une propriété du débat social local...*

S'agissant d'arènes politiques locales, donc d'espaces en principes moins intégrés aux logiques de fonctionnement du champ politique national ⁸⁰, l'observateur anticipait – et spécialement en matière de politiques sociales –

un foisonnement de discours, une multiplicité de prises de position sur un domaine présentant un degré élevé de saillance pour des administrés dont les élus locaux se doivent d'être proches.

La prise en charge discursive des préoccupations – à tout le moins leur évocation insistante – paraissait naturelle et acquise au plan local, là précisément où sont vécus et connus les problèmes, là également où ils sont administrativement traités, sinon résolus. A une moindre distance sociale et géographique paraissait devoir correspondre de la part des représentants – ou des prétendants à la représentation – un discours plus abondant et moins refoulé, plus concret et... moins distancié.

Comme on l'a vu, tel n'est pas le cas. La première propriété singulière du débat « social » local serait ainsi... son absence de singularité qu'atteste par exemple la reproduction, aux niveaux communal, départemental, ou régional des stratégies discursives d'euphémisation, d'évitement, d'accords sur les principes tempérés par une hostilité sur les moyens... toutes modalisations déjà observées au plan national.

Au même titre qu'au niveau central, les joutes discursives autour du social s'effectuent dans des conditions d'autonomie exceptionnellement limitées pour des professionnels de la politique ⁸¹, les débats « sociaux » locaux semblent très souvent se borner à reproduire les structures de la compétition centrale ⁸². De la même façon, les spécialistes « locaux » du Social (pour l'essentiel, les présidents de commission ou les adjoints délégués aux affaires sociales) présentent des caractéristiques homologues à celles des spécialistes « nationaux » (caractère précaire de leur autorité politique, place subsidiaire dans la hiérarchie des postes politiques).

Cette absence de spécificité marquée, spécialement cette parcimonie, cette modestie du discours politique local renvoient en fait – très logiquement – à la relation même de familiarité qu'élus ou candidats locaux entretiennent avec leur environnement. L'intensité des convictions « sociales » des profanes, expliquerait qu'en la matière, l'euphémisme, le non dit, l'implicite valent mieux et – en tout état de cause – occasionnent moins de risques et de déconvenues électorales que la franchise, la brutalité ou l'explicitation totale des questions. Si tout champ politique peut fonctionnellement être défini comme sublimant, en les exprimant d'une certaine façon, les rivalités et conflits d'intérêts entre les différentes espèces de groupes sociaux, on conçoit que la transformation symbolique des divisions qu'est fondamentalement le travail politique, doive être redoublée quand il s'agit de problèmes sociaux, qui plus est perçus au plan local, donc dans un rapport de proximité maximale.

La propension générale au laconisme n'est réellement contrariée que sur des sujets construits pour susciter le plus grand consensus (charité, grande pauvreté) ou dans les conjonctures (souvent dramatisées), où il faut marquer l'adversaire en luttant contre une remise en cause supposée des « acquis sociaux ».

Cette absence de construction discursive d'emblée relevée ici comme une anomalie, pourrait cependant, sous un rapport précis, signer la singularité véritable du débat local. Tout permet en effet de penser – quoique la démonstration ne puisse, et pour cause, en être apportée par le décryptage des discours – qu'en matière de politique sociale locale, *montrer* (inaugurer une crèche, visiter une maison de retraite, honorer de sa présence un « arbre de Noël », recevoir des chômeurs) dispense de démontrer, plus exactement rend socialement inutile, la démonstration donc – et c'est souvent très heureux (au sens de « felicities ») – économise l'opération d'explicitation politique.

A l'encontre de telle théorie célèbre des actes illocutoires, ici (redoutable simplicité du travail symbolique) *faire, c'est dire*.

*
**

NOTES

1. Ont été retenus, pour cette étude, les trois niveaux institutionnels « classiques » : Conseil régional (ici de Picardie, auquel on a ajouté quelques débats du Comité économique et social), Conseil général (du département de la Somme) et Conseil municipal (Amiens, 130 000 habitants, Saint-Fuscien, 1 100 habitants). Le dépouillement des procès-verbaux des séances (Commission, Assemblée plénière), ainsi que des documents budgétaires ont porté – la précision peut être importante comme on le verra plus loin – sur les années 1985-1988. Les interviews et questionnaires utilisés pour cette recherche ont été administrés durant le premier semestre 1987.

2. Ont été couvertes, dans le cadre local (Région picarde, département de la Somme ou ville d'Amiens), les élections cantonales de 1985, les scrutins législatif et régional de 1986, les élections présidentielle et législative de 1988, ainsi que le scrutin municipal de 1989. Le Bulletin municipal de la ville d'Amiens (bi-hebdomadaire tirant à 60 000 exemplaires) a été pris en compte sur l'ensemble de la période 1985-1989.

3. A la fois militants politiques attachés à la conquête ou à la conservation de postes électifs, mais aussi membres, voire responsables de commissions ayant à trancher et à « décider » – au moins formellement – de telle mesure pratique relevant « du Social ».

4. Aucun marché n'est jamais hermétiquement clos ou ouvert à tous ; aucun acteur ne se conduit et ne se perçoit jamais comme « pur décideur » ou « simple militant ».

5. Cf. Gaxie (D.), chap. IV.

6. Il l'est d'autant plus que, dans d'autres secteurs d'intervention, cette rationalisation discursive est instamment requise par les élus : « *il n'existe pas actuellement de véritable politique sportive municipale, affirme le groupe minoritaire UDF-RPR au Conseil municipal d'Amiens, mais un simple souci de tenter de coller après coup à des événements qui se produisent isolément hors de toute action globale et réfléchie* » (Bulletin municipal, Amiens Plus, n° 106, 29 décembre 1986).

7. La posture professorale – « donnez-moi une définition », *id est*, « un problème n'a pas d'existence s'il n'est pas préalablement défini » – s'est avérée, *ex post*, très peu adaptée à un domaine pour lequel les questions et les intérêts sont avant tout « pratiques » et ne requiert pas, dans leur urgence quotidienne, une vision d'ensemble générale et théorique. Probablement commet-on une erreur intellectualiste en demandant à des logiques pratiques quotidiennement mises en œuvre, plus de logique qu'elles ne sauraient (et surtout qu'il n'est nécessaire de...) fournir. Il demeure : cet impair méthodologique permet de repérer une première spécificité des politiques sociales locales : la faible emprise des discours et, plus fondamentalement, la faible nécessité de cette emprise ; il met également à jour une matrice générale d'appréhension (primat de l'euphémisation et de l'implicite) et de traitement (sérialisation et perception technique) des problèmes sociaux chez les élus locaux...

8. On signalera simplement la requête présentée par un conseiller général socialiste et tendant à la nomination d'une grande commission départementale de l'Action sociale, notamment chargée de rationaliser et de programmer les dépenses sociales locales.

9. Extraits du programme de la liste d'opposition à la mairie d'Amiens (1983) : « pour le Social : être attentif au coût des dépenses sociales et veiller à trouver les procédures les plus efficaces notamment en matière de crèches ».

10. Explications de vote au Conseil général sur l'institution d'un complément local de ressources ; M. Trobas (RPR), « Même si tout ne sera pas réglé, le groupe RPR se réjouit que le gouvernement ait choisi une solution appliquée précédemment sous une forme différente par le département de la Somme dans le domaine du revenu social » (17 novembre 1986). Cette intervention de vingt secondes sera suivie de deux explications de vote de près d'un quart d'heure des représentants communistes et socialistes.

11. Actions du Conseil général de la Somme pour 1986.

12. Que les lois de décentralisation (notamment celle du 22-07-1983) ont largement réformée, et, à court terme, compliquée.

13. De fait, le décryptage des documents budgétaires (1985) nous révèle qu'aux 555 millions de francs dont la ventilation est instruite par la commission dite des Affaires sociales, il faudrait ajouter les 5 millions de francs débloqués pour les chômeurs en fin de droits (Commission I : Développement économique et Emploi), les subventions accordées à 1 000 foyers pour l'amélioration sanitaire de leur logement (Commission Environnement et Cadre de vie), le montant de 16 700 bourses ainsi que l'aide versée aux 30 000 utilisateurs de transports scolaires (Commission Education et Culture), les crédits inscrits pour les centres de vacances qui ont accueilli 30 000 enfants dans l'année (Commission Jeunesse et Sport) voire le financement des maisons familiales (Commission Tourisme).

14. Les crédits débattus par la Commission Affaires sociales et relatifs aux stations d'épuration font que le chiffre précité des 555 millions surévalue – cette fois – l'importance de l'effort social départemental.

15. Interview du Président de la Commission des Affaires sociales au Conseil général : « nous avons mis sur pied des travaux d'intérêt local qui sont dans ma commission alors que dans le fond, c'est une aide aux chômeurs en fin de droits... (et plus loin) Je devais avoir au départ le secteur Jeunesse. Je l'ai refilé à la 4^e commission s'occupant de l'Education nationale. Moi j'ai dit : j'en ai assez dans la commission ».

16. Et nonobstant le fait que ceux-ci ne touchent pas toujours et pas exclusivement aux questions sociales.

17. Une administration permanente comme la Direction des Interventions sociales regroupe près de 3 000 salariés, contractuels ou vacataires.

18. Dans l'interview qu'il nous a accordée le président de la Commission des Affaires sociales au Conseil général développe une vision quasiment patrimonialiste de sa fonction, employant par exemple plus de 30 fois le terme « je » en moins d'une heure, évoquant « mon personnel », « mes usagers », « ma commission ». Dans le débat du budget primitif 1985 on a calculé que cet élu rapportait personnellement 85 % des dépenses inscrites aux différents chapitres. De même, le président de la Commission des Affaires sociales au Conseil municipal d'Amiens concentre-t-il, en commission, 75 % du temps de parole.

19. Pour ce faire, nous avons travaillé sur les Commissions II du Conseil régional de Picardie (Cadre de vie, Habitat, Sécurité), du Conseil général de la Somme (Aide sociale), du Conseil municipal d'Amiens (Affaires sanitaires et sociales), ainsi que sur les Commissions III du Conseil municipal de Saint-Fuscien (Affaires sociales), et V (Santé, Affaires sociales) du CES de Picardie.

20.
$$\frac{\text{Pourcentage d'élus dans la Commission sociale}}{\text{Pourcentage général de femmes dans l'Assemblée plénière}} \times 100.$$

Il va de soi qu'au regard des effectifs pris en compte la précision de ces indices est toute illusoire. 21. Même constatation pour le département voisin de la Seine-Maritime où la seule femme présidente de commission l'est pour les Affaires sanitaires et sociales.

22. Loi confortée par la sous-représentation constante des femmes dans la commission localement la plus stratégique : celle des Finances, du Budget et des Affaires économiques (absence pure et simple d'élus dans trois des cinq commissions étudiées).

23. On aura noté qu'elle l'est d'autant plus que la collectivité territoriale dans son ensemble est davantage spécialisée dans les questions de politique sociale. C'est dans la commission « sociale » qui dispose du plus gros budget (Conseil général) que la surreprésentation est la plus forte (indice : 380).

24. On connaît l'importance du courant « hygiéniste » dans la genèse des premières politiques sociales au milieu du XIX^e siècle.

25. Cf. supra, ch. I.

26. C'est-à-dire en tenant compte de la traditionnelle surreprésentation des classes supérieures dans les assemblées, ce d'autant plus que ces dernières ont davantage de prestige.

27. Voir par exemple la commission des Affaires sanitaires et sociales de la mairie d'Amiens où l'on trouve la plus importante proportion d'ouvriers, d'employés, d'inactifs et de chômeurs.

28. Cette désaffection n'est pas fortuite : de toutes les commissions extra-municipales mises en place par la mairie d'Amiens, seule celle de la Santé a fait l'objet d'une réunion de l'instance de rattachement (Commission II) laquelle consignait dans un procès-verbal qu' « après de multiples vicissitudes, force est de constater que cette commission n'a pu se structurer et avoir un fonctionnement régulier ».

29. Hormis quelques dossiers que l'on examinera plus loin, la même remarque vaut pour le travail en commission. On ne peut donc soutenir que la discussion est plus vive à huis clos qu'elle ne l'est publiquement.

30. L'Aide sociale à l'enfance qui, au plan départemental, mobilise 185 millions de francs de crédits (1985) et bénéficie à plus de 5 000 familles constituerait pour le Conseil général, l'exemple idéal d'une discussion de pure forme.

31. Ce, en relation probable avec l'urgence et le caractère souvent dramatique des problèmes « qu'il faut bien résoudre ».

32. Développement social du quartier nord à Amiens, programme de réhabilitation des HLM pour la Région, instauration d'un Minimum social garanti pour les trois niveaux de décentralisation.

33. Qui, dans ce cas, monopolisent presque la parole. Dans le débat régional, sur la politique d'habitat social, seuls deux élus appartenant à la Commission II interviendront, 80 % du temps de parole étant pris par d'autres conseillers.

35. Même observation à Amiens : les seules controverses qui éclatent en assemblée plénière ont trait à l'instauration d'un Minimum social garanti (dépenses « discrétionnaires »), à la construction d'œuvres d'art dans le quartier Nord d'Amiens (ventilation non liée des crédits Dubeout), à la suppression des centres d'accueil maternel (services que la Mairie n'était pas tenue de financer).

36. Interview du président de la Commission : « *Le problème le plus aigu que nous avons, c'est le problème des handicapés (...) Il y a une législation qui est vague, et ce qui est à la charge de l'Etat et ce qui est à la charge du département n'est pas bien défini.* »

37. De par les textes, l'apport de l'Etat est proportionnel aux crédits inscrits dans le budget de la Région.

38. Voir également les propositions d'un conseiller municipal d'opposition proposant qu'Amiens supprime certaines dépenses sociales (aide au loyer par exemple) au motif qu'elles font double emploi avec l'action du Conseil général.

39. Reprenant une proposition de Mme G. Dufoix, les élus socialistes aux conseils municipal, général et régional plaideront durant les sessions budgétaires 1986 et 1987, pour l'instauration d'un Minimum social garanti. Les élus communistes voteront systématiquement contre cet amendement, arguant que « par la création d'un MSG, il est demandé aux collectivités territoriales de pallier les carences de l'Etat ». « La création d'un MSG est un engrenage qui va conduire à un gouffre financier qui devra être comblé par un accroissement de la fiscalité locale contraire aux options de la municipalité » (le même argument sera repris au Conseil général et au Conseil régional). Une pression fiscale supplémentaire sera exercée sur des foyers modestes pour secourir ceux qui n'ont rien ».

40. Jobert B., « Les politiques sanitaires et sociales », in Leca J., Grawitz M., *Traité de Science politique*, vol. IV, Paris, 1986, pp. 322 et 324.

41. Cette médicalisation de la déviance sociale n'est pas, historiquement, sans rapport avec l'euphémisation générale des interventions en matière de politique sociale.

42. Interview du président de la Commission II du Conseil général, docteur vétérinaire en retraite : « Dans mes centres médico-sociaux, j'ai des vacataires qui viennent faire les vaccinations, j'ai cinq sages-femmes qui viennent pour la PMI. Là, je vais sûrement embaucher un dentiste pour faire de la prévention bucco-dentaire chez l'enfant dans les maternelles. On se heurte toujours aux libéraux qui disent : « ils vont faire notre boulot », alors qu'eux ne le font pas. Vous savez, c'est délicat. On est toujours un peu à la limite. »

43. Un recensement privé opéré dans une ville de la banlieue parisienne révélait qu'en 1986, sur quatre adultes bénéficiaires du BAS, un seul en moyenne était inscrit sur les listes électorales.

44. Inscrite au budget de la Commission des Affaires sociales, cette installation est en fait présentée comme devant répondre au sentiment d'insécurité des personnes âgées.

45. Intervention d'un conseiller municipal CDS (par ailleurs, conseiller général « aguerri » depuis 12 ans) après le dépôt d'un amendement présenté par un collègue RPR (élu de fraîche date et prompt à traduire en acte la plate-forme libérale discutée au plan

national) tendant à supprimer les centres d'accueil maternel. « *Toute action sociale coûte forcément. Donc les supprimer me paraît quelque chose d'impossible. Je n'ai pas les chiffres en tête, mais les centres d'accueil maternel sont très fréquentés. On est obligé de refuser des enfants. Alors demander leur suppression, cela ne me paraît pas répondre à une actualité.* »

46. La collectivité, au moyen de subventions, se décharge complètement du traitement de telle question sociale sur une association.

47. Réduits à leur plus simple expression, on pourrait soutenir que tous les problèmes de politique sociale sont invariablement abordés sous cette double perspective juridique et financière.

48. Intervention d'un conseiller d'opposition à la séance du 28 juin 1986 : « *Alors, les objectifs définis nous semblent, pour la plupart, bien sympathiques. Nous n'avons pas de raison de contester dans ses finalités cette opération en faveur du quartier Nord. Néanmoins, nous aimerions être davantage associés au contrôle de l'exécution des décisions prises par le conseil municipal dans le cadre des accords qui ont été conclus avec d'autres partenaires.* »

49. Le public présent dans les enceintes délibératives se limite, dans le meilleur des cas, à une vingtaine de personnes et la presse locale n'évoque les propos émis que par de brefs entrefilets.

50. À gauche ou à droite mais aussi, pour chaque collectivité, dans la majorité ou dans l'opposition, sortant ou prétendant, la multiplication des niveaux institutionnels, l'alternance nationale et la multipositionnalité de certains élus pouvant produire des combinaisons complexes ; soutien à la majorité présidentielle nationale mais opposant à la majorité législative, sortant municipal en même temps que prétendant départemental ou régional...

51. Peut-être est-elle plus flagrante encore, la dramatisation des « issues » propre aux campagnes électorales n'ayant pas lieu d'être.

52. Subventions aux associations culturelles, responsabilité des gouvernements successifs dans la décision de passage du TGV, implantation d'un supermarché en centre ville suscitant l'hostilité de la chambre de commerce, financements croisés d'un département et d'une région aux couleurs politiques différentes, conditions de préparation du budget, construction d'une cuisine centrale publique ou rétrocédée au secteur privé).

53. *Amiens plus*, n° 72, avril 1985 : « *Payer plus pour avoir moins... les Amiénois sont en droit de se demander : que peut faire la ville pour les nouveaux pauvres ? pour combattre l'insécurité ? pour maintenir les services ?* ».

54. Crèches, hébergement des sans abri, comité local de lutte contre l'analphabétisation, opération relais médical aux délaissés, mission locale pour l'insertion des jeunes, allocation municipale de solidarité.

55. Intervention préliminaire d'un conseiller municipal d'opposition avant discussion du programme de développement social du quartier Nord d'Amiens : « *M. le Maire, cette délibération se rapporte à ce qu'on avait appelé les « zones de non combat », c'est-à-dire ces opérations qui semblaient tellement sensibles qu'il ne convenait pas d'avoir sur elles pendant une longue période, de débats politiques qui auraient semblé à la à la population des débats politiques* » (septembre 1986).

56. Voir J. Barrot, Président de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale et vice-président du CDS qui, dans un entretien au monde, estimait le 25 mai 1987 que « *la Sécurité sociale doit être à l'écart des passions politiques* », ou encore J. Chirac, le 7 janvier 1988 au Forum de l'Expansion : « *Je ne voudrais pas que ce débat essentiel - le déficit du régime vieillisse soit tranché dans le climat général plus ou moins démagogique qui est celui d'une campagne électorale* ».

57. On laisse de côté les entreprises artisanales, prétendantes ou marginales qui, sur la période, persistent à expliciter les problèmes sociaux : élus PSU ou Indépendants dans les tribunes libres du Bulletin d'Amiens et sur une autre échelle, PCF s'agissant de la Sécurité sociale, ou FN s'agissant de la protection familiale.

58. Malheureusement peu falsifiables.

59. Cf. Poirmeur (Y.), chapitre II.

60. Hirschman (Albert O.), 1982, *Shifting Involments : Private Interest and Public Action*, Princeton University Press (tr. française, Seuil, 1985).

61. Voir l'étude de D. Gaxie, ch. IV.

62. « Assistance », « Action » ou « Aide » pour les catégories génériques. Voir aussi l'exemple du « ticket modérateur » dans l'article de D. Gaxie.

63. Sortants battus « avec les honneurs » (PS après mars 1986), ou entrants (UDF-RPR) élus de justesse pour un mandat hypothéqué par les élections présidentielles à venir.

64. Et en tant que telle, celle qui laisse la plus mince marge d'autonomie ou de particularisme à l'expression locale des grands différents sociaux. On ne peut dès lors faire l'économie d'un détour par la scène politique centrale.

65. Dans les enquêtes d'opinion qui ponctuent et périodisent la période dite de la cohabitation, seules ces deux mesures gouvernementales rencontrent un mécontentement massif. Plus tard, la défaite de J. Chirac, le faible taux de pénétration chiraquienne dans l'électorat âgé seront, pour partie (mais pas innocemment, au regard des luttes internes au RPR) expliqués par le plan de réforme de la Sécurité sociale opérée par son ministre du Travail.

66. Concentration de l'intérêt sur les préoccupations spécifiques des professionnels autour de questions types : qui sera candidat ? Quand se déclarera-t-il ? Qui, à droite, dépasse qui ? Qu'ont voulu exprimer dans leurs affiches les conseillers image des protagonistes ? L'assemblée sera-t-elle dissoute et quand ? Jusqu'où ira l'ouverture et qui touchera-t-elle ? X se désisterra-t-il et avec quelle netteté pour Y ?...

67. Voir *Supra*.

68. Elections législatives de juin 1988 à Amiens :

– Profession de foi du candidat PR : « *Les principes qui ont toujours guidé mon action : la famille, l'éducation, la culture, la sécurité, l'emploi, la solidarité* ».

– Profession de foi du candidat PS : « *Le choix de la solidarité afin que nul ne soit laissé sur le bord du chemin de la modernisation économique* ».

– Profession de foi du candidat PCF : « *Une protection sociale de haut niveau : justice et efficacité. A Amiens, l'aide sociale et les actions de solidarité ont augmenté de 9 % par an* ».

– Profession de foi du candidat PSU : « *la solidarité : une urgence morale et économique* ».

69. Le principe de rareté vaut aussi, comme on le sait, en économie des échanges linguistiques : seuls les mots peu utilisés conservent une forte capacité référentielle.

70. Bulletin municipal : « *La municipalité d'Amiens élue depuis 1971 a fait le choix d'une gestion sociale. Ainsi les tarifs pratiqués par les services publics sont-ils dégressifs : les familles aux revenus modestes paient moins que d'autres aux revenus plus élevés. On peut contester cette option et certains ne s'en privent pas d'ailleurs. C'est leur droit. Il s'agit en tout cas d'un choix politique délibéré* ».

71. Tract de la liste communiste : « *La droite veut mettre la main sur Amiens (...). Chacun sait ce que sa politique signifierait pour notre ville et pour ses habitants. Ce serait la mise en cause directe de la gestion sociale et des acquis progressistes de notre municipalité (...) Une gestion de droite et une gestion de gauche, ce n'est pas pareil : c'est plus de solidarité ou bien plus d'exclusion ou de divisions* ».

72. Un questionnaire passé par voie de presse nous a permis de vérifier la prégnance de cette affiche, la plus remarquée et la plus appréciée par les répondants.

73. La polémique sur le caractère supposé plus ou moins « social » de tel candidat, à ceci de frappant qu'elle fait constamment l'économie des démonstrations : il suffit, le plus souvent, d'affubler l'autre du qualificatif d'anti ou de faux « social ». La stigmatisation – en ceci, elle est rituelle – dispense de l'explication.

74. Voir encore, un an plus tard (solidification du critère et objectivisation d'une définition) cet exode de M. Rocard aux maires de France dans la perspective du scrutin de mars 1989 : « *Dis-moi ce que tu fais par l'insertion des plus défavorisés je te dirai de quel côté de la solidarité tu te trouves* » (Vienne, 23-02-1989).

75. Dans un spécial 4 pages intitulé « *le devoir de solidarité* », le candidat PR à la mairie d'Amiens évoque d'emblée la figure héroïque de Saint-Martin (ce soldat romain en garnison à Amiens qui, en 434, offrit la moitié de son manteau à un pauvre) : « *Amiens ne peut oublier cette tradition de solidarité* » Les développements insistent sur la nécessité d'augmenter les subventions à des associations telles que le Secours catholique...

76. « *Programme amiénois de formation et de réinsertion professionnelle en 6 points* », présentation du RMI comme l'ouverture d'un nouveau droit...

77. « *Le préférentiel normatif d'une politique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société* », Muller (P.), « *Un schéma d'analyse des politiques sectorielles* », *RFSP*, 35 (2), avril 1985, p. 170.

78. Cf. chapitre IV, *infra*.

79. Cf. « *Culture et politique* », in Bourdieu (P.), *La Distinction*, Editions de Minuit, 1977, chap. 8.

80. Forte professionnalisation, autonomie, prévalence des intérêts spécifiques, égotisme des enjeux.

81. Cf. chapitre I.

82. L'examen des campagnes électorales de 1985 à 1989 le suggère fortement.