

La proximité, support d'intervention sociale aux Pays-Bas

Proximity as a basis for social work in the Netherlands

Évelyne Baillergeau

Numéro 52, automne 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/010589ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/010589ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Baillergeau, É. (2004). La proximité, support d'intervention sociale aux Pays-Bas. *Lien social et Politiques*, (52), 57–65. <https://doi.org/10.7202/010589ar>

Résumé de l'article

Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont eu recours, depuis les années 1950, au thème de la proximité spatiale afin de tisser le lien social à l'échelle de l'environnement résidentiel des citoyens. Sur le terrain, la promotion de ce lien social est progressivement devenue le corps de pratiques sociales spécifiques, centrées sur l'habitat et la vie de quartier. Mais cette prise en compte précoce du territoire n'a pas empêché que l'essor de l'État social néerlandais soit essentiellement basé sur le principe de la solidarité organique. Cependant, depuis une dizaine d'années, le territoire est également mobilisé dans une autre logique, celle de la réforme de l'État social. Comment les deux logiques d'action publique engageant la notion de territoire peuvent-elles coexister ? Quels sont leurs effets sur la pratique de l'action sociale de proximité dans les quartiers d'habitat social ?

La proximité, support d'intervention sociale aux Pays-Bas

Évelyne Baillergeau

Aux Pays-Bas, le thème de la proximité est associé non seulement à un ensemble d'outils d'énonciation des intentions politiques en matière de réforme de l'État social mais aussi à un ensemble de savoir-faire ancrés dans la pratique du terrain et ce depuis plusieurs décennies. En effet, la relation au territoire a été mobilisée dans la conception de l'action publique dès les premières étapes de la construction de l'État social néerlandais. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les pionniers de la reconstruction ont recours aux principes de l'organisation communautaire pour encourager la participation des habitants à des projets de développement économique et social dans les régions rurales et industrielles les plus sinistrées. Au cours des années 1950, l'idée de participation des habitants est appliquée au milieu urbain dans le cadre de la mise en place d'équipements publics collectifs à caractère social et culturel dans les zones nouvellement

construites en périphérie des centres urbains. La proximité spatiale est alors un outil employé par les pouvoirs publics pour développer les liens sociaux et visualiser les dynamiques sociales en cours alors que surviennent de profondes mutations dans la structure économique et sociale du pays. Mais le recours à la promotion de la participation des citoyens sur une base territoriale n'a pas empêché le déploiement d'un État social essentiellement basé sur des mécanismes de solidarité organique déconnectés du territoire. Il a cependant permis le développement de pratiques sociales spécifiques où la proximité spatiale entre les destinataires de l'action publique est un important levier d'action pour certains intervenants sociaux financés par l'État néerlandais.

Au fil des dernières décennies, la pratique de la promotion de la participation des habitants aux projets d'aménagement urbain s'est enrichie

de nouveaux savoir-faire locaux, à l'interface entre épanouissement des mouvements sociaux de quartier et affirmation de l'animation sociale professionnelle. Progressivement, ces pratiques de création et de mobilisation du lien social autour de questions liées à l'habitat et à la vie de quartier se sont développées en marge de l'initiative étatique au profit de dynamiques sociales essentiellement définies par les acteurs du terrain. Mais bientôt, dans les années 1980, l'État a eu besoin de points d'appui pour concevoir de nouveaux modes d'intervention dans la gestion de la concentration des problèmes sociaux et économiques dans certaines parties de ville. Sur le terrain, les praticiens de la promotion de la participation des habitants se trouvent alors mis à contribution. Ces nouveaux modes d'intervention publique correspondent, comme dans bien d'autres pays occidentaux, à une profonde réforme des politiques sociales. La promotion de la

participation des habitants est envisagée dans une nouvelle perspective, étroitement liée aux priorités d'action des pouvoirs publics. Depuis, les experts du lien social de proximité sont d'autant plus sollicités par les pouvoirs publics que dans les années 1990 le thème du «renforcement de la cohésion sociale» au niveau des quartiers a acquis une place centrale dans les priorités d'action des politiques de gestion des quartiers dits défavorisés. Après avoir retracé l'émergence du thème de la proximité aux Pays-Bas, nous analyserons les pratiques auxquelles l'adaptation précoce de ce principe d'action a donné lieu. Nous étudierons ensuite les modalités de coexistence entre ce mode de mobilisation du territoire et celui qui est lié aux nouvelles politiques sociales ainsi que les effets de la coexistence sur la pratique de l'action sociale de proximité. Cet article est basé sur diverses recherches menées dans plusieurs grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam et La Haye) depuis une dizaine d'années. Nous ferons plus spécifiquement référence à la ville de Rotterdam, où ont eu lieu nos enquêtes les plus récentes et les plus approfondies sur ce sujet (Baillergeau, 2002).

L'idée de proximité à l'heure de l'essor de l'État social néerlandais

Précisons tout d'abord que la notion de proximité n'a pas d'équivalent littéral dans le vocabulaire des politiques sociales néerlandaises. En revanche, la notion de *quartier* est très usitée pour traduire et convoquer cette vie sociale qui naît et perdure entre ceux et celles qui partagent au quotidien les mêmes cages d'escalier ou les mêmes rues, les mêmes espaces verts et les mêmes commerces de subsistance. Cette vie sociale «de quartier» est souvent réelle mais il arrive également qu'elle soit souhaitée et même encouragée depuis l'extérieur. Ainsi, à partir des années 1950, la promotion des liens sociaux induits par la proximité spatiale fait l'objet d'une politique menée par les pouvoirs publics néerlandais.

À cette époque, l'État étend sensiblement son champ d'intervention, au lendemain d'une guerre qui a profondément affecté les ménages néerlandais et le potentiel économique du pays. Dans une ville comme Rotterdam, dont le centre-ville et le port ont été ravagés par un bombardement en 1940, le plan de reconstruction de la ville prévoit aussi l'expansion de la zone urbanisée par la construction de nombreux complexes de logements en périphérie du centre selon les principes de l'urbanisme fonctionnaliste. Le projet de renouvellement et d'élargissement du parc de logements s'inscrit alors dans un projet urbanistique centré sur la notion de quartier. Selon les promoteurs de ce projet, chaque quartier est censé s'intégrer dans la ville tout entière mais chacun doit aussi avoir lui-même un centre matérialisé par des équipements collectifs

destinés aux habitants du quartier. La «pensée de quartier» (*wijkgedachte*) qui imprègne le plan d'extension de Rotterdam à partir de 1946 incarne un projet d'intégration sociale particulièrement ambitieux où la construction de nouveaux quartiers doit conduire à l'avènement de conditions de vie optimales pour un homme nouveau, en harmonie avec son environnement physique et humain (Nijenhuis, 1981).

Au-delà de l'affirmation de ce principe, les pouvoirs publics néerlandais développent des outils pour éveiller cet «esprit de quartier» chez les nouveaux habitants en les associant aux choix qui président au devenir de leur ville et avant tout de leur quartier. Cette idée, très en vogue dans les sphères gouvernementales néerlandaises dans l'après-guerre, va de pair avec un intérêt marqué pour la pratique de l'*organisation communautaire* que certains hauts fonctionnaires néerlandais ont pu observer en Amérique du Nord lors de voyages d'études à partir de 1947 (Inklaar, 1997). Tout comme les promoteurs américains de l'organisation communautaire inspirés par les préceptes de Murray Ross (Ross, 1967), les pouvoirs publics néerlandais souhaitent promouvoir l'intégration des masses à la société moderne qui est appelée à émerger du fait des politiques qu'ils mènent. En l'occurrence, la modernité se traduit par l'avènement d'une société où la population est majoritairement concentrée dans les villes, au terme d'un exode rural massif et de l'arrivée en ville de nombreuses personnes attirées par les emplois liés à la croissance économique d'après-guerre. À Rotterdam comme dans d'autres grandes villes des Pays-Bas, les territoires nouvellement urbanisés se trouvent rapidement peuplés

de familles provenant d'horizons très divers (religieux, géographiques) et sans habitude de vivre ensemble. L'idée que l'isolement social pourrait se développer parmi la population de ces quartiers suscite de grandes craintes auprès des pouvoirs publics et ce d'autant plus que ces derniers sentent le besoin d'être soutenus par la nation tout entière dans un effort collectif de reconstruction sans précédent. Il semble que ces craintes sont à la fois d'ordre social — on appréhende le développement de comportements « asociaux », notamment parmi les jeunes gens — et d'ordre politique : un écart pourrait se creuser entre les pouvoirs publics — locaux — et la population résidente, notamment dans les quartiers nouvellement construits.

Les mesures prises sont de deux natures. D'une part, des « conseils de quartier » sont institués sur les nouveaux territoires. À Rotterdam, les membres des conseils sont choisis par les autorités municipales « en respectant la composition religieuse, politique et sociale de la population du quartier » (Hak et al., 1976) et ils sont censés remplir une fonction consultative auprès du conseil municipal central. D'autre part, divers équipements collectifs destinés à offrir des services publics aux habitants et à développer les occasions de vie sociale sont implantés dans ces nouveaux quartiers (bibliothèques de prêt, aires de jeux pour les enfants, salles de réunion et de spectacle, etc.). Quel que soit leur objet, la mise en place de ces équipements est aussi en elle-même une occasion de générer de la vie sociale puisque des initiatives sont prises pour associer les habitants à leur création. Leur implication est conçue de manière plus informelle, par exemple en ayant recours à la technique de l'enquête

sur les besoins menée par les habitants eux-mêmes. Dans les années 1950, la mise en œuvre de cette idée apparaît clairement comme le résultat de l'importation de l'idée américaine du *self survey*. *A posteriori* on peut aussi y voir les traces de la vieille tradition de l'éducation populaire néerlandaise, qui a contribué au développement de « maisons de quartier » dans bien des villes et bien des villages néerlandais depuis le 18^e siècle (Baillergeau, 2002).

L'articulation entre ces deux types d'initiatives est assez floue — il est probable que tout simplement elles ne concernaient pas les mêmes quartiers, mais des recherches restent à mener pour l'établir précisément. Ce qui importe surtout ici est de signaler l'existence de ce type d'initiative visant à l'organisation de la population sur la base du quartier en tant qu'expression de la proximité des vies des intéressés, du fait qu'ils habitent les uns à côté des autres et du fait qu'ils fréquentent les mêmes équipements collectifs dans leur quotidien. Il importe aussi de souligner dans quel esprit ce thème de la proximité est convoqué par les pouvoirs publics. On a déjà vu qu'il y avait dans ces mesures d'implantation de conseils de quartier et d'équipements collectifs une volonté de développer de nouvelles formes de contrôle social à l'arrivée en ville de populations bien souvent déracinées. Paradoxalement, on peut aussi y voir une volonté d'affirmation du caractère universel des politiques sociales de l'État social face à l'emprise des communautés religieuses qui avaient jusque-là la mainmise sur les mesures sociales financées par l'État. En effet, dans les années 1950, la société néerlandaise est encore en grande partie structurée selon des clivages communautaires :

les individus sont membres d'une communauté — religieuse le plus souvent, catholique ou protestante — et c'est cette communauté qui organise l'ensemble de leur vie sociale, des journaux qu'ils lisent à l'école où ils envoient leurs enfants en passant par les partis pour lesquels ils votent et les réseaux de commerçants qu'ils fréquentent. Ce système semble hérité de la nuit des temps et pourtant il a été renforcé au début du 20^e siècle lorsque les élites communautaires ont obtenu le financement de certaines de leurs activités par l'État, notamment dans le domaine de l'enseignement et de l'aide sociale (Lijphart, 1978; Pennings, 1993). Face à l'influence des élites communautaires, d'autres responsables politiques — chrétiens modérés et travaillistes — se sont battus pour que les prestations sociales financées par l'État soient attribuées selon des critères universels et qu'elles soient mises en œuvre indépendamment des cadres communautaires. Une étape décisive est franchie avec l'entrée en vigueur des grands lois de protection sociale au lendemain de la guerre (assurance chômage, maladie, vieillesse, etc.). Mais dans le domaine de l'aide sociale dite immatérielle (assistance sociale à domicile, éducation populaire, etc.) les organisations liées aux communautés ont encore une emprise conséquente. Au niveau des politiques liées à l'habitat, le recours à la notion de quartier pour définir et mettre en place de nouveaux équipements collectifs permet d'échapper à l'emprise des organisations communautaires en associant de la même manière tous les habitants d'un même quartier, quelle que soit leur religion.

Il ne faudrait cependant pas exagérer l'impact du recours à la notion de proximité sur la société néerlandaise.

daise des années 1950. En effet, ces mesures restent marginales à l'échelle du pays. De plus, l'idée de retenir le quartier comme échelle d'intégration sociale est très tôt controversée dans les milieux scientifiques néerlandais (Van Doorn, 1955). Là où elles sont mises en œuvre, dans quelques grandes villes notamment, l'ambition intégratrice des mesures liées à l'aménagement des espaces publics de quartier est beaucoup relativisée: le quartier est surtout envisagé comme un nouveau cadre de sociabilité qui n'exclut pas d'autres cadres d'intégration sociale tels que la famille ou la communauté religieuse. Au cours des décennies suivantes, ce type d'initiatives déborde rapidement l'étroit cadre de la lutte contre l'« asocialité » et donne lieu à l'épanouissement d'une version néerlandaise de l'organisation communautaire où la communauté est essentiellement entendue au sens territorial et où l'organisation communautaire est une méthode d'action sociale mise en œuvre par des professionnels spécialisés et financés par l'État.

L'épanouissement de l'action sociale de proximité

Au cours des années 1970, la pratique de l'organisation communau-

taire se porte vers les quartiers anciens des grandes villes où émerge la problématique de l'habitat insalubre et du devenir de l'habitat bon marché au cœur des villes anciennes. C'est à l'échelle du quartier que sont conçus les plans de rénovation émanant des pouvoirs publics et c'est à cette même échelle que s'organise la réaction des habitants qui souhaitent obtenir le droit de rester durablement dans leur cadre de vie malgré les travaux de rénovation touchant leur habitat. À l'interface entre ces deux dynamiques un nouveau savoir-faire professionnel s'épanouit, celui de l'action sociale de proximité.

Aux Pays-Bas, ce nouveau savoir-faire a pour appellation générique le substantif *opbouwwerk*, qui signifie littéralement « travail de construction », sous-entendu « sociale ». Le développement de l'*opbouwwerk* à partir de la fin des années 1960 correspond à l'essor de l'intervention de l'État dans le domaine de l'action sociale. Ce nouveau secteur est particulièrement important aux Pays-Bas et regroupe une grande variété de pratiques, notamment dans le domaine de l'animation en direction des jeunes mais aussi des adultes. Diffusés par les écoles de travail social néerlandaises à partir du début des années 1960, les principes de l'organisation communautaire sont appliqués à certaines des activités proposées par les maisons de quartier mais aussi et surtout en dehors de telles institutions, sur le terrain de la consultation et de l'implication des habitants dans les projets d'aménagement concernant leur quartier. C'est précisément l'objet de l'*opbouwwerk* à cette époque.

Après les nouveaux quartiers périphériques au cours des années 1950, c'est au tour des quartiers anciens

ouvriers hérités de la fin du 19^e siècle de faire l'objet d'ambitieux plans d'aménagement de la part des pouvoirs publics. Dans les plans retenus à Rotterdam par exemple, les immeubles anciens sont pour beaucoup appelés à être démolis pour céder la place à de nouvelles infrastructures de transport — reliant le centre-ville aux nouveaux quartiers d'habitat périphériques — ou à de nouvelles zones d'habitat d'un standing bien supérieur à celui des quartiers d'origine. Dans bon nombre de ces quartiers, les projets de rénovation ne sont pas sans susciter de réactions chez les habitants: certains craignent en effet l'exil forcé du fait de la disparition pure et simple de leur logement ou du fait d'inévitables hausses de loyer une fois les travaux de rénovation effectués. Nombreux sont ceux qui se mobilisent alors et rejoignent les associations créées à l'époque en faveur de la défense de l'habitat accessible aux ménages modestes au cœur des villes.

Ces associations d'habitants pratiquent elles aussi l'organisation communautaire en ce sens qu'elles cherchent à mobiliser les habitants autour d'un problème qui leur est commun: le devenir de l'habitat populaire dans les quartiers anciens. Certaines de ces associations reçoivent pour cela le soutien actif de praticiens de l'*opbouwwerk*, les *opbouwwerkers* comme on commence à les appeler à l'époque. En effet, certains de ces nouveaux intervenants sociaux prennent fait et cause pour les habitants des quartiers anciens. Dans d'autres quartiers, les associations d'habitants sont suffisamment soutenues par la population résidente pour être en mesure de négocier avec les pouvoirs publics. Parmi les revendications satisfaites,

certaines associations obtiennent la nomination dans leur quartier de permanents chargés d'animer la participation des habitants au processus décisionnel lié à la rénovation de l'habitat dans le quartier qui soient choisis par les habitants et placés à leur service aux frais des pouvoirs publics (de Jong, 1986). Cet arrangement — qui a parfois abouti à l'inflexion des projets de rénovation dans un sens favorable aux revendications des habitants organisés — peut sembler contre-nature à plus d'un observateur étranger. Il a cependant connu une certaine réalité aux Pays-Bas à l'époque où les pouvoirs publics en général et rotterdamois en particulier préféraient négocier avec les associations d'habitants plutôt que d'imposer des opérations d'aménagement qui risquaient d'être rejetées par la population résidente (Baillergeau, 2002).

Dans ce contexte de négociation entre les pouvoirs publics et les associations d'habitants, les praticiens de l'organisation communautaire ont pu développer un savoir-faire spécifique: promouvoir la participation collective des habitants à la résolution des problèmes affectant le devenir de leur habitat. Ce savoir-faire consiste, d'une part, à apporter un soutien quotidien aux associations d'habitants impliquées dans le face-à-face avec les pouvoirs publics et avec les autres intervenants de la rénovation (bailleurs sociaux, promoteurs immobiliers, etc.). Il s'agit pour cela de les aider à mobiliser des experts susceptibles de formuler avec eux des contre-projets suivant leurs attentes. Il s'agit aussi de les conseiller dans la communication avec les pouvoirs publics et avec les autres intervenants en les soutenant de sorte qu'ils fassent prévaloir leurs vues. D'autre part, le savoir-faire de

ces intervenants sociaux d'un nouveau genre consiste à mobiliser la part de population résidente qui est restée silencieuse malgré les appels à participation lancés par les associations constituées. Il s'agit alors de recueillir le point de vue de ces habitants sur les questions posées par les associations constituées et pour cela d'aller à leur rencontre, en apprenant à les connaître, en identifiant leurs problèmes et en relayant ces problèmes auprès des associations et des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'ont par exemple pu être identifiées — et traitées — des difficultés en matière de participation qui étaient spécifiques aux ménages issus des migrations internationales de travail.

D'une manière générale, ce nouveau savoir-faire de l'action sociale constitue une version de l'organisation communautaire basée sur le quartier et où ce dernier illustre un intérêt commun qui fédère les habitants. Au-delà de la défense d'un intérêt commun, le quartier est à nouveau conçu comme un vecteur de lien social. Les praticiens néerlandais de l'organisation communautaire tirent une grande part de leur légitimité de la connaissance de la population résidente et donc de leur immersion dans le quartier. Contrairement à la pratique néerlandaise de l'organisation communautaire des débuts, on ne peut pas dire que ce savoir-faire né dans le contexte de la rénovation des quartiers anciens soit une pure émanation de l'État social. De fait, c'en est une du point de vue financier, puisque les postes des praticiens sont entièrement pris en charge par les pouvoirs publics. Mais il en va autrement pour la définition du contenu du travail. Pour la plupart, les praticiens reçoivent un mandat qui est suffisamment souple pour leur permettre de déter-

miner eux-mêmes leurs priorités d'action en fonction de leur analyse des problèmes éprouvés par les habitants d'un quartier qu'ils connaissent mieux que les autres intervenants des politiques sociales de l'habitat. Ce travail n'est certainement pas totalement exempt du souci du contrôle social — de fait, l'intervenant est censé promouvoir la coopération et le dialogue avec les pouvoirs publics et donc repousser les velléités d'opposition systématique du côté des habitants — mais il l'est dans un sens beaucoup plus large et moins normatif que dans les années 1950.

D'abord centrée sur les questions relatives à l'habitat dans un sens restrictif — limité au devenir du logement des ménages —, l'action sociale de proximité s'étend bientôt à l'habitat au sens large, l'« environnement résidentiel » pour traduire un concept très courant aux Pays-Bas (*woonomgeving*). Au milieu des années 1980, quand bon nombre de programmes de rénovation sont terminés, force est de constater que les quartiers anciens rénovés n'ont pas tous connu le même sort. Dans certains quartiers, le niveau de vie des habitants a sensiblement augmenté (par exemple quand les anciens étudiants ont acquis une situation professionnelle favorable mais ont souhaité continuer à habiter en ville). En revanche, d'autres quartiers continuent d'accueillir les ménages les plus modestes — du fait même des inflexions obtenues par les associations d'habitants — et certains sont même considérés comme des « poches de pauvreté » bien que la qualité du parc de logements se soit beaucoup améliorée du fait des opérations de rénovation. Sur le terrain, la pauvreté est abordée comme un problème complexe où se mêlent des paramètres économiques et sociaux

qui se renforcent mutuellement. C'est dans ce contexte qu'émerge la problématique du «vivre ensemble»: dans ces quartiers, il arrive que des habitants aux horizons très divers se trouvent à habiter les uns à côté des autres alors qu'ils n'ont pas le même «style de vie» et qu'ils ne sont parfois même pas en mesure de communiquer avec leurs voisins de par l'absence d'une langue commune. La cohabitation pacifique ne va alors pas toujours d'elle-même et il arrive qu'elle soit entachée par des conflits de voisinage. C'est donc la proximité qui pose problème et c'est aussi elle qui est mobilisée par les intervenants sociaux pour tenter de restaurer le lien social. Ils estiment en effet que de tels conflits peuvent être prévenus par des initiatives visant à développer les contacts entre habitants sur une base positive, à travers des réunions de conciliation mais aussi à travers des activités de prévention qui consistent en l'animation des espaces collectifs qui entourent les logements (cages d'escalier, cours intérieures des complexes de logements) et les espaces publics de quartier (rues, jardins publics, certains équipements collectifs tels que les maisons de quartier, etc.). Il s'agit d'y organiser des activités collectives (festives notamment) en impliquant les habi-

tants mais aussi d'y concevoir de nouveaux aménagements et parfois même d'y régler des conflits liés au vivre ensemble.

L'identification de ces problèmes de cohabitation émane souvent des praticiens de l'organisation communautaire qui sont implantés dans ces quartiers. Pour eux, ce thème de l'environnement résidentiel ne constitue que le prolongement de l'action qu'ils menaient dans le cadre de la rénovation de l'habitat auparavant. Dans ces activités d'organisation communautaire, c'est le vivre ensemble qui est le problème commun aux habitants, mais les activités envisagées ne s'imposent pas à tous de manière évidente. Il s'agit alors de déployer un savoir-faire de la médiation entre les habitants là où il s'agissait avant de médiation entre les pouvoirs publics et les habitants (Baillergeau, 2002). Dans d'autres quartiers où les pouvoirs publics diagnostiquent des poches de pauvreté, les praticiens de l'organisation communautaire sont recherchés pour leur aptitude à entrer en contact avec la population résidante et à mobiliser leur potentiel d'initiative collective à l'échelle du quartier. À cette époque, les *opbouwwerkers* bénéficient encore d'un mandat assez souple qui leur laisse une assez large autonomie d'action. Dans un sens, on peut penser que leurs activités s'inscrivent toujours dans une logique d'expansion des compétences de l'État social dans le monde urbain tout comme l'action menée sur le terrain de la rénovation de l'habitat dans les années 1970. Mais déjà à cette époque la réforme des politiques sociales est lancée dans d'autres secteurs et elle ne tarde pas à gagner le champ d'intervention des praticiens de l'organisation communautaire dans les quartiers populaires.

L'action sociale de proximité à l'épreuve des nouvelles politiques urbaines

À partir de la fin des années 1980, le recours à la notion de quartier n'est plus l'apanage des seuls praticiens de l'organisation communautaire qui opèrent dans les quartiers populaires et elle s'invite dans les sphères gouvernementales. Bien que les pouvoirs publics aient soutenu l'action menée par les *opbouwwerkers* telle qu'elle vient d'être décrite, c'est dans une perspective nouvelle qu'ils manient désormais la notion de quartier, celle de la réforme de l'État social. Cette nouvelle perspective, appliquée aux politiques sociales mises en œuvre dans les quartiers populaires, emprunte à la fois à la logique de la rationalisation de l'action publique et à la logique de rapprochement entre l'État et le citoyen. L'une comme l'autre n'est pas sans affecter la pratique de l'action sociale de proximité sur le terrain.

À l'heure du triomphe des préceptes néolibéraux en matière de réforme de l'État, leur application aux politiques sociales néerlandaises fait de la «rationalisation» de l'action publique une priorité de la politique du gouvernement central. Dans la pratique, la rationalisation induit d'importantes coupes budgétaires affectant l'ensemble des professionnels de l'action sociale, mais elle introduit aussi, comme dans bien d'autres pays d'Europe occidentale à l'époque, dont la France, de nouveaux outils de conception des politiques publiques qui sont censés favoriser l'efficacité de ces dernières. Les nouvelles politiques menées dans les quartiers identifiés comme des «poches de pauvreté» en sont une bonne illustration en ce sens qu'elles intègrent dès le départ la logique de

contrat et la logique de projet. D'une part, l'État central passe des contrats avec les villes qui renferment des «poches de pauvreté» pour qu'y soient menés des programmes de revitalisation économique et sociale. Les villes doivent pour cela concevoir un ensemble de projets cohérents pour lesquels elles reçoivent un financement de la part du gouvernement central. La reconduction des contrats est soumise à l'évaluation des résultats à l'aune des objectifs posés au départ. Comme dans d'autres pays, la contractualisation entérine une nouvelle façon d'allouer les crédits publics en matière de lutte contre la pauvreté. Elle induit aussi une certaine remise en cause des mécanismes de solidarité organique en ce sens que les moyens sont désormais attribués au cas par cas en fonction de problèmes spécifiques observés sur des territoires non moins spécifiques.

Ces politiques incarnent aussi un mouvement de décentralisation des compétences de l'État central vers les collectivités locales, qui voient leur marge de manœuvre augmenter dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales concernant leurs habitants. La décentralisation répond à un souci de rationalisation de l'action publique mais aussi à celui de rapprocher l'action publique des citoyens. Selon les analyses critiques de la «crise» de l'État social en vogue à la fin des années 1980 et surtout au début des années 1990, l'action publique se serait éloignée des citoyens: selon certains auteurs, malgré l'important développement de l'État social au cours des dernières décennies, la conception et la mise en œuvre des politiques sociales mobilisent une multitude d'acteurs qui ne côtoyaient pas directement les citoyens et ne pourraient donc pas

prendre en compte leurs aspirations de manière satisfaisante (Zijdeveld, 1983). Pour y remédier, l'administration locale est appelée à se développer: l'échelon des municipalités, bien sûr, mais aussi l'échelon du quartier, qui est perçu comme un cadre pertinent, non seulement pour l'identification des problèmes, mais aussi pour la mise en œuvre des programmes d'action de revitalisation des quartiers considérés comme défavorisés. Ainsi, dans les grandes villes, dont Rotterdam, les autorités municipales délèguent un certain nombre de compétences à de nouvelles instances, les municipalités d'arrondissement. Il s'agit de compétences générales telles que l'état civil mais aussi de compétences spécifiques en matière de mise en œuvre des programmes de revitalisation des quartiers populaires que certaines municipalités d'arrondissement renferment.

En plus des mesures de décentralisation de l'action publique, le souci du rapprochement des citoyens conduit à un regain d'intérêt pour le thème de la participation des habitants ainsi qu'à l'émergence de nouveaux thèmes qui sont censés répondre aux préoccupations des citoyens tels que la «cohésion sociale». De toute part on constate en effet que les écarts se creusent entre les plus riches et les plus pauvres, entre les plus jeunes et les plus âgés et entre ceux qui ont leurs racines familiales aux Pays-Bas et ceux qui les ont ailleurs. Il apparaît aussi que l'isolement social est un problème de plus en plus courant. La promotion de la cohésion sociale devient alors un thème important dans les déclarations d'intentions électorales et gouvernementales, notamment dans le domaine des politiques sociales locales. Comme dans bien d'autres pays, ce thème vient tout naturelle-

ment échouer dans les quartiers populaires, qui incarnent pour beaucoup la concentration de tous les problèmes sociaux. La cohésion sociale fait alors l'objet d'une importante production rhétorique, mais elle se retrouve aussi propulsée au cœur des nouveaux dispositifs de revitalisation des quartiers populaires.

À l'intersection entre le souci de la rationalisation de l'action publique et celui du rapprochement du citoyen, la décentralisation des politiques sociales est associée, aux Pays-Bas à partir du début des années 1990, à une nouvelle notion: le *wijkaanpak*. L'«approche par quartier» apparaît comme un nouvel outil de diagnostic et de résolution des questions qui se posent dans les quartiers populaires et sont censées être abordées à cette échelle. À nouveau le recours au quartier en tant qu'échelon d'intervention sur le social et l'économique suscite à ce titre bien des débats (de Boer, 2001). Mis à part la question de l'ambition de ces nouveaux dispositifs en matière d'intégration sociale et économique, ils impliquent dans la pratique de nouvelles formes d'intervention publique telles que le partenariat entre les différents organes publics opérant dans les quartiers. Entre-temps beaucoup d'intervenants publics tels que la police, l'enseignement scolaire, les services sociaux ont constitué des relais — à l'instar de l'administration locale — au niveau des quartiers. De plus, ces relais bénéficient de nouveaux moyens spécifiquement débloqués pour ces terrains d'intervention jugés prioritaires. Ils se trouvent alors à intervenir sur des questions relatives à l'entretien, à l'aménagement et à l'animation des espaces publics de quartier, la sécurité, le développement de l'emploi, etc.

Force est de constater que les réalisations liées à ces dispositifs demeurent limitées, en particulier dans le domaine économique, tant il semble contestable à plus d'un que le quartier puisse être une échelle pertinente pour la promotion de l'emploi au-delà du recours à l'emploi aidé. Il n'en demeure pas moins que ces nouvelles façons de faire basées sur l'idée de proximité sont adoptées dans un grand nombre de villes néerlandaises. Pour un certain nombre d'acteurs sociaux, elles contribuent à faire évoluer sensiblement leur cadre d'action, notamment les professionnels de l'organisation communautaire qui intervenaient déjà à l'échelle du quartier avant l'avènement de ces nouveaux modes de conduite des politiques publiques. Les voilà désormais chargés de restaurer la cohésion sociale, qui devient un objet central pour leur action. Dans un sens, ces nouveaux principes d'action apportent une nouvelle légitimité à leur savoir-faire, passablement dévalorisé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, à l'heure des réductions draconiennes des dépenses dans le secteur social. Mais dans un autre sens, cette nouvelle façon de concevoir la proximité dans les politiques sociales génère un certain nombre d'entraves à l'exercice de leur savoir-

faire tel qu'il s'est développé au cours des décennies précédentes.

Tout d'abord l'injonction au partenariat au niveau du quartier amène les praticiens de l'organisation communautaire à devoir ajuster leurs priorités d'action à celles d'autres acteurs. Pourtant, des divergences dans la vision des problèmes du quartier sont d'autant plus susceptibles d'apparaître que l'implantation des autres acteurs est récente et que leurs priorités d'action dépendent encore beaucoup des consignes émanant des organes centraux. Il arrive même aux professionnels de l'organisation communautaire de devoir s'aligner sur les priorités d'autres qui sont beaucoup plus près des prescriptions du gouvernement, ce qui n'est pas toujours compatible avec les aspirations des habitants ou du moins avec ce qui en est perceptible pour des acteurs qui les côtoient au quotidien depuis longtemps. Pour ne prendre que l'exemple des activités concernant les jeunes perçus comme menaçants par une partie de la population, l'impératif de partenariat — avec la police notamment — fait en sorte que les activités des animateurs sont de plus en plus souvent conçues dans la perspective de la prévention de la délinquance que dans celle de l'épanouissement individuel et collectif des jeunes (Baillergeau et Schaut, 2001).

Par ailleurs, les professionnels de l'organisation communautaire opérant dans le cadre des dispositifs des nouvelles politiques urbaines doivent de plus en plus rendre compte de l'efficacité de leur action. Bien qu'il soit difficile de décliner celle-ci en des termes quantifiables, ils sont désormais tenus de rédiger des rapports d'activités très régulièrement, ce qui signifie autant de temps en

moins au contact des habitants. Ils doivent aussi passer de plus en plus de temps à rechercher des financements pour leurs activités. Ces problèmes liés aux nouveaux modes d'intervention sont passablement aggravés par la limitation des crédits et la précarisation de leurs conditions de travail du fait de la « rationalisation » des activités du secteur social : en plus de nouvelles activités administratives, les professionnels de l'organisation communautaire sont de plus en plus souvent appelés à encadrer la formation de jeunes. Cela requiert d'autant plus de temps de formation que les jeunes intervenants sociaux sont le plus souvent recrutés à un niveau de qualification très rudimentaire (Spierts et al., 2003).

Conclusion

Au fil des dernières décennies, la proximité à l'échelle du quartier a été tour à tour un objectif à atteindre pour promouvoir la cohésion sociale et un support de mobilisation collective au sein de la population résidente de certains quartiers. Dans l'ensemble le recours à l'idée de proximité pour promouvoir le lien social n'exclut pas, aux Pays-Bas, le recours à d'autres cadres de sociabilité tels que la famille ou la communauté religieuse. Mais quand elle est appelée à être support de la promotion du lien social, la notion de proximité peut être abordée de manières très différentes et avoir des incidences très divergentes dans la pratique de l'action sociale sur le terrain. On voit ici que deux logiques sont à l'œuvre dans la définition du cadre d'intervention des professionnels de l'organisation communautaire néerlandais. Ces deux logiques coexistent mais l'une est clairement dominante, celle qui inspire les nouvelles politiques urbaines. La

logique de proximité héritée des décennies précédentes basée sur l'immersion dans le quartier perdue mais son devenir est étroitement dépendant du savoir-faire des professionnels et de leur expérience dans le rapport aux habitants d'une part et aux institutions d'autre part. Sauront-ils la transmettre aux jeunes générations de travailleurs sociaux ?

Évelyne Baillergeau
Amsterdam School for Social
Science Research
Université d'Amsterdam

Bibliographie

- BAILLERGEAU, Évelyne. 2002. *L'opbouwwerk*, la promotion de la participation des habitants aux Pays-Bas entre pratique professionnelle et militantisme. Grenoble, Université Grenoble II, thèse de doctorat.
- BAILLERGEAU, Évelyne, et Christine SCHAUT. 2001. «Social work and the security issue in the Netherlands and Belgium», *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 427-446.
- BOER, Nico de. 2001. «De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid», dans Jan Willem DUYVENDAK et Lex VELDBOER, éd. *Meeting point Nederland, over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam, Boom.
- DOORN, J. A. A. van. 1955. «Wijk en stad, reële integratiekaders?», dans F. T. DIEMER-LINDEBOOM, J. A. A. van DOORN et W. de BRUIJN. *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. Amsterdam, Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.
- HAK, Tony, Armand van PUYVELDE, Rob SEEBLING et Hugo VRIEND. 1976. «Over de geschiedenis van de wijkraden te Rotterdam», *Maatschappelijk Welzijn*, 28^e année, 4: 88-90.
- INKLAAR, Frank. 1997. *Van Amerika geleerd, Marshall-hulp en kennisimport in Nederland*. Den Haag, Sdu.
- JONG, Wiebe de. 1986. *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk, factoren van invloed op etnische tolerantie*. Delft, Eburon.
- LIJPHART, Arend. 1968. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, University of California Press.
- NIJENHUIS, Herman. 1981. *Volksopvoeding tussen elite en massa, Een geschiedenis van volwasseneneducatie in Nederland*. Meppel, Boom.
- PENNINGS, Paul. 1993. «Verzuiling: consensus en controverse», in Uwe BECKER, dir. *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief*. Amsterdam, Het Spinhuis: 97-120.
- ROSS, Murray. 1967. *Community Organization, Theory, Principles and Practice*. New York, Harper & Row (2^e édition – 1955).
- SPIERTS, Marcel, Lex VELDBOER, Paul VLAAR et Frank PETERS. 2003. «De professionaliteit gesmoord», *Tijdschrift voor de sociale sector*.
- ZIJDERVELD, Anton C. 1983. «Transformatie van de verzorgingsstaat», dans Philip A. IDENBURG, dir. *De nadagen van de verzorgingsstaat, kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam, Meulenhoff Informatief: 195-223.