

***GOUVERNANCE, PARTENARIAT ET OBSERVATOIRES SOCIAUX  
NOUVELLES SOLUTIONS POUR DES VIEUX PROBLÈMES?***

---

**Dolores Redondo Toronjo**

Professeur d' Economie  
[Toronjo@uhu.es](mailto:Toronjo@uhu.es) + 34609484274

**Juan Sebastian Gonzalez Rodriguez**

**Jose Luis de Sola Bejarano**  
Observatorio Local de empleo

**Adresse professionnelle**

Universidad de Huelva-Facultad de Ciencias del Trabajo

**Resumé** : Depuis quelques années, les politiques ont changé de visage et cela dans tous les pays de l'Union Européenne. Partenariat, gouvernance multi-niveaux, observatoires sont à l'honneur et tendent à s'imposer comme modèle. Dans cet exposé nous essayons d'analyser ces concepts dans les politiques de lutte contre les exclusions et en quoi cela répond en fait à des mutations qui se développent actuellement. Ces changements ne sont pas seulement conceptuels, mais répondent en réalité à des mutations idéologiques du rôle de l'État dans un nouvel ordre social. Partant de nos travaux au sein de l'Observatoire Local de l'emploi de l'Université de Huelva, nous nous interrogeons au sujet de l'abandon progressif de la responsabilité de l'État dans les politiques publiques, plus spécifiquement dans les politiques d'inclusion sociale, et ses possibles dangers.

**Mots clés** : Partenariat, gouvernance, observatoires, acteurs sociaux, observation stratégique

## Gouvernance, partenariat et observatoires sociaux. Nouvelles solutions pour des vieux problèmes?

### 1. INTRODUCTION

Les concepts de *partenariat, nouvelle gouvernance, territorialisation, citoyenneté, observatoires sociaux* sont d'actualité. Ce sont presque de mots magiques. Ceux-ci figurent pratiquement dans toutes les politiques et dispositifs d'inclusion sociale. Ces concepts, appartenant à un ensemble d'outils et d'arguments, ont comme objet le renforcement des transformations qui se développent au sein de l'action publique, plus concrètement au sein des politiques sociales.

Chaque période de grande transformation suscite son lot de nouveaux concepts et nouvelles idées, expression des changements de structures et réalités sociales qui la croisent. Les changements qui se développent actuellement ne sont pas seulement conceptuels, mais ils répondent en réalité à des mutations idéologiques du rôle de l'État dans un nouvel ordre social. C'est ainsi que la Commission européenne nous a habitué à produire constamment des notions politiques que peu à peu remplacent notre imaginaire démocratique né après la Seconde Guerre Mondiale: la *gouvernance* remplace le gouvernement, la *société civile* le peuple, le *consensus* le compromis, le *dialogue* la négociation, le *local* et le *subsidaire* la centralisation et l'universel, le *consommateur citoyen* le travailleur citoyen

Et tout cela dans un contexte des profonds changements économiques et politiques qui interrogent les États nationaux et européens, surtout dans ses formes d'assistance classique, notamment ses systèmes nationaux de protection sociale. Les conclusions de la Présidence dans le Conseil Européen de Lisbonne (2000), ne mentionnent pas "l'inclusion", mais propose que face à la mondialisation et à une économie de la connaissance, l'Union Européenne doit déterminer les changements en cohérence avec les valeurs et concepts de la société; et pour cela il faut chercher *la modernisation du bien être social et des systèmes éducatifs; entreprendre des réformes sociales et économiques, qui combinent concurrence et cohésion sociale.*

Ce processus a ses vertus, mais nous nous interrogeons sur sa nature et ses possibles dangers. Un de ceux-ci est l'abandon progressif de la responsabilité de l'État dans les politiques publiques, plus spécifiquement dans les politiques d'inclusion sociale, et un autre, non de moindre importance, est le questionnement du propre concept de gouvernance, car sous prétexte d'une plus grande proximité, on pourrait aller vers un champ institutionnel très hétérogène, non sans danger dans l'efficacité des politiques d'État qui au jour d'aujourd'hui reste toujours l'acteur principal.

La réflexion que nous présentons provient des travaux que nous réalisons au sein d'un Observatoire (que nous avons nommé local et d'emploi) de l'Université de Huelva. Notre démarche se base sur de nombreuses années d'expérience en matière de recherche action dans des projets de lutte contre l'exclusion sociale dans différents contextes européens.

Notre exposé poursuit deux objectifs. Le premier est l'analyse des difficultés opératives que suppose la nouvelle gouvernance au sein des politiques d'inclusion sociale et le rôle que peut jouer l'action des observatoires si l'on considère ceux-ci comme des outils de changement social. Nous partons donc de l'analyse des éléments constitutifs de la nouvelle gouvernance et les limites de ce nouveau processus. Un second objectif, suggéré dans ce cas par l'organisation du Colloque, est pouvoir apporter quelques éléments d'introduction afin de centrer le débat qui va se développer dans les différents ateliers qui s'organisent sous la thématique: «*Gouvernance des territoires, bien être des populations et inclusion sociale*».

### 2. L'EXCLUSIONS SOCIALE. VERS UN NOUVEAU PARADIGME OU PROBLÈME SÉMANTIQUE?

Depuis deux décennies, le débat sur l'exclusion sociale dans les pays riches s'est beaucoup intensifié. Cependant, le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les sociétés occidentales a toujours été présent. L'histoire de celles-ci nous offre cependant une diversité de réponses selon les différentes phases de l'évolution du capitalisme. Les logiques de ces réponses sont très différentes, mais elles répondent toujours à une question *d'ordre social et à ses formes de régulation sociale*

La lutte contre l'exclusion sociale et plus concrètement, son contraire l'inclusion sociale, signifie à nouveau une recherche de cohérence de la société. En même temps, l'exclusion met en évidence les régulations qui impliquent les ajustements nécessaires des conflits, et des compromis, produisant ainsi la cohésion sociale. Que signifie alors l'exclusion sociale dans ce discours? Ni le terme, ni ce qu'il désigne sont des nouveautés radicales; mais cependant, ce déplacement de vocabulaire nous fait entrevoir que quelque chose de différent se produit au sein de la société actuelle.

Produire de la connaissance autour des problèmes de pauvreté, et aujourd'hui de l'exclusion sociale, est une tâche complexe. La délimitation et les concepts utilisés sont difficiles et souvent arbitraires. La multiplicité des facteurs qui expliquent ces phénomènes, la diversité des

démarches qu'ils présentent, et les approximations qui peuvent s'utiliser dans la recherche, sont des éléments qui marquent les difficultés et la complexité de l'étude de ces phénomènes.

Souvent, sous les grands mots comme la charité, la justice et la solidarité se cachent en fait des politiques qui prennent comme prétexte la pauvreté contribuent en fait, à maintenir le système, les valeurs et les situations d'inégalité et précarité. On ne peut pas affirmer que l'ensemble des politiques sociales aient comme unique objectif l'étude de la pauvreté, mais il est vrai que depuis le Moyen Âge jusqu'à l'actualité, la pauvreté est le fond, objet et sujet de la plupart d'entre elles.

Le progrès social s'est identifié depuis longtemps à la réduction de la pauvreté et des inégalités économiques. Cependant, le nouveau type de société qui est en train de faire son apparition sous la révolution technologique implique un ensemble de modifications dans les formes de *se situer et agir* dans la société, ce qui donne lieu à ce que l'on a défini comme un nouveau *paradigme de société*. Pendant ces dernières années nous avons connu un certain recul social (Tezanos, 2001) dans la plupart des pays de capitalisme avancé, constituant un grand risque: celui d'avancer vers un type de "*société divisées*".

Les données indiquent que nous sommes dans un processus de mutations important. Ces changements présente deux caractéristiques: une de *caractère sociologique*, c'est à dire que nous sommes face à un changement de modèle social (une société technologique qui ne répond pas aux paramètres de la société industrielle classique); et en même temps un changement de *type socio-politique*, c'est à dire que le modèle de bien être est en train de se transformer. La croissance du chômage structurel et l'apparition de nouvelles formes de pauvreté paraissent avoir provoqué la fin de la splendeur du capitalisme "fordiste", confirmant ainsi une tendance dans la plupart des pays occidentaux: *un recul dans les politiques de protection sociale*.

Le phénomène de l'exclusion sociale se présente aujourd'hui comme une des préoccupations principales tant des autorités nationales comme des européennes. Pourquoi cette préoccupation croissante au sujet de l'exclusion? Et bien parce que malgré une meilleure conjoncture des magnitudes macroéconomiques, le processus d'inégalité tant au sein des individus, comme des groupes et des territoires s'est intensifié. Le dernier rapport publié par l'Observatoire Social Européen (2004) ainsi le confirme. Si nous ajoutons les critiques récentes entamées au sein des États sur l'inefficacité et l'inutilité des politiques sociales traditionnelles, le besoin de chercher de nouvelles solutions pour combattre l'exclusion met en évidence le débat au sujet de la transformation de l'intervention de l'État et son modèle de protection sociale. L'augmentation du nombre de bénéficiaires et

l'établissement de nouveaux programmes impliquent la nécessité de modifier les pratiques d'intervention sociale.

Un autre fait souligné par de nombreuses études est l'impact de certaines politiques d'inclusion mises en marche par les différentes administrations publiques, qui ont créé des relations de dépendance, empêchant en fait les processus d'inclusion et de prévention de l'exclusion. La problématique de l'exclusion, est donc *multidimensionnelle et complexe*.

### 3. NOUVELLE GOUVERNANCE DANS LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

Ces dernières années, nous connaissons un scénario très différent de la structure sociale démocratique européenne. La société actuelle ressemble de moins en moins à la société des années septante. Ces transformations se sont développées dans différents champs: dans le marché du travail (surtout dans son aspect d'insertion dans ce marché), dans les formes de conscience et valeurs de la population et dans les différents référentiels d'identité collective, avec la perte ou la dissolution de l'identité de classe sociale. Tous ces changements structurels provoquent une forte pression dans les modèles de politiques publiques, qui non seulement ne sont pas restés en dehors, mais qui ont reçu l'impact du contexte.

À la fin du siècle dernier, la conception du conflit, entendue comme un opposition entre classes antagonistes quant au travail ou dans la dimension économique paraît s'affaiblir et s'estomper. Actuellement, on est passé de la reconnaissance et négociation des conflits collectifs à la *privatisation et institutionnalisation des risques sociaux*. Si les droits sociaux répondaient à une stratégie politique de gestion de la dimension publique, ceux-ci sont maintenant en déclin et en régression. Comment alors réalise-t-on la gestion de la dimension publique aujourd'hui? Comment s'expriment les maux sociaux et les inégalités dans ce nouvel ordre? Cet impact dans les politiques publiques entraîne des changements stratégiques et/ou de redéfinition des politiques.

Dans ce contexte de transformation, un nouveau terme est apparu, qui s'est vite répandu: *la gouvernance*, concept suffisamment imprécis et qui peut donc s'utiliser dans des dimensions diverses. "*La gouvernance est une réalité diffuse. C'est dans cela que ce concept connaît son succès politique, basé dans un charme allusif consensuel et réconfortant*" (Gaudin, 2007: 17)

Ce terme a une origine très localisée: les sociétés occidentales des pays riches, les débats académiques anglosaxons, les pays industrialisés où la forme de gouvernement traditionnel présente des problèmes, qui réclament de procédures, des

négociations et des décisions participatives et contractuelles différentes.

Il existe une immense bibliographie à ce sujet, car l'emploi du concept de gouvernance se réalise dans différentes disciplines, malgré la prépondérance de son usage dans les Sciences politiques et administratives. Selon Maytnz (1998), ces disciplines expliquent cette nouvelle forme de gouverner comme une forme plus coopérative (différente de l'ancien modèle hiérarchique -les autorités de l'Etat avaient un contrôle souverain sur les groupes et les citoyens), où les institutions publiques et privées participent non seulement dans la mise en marche des politiques mais aussi dans leur genèse.

Ce concept constitue donc un concept polysémique réapproprié par les Sciences économiques et politiques depuis une vingtaine d'années. Les démarches de la gouvernance sont variées, mais cette notion cependant reste imprégnée du monde économique et de l'entreprise. Suivant à nouveau les arguments de Maytnz (1998), si on ajoute la composante économique, nous pourrions parler de la "*moderne gouvernance*" qui servirait à couvrir toutes les formes de coordination sociale. D'autre part, dans le champ économique et de l'entreprise, l'emploi du concept *corporate governance* se consolide. Cette notion suggère les nouvelles techniques de gestion d'entreprise liées aux intérêts des sociétés là où les entreprises opèrent. Selon cette perspective la gouvernance implique l'application et appui dans le monde des affaires non seulement des valeurs des entreprises mais aussi des valeurs sociales (droits humains, démocratie, environnement) selon la nouvelle *éthique* des affaires. Mais tout ceci se réalise sous la compréhension de la rentabilité économique à long terme. On voit parfaitement l'influence de l'économie dans l'utilisation du concept "*gouvernance*", ce qui a permis que Allot (2002) définisse cette situation comme "*la gouvernabilité de l'entreprise et le management du gouvernement*"

En Sciences politiques, l'usage du terme s'étend aussi bien dans l'analyse du gouvernement local comme dans la perspective de management de l'action publique. Cette nouvelle forme de gouvernance (Telo, 2001) s'appuie sur la nécessité de trouver une coordination supplémentaire entre les différents niveaux afin de résoudre les problèmes complexes de la gouvernance. Le débat lancé par la Commission Européenne d'une nouvelle gouvernance, qui permettrait approfondir dans la démocratie, pose la question de chercher de formes qui soient innovatrices dans le fonctionnement de la démocratie. Cependant, dans ce débat sur la démocratie, on ne peut conclure que le gouvernement serait la forme ancienne et que la gouvernance serait le futur. Le concept de gouvernance, en aucun cas, remplace le gouvernement, plutôt l'élargit, puisqu'il compte

avec d'autres acteurs politiques comme la "*société civile*"

Pour de nombreux auteurs européens, la gouvernance serait un *processus complexe de prise de décision* qui dépasserait le gouvernement et dont les aspects principaux seraient la légitimité de l'espace public en constitution, la distribution du pouvoir entre les gouvernants et les gouvernés, les processus de négociation entre les acteurs sociaux, la décentralisation de l'autorité et les fonctions liées à l'action de gouverner.

Ce concept présente des nombreuses acceptions, ce qui augmente l'ambiguïté et la confusion autour de ce terme. C'est ainsi que Rhodes (1996) nous offre les plus communes:

- Gouvernance comme État minimum.
- Corporate governance dans une perspective d'entreprise globale qui inclut autant le gouvernement comme la gestion de l'entreprise.
- Gouvernance comme nouvelle Gestion Publique.
- Gouvernance comme bonne gouvernance (pour les pays en développement)
- Gouvernance comme système sociocybernetiques (socio-cybernetic systems, c'est à dire comme résultat des formes sociopolitiques interactives de gouverner)
- Gouvernance comme réseaux autoorganisés (self-organizing networks; c'est à dire que le gouvernement n'a pas suffisamment de pouvoir pour exercer sa volonté sur les autres acteurs.)

Mais c'est dans le local que ce concept s'essaye. La réflexion au sujet du gouvernement des territoires, ses formes de gestion et d'administration, se renouvellera avec le concept de *gouvernance locale* ou *gouvernance territoriale*, posant ainsi la question de l'autonomie relative des processus de développement local. De manière constante, apparaît un discours du besoin de renforcer la démocratie et de mettre en relief la société civile dans la prise de décision. Ce concept importé du monde du management afin de décrire les protocoles d'une meilleure coordination, sert donc comme laboratoire dans la recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale qui favoriserait la participation des citoyens et de la société civile.

Cette idée inonde ainsi les forums et débats liés souvent à la thématique de la rénovation du concept de territorialité. Parmi les raisons et motivations les plus courantes soulignées dans le renforcement de la participation de la société civile, nous pouvons citer les suivantes:

- Une conception moderne du management local, de manière à augmenter le degré de satisfaction de ses habitants, ainsi que la vision d'une image ouverte et moderne de la gestion locale.
- Une préoccupation dans la rénovation de la démocratie pour donner une autre image de l'action publique

- Le besoin pragmatique de construire des partenariats entre les différents acteurs des politiques spécifiques.

#### 4. LE PARTENARIAT: BESOIN POUR LA NOUVELLE GOUVERNANCE DANS LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

Les deux dernières décennies ont été témoin d'une véritable *éclosion d'acteurs* de tout type, appelés à prévenir et combattre l'exclusion. Beaucoup d'intervenants de nombreux organismes publics et privés interviennent dans les différentes dimensions de l'exclusion sociale. Il existe donc une pluralité significative et une diversité d'associations qui configure le Troisième Secteur, ce qui représente, sans aucun doute, un progrès important dans la lutte contre les exclusions sociales. Cela permet une plus grande proximité avec le territoire et une plus grande concrétion des actions à développer, et intervenir là où les pouvoirs publics ne le font pas. Dans ce cas, le partenariat se définit comme la volonté de coordonner les activités publiques et privées favorisant la concertation et la collaboration entre les différents acteurs, appuyant ainsi la complémentarité entre ceux-ci.

Cette notion de coopération entre les différents acteurs ne tient compte ni de la nature de ceux-ci, ni de la forme sous laquelle ils sont organisés, ni comment ils résolvent leurs problèmes. En réalité cette évolution du concept provient d'une profonde mutation et rénovation des méthodes (institutions et procédures) de *management public*, résultat de ce que de nombreux auteurs définissent comme la "crise de l'État"

Cette notion fait partie d'un ensemble d'outils et d'arguments qui renforcent l'idée de *la modernisation de l'action publique* (Gaudin, 1999) et est très employée dans le discours politique contemporain. Cependant celle-ci réclame une analyse approfondie, surtout dans le champ du social car malgré les connotations positives que ce concept implique, le partenariat requiert des analyses critiques, puisque les expériences partenariales se situent au centre des transformations des modes de coopération et de décision politique. Il n'est donc pas étrange trouver une production bibliographique plus au moins spécialisée au sujet de ce concept ces dernières années

Mais c'est aussi et surtout au niveau du local, au niveau des territoires que ce concept s'est développé. La notion de *proximité et de territorialité* sont les axes qui permettent une meilleure coopération entre les acteurs du "marché" de l'insertion. Ces idées proviennent de la croyance des potentialités de l'intervention des acteurs locaux qui se constituent en réseaux locaux d'insertion (missions locales, commissions locales

d'insertion de revenus minimum d'insertion, bassins d'emploi etc.).

Le "*partenariat*" est donc à l'ordre du jour. C'est un des traits les plus caractéristique des dispositifs d'insertion; un mot presque magique dans les projets de lutte contre les exclusions sociales. Cette exigence de coopérer et obtenir le consentement se réalise à deux niveaux: institutions et intervenants de terrain. Il s'agit de mettre ensemble des acteurs et des opérateurs qui, cependant, utilisent des codes différents, ont des intérêts divergeants, et dominant de façon inégale le champ de l'insertion. Nous sommes donc face à un nombre important d'oppositions non seulement externe mais aussi internes qui nécessitent d'une analyse plus fine. Oppositions entre des intervenants des champs différents mais aussi entre ceux-ci et les non professionnels qui viennent des associations: travailleurs des organismes concurrents qui se sont unis dans une ligne de défense de leur professionnalité face au bénévolat. La situation est beaucoup plus complexe quand ce type d'intervention suppose travailler sous un pied d'égalité avec d'autres membres non spécialistes de l'insertion. Comment accepter que l'on doit penser et exécuter les différents dispositifs avec les vrais acteurs de l'insertion, c'est à dire les personnes qui vivent la situation d'exclusion sociale? Ce consensus désiré par beaucoup de travailleurs de terrain suppose cependant un sentiment de dévalorisation et de déqualification dans beaucoup de cas.

Le partenariat, notion ambiguë mais aussi très diffusée, se trouve au centre de pratiques, des analyses et des controverses des modes de fonctionnement et d'intervention des pouvoirs publics. Le partenariat est un mode d'action très utilisée dans les politiques d'inclusion sociale nées dans les années nonante. Mais beaucoup plus qu'un exercice libre et négocié de coopération entre les différents acteurs, cela paraît se convertir en une consigne ou une forme imposée de la modernisation actuelle. On ne parle pas de partenariat au singulier, mais au pluriel, ce qui implique des analyses critiques à ce sujet.

#### 5. LES OBSERVATOIRES AU SERVICE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Cette situation, présente dans beaucoup de territoires, a provoqué que l'observation sociale devienne une question indispensable dans l'Action Sociale et la lutte contre les exclusions, donnant lieu à l'apparition, à différents niveaux territoriaux, des observatoires sociaux dont la durée et la qualité des productions sont très variables.

Considéré pendant très longtemps comme un simple appendice, l'observation stratégique ou ce qui a été défini comme la veille, maintenant stratégique, est également d'actualité. La globalisation de l'économie et de l'information a

provoqué l'apparition des centres, observatoires et, de manière plus modeste, des cellules de veille prospective. Depuis quelques années on observe la naissance d'observatoires qui "observent, recueillent, analysent, archivent et diffusent des informations sur les mutations, les réformes et les modernisations des administrations publiques dans le monde".

Cependant, sous l'apparente neutralité du terme observation, se cache en réalité une fonction complexe centrée sur la connaissance des populations et dont l'objectif premier est de mieux identifier et comprendre les causes et les mécanismes qui provoquent les situations d'exclusion sociale. L'observation traite de réalités sociales dans lesquelles on doit intervenir (diagnostiques) et sur les dispositifs mis en marche dans le cadre de l'action (systèmes d'information). Mais en plus, on doit évaluer, et cette évaluation s'appuie sur des observations prises, sur l'efficacité des politiques et des actions développées.

Un observatoire est un dispositif d'observation stratégique (du territoire qui nous intéresse) mis sur pied par un ou plusieurs organismes pour le suivi et l'évolution d'un phénomène dans un territoire concret tant dans le temps comme dans l'espace. Le développement d'un observatoire doit partir donc d'une problématique posée et des objectifs à mener, de la définition des indicateurs pertinents et mesurables, de l'énumération des sources des données potentielles et de ses caractéristique, et de l'identification des problèmes soulignés par les partenaires du projet.

Cette définition d'observatoire social ne semble pas une tâche de grande complexité, cependant cela va dépendre de la mission que l'on veut lui donner:

- C'est un outil de simple prospection ou un système de veille permanent?
- C'est un appui à la décision des différents acteurs sociaux intervenant dans la lutte contre les exclusions?
- C'est un outil d'aide à la prise de décision politique?
- C'est un centre d'analyse et/ou d'interprétation de la réalité sociale? C'est exclusivement un laboratoire de recherche?
- C'est une plateforme de débat et de discussion permanente?
- C'est un outil de gestion?

Les réponses à ces questions réclament des fonctions, sans doute, très complexes aux observatoires, et beaucoup plus dans le champ du social. L'adjectif "stratégique" qui est également à la mode implique: "réception-interprétation-action" (Chartrand, 2003). Mais quel est le rôle de l'information dans cette nouvelle situation? L'information est une matière prime pour la nouvelle gouvernance, et comme telle cela implique un débat de rigueur et réorientation de celle-ci.

L'Observatoire Local de l'emploi de l'Université de Huelva dès sa naissance s'est impliqué dans un travail de recherche et d'observation que nous avons défini en premier lieu comme *active* puisque les informations sont rigoureusement ciblées et en deuxième lieu comme *stratégique*, puisque les informations portent sur les défis des politiques publiques dans la lutte contre les exclusions. Nous pouvons centrer ses spécificités sur les aspects suivants:

- C'est une observation centrée sur l'analyse des pratiques des différents acteurs.
- Travaille sur trois dimensions, plus spécifiquement sur les défis et causes des mutations: les transformations et les politiques qui touchent le travail et l'emploi, les dynamiques industrielles et l'évolution technologique, le développement de l'économie et des politiques sociales.
- La démarche méthodologique est centrée sur les études du processus, mettant l'accent sur les dimensions stratégiques et institutionnelles.
- A pour objet le développement d'études interdisciplinaires, combinant des démarches quantitatives avec des méthodes originales adaptées aux systèmes complexes et autorganisés.
- Centrent ses objectifs sur les demandes des différents acteurs publics et privés qui interviennent dans la lutte contre les exclusions.
- Travaille en réseaux non seulement scientifiques mais en réseaux composés d'acteurs de terrain dans la lutte contre les exclusions.

## 6. CONCLUSIONS

Il est difficile dans cet exposé, poser les nombreux questionnements, que tout au long de notre travail dans l'observatoire, se sont présentés, surtout quant à la modernisation du modèle social démocratique occidental

Les différentes analyses critiques ont montré que nous ne pouvons pas parler des définitions absolues de l'exclusion sociale. Cette notion est relative et variable selon les époques et les différents espaces. Il n'est donc pas raisonnable prétendre trouver une définition juste et objective, et hors du débat social, sans tomber dans un certain piège: la catégorisation des populations spécifiques desquelles on ne connaît pas les frontières qui les différencient des autres. Vouloir comme le fait l'Union européenne dans sa Stratégie Européenne pour l'inclusion sociale, nous conduit en réalité à reconstruire des catégories sociales nouvelles ou similaires de celles qui se sont construites, nous laissant ainsi entrevoir qu'il existerait une science de l'exclusion sociale, indépendante du contexte politique, idéologique et culturel spécifique de chaque société.

Les problèmes contemporains de l'exclusion sociale, de l'emploi et du nouveau rôle de l'État

(vers un État social actif) se situent dans les mutations profondes qui se développent, plus concrètement dans les formes de régulation et d'ordre social, et tout cela dans un contexte de nouvelle phase d'accumulation du capitalisme, mais ces mutations concernent plus spécifiquement le modèle social de bien être né après la Seconde Guerre Mondiale

Mais il est vrai également que le terme gouvernance, a du succès et que celui-ci englobe un champ très étendu et donc qu'il pourrait dépasser l'effet de mode. Ce terme répond en fait à des nouvelles conditions historiques de l'action publique: un espace public composé par de nouveaux acteurs de la société civile réclamant le droit d'être acteur à part entière dans le processus politique par le biais non gouvernemental; une action collective autour de la promotion des biens publics, avec des acteurs de la société civile, y compris des entreprises; une interdépendance croissante dans l'action publique, des niveaux local, régional et global.

Cependant nous ne nous résistons pas à souligner les lignes plus faibles de ce débat, qui réclame d'une analyse critique plus rigoureuse. Et cela passe par la diffusion d'une vision critique de ce terme. Lancé par les grands organismes internationaux (Banque mondiale, U.E., OCDE) le débat se situe dans une démarche mécanique et normative centré essentiellement dans la gestion (auquel on a ajouté le terme de participation) au détriment du développement de la potentialité critique et analytique du terme dans sa dimension vraiment politique. En outre, on nous offre une vision idéaliste de relations de coopération et de confiance entre une pluralité d'acteurs qui ont des intérêts nécessairement contradictoires.

Mais soulignons une question de grande importance pour nous. Quelle est la position des exclus comme acteurs? Si la précarité et la vulnérabilité centrent le débat social et académique ces dernières années, peu peut-on dire cependant des véritables acteurs de cette situation: les exclus. La littérature (sauf rares exceptions) à ce sujet passe sous silence les mouvements des chômeurs et/ou des exclus. Tout se passe comme si dans le discours expert, cette population ne peut être qu'objet ou victime des processus économiques, sociaux et institutionnels qui gèrent le chômage et la précarité, sans pouvoir accéder au statut d'acteur collectif susceptible d'avoir un poids dans ces processus, de participer dans le débat et d'interroger les logiques et les critères de fonctionnement. Très peu de travaux ont analysé cette situation sous le prisme d'acteur social. L'exclu se reconnaît comme sujet, mais pas comme sujet de mobilisation et ne prend pas forme d'action collective. Dans les actions de lutte contre la pauvreté, tout se passe dans une dialectique entre l'individu et l'État, entre des stratégies individuelles et politiques sociales qui ne

laissent aucun rôle à des groupes concrets, ni à sa capacité d'intervention dans le système de relations sociales. De là que l'on assiste aujourd'hui à l'individualisation des modes de gestion institutionnel de l'exclusion sociale et de la précarité.

Pour conclure, quel rôle doit jouer un observatoire? Devons nous rester dans le champ de la recherche qui analyse et interprète les différentes manifestations des exclusions sociales, et servir d'appui à la prise de décision des différents acteurs? Ou l'observatoire doit avoir également un rôle dans l'action politique et d'appui à la transformation sociale et donc, de dénonciation constante et permanente des situations des inégalités?

## **7.-BIBLIOGRAPHIE**

Allot, Ph. (2002): "European governance and the re-branding of democracy", *European Law Review* 27(1).

Chartrand, M. (2003): "La veille stratégique, un outil de la décision et du changement", *Coup d'oeil*, volume 9, n°1

Damon, J. (2002): "La dictature du partenariat. Vers des nouveaux modes de management public", *Futuribles* n° 273, Paris.

Le Galès. P. Négrier, E. (dir.) (2000): "Partenariats contre l'exclusion" *Pôle Sud*, n°12

Gaudin, J-P. (1996): *La négociation des politiques contractuelles*, l'Harmattan, Paris

Gaudin, J-P. et al.(1997): *Politiques publiques et négociations: multipolarités, flexibilités*, Editions du CNRS, Paris

Gaudin, J-P. (2002): *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, Paris

Maillard, J.(2000): "Le partenariat en représentations: contributions à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées" *Politiques et management public*, volume 18, n°3

Mayntz, R. (1998): *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, Jean Monnet Chair, paper RSC n°98/50

Pecqueur, B. (2002): "Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire" *Géographie, économie et Société*, volume 4, n°2

Rhodes, R. (1996): "The New Governance: Governing without government" *Political Studies*, n°44

Subirats, J. (2002): "Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado", *VII Congreso Internacional del Clad, Lisboa, Portugal*

Tezanos, J.F. (2001): *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Tezanos, J.F. (2002): "Desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas", *Revista de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm.35, Madrid.