

DOSSIER D'ETUDE N° 69

Juin 2005



Pierre-Noël Denieuil, Houda Laroussi

Le développement social local

Origines et filiations - Tome 1

Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions
IRESCO - Paris

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	6
INTRODUCTION.....	8
I. HISTOIRE GENEALOGIQUE ET CONSTRUCTION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL : LES MOUVEMENTS SOCIAUX ET LEURS CROISEMENTS.....	11
1. La genèse de la notion de social dans le milieu de vie au travers des mouvements sociaux des années de reconstruction de l'après-guerre	11
◀ La question du social considéré sur son lieu de vie	11
• A l'origine : La question ouvrière.....	11
• De l'assistance caritative au traitement institutionnel du social	11
• Les Centres sociaux, pionniers de la localisation de l'action sociale.....	11
• La commune comme « laboratoire de vie et foyer de solidarité »	12
◀ Les idéologies progressistes de l'après guerre et l'enracinement du social	14
• Le nouveau paysage social de la reconstruction	14
• La genèse de la notion de service social de groupe et de développement communautaire.....	15
◀ De la localisation de l'action sociale à l'animation globale	17
• Le rôle joué par la Mutualité Sociale Agricole et les Caisses d'allocations familiales	17
• Une période de transition et de modification des espaces urbains et ruraux.....	18
• L'essor des Centres Sociaux : des années de reconnaissance de l'action sociale globale et du développement social	18
2. La genèse de la notion de développement ascendant et approprié, les influences théoriques et les pratiques des années 1960-70	19
◀ Les sources tiers-mondistes de la notion de développement.....	19
◀ Le développement, une notion et des pratiques multi-dimensionnelles.....	19
◀ Le développement local identitaire et le droit à la différence pour les mouvements régionalistes..	21
3. Le Mouvement du Développement Social Local à la charnière historique des années 1970-80	22
◀ La constitution du MDSL à la charnière des années 1970 - 1980.....	22
◀ Les antécédents théoriques et les expériences participationnistes ayant influencé les pratiques du Développement Social Local	25
◀ La charnière des années 80 comme prélude à la disparition du développement social et au développement <i>du</i> social, entant que sphère réappropriée par l'Etat	27
II. LES REFORMES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE DEPUIS L'APRES GUERRE JUSQU'A NOS JOURS.....	34
1. L'aménagement du territoire pour réduire les inégalités face à la dislocation des territoires.....	34
• L'aménagement urbain en continuité et non en rupture avec la tradition étatique.....	34
• Le rééquilibrage du territoire de 1945 à 1963.....	34
• L'âge d'or de l'aménagement du territoire de 1963 à 1973.....	34
• La réconciliation progressive de la ville et du territoire, de 1973 à 1993	35
• L'aménagement du territoire depuis 1994 face aux enjeux du développement urbain et du développement durable.....	35

2. Le découpage territorial français, et les lois qui en ont rythmé l'évolution. Repérages dans les échelles administratives et politiques.....	36
◀ Points de repères et définitions sur le territoire comme espace investi, organisé et quadrillé	36
◀ Du paradigme de l'aménagement du territoire, à celui du développement du territoire	38
• Les relations de contrats entre l'Etat et les territoires	38
• Quatre lois structurantes.....	40
3. La pensée politique de la ville et la genèse du développement social urbain	41
◀ La pensée politique de la ville	41
• Historique introductif à la question des politiques de la ville.....	43
• Les trois axes majeurs de la politique de la ville.	45
• Les conditions sociologiques et socio-politiques, et le contexte qui ont « porté » les politiques de la ville	45
• Quelques réflexions pour un bilan des politiques de la ville, extraites du rapport d'évaluation des politiques de la ville (1994), et rapportées par J.M. Belorgey :.....	45
◀ Le Développement Social Urbain.....	46
• le DSU comme reconstruction de l'action publique autour de la localisation des politiques sociales	46
• La question des banlieues et de leurs nouveaux symptômes sociaux : Exclusion, enclavement, relégation, ségrégation, sécession.....	48
• Une approche novatrice : la crise du lien social, enracinée dans la spatialité urbaine.....	49
• Fracture urbaine égale fracture sociale	51
• Le dépassement de la fracture urbaine par le lien social	51
III. DU DEVELOPPEMENT LOCAL A LA QUESTION DES TERRITOIRES, LE DEVENIR DU TRAVAIL SOCIAL.....	53
1. L'idée de territoire, une notion très hétérogène à échelles variables, pour de nouveaux usages sociaux et politiques	53
◀ Le nouveau rapport à l'espace de l'homme moderne : la fin du territoire ?	53
◀ Comment définir et mesurer un territoire ?	53
• Le territoire, une construction à géométrie variable	53
• Des niveaux d'échelles régulés par les partenariats	54
2. Les approches et les dynamiques du développement local.....	56
◀ Historique du développement local	57
◀ Les acteurs et le projet de développement local	61
• Les interactions d'acteurs du développement local.....	61
• L'agir, la mobilisation et le projet de développement local.....	62
◀ Développement économique local, emploi formation et création d'entreprise	66
• Méthodologie du développement économique local et global : comment élaborer avec les pouvoirs publics un projet de développement économique local.....	66
• Emploi-formation, création d'entreprise, réseaux et projets de développement.....	67
3. Le travail social à l'épreuve de la décentralisation et des territoires.....	71
◀ Travail social et décentralisation : Crise et/ou déprofessionnalisation	71
• Les travailleurs sociaux à l'épreuve du territoire	71
• Le territoire, nouvel objet des métiers de l'action sociale.....	73

◀ Le local et la participation des habitants	74
• De la participation au partenariat	74
• La participation et l'instance de quartier comme moteur d'un véritable développement social local	77
• L'émergence des Régies de quartier dans la nouvelle restructuration urbaine.....	78
◀ De la territorialisation à l'approche territoriale (à partir des pratiques définies par les CAF)	79
• La recomposition de l'action sociale s'actualise aujourd'hui autour des questions de la territorialisation	79
• La territorialisation des politiques	79
• L'approche territoriale	79
IV. DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL ET TERRITOIRES, DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE A L'INTEGRATION POLITIQUE.....	82
1. La territorialisation de l'économie	82
◀ La représentation économique du territoire	82
• Les concepts territoriaux des économistes	82
• Les districts et les systèmes productifs localisés	83
• De l'homo economicus à l'homo situs, pour un développement en situation	83
2. le développement économique communautaire comme l'une des variantes du développement économique social local.....	86
◀ L'économie solidaire comme initiative démocratique, de la France au Québec	86
◀ Le territoire, espace de synergies pour l'économie solidaire	87
• Economie solidaire et développement local	87
• Insertion et développement local.....	88
◀ Le territoire comme lieu de réconciliation de l'économique et du social	89
V. L'ETAT ET LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	91
1. La problématique du local et du global, de la centralité et de la périphérie.....	91
◀ Le modèle centripète qui insiste sur la cohésion du pouvoir central	91
◀ Le modèle centrifuge qui privilégie les articulations périphériques, et la diversité	91
2. Les dynamiques de gouvernement local	93
◀ La décentralisation : une nouvelle gestion institutionnelle territorialisée	93
• La gestion entrepreneuriale des Maires	93
• La localisation de l'action sociale	94
◀ Les modes de régulation de l'action sociale locale	96
• L'action sociale communale	96
• L'action sociale locale comme nouveau mode de régulation et de recomposition du pouvoir	98
• Collectivités territoriales et transformation du système social local	99
2. L'Etat, le développement territorial et la territorialisation	101
◀ Le territoire comme indicateur de l'intervention sociale	101
◀ Le champ des politiques sociales et leur rapport au territoire	101
◀ Les politiques territoriales et les politiques territorialisées	102

3. L'impossible transfert au local ou les nécessaires péréquations et arbitrages au niveau national.....	104
◀ La distinction entre localité-besoin et territoire-droit	104
◀ De « l'aménagement du territoire » aux « territoires en développement »	105
4. Le DSL et T et la régulation par la gouvernance comme outil de « développement durable » en matière de gestion des villes.....	107
◀ La Gouvernance, un outil d'aide à la coordination des territoires	107
• De la gouvernabilité à la gouvernance	108
• La gouvernance des territoires : une nouvelle relation au pouvoir avec la gouvernance de charte	108
• Gouvernance et développement local	109
◀ Les théories de la Gouvernance comme relais des théories du développement des sociétés industrielles complexes	109
◀ Gouvernance, territoires et développement durable.....	111
◀ Le développement durable : un renouvellement de l'approche urbaine.....	111
CONCLUSION ET SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE.....	114
GLOSSAIRE.....	115
BIBLIOGRAPHIE	125

AVANT-PROPOS

La notion de développement social local (DSL) connaît depuis quelques années un regain d'intérêt en France, mais aussi un peu partout en Europe. Elle est progressivement apparue à travers des expérimentations locales, des courants de réflexions associatifs et institutionnels, mais aussi des dispositions législatives. Par-delà la diversité de ses filiations et de ses promoteurs, la notion de DSL est portée par la volonté de promouvoir la mise en œuvre de politiques émancipatrices, participatives, et pas seulement curatives et assistancielles.

Cette appellation montante de DSL s'inscrit dans le cadre plus large d'une organisation locale qui se transforme. Avec les lois de décentralisation et les logiques de l'intercommunalité, on assiste en effet à une recombinaison des territoires de l'action publique et à la montée en puissance de la question territoriale dans le champ des politiques d'action sociale. Il s'agit d'aller vers plus de proximité, de coordonner de façon optimale l'action publique, d'agir localement et de façon transversale avec l'ensemble des acteurs concernés. Dans un contexte marqué, notamment, par une fragmentation accrue des territoires qui engendre de nouvelles formes d'inégalités et de modes de vie, et par la question de l'efficacité des politiques qui sont menées, un des enjeux des organismes publics et sociaux, notamment les CAF, est leur capacité à être acteur du développement de leur territoire.

Ces deux études sur le DSL ont pour vertu de travailler à la clarification de cette notion, des modes d'intervention qu'elle promeut et des méthodes qui sont mises en œuvre.

La première étude, regroupée dans le Tome 1, intitulée « **Le développement social local, origines et filiations** », placée sous la responsabilité de M. Pierre-Noël Denieuil et réalisée sous l'égide du LSCI (Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions – IRESCO- Paris), offre une approche historique de la question du DSL. Elle est une synthèse des connaissances sur la construction et les définitions du développement social local : de quoi parle-t-on et depuis quand ? Quels sont les enjeux et le sens de la notion même de développement social local (DSL) ? Que recouvre exactement cette notion ? Quels sont les liens avec des appellations telles que « développement social des quartiers », « développement social urbain », « développement durable », « économie sociale locale », etc. ? En retraçant la genèse et les filiations du DSL, qui s'inscrit de fait dans de nombreuses mouvances et traductions politiques, cette étude éclaire les liens entre développement social et développement local. La logique de territorialisation de l'action sociale prendra diverses formes : mouvements chrétiens, éducation populaire, animation globale des centres sociaux, puis mobilisation tiers-mondistes et mouvements régionalistes des années 1960-70... Mais c'est au cours de la période des années 1970-1980, où l'on voit naître notamment le mouvement pour le développement social local (MDSL), que l'initiative locale se trouvera progressivement « encadrée » par l'intervention du politique et les lois de décentralisation. Selon Pierre-Noël Denieuil, ce moment est une étape décisive, qui marque « le passage du développement social au développement *du* social », confortée par le rôle de l'Etat. C'est à cette même époque que le courant du développement local, initié en milieu rural, reçoit une reconnaissance politique par laquelle le social et le local vont désormais se côtoyer.

Cette mise en perspective montre donc que la démarche de DSL n'est pas nouvelle. En cela, la notion de DSL serait bien plus qu'un nouveau label des politiques sociales soumis à l'effet de mode. Elle renvoie au contraire à une construction progressive. Et les CAF, tout particulièrement, peuvent se prévaloir d'un certain nombre d'acquis et de modes d'action tangible en la matière. Ainsi le DSL trouve-t-il par exemple une filiation directe dans le mouvement des Centres Sociaux qui se forme durant la première moitié du 20^e siècle. Les centres sociaux ont pris pour cible les quartiers et leurs habitants. Ils ne travaillent pas seulement sur la personne, mais s'appuient sur les ressources endogènes de la collectivité. Dès l'origine, le centre social fait du « développement » et mobilise des outils d'animation de la vie sociale locale et de participation des habitants.

Cette étude comporte également une présentation, faisant œuvre utile, des réformes politiques successives concernant l'aménagement et le développement du territoire en France depuis l'après guerre jusqu'à nos jours (commune, pays, région, intercommunalité, agglomération, etc.). Ce parcours permet de resituer dans leur contexte les travaux et les expériences concernant le DSL, à partir notamment des questions posées par ces notions aux praticiens. On trouvera d'intéressants encadrés présentant des témoignages, sous formes d'entretiens, de personnalités ou spécialistes reconnus. Elle met enfin à disposition du lecteur un glossaire utile de dix pages qui synthétise l'ensemble des notions clés introduites dans ce tome.

La deuxième étude, regroupée dans le Tome 2, intitulée « **Le développement social local, les acteurs, les outils, les métiers** », placée sous la responsabilité de Claude Jacquier et Dominique Mansanti, réalisée sous l'égide du CERAT - Pôle villes et solidarités – de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, est une synthèse des connaissances qui repose sur l'analyse du DSL tel qu'il se met en œuvre actuellement. Deux grands axes guident la réflexion. Le premier axe décrit et analyse les acteurs, les outils et les métiers du DSL. Les questions abordées sont notamment les suivantes : quelles sont aujourd'hui les interventions menées en termes de développement social local ? Quels sont les

interlocuteurs en présence et pour quels territoires ? Quelle est la place des CAF dans cette démarche et dans le nouveau système d'acteurs qui se dessine ? Quels sont les outils du développement social local qui se trouvent mobilisés (diagnostic, évaluation, mécanismes participatifs, etc.) ? Quelles sont les principales caractéristiques des nouveaux métiers liés au territoire et au développement social local ?

Le deuxième axe de cette étude explore la question du développement social local en Europe. Comment cette question du développement social local est-elle - ou n'est-elle pas - abordée dans les autres pays de l'Union ? De quelle manière cette notion est-elle définie, à travers quels enjeux et selon quels acteurs ? Depuis quand ? Quels sont les dispositifs et les outils mis en œuvre ? Quels enseignements peut-on tirer de cette perspective comparative pour la situation française ? Toutes ces questions conduisent à mettre en relation la notion de développement avec celle de gouvernance.

Cette étude se livre au préalable à un examen critique salutaire de la notion de développement social, tant il est vrai que cette dernière condense une multiplicité de formulations, et doit donc se décliner au pluriel en raison de la diversité de ses usages et de ses significations. Souvent associée aux politiques d'action sociale, la notion de développement social a cependant pris corps dans des domaines différents, comme le secteur de l'urbanisme. Ainsi les définitions du DSL ne manquent pas. Au contraire, elles s'ajoutent les unes aux autres. Néanmoins, elles renvoient bien à des principes et des axiomes communs qui orientent l'intervention sociale. Il s'agit par exemple de la « participation », de « l'action globale », de la « co-construction », des « projets de territoire », etc. En fait, la notion de développement social local est utilisée pour désigner une certaine posture de l'intervention. Le DSL est un processus visant à renouer avec les ambitions d'une politique sociale émancipatrice, lorsque l'action sociale se limite à une logique d'offre de service.

Ces deux études sur le DSL sont complémentaires. Elles offrent un outil de réflexion sur les modalités de recomposition des approches de la question territoriale et sociale. Elles mettent au jour des enjeux importants pour ce qui concerne la nature de l'intervention sociale et les nouveaux paramètres de la gouvernance. C'est bien de l'identité des CAF dont il est question, de leur place dans la construction du territoire, dans la coordination des politiques sociales locales et les actions en faveur de la cohésion sociale et territoriale.

Cyprien AVENEL

Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche
Caisse nationale des Allocations familiales

INTRODUCTION

La nouvelle organisation des territoires est un enjeu de taille pour l'action sociale, la formation, et les politiques familiales. Elle pose la question centrale de la mesure du territoire sur lequel elles interviennent et déploient leur politique. Ces dernières années ont vu défiler de nombreuses réformes correspondants à de nouveaux découpages géo-politiques et sociologiques : lois Chevènement, Voynet, SRU, sur l'aménagement et le développement durable des territoires, les contrats de pays et d'agglomérations, Grands Projets Urbains et revitalisation des quartiers sensibles etc.

Cette territorialisation des politiques et de l'action locales (dans le sens où c'est l'Etat qui l'impulse), pose en matière d'ingénierie du développement de nouvelles questions concernant la nature et l'éthique (sociale, solidaire, participative, durable) des actions menées sur la ville, les quartiers, les communes. Elle questionne de même les nouvelles modalités de partenariats de projets entre les acteurs (dite « gouvernance » des villes), puis les compétences, les métiers et les outils mobilisés, pour faire face à une évolution qui concerne l'Europe, mais aussi les autres pays dits « développés » ou en développement.

C'est dans ce cadre socio-politique qu'il devient urgent de capitaliser les premières expériences, les connaissances, et la maîtrise des concepts et notions utilisés en matière de Territoires et développement social local. Tâche d'autant plus ardue, mais rendue nécessaire, par le fait que la littérature prolifère en ce domaine. Les sources sont multiples et diversifiées : politiques et techniques à tendance informative (textes de lois, plaquettes ministérielles, documents grand public etc.), praticiennes à but démonstratif (témoignages de travailleurs sociaux et professionnels du développement, acteurs locaux), administratives et opératoires (documents des interfaces institutionnels, « passeurs » entre le terrain et les ministères ou services publics), expertes et analytiques ou méthodologiques (études de consultants ou de chercheurs pluri disciplinaires - sociologues, économistes, géographes, historiens etc.).

L'objet de cette étude est la synthèse des connaissances sur le thème des territoires et du développement social local. Elle repose principalement sur l'approche historique et l'état des lieux des travaux, réflexions et débats sur la question. De quoi parle-t-on et depuis quand ? Que recouvrent exactement les notions de développement social, développement social de quartier, développement social urbain, développement local, territoires et territorialisation, gouvernance locale et développement durable etc. ? Quelles continuités, quels liens peut-on établir entre les mouvements sociaux et politiques ou les pratiques professionnelles qui ont porté et structuré ces notions ? Comment pour le praticien, le décideur, l'expert ou le chercheur, se repérer et situer soi-même ses propres analyses dans ce champ de 6 termes au contenu parfois construit idéologiquement mais toutefois porteur de réels changements de société, de « la gouvernance du développement social local territorial durable » ? C'est principalement à ces questions que nous avons tenté de répondre.

Une première partie est consacrée à l'histoire généalogique et à la construction de la notion de développement social local aux travers des mouvements sociaux successifs et de leurs croisements dans les années d'avant et d'après la seconde guerre mondiale. Le mouvement de la localisation de l'action sociale prend diverses formes : mouvements chrétiens, éducation populaire, animation globale des centres sociaux, puis développement ascendant et approprié des années 1960-70 (les sources tiers-mondistes, les mouvements régionalistes). A la charnière historique des années 1970-1980, et dans un contexte « participationniste » naît le MDSL, le mouvement pour le développement social local. Il se trouvera par la suite confronté à l'intervention du politique par les lois de décentralisation. Nous situons là le passage historique du développement social au développement *du* social, en tant que sphère réappropriée par l'Etat. C'est à cette même époque que le courant du développement local, initié dans ses débuts (1965) en milieu rural, reçoit une reconnaissance politique par laquelle le social et le local vont désormais se côtoyer.

Une seconde partie présente au lecteur soucieux d'informations, des données pour situer et comprendre les réformes politiques d'aménagement et de développement du territoire en France depuis l'après guerre jusqu'à nos jours. Nous passons tout d'abord en revue selon les époques, les différentes étapes de l'aménagement du territoire pour réduire ses inégalités, depuis « l'âge d'or » de l'aménagement étatique jusqu'aux rééquilibrages face à la dislocation des territoires, et au remplacement du concept d'aménagement du territoire par celui de développement territorial.

Après avoir exposé diverses définitions nécessaires pour comprendre ce qu'est un découpage politique de territoire (commune, pays, région, intercommunalité, agglomération etc), on explicite rapidement les principales lois qui ont participé dans les années 1970 à la recomposition du paysage territorial français.

Enfin un dernier chapitre, pour mieux en comprendre les étapes, les modalités de mise en œuvre et le fonctionnement global, synthétise les approches et les thèses consacrées à la politique de la ville en France. Ceci nous permettra de resituer dans le champ du DSL et territoires, les notions et les pratiques de développement social de quartier (DSQ, suite à Habitat et Vie Sociale) et l'ingénierie du développement social urbain (DSU).

Une troisième partie intitulée « Du développement local à la question des territoires, le devenir du travail social » abordera conjointement la question du développement social et du développement local.

Qu'est-ce qu'un territoire ? se demandera-t-on tout d'abord. On commente ici les travaux consacrés au nouveau rapport à l'espace de l'homme moderne, puis ceux traitant de la définition, du découpage et de la mesure d'un territoire.

Une imposante littérature envisage les approches et les dynamiques du développement local : Après un rapide historique du développement local avec ses expériences et ses sites « phares », on se penchera sur les multiples documents traitant des stratégies d'acteurs et de la mobilisation du projet de développement local. On insistera sur l'une des spécificités, non exclusive, du développement local par rapport au développement social, à savoir la problématique du développement économique local, emploi-formation et création d'entreprise.

Enfin le troisième chapitre aborde le travail social à l'épreuve de la décentralisation et des territoires. Il traite tour à tour des questions recensées par les auteurs autour de *travail social et décentralisation* : crise et/ou déprofessionnalisation du travail social, le local et la participation des habitants, et enfin le passage de la territorialisation comme politique à l'approche territoriale comme réappropriation par les publics et/ou les professionnels (à partir des pratiques définies par les CAF). Ce sera l'occasion de redéfinir les spécificités du développement social et l'évolution des représentations de l'action sociale locale.

La quatrième partie synthétise les travaux, expériences et réflexions concernant le développement social local et les territoires, à partir des questions posées par ces notions aux praticiens, et analystes de l'intégration économique, puis de l'intégration politique.

Le premier chapitre décrit les points de vue sur la territorialisation de l'économie et sur la représentation économique de la notion de territoire, à partir notamment et entre autre de la question des districts industriels puis de l'économie dite « des sites ».

Le second chapitre envisage le développement économique communautaire comme l'une des variantes du développement économique social local : les travaux connus ont ici traité de l'économie solidaire comme initiative démocratique, de la France au Québec, puis du territoire comme espace de synergies pour l'économie solidaire, et comme lieu de réconciliation, ou d'une nouvelle alliance, de l'économique et du social.

Enfin, le dernier volet de cette étude, et non le moindre, procède à un état des lieux sur la question de l'Etat face à la territorialisation des politiques publiques. Après recension rapide de la littérature traitant de la problématique du local et du global, de la centralité et de la périphérie, on peut distinguer 2 modèles qui déclinent des types de travaux aux logiques différentes : le modèle centripète qui insiste sur la cohésion du pouvoir central, le modèle centrifuge qui privilégie les articulations périphériques, et la diversité.

Un second chapitre rend compte de la question des dynamiques de gouvernement local : la décentralisation comme une nouvelle gestion institutionnelle territorialisée, puis les nouveaux modes de régulation de l'action sociale locale.

Le troisième chapitre propose un état des lieux des travaux et des connaissances consacrées aux relations établies entre l'Etat, le développement territorial et la territorialisation : le territoire comme indicateur de l'intervention sociale, le champ des politiques sociales et leur rapport au territoire, puis la différence que l'on peut établir entre les politiques territoriales et les politiques territorialisées. Ce sera d'autre part l'occasion de citer les travaux tournés sur les thématiques des conditions du transfert des politiques sociales au local et les nécessaires péréquations et arbitrages au niveau national.

Un dernier chapitre présente les nouvelles approches de la participation et de la coordination des acteurs selon le principe de la régulation par la gouvernance comme outil de « développement durable » en matière de gestion des villes. Une importante littérature aborde la gouvernance comme aide à la coordination des territoires, puis les théories de la gouvernance comme relais des théories du développement des sociétés industrielles complexes. On envisage pour terminer les relations établies par la littérature spécialisée, entre gouvernance, territoires et développement durable, à partir des travaux qui appréhendent le développement durable comme un renouvellement de l'approche urbaine.

La bibliographie finale reprend l'ensemble des documents commentés et analysés au fil de notre étude. Il va de soi que les références données ont valeur indicative et non exhaustive, visent essentiellement à guider le lecteur dans le méandre des notions et des pratiques.

Puis un glossaire de 10 pages synthétise l'ensemble des notions clés introduites dans ce rapport, comme autant de points de repères pour situer les courants et les idées énoncés dans l'étude.

Des encadrés jalonnent ce rapport pour moduler les différents types d'information, d'analyses ou de commentaires exposés. Certains présentent des expériences particulièrement illustratives des notions abordées (par exemple Mouvement Développement Social local, Economie solidaire, Régie de quartier, Clubs Partenaires Pour Agir etc.). D'autres apportent des informations de connaissance sur des mouvements, ou des structures (Plie, CCAS etc.). Les troisièmes constituent des témoignages¹, sur la base d'entretiens menés par nous-mêmes, de personnalités ou spécialistes reconnus (praticiens, administratifs, experts ou chercheurs) et qui apportent comme un « flash » leurs points de vue sur la question des territoires et du développement social local.

Ces entretiens nous ont permis d'avancer plus vite qu'au fil des lectures dans l'interprétation et la problématisation de notre sujet, puis de mieux saisir le rôle à jouer des individus, de leurs engagements et de leurs passions, des alliances et des désalliances, dans la construction de l'histoire collective.

La méthodologie suivie pour la rédaction des encadrés résulte le plus souvent soit d'une synthèse libre, soit d'un résumé contracté du texte et dans le langage de l'auteur.

Les travaux, résultats d'études et recherches et leurs références bibliographiques, proposés et commentés dans ce rapport ne sont pas exhaustifs. La sélection opérée s'est voulue beaucoup plus démonstrative et illustrative d'un mouvement d'époques, que représentative des « essentiels » de la littérature. A cet égard certains « spécialistes » peuvent ne pas y retrouver leurs références. Qu'ils nous pardonnent.

Dans le choix de nos citations, nous avons voulu valoriser les idées pour comprendre, beaucoup plus que les références d'auteurs. Du « fait des délais très courts qui nous étaient impartis, nous avons privilégié les travaux de synthèse qui ne défendent pas forcément des thèses originales, mais qui les regroupent et les organisent. De ce point de vue la revue Territoires est d'un grand intérêt, car elle comporte de nombreux articles de synthèse ou d'état des lieux des connaissances dans tel ou tel domaine. Nous tenons à cet égard à remercier son équipe qui a hébergé notre travail bibliographique dans ses locaux de l'ADELS, ainsi que Georges Gontcharoff pour son aide.

¹ Nous avons rencontré 9 personnes. D'autres, pressenties, n'ont pu à cause de nos délais, être rencontrées ou contactées. Nous remercions particulièrement : Marie-Renée Bourget-Daïch (MDSL), Michel Chauvière (CNRS), Bernard Eme (Sciences Po), Jacques Faubert (AFPA), Georges Gontcharoff (ADELS), Jean-Louis Laville (CNRS-CNAM), Geneviève Pujol (CNRS), Jean-Louis Sanchez (ODAS), Pierre Teisserenc (Université Paris XIII).

I. HISTOIRE GENEALOGIQUE ET CONSTRUCTION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL : LES MOUVEMENTS SOCIAUX ET LEURS CROISEMENTS

1. La genèse de la notion de social dans le milieu de vie au travers des mouvements sociaux des années de reconstruction de l'après-guerre

◀ La question du social considéré sur son lieu de vie

• A l'origine : La question ouvrière

Robert Durand, dans son histoire des Centres Sociaux², pose une origine du « social » au XIX^e siècle dans ce qu'il nomme le « social historique ». C'est en effet une donnée historique qui lui a conféré sa dimension essentielle : l'importance de la question ouvrière à partir de tout ce qui se rapporte à la relation entre capital et travail, aux conditions et modes de vie des ouvriers et à leur place dans la société. On distingue dès lors entre le « sociétal » de la société et le « social » de la condition ouvrière.

La « question sociale », selon la formulation de Robert Castel, traduisait d'après Robert Durand un « scandale politique », que les tenants de l'économie libérale pensaient résoudre par une croissance économique capable d'endiguer la pauvreté, celui de la misère ouvrière contre l'affirmation de l'égalité des citoyens et des droits de l'homme. Ce sera le sens de la révolution sociale de 1848.

• De l'assistance caritative au traitement institutionnel du social

Le traitement du social répond au XIX^e siècle, à la demande des militants ouvriers et de la nouvelle pauvreté qui veulent non plus la charité mais la justice. Selon la littérature consacrée à ce siècle, l'ancienne pauvreté était individuelle (la figure du mendiant), la nouvelle pauvreté³ est collective et localisable par « poches » (la figure de l'ouvrier) et met en cause non plus les individus dans une situation a-géographique, mais la société toute entière, circonscrite sur des lieux témoins, et autour d'une activité de production qui elle-même crée de la pauvreté. L'ancienne assistance était basée sur l'aide économique comme dû et sans intervention autre que financière. La nouvelle assistance s'adresse à des personnes ayant des ressources propres, n'est pas toujours financière, et a pour objectif de contribuer à transformer un comportement ou une situation, voire un milieu. Elle inclut soutien, accompagnement, information, éducation en prise sur ce milieu. Son objectif est d'améliorer un cadre de vie et un environnement. **Le social, ainsi, tend à se localiser.**

• Les Centres sociaux, pionniers de la localisation de l'action sociale

Au début du XX^e siècle, la question « sociale », à l'origine ouvrière, va s'étendre à toutes les catégories de salariés. C'est alors qu'interviennent en tant que « visiteur » expérimenté, selon l'expression de Robert Durand, le travailleur social et l'animateur social. Leur tâche consiste à aider les citoyens à faire face aux exigences de leur environnement.

Le travail social au début du XX^e siècle a débuté dans les « résidences sociales » (settlements) en Angleterre, implantées dans les quartiers ouvriers. Dans cette filiation, les Centres Sociaux sont apparus en France dans une vocation sanitaire, familiale, d'éducation non scolaire, d'éducation des adultes, d'économie domestique, de loisirs et sports. Le centre social a été conçu pour combattre la misère sous toutes ses formes en oeuvrant sur le terrain pour une présence active des habitants par la mutualisation, le voisinage, l'expérience quotidienne. Il traduit la question sociale au plan local : ouverture au monde rural, présence urbaine, projet de proximité sur un territoire, en l'absence de toute instance centrale et sur la base d'un fédéralisme des centres constitués comme des traits d'union du local.

² Cf. Robert Durand. *Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté*. Syros. Paris, 1996. P 15.

³ Op. cit. Puis les travaux de Robert Castel. *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995, puis in *Déconstruire le social*, par Saul Karsz avec Christian Bachman, Marc Launay, Pascal Martin et Robert Castel, L'Harmattan, Paris, 1992.

Témoignage 1 Michel Chauvière⁴

Le quartier comme espace producteur de relations sociales et de développement

Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la fonction d'aide sociale et d'assistance équivalait à faire du « développement » par la création des équipements, sur l'habitat social et les cités ouvrières.

Un exemple en est l'Abbé Violay qui était plus un homme de développement que d'aide sociale. Il avait une conception associacionniste du vivre ensemble et à partir de là, il a commencé à envisager la notion de quartier comme porteur de mouvements sociaux. Le quartier a été conçu en tant qu'espace où s'organisent des mouvements sportifs, culturels, économiques, etc.

On peut évoquer à cette époque la notion d'espace comme étant porteur de mouvements de jeunesse, d'activités sportives et de relations sociales. L'espace ne peut être confondu avec l'espace physique ou naturel, c'est « une production sociale historiquement déterminée »⁵. Dans son ouvrage *La production de l'espace*⁶, H. Lefèbvre appréhendait l'espace comme produit social. Il s'agit d'une nouvelle problématique ne désignant pas un « produit » quelconque, chose ou objet, mais un ensemble de relations.

• La commune comme « laboratoire de vie et foyer de solidarité »

Un ouvrage de Catherine Burlen retrace sur le thème « Banlieue, Municipalités et réformisme » le projet de « social municipalisme » développé sur la commune de Suresnes en matière d'habitat et de politiques publiques locales⁷ dans l'entre-deux guerres.

La commune était considérée par Henri Sellières comme « un laboratoire de vie et un foyer de solidarité ». La politique municipale s'attaque alors à de grandes questions telles l'organisation rationnelle de la vie quotidienne, l'assainissement hygiéniste du tissu urbain, l'agencement urbanistique des nouveaux modes de vie perçus comme modes de consommation, la rationalisation territoriale et administrative des services urbains.

Développement communautaire et animation rurale, aux sources du DSL

Développement communautaire et animation rurale sont des mouvements déployés pour le premier dans les pays anglo-saxons et nord-américains, et pour le second en France, au début et dans la première moitié du XX^{ème} siècle. Ces deux courants sont les ancêtres du développement social local et en ont influencé les composantes, l'une en matière de développement social, et l'autre en matière de développement local.

« Comme le développement communautaire, l'animation prétend confier à la communauté elle-même le soin de définir ses objectifs de développement ou ce dont elle a besoin »⁸.

Ces deux courants se confrontent, et leurs héritages vont se croiser durant le siècle dernier. Le développement communautaire a pris naissance dans les pays nord-américains et anglo-saxons et notamment en Angleterre, où décentralisation et communauté locale font partie du système politique. L'animation rurale française a pris naissance dans un contexte de centralisation étatique et de forte hiérarchisation. Albert Meister a bien montré que le point d'application du développement communautaire est la communauté locale et celui de l'animation rurale est le public, c'est à dire le Peuple dans son acception large et non localisée, dans un contexte où le législateur ne veut pas connaître les différences locales et régionales.

Le développement communautaire privilégie les structures volontaires créées par les habitants dans la tradition anglo-saxonne. Dans la tradition romaine catholique « aucune structure volontaire n'est prévue entre

⁴ Montage extrait d'un entretien avec Michel Chauvière (CNRS) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs. Puis cf. Michel Chauvière, *La recherche en quête du social*, Paris, Ed. CNRS, 1989.

⁵ Henri Lefèbvre, *Production de l'espace*, Anthropos, Paris, 2000.

⁶ Op. cit.

⁷ Cf. l'ouvrage de Catherine Burlen. *La banlieue Oasis, Henri Sellier et les Cités jardins 1900-1940*, Ed CNL et Mission recherche Urbaine, Presses Universitaires de Vincennes, Paris, 1987.

⁸ Cet encadré est construit à partir de l'ouvrage de Albert Meister, *La participation pour le développement*, Ed. Ouvrières, Paris, 197. P. 17-27, Chap.1, origines du développement communautaire et de l'animation rurale.

l'administration et le citoyen et l'Etat », remarque Meister⁹.

De leur côté les animateurs de l'action rurale manifestent une tendance différente mais qui reflète les origines de leur courant de pensée : « ils sont moins occupés à créer des pyramides de groupes volontaires que d'aller à la rencontre du public, des gens, avec des structures administratives qu'ils souhaitent plus ouvertes au dialogue que dans le passé ; en outre la centralisation de la vie administrative et politique française réduit le rôle de la communauté locale, et des mouvements d'animation ont bien plus de chance d'avoir une efficacité s'ils s'organisent sur une base départementale ou régionale. Les communes ayant peu de pouvoirs de décision et peu de possibilités financières d'aide à ces mouvements, ceux-ci doivent naturellement déborder ces cadres étroits et s'organiser et s'organiser en fonction des centres de pouvoir : les préfetures ».

« Une deuxième conséquence de cette centralisation est que les mouvements d'animation sont bien davantage orientés vers le pouvoir politico-administratif, et dépendants de lui, que les groupes de développement communautaire nord-américains » et anglo-saxons.

Meister montre que les différences se posent en termes de situation religieuse différente. « Aux sectes diverses et multiples du protestantisme s'oppose le catholicisme centralisateur, à l'image de l'Etat des pays latins ».

On peut resituer à l'origine de l'animation, la tradition rurale de l'animation paroissiale dépendant d'une autre hiérarchie que celle du Maire et qui a souvent suscité des groupes paroissiaux de développement local. Du côté du développement communautaire les influences religieuses sont empreintes des mouvements de charité et du communautarisme chrétien anglais (settlements), qui voulaient rapprocher les classes et s'indignaient de la corruption et des abus. Il y a donc une opposition sociologique entre les influences historiques de la religion catholique sur l'animation rurale, reflet de pratiques centralisées interventionnistes et hiérarchisées, et celles de la religion protestante sur le développement communautaire où les hommes cherchent à acquérir le contrôle sur les aspects locaux d'un monde en changement, et où le local est plus directement accessible.

« La méthode générale de l'animation rurale montre une différence avec celle du développement communautaire : la prise de conscience des problèmes de développement se fait sous action extérieure et résulte d'une traduction ou transposition en langage local. La décision ne relève pas uniquement de la communauté locale mais de la communauté en tant qu'interlocuteur des animateurs extérieurs, porteurs des contraintes techniques du développement. Dans cette optique la communauté locale n'est pas la cellule privilégiée du développement, mais l'élément de base d'un appareil de développement qui remonte jusqu'au niveau national »¹⁰.

Le volontariat est plus directif et plus autoritaire dans l'animation que dans le développement communautaire. On a donc vu que l'animation s'intéresse de l'extérieur aux publics bénéficiaires et est fortement dépendante du pouvoir politico-administratif, alors que le développement communautaire se fonde sur la communauté locale et est plus autonome par rapport au politique. Le troisième constat fait avec Meister est déterminant pour notre hypothèse d'une séparation entre développement social et développement local :

« Les différences les plus profondes entre le développement communautaire et l'animation sont à rechercher dans la part qu'elles donnent à l'action économique. Comme on le sait, le DC a généralement été marqué par un souci de type social et cet accent sur le social est même l'aspect qui a été le plus critiqué dans les années récentes. Son origine doit être cherchée dans l'influence du social work et dans la formation de ses principaux animateurs dans ce domaine. En outre l'économie des pays libéraux où le développement communautaire a pris naissance, était le domaine réservé des entrepreneurs, et toute intervention dans ce secteur était pratiquement interdite. En fait dans les pays de très fort dynamisme économique, surtout aux Etats unis, le DC n'a eu et n'a encore d'autre fonctions que d'adapter les communautés au changement, de s'occuper des catégories victimes du rythme trop rapide du changement et de ses contrecoups »¹¹.

« Ce qui a été dit des origines de l'animation nous montre que celle-ci pose d'emblée la problématique du développement économique, et cela dans la tradition interventionniste française. En fait, l'animation se veut une articulation des pouvoirs publics avec les organisations de la population et a pour but explicite d'associer les habitants aux décisions gouvernementales de développement économique »¹².

⁹ Op. cit. P.20.

¹⁰ Op. cit. P.24.

¹¹ Op. cit. P.25.

¹² Op. cit. P.26.

¹³ Op. cit. P.26.

¹⁴ Notons ici pour consolider notre hypothèse de la filiation de l'animation, que les idées du Père Lebret constituent les hypothèses majeures des précurseurs du développement local dans les années 1960. D'ailleurs l'un de leur chef de file, Paul Houée, est actuellement à la tête de l'association des amis du Père Lebret.

¹⁵ Op. cit. P.26 et suivantes.

C'est dans ce sens que l'on peut considérer le développement local comme issu de la filiation animation plus que de celle développement communautaire. Il est d'ailleurs souvent reproché au DL par les partisans du DS, de mettre l'accent sur l'économique au détriment du social, ce qui est nous l'avons vu, plutôt inscrit dans la tendance DC. De même on peut ajouter que l'association des habitants aux décisions économiques et politiques va dans le sens actuel de la territorialisation pratiquée par l'Etat français. Cette continuité des courants est d'autant plus intéressante qu'elle permet de comprendre aujourd'hui la nature des distinctions opérées au sein du DSL entre ceux qui privilégient le social, et ceux qui mettent l'accent sur le local. Notre hypothèse se trouve renforcée par la suite des réflexions d'Albert Meister :

« A la différence du développement communautaire, l'animation ne considère pas que le développement matériel est le résultat de transformations intérieures de l'homme, de changements intangibles, et elle se considère souvent comme de type sectoriel, destinée à épauler un mouvement rural, où les structures d'animation sont mises au service d'un développement coopératif »¹³.

« Malgré ces différences, les deux approches se rejoignent dans la croyance à la possibilité d'un développement harmonieux et réconciliateur des hommes et de leurs conflits. On sait qu'en ce qui concerne l'animation, elle a été très influencée par les doctrines humanitaires du Père Lebreton et de son vœu d'un « développement harmonisé »¹⁴. De son côté le développement communautaire d'origine nord-américaine a été fortement marqué par l'idéalisation de la communauté rurale et de son autonomie créatrice. Non seulement le passéisme de quelques penseurs en est responsable, mais toute une conception profonde et très populaire d'une société aimable et où les divergences et les conflits d'intérêts particuliers se réconcilient dans l'intérêt général. C'est cette conception que le développement communautaire véhicule dans les pays neufs en supposant que le « milieu local naturel » engendre une communauté d'intérêts qui implique une participation de tous à son amélioration. Dans les deux cas, l'homme est considéré comme fondamentalement bon, et le conflit social est envisagé comme un malentendu qu'il convient de dissiper. En fait les deux approches, comme les deux sociologies dont elles relèvent (c'est surtout vrai pour le développement communautaire), sont sans explication du conflit social »¹⁵.

◀ Les idéologies progressistes de l'après guerre et l'enracinement du social

Le social s'est depuis la seconde guerre, incarné dans les mouvements militants, « nourris par des idéologies « progressistes » dont « pour des raisons en partie différentes, beaucoup partageaient alors la certitude que l'humanité pouvait atteindre un certain état de perfection »¹⁶. Les voies en étaient le marxisme, le christianisme, l'engagement laïc, le rationalisme technique considérés non dans leur globalité mais soumis à l'expérience du terrain et à la mise en situation sur **le lieu de vie, de travail**.

● Le nouveau paysage social de la reconstruction

A l'opposition travail/capital tend à se superposer la confrontation laïcs/cléricaux. Deux courants parallèles et convergents se dessinent

—► **L'éducation populaire**, c'est-à-dire le développement culturel de la classe ouvrière, constitue un élément fort de l'action sociale à tendance « localisée » (au sens de concernée par le milieu et l'environnement) dans les années 50. Elle marque une sortie de la perspective éducative institutionnelle pour se consacrer au suivi péri et post scolaire des individus dans le hors travail (quotidien, loisirs, modes de vie) et dans leur milieu de vie. Ainsi que l'a fait remarquer Robert Durand¹⁷, « l'éducation populaire va s'organiser en marge des structures institutionnelles du champ du social en devenir ». En ce sens elle est plus locale que nationale.

—► **Le courant populaire familial chrétien** (JOC, JOCF, LOC.). Il s'agit de militants catholiques présents dans l'action syndicale et politique. Préoccupant de la réussite du couple et de la famille, ils poursuivent l'action qu'ils ont menée pendant la guerre pour s'organiser à la fois d'un point de vue alimentaire et au titre de l'éducation des enfants¹⁸. Ils mènent en ce sens des actions sur leur milieu de vie pour le logement, les services scolaires et péri scolaires, le droit à la santé.

¹⁶ Cf. Robert Durand, opus cité, P. 181.

¹⁷ Cf. Robert Durand. *Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté*. Syros, Paris, 1996. P.34.

¹⁸ Cf Cahiers GRMF Cahiers du Groupement pour La Recherche sur les Mouvements Familiaux, Villeneuve d'Asq. Cité par Durand, opus cité.

La confrontation historique des courants de l'éducation populaire et de l'animation locale

Historiquement la notion de développement a été beaucoup plus appréhendée en terme de service. La notion de service comme conception ancienne, chrétienne et protestante a été conçue pour masquer l'aspect assistance du courant catholique. Ce mouvement du service a été à l'origine du développement des premières écoles de service social qui ont été protestantes, avec l'apparition des premières assistantes sociales laïques qui prétendaient sortir le social de la religion.

Avec l'éducation populaire, ce sont des projets parallèles qui vont se rencontrer. L'éducation populaire n'a pas envisagé le social comme un projet fondamental et un pivot du mouvement. Les premiers militants de l'éducation populaire ne voulaient pas faire du social, c'était vulgaire. Ces projets de l'éducation populaire étaient purement locaux mais ne visaient pas un lieu dans sa globalité. Mais peut-être peut-on dire que les centres sociaux sont allés plus loin en prenant pour cibles les quartiers, et leurs revendications étaient exclusivement locales. L'éducation Populaire fait venir les gens à soi, alors que le Centre Social va à eux, et marque sans doute le triomphe de l'animation sur l'éducation.

L'idéologie des années 60 consistait à envisager le groupe comme étant porteur de son projet (Marcuse, la dynamique de groupe, etc.). Ceci explique que c'est le social qui a récupéré la notion de groupe, et non l'éducation populaire. En fait, les laïcs de l'éducation populaire ont maintenu le modèle de l'école et ont du mal à s'intégrer dans un projet d'animation, qui était mis en valeur au cours des années 1960. Le projet d'animation contestait la conception politique, de ce fait l'animation n'a pas été considérée en tant que projet politique, contrairement à la conception politique de l'éducation populaire.

Les Centres Sociaux étaient dans la mouvance du ministère des affaires sociales, alors que l'éducation populaire était dans la mouvance jeunesse et sports. Les affaires sociales ont alors progressivement envahi le discours du social. Et l'Education Populaire a renoncé, à une époque où l'école avait mauvaise presse. Dans ce contexte de la fin des années 1960 on parle moins d'éducation que d'animation. L'anti modèle de l'éducateur animateur étant l'enseignant enseigné de l'Education Populaire.

La détérioration du projet d'éducation populaire a été causée d'une part par le mouvement d'animation et d'autre part, par la professionnalisation des animateurs. Ceci explique le gros clivage entre éducation populaire et action sociale. En 1981 Jeunesse et Sports se maintient, mais les assistantes sociales l'emportent, car peut-être elles avaient mieux misé sur le local et étaient mieux placées pour l'investir.

C'est grâce à la loi de 1971 (la formation permanente se fait à tous les âges de la vie) portée par Delors et le courant Vie Nouvelle, et grâce à ses crédits, que les associations ont pu professionnaliser les animateurs. On a glissé du développement communautaire au développement social.

La décentralisation a conféré aux collectivités locales un droit de regard et le recentrage sur le local. On ne peut pas parler de politique et d'inégalités sociales, alors on parle de local, et ce discours du « local », qui a trop de consensus, est inquiétant. Actuellement personne ne peut s'attaquer au local.

Jacques Ion a bien décrit le passage de la décentralisation où on a voulu former les jeunes en difficultés par des dispositifs. Ce sont encore les animateurs qui s'adaptent le mieux. C'était encore eux qui étaient les plus « larges » dans les problèmes sociaux. Les AS sont très dans le psychologique, de même que l'éducation spécialisée. Alors que l'ouverture sociale est plus à la sociologie chez les animateurs. Ils étaient plus aptes à cette conversion de gestion du social.

• **La genèse de la notion de service social de groupe et de développement communautaire²⁰**

La première méthode de service social fut le « casework » (étude de cas) présentée de 1950 à 1953. Selon De Robertis et Pascal :

« Le « casework » a apporté une approche des personnes plus scientifique et moins moralisatrice, et a mis l'accent sur la compréhension de l'être humain dans toute la dynamique de sa personnalité. L'influence du « casework » a été durable; son contenu incorporé, traduit, réutilisé et adapté au contexte institutionnel et social français...Il a aussi subi des modifications enrichissantes dues aux apports d'autres références théoriques issues de la psychologie sociale et de la sociologie »²¹.

¹⁹ Montage extrait d'un entretien avec Geneviève Poujol (CNRS) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

²⁰ Cristina de Robertis & Henri Pascal, *L'intervention collective en travail social. Groupes et territoires*. Bayard Editions. 3^e édition, Paris, 1995.

²¹ De Robertis et P. Pascal. Op. cit. P 13.

Les méthodes de service social de groupe²² et de développement communautaire ont été introduites dans les années 1950 par le « Programme spécial du service social des Nations Unies pour l'Europe ». En 1955 les Nations Unies diffusent : « Le progrès social par le développement communautaire », et organisent en Finlande le premier séminaire européen sur le « social group work ». D'autres suivent jusqu'en 1961 en Angleterre, Italie, Norvège, France et Grèce. Développement et organisations communautaires passent au centre des débats. En France la MSA, l'UNCAF (Union nationale des caf), la SNCF, la sécurité sociale, la SCIC (caisse des consignations), le SSAE (service social d'aide aux migrants) répercutent dans la formation de leurs assistantes sociales, le service social de groupe et le travail social communautaire.

L'ONU a défini en 1956 le **développement communautaire** comme « l'ensemble des procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation, et de leur permettre de contribuer sans réserve aux progrès du pays »²³. Elle insiste sur l'enracinement local de ces programmes qui « concernent généralement des collectivités locales, étant donné que les gens qui vivent ensemble dans une même localité ont de nombreux intérêts en commun »²⁴.

Le comité français de service social a mis l'accent sur trois caractéristiques du développement communautaire :

◆ **La conscience participative.** D'une part, il associe les efforts des pouvoirs publics à ceux de la communauté à partir d'une prise de conscience de ses membres et d'une recherche systématique de leur adhésion et de leur participation active.

◆ **Le développement global.** D'autre part, il vise à « une promotion globale de la communauté », et s'intègre « dans un plan de développement équilibré, à la fois économique et technique, social et culturel, appelant le concours d'administrateurs et de techniciens de diverses disciplines et une coordination des moyens »²⁵.

◆ **L'innovation institutionnelle.** Enfin, il fonctionne « soit en se servant des structures, institutions et activités existantes, soit en provoquant la création de nouvelles structures, institutions ou activités »²⁶.

²² Définition du service social de groupe : « méthode qui aide les individus, groupes ou communautés à augmenter leur capacité de fonctionnement social ». Simone Paré, « Dynamique des groupes et service social des groupes », Laval Québec, Revue Service social vol. 15 n°1, 2, et 3 1966.

²³ Vingtième rapport du Comité administratif de coordination au Conseil économique et social, annexe III, P 3. Cit par Salberg & Welsh-Bonnard, *Action communautaire, une introduction*, Coll. Développement et civilisations. Ed Economie et Humanisme, Paris, 1970. P. 15.

²⁴ Op. cit. P. 15.

²⁵ *Développement communautaire rural et urbain*, Leaper R.A.B, Le travail social communautaire ; Louis Quéré « Les élites du changement dans le développement rural », Pour, Développement rural micro régional, Ed. Privat, Toulouse, mars/avril 1982.

²⁶ Op. cit.

Le développement communautaire, à l'origine du développement social local

Le développement communautaire est une notion importée des pays anglo-saxons avec deux sens complémentaires du terme de communauté :

Français : Collectivité fortement intégrée.

Anglo-saxon : Unité spatiale de vie sociale (cité, quartier, ville, village).

Il comporte donc un double sens de milieu de qualité des rapports humains et d'espace de vie, donc de **sociabilité et de spatialité**.

Le courant sociologique né de l'école de Chicago a élaboré un nombre important « d'études de communautés »²⁷. Le développement communautaire dans les années 1950-60 était appliqué aux pays économiquement dépendants, sous-développés, tiers-Monde, colonies, et désignait principalement l'effort de **faire participer les populations**, aux politiques définies par les gouvernements.

Conçu plutôt comme une méthodologie externe, il rencontrait son corollaire « **l'organisation communautaire** », méthodologie interne concernant les modes d'organisation et de prise en charge d'une communauté par elle-même afin de résoudre ses problèmes.

L'organisation communautaire désigne « l'effort d'organisation et de résolution de leurs propres problèmes, d'une population circonscrite à une petite localité (cité, quartier, ville, village) et leur façon de faire entendre leurs besoins et revendications auprès des autorités compétentes »²⁸.

Cette désignation de l'organisation issue du développement communautaire, évoluera par la suite vers l'action communautaire ou l'animation globale en référence « à **des concepts de progrès à travers l'action locale** »²⁹, débouchant sur le travail social communautaire ou le travail social de groupe. Elle renvoie à l'idée d'organisation territoriale, et **préfigure la thématique du développement social local**.

Les influences sur le DSL ont été variables selon les origines : Sur les travaux du Développement communautaire anglo-saxon on donne plus d'importance aux activités des groupes que dans le contexte nord-américain où l'on s'intéresse plus aux tâches et rôles de l'intervenant³⁰.

◀ De la localisation de l'action sociale à l'animation globale

Dans l'après-guerre de nouveaux partenaires apparaissent : l'Etat qui prend en mains la reconstruction, les organismes de sécurité sociale, puis les organismes promoteurs et aménageurs de logement.

• Le rôle joué par la Mutualité Sociale Agricole et les Caisses d'allocations familiales

C'est l'époque, en 1948, de la première prise de contact de l'Union des caisses centrales de la mutualité agricole et de l'Union Nationale des caisses d'allocations familiales avec les centres sociaux³¹. A cette époque, ces deux institutions veulent se rapprocher des populations concernées et ouvrir des antennes sur le local, pour mieux exercer et enraciner leur mission qui est de développer une action sociale au bénéfice de leurs allocataires, services d'assistantes sociales, enseignement ménager, travailleuses familiales, protection maternelle et infantile etc.

Mais à l'origine les besoins des CAF sont surtout de services médico-social et de conseil social et ménager, et non d'animation qui ne fait pas encore partie du concept d'action sociale.

De son côté la MSA est surtout tournée vers les professionnels du service social rural et promeut des foyers ruraux et des équipements spécialisés : permanences des assistantes sociales, consultations de protection maternelle et infantile, enseignements ménagers et causeries éducatives pour femmes et jeunes filles³². Les CAF et la MSA ont à

²⁷ Cf. Colette Meynet « Le travail social de communauté », in Comité d'entente des écoles françaises de service social, journées pédagogiques, Larousse, Paris, novembre 1978. P.61.

²⁸ MG. Ross, *Community organization : Theory, Principles and Practice*, Harper international Edition, New York USA 1967, 2^e éd. 1^{ère} ed 1955 P.17. Cf. Synthèse des travaux de la session de Flumet, in *Le travail social communautaire en France*, N°6-7 Ed. IEIAS, Marcinelle, Belgique, 1980.

²⁹ Op. cit. P.18.

³⁰ Henderson et Thomas, *Savoir-faire en développement social local*, Editions, Bayard 1987-92.

³¹ Cf Durand, Op. cit.

³² Léon F-Harmel, *Le service social rural*, Ed. Les publications sociales agricoles, 3^e Ed. Paris 1943.

l'époque ignoré la vocation éducative et globale des centres sociaux³³ dans leur action sociale locale. Les CAF toutefois adhéreront plus facilement au mouvement des centres sociaux.

• Une période de transition et de modification des espaces urbains et ruraux

Le bouleversement de l'univers urbain et rural va entraîner de nouveaux besoins dans le début de la seconde moitié du XX^e siècle. Reconstruction, développement de l'industrie et du tertiaire, révolution agricole et effets du baby boom entraînent l'explosion des villes avec la construction des logements en masse nécessités par une structure démographique comportant un nombre élevé de jeunes. Puis l'amélioration matérielle des conditions de vie change la question sociale. Ce ne sont plus uniquement les ouvriers, mais les nouveaux urbains qui vont devenir exclus de la ville-centre. La transformation de l'espace urbain va provoquer une **ségrégation sociale** qui nécessitera la mise en place d'une animation dans les quartiers. Puis le monde rural s'écroule sous l'effet de la crise de l'artisanat et du commerce traditionnels. C'est alors l'exode des jeunes, la naissance de zones péri-urbaines, la prolifération des résidences secondaires. Des acteurs locaux anciens ou nouveaux s'organisent pour tenter de maîtriser ces évolutions : syndicats, mutuelles, associations, coopératives, mouvements de jeunesse et familiaux, associations de pays. A la fin des années 1950, l'Etat s'engage avec les ministères de la construction et de la santé publique.

Les centres sociaux sont alors sollicités pour accompagner localement les politiques d'équipements urbains et ruraux.

• L'essor des Centres Sociaux : des années de reconnaissance de l'action sociale globale et du développement social

L'essor des Centres sociaux eut lieu dans les années 60 lors de l'urbanisation forte des banlieues des grandes villes, tant dans les nouveaux quartiers abritant des populations de l'exode, que dans les anciens quartiers insalubres³⁴. Puis le Ministère de la jeunesse et des sports s'engage en 1964 en agréant la FCSF (Fédération des Centres Sociaux de France) comme association nationale de l'Education populaire. Le centre social est alors reconnu et agréé comme pôle d'animation d'une collectivité territoriale. Ces années 1960 sont toutefois marquées par une distorsion entre les intentions des planificateurs de l'Etat qui ont prévu des budgets pour les Centres Sociaux, et les collectivités locales qui n'ont pas assez de moyens pour cette forme d'action sociale.

Le mouvement des centres sociaux dans ces années 1950 et 60 marque les prémises d'un développement social local caractérisé par le passage d'un traitement institutionnel national de la pauvreté, à une prise en compte des questions de la vie sociale et de la vie de quartier³⁵. C'est le passage **du concept d'aide sociale au concept de développement social** qui prend appui sur les ressources de la collectivité. On commence à parler de développement rural, urbain et social géré par les associations et promu par le travail social et communautaire.

Selon Philip Mondolfo, la dynamique du développement apparaît comme telle dans l'action sociale avec les Centres Sociaux³⁶. Mondolfo évoque un débat dès la fin des années 1950 entre les partisans d'une action de transformation de l'environnement et les partisans d'une pédagogie personnalisée susceptible d'adapter la personne au milieu. Les centres sociaux resteront dans cette approche environnementale qui pense que l'amélioration du social passe par une amélioration du cadre de vie. La circulaire du janvier 61 insistera sur la vocation éducative des CS et celle d'août 70 sur celle « d'agent de développement », les CS étant destinés à favoriser « le développement économique et social d'un milieu » (mars 86).

« L'imaginaire du développement communautaire et social »³⁷ se diffusera dans les années 1960 auprès des professionnels à l'occasion de la participation d'assistantes sociales du ministère de la Santé à des congrès internationaux à travers les instances de réflexion de l'ANAS (Association Nationale des assistantes Sociales) ». Un rapport de l'ANAS daté de 1970, appelle les AS à devenir :

« De véritables animateurs du développement social. En s'efforçant d'aider le développement personnel et d'agir sur l'environnement dans lequel s'insèrent les individus, les groupes, les communautés »³⁸ De son côté l'UNCAF a amorcé en 1962 la mise en place du DS de communauté en instaurant un enseignement pour les directeurs de CS sur un modèle tenant plus de l'anthropologie culturelle que de la psychologie sociale, centré beaucoup plus sur le concept de développement que sur celui d'aide ou d'assistance.

³³ Cf. Durand, Op. cit.

³⁴ Cf. Guerrand & Rupp, *Brève histoire du service social en France*, éd. Privat, Toulouse, 1978.

³⁵ Cf. Robert Durand, opus cité.

³⁶ Cf. Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Dunod, Paris, 2001.

³⁷ Cf. Philip Mondolfo, opus cité.

³⁸ Rapport pour la préparation du symposium national des assistants sociaux à Manille 2 et 29 août 70, Feuillet de l'Anas n°86, 1970.

A la charnière des années 1970, les prestations de services de la CNAF attribuent un financement forfaitaire d'une part des frais de fonctionnement des services et établissements des centres sociaux. Ceux-ci développent dans les années 70 la fonction d'animation et de coordination globale. Elle répond aux attentes des populations tout en permettant au CS de :

« Poursuivre un but qui les englobe : le développement de la vie sociale, de la vie de la société locale, en fait, la vie d'une collectivité solidaire et responsable qui prend en main la recherche de son mieux-être individuel et collectif, en collaborant avec tous ceux qui ont à intervenir dans cette recherche locale de l'intérêt général »³⁹.

Cette fonction se matérialise par l'existence d'un directeur chargé de l'animation, d'un secrétariat chargé de l'accueil et comptabilité, et d'une association ou d'un comité d'usagers du centre, sous l'agrément de la CNAF. Le projet des CS est de devenir à la fois : « un équipement de quartier à vocation sociale globale, puis familiale et pluri-générationnelle, puis un lieu d'animation de la vie sociale, et un support d'interventions sociales concertées et novatrices »⁴⁰. Par la suite la CNAF mettra en oeuvre en 1984, une procédure de contrat de projet avec les Centres Sociaux, puis les considérera par circulaire d'octobre 94, « comme un outil privilégié de développement social et de lutte contre l'exclusion, ancré dans le territoire »⁴¹.

On peut situer de manière quelque peu caricaturale les années 1970 comme une époque confrontant l'administration de l'Etat qui gérait l'action sociale, avec des fantassins francs tireurs très mobilisés des CAF et des Centres Sociaux, et fortement enracinés dans des traditions locales régionales chrétiennes (par exemple Poitou-Charente à forte référence protestante).

2. La genèse de la notion de développement ascendant et approprié, les influences théoriques et les pratiques des années 1960-70

◀ Les sources tiers-mondistes de la notion de développement

La notion de développement, issue de l'action tiers-mondiste, a connu un destin parallèle à celle de « social » avant de lui être accolée. Le développement communautaire mis en oeuvre sur le tiers-Monde a essaimé. Dans les années 1970, de nombreux travailleurs sociaux expatriés ont colporté des visions du développement, de par leurs implications personnelles et militantes. Ils dénoncent le Tout-Etat qui devient une dimension structurante des rapports sociaux, dans une relation du centre à la périphérie.

Ce modèle centre/périphérie s'est trouvé transféré du tiers-Monde à la France, de Paris à ses villes et à leurs quartiers⁴². Les réflexions et les pratiques sur les pays en développement vont alimenter celles menées dans l'hexagone (Eco-développement, Technologies appropriées, Développement spontané, développement endogène..).

Le thème fédérateur du développement tiers-mondiste est très proche de celui du développement social élaboré dans la société française : Le droit et les besoins des populations à s'éduquer et à s'organiser en vue d'une mise en valeur des ressources spécifiques de leur milieu.

◀ Le développement, une notion et des pratiques multi-dimensionnelles

Dans son ouvrage *Travail social et développement*⁴³, Philip Mondolfo distingue entre croissance et développement. La croissance serait un mécanisme physiologique ou économique qui ne fait pas directement intervenir une maîtrise humaine, une volonté de projet. Alors que « le développement représente un mode de transformation finalisé dans un certain nombre de domaines »⁴⁴. Il est ce qui permet de vectoriser la croissance dans une dimension de progrès. Mondolfo distingue quatre manières de « faire » du développement :

- « Faire pour », issu par exemple de la volonté des USA d'après guerre de développer les pays colonisés par l'Europe et d'admonester l'Europe pour prendre part à ce développement. C'est le modèle de développement exogène du Nord qui investit sur le Sud.

³⁹ Cf. Durand, Op. cit. P 120. Voir aussi : P. N. Denieuil et B. Mouret, *Centres sociaux et foyers de jeunes travailleurs, prospective formation emploi*, Ed La documentation française, Paris, 1997.

⁴⁰ Cf. Durand, Op. Cit. P. 183.

⁴¹ Cf. Circulaire CNAF d'octobre 1994. Puis cf. *Déconstruire le social*, par Saul Karsz avec Christian Bachman, Marc Launay, Pascal Martin et Robert Castel, L'Harmattan, 1992 ; et M. Chauvière, *La recherche en quête du social*, Paris Ed. CNRS 1989.

⁴² Voir le livre de Maclouf sur *le local dans tous ses Etats*. Voir aussi P. Calame. «Le territoire, brique de base de la gouvernance au 21ème siècle». Contribution aux 3èmes assises wallonnes du développement local, à Gosselines (Belgique) le 28 novembre 2002.

⁴³ Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Dunod, Paris, 2001.

⁴⁴ Op. cit. P.18.

- « Faire par », la conscientisation par une action intermédiaire, telle que pratiquée par les courants d'intervention sociale sur le tiers-Monde (Freire etc..).
- « Faire avec », qui est la composante communautaire de la coopération. Le co- développement endogène pour revaloriser les ressources locales.
- « Faire durable ». C'est l'approche écologique et la prise en compte des ressources de l'environnement qui la fonde⁴⁵. Ce développement se projette dans la durée.

Selon Mondolfo la notion de développement est multidimensionnelle et « fournit un cadre d'analyse et d'intervention où l'économie est vue dans ses différentes formes qui sont à la fois articulées entre elles et enchâssées dans la vie sociale » :

« D'abord conçue dans un sens étroit, c'est-à-dire essentiellement économique, la notion de développement a évolué vers une dimension multidimensionnelle et croisée des facteurs, s'attachant à valoriser efficacement les richesses internes et externes afin de répondre aux besoins humains et essentiels dans les domaines de la santé, de l'éducation, des droits politiques, de la sécurité. La définition intègre depuis peu la question des coûts écologiques, faisant du développement un processus qui ne doit pas porter atteinte aux capacités de reconstruction (résilience) de l'environnement après exploitation de ses ressources. Enfin la gouvernance constitue le dernier élément venant prendre place dans sa construction du concept pour signifier la présence, dans le développement, d'un processus de délibération collective ouverte aux membres de la société civile. Progressivement enrichie, la notion ne met plus uniquement l'accent sur la dimension économique mais incorpore la légitimité et le pouvoir que peuvent prendre les personnes sur les décisions qui gouvernent leur vie. Ensuite une ligne de partage apparaît entre deux conceptions du développement. La première, diachronique peut se résumer dans la formule « l'économie d'abord, le social ensuite », la croissance étant là comme condition d'existence d'un espace social performant. La seconde approche plus synchronique ne différencie pas les registres d'action ni les phases, mais tente de les associer dans une même dynamique »⁴⁶.

Développement endogène et éco développement : L'expérimentation d'une écologie de l'habitat et du « social »

Le terme écodéveloppement⁴⁷ a été lancé en 1972 par le secrétaire général de la conférence de Stockholm et se voulait, ainsi que l'a montré Ignacy Sachs, « une stratégie de développement fondée **sur l'utilisation judicieuse des ressources locales** et du savoir-faire paysan applicable aux zones rurales isolées du tiers-Monde »⁴⁸. Puis en 1974 suite à la conférence de Cocoyoc, le terme s'enrichit et « s'humanise » en faisant écho aux théories du développement communautaire fondé sur **le droit et le besoin des populations à s'éduquer et à s'organiser** :

« Ce texte insiste sur la nécessité d'aider les populations à s'éduquer et à s'organiser en vue d'une mise en valeur des ressources spécifiques de chaque éco-système pour la satisfaction de leurs besoins fondamentaux »⁴⁹.

Par la suite le rapport *que faire ?* de la fondation Hammarjksöld⁵⁰, prône « un développement endogène et dépendant de ses propres forces (self reliant), soumis à la logique des besoins de la population entière et non de la production érigée en fin en soi, enfin conscient de sa dimension écologique et recherchant une harmonie entre l'homme et la nature »⁵¹. L'enjeu de ce courant de l'éco développement est de « trouver des modalités et des usages de la croissance qui rendent compatibles le progrès social, et la gestion saine des ressources et du milieu »⁵².

Son corollaire est un diagnostic du « mauvais développement », le « mal développement », la croissance des pays nantis qui créent ainsi un gaspillage et un déséquilibre, cette croissance mimétique, qui renforce une croissance par inégalités sociales et régionales et dont il vise à tirer les leçons. L'éco développement dans ces années en tire les leçons, qui consistent à infléchir les styles de vie et de développement, avec une nouvelle manière d'occuper l'espace-temps et de s'approprier la technologie, en redéfinissant les structures de consommation

⁴⁵ Selon Michel Mousel, la notion de DD date de 1980 par la publication d'un rapport de l'union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources. In « Développement durable », Territoires, n° 369.

⁴⁶ Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Op. cit. P 26

⁴⁷ Ignacy Sachs, *Stratégies de l'éco-développement*. Ed. Economie et humanisme. 1980. L'éco-développement est devenu un axe important du PNUE, de l'Agence canadienne du développement, de l'EHESS et de l'INRA.

⁴⁸ Ignacy Sachs, op. cit.

⁴⁹ *Stratégies pour l'environnement et le développement*, organisé par le PNUE et la CNUCED, Cocoyoc Morelos, Mexique 1974. Op. Cit.

⁵⁰ Ignacy Sachs, A l'occasion de la septième session extraordinaire de l'AG des Nations unies à Uppsala en 1975.

⁵¹ Ignacy Sachs, Op. cit, P. 11.

⁵² Op. cit. P. 12.

occidentales, par une réflexion sur l'obsolescence des produits durables et des équipements, la nécessité d'une « révolution verte » et la définition d'un « projet de société nouvelle ».

On voit ici tout l'intérêt de cette approche qui a hissé l'environnement, c'est-à-dire le milieu de vie et de manière plus étroite encore le « local », comme une dimension du développement, internalisée à tous les niveaux de décisions. Ces travaux présentent l'intérêt de redéfinir la notion d'environnement en rapport avec l'habitat et l'urbanisme, les styles de vie et la culture, la relation de l'urbain et du rural :

« Pour les spécialistes de l'approche systémique, l'environnement est constitué par tout ce qui ne fait pas partie du système intentionnel étudié tout en affectant le comportement de celui-ci »⁵³.

Ce mouvement a favorisé une meilleure internalisation par les politiques, du **concept d'environnement** qui se compose : du milieu naturel, des techno structures créées par l'homme, du milieu social. **Le développement tout en étant local devient alors développement global** concernant tout à la fois : structures de consommation, régime politique, techniques employées (dites non destructrices ou douces), modalités d'utilisation des ressources naturelles, type d'occupation des sols et activités selon leur localisation, taille puis répartition et rythme de croissance de la population.

Cette globalisation, et ce ne sera pas sans incidences sur les concepts de développement social local, puis d'action ou d'animation globale, se trouve toujours « **localisée** ». En témoigne une conception très locale de l'habitat, en prise sur son milieu et adapté aux conditions écologiques : par exemple la mise en valeur des matériaux de construction d'origine locale, du bambou au pisé, de l'ardoise à la tuile, et à l'aluminium symbole de la modernité. Nous ne sommes ici plus loin des réflexions actuelles sur l'intégration de l'écologie et de l'anthropologie des usages dans l'élaboration des plans structurels des villes, et dans les dynamiques de développement urbain dit durable.

Cette **globalisation du développement a intégré la notion du « social »** : « Si l'on s'accorde à considérer comme il a été suggéré, l'environnement social comme faisant partie du concept global d'environnement, pris dans son sens total d'habitat de l'homme, il devient naturel d'inclure dans une stratégie d'éco-développement les formes d'organisation et les techniques de prestation de services sociaux, éducatifs et culturels, adaptées aux conditions spécifiques des zones rurales du tiers-Monde et exigeant aussi peu de capital que possible »⁵⁴.

Cela fait dire aux théoriciens de ce mouvement, que « l'on peut parler **d'une écologie du temps social** comme on parle d'une écologie de l'espace habité »⁵⁵.

Selon Ignacy Sachs, et on tire sans doute là la leçon d'une époque couvrant l'ensemble des années 1960 et 1970, les pays pauvres constituent **un laboratoire du développement social des pays industrialisés** :

« Les pays pauvres ont un avantage comparatif à créer beaucoup de services sociaux, qui offrent d'ailleurs un débouché de travail bien plus intéressant pour la société que le tertiaire traditionnel (services domestiques et menu commerce). Paradoxalement, la grande chance pour réaliser de véritables Welfare States appartient aux pays du tiers Monde »⁵⁶.

◀ Le développement local identitaire et le droit à la différence pour les mouvements régionalistes

Dans la mouvance d'une dénonciation d'un « mal développement » et pour le « droit à la différence » naît le mouvement du développement local identitaire et régionaliste (première approche du développement local). Il traduit une volonté de ne pas laisser l'Etat comme seul maître et, dans une tentative de réconcilier le rural et l'urbain, de mettre le développement aux mains de minorités paysannes, régionalistes, ouvrières.

Les notions de lutte de reconnaissance, d'identité et de régionalisme, émergent particulièrement de ce courant que l'on peut consulter principalement à partir des travaux de François Dubet et de Alain Touraine⁵⁷. Selon Dubet, ces mouvements (occitans ou bretons) s'expliquent à la fois comme les produits de la résistance à la domination française ou à la logique capitaliste technocratique, et comme l'expression de la spécificité culturelle d'une région et de son « âme » ou de sa personnalité de base centrée sur la tradition et la culture. Le régionalisme se trouve ici confronté au thème central dans ces années, de l'aliénation et de la domination étatique. Il se situe en permanence à la lisière de la contestation de l'Etat, de l'affirmation du mouvement ouvrier, de la dynamique autogestionnaire endogène, et de la réflexion tiers-mondiste. A cet égard selon Alain Touraine, « le caractère

⁵³ Op. cit, P. 41.

⁵⁴ Op. cit. P.61.

⁵⁵ Op. cit. P. 78.

⁵⁶ Op. cit., p. 61. Cf. I Sachs, "A welfare state for poor countries ?" , in Economic and political weekly, vol. VI, N°s 3,4,5, January 1971.

⁵⁷ François Dubet. « Sur l'analyse sociologique du mouvement occitan », in sociologie du travail, Ed. Du seuil, Paris, 1976. P. 303.

« éclaté » du mouvement occitan le rapproche, au plan analytique, des mouvements sociaux désarticulés par la dépendance, tels qu'on les observe dans les pays du tiers-Monde »⁵⁸.

Pour Alain Touraine la question du développement, est vue sous l'angle d'une exploration de « la nature des luttes sociales dans la France contemporaine » (grève étudiante, mouvement anti nucléaire etc.), et elle s'inscrit alors dans un processus de passage d'un conflit local à son portage national comme mouvement social. Touraine refuse les explications du « dehors » qui cherchent le sens des luttes dans les crises hiérarchiques que vivent les régions et dans les critiques nationalistes. Il récuse en ce sens les thèses de Grémion⁵⁹ sur les formes d'association dans le département des représentants du pouvoir central et des notables politiques locaux, ainsi que celles sur l'abandon de la périphérie par le centre, ou encore de la recherche d'identité culturelle dans un monde modernisé. Il voit plutôt dans ces mouvements sociaux une volonté d'autonomie par le vivre et le travailler au pays.

Ces mouvements régionalistes, qui ont traversé la société française dans les années 1970, ont ainsi joué un rôle important dans la construction du concept de développement social local. Ils préfigurent le développement local d'une part et le développement économique d'autre part, par l'idée de projet de développement économique d'un territoire et de défense d'un territoire pour l'emploi au pays.

3. Le Mouvement du Développement Social Local à la charnière historique des années 1970-80

◀ La constitution du MDSL à la charnière des années 1970 - 1980⁶⁰

L'histoire. L'attention portée aux communautés participe d'un mouvement de développement défini comme une remontée de la base, du terrain, des habitants.

Les circonscriptions d'action sociale ont été créées par décret du 14 mars 1964. Elles incitent à la coordination des travailleurs sociaux d'une DDASS (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale) d'un territoire en intégrant les personnels des services conventionnés. Les circulaires d'octobre 75 et de mars 76 réaffirment cette cohésion territoriale des acteurs sous la responsabilité d'un responsable de circonscription. Mondolfo y voit une incitation à la coopération territorialisée des acteurs sociaux : « La circonscription devient ainsi un lieu de rencontre possible ouvert aux usagers comme aux élus, aux services publics et privés, aux associations qui opèrent dans ce secteur »⁶¹

En 1979 un groupe d'assistantes sociales responsables de circonscriptions réfléchit à l'ITS de Montrouge sur la coordination territoriale à partir de la déconcentration des services de l'Etat. Il donne naissance en janvier 1980 à l'ANRC, Association Nationale des Responsables de Circonscriptions. Son objectif est de désenclaver le social pour l'ouvrir aux questions économiques et culturelles, puis de promouvoir un développement local basé sur la participation des populations. Ce mouvement est en phase avec la décentralisation tout en recherchant une organisation territoriale créative qui diminuerait la dépendance du travailleur social vis à vis des élus. D'où une hésitation marquée dans les débats de l'époque, entre développement social et/ou développement local. Puis optant pour un dialogue et une participation concertée entre usagers, professionnels et élus, l'ANRC se transforme en février 1984, en MDSL (ce mouvement était déjà informellement « nommé » comme association dès 1979, et caractérisé par des relations parfois tendues entre les responsables de circonscriptions et des travailleurs sociaux désireux de s'ouvrir aux populations et de sortir du rôle de guichetier). Ce choix d'équilibrage et d'accoler « social » et « local » est motivé d'une part par la connotation trop économique et politique du « local », et d'autre part par une volonté de dépasser le seul traitement du social, alors pris dans un sens large, pour aborder tout ce qui se rattache au local, et à l'intégration des acteurs du territoire. Selon Mondolfo, le développement social local, « plus qu'un outil, c'est une manière de vivre et de travailler consistant à se mettre dans la pluri disciplinarité au service des habitants »⁶².

Notons qu'en 1993 le MDSL est entré dans les réseaux de l'UNADEL, Union Nationale des acteurs du Développement Local, « avec la volonté de sortir le développement social de la marginalité et du ghetto de l'action sociale. Le MDSL y a été rapidement identifié comme l'un des rares représentants du réseau urbain, avec l'Inter réseau DSU »⁶³.

Définitions et objectifs du DSL. Le MDSL a défini le DSL comme « la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par la mobilisation de toutes les politiques publiques et l'encouragement d'initiatives

⁵⁸ Cf. *Mouvements sociaux et idéologies dans les sociétés dépendantes*, Tiers-Monde n°57 P. 217-232, 1974 et Alain Touraine & François Dubet. *Le pays contre l'Etat. Luttes occitanes*. Seuil. Paris 1981. P 321

⁵⁹ Opus cité P. 19.

⁶⁰ Philip Mondolfo, opus cité. P. 51.

⁶¹ Op. cit. P. 52.

⁶² Op. cit. P.54.

⁶³ M.R. Bourget, extrait d'entretien avec les auteurs.

favorisant la prise en compte collective par la population, des problématiques sociales, dans un cadre de très grande proximité »⁶⁴ (MDSL). Cette proximité s'entend au sens « territorial » et non relationnel du terme.

Témoignage 3 Marie-Renée Bourget Daïch⁶⁵

Etre praticien du développement social local

Certaines personnes ont eu beaucoup d'expérience sur terrain, en tant que praticiens du DSL. Ces praticiens ont bien défendu leurs positions à l'époque et ont eu l'occasion de travailler avec des personnes qui n'ont jamais reconnu la valeur de leur travail et tout l'effort qu'ils ont consacré pour faire du développement social local. Ces gens ont eu leur retraite sans laisser de témoignages et sans pouvoir transmettre leurs expériences. Et actuellement il est plus facile de donner une définition de l'économie solidaire que de faire du développement social. Or les théories qui ne sont plus capables de soutenir les praticiens n'ont plus de sens. On ne peut pas faire du développement en chambre. Faire du développement social c'est faire du développement humain. La composante humaine qui présente le principe du développement social est une composante qui se trouve sur le terrain. En ce sens, le DSL est une combinaison entre le travail social et le développement local. Or le travail social a eu des difficultés à concevoir le local.

Tous les développeurs ont fait de l'économie, du local, du social. On ne peut pas séparer comme dans la théorie de Mengin qui considérait le DL comme un développement rural et le DS comme un développement urbain. Le développement est un lien social à restaurer, avec toutes les autres composantes économiques, locales et même culturelles. On a l'exemple des enfants à Colombey-Les-Belles, qui passent par la maison de retraite, à la salle de réunion municipale. Ceci se fait en concertation avec les pharmaciens, les urbanistes, les enseignants...

En 1981 un réseau des gens qui innovaient a été créé. Ce groupe était considéré non comme du DSL mais comme une alternative. Cela s'inscrivait dans notre appartenance à des réseaux d'alternatives, avec les Québécois, les Italiens, en psychiatrie par exemple, notamment avec la thérapie familiale. L'approche systémique a été pour nous un outil important. On se demandait comment recréer du lien social médical sur les quartiers. Puis parmi nous de nombreux développeurs tiers-mondistes étaient très centrés sur le territoire. Ces tiers-mondistes partageaient une idée qui consiste à se demander : comment on part du territoire et comment les gens qui se sentent une appartenance à un territoire peuvent faire du développement ? Ils partent de l'expérience des coopérants de retour et qui ont bien vu cela.

Si on veut que ce soit les réseaux primaires, des gens, des usagers qui définissent les réponses sociales, ce n'est pas la CAF qui va remettre une garderie clés en mains. Selon les Québécois, les réseaux secondaires (paroisses, églises, syndicats) doivent être au service des réseaux primaires. Il faut aider les gens des réseaux primaires. Le développement social local est du développement ascendant qui permet aux locaux de résoudre leurs problèmes. Il faut seulement les aider à trouver des forces, des outils et leur donner le recul suffisant.

L'originalité du DSL est de partir des a priori du TS, faire un diagnostic et une sensibilisation, envoyer les habitants chercher les infos à l'Insee car ce sont eux qui participent à leur diagnostic. C'est une façon pour apprendre aux gens à prendre en main leur destin. Nous avons créé dans cette maison de quartier, les ateliers de l'avenir. On pose un problème avec les habitants, puis on établit un diagnostic critique et on voit ce qui ne va pas avec les habitants.

Il faut faire une distinction entre développement local et développement social local. Au niveau du développement local, c'est l'institution qui propose, alors qu'au niveau du développement social local, c'est les habitants qui font la proposition. Il ne peut y avoir de Développement social sans faire de l'économie et du culturel. Le travail social classique s'est trop comporté comme un guichet. Les CESF par exemple étaient plus efficaces car elles avaient plus l'habitude du travail de groupe et ont travaillé sur les quartiers.

L'objectif institutionnel du MDSL était de promouvoir et de soutenir des projets et des réseaux de développement local urbain, dont les habitants sont auteurs et acteurs, et leurs propres experts, dans les quartiers en difficultés, puis de créer, d'animer et de soutenir des réseaux engagés dans des actions locales de développement urbain. Il s'est constitué comme un mouvement ascendant partant des préoccupations et des potentialités des habitants, à partir d'une réflexion sur la notion même de développement. Ainsi que l'explique le MDSL intervention dans sa plaquette d'intervention :

⁶⁴ Source Rids, Internet.

⁶⁵ Montage extrait d'un entretien Marie-Renée Bourget Daïch (MDSL), et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

« Les actions de développement social ascendant partent des préoccupations et des potentialités des habitants. Ce n'est guère le schéma habituel ; en effet, le plus souvent les projets sont conçus pour eux et sans eux. Très vite l'action de développement va interpellier tous les fonctionnements, des pratiques de terrain aux procédures institutionnelles. Les habitants ont besoin de comprendre ce qu'ils vivent, d'acquiescer des méthodes et des outils pour réaliser leurs projets »⁶⁶.

Le MDSL se situe différemment du développement social tel que le pratiquaient à l'époque les Centres Sociaux dans le sillage des CAF. Pour lui il s'agit d'animation et non de développement, même si l'animation s'avère pour lui être la voie privilégiée d'accès au développement. Selon Marie-Renée Bourget Daitch, l'animation est un outil alors que le développement est une fin en soi et une démarche. L'animation est donc subordonnée au développement : « L'animation met les gens dans une démarche ascendante et va permettre le développement, alors que le développement social est une démarche et une éthique »⁶⁷.

Le DSL a été largement explicité par les théoriciens du Mouvement qui l'ont constitué en « processus transversal » aux registres d'ordre économique, culturel, sociétal, voire politique.

Un livre de Henderson et Thomas⁶⁸ traite du DSL comme d'une méthode de travail de quartier en 9 étapes : Entrer dans le quartier ; découvrir le quartier, évaluer besoins et ressources locales ; définir les enjeux, buts et rôles ; former et mettre en place des structures collectives ; clarifier les buts et les priorités ; maintenir l'organisation en activité ; gérer les relations, qu'elles soient amicales ou conflictuelles ; quitter et conclure.

Nous résumerons ici la synthèse présentée par Philip Mondolfo des 7 idées forces données par Séguier et Dumas et caractérisant selon eux ce qu'ils nomment le « développement solidaire »⁶⁹ :

- ◆ « Des populations actrices s'appuyant sur leurs potentialités endogènes. Etre acteur social signifie avoir ou retrouver une capacité d'action, prendre en main son destin au lieu de subir ; c'est être à la fois bénéficiaire et auteur du changement ;

- ◆ Un processus global assurant sur un territoire la revitalisation économique, la vie politique et la dynamisation culturelles ;

- ◆ La promotion collective mesurée par l'augmentation du niveau de conscience, de la capacité à s'organiser, de civisme en termes de droits, de devoirs, de pouvoir et enfin de solidarité ;

- ◆ Le dépassement de chacune des composantes sociologiques présentes localement de façon à concerner tout le monde et pas seulement les défavorisés, d'où la nécessité d'identifier une communauté d'intérêts dans le cadre d'un processus négocié ;

- ◆ Une interdépendance qui place le territoire en situation de solidarité impliquant, pour tous les partenaires, un accès général à l'information et le pouvoir d'infléchir les décisions. Dans cette mise en synergie partenariale, les populations agissent par elles-mêmes mais aussi avec les institutions ;

- ◆ Un projet pour les catégories sociales qui ont toutes le droit de l'évaluer en termes de mieux être ;

- ◆ Un ensemble d'actions qui s'inscrivent dans une dynamique de co-animation, de co-organisation et de co-éducation à partir des intérêts communs pour aboutir au développement de chaque personne, de chaque famille et de chaque groupe »⁷⁰.

Opinion libre sur le MDSL, d'après Philip Mondolfo

Selon Philip Mondolfo, les impulsions régionales autour du DSL en Alsace, Maine et Loire, Gironde, Drôme, Poitou Charente, Oise, seront vite « cassées » avant la fin des années 1980 par le Ministère qui « a pris peur des travailleurs sociaux et de cette agitation des travailleurs sociaux qui affrontent le politique et ont des idées »⁷¹.

Mondolfo précise que les « élus engagés dans cette logique vont progressivement suivre une logique d'aménagement du territoire privilégiant la proposition de services à la population plutôt que la participation de celle-ci à l'invention des réponses »⁷².

« Autrement dit, l'institution de procédures et de programmes parachutés du sommet s'est faite au détriment d'un processus de développement initié par le bas ».

⁶⁶ Op. cit.

⁶⁷ Extrait d'entretien avec Marie-Renée Bourget, réalisé par les auteurs du rapport.

⁶⁸ Henderson et Thomas, *Savoir-faire en développement social local*, Editions, Bayard 1987-92.

⁶⁹ Cf. Philip Mondolfo, opus cité P. 54. Mondolfo s'inspire de et cite : Michel Séguier et Bernard Dumas. *Construire des actions collectives. Développer des solidarités*. Ed Chronique Sociale, Paris, 1997.

⁷⁰ Cf. Philip mondolfo, op. Cit.

⁷¹ Michel Séguier et Bernard Dumas. *Construire des actions collectives. Développer des solidarités*, Op. cit. P.54.

⁷² Op. cit. P. 55.

Selon l'analyse référencée, le MDSL était alors fragilisé mais aurait néanmoins continué à s'affirmer jusqu'à aujourd'hui dans une logique territoriale transversale aux acteurs et aux groupes d'intérêts.

Philip Mondolfo explique que les critères du DSL empruntent beaucoup au développement local. Il y a voit un manque de clarté et une source de conflit entre les deux notions. Il cite sur ce point le sociologue Pierre Teisserenc qui relève l'ambiguïté en disant que « le DSL a vu le jour de façon trompeuse parce que les responsables de circonscription organisés dans l'ARNC se sont appropriés le label sans être des acteurs de développement »⁷³.

« Le DSL serait plutôt un avatar que le TS n'a pas encore su positionner parce que les interventions menées sous cette appellation n'ont pas acquis la visibilité nécessaire permettant d'identifier et d'analyser le type d'interactions et de compromis qui se dégage du terrain »⁷⁴.

Pour Mondolfo le MDSL constitue plutôt un moyen pour des TS environnementalistes de prendre place dans un mouvement de modernisation, dans « une sorte de lutte symbolique et technique pour la domination sémantique et professionnelle de ce champ ». Il y voit surtout une ruse et une stratégie :

« Mais le DSL est aussi une ruse utilisée par cette minorité de travailleurs sociaux pour acclimater dans le milieu professionnel l'idée d'un lien entre le social et l'économique, et faire participer le travail social à la création de richesses et à des emplois. Cette entreprise réformiste va se heurter rapidement aux institutions du travail social qui vont lui opposer un projet moins iconoclaste, certains diront plus corporatiste »⁷⁵.

◀ Les antécédents théoriques et les expériences participationnistes ayant influencé les pratiques du Développement Social Local

L'urbanisation des années 60 a suscité la mobilisation des populations pour défendre leurs intérêts. Le premier pays de cette voie participationniste a été les Etats Unis qui a imposé une nouvelle pratique de rénovation dans les quartiers délabrés. Ce cas est cité par Deborah Nunez :

« Il s'agit de l'advocacy planning, une nouvelle dimension des urbanistes qui se veulent avocats des pauvres et des noirs, et tentent de les défendre lorsqu'ils sont menacés d'expulsion de leur territoire. Ces professionnels s'engagent auprès de ces habitants défavorisés et travaillent sur leur avis en concertation avec eux. On en trouve d'autres cas en Europe à partir d'expériences qui s'en sont inspirées »⁷⁶.

Le courant du DSL, qui s'est construit dans l'emprise des thématiques de la reconstruction tiers-mondiste, se fonde sur la « revendication d'un urbanisme participatif qui propose d'intervenir dans la ville de façon démocratique ». Il se base sur :

◆ **La figure de l'intellectuel**, ou tout au moins celui qui « connaît », intervenant parmi les plus démunis, selon la conception de Gramsci de l'intellectuel organique en contact avec les « simples » dans leur contexte politique:

« L'idée que, dans une situation donnée, une intervention extérieure est nécessaire pour sa transformation, vient du concept selon lequel « les idées ne « naissent » pas de façon spontanée dans le cerveau de chaque individu. Elles possèdent un centre de formation, d'irradiation, de diffusion, de persuasion ; un groupe d'hommes ou même un individu qui les a élaborées et présentées sous la forme politique d'actualité » (Gramsci, 1966)⁷⁷.

Deux autres concepts ont animé la réflexion des premiers acteurs du développement social local sur les quartiers :

« Le consentement actif ». Définie comme « l'attitude d'approbation consciente et de participation à un projet, basée sur des compromis de la part de chacune des personnes concernées »,

« La volonté collective ». Définie comme « l'objectif atteint après une démarche de négociation d'intérêts entre les sujets du projet hégémonique »⁷⁸.

◆ **Le travail et les actions menées au sein des pauvres** (Paolo Freire). C'est la méthodologie d'intervention de Paolo Freire., « la pédagogie de l'opprimé ». Selon Freire le rapport d'éducation dans la société brésilienne était basé sur une hiérarchie de connaissance. Alors que Freire proposait une éducation de connaissance où l'élève était amené à avoir une attitude créative et critique. Il s'agit d'une démarche de dialogue où l'apprentissage est effectué

⁷³ Cf.. Pierre Teisserenc, *Les politiques de développement local*, Economica, Paris, 1993.

⁷⁴ Op. cit. P.56.

⁷⁵ Michel Séguier et Bernard Dumas. *Construire des actions collectives. Développer des solidarités*, Op. cit. P. 56

⁷⁶ Déborah Nunes, «La citoyenneté à travers la participation» Projet pilote à Vila Verde Brésil, col. Etablissements humains et environnement socio culturel, Organisation des nations unies pour l'Education et la Culture. P.9.

⁷⁷ Op. cit. P.10 et suivantes.

⁷⁸ Op. cit.

conjointement par l'éducateur et l'éduqué. Freire avait développé des « cercles de culture » dont les débats étaient animés par un coordinateur de débats et non un maître. Les bases de la méthode de Freire que l'on retrouve dans le DS consistent à se baser sur des situations existentielles typiques de la vie du sujet concerné, puis à passer de la « conscience magique » à la « conscience critique » en dépassant la « conscience naïve ».

Pour Freire la conscientisation est un compromis historique, voire géographique qui « ne peut exister hors de la praxis, c'est à dire sans l'acte action/réflexion ». C'est une situation locale d'insertion : « C'est votre insertion lucide dans la réalité, dans la situation historique, qui vous a amenés à la critique de cette situation et à l'élan de la transformation ».

◆ **La communication et l'intercompréhension participative.** L'homme de développement s'est souvent défini comme un homme de communication. Deborah Nunez s'en fait l'écho en se livrant à un résumé, pour l'intervenant agent de développement social, des acquis de la pensée de Jürgen Habermas⁷⁹ en matière de communication qui scelle les rapports entre partenaires.

Habermas classe les rapports de communication en 2 types. Celle qui vise à un accord partagé et qui est l'intercompréhension, puis celle orientée vers l'obtention de l'accord chez l'interlocuteur, et qui est stratégique. L'accord peut être obtenu par manipulation.

Habermas a défini l'intercompréhension comme « un processus d'entente entre des sujets capables de parler et d'agir visant « un accord qui satisfasse aux conditions d'un assentiment, rationnellement motivé, au contenu d'une expression ». Il s'agit d'un accord construit qui s'oppose à l'accord obtenu dans la stratégie. Cet agir communicationnel d'intercompréhension est à l'origine de la méthode participative. Le fait que certains participants aient au départ plus de pouvoirs que d'autres peut constituer un obstacle à l'intercompréhension.

Selon Deborah Nunez, on peut définir ainsi les conditions nécessaires de mise en œuvre d'une participation basée sur l'intercompréhension :

- « 1. Les partenaires se reconnaissent mutuellement comme des sujets et désirent l'échange.
2. La recherche d'entente est le moyen choisi pour construire l'accord, donc, il n'y a pas d'imposition des points de vue : la communication entre les partenaires n'utilise pas les arguments d'autorité et de pouvoir.
3. Une compréhension mutuelle du langage des uns et des autres est nécessaire à l'intercompréhension. Ainsi l'étape préalable d'écoute et d'apprentissage mutuels du langage de l'autre est indispensable, tout comme la construction d'un savoir commun à travers les échanges, les activités collectives etc.
4. Les convictions acquises au cours du processus sont basées sur l'exigence réciproque de validité dans trois domaines :
 - Vérité : la possibilité de vérifications, dans le monde objectif, de ce que disent les locuteurs est toujours présente car les arguments partent de la rationalité et de la possibilité de réfutation.
 - Justesse : C'est dans le monde social, donc dans la légitimité morale de chacun, que l'on cherchera la validité de ce qui est dit.
 - Sincérité : l'authenticité de ce qui est dit par rapport au contexte personnel »⁸⁰.

Les paradigmes pertinents de l'action collective locale

On se réfère ici à l'ouvrage *Construire des actions collectives, développer les solidarités*, de B. Dumas et Michel, Séguier, fondateurs et théoriciens du mouvement évoqué précédemment, du Développement Social Local. Les auteurs apportent des repères pour élaborer une démarche d'action collective des groupes sociaux marginalisés, un projet collectif de développement social local, qu'ils qualifient de développement solidaire⁸¹. Ils s'interrogent pour cela sur les paradigmes sociologiques pertinents pour définir les actions et les dynamiques collectives de changement⁸².

Dans la **sociologie critique structuraliste (Bourdieu)**, l'acteur «est agi» par le système social appréhendé à travers les seuls mécanismes de domination et d'aliénation sociale. Le « local » n'échappe pas à la domination, il n'est pas une porte de sortie, l'espace vécu reste un espace dominé. **Dans la sociologie de l'individualisme utilitariste (Boudon)**, l'acteur agit dans un système qu'il légitime par son comportement et ses actes, lui-même

⁷⁹ Déborah Nunes, *La citoyenneté à travers la participation, Projet pilote à Vila Verde Brésil*. Op. cit. Les écrits d'Habermas sont utiles à la méthode d'intervention. Cf. Yves Jeanneret, Habermas, «La communication, fondement du social», Revue Sciences Humaines n°20, 1992. Et B. Eme, rapport interne au LSCI sur la pensée d'Habermas, puis «Développement local et pratiques d'insertion», in Economie et humanisme n° 35, Lyon, 1990.

⁸⁰ Déborah Nunes, *La citoyenneté à travers la participation, Projet pilote à Vila Verde Brésil*. Op. cit. P.12

⁸¹ 4- Découverte, in *Construire des actions collectives, développer les solidarités*, B. Dumas et M. Séguier, Chronique sociale, Paris 1997.

⁸² Op. cit. P. 49.

⁸³ Op. cit. P. 51.

conçu comme un vaste marché obéissant à des lois inamovibles⁸³. Le sectoriel prévaut ici sur le local, et la rationalité individuelle l'emporte sur la production de culture et la relation anthropologique au milieu. De son côté la **sociologie fonctionnaliste des organisations**, «est une **sociologie de l'adaptation au système**. L'acteur individuel -ou collectif- agit dans le micro-système auquel il appartient et auquel peut se référer la construction stratégique. La société est ici moins définie par l'ordre qu'elle impose que par celui, possiblement local, défendu par les acteurs du système. Enfin, le dernier paradigme sociologique est celui des auteurs. Il se définit en terme de **sociologie dynamique des mouvements sociaux**, comme une «sociologie de la contestation du système sociétal». Il considère le social comme la cause et l'effet du développement et s'appuie sur le pouvoir du lieu comme constituant de l'identité et circonscrivant en les légitimant, des pratiques et des formes de contestation et d'autonomisation sociale.

◀ La charnière des années 80 comme prélude à la disparition du développement social et au développement du social, entant que sphère réappropriée par l'Etat

L'Etat se situait jusqu'à la fin des années 1970 dans une problématique de réaménagement, de rééquilibrage du territoire et de compensation face aux nouveaux déséquilibres urbains. Epoque considérée par les commentateurs selon leur idéologie, de domination étatique ou de régulation croisée entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour au mieux aménager le territoire et accompagner le développement (DATAR créée en 1963). C'est aussi au cours de ces années 1970 qu'aménagement du territoire, politiques de la ville et politiques sociales s'organisent **entre les « étatistes »** qui veulent «garantir les transferts de ressources des territoires les mieux lotis par rapport aux autres dans une conception centralisée de l'intérêt général »⁸⁴, **et les régionalistes** qui voient dans la région « l'échelon territorial le plus pertinent pour faire converger l'ensemble des dynamiques locales et l'effort de régulation et d'équité mené par l'Etat »⁸⁵.

On passe du modèle de la régulation croisée (l'Etat manie à la fois le pouvoir sur les politiques locales et les « arrangements » avec les élus), au modèle de l'institutionnalisation de l'action collective (négociation et coopération avec les acteurs locaux). L'Etat va par la suite, selon l'expression de Jacques Donzelot, devenir animateur.

Le développement **du « social »** (beaucoup plus que le développement social) deviendra un enjeu commun de la décentralisation (années 80) et des politiques de la ville (années 90). On assiste alors à une sorte « d'enrichissement » du champ du social à la fois focalisé sur l'exclusion et sur l'insertion, puis la proximité, et sur une redéfinition de l'action sociale, qui ne s'adresse plus seulement aux exclus, mais aux enfants, aux formations professionnelles des jeunes etc., « ciblée » sur un projet ou un « problème » à résoudre localement⁸⁶ (Circulaire Questiaux 82). On peut en ce sens recenser de manière non exhaustive différentes politiques qui tentent d'apporter une réponse à la question sociale : Politiques du RMI ; Soutien scolaire ; Prévention jeunes ; Préparation au retour à l'emploi ; Développement local de l'emploi et animation du marché du travail ; Création de services de proximité ; Politiques de la ville etc..

En 1981 à la suite d'incidents dans le quartier des Minguettes en banlieue lyonnaise, se crée la CNDSQ (Commission Nationale pour le Développement Social de Quartier), présidée par le Maire de Grenoble, Hubert Dubedout. Elle représente essentiellement le courant d'idée des GAM (Groupes d'Action Municipale), qui vise à promouvoir le citoyen acteur. Son objectif est à l'époque de bâtir un cadre de participation démocratique, sur le quartier comme niveau intermédiaire entre l'habitation et l'agglomération. Les GAM fédèrent des membres de la convention républicaine de François Mitterrand, des syndicalistes de la CFDT, des militants du PSU, de l'Education Populaire, de l'ADELS (Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale). Les GAM seront un laboratoire de la gestion municipale, et notamment la ville de Grenoble qui deviendra une sorte de « matrice » du DSQ⁸⁷.

⁸⁴ Selon Philippe Langevin. Op. cit. Et E. Dupoirier E. Directrice de l'Observatoire interrégional du politique, Le Monde, 13 mars, 1998.

⁸⁵ Op. cit.

⁸⁶ Cf. *Le local contre l'exclusion*, in Ouvertures, N°4, 1995.

⁸⁷ Pour plus de détails sur cette période voir la partie : « La pensée politique de la ville ».

Une expérience de développement social local à Grenoble L'aventure Dubedout⁸⁸

En 1965, dans un contexte politique alors dominé par les initiatives privées et une intervention municipale très limitée, ainsi que dans un cadre étatique d'urbanisation accélérée, le succès de la liste Dubedout (SFIO, PSU, GAM) constitue un évènement et symbolise la « rénovation » des pratiques municipales. L'équipe Dubedout était une équipe de militants plus que de notables, et très ancrés dans la réalité professionnelle. La définition des besoins collectifs se fait en concertation avec les habitants. Le programme du GAM s'appuie sur la rénovation des unions de quartiers. Les associations sont associées aux décisions de la Mairie. Il s'est forgé à l'époque des éléments du socialisme autogestionnaire appliqué à l'action municipale.

Puis dans les années 1970, la municipalité cherche d'autres canaux d'expression que les unions de quartiers qui fabriquent des petits notables. Elle s'appuie sur les associations qui dans ces années 70 investissaient beaucoup la vie de quartier. Mais la représentation se fait mal et la demande sociale se déforme. La municipalité cherche alors un contact direct avec la population (réunions de quartier, revue municipale).

Cette expérience a mis le pouvoir local directement en prise avec les forces sociales, puis politiques : « Une bonne part de sa lutte contre l'Etat vise à faire du développement de la démocratie locale un instrument de libération et de politisation contre cet Etat... La démocratie locale s'identifie plus à une démocratisation contrôlée de l'action municipale, qu'au développement du pouvoir de contrôle des habitants sur leurs conditions de vie »⁸⁹.

LA CNDSQ se fixe comme objectif de décentraliser les décisions et « d'élaborer sur les quartiers reconnus, de véritables plans locaux de développement économique et social associant tous les partenaires dans un esprit de décentralisation et de responsabilité dans la conduite des opérations »⁹⁰.

Dans cette mouvance, la circulaire Questiaux porte sur la participation des travailleurs sociaux et sur leurs relations avec les « habitants » dans les quartiers visés du DSQ, les ZEP, les Missions locales, les PAIO : « Cette irruption de la question « indigène » a confronté les praticiens au problème du dialogue avec les usagers »⁹¹. Le système de relations usagers-praticiens est ébranlé. Le DSQ a obligé les praticiens à rencontrer les élus et à se confronter à un nouveau rôle.

⁸⁸Alexis Deck, « L'aventure Dubedout à Grenoble ». in « Grenoble, la rupture démocratique, 1965-1983 », Territoires n°431, P.31-35, 2002.

⁸⁹ Op. cit. P.35.

⁹⁰ Paroles et pratiques sociales n°2, 1983, dossier Ilots sensibles. P42.

⁹¹ Op. cit. P.44.

L'aventure du développement social sur les territoires

Les racines du développement social local se situent au niveau de Montrouge. C'est à partir de là que le développement social local a été déclenché et élaboré.

En 1981, Nicole Questiaux a été chargée d'une réflexion sur l'évolution du travail social consécutive à la décentralisation, pour promouvoir un travailleur social d'un nouveau type. En 1982, un texte élaboré sous la direction de Nicole Questiaux, par un groupe avec la contribution de Pierre Makhoulouf, est devenu une circulaire d'orientation du travail social dans le sens du développement social local et insistant sur trois points :

- Les travailleurs sociaux attachés à un territoire géographique et social,
- Du partenariat,
- Une déclinaison des travailleurs sociaux entre eux avec tous les autres acteurs du territoire.

Nicole Questiaux dit dans sa circulaire qu'on ne pourra pas supprimer du jour au lendemain l'Etat Providence, et préconise que les travailleurs sociaux soient employés à temps partiel sur les deux fonctions : Enquêtes, et Travail collectif.

Quelques institutions ont appliqué les directives, notamment la CAF de Poitiers qui est la première à être déconventionnée, avec 30 à 40 travailleurs sociaux sur les bras, qui ne sont *pas polyvalents, et se demandent quoi en faire...* Des CAF saisissent cette occasion. On passe du TS de guichet distributeur au TS de territoires.

Quand je suis au Ministère, Montrouge me demande d'animer le cycle expérimental. Une promotion va créer une association pour garder le contact, l'ANRC, Association Nationale des responsables de circonscriptions. Le MDSL (Mouvement pour le développement social local) actuel est une transformation de l'ANRC. Les institutions ont par la suite considéré le MDSL comme un rassemblement marginal, ce qui a nui à son influence.

J'ai été chargé de répandre la parole de Nicole Questiaux, avec des très grandes salles, dans des écoles de travail social, d'infirmières, j'étais le commis voyageur de cette nouvelle conception. Puis ça a été le virage de la gauche. Bérégovoy arrive au pouvoir. Il n'est pas sensible aux états d'âme des travailleurs sociaux. Questiaux est virée après avoir dit : « Dans le social on ne compte pas ». Bérégovoy m'autorise à parler de la circulaire du 28 mai, à continuer... Les conseils Généraux s'affolent de voir monter les TS qui se réclament de l'autogestion, de la mobilisation sociale. Il y a donc un arrêt politique dû à la pression des CG qui avaient peur de voir en face d'eux des TS politisés, qui avaient peur des revendications de projets et d'initiatives locales. Cela a stoppé net l'élan. Les TS ont été briefés puis désavoués par les institutions. Une liberté a subsisté dans les CAF. Et en 1985 cela a été fini...

Le développement de l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP) dans les années 80, avait suscité la création d'une part de la Fédération des Pays de France et d'autre part, de l'Union Nationale des Acteurs Du Développement Local (l'UNADEL). Rocard est l'homme charnière à qui on vend le développement local au cours des Etats Généraux des Pays à Macon en mai 1982. Il a fait introduire nos gens dans le Plan pour promouvoir le développement local. .

Dans les années 1990 c'est le début de l'UNADEL, la fusion de la Fédération des Pays de France. On est obligé de travailler sur les rapports entre les méchants élus et les bons TS. On cherche la fin du manichéisme avec une collaboration possible. De grands élus comme Michel Dinot sur Colombey-les-Belles. C'est l'amorce des conseils de développement, avec toute une série d'élus complices du développement local et qui ont aidé dans les débats parlementaires à faire évoluer les choses dans la démocratie participative.

Il s'agit là d'une période de « bouillonnement », mais ce mouvement réformateur va se briser au cours de la seconde partie des années 1980 avec la mobilisation sociale et le dispositif du RMI⁹³. Le social devient alors un objet pris en charge par l'Etat et « réincorporé » dans les politiques publiques, préluant ainsi à ce que l'on nommera quelques années plus tard, la « territorialisation des politiques publiques ».

Cette hypothèse forte du passage du développement social au développement *du* social se vérifie par les analyses et travaux suivants.

⁹² Montage extrait d'un entretien avec Georges Gontcharoff (Adels) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

⁹³ Il faudrait, dans la continuité de la présente étude, « creuser » la piste des relations entre RMI et DSL. Par exemple, selon les propos que nous a tenus Marie-Renée Bourget, Présidente du MDSL, le RMI « a fait ressortir dans le local des gens que l'on ne voyait plus, et a été un outil de développement ». De même Jean-Michel Belorgey, dans des propos rapportés par des tiers, estimait que le RMI « serait la première grande prestation du DSL ».

Selon Jacques Donzelot dans *L'invention du social*, en 1984 le social serait devenu « une instance régulatrice diffuse appuyée par des droits sociaux ouverts par l'Etat »⁹⁴. En ce sens le social apparaît « comme une forme étatique de la vie collective servie par un appareil de gestion rationnelle des ayants droits »⁹⁵.

« Poursuivant un objectif d'équité et de justice, le social a pour fonction de réaliser une intégration normative des membres de la société. Dans cette perspective le développement social relève d'une programmation par l'Etat technocratique d'une politique publique de compensation prenant soin de l'ancrer au plus près des populations »⁹⁶.

C'est à cette époque que l'on localise le basculement de l'action sociale vers les conseils généraux et les départements. Puis suit en 1984 l'institutionnalisation de la notion de projet social (assistance sociale, animation globale) avec les contrats de projet, et le financement décentralisé des CAF. Après l'Etat et les pouvoirs publics, les collectivités territoriales deviennent un partenaire essentiel du travail social.

⁹⁴ Cf. Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, 1984.

⁹⁵ Cf. Gilbert Renaud, « L'éclatement de la forme sociale étatique », in *L'éclatement du social*, ouvrage collectif sous la direction de Didier Le Gall, Claude martin, Marc-Henry Soulet, Ed. Université de Caen, Centre de recherche sur le travail social.

⁹⁶ P. Mondolfo, Op, cit. P. 47.

Le malentendu du développement social local et du travail social face aux territoires dans les années 1980

Le malentendu a consisté dans le fait que le développement local a été l'affaire du travail social. Il y a eu un « dérapage » du développement social dans les années 1980, et il ne s'en est pas remis. L'affaire s'est cristallisée autour de personnes issues de Correspondances municipales et du mouvement chrétien de gauche, et autour du Ministère des Affaires Sociales. Ce groupe a voulu mobiliser les travailleurs sociaux sur la base du concept autogestionnaire d'action locale. Beregovoy quant à lui oppose un discours de gestion en gérant la décentralisation et le transfert de l'action sociale. Ceci a provoqué un malentendu entre les idéologies de la gauche chrétienne et les éléments du corps professionnel de l'action sociale. Ce malentendu consistait à dire aux travailleurs sociaux qu'ils devaient mobiliser la population, alors que le projet de la gauche n'était pas autogestionnaire. Puis la Mire a joué un rôle important de consolidateur du malentendu avec l'a priori selon lequel le DL est l'affaire des professionnels de l'action sociale.

Ils ont montré que les travailleurs sociaux se repositionnaient dans les métiers du développement. Mais en même temps, ils ont fait l'impasse sur les collectivités locales qui ont promu le développement. Certains travaux leur prêtent un rôle de relais entre Etat et population, ou un rôle de décision. Donzelot se situe de ce côté là.

Le clivage qui a surgi entre le politique et le travail social, a conféré au travail social une dimension politique sans lui conférer une fonction d'animation qui était celle que le politique développait.

Les relations du rural et de l'urbain ont été l'un des enjeux de ce malentendu

Dubedout DSU N'a jamais évoqué l'articulation avec le rural	Clivage rural/urbain	Le DL s'est développé sur des bases rurales. Comment transférer les SF des ruraux sur les urbains
---	-------------------------	---

Après la décentralisation, l'action sociale a été confiée au département, les Conseils Généraux ont été beaucoup plus légitimes en milieu rural qu'en milieu urbain. Le paradoxe qui se pose concerne les Conseils Généraux qui héritent par la suite de cette activité sociale qui va se développer dans l'urbain. Les villes vont se mobiliser pour récupérer une partie de l'action sociale. Par exemple le RMI est une première tentative des villes pour se repositionner dans le champ social. On va alors assister à la légitimation de la notion d'insertion et à son rapprochement avec le secteur DL et DS. Ce n'est qu'après que l'on passe au DSU et politiques de la ville, et que l'on arrive à se réapproprier les compétences à caractère social.

Selon Jacques Ion, les travailleurs sociaux n'ont pas suivi le côté départemental. Pour lui le DS est l'affaire de l'action sociale. Il explique ceci par le fait qu'il y a eu un positionnement corporatiste de l'action sociale face au DS qui peut être définie comme une diversification de son action.

Les conseils généraux ont contribué à consommer le clivage entre TS et DL. Dans les années 90, les CG ont dénoncé les conventions MSA et TS des CAF qui se sont alors repliées vers leur mission spécifique de DSL. A cette époque les CG ont commencé à développer l'action sociale. Cela a conforté la dimension action locale et DSL de certaines CAF.

Cette prise en charge de la thématique du « Social » par le politique dans les années 1980 a généré un malentendu fort avec les travailleurs sociaux, malentendu dont Philip Mondolfo et Pierre Teissereinc, mais aussi Jacques Ion⁹⁸, se font l'écho. Si l'on en croit Philip Mondolfo, le Développement Social aurait disparu 10 ans et serait réapparu à la fin des années 90 sous l'impulsion d'un colloque organisé par l'ODAS à Marseille en 1999, sur le thème Pouvoirs locaux et développement social, marquant alors le fort intérêt des élus pour cette thématique⁹⁹.

⁹⁷ Montage extrait d'un entretien avec Pierre Teisserenc (Université Paris XIII) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

⁹⁸ Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat, 1993.

⁹⁹ Cf. Philip Mondolfo, Op. Cit.

C'est aussi à cette époque, et à l'heure où s'affirme l'impact de l'association pour la fondation du développement des pays, que se popularise ou se « politise », la notion de développement local, que songe alors à porter au pouvoir la gauche rocardienne. A cet égard Georges Gontcharoff, et dans son sillage nombre de militants catholiques sociaux de l'ADELS, estiment que le DSL ne serait pas crédible s'il restait sur du social, et raisonnait en termes de développement local global. Bien que cette idée soit récusée par le courant ci-dessus cité, il nous semble que l'officialisation du « développement local global » ouvrirait la voie à la mobilisation pour le développement économique.

D'après Georges Gontcharoff, et l'on y reviendra, « le concept maître est celui de développement local que l'on dénommera développement global. Le développement local, c'est du sectoriel que l'on retrouve à l'intérieur d'un territoire : le touristique, l'économique, l'emploi. C'est du global. Il y a 7 ou 8 développements sectoriels qui tricotent ensemble et créent des interactions que l'on appelle développement local global. Le développement social est une composante du développement local. Le DL est le chapeau qui recouvre le tout. L'important est bien sûr l'économique. Mais on insiste sur le fait qu'un territoire ne se développe économiquement que s'il est développé socialement, culturellement, tous les autres développements sont des préalables au développement économique. Il faut que le tissu des entreprises y trouve un support à son développement »¹⁰⁰.

C'est dans ce mouvement de développement *du* social par son recentrement sur les collectivités locales, et d'officialisation du « développement local global », que s'inscrit la décentralisation.

¹⁰⁰ Georges Gontcharoff, extrait d'un entretien réalisé par les auteurs.

La décentralisation de De Gaulle à Ràfarin, d'après Georges Gontcharoff¹⁰¹

La décentralisation n'est pas un événement subit. On peut distinguer 3 étapes majeures essentielles pour la comprendre comme construction sociale et politique :

- Le Général de Gaulle a fait naître la région dans le paysage institutionnel français et a été désavoué sur le référendum en 69. Selon Georges Gontcharoff, il s'agit d'une première étape de la décentralisation, même si elle ne doit pas être confondue avec elle.
- Valéry Giscard d'Estaing a lancé en 1974 le dossier de la décentralisation, dans sa campagne électorale, sous l'expression de « Développement des responsabilités des collectivités locales ». Le rapport Olivier Guichard en 1975 s'affirmait comme un réquisitoire contre l'Etat centralisé.
- Raymond Barre, en tant que Premier Ministre, a permis 2 avancées essentielles :
 - Le vote du taux d'impôts par les élus,
 - Le début de globalisation et d'automatisme des subventions étatiques aux collectivités locales.

En 1981, François Mitterand reprend le dossier sous le nom de décentralisation, avec Pierre Mauroy et Gaston Defferre. Les principales mesures en sont :

- La transformation des régions en collectivités locales
- La suppression de la tutelle exercée par les préfets au nom de l'Etat sur les actes des élus locaux,
- La création d'exécutifs et d'administrations pour le département et la région,
- La construction de la fonction publique territoriale,
- Un transfert de compétences et la refonte de nombreux codes spécialisés (urbanisme, habitation, aide sociale, santé, rural, forestier, de la montagne, du littoral etc..).

Georges Gontcharoff évoque toutefois quelques « creux » aux mesures énumérées ci-dessus : Une refonte trop partielle de la fiscalité locale, le découpage département/région, le cumul des mandats, la démocratie participative pour contrebalancer le rôle des élus, et de manière globale « une hésitation constante entre logique girondine et jacobine avec des mélanges qui en témoignent ». Il en ressort le constat d'une période de flou et « d'illisibilité » :

« L'Etat lui-même demande aux collectivités d'intervenir dans des compétences qui sont les siennes (les transports, le réseau routier, les bâtiments universitaires..) ; les régions cherchent l'intervention (surtout financière) des départements à propos de certaines de ses compétences ; les départements sollicitent des financements communaux ; les communes comptent sur l'aide de tous les autres niveaux. C'est la multiplication des co-responsabilités ou des co-financements plus ou moins automatiques ou négociés. Le contrat devient la règle entre les collectivités et l'autonomie ne constitue plus que l'exception. La conséquence est la Complexité et l'illisibilité des dossiers pour les citoyens »¹⁰².

« La décentralisation du pouvoir réglementaire permettant aux collectivités d'organiser l'exercice de leurs compétences, ouvre la voie à une différenciation de l'application des lois d'une collectivité à l'autre »¹⁰³.

¹⁰¹ Encadré construit d'après un article de Georges Gontcharoff auquel nous reprenons son titre. Cf. « La décentralisation de De Gaulle à Ràfarin », d'après Gontcharoff, in Territoires n°437, « Histoire d'une réforme inachevée ».

¹⁰² G. Gontcharoff, Op. cit. P.7.

¹⁰³ Op. cit P. 8.

II. LES REFORMES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE DEPUIS L'APRES GUERRE JUSQU'A NOS JOURS

1. L'aménagement du territoire pour réduire les inégalités face à la dislocation des territoires

La thèse de l'aménagement du territoire comme rééquilibrage a été défendue par Philippe Langevin. Il a résumé dans un document synthétique¹⁰⁴, les 3 objectifs de la politique d'aménagement du territoire par l'Etat français : rééquilibrer le territoire face aux nouveaux déséquilibres urbains, accompagner le développement, impulser l'action territoriale des politiques nationales.

Gérard Marcou¹⁰⁵ de son côté s'est penché sur les politiques urbaines en relation avec l'aménagement du territoire. Il s'agit tout à la fois pour l'aménagement du territoire, de corriger les inégalités produites par le développement urbain, et en retour d'en « compenser » les répercussions sur le reste du territoire. On peut distinguer des étapes historiques de cette relation d'aménagement compensatoire de l'Etat avec le territoire.

• L'aménagement urbain en continuité et non en rupture avec la tradition étatique

Michel Marié livre dans un intéressant article, « La ville et les sciences sociales »¹⁰⁶, une clef d'analyse socio politique des années de reconstruction et de développement urbain, de naissance de l'aménagement du territoire, et de construction d'une pensée sur la ville à partir de l'héritage colonial français¹⁰⁷. Il estime que la reconstruction par le boom industriel et l'urbanisation de l'après guerre n'ont pas été une véritable rupture comme les politiques ont voulu les représenter. Ils s'inscrivent dans une chaîne historique et se sont bâtis à la fois sur les conséquences symboliques de la guerre et sur l'expérience coloniale ayant précédé la période de décolonisation.

En ce sens et par exemple selon Michel Marié, Uriage et le conseil national de la résistance ont posé les jalons d'une intervention de l'Etat ; de même l'engagement traditionnel des protestants dans les affaires de la cité, puis celui des chrétiens progressistes de l'action catholique, ont largement porté la planification ainsi que le devenir du mouvement ouvrier ; ou encore l'humanisme économique séculaire de la cellule X crise de l'école polytechnique a contribué à donner à l'Etat un rôle de régulateur et d'impulser dans le développement économique.

De son côté, toujours d'après Michel Marié, l'expérience coloniale antérieure de la France lui a permis de produire son espace public d'une part en matière de planification (expériences de génie civil, construction de barrages au Maghreb par exemple, envoi en Algérie des contingents de grandes écoles, reconversion des cadres territoriaux démobilisés, découpage territorial...). D'autre part l'idée de pouvoir local a fait son chemin sur la base d'une remise en question de la souveraineté et du dirigisme de l'Etat, au profit d'un pouvoir de « sujétion » selon une formule de Michel Foucault, et tourné vers l'auto contrôle de la production au quotidien et des formes « douces » de gouvernement par l'urbain et l'urbanité.

• Le rééquilibrage du territoire de 1945 à 1963

C'est une époque de reconstruction, de centralisation et de rationalisation par l'aménagement du territoire de croissance, liée aux nationalisations, aux planifications et à la sécurité sociale.

• L'âge d'or de l'aménagement du territoire¹⁰⁸ de 1963 à 1973

A partir des années soixante, l'Etat a procédé à une politique d'aménagement du territoire par la création des régions, permettant la constitution des territoires pertinents pour l'action de l'Etat, seul dans un premier temps (« les circonscriptions d'action régionale »).

Avec la création de la DATAR en 1963, ont été définies des actions en termes urbains, « ce qui s'exprime dans la politique des « métropoles d'équilibre », destinée à équilibrer le dynamisme parisien par la création des huit

¹⁰⁴ Philippe Langevin. « La politique d'aménagement du territoire en France face aux inégalités et à la dislocation des territoires ». In *La question sociale en France depuis 1945*, Maurice Parodi, Philippe Langevin, Jean-pierre. Oppenheim, Nadine Richez-Battesti, Armand. Colin, Paris, 2000. Chapitre 5, P. 145-176.

¹⁰⁵ Gérard Marcou, « Politique de la ville et aménagement du territoire », in *Construire la dynamique des territoires, Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Sous la direction de G. Loinger et J-C. Némery, Editions l'Harmattan, Paris, 1997.

¹⁰⁶ Michel Marié. « La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales ». In *La ville : Habiter, gouverner, sociologie du travail*, Dunod, 1995, n°37. P. 277 – 299.

¹⁰⁷ Michel Marié. « La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales ». Op. cit.

¹⁰⁸ L'expression est de Philippe Langevin. Op. cit.

pôles urbains, désignés en 1963, auxquels on assimilera en 1970 quatre autres villes »¹⁰⁹. Le modèle de croissance dominant est basé sur la grande entreprise et **la polarisation du développement** d'un Etat qui veut assurer un partage équitable entre les espaces nationaux (primes de développement aux régions, zonages ruraux, décentralisation du tertiaire, création de métropoles régionales d'équilibre par rapport à la région parisienne).

Cette période témoigne d'une démarche d'introduction des réformes institutionnelles dans la politique de la ville. En ce sens les contrats de plan qui ont été « signés en 1970 entre l'Etat et les premières communautés urbaines pour la mise en œuvre d'un programme triennal d'équipement soulignent le lien entre cette politique et les réformes institutionnelles »¹¹⁰.

• La réconciliation progressive de la ville et du territoire, de 1973 à 1993

En 1971 la DATAR montre les limites de ses interventions et leur substitue une politique des villes moyennes, puis se penche sur les nouveaux défis du chômage de masse, des impératifs de compétitivité et de la décentralisation. Un parcours constitué entre autres de :

- La mise en œuvre de la décentralisation par la loi du 2 mars 1982 (les régions proprement dites, devenues collectivités locales en 1982), et la confrontation entre les représentants des collectivités locales et la DATAR ;
- Les pôles de conversion qui bénéficient d'un programme de redéveloppement ;
- La politique de la ville avec la DIV créée en 1988 ;
- Les mesures particulières de la montagne et du littoral ;
- Les mesures Chérèque et la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire.

Durant cette période, le territoire correspond à une vision nouvelle de la gestion de l'espace et, également, à une conception nouvelle de l'action publique. Plus rationnelle, et plus planifiée, l'action de l'Etat, s'est engagée dans la territorialisation de l'action étatique.

La période des années 1980 est charnière dans les relations entre la ville et le territoire, car « la réforme de la décentralisation s'accompagne d'une contestation de la politique d'aménagement du territoire, considérée comme centralisatrice et ayant perdu son efficacité, tandis que la concentration des effets sociaux de la crise économique, et notamment des sans-emploi, dans certaines zones urbaines, conduit à l'affirmation d'une nouvelle politique qui deviendra « la politique de la ville »¹¹¹.

Cette politique de la ville considérait qu'il ne suffit pas de renouveler les équipements et qu'il est au préalable nécessaire de mobiliser les habitants des quartiers en crise. Elle s'est concrétisée par l'élaboration de contrats avec les collectivités locales : les conventions de Développement Social des Quartiers et les contrats sécurité, puis entre autres les conventions de Développement Social Urbain.

• L'aménagement du territoire depuis 1994 face aux enjeux du développement urbain et du développement durable

Cette époque a été marquée par :

- La révision de la loi du 5 février 95 dont il reste les pays mais qui ne sont plus des échelons administratifs ;
- Les nouveaux contrats de plan 2000-2007 dans le sens des réseaux ;
- La loi Voynet concernant le contrat avec une agglomération, un pays et l'aide aux zones prioritaires ;
- La simplification de la loi intercommunale et la communauté d'agglomération, loi Chevènement ;
- Puis les Pics européens et le SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

A partir de 1994, la DATAR, s'est intéressée plus particulièrement au développement urbain, et la politique d'aménagement du territoire s'oriente encore plus vers la ville.

« La DATAR, a eu également le souci de promouvoir le développement économique des villes faisant l'objet de la politique de développement social des quartiers, afin de désenclaver les quartiers en crise. En outre, de grands aménagements ont été poursuivis, comme le montre l'achèvement de la politique des villes nouvelles et la réalisation du projet Eurodisney dans le cadre de la ville de Marne-la-Vallée »¹¹².

¹⁰⁹ « L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques », Sous la direction de Gérard Marcou, Institut International des Sciences administratives, Bruxelles, 1988, P. 79.

¹¹⁰ Opus cité.

¹¹¹ Gérard Marcou, « Politique de la ville et aménagement du territoire ». Op. cit. P. 77.

¹¹² Op. cit. P. 82.

2. Le découpage territorial français, et les lois qui en ont rythmé l'évolution. Repérages dans les échelles administratives et politiques

◀ Points de repères et définitions sur le territoire¹¹³ comme espace investi, organisé et quadrillé

On définira le territoire comme un espace vécu, organisé, aménagé et légiféré. Cet espace est investi par de multiples découpages correspondant à des niveaux d'appropriation :

- La **représentation psycho-géographique et identitaire des individus** (être d'ici ou de là-bas),
- **L'organisation administrative et politique** donnée par la constitution nationale (communes, cantons, départements, régions),
- La **régulation corrective de l'aménagement du territoire**¹¹⁴ (l'équilibrage des métropoles, la création de villes nouvelles, le désenclavement des quartiers),
- La **redistribution géopolitique** selon les évolutions (zonages d'éducation, d'industrialisation, de défense..),
- La **recomposition contractuelle et stratégique des territoires** administratifs (communautés de communes, de villes..).

Ces découpages multiples se superposent souvent et brouillent la compréhension des questions à traiter. Il n'est donc pas inutile de les rappeler ici sous la forme d'un glossaire :

Les communes : Actuellement cellules de base de la démocratie au XX^{ème} siècle, elles sont une transformation des paroisses dans la France rurale de la révolution de 1789. On en compte près de 37 670 en 1996. La commune est une circonscription électorale (on y désigne le maire), mais également une circonscription administrative. Le maire est agent élu de sa commune, et est aussi agent de l'Etat (police, état civil, recensement de la population).

Les cantons : Créés à la Révolution de 1789, on en décomptait 3.828 en 1996 (hormis les DOM). Les cantons sont souvent des regroupements de communes entières mais pas toujours. Le canton est essentiellement une circonscription administrative (on y trouve une perception des impôts, une brigade de gendarmerie) et une circonscription électorale (on y désigne les conseillers généraux).

Les arrondissements : Les arrondissements sont des circonscriptions administratives. Ils descendent des districts créés en même temps que les départements (ils en respectent les limites administratives) puis supprimés en 1795, remplacés par les arrondissements en 1800, réformés en 1926, pour être au nombre de 327 en métropole en 1990.

Les départements : Les départements. Ils constituent le principal acte d'aménagement du territoire depuis le Moyen Age, lors de la révolution française. Ils sont devenus une collectivité territoriale en 1871. Les lois de décentralisation vont modifier profondément leur fonctionnement. Jusqu'en 1982-1983, le Préfet détient le pouvoir exécutif, représente l'Etat et préside le Conseil Général. A partir de 1982, de nouvelles compétences sont attribuées au Conseil Général (représentant les élus du département) qui devient une collectivité locale « majeure » comme la commune et n'est plus présidé par le préfet mais par un élu. Toutefois à la différence du maire, le président du Conseil Général n'a pas le statut de représentant de l'Etat.

Les régions : Dans les années 1970, la région quitte peu à peu son statut d'espace administratif, pour devenir une institution politique, sous forme d'établissement public, avant la grande réforme des lois de décentralisation. Créé en 1972, l'établissement public régional (EPR) a un statut de collectivité territoriale de plein exercice en 1982. La région devient alors une institution politique élue au suffrage universel et dotée de larges compétences en matière d'aménagement du territoire. Les Préfets de régions, créés en 1963, voient leur rôle de coordonnateur affirmé à travers la mise en œuvre des missions régionales qui deviendront les secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR), puis des conférences administratives régionales et des commissions de développement économique régionale (CODER). La Région, qui a acquis des prérogatives en matière de formation, est devenue, avec la structure intercommunale l'une des deux principales entités politiques.

L'intercommunalité : Le nombre important de communes en France (36700), fait unique en Europe, a donné naissance à la coopération intercommunale. L'intercommunalité s'affirme tant dans les syndicats intercommunaux à

¹¹³ On se référera ici et dans les pages qui suivent, en le synthétisant, au document fondateur publié par la CAF de Savoie dans le cadre du comité de programme et de concertation des politiques en février 2002 : *Territoires et action sociale, vers la coproduction locale des réponses aux besoins*, notamment aux chapitres 2, l'organisation du territoire, et 3, l'approche territoriale.

¹¹⁴ Aménagement du territoire: « organisation globale de l'espace destinée à satisfaire les besoins des populations intéressées, en mettant en place les équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles » Le Robert, Ed. 1986.

vocation unique (SIVU), initiés depuis plus de 100 ans, que dans les communautés d'agglomération créées par la loi Chevènement, en passant par les pays affirmés par la loi Voynet.

La vocation de l'intercommunalité est de permettre une organisation plus rigoureuse et solidaire, prétexte à ce que l'on nomme des économies d'échelles, qui donne aux communes rurales les possibilités de s'équiper correctement et aux villes de partager –parfois– leurs richesses.

Les SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique) avaient à la fin du XIX^{ème} siècle une vocation strictement technique (le traitement de l'eau), puis sont devenus en 1955 lors de la reconstruction les syndicats mixtes, puis en 1959 les SIVOM (syndicats intercommunaux à vocation et à objet multiples) par la constitution des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) pour l'adduction d'eau, les transports, la lutte contre l'incendie...). Cette formule concernant les districts urbains est étendue en 1970 aux communes rurales. La loi du 31 décembre 1966 crée les communautés urbaines. Destinées à l'origine aux communes de plus de 50.000 habitants (la loi d'orientation du 6 février 1992 abaissera ce seuil à 20.000).

La loi d'orientation n° 92 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république fixe les statuts de deux nouvelles structures intercommunales : les communautés de communes et les communautés de villes. Ces établissements publics (EPCI) associent les communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural et en agglomération de plus de 20.000 habitants. Ils se constituent autour de deux compétences obligatoires - l'aménagement de l'espace et le développement économique - et d'une compétence à choisir entre autre parmi les équipements sportifs, culturels ou scolaires, l'environnement, l'habitat.

Il faut enfin insister sur la vocation sociale de l'intercommunalité : Les CIAS (centres intercommunaux d'action sociale) entérinés en 1966 ont pour compétence d'analyser les besoins sociaux et de mettre en place avec les acteurs locaux une action de prévention et de développement social. Cette action se heurte toutefois, notamment en milieu rural, à un fort isolement des acteurs.

La communauté d'agglomération : Elle constitue une nouvelle forme spécifiquement « urbaine » de l'intercommunalité. Elle consacre l'imbrication et l'articulation des territoires et privilégie, par delà les découpages administratifs, une logique d'économie de moyens, de projet, ou de solidarité. Elle réunit trois caractéristiques : Un périmètre d'un seul tenant et sans enclave abritant 50.000 habitants dont une ville de 15.000 habitants ou un chef lieu de département¹¹⁵ ; le régime de la taxe d'agglomération ou taxe professionnelle unique ; des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) et des compétences optionnelles (voirie, assainissement, eau, protection de l'environnement, construction, équipements et sportifs, ...).

Les zonages : Ce sont des découpages du territoire reposant sur des types d'interventions accompagnées par les pouvoirs publics en matière de pouvoir administratif, d'intervention économique, de protection de l'espace, d'observation statistique, d'organisation intercommunale, de sauvegarde du patrimoine, de projets locaux ou régionaux.

Le Pays (Historique) ¹¹⁶ : Il est un cadre organisé autour d'une petite ville et dans une logique de coopération entre le rural et l'urbain. Selon Le géographe Le Lannou, « L'aménagement du pays est plus pressant que celui du territoire, parce qu'il en est la condition »¹¹⁷. A partir de 1972 en France la création de comités de pays traduit la volonté de symbiose entre ville et campagne. Elle part de l'idée que la micro-région est le niveau le plus adéquat pour résoudre les problèmes de développement et d'aménagement, avec le slogan « Pour les Maires, le bon niveau c'est le pays ! ».

Le Pays apparaît comme « le meilleur espace de développement et de solidarité » et le « premier bassin d'emploi dans la planification nationale »¹¹⁸. « Pour apprécier les priorités collectives, les départements comme les régions sont trop vastes. En regard, les communes, particulièrement en espace rural, se révèlent bien trop petites et faibles »¹¹⁹.

En 1975 naît la Fédération des pays de Bretagne et l'association pour la promotion des pays. En 1977 parution du livre de Louis Ergan et Loeiz Organ, « vivre au Pays » qui reçoit le prix Futuribles.

¹¹⁵ Ces chiffres sont ceux indiqués dans la loi et risquent d'être modifiés par le décret d'application.

¹¹⁶ C.L.A.R. Anciens, actuels...Les pays 350 départements. CLAR, Comité de Liaison pour l'Action locale et Régionale. 1977. Et Paul Houée « L'émergence des pays bretons », in B. Kayser, *Petites villes dans l'aménagement rural*, Ed. CNRS, Paris, 1979, P.113-132.

¹¹⁷ Maurice Le Lannou, *Déménagement du Territoire*, Seuil 1967.

¹¹⁸ Op. cit.

¹¹⁹ Op. cit.

Le mouvement des pays basé sur la critique du modèle centralisé de développement, propose un nouvel « échelon » pertinent pour l'action économique et sociale¹²⁰. Il privilégie l'espace rural comme support homogène pour l'expérimentation de nouvelles relations entre « local » et « national ». Ce discours territorial, basé sur l'identité, est issu de l'échec des revendications régionalistes et nationalistes, fondées sur la critique de la dépendance culturelle et politique.

Selon Daniel Cerezuelle, « les zones rurales défavorisées, où les solidarités traditionnelles de « terroir » ont survécu parfois à la rupture des modèles culturels qui cimentaient la vie sociale, ont été les terrains privilégiés de l'émergence des mouvements locaux, dès les années 60 en Bretagne, avec le pays du Mené »¹²¹.

Le Pays (d'après la loi Voynet) : Territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Ses limites coïncident avec l'arrondissement. Il s'organise autour d'une charte de développement en relation avec les communes, les milieux socio professionnels et associatifs, réunis au sein d'un conseil de développement. Les pays définissent une charte de territoire. Enfin, lieu privilégié de partenariat et de concertation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités de l'Etat et de l'Europe en faveur du développement local. Le pays n'est ni un nouvel échelon administratif, ni une collectivité territoriale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences. Fondé sur le volontariat des communes, il est censé assurer une complémentarité ville –campagnes et fédérer les collectivités locales. Le pays est reconnu par le préfet de région après avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Environ deux mille pays sont actuellement engagés dans cette démarche.

Mais la dynamique de pays rencontre de multiples blocages et résistances administratives, les élus n'ayant pas les moyens d'exercer leur choix. Par exemple le reproche est fait aux « contrats de Pays », de ne pas s'enraciner suffisamment dans le social¹²² et de réaliser « non des projets, mais des agrégats d'opérations sans objectifs, qui s'ignorent mutuellement et se renvoient la balle des problèmes à résoudre »¹²³.

Charte de développement : Acte participatif, nommée charte de pays, elle constitue le projet commun de développement durable d'un territoire, notamment en matière touristique. Elle est élaborée en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressées.

◀ Du paradigme de l'aménagement du territoire, à celui du développement du territoire

● Les relations de contrats entre l'Etat et les territoires¹²⁴

On retiendra essentiellement 4 types de contrats :

- **Le simple engagement financier** conclu entre l'Etat et la Région
- **Le contrat d'agglomération.** Volet territorial du contrat de plan, il permet l'organisation d'actions structurantes (développement économique, politique de la ville) sur une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, qui a adopté la TPU (Taxe professionnelle unique).
- **Le contrat de Plan.** C'est aussi un volet territorial du contrat de plan. Il permet l'organisation d'actions structurantes (tourisme développement local, culture, environnement) sur un territoire intercommunal présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Il est possible grâce à l'élaboration de chartes de Pays.
- **Le contrat de ville.** Il est le volet « cohésion sociale » des contrats de pays ou d'agglomération ; il permet de déclencher des actions dans les quartiers recensés comme sensibles par l'Etat (125 contrats de ville, 50 GPV et 30 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU).

¹²⁰ *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques.* Préface de François Dubet. Daniel Cerezuelle. Sociologie économique. Desclée de Brouwer. 1996. P. 134 à 142 : « Chapitre 11, « de l'économie à l'oubli du social : l'exemple des contrats de pays ». Cf. Fr. Dubet, in *Autrement* n°47 1983 P.13.

¹²¹ Paul Houée, « l'émergence des pays bretons », in B. Kayser, *Petites villes dans l'aménagement rural*, Ed. CNRS, Paris, 1979, P.113-132. et M.E. Chassagne, in *Autrement*, n°47, 1983. P 136.

¹²² Sur ce thème voir deux études menées dans le Vivarais et qui aboutissent à cette déception : C. Dourlens et P. Vidal-Naquet, *l'autonomie prescrite*, IRDES, Toulon, 1984 ; et L. Arnodin-Chenot, *Le désir d'autonomie*, EDRES, Toulon, 1984.

¹²³ *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques.* Préface de François Dubet. Daniel Cerezuelle. Sociologie économique. Desclée de Brouwer. 1996. Op. cit. P 149.

¹²⁴ Source : Revue infos sociales, les territoires, CNAF.

Qu'est-ce que la coopération intercommunale en France ? Qu'est-ce qu'une « structure à fiscalité propre »¹²⁵ ?

Des chiffres en France :

36500 communes,
3500 communes urbaines de plus de 2000 habitants,
33000 communes rurales de moins de 2000 habitants, dont 22000 de moins de 500 habitants.

Donc :

- Une poussière de micro-communes en espace rural
- Des espaces urbains découpés entre la commune centre et les couronnes des communes des banlieues jusqu'aux espaces périurbains, ni tout à fait ruraux ni tout à fait urbains.

Deux catégories de coopération intercommunale :

1. La structure des Sivu et des Sivom, résultant du transfert d'une ou de plusieurs compétences au syndicat moyennant une contribution financière :

« Selon le principe de subsidiarité, une commune délègue à l'intercommunalité ce qu'elle ne peut réaliser seule. Elle perd uniquement sa compétence lorsque le groupement a été investi de la mise en œuvre d'actions d'intérêts communautaires »¹²⁶.

Au 1- janvier 1996, on comptait 18051 syndicats sans fiscalité propre dont :

- 14614 syndicats à vocation unique (sivu). Le Sivu a une spécialité : les équipements ou services techniques et traitement de l'eau
- 2221 syndicats à vocation multiple. Les communes délèguent plusieurs compétences à un EPCI : adduction d'eau, transport, lutte incendie, construction et gestion des équipements sportifs, culturels etc...
- 1216 syndicats mixtes. Communes et départements contractualisent ensemble.

2. La structure dite « Fédérative », à fiscalité propre

« Il s'agit d'une forme bien plus intégrée de coopération. En effet chaque commune délègue des compétences et accepte que ce transfert soit accompagné d'un pouvoir fiscal propre à la structure intercommunale »¹²⁷.

Le district sera suivi, selon la loi du 31 décembre 1966 par la communauté urbaine destinée à l'origine aux communes de plus de 50000 habitants. La loi d'orientation du 6 février 92 abaissera ce seuil à 20 000. Par cette loi 2 nouvelles structures à fiscalité propre émergent, la communauté de communes, et la communauté de villes.

L'intercommunalité à fiscalité propre recouvre trois types de structures :

- Les communautés de communes . Non soumises à des règles de population, elles héritent de compétences librement déléguées par les communes membres.
- Les communautés d'agglomérations. Dans les aires urbaines de plus de 509 000 habitants. Elles ont des compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace, logement, politique de la ville, et des compétences optionnelles : voirie d'intérêt communautaire, assainissement, eau, environnement et équipements sportifs
- Les communautés urbaines. Pour plus de 500 000 habitants, elles exercent des compétences obligatoires très larges.

Au 1er janvier 1998, 17760 communes sont regroupées, soit 31,2 millions d'habitants au sein de 1577 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹²⁸. Ils étaient 466 en 1993 et 866 en 1994, dont :

¹²⁵ Sur ces questions, Cf. la revue Territoires, N° 407. Notamment le très bon article de point des connaissances, « L'intercommunalité sous toutes ses formes » par Gilles Cowan, dont nous reprenons ici les principaux éléments.

¹²⁶ Op. cit. P.9.

¹²⁷ Op. cit. P.9

¹²⁸ Revue Territoire N°407, 2000.

- 1241 communautés de communes
- 310 districts
- 12 communautés urbaines
- 9 syndicats d'agglomération nouvelle
- 5 communautés de ville.

Selon Georges Gontcharoff, aucune réforme politique n'a tenté de toucher aux communes en France. L'auteur voit dans son article, « la commune dépassée »¹²⁹, 2 thèses dominantes sur la coopération intercommunale :

- « La coopération libre et volontaire » défendue depuis toujours par la majorité sénatoriale, les élus étant libres d'en composer les instances, le fonctionnement, les compétences déléguées, le pacte financier etc. dans une volonté « d'autonomie communale » et sans modèle de l'Etat.
- Sans attendre la conversion spontanée des élus locaux à l'intercommunalité, il faut une décision volontaire, des mécanismes institutionnels et des avantages financiers, avec des contenus de coopérations obligatoires et une instance forte à leur tête, notamment dans les grandes agglomérations.

3 structures spécialisées à connaître¹³⁰ :

- ADCF, Assemblée des districts et des communautés de France. Créée en 89, elle rassemble 350 EPCI. Elle offre des services à ses adhérents (élus locaux, responsables territoriaux, chefs d'entreprises, pro du tourisme) :
- Mairie Conseil propose des cycles de formation et d'appui aux communes.
- L'UNADEL, Union nationale des acteurs et structures du développement local. Elle regroupe des acteurs de territoires urbains qui défendent une démarche globale de développement à dimension humaine, et organise des réunions de travail thématiques ou régionales.

• Quatre lois structurantes

Depuis le milieu des années 1990, quatre lois vont impacter profondément les territoires, les faisant basculer d'un système d'organisation rigide de découpage administratif à un système d'auto-organisation s'appuyant sur des projets, une dynamique et des volontés locales. L'aménagement du territoire passe là **d'une logique et d'une politique d'équipement à une logique et à une politique de développement** (s'appuyant sur la participation des acteurs et un projet local). On les résumera succinctement¹³¹ :

◆ **La loi Pasqua du 4 février 1995, loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire (LOADT)**. Elle a constitué un premier aboutissement du renouveau des politiques d'aménagement du territoire. Elle a notamment prévu l'établissement d'une série de schémas régionaux et prôné la mise en place d'une véritable péréquation entre collectivités riches et pauvres. Elle crée les pays.

◆ **La loi Voynet du 25 juin 1999 : loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT)**. Corrigeant la loi Pasqua, elle consacre la notion de développement durable en faisant de l'aménagement du territoire l'instrument privilégié d'une politique de développement local organisée autour de la contractualisation et de la construction intercommunale. Lui fera suite en juillet 1999 une loi d'orientation agricole qui définira les contrats territoriaux d'exploitation. Visant à « instaurer de nouveaux rapports entre le monde agricole et la société », leur objectif concerne la rémunération sur des fonds publics, d'engagements pris par des exploitants agricoles, sur une base volontaire, dans différents domaines : économie, emploi, aménagement de l'espace, environnement.

◆ **La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération inter communale**. La loi Chevènement est à la communauté d'agglomération ce que la loi Voynet est au pays. Elle rationalise les structures intercommunales, et renvoie à une forme plus organisée et institutionnelle de gestion : la communauté d'agglomération. Elle harmonise les règles de fonctionnement en définissant un tronc commun de règles applicables à l'ensemble des structures, elle promeut l'intercommunalité en milieu urbain

¹²⁹ Cf. Georges Gontcharoff, « la commune dépassée », Territoires, N° 407, 2000.

¹³⁰ *La coopération intercommunale, Bilan et perspectives* par Bernard Perrin, Editions Berger levrault 1998.

¹³¹ Source : Problèmes économiques et sociaux, N° 870. *Décentralisation et recomposition des territoires 1982-2002*, La Documentation française 2002

(communautés d'agglomérations) et aménage le régime des communautés de communes, lesquelles doivent être désormais d'un seul tenant et sans enclave. Elle veut inciter les communautés urbaines à se restructurer autour de structures intercommunales à fiscalité propre.

Cette loi repense l'organisation urbaine pour rééquilibrer les territoires en combattant « l'apartheid social » et la « ghettoïsation de certains quartiers des villes ».

◆ **La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000.** Elle vise à renforcer la cohérence des politiques urbaines en rendant les règles d'urbanisme plus claires et plus démocratiques, en dotant les agglomérations d'instruments de cohérence des politiques sectorielles (le schéma de cohérence territoriale - ou SCOT - définit les objectifs de l'agglomération en matière d'urbanisme, d'habitat, d'espaces naturels, de transports, de stationnement, de régulation du trafic, de développement économique et de loisirs), en transformant les biens d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU).

3. La pensée politique de la ville et la genèse du développement social urbain

Il ressort de nos lectures sur les politiques de la ville, que celles-ci ont oscillé entre trois conceptions et trois foyers de sens co existant selon une dominante chronologique:

- Une volonté d'équipement caractérisée par la préparation d'HVS (Habitat et Vie Sociale dans les années 1970).

- Une approche locale de participation des habitants, au tout début des années 1980,

- Une rationalisation des nouvelles approches territoriales à travers la concertation interprofessionnelle et inter institutionnelle sur le local dès la fin des années 1980 et le début des années 1990.

On peut voir dans le passage de HVS à DSQ un changement de paradigme social (« On est passé de HVS Habitat et Vie sociale à DSQ, c'est à dire du rêve de l'équipement -par exemple l'association Habitat et Vie Nouvelle - au retour à la participation »¹³²). On peut voir dans le passage de l'approche participative à l'approche territoriale la substitution d'une parole des habitants à la parole politique de la territorialisation¹³³.

◀ La pensée politique de la ville

Depuis plus de 25 ans, les pouvoirs publics ont choisi de mettre en oeuvre une approche territoriale dans la lutte contre l'exclusion sociale. Cette approche - sous le vocable de Politique de la Ville - est devenue une des références marquantes de l'action publique contemporaine en France.

La politique de la ville¹³⁴ s'est voulue une politique sociale de lutte contre les formes d'exclusion en milieu urbain, associées à des territoires identifiés en difficulté. Elle s'est souvent caractérisée par une succession de politiques dites « coups de poing ». De la fin des années 70 aux années 90, le dispositif du Développement Social Urbain, a engendré successivement HVS (1976), Habitat et Vie sociale, et DSQ (1982), Développement Social de Quartier.

¹³² D'après un entretien de G. Poujol avec les auteurs.

¹³³ D'après un entretien de JL Laville avec les auteurs.

¹³⁴ Les politiques de la ville depuis 1977, chronologie des dispositifs. Centre de ressources de la DIV ; *La politique de la ville : un regard sur ses origines, son évolution, ses enjeux actuels*, Antoine Anderson et Hervé Veillard, *guide de la politique de la ville et du DL* mai 2001.

Des politiques de la ville à La politique de la ville : Les grands axes d'orientations et de décisions

Afin de pouvoir mieux se situer globalement dans le méandre des mesures et des appellations, on résumera les principales étapes et les modalités de fonctionnement des politiques de la ville¹³⁵ :

1. Les années 1973-1977 : Réhabiliter les tissus urbains.

◆ Prise de conscience par les pouvoirs publics des difficultés des «grands ensembles» d'habitat social : en 1973, la circulaire «Guichard» limite la construction d'ensembles de plus de 2000 logements, et en 1977, le rapport «Peyrefitte» sur la violence est publié.

◆ Le 1er **comité Habitat et Vie Sociale (HVS)** est chargé de «coordonner les actions et les financements des ministères concernés face à la dégradation très rapide de beaucoup d'immeubles construits dans les années 1960, en particulier à la périphérie des villes». Il devient interministériel en 1977, sous la direction du ministère de l'équipement.

2. Les années 1981-1989 : La prise de conscience du quartier et de la participation de ses habitants

◆ Suite aux incidents de l'été 1981 aux Minguettes, le gouvernement lance plusieurs études qui fonderont la politique de la ville :

- «Ensemble refaire la ville», rapport de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), créée le 23 décembre 1981, placée directement auprès du Premier ministre et présidée par Hubert Dubedout

- Le rapport Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en juin 1981, suivie de la création des premières missions locales ;

- «Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité», rapport de la Commission des maires sur la sécurité, en mai 1982, présidée par Gilbert Bonnemaïson.

- Parallèlement, l'Éducation nationale publie en juillet 1981, la circulaire qui créera les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

◆ Le Développement Social de Quartier, voit le jour en 1982. Il consacre la participation des habitants à l'élaboration du bâti et à la reconstruction du quartier, puis à ses réseaux sociaux.

◆ Avec le IXème plan (1984 - 1988), 148 quartiers sont inscrits dans les contrats de plan Etat-régions. C'est la première contractualisation d'une politique publique entre l'Etat et une collectivité territoriale, la Région, sur la durée du plan. Cette politique va induire des flux financiers importants associant Etat, régions, villes, bailleurs sociaux, le co-financement par l'Etat jouant un rôle d'incitation.

3. Les années 1989-2000 : Du quartier à l'agglomération

Dès 1988, l'évaluation de la politique de développement social des quartiers montre la nécessité de passer progressivement d'une politique de quartier à une politique de la ville pour gérer la question urbaine.

◆ Le Xème plan (1989 - 1993), poursuit une politique centrée sur les quartiers : 400 conventions DSQ sont signées.

- Mais la politique s'infléchit et dès 1991, les 12 premiers contrats de ville expérimentaux sont signés.

- En 1990, création du ministère de la Ville et nomination en 1991 des 13 premiers sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.

¹³⁵ On se référera dans les développements qui suivent et entre autres, à une plaquette de présentation des politiques de la ville, publiée par le département de Seine Saint-Denis.

◆ Le XI^{ème} plan (1994 - 1999) marque l'abandon de la politique des quartiers pour les contrats de ville ou les contrats d'agglomération. 214 contrats de ville sont signés en 1994 : ils concernent 750 communes et 1300 quartiers. Dans le même temps, l'Etat crée les Grands Projets Urbains (GPU) par lesquels il affiche sa volonté d'intervenir sur le long terme sur 12 quartiers qui nécessitent des opérations de requalification urbaine et offrent de fortes potentialités de développement.

- En 1994, création du Fonds d'intervention interministériel pour la ville (FIV), qui regroupe dans une seule ligne budgétaire les crédits de la politique de la ville des services de l'Etat.

- En 1998, publication du rapport Sueur et nomination d'un nouveau ministre de la ville (Claude Bartolone).

4. Les années 2000 - 2006 : La territorialisation par la généralisation des contrats de ville

Avec le XII^{ème} plan (2000 - 2006), le contrat de ville constitue l'outil unique pour la politique de la ville, par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain. Quatre thèmes prioritaires sont avancés : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'éducation, la sécurité et la prévention, le renouvellement urbain.

Le programme gouvernemental de renouvellement urbain s'inscrit dans les 50 Grands Projets de Ville (GPV) et les 30 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) intégrés aux contrats de ville.

• Historique introductif à la question des politiques de la ville¹³⁶

En matière d'aménagement du territoire français, la ville a fait l'objet d'une politique d'exception : La Politique de la Ville. La politique de la ville est la politique publique de lutte contre la ségrégation sociale et spatiale en milieu urbain. Avec des orientations différentes selon les alternances politiques, elle est basée sur 4 principes de base recensés par les travaux qui lui sont consacrés : Solidarité nationale, responsabilité des collectivités, vision globale des quartiers et participation forte des habitants.

Les années 1973-77 sont des charnières dans les politiques sociales et urbaines. Elles sont marquées par la fin des 30 glorieuses, par la prise de conscience des effets de la construction des logements sociaux en grands ensembles dans les années 1960, et par la modification de la composition sociologique des nouveaux entrants en HLM. C'est à cette époque, avec la fin du monopole des HLM, que se créent l'ANAH et les prêts PAP.

Au cours de l'été 1981, des incidents déclencheurs aux Minguettes (Lyon) mettent en évidence les difficultés des quartiers et révèlent leur nature : il ne s'agit pas seulement de vieillissement des grands ensembles, mais de problèmes économiques, sociaux beaucoup plus complexes et concentrés sur un espace limité : le quartier. Dans le même temps en octobre 81 le mouvement HLM qui s'inquiète de la paupérisation de son parc, lors des « assises pour l'avenir des cités d'habitat social » demande une intervention financière au gouvernement. Pierre Mauroy annonce alors la création de la CNDSQ présidée par Hubert Dubedout : « Pionnier de la gestion de proximité (en installant dans différents quartiers, par exemple, des antennes municipales, Hubert Dubedout a su faire reconnaître aux différents partenaires, et en particulier à l'Etat, le rôle central du Maire dans la gestion de la ville... La CNDSQ va alors mettre en place des projets sur seize quartiers, retenus pour bénéficier de conventions expérimentales de développement social de quartiers »¹³⁷.

L'observation de ces quartiers est à la base du rapport Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, et texte fondateur de la politique de la ville, qui proposait la signature de conventions pour les quartiers en difficultés, et « nommait déjà toutes les composantes de cette politique » :

« Démocratiser la gestion de la ville ; équilibrer la composition sociale des quartiers ; insérer les jeunes dans la ville et dans la société ; relier le développement social au développement économique local ; redonner une valeur urbaine aux quartiers ; prévenir l'insécurité »¹³⁸.

Les principes de cette politique basée sur la participation des habitants ont été résumés ainsi par Bénédicte Madelin : Engager la solidarité nationale de l'Etat ; Responsabiliser les collectivités locales, élus et techniciens ; avoir une démarche globale en intégrant au bâti des préoccupations d'emploi, d'éducation, d'insertion sociale et professionnelle, de santé, de culture ; insister sur la participation des habitants et de leurs associations.

¹³⁶ On se référera ici à l'excellent article de synthèse publié par Bénédicte Madelin, «La ville de l'exception au droit commun», in Territoires, n° 430 sep 2002.

¹³⁷ Bénédicte Madelin, «La ville de l'exception au droit commun». Op. cit. P.22.

¹³⁸ Op. cit.

On peut noter à cette époque le développement des conseils de quartiers¹³⁹ comme triple démarche pour améliorer la gestion urbaine, la représentativité politique, et la cohésion sociale. Cette démarche est toutefois marquée par des rapports conflictuels entre habitants et institutions, et pose la question de la pertinence de l'échelle locale.

Dés les années 1990, il apparaît que les quartiers ne trouveront de solution que dans le cadre de la ville. En 1991 Jean-Marie Delarue dans son rapport *Relégation*, commandé par Michel Delebarre, Ministre chargé des politiques de la ville, préconise la transformation des opérations de DSQ en contrats de ville. On change d'échelle territoriale pour gérer la question urbaine :

« Cette modification, du DSQ au contrat de ville, veut indiscutablement réparer les effets de stigmatisation de la politique des quartiers en réintroduisant la notion de globalité de la ville, voire de l'agglomération. Mais elle montre également la difficulté des pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, à définir les objectifs opérationnels de cette politique expérimentale de lutte contre les ségrégations sociales et urbaines »¹⁴⁰.

La politique de la ville va alors progressivement se complexifier et se procéduriser. En 1994, 214 contrats de ville sont signés entre Etat et collectivités locales. En 95 Jacques Chirac construit sa campagne sur la fracture sociale et promet un « Plan Marshall » des banlieues. C'est alors que naîtra la division des territoires des politiques de la ville en zones :

« C'est le pacte de relance de la ville qui va diviser les territoires de la politique de la ville en zones où s'appliquent des mesures qui se déclinent différemment selon le niveau des difficultés qui s'y concentrent. Ainsi sont nées les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZDU) et les zones franches urbaines (ZFU) »¹⁴¹.

Sur demande de Martine Aubry Jean-Pierre Sueur propose en 1998 un rapport sur l'évolution des politiques de la ville : les agglomérations urbaines deviennent alors le niveau pertinent d'élaboration des projets de territoire.

A partir de mars 1998 Claude Bartolomé est Ministre de la ville. Débutent alors les négociations autour des contrats de ville 2000/2006, où l'Etat va tenter d'imposer l'intercommunalité. 172 contrats de ville intercommunaux et 75 communaux sont signés. Puis 50 GPU et 30 opérations de renouvellement urbain sont aussi signées (ORU), ainsi que différents contrats thématiques (sécurité, éducatifs, santé)¹⁴².

Les instances du fonctionnement de la Politique de la ville

◀ Au niveau national

Le Comité Interministériel des Villes et du développement social urbain (CIV) est l'instance décisionnelle qui arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens au niveau national. Il rassemble les ministères concernés et est présidé par le Premier ministre ou par le ministre de la ville.

- Le Conseil National des Villes et du développement social urbain (CNV) est une instance de réflexion politique qui associe des élus et des personnes qualifiées. Il contribue à l'élaboration de la politique de la ville. Il est placé auprès du Premier Ministre.

- La Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV) a des missions d'animation de la politique de la ville et de contrôle de l'exécution des décisions du CIV. Elle assure également l'animation de l'évaluation de la politique de la ville sous l'autorité du ministre.

◀ Au niveau régional et départemental

Les différentes instances en présence se détaillent ainsi :

◆ Les préfets de région ou de département. Entourés des services de l'Etat régionaux ou départementaux, les préfets mettent en œuvre la politique de la ville : programmation financière, animation et mise en cohérence de l'ensemble de la démarche, évaluation. Un chargé de mission du SGAR est nommé correspondant régional de la politique de la ville.

¹³⁹ M.H. Bacqué, *Les expériences des conseils de quartier en France*. I.FU.

¹⁴⁰ Bénédicte Madelin, opus cité P.24.

¹⁴¹ Opus cité. P. 24 et suiv.

¹⁴² Opus cité. P. 24 et suiv.

- ◆ Le sous-préfet ville. Il a pour mission d'animer la politique de la ville et de coordonner l'action de l'Etat au plan départemental.
- ◆ Les services déconcentrés de l'Etat. Le plus souvent, un correspondant politique de la ville est nommé et chargé de suivre l'exécution des décisions.
- ◆ Le partenariat au niveau local. La mise en œuvre du contrat de ville repose sur une double instance : D'une part le comité de pilotage politique, qui est le maître d'ouvrage, co-présidé par le préfet et le maire, et où siègent, a minima, tous les partenaires signataires du Protocole pour la politique de la ville ; d'autre part la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), placée sous la responsabilité d'un chef de projet qui a pour mission l'animation, la coordination des partenaires au plan local, et la mise en œuvre des mesures prises.

• **Les trois axes majeurs de la politique de la ville.**

La politique de la ville s'est développée, d'après Francis Idrac, délégué interministériel à la ville, selon trois grands axes :

« • Un axe classique, celui du *traitement des problèmes urbains* qui est important, même s'il ne faut pas considérer que, en traitant l'urbain, on a traité le problème. A l'inverse, on ne peut pas non plus, traiter des problèmes de développement social sans traiter des problèmes urbains...

• Deuxième grand axe : *le service public*. Il s'agit de renforcer, d'adapter, de donner des marges au service public pour qu'il soit plus présent et qu'il réponde mieux à sa mission dans tous les quartiers.

• Le dernier axe et le plus important est *le développement de l'accès à l'activité et à l'emploi*. Car tous les efforts déployés butent chaque fois sur la situation de l'emploi ». ¹⁴³

• **Les conditions sociologiques et socio-politiques, et le contexte qui ont « porté » les politiques de la ville** ¹⁴⁴

Les initiatives des politiques de la ville sont historiquement datées dans un contexte sociologique qui a structuré et légitimé leurs productions étroitement dépendantes :

« - De la popularisation de l'approche systémique, globale ou globalisante des problèmes de société...

- De la vogue des idées d'innovation et d'expérimentation sociale, souvent déconnectées des notions, qu'elles appellent pourtant, de diffusion et de généralisation, sous certaines garanties de méthode, des acquis expérimentaux...

- De l'adhésion des décideurs et d'une large fraction de l'opinion aux mythes et aux disciplines de la décentralisation, avec sa double dimension de reconquête des identités territoriales et de promotion des élites électives aux cotés ou contre les élites bureaucratiques ou techniciennes-technocratiques selon le cliché...

- D'un bouleversement politique, rendu possible par la rencontre entre un projet de redistribution du pouvoir et des richesses, et d'attentes de même nature longtemps insatisfaites

- D'une hésitation sur la vocation et/ou la capacité de l'Etat à jouer le rôle de garant de différentes catégories de fonctions collectives et de droits fondamentaux...

- Du recul, en relation avec les évolutions précédentes, de l'idée de planification au profit d'une utopie consensuelle ou partenariale débouchant éventuellement, mais pas toujours, sur une nouvelle discipline contractuelle...

- D'une médiation sans précédent, de l'ensemble des politiques publiques avec la part d'arbitraire, de simplifications abusives et de déformation des enjeux concrets qui en résultent inévitablement » ¹⁴⁵.

• **Quelques réflexions pour un bilan des politiques de la ville, extraites du rapport d'évaluation des politiques de la ville (1994), et rapportées par J.M. Belorgey :**

« Les ambiguïtés qui sous-tendent, depuis l'origine, la politique dite de la ville (c'est-à-dire les formes d'intervention transversale) n'ont pas été levées par les réformes ou les réorientations successives du cadre d'intervention...

- La multiplication des procédures et des produits spécifiques mis en place par cette politique, celle aussi des chantiers d'intervention, créent en revanche un supplément, à tout égard inutile, d'opacité et de confusion...

¹⁴³ *L'avenir de la politique de la ville*, Francis Idrac, délégué interministériel à la ville, in Territoires n° 360, septembre 1995. P. 65.

¹⁴⁴ Etabli à partir d'un document : *Evaluer la politique de la ville, Rapport du comité d'évaluation de la politique de la ville*, J. M. Belorgey, in Territoires, février- mars 1994 P. 7-8.

¹⁴⁵ *Evaluer la politique de la ville, Rapport du comité d'évaluation de la politique de la ville*, J. M. Belorgey, in Territoires, février- mars 1994. P. 7-8.

- Peut-être la politique suivie a-t-elle permis l'épanouissement d'un certain nombre d'innovations en matière de réhabilitation du cadre bâti ou de gestion sociale de l'habitat, a-t-elle enclenché, ou réenclenché, un certain nombre de dynamiques de développement social, a-t-elle enrayé l'accélération de l'aggravation du dualisme social et de la violence urbaine...

- L'ambition de faire participer les populations au choix des stratégies conduites en leur faveur s'est dangereusement étiolée »¹⁴⁶.

◀ Le Développement Social Urbain

Une abondante littérature, notamment en sociologie, en sciences politiques, en géographie sociale et en socio-économie s'est penchée sur le développement social urbain. Elle analyse les politiques de la ville tant sous l'angle de la reconstruction de l'action publique, que sous celui des nouvelles relations du social et de l'urbain au travers de la question des banlieues. On peut ainsi synthétiser les grands axes de cette littérature :

● le DSU comme reconstruction de l'action publique autour de la localisation des politiques sociales

Il ressort des travaux qui lui sont consacrés, l'idée d'un développement urbain « à deux vitesses »¹⁴⁷ : un développement important au niveau des grandes villes par la planification des logements et des infra structures collectives, et en même temps des crises urbaines qui se traduisent par la dégradation des quartiers périphériques. Le second aspect préoccupe largement les commentateurs. De plus en plus investie par les politiques sociales, la ville est désormais conçue comme « une nouvelle forme d'action publique dont la vocation déborde très largement les seuls problèmes d'urbanisme et d'aménagement »¹⁴⁸.

François Dubet, entre autres, a montré que la conception du soutien public aux populations en difficulté, visant un « traitement » transversal et local des problèmes sociaux, présente plusieurs intérêts : elle crée de nouvelles capacités d'action pour la vie associative qui peut rassembler les gens concernés et leur donner la parole. En outre, la politique de la ville finance des actions concrètes sur l'environnement social au sens large : l'école, l'habitat, le marché local du travail, traduisant une « localisation » des politiques sociales. La philosophie -très française- de l'intervention sociale est ainsi conservée et considérablement enrichie.

La livraison 1990 de la revue *Pour* consacrée au DSU, DSQ montrait à cet égard que la politique de développement social urbain vise une triple efficacité : de justice puis d'action économique et d'image politique. Elle s'assigne de :

« Restructurer ces quartiers dans la ville, de les revitaliser et de lutter contre la fracture de la ville, contre ce que nous appelons la ville à deux vitesses. Cette lutte est inspirée à la fois par des considérables évidentes d'équité, de dignité, de justice, mais aussi par des considérations d'efficacité et d'image »¹⁴⁹.

La question que pose Jacques Donzelot est de savoir si « cette question urbaine constitue vraiment un problème nouveau ou la seule illusion de la question sociale constitutive des démocraties occidentales ? »¹⁵⁰.

Des bilans mitigés des politiques contractuelles des villes intégrées dans le XI^e Plan, ont été dressés par des acteurs publics et des chercheurs. Plusieurs ont mis en avant une mauvaise gestion du budget mis à la disposition des élus locaux qui « s'efforcent d'intégrer les financements exceptionnels perçus au titre de cette politique dans la gestion ordinaire de leur budget, les considérant comme une sorte de droit d'accès aux crédits nationaux plus que comme une obligation de repenser leur action »¹⁵¹.

L'ouvrage coordonné par Edith Heurigon montre bien que plus l'Etat -au travers de la politique de la ville- multiplie des injonctions et des offres hétérogènes en direction du local, plus celui-ci apparaît en situation d'instrumenter cette politique en fonction de ses préoccupations. La politique de la ville devient un outil aux mains des collectivités territoriales, au service de leurs stratégies de transformation des systèmes politico-administratifs locaux. Là, cette politique sera utilisée pour faire monter en puissance la question de l'agglomération, ailleurs pour contribuer à recomposer la sphère institutionnelle de l'action sociale.

Ce déplacement de la politique de la ville vers des politiques des villes témoigne de son succès comme outil de modernisation de la gestion locale. Une question demeure cependant, celle de la capacité des acteurs locaux à

¹⁴⁶ Op. cit. P 11-12.

¹⁴⁷ Marie-Christine Leroy, « Quartiers fragiles en Europe », *POUR*, n° 125/126 décembre, 1990. P 45-55.

¹⁴⁸ François Dubet, « Les figures de la ville et la banlieue », in *Sociologie de travail*, Editions Dunod, n° 2/95, P. 128.

¹⁴⁹ « DSU. DSQ. Quartiers fragiles et développement urbain », *POUR*, n° 125/126 décembre, 1990. P. 10.

¹⁵⁰ Jacques Donzelot, *La nouvelle question urbaine*, Esprit n° 258, novembre 1999, P. 10.

¹⁵¹ Jacques Donzelot et Philippe Esthèbe, « Réévaluer la politique de la ville », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Alain Mabileau, Presses de Sciences Politiques, 1999, P. 323.

reformuler en fonction de la diversité des situations territoriales, les exigences de cohésion sociale et de développement solidaire. C'est bien là l'enjeu de la territorialisation de la politique de la ville¹⁵².

Identités et pratiques des professionnels du Développement Social Urbain¹⁵³

La revue Territoires, dans sa livraison de septembre 1995, a publié une importante enquête de connaissance des professionnels du Développement Social Urbain, partie prenante des politiques de la ville : Qui sont-ils ? Pour qui travaillent-ils ? Quel est leur rôle ? Quelles sont leurs pratiques et leurs méthodes ? Nous en résumerons ici les grandes lignes nécessaires au lecteur pour mieux comprendre le développement social urbain au quotidien.

Où interviennent-ils ? Les professionnels du DSU, interviennent dans la structuration de l'intervention municipale, dans la transformation de l'organisation locale qui s'instaure avec la politique de la ville et l'expérience des communes.

De qui dépendent-ils ? Les professionnels du DSU dépendent hiérarchiquement d'un secrétariat général, qu'il soit de maire, de district ou d'association.

Ils dépendent ensuite de directions dont le nom diffère mais qui recouvrent le même type de compétences : premièrement les directions générales de l'aménagement et de l'urbanisme, puis les directions de l'urbanisme et du développement, les directions du développement social urbain, les directions de la solidarité urbaine, les directions de la mission DSU ; sont aussi citées les directions de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement.

Certains professionnels dépendent aussi de comités ou de groupes multi-partenariaux associant la ville, l'Etat, le district ou la communauté urbaine.

Que fait un professionnel du DSU ?

« . Sur la base d'un contrat de ville et d'un diagnostic commun, il met en place un partenariat démocratique pour initier des actions contre l'exclusion et leur évaluation

. Il programme, coordonne, anime un dispositif qui enclenche des actions partenariales

. Il essaie d'intégrer les notions de transversabilité, de cohésion sociale et de territorialité à côté des interventions plus traditionnelles.

. Il observe la mutation du quartier, recueille l'expression des habitants ; il propose les axes de cohérence d'un projet de quartier ; il organise et coordonne le partenariat; il initie des actions originales et soutient des initiatives d'habitants

. Il est le conseiller des décideurs et des associations

. C'est un relais de terrain pour comprendre et dynamiser les initiatives locales.

. C'est un animateur devant permettre l'accession au statut d'acteur réel des habitants.

. Il a une mission « impossible » mais mobilisatrice »¹⁵⁴.

Quelles sont leurs pratiques et leurs méthodes en matière de gestion des territoires ?

Une forte marge d'autonomie professionnelle : Chaque quartier, ou chaque municipalité, possède sa particularité et c'est à chaque fois une mission différente qui peut être définie. Le professionnel du DSU a donc une large autonomie et une marge personnelle de « traduction » de la demande politique, administrative ou sociale. Isoler les difficultés locales, les populations qui en sont les victimes et les instruments qui peuvent permettre de les résoudre, constitue en ce sens le premier savoir-faire que doivent maîtriser les acteurs du DSU et ainsi la première plus-value de leur action.

Une nouvelle culture de l'action publique locale. Les animateurs de DSU soulignent qu'ils consacrent une grande partie de leur énergie à mobiliser les services municipaux dont dépend le développement des quartiers, ou à réorganiser certains aspects de la politique municipale. Ils sont dans ce cadre amenés à diffuser, en direction des services municipaux, de nouvelles manières de voir les problèmes, de les appréhender, notamment en insistant sur leur transversalité. Ils participent à la réorganisation des modes d'intervention des collectivités locales hors de la politique de la ville. Puis Les

¹⁵² E. Heurgon (coordonné par), *Les différents niveaux d'action pour la politique de la ville. Agents d'urbanité publique, De nouveaux partenaires pour la ville*. Ed. De l'Aube 2000. P. 6.
op.cit.

¹⁵³ On se réfère ici à un ensemble d'articles du N° 360 de la revue Territoires. Cf. « Médiateurs des villes, catalyseurs, développeurs, agitateurs... », in Territoires, n° 360 septembre 1995. P. 19.

¹⁵⁴ « Qui sont les professionnels du DSU », in Territoires, n° 360 septembre, 1995. P 24-29.

chefs de projets DSU se situent à l'intersection de différents mondes qui habituellement s'ignorent : Habitants, élus, administrateurs, acteurs économiques et sociaux, etc.¹⁵⁵.

Les difficultés d'évaluation des résultats de leur action¹⁵⁶ : En aval de la mission, il semble que son évaluation soit souvent délicate. D'une part, faute d'objectifs clairs, il est souvent difficile de percevoir dans quelle mesure l'action est ou non couronnée de succès. D'autre part, même si des finalités sont définies, les instruments d'évaluation manquent. Comme le note Suzanne Rozenberg, « on ne peut réduire l'évaluation à la comparaison des taux d'échec scolaire dans un quartier avant et après la mise en œuvre d'une politique DSU : Aucun instrument aussi simple ne permet de mesurer la « plus-value » du travail »¹⁵⁷. L'évaluation est un des moments privilégiés où peut se concrétiser le partenariat entre les élus, les services municipaux et les habitants.

Quel est leur rôle : Organisation et positionnement

Il est marqué par la « municipalisation » du développement social urbain. Dans sa forme la plus poussée, ce type d'organisation aboutit à une centralisation des équipes locales au sein d'une équipe municipale chargée de DSU, qui embrasse ainsi tous les champs : urbain, social, prévention de la délinquance, insertion par l'économique. La présence sur le territoire y est extrêmement forte. Parallèlement, derrière le phénomène de municipalisation, se dessine l'effacement progressif de l'Etat. L'Etat est moins présent pour inciter ou soutenir une organisation ou un positionnement en faveur d'un projet de DSU global. Cette tendance à la municipalisation peut néanmoins être considérée comme positive, dans la mesure où elle représente un effort de qualification de structuration face à la complexité croissante des projets de DSU.

S'il y a une municipalisation, il y a une solidarité intercommunale. La mise en œuvre du contrat de ville d'agglomération permet de prendre en charge des projets qui exigent l'élargissement au-delà de la commune quand c'est une petite commune. En effet, pour les petites communes, il y a besoin de complémentarité d'action entre l'Etat, la région, le département et les autres communes.

Le DSU a été effectivement un champ d'expériences de méthodes de management municipal. Aujourd'hui les collectivités locales appliquent petit à petit à d'autres secteurs les méthodes acquises grâce au DSU¹⁵⁸. Toutefois on assiste paradoxalement à une précarisation des professionnels et à une pérennisation des missions de DSU dans les collectivités locales¹⁵⁹.

• La question des banlieues et de leurs nouveaux symptômes sociaux : Exclusion, enclavement, relégation, ségrégation, sécession

Les thèmes de la littérature urbaine qui ont caractérisé la période des années 1960-1970 se sont centrés sur les luttes urbaines, « la perte de qualité de cadre de vie qui résultait de la soumission de l'urbain aux exigences de l'industrie »¹⁶⁰. Dans les années soixante-dix, la littérature urbaniste et en particulier Henri Lefebvre, avait souligné l'éclatement de la ville sous la pression de la réorganisation capitaliste du territoire et les effets néfastes des politiques urbaines sur ce tissu d'articulations sociales et productives qui avait fait la richesse de la ville.

Une nouvelle question urbaine émerge depuis la fin du XX^e siècle. Elle accorde une place fondamentale aux quartiers urbains, aux banlieues, aux nouvelles formes d'urbanisation, l'aménagement du territoire, etc. La notion de banlieue ne désigne plus comme à l'époque de la révolution industrielle et de la société disciplinaire¹⁶¹, des lieux d'habitation qui constituent des cités isolées et des ghettos. La banlieue devient plutôt synonyme de problème social dont le principal acteur est l'exclu¹⁶². D'une façon générale, la banlieue désigne dans la plupart des travaux qui lui sont consacrés, une situation de désordre social (chômage, informel, pauvreté, délinquance...) étroitement liée à certains lieux et à certaines populations, situation qui nécessite un traitement local des problèmes par le biais des politiques publiques décentralisées.

¹⁵⁵ « Quelle place pour les professionnels? Organisation et positionnement », in Territoires, n° 360 septembre 1995. P. 34.

¹⁵⁶ Suzanne Rozenberg, « Quelles plus-values ? Pratiques et méthode », in Territoires, n° 360 septembre 1995. P. 29-30.

¹⁵⁷ opus cité.

¹⁵⁸ « Quelle place pour les professionnels? Organisation et positionnement », in Territoires, n° 360 septembre 1995. P. 35-39.

¹⁵⁹ Marc Valette, « Pistes pour demain », in Territoires, n° 360, septembre 1995. P. 69.

¹⁶⁰ J. Donzelot, *La nouvelle question urbaine*, ESPRIT, n° 258, novembre 1999. P. 88.

¹⁶¹ T. Negri et J. M. Vincent, *Banlieue et ville : un regard philosophique*, Extraits d'un rapport présenté au Par -Ville CNRS en décembre 1993 sous le titre *Politiques de la citoyenneté urbaine*, Archives Futur antérieur 30-31-32, 1995/4.

¹⁶² J. Donzelot, *La nouvelle question urbaine*, ESPRIT, n° 258, novembre 1999. P. 87. Il existe toutefois aussi des travaux sur les ghettos « dorés ».

La vision française de la banlieue relie aujourd'hui la dimension spatiale au cumul des difficultés, voire au phénomène de l'exclusion.

L'exclusion. Elle résulte d'un système de ségrégation extra muros «qui consiste à chasser des villes-centres les populations les moins aisées et à regrouper les familles les moins solvables ensemble»¹⁶³. Les analystes de la question des banlieues, on citera ici Daniel Behar, y ont vu le résultat non d'une politique locale ségrégative ou du jeu du marché foncier, mais plutôt d'une segmentation de l'espace entre des exclus de la ville et les plus intégrés, et en fait « le résultat d'une aspiration au classement, à la distinction sociale par la résidence »¹⁶⁴ et la conséquence d'une division sociale de l'espace qui marque des inégalités sociales au sein des groupes. Ce classement produit de l'enclavement.

L'enclavement. Les travaux du CETUR ont bien insisté sur la notion d'enclavement à la fois économique (avec le zoning), social (avec la spécificité des mécanismes d'attribution de logements), spatial (par l'histoire et la géographie). Selon Daniel Behar, dans les actes du CETUR, l'enclavement est « la traduction spatiale de l'exclusion sociale », et s'affirme dans la relégation géographique de certains groupes sociaux : « La pathologie de la relégation est celle de la rupture dans le système urbain, de même que l'exclusion sociale est la rupture du lien social »¹⁶⁵.

De son côté Cyprien Avenel montre que la ségrégation ne s'est pas réduite à une division entre exclus et inclus, ni entre villes riches et villes pauvres, ni même entre quartiers aisés ou sensibles. Il insiste sur « les discontinuités sociales et spatiales » et sur le caractère relatif de la ségrégation urbaine qui ne peut être cantonnée à ses effets territoriaux très hétérogènes¹⁶⁶.

Enfin, évoquant « une image duale de la ville », Jacques Donzelot va jusqu'à remplacer le concept de ségrégation par celui de « sécession, ce dernier traduisant l'attitude de désolidarisation d'une partie de la population aisée et la volonté de se séparer de la collectivité au sein de quartiers clos et protégés¹⁶⁷ ». La prolifération de la ségrégation se traduisant par une division territoriale massive, force est de constater que « le territoire métropolitain n'oppose pas réellement de vastes ensembles homogènes »¹⁶⁸.

• Une approche novatrice : la crise du lien social, enracinée dans la spatialité urbaine

Selon François Dubet, la question urbaine ne doit pas s'enfermer dans les ghettos et les communautés. Elle se renouvelle d'une triple manière : « comme nouveau visage d'une question sociale, comme espace des mutations des politiques publiques et enfin comme lieu de sociabilité »¹⁶⁹.

En ce sens Les travaux des dernières années ne constituent pas la banlieue comme un seul espace d'exclusion, de marginalité et de précarité urbaine, mais plutôt comme un lieu où « se structurent des logiques de sociabilité et d'action qui construisent un nouvel espace populaire à l'ombre des figures et des discours de la ville »¹⁷⁰. Le social est ici appréhendé dans une approche multi-dimensionnelle (précarisation et déqualification du travail, individualisation des sociétés, croissance des inégalités, perte de protection sociale, crise de la famille en tant qu'instance de solidarité, exclusion), dont la spatialité urbaine constitue le territoire. On se situe ici dans une perspective de spatialisation des problèmes jusqu'à présent toujours traités sectoriellement : emploi, immigration, école sont contextualisés et spatialisés et deviennent non plus des soucis sectoriels, mais des soucis géographiques.

A cet égard nombre de travaux¹⁷¹ appréhende la fragilisation du lien social eu égard à ce principe de spatialité urbaine et non aux catégories de travail du salariat et de la société industrielle. Cette fragilisation se traduit dans l'espace par des comportements de repli social, par des différenciations des aires sociales, par des processus de relocalisation et dans certaines villes par des ségrégations résidentielles. Ceci permet de redéfinir l'espace urbain non comme référence géographique, mais comme une dimension d'engagement des rapports et des liens sociaux.

¹⁶³ Cf. entre autres Daniel Béhar, « Segmentation de l'espace. Banlieues, enclavement, exclusion, division sociale de l'espace. Déplacements et liens sociaux ». N°14. 1993 Actes du séminaire *Déplacements et liens sociaux*, octobre 1992-Juillet 1993. CETUR, Ministère de l'équipement, du transport et du tourisme. P. 11

¹⁶⁴ Op. cit.

¹⁶⁵ *Segmentation de l'espace. Banlieues, enclavement, exclusion, division sociale de l'espace. Déplacements et liens sociaux*. Op. cit. Communications de Daniel Behar puis de Michel Herrou.

¹⁶⁶ C. Avenel, « Les territoires de la ville entre mixité et ségrégation », in *Informations sociales, Territoires*, P.60-69, N°104/2002.

¹⁶⁷ J. Donzelot, *La nouvelle question urbaine*, Esprit, n° 258, novembre 1999, 87-114

¹⁶⁸ Op. Cit. p 61.

¹⁶⁹ François Dubet, « Les figures de la ville et la banlieue », in *Sociologie de travail*, Editions DUNOD, n° 2/95 p 126.

¹⁷⁰ Op. cit. p 128.

¹⁷¹ *La ville : Habiter, gouverner*, in *sociologie du travail*, DUNOD 1995.

L'espace appartient donc à la sphère sociale et contribue à instruire les multiples configurations des problèmes sociaux. François Dubet présente en ce sens une typologie des degrés d'insertion des habitants en fonction du fonctionnement général du quartier. Le lien est alors établi entre insertion et quartier, territoire.

Les analyses consacrées aux régies de quartier témoignent, entre autres, de cette approche. Selon Marc Hatzfeld, la Régie de Quartier est « une association qui se fixe pour ambition majeure de développer la responsabilité citoyenne des habitants des quartiers. Pilotée conjointement par les habitants de la cité, les bailleurs sociaux, les élus et parfois d'autres acteurs, elle travaille inlassablement à la rencontre positive entre les habitants et leurs institutions »¹⁷². A 3 niveaux :

- la création de liens entre habitants et intervenants, le territoire devenant le trait d'union du lien social¹⁷³ ;
- la double insertion professionnelle et citoyenne, permettant aux habitants de se former et de participer en même temps à la redynamisation du quartier ;
- une gestion partagée de l'espace urbain, variable selon les différentes perceptions du territoire (le quartier du recrutement, le quartier des prestations économiques, le quartier de l'intervention sociale et le quartier de l'inscription citoyenne des habitants)¹⁷⁴.

Le Développement Social Urbain entre pauvreté et exclusion¹⁷⁵

Les travaux menés simultanément dans les pays dits en développement et dans les sociétés industrielles, posent la question d'une confusion possible pour le développement social urbain, entre pauvreté et exclusion. Deborah Nunez travaillant sur les quartiers défavorisés de Bahia, et étudiant l'économie sociale et solidaire en France, s'est trouvée confrontée à cette différenciation sémantique du « social » dont les pratiques bifurquent entre pauvreté et exclusion. Elle s'est ainsi engagée dans une analyse passionnante des différences entre la pauvreté au Brésil et l'exclusion en Europe. Elle délimite ainsi le passage conceptuel entre la situation sociale européenne et celle de la société brésilienne, et son analyse a valeur de modèles pour d'autres sociétés.

Dans le cadre de l'Europe, Serge Paugam avait établi en 1996 une première différenciation entre la pauvreté et l'exclusion, ainsi que le cite Deborah Nunez.

« Pour lui, « le paupérisme caractérisait l'entrée dans la société industrielle, avant les conquêtes sociales et les régulations étatiques, alors l'exclusion traduit la crise structurelle de ses fondements, après plusieurs décennies au cours desquelles la misère semblait avoir disparu »¹⁷⁶.

Pour l'auteur il y a l'exclusion en Europe et la pauvreté au Brésil. Les points communs entre les deux situations sont la précarité de l'emploi, l'absence de qualification, le chômage et l'incertitude sur l'avenir, puis l'habitat localisé loin des grandes villes et perçu en négatif. La pauvreté est un phénomène marqué d'héritage sociale (les enfants de pauvres le seront) alors que l'exclusion est plus large et touche une frange moins « classifiée » de la population. Comme l'a précisé Serge Paugam l'exclusion est due à un cumul de handicaps et à une rupture progressive des liens sociaux dans les domaines combinés du travail, de la vie conjugale, de l'accès au logement, de la maladie, au risque de la marginalisation.

Deborah Nunez analyse « la différence d'échelle » entre exclusion et pauvreté : « La pauvreté numériquement large, mais socialement restreinte, l'exclusion numériquement restreinte mais socialement large »¹⁷⁷. Selon l'auteur cela s'accompagne d'une différence de contexte pour qui « la souffrance morale de l'exclusion est plus importante, à notre avis, que celle de la pauvreté »¹⁷⁸. Elle établit une différenciation entre l'état moral de ceux qui vivent l'exclusion, et celui de ceux qui vivent la pauvreté. Et explique qu'elle n'a pas trouvé dans les quartiers pauvres de Bahia « les symptômes classiques de l'exclusion dont on parle partout en France, le sentiment de solitude, d'ennui, de vide de l'existence, d'amertume. J'y ai trouvé le sentiment d'abandon, le fatalisme, la révolte, la vie au jour le jour mais pas la détresse morale »¹⁷⁹. Nous résumerons succinctement la typologie construite par l'auteur :

¹⁷² *Tisser le lien social*, Marc Hatzfeld, Editions du CNLRQ, 2002. 4- découverte.

¹⁷³ Op. cit. p 46.

¹⁷⁴ Op. cit. P. 47.

¹⁷⁵ D'après Déborah Nunez, Op. cit. P.15 et 16.

¹⁷⁶ Opus cité.

¹⁷⁷ Opus cité.

¹⁷⁸ Opus cité.

¹⁷⁹ Opus cité.

• « Etre exclu dans l'Europe aujourd'hui :

- ◆ Sentiment d'être hors de tout, hors de la société de consommation
- ◆ Perte d'identité
- ◆ Manque de perspectives collectives, politiques et religieuses
- ◆ Sentiment de défaite face à la réussite sociale et économique de la génération précédente
- ◆ Faibles liens et indifférence
- ◆ Perte des liens sociaux et familiaux dans la détresse
- ◆ Perte des traditions
- ◆ Pas forcément souffrance matérielle, puis plus grande proximité de classe, des riches, l'exclusion pouvant être transversale aux classes... »

• « Etre pauvre dans le Brésil aujourd'hui (similitudes avec le XIX^{ème} siècle en Europe) :

- ◆ Sentiment d'appartenir à une majorité, au peuple
- ◆ Conscience d'intégration périphérique et parfois identité d'exploités par les riches,
- ◆ Espoir religieux de récompense dans une autre vie, ou rêve d'une société plus juste
- ◆ Impression de suivre une destinée héritée des parents avec quelques améliorations sur la génération précédente,
- ◆ Esprit grégaire et solidarité de voisinage
- ◆ Soutien familial dans la détresse, avec liens maintenus avec une parenté large et sentiment de devoirs envers la famille,
- ◆ Distance physique des riches et sentiment d'être démunis par la consommation
- ◆ Vie sociale parallèle au mode de vie des riches (fêtes, traditions, sociabilité)

◆ Grande souffrance matérielle... »¹⁸⁰

En conclusion : Les interdépendances de la question sociale et de la question urbaine

Daniel Behar a montré qu'il y avait une identité¹⁸¹ entre la question urbaine et la question sociale. La question urbaine n'est, somme toute, selon sa formulation, que la « trace au sol » de la question sociale. Les travaux sur le sujet n'ont fait que décliner de différentes manières les deux thématiques de l'urbain et du social. On reprendra ici les travaux cités par Daniel Behar :

• **Fracture urbaine égale fracture sociale.** D'un côté, certains voient là la **forme renouvelée d'une pauvreté résiduelle** constituant de véritables « poches de pauvreté » (Jazouli, 1993), cumulant trois types de handicaps : handicaps individuels identitaires, sociaux, économiques; handicaps redoublés sous l'effet de leur concentration spatiale; amplifiés par les handicaps spécifiquement urbains de ces quartiers (monofonctionnalité...). La fracture urbaine recoupe donc la fracture sociale autour d'handicaps qu'il faut réduire. C'est là le sens de la question posée à l'approche territoriale de la lutte contre l'exclusion.

• **Le dépassement de la fracture urbaine par le lien social.** Selon une seconde approche moins directement fonctionnelle, l'approche territoriale doit permettre de repenser la constitution de mouvements sociaux, visant à donner une consistance politique aux territoires et à leurs habitants. Cette approche territoriale peut être l'occasion de prendre en compte sereinement les dynamiques communautaires, comme moteur de l'existence des pauvres dans l'espace urbain (Wievorka, 1996).

• **L'inadéquation entre urbain et social.** Une troisième approche met davantage l'accent sur les ruptures qui affectent la question urbaine face à la question sociale, et partant, la nature de leur relation. Au-delà de la rhétorique de l'exclusion, les analystes du social insistent sur les processus de disqualification (Paugam, 1991) ou de désaffiliation (Castel, 1992), et les analystes de l'urbain soulignent le renouvellement des rapports sociaux que décrivent les phénomènes des « inégalités dynamiques » (Fitoussi, Rosanvallon, 1996) et des « appariements sélectifs » (Cohen, 1996). D'autres constatent l'épuisement du modèle de la « ville organique », produit de l'âge d'or de l'industrialisation et le passage progressif vers une ville post-moderne (Dubois-Taine, 1997, Mongin, 1995, Viard, 1994), faite d'éclatement, de fragmentation et de dissociation des territoires.

¹⁸⁰ Opus cité.

¹⁸¹ *La question sociale* D. Behar, 1997-1998.

Aujourd'hui, la question urbaine recomposée participe d'une reformulation de la question sociale, où « la ville ne fait plus société »¹⁸². Des populations intégrées dans une ville recomposée demeurent exclues de la société. En ce sens, on peut considérer qu'il n'y a plus aujourd'hui surdétermination univoque de la question urbaine par la question sociale, mais interdépendance complexe entre elles. C'est selon Behar cette autonomie relative nouvelle de la question urbaine qui donnerait toute sa légitimité à une approche territoriale spécifique dans les politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale¹⁸³.

¹⁸² J. Donzelot, *La nouvelle question urbaine*, Esprit, n° 258, novembre 1999.

¹⁸³ Cf. D. Behar, *Op. Cité*, P.73.

III. DU DEVELOPPEMENT LOCAL A LA QUESTION DES TERRITOIRES, LE DEVENIR DU TRAVAIL SOCIAL

1. L'idée de territoire, une notion très hétérogène à échelles variables, pour de nouveaux usages sociaux et politiques

◀ Le nouveau rapport à l'espace de l'homme moderne : la fin du territoire ?

Une importante littérature qui flirte avec l'essai analyse la mutation de l'homme moderne dans sa relation à l'espace. Elle évoque l'éparpillement des « investissements, y compris dans l'espace. Seuls les plus démunis restent liés à un territoire. S'il est moins lié à des ensembles sociaux dont il partageait le destin, l'individu moderne est aussi moins lié à un territoire, à un voisinage. Pour chacun, les points d'ancrage sont multiples, et chacun se déplace pour aller là où se trouve ce à quoi il s'intéresse. Jean Viard¹⁸⁴ dit que l'individu n'habite plus une île mais un archipel. L'auteur part du constat que le trajet quotidien moyen de chacun est passé de 4 kms à 30 kms a écrit en ce sens sur le changement d'échelle de nos territoires de référence, et sur la rétractation de l'espace social par la mobilité :

« Nous vivons un changement d'ère lié à une remise en question radicale des échelles qui nous étaient familières, télescopant le proche et le lointain, le passé et le futur, plongeant le présent dans l'abîme. C'est en cela que la figure de l'archipel est séduisante, comme une figure d'un ordre discontinu mais non sans logique... Non seulement on a perdu le lien direct entre territoire et rapports sociaux par la mise en mobilité, mais encore s'effrite la seule grande communauté intermédiaire qu'avait produite la révolution industrielle »¹⁸⁵.

De même en matière de planification et d'aménagement, Pierre Veltz montre que « l'aménagement du territoire s'est longtemps pensé comme un processus de répartition des ressources et des richesses. L'objectif est désormais d'en créer de nouvelles »¹⁸⁶. Selon l'auteur qui remet en cause toute « fatalité géographique » sur les territoires où l'économie globale se mêle à l'économie locale, « le territoire est de plus en plus difficile à représenter par des macro différences comme celles des grandes régions, puis ne se représente plus selon une échelle pyramidale et hiérarchique »¹⁸⁷.

◀ Comment définir et mesurer un territoire ?

● Le territoire, une construction à géométrie variable

Nous parcourons dans notre vie différents territoires avec de multiples identités et interférences. Il ne faut donc pas se battre sur les aspects strictement géographiques de nos décisions, disait Marcel Roncayolo, mais plutôt voir leurs impacts en chaîne.

Ménard a bien montré que la mesure d'un territoire varie selon les finalités et les outils utilisés. On distinguera 4 conceptions¹⁸⁸ du territoire : **objectiviste** (espace singulier et géographique), **instrumentale** (espace pertinent pour agir), **politique** (espace de légitimité et juridique), et **socialisante** (espace de mémoire et identitaire).

Ces conceptions ne sont pas exclusives les unes des autres, elles se mêlent, le plus souvent. Il en va ainsi des quartiers de développement social urbain, dont la définition repose à la fois sur une conception objectiviste du territoire (le cumul des handicaps sociaux, la dégradation du bâti, la cohérence urbaine), sur une conception instrumentale (l'échelon de l'intervention permettant la globalité du traitement) et sur une conception politique enfin, le territoire d'intervention, généralement infra-communal, étant circonscrit sur le plan administratif pour que les actions qui s'y inscrivent puissent émerger au budget qui lui est consacré¹⁸⁹. En matière d'action sociale, le territoire des politiques publiques est multi-dimensionnel, et ce sont tout à la fois de ses découpages et de ses conceptions que naissent synergies, clivages et contradictions¹⁹⁰.

Le territoire est une construction. Ménard a bien montré à cet égard que la statistique publique permet à l'action publique de spécifier le territoire « par les catégories qu'elle construit ou qu'elle valide, mais aussi par les découpages auxquelles elle procède, que ceux-ci soient dictés par des impératifs méthodologiques ou qu'ils découlent des niveaux territoriaux de la demande »¹⁹¹. En effet, « il faut composer entre, d'un côté, les catégories

¹⁸⁴ Jean Viard, *La société d'archipel ou les territoires du village global*. Ed. de l'Aube, Paris.

¹⁸⁵ Op. cit. P. 50. Et 4^{ème} de couverture.

¹⁸⁶ Pierre Veltz, *Des territoires pour apprendre et innover*. Ed de l'Aube, Paris, 1994. Selon la 4^{ème} de couverture.

¹⁸⁷ Op. cit. P. 27.

¹⁸⁸ Les 3 premières ont été proposées par F. Ménard in « Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire », Recherche sociale, n° 141, janvier-mars 1997

¹⁸⁹ Op. cit. P 47.

¹⁹⁰ Op. cit.

¹⁹¹ Fr. Ménard, « la construction statistique du territoire », in Informations sociales, N° *territoires*, 2002.

nationales fondées sur des variables homogènes les plus larges constitutives d'une vision totalisatrice ; et, de l'autre, le souci de prendre en compte des spécificités locales qui s'expriment parfois selon des catégories d'analyse différentes, davantage fondées sur la compréhension de processus singuliers, et qui prennent alors un caractère hétérogène par rapport aux classifications dominantes »¹⁹². Il distingue alors entre deux fonctions correspondant à deux découpages possibles du territoire¹⁹³ : le territoire « espace d'équivalence », associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé », conception qui a dominé durant les années 1960-70, et le « territoire localité », « support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées »¹⁹⁴, approche plutôt pratiquée dans les années de la décentralisation.

Des travaux ont montré la variation des positionnements et représentations du territoire selon le projet professionnel ou le projet de vie des acteurs. François Gerbaux¹⁹⁵ par exemple pose la question du positionnement et des modes d'intégration des jeunes sur le territoire où ils vivent et/ou exercent une activité¹⁹⁶. Il montre par exemple que le territoire des jeunes entrepreneurs ruraux se structure à la fois autour du « local » et des réseaux professionnels éloignés, leur territoire étant « ici et ailleurs en même temps ». Il oppose ce positionnement à celui des jeunes engagés dans une action alternative dont le projet est celui d'une société autre et différente, et dont le territoire, « c'est ici et autrement »¹⁹⁷.

De même pour Pierre Muller¹⁹⁸, il existe une dualité du projet d'attachement au territoire selon la logique d'insertion. Il notait par exemple, dans le cadre d'une étude comparée sur l'insertion en milieu urbain et rural, que pour les jeunes issus de milieux urbains, la solution proposée est de se « ré-crée un territoire, à travers un processus de prise de parole/prise de conscience collective »¹⁹⁹. Alors que pour les jeunes originaires de milieux ruraux, l'objectif vise plutôt la déterritorialisation. Il est d'inciter ces jeunes à prendre leurs distances par rapport à leurs localités d'origine et à leurs familles, dans le cadre de projets de mobilité tant spatiale que professionnelle.

• Des niveaux d'échelles régulés par les partenariats

Cette relativité des représentations du territoire détermine des niveaux d'échelles, c'est à dire des dimensions variables d'unités pertinentes que les usagers du territoire lui assignent pour le « découper ». Un agent de développement citera par exemple : Le quartier, la commune, le bassin de proximité. Un élu ou un institutionnel le découpera plus facilement en : Communautés de communes, Pays, agglomérations, aires urbaines. Un agent de l'ANPE discernera 4 niveaux de territoire : le National, la Région, le Département, le Bassin d'emploi.

Ainsi chaque segment de l'Etat ou institution, imposera sa conception propre du découpage territorial et d'un « local pertinent », selon la formulation de Georges Gontcharoff : les parcs régionaux, les pays d'accueil, les petites régions agricoles homogènes, les zones sensibles, les communautés locales d'insertion, le territoire comme espace de co-développement international et « couloir migratoire » selon la formule de Alain Tarrus, le territoire comme région à valoriser par le développement touristique, les quartiers des politiques de la ville ou du développement social urbain etc. On voit ici combien la notion de territoire est à géométrie variable selon ses « objets ».

En corollaire, la rencontre du « local pertinent » de chacun débouche sur les partenariats territoriaux. En ce sens les politiques de territorialisation par les acteurs de l'Etat ne visent plus une planification de redistribution « polarisée » des produits de la croissance sur les territoires, mais une valorisation de l'initiative des territoires et de leurs acteurs dans la compétition économique²⁰⁰.

¹⁹² Op. cit. P. 44.

¹⁹³ Citant Alain Desrosières, Ménart précise que le caractère « local » d'une situation est précisément défini par le fait que son identification suppose des comptes rendus non généraux, c'est-à-dire non statistiques, Alain Desrosières, « le territoire et la localité, deux langages statistiques », Politix, n°25, 1994, p52.

¹⁹⁴ Op. cit. P. 43

¹⁹⁵ François Gerbaux, « Le territoire des professionnels, Le territoire des professionnels », in *Les territoires de l'insertion, Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain*, sous la coordination de C. Guerin et J. A. Perez, l'Harmattan, 1996

¹⁹⁶ Pierre Muller, « Les territoires de l'insertion », *Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain*, sous la coordination de C. Guerin et J. A. Perez, l'Harmattan, 1996.

¹⁹⁷ Pierre Muller, Op. cit. P. 124-125.

¹⁹⁸ Op. cit.

¹⁹⁹ Op. cit. P 150.

²⁰⁰ P.N.Denieuil, O. Piriou, *Développement territorial, politiques de l'emploi, formation, l'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, Ed. L'Harmattan, 2003.

On assiste alors à un brouillage de la notion classique de territoire, convertie en multi territorialité par les projets transversaux et pluri partenariaux, et les réseaux technologiques. Cette approche est défendue par les travaux centrés sur « l'excellence territoriale » et visant la création d'un projet commun réparti autour d'une multitude d'acteurs d'un territoire.

L'espace n'est pas un donné mais un produit, pas une nature mais un construit²⁰¹

« Longtemps les économistes ont considéré les espaces comme des supports neutres de l'activité économique ou comme des gisements de richesses naturelles que les distances structuraient. L'espace était une donnée.

A notre stade de développement, le rôle des facteurs naturels et de la distance s'affaiblit. Surgissant de nouveaux facteurs de différenciation des espaces qui sont non pas donnés mais produit par les hommes.

Il en va ainsi particulièrement de tout ce qui touche à l'organisation de la proximité et du quotidien. L'espace devient un produit. On le voit : paysage. Il est utile : logement, équipement. Comme un équipement ou comme un bien complexe, l'espace est un produit original résultant de l'activité des hommes.

Un territoire est tout d'abord une production collective. C'est un groupe humain localisé qui produit collectivement un espace. Il s'agit bien d'une coproduction qui assoie les contributions de l'Etat, des collectivités locales et des citoyens.»²⁰²

²⁰¹ Propos de Jean-Louis Guigou «Produire son propre territoire», in Territoires, n° 384, janvier 1998.

²⁰² « Produire son propre territoire », Jean-Louis Guigou, Op. cit. P. 36-37.

2. Les approches et les dynamiques du développement local

Une hypothèse forte qui permet de comprendre la différence que l'on peut établir entre développement local (notion globale) et développement social local (notion spécialisée) :

Le « développement local » est une notion qui n'est pas spécialisée autour d'un seul enjeu (développement économique *ou* développement social *ou* développement culturel *ou* développement institutionnel), mais qui est « globale » et qui relie les enjeux entre eux (développement économique *et* social *et* culturel *et* institutionnel).

Définitions et enjeux. Les définitions et les présentations synthétiques du développement local abondent. Nous le caractérisons ici à partir d'une définition ancienne de Michel Rocard qui, déjà, intègre la durée (développement durable) actuellement à l'ordre du jour : « Le développement local est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet d'ensemble, économique, institutionnel social et culturel, visant à créer une dynamique durable sur un territoire ».

La définition élaborée par Jean-Louis Guigou²⁰³ peut servir de point de départ : « le développement local est l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales, et manifeste la volonté des habitants d'une micro-région de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique »²⁰⁴.

Les études de socio-économie ont défini le développement local comme un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Xavier Greffe a bien précisé que le développement local, est « le produit des efforts de sa population, il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles, il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active »²⁰⁵.

Ce point de vue a été relayé par les politiques mettant l'accent sur la réappropriation des ressources locales par la population. Les publications de la DATAR insistent sur cette idée d'un projet global et intégré de concertation des populations, tout en privilégiant les dimensions de la prise en charge institutionnelle (dimension intercommunale rassemblant les élus et leurs partenaires) du processus :

« Le développement local se caractérise comme la mise en œuvre le plus souvent mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération intercommunale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. Généralement initié par des élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune »²⁰⁶.

Les quatre enjeux du développement local

- **Un enjeu économique** : c'est au niveau local que se joue la modernisation du tissu économique (relation petites et grandes entreprises, organisation de la sous-traitance, développement de nouveaux métiers), que s'organise le marché de l'emploi, de la distribution des biens de consommation.
- **Un enjeu institutionnel** : la multiplication des initiatives de coopération entre différents niveaux de territoires, par exemple le développement des initiatives intercommunales, une nouvelle pratique de contractualisation entre l'Etat, les Régions et les Territoires de projet, peuvent constituer un puissant moteur pour le développement local.
- **Un enjeu social** : l'emploi, l'insertion des exclus se joue au niveau local. Une des difficultés majeures de notre société réside dans le recul de l'esprit de solidarité, dans le repli sur l'individu ou l'institution.
- **Un enjeu culturel** : plus les échanges s'internationalisent, plus les gens multiplient les initiatives locales, parce qu'ils ont besoin de maîtriser l'univers qui leur est proche, c'est à travers l'action locale que beaucoup retrouvent leur identité. Il n'y aura plus de développement économique sans développement culturel.

On peut ainsi résumer les trois caractéristiques déterminantes d'une démarche de développement local :

- Un territoire pertinent, micro-région, bassin d'emploi, cadre intercommunal, ou pays

²⁰³ *Recomposition du territoire national*, Datar. Editions de l'Aube, 1993.

²⁰⁴ J. L. Guigou, « Le développement local : espoirs et freins », colloque de Poitiers sur le développement local, août - septembre 1983, p 79.

²⁰⁵ X. Greffe, *Territoires en France, Les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, 1984. P. 64.

²⁰⁶ J. L. Guigou, « Le développement local : espoirs et freins », Op. cit. P. 128.

- Un maillage partenarial, assurant la coordination entre des acteurs locaux de natures diverses et l'implication des citoyens : élus administratifs, chambres consulaires, entreprises, associations, partenaires sociaux...
- Un projet global, unissant les dimensions économiques et sociales

◀ Historique du développement local ²⁰⁷

Le terme de développement local était apparu pour la première fois en 1962 dans un Plan intérimaire. Toutefois ce terme ne fut réellement porté que par la « base » quelques années plus tard. Georges Gontcharoff situe l'origine du développement local rural français au cours de l'année 1965, sur le Mené en Bretagne centrale, à partir du travail de Paul Houée. Le Ministère de l'Agriculture organise cette année là des rencontres sur les agents de développement rural local, à Vitry, Marly etc....

Entre 1965 et 1970, de nombreuses expériences de développement local sont amorcées dans les régions. Ce sont des territoires ruraux qui meurent, souffrent démographiquement, marginalisés par la « grande économie ». Le développement local apparaît alors comme un effort des survivants pour enrayer cette chute. Ils anticipent sur les pouvoirs publics à qui il est reproché de n'avoir « aucune politique ». On se situe alors dans un développement « ascendant », selon le terme proposé par Georges Gontcharoff, où la base agit seule sans l'Etat, mouvement endogène et « autocentré » pour reprendre une définition du Père Lebreton²⁰⁸.

Il est intéressant de souligner que ce mouvement concerne au départ le milieu rural qui est à l'origine de l'impulsion du développement local en France. Ce fait est important pour établir la différence entre développement local, ou développement social local (DSL), et développement urbain, ou développement social urbain (DSU). Le Développement Local est un mouvement de mobilisation d'acteurs, alors que le Développement Urbain et DSU sont une procédure qui lie l'Etat à la ville dans un souci d'éviter la segmentation et l'exclusion de micro-territoires urbains.

« J'ai trouvé beaucoup plus de dynamisme dans le rural profond que dans les grands ensembles urbains. Il est resté dans le rural une volonté d'être maître de son destin que j'ai rarement trouvée dans l'urbain ». Georges Goncharoff²⁰⁹

Ce n'est que dans les années 1970 que l'Etat effectuera ses premières interventions de la manière suivante :

- 1970, le Ministère de l'Agriculture lance les plans d'aménagements ruraux ;
- 1975, La DATAR crée les contrats de Pays
- 1977 Ministère de l'équipement initie HVS

Le développement local est perçu dès le début comme une manière de « faire de la politique » à la « base » et sur des enjeux partagés au quotidien :

« Dès l'origine le développement local apparaît comme une nouvelle façon de faire de la politique, à partir des problèmes concrets de la vie quotidienne, sur des enjeux partagés par le plus grand nombre, contre les « notables » de tous bords qui prétendent toujours faire le bonheur du peuple mais sans le peuple qui doit rester sous-informé, assisté et passif. La classe politique, dans sa très grande majorité, se méfie de ce mouvement naissant qui est difficilement contrôlable et qui peut constituer un contre pouvoir citoyen. Il existe cependant un nombre croissant « d'élus complices »²¹⁰.

Les théories et les trajectoires personnelles des acteurs de l'époque illustrent un va et vient constant entre la réalité française et celle des pays dits « en voie de développement ». Le développement local tant en France que dans le tiers-Monde, leur apparaît comme une méthode efficace de lutte contre le « sous-développement ». Ils distinguent entre la croissance quantitative du capitalisme néo-libéral et la croissance qualitative qui tient compte des éléments sociaux, culturels, écologiques. Ils se situent dans le refus d'un modèle unique de développement. L'idéologie du mouvement prône l'invention et la maîtrise de leur vie par les acteurs, et privilégie partout dans le monde les micro-projets aux grandes planifications. Elle prône aussi la rencontre de l'ascendant et du descendant, des territoires vers les pouvoirs et des pouvoirs vers les territoires.

²⁰⁷ D'après Georges Gontcharoff. « Petite Généalogie historique et conceptuelle du DL », n°431 octobre 2002.

²⁰⁸ Le Père Lebreton est un penseur chrétien dont le courant animé par Paul Houée a repris les thèses et la doctrine concernant le développement dit ascendant et autocentré, animé par une dynamique humaine de mobilisation sociale. Il a à cet égard créé « l'association des amis du Père Lebreton ».

²⁰⁹ Extrait d'entretien de Georges Gontcharoff avec les auteurs.

²¹⁰ G. Gontcharoff, « Petite généalogie historique et conceptuelle du D »L, Op. cit. P.7.

Il a été rappelé au début de ce chapitre l'alliance rurale du développement local. On en trouvera un exemple particulièrement éloquent dans le mouvement des Parcs naturels régionaux²¹¹ au cours des années 1970 qui, pionnier en matière de développement durable, a ouvert la voie de l'intercommunalité, et s'est posé comme un trait d'union entre la ville et la campagne. Ainsi que le souligne ME Chassagne, les PNR ont été créés dans un contexte d'urbanisation. Il s'agissait de conserver des espaces témoins pour favoriser la pédagogie et l'accueil des populations urbaines. Dans les années 1980, la crise économique les a poussés à passer d'un souci de conservation à un souci de développement. Il y a alors eu une forte relation entre les Parcs et les Pays. Mais après 1988, on observe un basculement vers des objectifs d'environnement.

Les initiateurs du développement local ont par la suite reproché aux PNR d'occulter le développement économique, puis de privilégier une logique « programmatique » au détriment des populations. Ainsi que le constate Sabrina Costanzo : « Issu des mouvements associatifs du milieu rural, le développement local se caractérise par sa démarche ascendante. La politique des PNR, même si elle se concrétise au niveau local, reste programmatique. Considérés comme des structures d'élus, on a pu reprocher aux PNR leur manque de prise en compte des populations locales »²¹².

Toutefois selon ME Chassagne, les PNR ont été précurseurs dans le développement durable : « Ils ont préservé le patrimoine et cherché à en retirer une valeur économique. Les Pays, eux, ont cherché la valorisation économique tout en préservant l'environnement »²¹³.

L'expérience du Mené en Bretagne, expérience « phare », à l'origine du développement local²¹⁴

Selon Paul Houée, les habitants du Mené l'ont défini en 1965 comme « un pays qui ne veut pas mourir ». Les Landes du Mené forment une zone pauvre de la Bretagne intérieure à l'écart des villes et des grands axes de communication. Il est en 1962 avec ses 26000 habitants un « territoire enclavé ».

A la suite d'une enquête menée avec des jeunes du Pays, 8000 personnes expriment dans des présences aux réunions, « leur identité, leur volonté de vivre ». En août 1965, les élus et « les forces vives du Mené » constituent le comité d'expansion du Mené, dit CEM, le premier des conseils de développement tels qu'on les connaît de nos jours. Une dynamique de développement dit ascendant s'est concrétisée par des micro-réalisations, fêtes populaires et activités culturelles. Le Mené, lors de réunions publiques « invente son propre développement » jusqu'à obtenir un « contrat de rattrapage » avec l'ETAT. Les 3 axes majeurs du « combat » du Mené se résument ainsi :

- La modernisation de l'agriculture dans un grand complexe de production et de transformation animale ;
- La rénovation de l'artisanat, puis du commerce, et le passage de quelques entreprises locales au cadre industriel ;
- Un tourisme bien réparti combiné avec une véritable animation socio culturelle.

Ce mouvement reçoit l'appui des élus et quelques crédits en 6 étapes de réalisations de son développement local :

1969-75 : le comité d'expansion du Mené devient opérationnel grâce à l'appui du commissariat à la rénovation rurale (MA 68). Il crée 2 Sivoms ;

Mobilisation pour obtenir un plan d'aménagement rural PAR, et les élections de 77 marquent l'adhésion de la population ;

1978-89. Création d'un syndicat mixte, puis le PAR débouche sur un contrat de pays. 1190 logements réhabilités à 95% par des artisans locaux. 1200 emplois créés en 10 ans ; En 84 le PAR transformé en charte d'aménagement et de logement. Puis le Mené participe à la fondation des Pays de Bretagne et au lancement des Etats Généraux de Macon ;

1989-92 : Nouvelle génération d'élus. Les responsables du Mené participent à la création de lois et

²¹¹ Entretien avec M.E Chassagne sur Les parcs naturels régionaux, « Développement, oui mais lequel ? » P.13 in territoires n°432, 2002.

²¹² Sabrina Costanzo, « Entrer dans le développement par le territoire, les parcs naturels régionaux », P.12, in territoires n°432, 2002.

²¹³ M.E. Chassagne, opus cité P. 13.

²¹⁴ Cet encadré reprend et résume les éléments de : Paul Houée, « Le Menée toujours en mouvement », in Territoires n°432.

mesures sur le DL au niveau région, Etat

1992-96 :Après la loi de 92, transformation du syndicat mixte en communauté. Le Sivom du canton de Merdrignac se transforme en communauté de commune, puis celui du Mené en 1995-1996 : Le syndicat mixte s'associe avec deux autres communautés (24 communes) pour constituer l'ACBD, Association Centre Bretagne Développement : 41 communes, 4 communautés, 45 000 habitants. Son territoire est reconnu en 96 dans le cadre de la loi Pasqua

Il est alors en 2001 organisé ainsi : Le syndicat mixte du pays de CB (43 élus des 4 communautés dont 18 des 2 du Mené ; Le conseil de développement de 63 membres, répartis en 6 commissions, avec un animateur : développement économique, formation et vie sociale, culture sport et loisirs ; tourisme ; aménagement du territoire ; prospective et communication.

Le Mené est une de ces initiatives de DL qui a connu l'épreuve de la durée. Paul Houée définit ainsi ce type d'initiatives :

« Elles sont constamment tiraillées entre le souci de s'enraciner dans une dynamique locale en attente de résultats concrets et les exigences d'intégration dans des politiques plus vastes et plus structurées. Leur réussite et leur développement supposent une démarche globale et rigoureuse autour d'un projet global partagé, des structures et des réseaux autour de ce projet, une ouverture constante à des logiques plus vastes, une confiance en soi et en l'avenir »²¹⁵.

Les acteurs du Développement Local ont éprouvé très tôt le besoin de se mettre en réseaux et de donner à leur mouvement une visibilité. En ce sens les Etats Généraux de Macon en 1982 ont constitué l'acte de naissance du mouvement politique de Développement Local. Acte de naissance suivi pour les acteurs dits « participationnistes », d'une régression dans la seconde partie des années 1980, due à ce qu'ils ont nommé le « sacre des notables », et à l'imposition par les Conseils Généraux d'un découpage des cantons, où les maires sont leurs clients. Selon ce même courant, « la collaboration entre élus et non élus est longue à se mettre en place et se fait dans la 2^e partie des années 90 »²¹⁶.

Deux expériences « phares » à l'origine du développement local, dans les années 1970 et 1980

1. Le Centre Culturel des Monts du Lyonnais²¹⁷

Le Centre Culturel des Monts du Lyonnais est une des premières expériences de développement local. Il a été créé en 1969 par 20 personnes pour réduire l'écart entre les conditions de vie locales et celles des villes périphériques de Lyon et de Saint-Etienne, et pour moderniser le territoire dans une perspective de développement global de la région. A une époque où agriculture et cohésion sociale sont menacés, il réunit syndicats, artisans, ouvriers, enseignants puis élus, au service des habitants. Ses activités ont concerné une recherche sur l'histoire locale, puis des cours de formation le soir et week-end, sur l'expression orale et la conduite de réunions, des activités de loisirs pour les enfants et le troisième âge. Il a été à la fois organe de réflexion et d'animation, Etude-conseil et prestataire de services. Il est devenu alors comité de coordination des monts du Lyonnais, région de 37 communes avec 32500 habitants très attachés à leur territoire.

Le CCML se lance en 1973 dans l'élaboration d'un contre Plan d'Aménagement Rural avec des commissions ouvertes aux habitants qui reformulent les travaux des commissions officielles. En 1975 le PAR du comité d'expansion RHA est réactualisé en fonction du PAR parallèle. En 1976 le CCML devient accompagnateur des contrats de pays Etat/Région. Dans ces années 3 Sivoms sont créés, qui ont chacun intégré le projet de développement et les acteurs des contrats de pays.

En 1979 se constitue un syndicat intercommunal de l'aménagement des Monts du Lyonnais, Le CCML est affilié à la fédération des Centres Sociaux. Il renforce sa vocation sociale dans les années 1980. Puis en 1988 il procède à la création par Pierre Petitbout et M. Gagnard de la SCOP des Monts du Lyonnais qui a pour objet de concevoir et gérer les productions des professionnels du développement économique et social et des activités périphériques. Elle emploie les salariés du CCML et des centres sociaux et devient prestataire de service de la CCML.

Préfigurant les SCIP, Sociétés Coopératives d'Intérêts Collectifs créées en 2001, elle s'est dissoute en 1997 par crainte des élus de voir une structure s'autonomiser et des habitants leur projet leur échapper. La charte de pays est en cours d'élaboration.

²¹⁵ Paul Houée, *Le Menée toujours en mouvement*. Op. cit. P.9.

²¹⁶ Georges Gontcharof, extrait d'entretien avec les auteurs.

²¹⁷ D'après « Le centre culturel anime le développement local », par Sabrina Costanzo, in territoires n°432, 2002.

Cet exemple est significatif du passage où la fonction de programmation a pris le pas sur celle d'établissement du projet. Il illustre le constat de Georges Gontcharof en 1981 : « Les mises en œuvre des PAR et des contrats de Pays vont accentuer le caractère gestionnaire et menacer de plus en plus l'aspect dynamique du mouvement, si vigoureux depuis 10 ans, en l'enfermant dans des réalisations « à faire fonctionner ». L'institutionnalisation risque toujours d'être la rançon du succès ».

2. L'expérience de Colombey-les-belles²¹⁸

En 78-79 autour de Michel Diney conseiller général du canton de Colombey (31 communes) des enseignants, responsables syndicaux et associatifs créent l'association Avenir et Défense du canton de Colombey à partir du constat que le pays est en train de mourir. Services, informations et aménagement sont mis en place autour d'une démarche participative. En 1984-1988 l'association engage les nouveaux élus municipaux dans le processus. Des formations sont faites et un syndicat intercommunal à vocations multiples est créé en 85 sur 2 idées : la liberté d'adhésion ou de retrait des communes en fonction des actions, le fonctionnement des instances associant élus et non élus.

En 1989-1993, la structure se dote de moyens financiers (3 fr par habitants) et va convaincre le département, la Région, l'Etat de s'engager dans un partenariat.

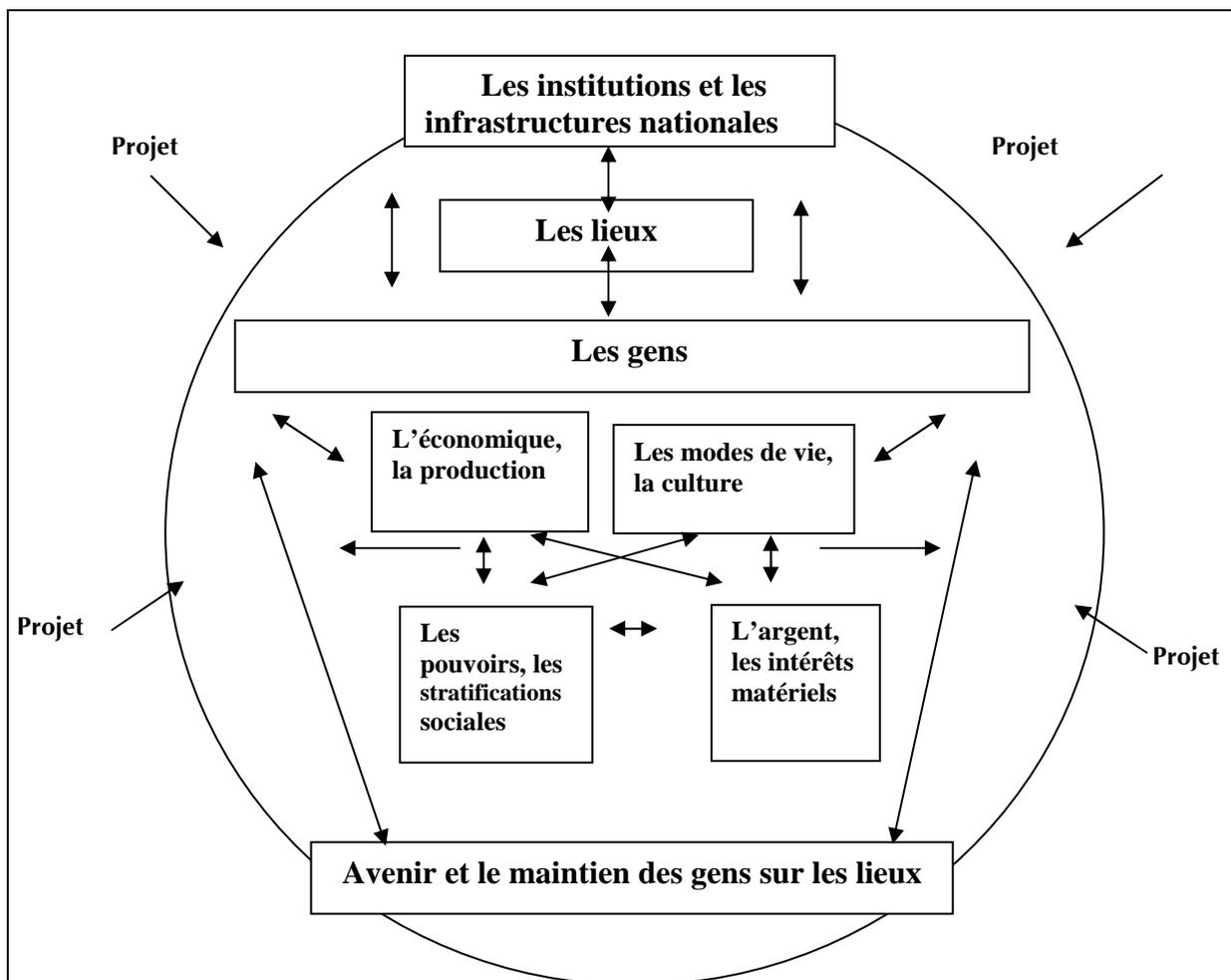
En 1992 l'EPCI est transformée en district à fiscalité propre. Depuis 1993 de nombreuses stratégies de développement se sont déployées autour de projets entre élus et non élus. Le Pays est constaté par la loi de 1995, la charte validée par l'assemblée de Pays en 2000-2001. La communauté de communes à fiscalité mixte naît en 2002.

Ce qui est relevé sur ce projet est l'esprit et l'enthousiasme des habitants. Des groupes de travail examinent les affaires, puis un conseil de district décide. Une intercommunalité de projet s'est constituée. Collecte des ordures, taxes ou redevances sont décidés collectivement. Un centre économique de soufflerie, de gravure et de travail du verre se constitue aujourd'hui dans une dynamique relayée par les pouvoirs publics.

²¹⁸ D'après « Colombey-les-belles, 1978-... Esprit et structure d'un EPCI légendaire » par François Hannyoy in territoires n°432, 2002.

◀ Les acteurs et le projet de développement local

• Les interactions d'acteurs du développement local



Source : Le schéma ci-dessus s'inspire d'un document de plaquettes et mini posters plaquettes édité par le Crédit agricole en 1987 pour présenter le développement local sous forme de « jeu ». On reproduit ici la chaîne d'interactions acteurs, lieux et sphères d'activités.

Le schéma présente :

- Les **institutions et infrastructures nationales** : les normes et règles de la vie en société, comment les individus se socialisent par l'école, la famille, le travail, la structure des services publics.

- Les **lieux** : les terres agricoles, les paysages urbains, les industries, les caractéristiques de l'habitat (regroupé ou dispersé, lieux inoccupés, types d'immeubles etc..). Leur attractivité, leur image, leur espace vécu comme porteur d'identités.

- Les **gens** : la population environnante: ceux qui travaillent, ceux qui ne travaillent pas, les nouveaux installés, les scolaires, les leaders etc. Leur dynamique, le soutien des décideurs institutionnels et politiques aux projets et aux initiatives, leurs ressources techniques et compétences, leurs coopérations, leurs solidarités, leurs innovations.

- Les **pouvoirs** en place, politiques, institutionnels, associatifs, privés, les groupes de pressions, les syndicats, etc. Les prises de décisions et les jeux d'alliances. Les classifications et stratifications des différents groupes sociaux, les relations sociales de négociation et de solidarité.

- La **production** par secteurs, les caractéristiques des entreprises, le travail des habitants, les services. La compétitivité économique et l'accès aux marchés des produits, la coordination des activités et des emplois existants, les situations de chômage.

- Les **modes de vie** et l'organisation des loisirs sur le territoire, fêtes, sociabilité, les systèmes de valeurs de l'appartenance, l'identité territoriale, le patrimoine.

- **L'argent**, le crédit, les revenus, les patrimoines et leur distribution, les propriétés et les intérêts particuliers.

- **L'avenir** et les projets locaux sur le territoire, fonction de la régulation des autres éléments

Les éléments principaux du tableau ci-dessus ont été produits en 1987 par le Crédit Agricole, dans un précieux document sur «comment explorer son territoire»²¹⁹. On nous présente là, à destination du profane comme du professionnel, un guide pour explorer son territoire avec ses ressources locales afin d'entreprendre. Les thèmes centraux du développement local, sur lesquels doit s'arrêter et réfléchir tout porteur de projet potentiel, sont ainsi exposés: les «gens», les lieux, les pouvoirs, la production, les modes de vie, l'argent, l'avenir et les projets locaux.

Le guide entraîne, par la suite, l'acteur dans l'analyse des stratégies d'action face à la connaissance des multiples familles d'acteurs qui peuplent un territoire. Il distingue en ce sens:

- le groupe initiateur avec porteur de projets;
- le comité de pilotage;
- l'équipe diagnostic;
- le panel d'acteurs;
- les experts en méthode et formation.

● L'agir, la mobilisation et le projet de développement local

José Arocena dans un ouvrage fondateur, le développement par l'initiative locale, a défini en ces termes, dès 1985, la philosophie de «l'agir du développement local»²²⁰:

- mobiliser une population de nouveaux acteurs par des réseaux de soutien;
- mener une action concertante, favorisant des relations de partages entre acteurs autour d'un consensus pour créer une logique inter-institutionnelle transversale;
- exercer une activité critique et innovatrice fondée sur une «sortie du métier» et une «transgression» du porteur de projet. Ainsi, l'élus qui s'engage dans une action de création d'activités «agit au-delà de la logique d'un simple contrôle politique pour se retrouver coresponsable des institutions créées». Selon Arocena, tout acteur de développement local «se risque au-delà des territoires connus, et sera perçu par les autres comme un aventurier, un peu un "marginal", il risque une sortie de l'univers protégé de son institution pour oser la négociation d'un lieu ouvert et de ce fait complexe et dangereux»²²¹.

Il a été de même montré dans le cadre d'une formation AFPA²²²-Léonardo en 1997-1998²²³ que l'acteur du développement local s'impose comme un preneur de risques, voire un petit entrepreneur qui sait mobiliser et rallier son environnement.

Les Clubs Partenaires Pour Agir, une autre démarche d'échanges pour le développement local²²⁴

Les Clubs «Partenaires pour agir» ont été initiés en France à l'automne 1998 par ETD, Entreprise, Territoires et Développement, avec le soutien de la DATAR puis de la CDC, sur 11 régions ou inter-régions. Leur création, après les premières rencontres des acteurs du développement local à Marseille fin 1997, répondait à une volonté politique forte de faire remonter et de mettre en communication des compétences en rassemblant des individus situés sur des mêmes enjeux mais dans des métiers différents. Ce projet s'inscrivait dans un propos paradoxal, qui était pour l'Etat de «territorialiser», c'est à dire de renforcer son investissement dans les régions, tout en affirmant leur droit, voire leur devoir, à se développer aux rythmes spécifiques de leurs ressources, de leurs populations et de leurs projets.

Ils rassemblent aujourd'hui plus de 500 membres actifs. Leur objectif est, en partant des compétences et des expériences de terrain, de développer des lieux de paroles et d'échanges en relation avec les thèmes d'actualité du développement local, puis de créer dans le même temps des liens interpersonnels et des partenariats institutionnellement décloisonnés entre les cinq «familles d'acteurs» qui composent un territoire: Acteurs économiques (entreprises), Associations (environnement social), Collectivités territoriales (Elus et techniciens), Services de l'Etat (services déconcentrés), Organismes de

²¹⁹ Cf. *Guide d'action dans la vie locale*. IFCAM. Institut de formation du crédit agricole mutuel, 1987, Paris.

²²⁰ Cf. J. Arocena, *Le développement par l'initiative locale*, Ed. L'Harmattan, 1985, Paris.

²²¹ Opus cité.

²²² Association pour la Formation Professionnelle des Adultes.

²²³ Cf. P.N.Denieuil, *La complexité du développement local*, rapport du programme Leonardo, Focadel, Afpa (M. Jakubowicz chef de projet, avec la participation de Patrick Badouel), Paris, 1998.

²²⁴ Cet encadré présente une expérience dont nous avons suivi pendant une année les diverses manifestations. Les Clubs partenaires Pour Agir sont une expérience innovante de mise en réseau des familles d'acteurs du développement local, qui doit beaucoup au portage de son chef de Projet, Patrick Badouel.

formation et réseaux d'expertise.

Ces Clubs organisent, avec leurs structures d'appui, et leurs équipes d'animation composées de membres souvent renouvelés, des réunions plénières, deux séminaires annuels interrégionaux d'information et d'échanges d'expériences, séminaires organisés autour d'une méthodologie interactive d'ateliers et de tables rondes, des groupes de travail thématiques ou visites sur sites et voyages d'études, des repérages des forces vives et diffusion d'information auprès des acteurs interrégionaux, puis avec ETD une université d'automne et *les rencontres des acteurs du développement local*.

Les Clubs Partenaires pour Agir échappent aux « catégories » classiques du fonctionnement des groupes : Il ne s'agit pas de clubs sectoriels, professionnels, géographiques. Ils ne correspondent ni à des structures à Projet, ni associations ou lieux de rencontres de « copains », voire de bénévoles. Ils ne comportent pas un système d'organisation fédératrice, basée sur la représentation d'individus ou d'idées, la délégation des actions, la hiérarchie dans la prise de décision. Ils ne correspondent pas à un engagement militant ou politico idéologique. Il s'agit de réseaux ouverts, fondés sur l'engagement individuel, produisant un lien social constitué par le partage de valeurs et l'échange d'expériences. Ils ont pour caractéristique essentielle un agir à 3 niveaux : Un engagement individuel, mobile et souple, qui peut apparaître ou se retirer quand bon lui semble ; La libre décision et la volonté personnelle du « sujet », le lien et le réseau sont potentiels et n'existent que par l'engagement volontaire ; Une régénération continue par un faire ensemble codifié par des personnes relais (les structures d'appui, les référents ETD). Cet agir s'emboîte dans un croisement de réseaux qui viennent le stimuler et l'enrichir :

- ◆ Les réseaux croisés des groupes de travail constitués sur un même club, ou sur d'autres lieux : petits déjeuners, visites d'expériences etc..
- ◆ Les réseaux constitués par l'équipe d'animation autour d'un chantier commun et bi-annuel qu'est le séminaire, qui réunit l'ensemble des membres des groupes de travail,
- ◆ Les réseaux croisés d'échanges inter clubs tels qu'ils se constituent lors des universités d'automne par exemple
- ◆ Des réseaux dans lesquels vient s'encastrent l'équipe nationale des Clubs et d'ETD

La recherche sur les questions du territoire a souvent tendance à occulter sa dimension de territoire habité, c'est-à-dire d'un espace marqué par l'activité collective et volontaire des hommes. Les travaux sociologiques de Pierre Teisserenc sur la mobilisation des acteurs du développement local ont bien précisé cet aspect. Le développement d'un territoire est déterminé non seulement par les caractéristiques physiques ou géographiques, mais par la capacité de tous les acteurs concernés à travailler ensemble au profit de leur territoire. Le développement local structure un système de partenariat d'acteurs. Pierre Teisserenc avait bien montré en ce sens que plusieurs projets ont démarré par la volonté d'un nombre d'acteurs qui se sont engagés dans une stratégie de défense de leur territoire, et qui sont en situation de survie²²⁵.

Les étapes d'un projet et d'une action de développement local ²²⁶

On retiendra la structure présentée par Pierre Teisserenc, qui procède à une typologie des principes d'actions et des phases de mobilisation des acteurs du développement local, que l'on retrouve dans la plupart des projets:

◆ **La phase d'initiative** en premier lieu, concerne l'acquisition des formations par apprentissage individuel et collectif. A l'origine est « l'élément déclencheur » (évènement, dépôt de bilan, décision collective..), repris par un leader social ou politique, ou un tissu associatif en réponse à un état de crise. Il s'agit de l'étape d'une revendication identitaire et de la formation de réseaux.

◆ **La deuxième phase est de turbulences ou d'effervescence.** Des phénomènes de «turbulences»²²⁷ qui touchent tous les aspects de la vie locale provoquent ce que Patrick Badouel nomme un «décliv», qui remet en question les rapports de force traditionnels. Ils se matérialisent par une intégration des savoir-faire acquis et une formalisation des modes de coopération. On passe à l'institutionnalisation par un projet fédérateur (par exemple création d'un festival de musique, d'un club ou d'une foire d'entrepreneurs etc..), et à la professionnalisation du projet par à la fois:

²²⁵ Pierre Teisserenc, «La mobilisation des acteurs du développement local», in Sociétés contemporaines 1994.

²²⁶ D'après Pierre Teisserenc in «La mobilisation des acteurs du développement local», Op. cit.

²²⁷ P. Birch, « Dynamique de l'offre d'emploi aux USA 1975-1985 », in P. Dalle et J. Bounine, *Pour développer l'emploi*, Masson, Paris, 1987, P. 166-187

- le partage des compétences et la coopération entre les acteurs;
- le renforcement du partenariat;
- la réappropriation par les acteurs clefs;
- la création de réseaux institutionnels.

Cette étape donne lieu à une modification des rapports de force au sein du système social local. Elle est marquée par la **concertation inter-institutionnelle** (Arocéna) qui légitime les négociations.

♦ La **troisième phase se caractérise par le foisonnement de projets et d'initiatives** qui rendent possible un développement plus soutenu et plus autonome, et qui déclenche:

- l'expression des cultures locales et l'adhésion des partenaires;
- une régulation verticale hiérarchique et horizontale entre les acteurs.

Au cours de cette étape se crée une communauté nouvelle pour relever le défi, et le territoire s'impose comme le support, l'enjeu de l'action collective. Cette mobilisation sur de nouvelles normes est portée par ce que Jean-Louis Laville a nommé des «inter acteurs», relais entre les exigences du monde domestique et celles du monde marchand. Les élus locaux et régionaux de leur côté passent d'une culture de la délégation à une culture de l'action. Les enjeux du développement local sont alors de produire de nouvelles identités collectives initiatrices de partenariats et basées sur des impulsions réciprocatrices rendant compte de l'implication des divers partenaires dans la réalisation d'actions collectives.

Cette «épreuve» de la mise en œuvre du projet de développement s'expose souvent à des difficultés en matière de manque de formation du potentiel humain porteur, et de défaillance des hommes dans la gestion du développement local : «Cela exige, bien sûr, des leaders politiques capables de s'effacer totalement derrière l'objet»²²⁸.

Les travaux produits sur la question ont montré d'une part qu'il ne suffit pas de rassembler des initiatives individuelles pour créer un mouvement durable, et d'autre part la nécessité pour cela d'un projet d'ensemble, appuyé sur un groupe de partenaires qui l'incarne, une stratégie et des outils.

Le mouvement du développement local en France s'oriente actuellement sur la notion de projet. La politique de projet de développement précède le choix du territoire. En fait, il n'y a pas de véritable territoire, sans projet des acteurs qui l'occupent. Le territoire est déterminé par le réseau des acteurs qui sont capables de travailler ensemble à un projet global de développement. D'une façon générale, il s'agit du territoire des acteurs. Le mouvement descendant de l'Etat vers le territoire se trouve lié au territoire déterminé par le mouvement ascendant des acteurs locaux du développement qui cherchent la reconnaissance et les financements des pouvoirs publics. Ainsi que l'évoquait Marcel Roncayolo, ce n'est pas le périmètre du territoire qui constitue le projet, mais le périmètre du projet qui construit le territoire²²⁹.

L'expérience phare d'un grand réseau d'acteurs du développement local, le cas de l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs du Développement Local)

Cette expérience témoigne de plus de 20 ans de développement local en France, et en porte la mémoire ²³⁰.

Dans les années 1970 de nombreux métiers du Développement Local et du Développement Social, inspirés du Tiers-mondisme et des théories du développement inégal puis du régionalisme, et des approches sociales communautaires, rentrent en contact pour s'organiser en réseaux.

Les états généraux de Macon en 1982 consacrent la naissance de l'ANDLP, Association Nationale pour le Développement Local et les Pays, stimulée par l'avènement de la gauche au pouvoir et des affinités entre autres avec Michel Rocard. L'association est basée non sur un rassemblement corporatiste de structures, mais sur un message (le développement local participatif). Elle associe les différentes familles du développement local autour d'un projet collectif.

En 1992 l'UNADEL est née de la fusion de la Fédération des Pays de France et de l'ANDLP. Son objectif a été de chercher à combler le fossé entre les militants et les politiques, les élus et les professionnels. Elle s'est alors constituée en un forum de rencontres entre des publics divers, dans le cadre d'une réflexion de

²²⁸ Cf. J.B.Lebret, *Principes pour l'action*, Economie et Humanisme, Lyon 1945.

²²⁹ Intervention au séminaire PACA des clubs Partenaires pour agir. Document P.N. Denieuil, Novembre 2002.

²³⁰ Cet encadré s'inspire de : « Pratiques diverses, valeurs communes : l'aventure d'un réseau d'acteurs ou petite histoire de l'Unadel », in *Territoires*, n°432.

fond dans un rôle d'éducation et de formation. Elle s'appuie pour cela sur une organisation en réseaux à partir d'associations elles-mêmes reproductrices de réseaux. Sa lettre *Réseaux et développement* est tirée à 1200 exemplaires.

Puis elle s'est voulue en tant que mouvement national, un contrepoids aux pressions politiques locales. L'UNADEL s'est définie comme « le réceptacle d'une somme de pratiques dans lesquelles peut s'ancrer le discours politique. Avec une volonté de sortir des approches majoritairement économiques du DL d'aménagement, en privilégiant les dimensions culturelles, sociales, environnementales ».

En 1997, les rencontres de Carcassonne, « Territoires d'avenir » ont été 15 ans après les Etats Généraux de Macon, l'occasion pour l'UNADEL de réaffirmer ses valeurs du développement local participatif, avec plus de 700 participants, 40 réseaux partenaires et 10 nationalités.

Les réalisations de l'UNADEL et ses grands chantiers :

- **Développer les territoires par des pratiques participatives pour les aménager.** L'UNADEL a participé aux débats relatifs à l'aménagement du territoire en 1995 (loi Pasqua) et en 1997 (loi Voynet). Elle y a inscrit la disjonction entre le périmètre d'étude et le périmètre de projet participatif. Elle s'est attachée à la mise en application des principes énoncés dans ces lois au travers de groupes d'échanges de pratiques d'animateurs de démarches locales. Cela a abouti à un outil méthodologique : *Animation territoriale et conseil de développement, un guide de questionnement*. A sa suite une expérience a été lancée : « Pour des conseils de développement participatifs », rassemblant 42 territoires. Elle se concentre actuellement sur la collecte d'expériences locales.

- **Des métiers au service du développement.** En 1994, l'UNADEL a déposé un amendement à la loi Hoefel visant à ce qu'elle prenne mieux en compte la spécificité d'agent de développement local. Cet amendement a été rejeté et nombreuses sont encore actuellement les difficultés entre agents de Développement Local contractuels et collectivités employeurs. L'UNADEL a lancé en 2000 une enquête auprès de 2000 agents de DL et a écrit la charte du métier d'agent de développement local. Elle a dans le même temps continué sa sensibilisation auprès des pouvoirs publics. En 2001 et en 2003 elle organisa des journées et des Etats Généraux des métiers du développement local.

- **Un investissement dans le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ».** Ce programme cherchait à intégrer dans les dynamiques locales, des besoins non couverts, permettant à des jeunes de trouver une place de « proximité » sur leur territoire²³¹. L'Unadel fut signataire de l'accord cadre « Nouveaux services, nouveaux emplois ». Elle organisa dans ce cadre des journées d'échanges de pratiques, puis d'identification de la fonction d'opérateur de réseau, et de travaux de méthodologie et d'évaluation sur l'émergence et la pérennisation des activités Emplois Jeunes.

- **Des liens avec l'international.** Elle a contribué aux relations internationales de ses adhérents en favorisant les échanges d'expériences et les partenariats internationaux. Elle a organisé les rencontres mondiales du DL à Sherbrooke (Québec) avec 800 acteurs de 50 pays. En 2000 elle s'engage dans le processus EuroMed pour promouvoir le DL dans les échanges entre l'Europe et les pays méditerranéens. Puis elle a réuni un réseau mondial des acteurs du développement local soutenable, et travaille avec des têtes de réseau au Maroc, en Afrique de l'Ouest, en Hongrie, en Roumanie, au Québec, en Europe. Enfin, elle entretient des relations avec les associations de solidarité internationale (CFSI, CRIDI, CCFD).

Un ouvrage d'importance, produit par l'équipe de Didier Minot et la Bergerie Nationale de Rambouillet, est consacré à la méthodologie du projet de territoire et de développement local durable. Dans le contexte de mise en place des pays et des agglomérations, il s'agit d'un livre méthodologique²³² qui répond à trois types de questions : qu'est ce qu'un développement local durable, participatif et solidaire ? Qu'est la participation des acteurs et des habitants ? Quelles sont les méthodes d'approche et de conduite d'un projet de territoire ? Ce livre envisage les finalités du développement territorial (l'évolution des territoires français, le développement local durable, le projet), la mobilisation et la participation des acteurs sur le territoire, l'élaboration d'un projet (l'élan politique, les outils du partenariat, le diagnostic partagé, les objectifs stratégiques, la charte de territoire), la programmation et la contractualisation (construire un programme d'action, les différents niveaux de contractualisation), la mise en œuvre et l'évaluation (gérer les demandes, les outils du pilotage, l'animation, l'évaluation participative).

²³¹ Une littérature importante existe sur les questions posées par le programme emplois jeunes (pérennisation du service, relations de l'emploi et de la structure, problématique de l'emploi aidé, devenir du jeune etc.). En revanche on peut déplorer que la dimension du développement local ait été mal explorée. Et pourtant ces emplois ont souvent permis de prendre en considération le tissu social du territoire et sa revitalisation.

²³² *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie Pellerin, Marie Dminique Calçat Ed La Bergerie nationale 2001.

Un autre ouvrage de la Bergerie Nationale²³³ analyse l'évolution du métier d'agent de développement local à la lumière de la recomposition territoriale des lois Voynet et Chevènement : le contenu pour les formations initiales, les besoins de la formation continue, les parcours négociés de formations qualifiantes, la mise en réseaux d'outils de formation, l'alternance entre ressourcement et exercice du métier, les fonctions de l'agent de développement et la multiplicité des statuts, le référentiel métier et formation.

Des principes pour élaborer une charte de territoire²³⁴

« La charte est élaborée à partir d'une démarche volontaire, à l'initiative et par délibération des élus d'un territoire structuré en communauté de communes ou en district. Ces initiateurs informent alors de leur décision et mobilisent les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux.

Une charte de territoire est construite en plusieurs phases :

- . D'une part, il s'agit de dresser un bilan du développement local passé et en cours ;
- . D'autre part, de porter un regard et une appréciation sur le patrimoine, la situation culturelle, social et économique ;
- . Il s'agit d'examiner aussi les problématiques et les enjeux d'aménagement, de protection et de développement qui en découlent ;
- . De choisir les vocations des différents secteurs qui composent le territoire;
- . Puis de définir les orientations stratégiques à l'horizon de dix ans ;
- . Dernière phase : ébaucher un programme d'actions et choisir des règles et des moyens nécessaires pour le mettre en œuvre»²³⁵.

Qu'est ce qu'une plate forme d'initiative locale

Une plate forme d'initiative locale rassemble des acteurs économiques soucieux de soutenir les créateurs d'entreprise dans leur région, pour dynamiser le tissu économique local. Chaque plate forme (PFIL) mobilise des professionnels venus de tous les horizons. Son objectif est de permettre à des créateurs d'entreprise de se lancer. Les aider à les suivre dans leur démarche et leurs contacts. C'est possible quand plusieurs acteurs économiques et sociaux s'engagent.

L'intervention d'une PFIL se situe à trois niveaux essentiels :

- Mobilisation de fonds pour financer la création d'entreprise, sous forme de prêts d'honneur. Ces fonds proviennent de subventions de l'Etat, des collectivités locales et territoriales, d'organismes sociaux...
- Accompagnement de l'entreprise en création : un suivi technique du créateur est assuré soit bénévolement par des cadres actifs ou à la retraite, soit par des gens de métier
- Parrainage du créateur : la plate-forme permet à un créateur d'avoir auprès de lui l'expérience d'un chef d'entreprise, sa caution, son appui moral, ses conseils. Elle permet de constituer un réseau de solidarité et de partenariat et d'unir grandes et petites entreprises²³⁶.

◀ Développement économique local, emploi formation et création d'entreprise

• **Méthodologie du développement économique local et global : comment élaborer avec les pouvoirs publics un projet de développement économique local**

²³³ Cf. Sylvie Pellerin, *La formation et l'emploi des agents de développement*, Synthèse des entretiens de Rambouillet, Ed de la Bergerie Nationale, juin 2000.

²³⁴ Cf. François Clément, « Elaborer une charte de territoire », in Territoires, n° 397, avril 1999 P. 6-7.

²³⁵ Op. cit.

²³⁶ D'après « Qu'est-ce qu'une plate forme d'initiative locale ? », Daniel Faïndt et Daniel Hincelin, in Territoires, n° 368, mai 1996. P. 28.

Les travaux de Cuaresma et Pecqueur posent la question des conditions d'application d'un « projet de développement local viable »²³⁷. Face aux déplacements brutaux d'emplois qui déstabilisent les économies locales »²³⁸, face à l'augmentation et à la durabilité du chômage, et face aux échecs de la décentralisation, les auteurs s'interrogent sur la relativité des bienfaits « économiques » du développement local :

« Le développement local comme pratique de la vie sociale, politique et économique semble marquer le pas alors qu'il représentait vers la fin des années 70, une promesse de renouveau tant des dynamiques économiques que des pratiques de la démocratie²³⁹ ».

« Les actions et les projets de développement local apparaissent comme des défenses dérisoires qui permettent, au mieux, de limiter ou retarder localement les effets des mutations économiques et, au pire, qui contribuent à émietter le salariat, fragiliser les statuts sociaux et entretenir de l'ajustement mondial à l'œuvre aujourd'hui et amorcé depuis plus de 10 ans »²⁴⁰.

Les deux auteurs s'interrogent sur le fait de « renoncer au « mirage des politiques de développement local »²⁴¹? « Faut-il dénoncer les pratiques localisées qui justifient la puissance des « baronnies » locales renforcées par la décentralisation sans autre effet que d'affaiblir le pouvoir d'Etat, diluer les responsabilités et marginaliser la capacité d'action des syndicats? »²⁴². Dans la mesure où la mutation des tissus économiques affecte « la valorisation des atouts spécifiques au territoire », il s'agit selon les auteurs, de « développer une stratégie de mobilisation des ressources en tenant compte de l'histoire accumulée, des savoir-faire particuliers au lieu » :

« Chaque territoire doit trouver l'activité qui mobilise le meilleur de lui-même mais aussi qui puisse constituer un « avantage comparatif » réel par rapport à ses concurrents. Une telle réorientation de l'action doit conduire à clairement distinguer, d'une part, les efforts que peuvent consentir les collectivités territoriales pour profiter des mouvements de délocalisation des entreprises et, d'autre part, la démarche de création ou de révélation des ressources spécifiques du territoire »²⁴³.

En d'autres termes, les auteurs établissent ici une différence fondamentale entre d'une part la logique d'offre territoriale d'infrastructures aux entreprises ou de négociation des avantages octroyés, et d'autre part la valorisation des potentiels internes qui sont les véritables moteurs de la compétitivité des territoires. La leçon de l'ouvrage semble être que la compétitivité d'un territoire réside moins dans l'octroi d'avantages issus d'un parachutage industriel, que dans sa capacité de « valoriser avec profit ses compétences et son savoir-faire sur le marché »²⁴⁴.

• **Emploi-formation, création d'entreprise, réseaux et projets de développement**

Beaucoup de travaux s'attachent à la construction territoriale²⁴⁵ emploi-formation par des diagnostics de développement de l'emploi. En faisant des propositions aux décideurs: libérer l'énergie des professionnels locaux en simplifiant les procédures administratives et en autonomisant les acteurs; initier des projets de valorisation des ressources humaines à l'égard des salariés fragilisés; faciliter l'exercice de la pluri-activité et du développement saisonnier, favoriser la pérennisation des emplois du tiers secteur en développant l'union d'économie sociale réunissant des partenaires publics et privés.

Dans un tel contexte, comme l'a montré Maurice Jakubowicz²⁴⁶, la Formation Professionnelle ne constitue pas une fin en soi. Les organismes de formation doivent définir une veille territoriale avec les entreprises et les collectivités publiques, et des référentiels souples en préparant les cadres régionaux aux méthodes de l'intervention territoriale. Pour ce faire, les organismes de formation doivent être en mesure d'intervenir le plus en amont possible des projets, voire de participer à leur élaboration avant même la mise en place de ladite formation.

²³⁷ M. Cuaresma et B. Pecqueur, *Mener un projet de développement local*, Les Editions D'organisation, 1996, Plaquette de présentation .

²³⁸ M. Cuaresma et B. Pecqueur, *Mener un projet de développement local*, Les Editions D'organisation, 1996, P. 9.

²³⁹ Op. cit.

²⁴⁰ Op. cit.

²⁴¹ A. Bihl, « Le mirage des politiques de développement local », *Le Monde Diplomatique*, Novembre 1992.

²⁴² Op. cit. P; 10.

²⁴³ Op. cit. P. 12.

²⁴⁴ Op. cit.

²⁴⁵ Christophe De Mazière. *Formation et développement territorial*. Université de Tours, Clerse-Ifresi, Lille, janvier 1998, in les Ateliers de la formation professionnelle, région Nord Pas-de-Calais, 1997.

²⁴⁶ Maurice Jakubowicz, Op. cit.

Les travaux menés par José Arocena et l'équipe de Renaud Sainsaulieu dans les années 1980 demeurent d'actualité²⁴⁷. Ils envisagent **l'entreprendre comme un système social localisé** sur les mécanismes reproducteurs et porteurs d'un « milieu support ». A cet égard, la création d'entreprise n'est plus posée « comme un acte unique, mais comme un processus exigeant des efforts et des aides variées, au cours des différentes phases qui vont du projet et de la décision à la consolidation »²⁴⁸.

Selon Arocena, « c'est toujours un milieu économique social et culturel qui est touché par une création » : la concurrence, les fournisseurs, les aides multiples ou les collègues reproduisent un ensemble de supports permettant « d'enrichir ou d'étoffer la volonté et la réalité de création »²⁴⁹, selon que le promoteur en maîtrise ou non les enjeux. La création d'entreprise est une mécanique collective : « La création d'entreprise lie de manière obligatoire le créateur et les organismes concernés par la création, source de conflits et d'alliances. Elle met en présence des partenaires inégaux pour lesquels l'enjeu n'est pas le même : d'un côté le créateur qui investit l'ensemble de ses forces et, de l'autre, des institutions qui trouvent là une justification de leur existence et un moyen de renforcer leurs réseaux et leur présence sur le terrain »²⁵⁰.

La création d'entreprise apparaît alors comme l'aboutissement d'un parcours d'obstacles au cours duquel les entrepreneurs promoteurs n'ont pas les mêmes chances de réussite car la combinaison des milieux plus ou moins porteurs et des individus plus ou moins portés varie considérablement²⁵¹.

A l'heure de la construction des Pays, des communautés d'agglomérations, et de l'accroissement du pouvoir de décision des Conseils Régionaux en matière de formation, L'AFPA se trouve induite à évoluer d'un rôle de prestataire de formation, à un rôle d'ingénierie et d'accompagnement du développement des populations et de leurs lieux de vie, et donc d'une logique de produits nationaux à une logique de services territoriaux.

Un ouvrage récent, *Développement des territoires, politiques de l'emploi, et formation*²⁵², analyse les modalités de participation d'un organisme de formation au développement territorial. Ce livre présente trois « exercices » de développement territorial, auxquels s'est livrée l'AFPA : L'implantation en Savoie, d'un plateau de services pour le retour à l'emploi et l'accompagnement de publics en difficultés ; le diagnostic action du développement d'un massif régional de l'arrière pays niçois ; la création d'un Service Public de l'Emploi interdépartemental pour réguler l'offre et la demande Emploi/Formation sur le pôle aéroportuaire de Roissy.

Cet ouvrage traite de la mise en place progressive de projets de développement, dans leurs méandres institutionnels, tout en menant une réflexion théorique sur le partenariat et la construction de l'action locale. Le développement territorial y apparaît comme un jeu d'acteurs où se mêlent enjeux et logiques professionnelles. Dans ce cadre, l'AFPA se trouve prise dans un rôle de régulateur de partenariat et d'ensemblier entre les démarches des services sociaux (DDASS, Assistantes sociales), des acteurs de l'emploi (ANPE et DDTEFP), des acteurs économiques (entreprises), des collectivités locales et des élus.

247 J. Arocena, *Le développement par l'initiative locale*, Ed. L'Harmattan, 1985, Paris.

248 Opus cité.

249 J. Arocena, *La création d'entreprise, une affaire de réseaux*, Ed. La documentation française, 1988.

250 J. Arocena, opus cité.

251 Voir sur ce point : Pierre-Noël Denieul et Maria Crisetti-Largillière, *Création d'entreprise et développement local, Capitalisation d'une expérience de promotion de l'emploi par la micro et petite entreprise au Maroc, Un guide pour l'action*, Ed. L'Harmattan, 2004, Paris. Cet ouvrage retrace une recherche action « globale » au carrefour du social, de l'économique et du politique. Son cadre conceptuel est celui du développement local, combinant l'approche territoriale (initiative des acteurs locaux) avec le mouvement naissant au Maroc, de déconcentration et de territorialisation par l'Etat, des politiques publiques. Cet ouvrage présente 60 repères méthodologiques pour l'action à usage entre autres, des opérateurs du développement local.

252 Pierre-Noël Denieul et Odile Piriou, *Développement des territoires, politiques de l'emploi, et formation ; L'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, Ed. L'Harmattan, 2003, Paris. L'AFPA, association pour la formation professionnelle des adultes, (plus de 8 millions de journées de formation par an pour plus de 140 000 stagiaires) est, entre autres, chargée de l'exécution de la commande publique pour la formation, au sein du Service Public de l'Emploi (SPE). Ce livre traite de sa participation à des projets de développement local et territorial.

Le territoire comme personne

De l'action sociale réparatrice et correctrice à l'action territoriale globale

Je suis pour une politique de développement local global du territoire. On peut considérer le mot « social » en France comme un boulet sémantique car trop connoté et sans vision mobilisable sur ce mot. Le terme de social est lourd à employer, et ceci a ouvert des débats idéologiques. Ma posture de militant et mon expérience professionnelle dans ce domaine m'ont plutôt fait préférer le sociétal. Le social est l'équivalent de sociétal au sens que donnent les Italiens au terme, qui a trait aux rapports sociaux et à l'organisation de la société.

La notion du social en France a été collée à d'autres notions telles que la couverture sociale, les affaires sociales, les assurances sociales etc. Cela voudrait dire que la société a une partie d'elle-même qui nécessite un traitement particulier, avec un traitement social du chômage, cela voudrait dire que l'on s'intéresse aux victimes du chômage par exemple, et tout cela s'opposerait aux politiques de l'emploi, en tout cas en serait un disfonctionnement. Cela signifie dans ce sens courant du social, que le traitement social s'occupe de ceux qui n'ont pas pu être intégrés dans la démarche. Le traitement du social est ici une approche de rééquilibrage.

Le social c'est ici le supplément d'âme, la compensation d'une démarche économique qui ne prend pas la ressource humaine comme moteur de développement dans la politique de la ville. Ce n'est pas ma conception. On a eu ce débat en politiques de la ville. Par exemple le DSQ veut dire qu'il existe des quartiers défavorisés, c'est-à-dire il y a des habitants qui sont en difficulté et il faut essayer de trouver des politiques compensatoires et de rééquilibrage au nom des principes de justice et d'équité. Le rééquilibrage aboutit à la logique de discrimination positive. On trouve l'idée de rééquilibrage dans le développement social urbain.

Parallèlement on a parlé de développement économique en termes compensatoires en donnant de l'attractivité à des territoires semblant en manquer. Il y a eu des plans qui ont favorisé la création d'activités dans les villes qui ont eu des problèmes. Par exemple la zone franche urbaine crée les conditions pour amener de l'économie dans les quartiers en difficulté. A saint Denis, il y a eu création de pôles d'excellence, il s'agit de politiques d'implantation volontaristes sur le foncier, qui vont donner une forte attractivité au territoire. Malgré les indéniables créations d'emplois, les habitants de ce secteur ne trouvent pas leur place dans ces dispositifs. Puis le paradoxe, est que l'emploi qui se crée sur ces zones n'est pas attribué aux gens qui vivent dans le même territoire de création, des études le montrent. En ce sens le développement social local, c'est l'institutionnalisation du social sur un territoire en développement économique.

Selon moi c'est le développement de la société locale, le développement local, le développement durable, le développement harmonieux qu'il faut viser. La question qui se pose est : en quoi la ressource humaine du territoire est un levier de développement ? Il faut avoir une stratégie qui considère les composants sociaux du territoire comme éléments de diagnostic intégré. L'outil développement doit intégrer les composantes sociales ou ressources humaines du territoire. Le développement est une politique de compétences individuelle et collective du territoire. Le territoire est une personne collective, il a des besoins que l'on repère, des compétences.

Avoir un projet social local c'est échanger la ressources humaine, les compétences et les humains, c'est l'interaction entre entreprises et services publics et leur rôle sur le territoire. Est-ce que les entreprises sont maillées ou seulement installées sur le territoire ? Dans chacun de ces cas, on n'a pas la même démarche pour mener un projet. S'il y a un choix des entreprises dans la remobilisation des personnes, ce n'est pas la même chose que de proposer en tant qu'ANPE tous ces chômeurs à la première entreprise qui s'installe sur le territoire, et là on gâche définitivement la relation entreprise/territoire. Il faut donc intervenir en amont pour que l'entreprise ne soit pas en démarche externe sur le territoire.

L'action sociale est un terme connoté, il signifie : je réponds aux difficultés. L'action sociale se tournant vers les individus, des catégories sociales, elle a du mal à considérer le territoire comme acteur collectif. Les maux sont recensés et classifiés et on essaye de mettre des moyens pour que les gens s'en sortent et produisent, mais on ne fait rien pour que le territoire s'en sorte. Pour moi, le territoire doit pouvoir produire ses anticorps et ne pas être anesthésié par des antibiotiques. Il doit trouver globalement dans ses forces sociales les moyens et les projets qui le font sortir de ses difficultés. Or l'action sociale pour aussi généreuse

²⁵³ Montage extrait d'un entretien avec Jacques Faubert (AFPA) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

qu'elle soit, se situe beaucoup dans la répartition et dans l'assistanat, et pas dans le développement.

Le ministère de la ville a monté des PST, Projets Sociaux de Territoire. On peut fonder un espoir de changement de paradigme par rapport à cette approche dans la mesure où ces projets sociaux de territoire sont des projets de développement marquant une étape entre une politique de guichet et une politique d'appui à projet. Ces PST avec leur fonction de globalisation de l'action sociale seraient l'embryon de projets qui vont finir par se mailler avec les autres acteurs pour un développement global du territoire.

En 1995, lorsque le ministère du travail a posé cette problématique de globalisation des aides à l'emploi, on était dans la territorialisation des politiques publiques. Cela a introduit un changement d'une logique d'accompagnement singulier des personnes en difficultés à une vision territorialisée des politiques sociales. Mais il faut maintenant un rapprochement des politiques de développement économique, d'emploi, d'insertion qui sont trop fragmentées, et qui ne sont pas encore en accompagnement des territoires de projets. Mais comment passer d'une politique d'emploi territorialisée à une politique d'emploi accompagnement du territoire ? LE PST peut être un changement de repères et de pratiques si l'on considère que l'action sociale est plutôt entre les mains du département et des allocations familiales que de l'Etat (DDASS, DRASS). Les services sociaux des départements ont joué des rôles importants, mais la reconnaissance des acteurs est toujours dictée par en haut (DRASS, DGAS)

Les ressources humaines sur le territoire représentent une chance et pas un risque. C'est un vrai levier pour le territoire. Les individus sont des capacités à mettre en œuvre, à mobiliser. Le développement social local au sens large du terme devrait vouloir dire qu'il existe une harmonie le plus en amont possible entre les biens des entreprises, la disponibilité de main d'œuvre, la mise en évidence des compétences locales et de partenariats, de ressources du territoire suite à l'établissement d'un projet, avec l'appui des acteurs.

3. Le travail social à l'épreuve de la décentralisation et des territoires²⁵⁴

◀ Travail social et décentralisation : Crise et/ou déprofessionnalisation

• Les travailleurs sociaux à l'épreuve du territoire

Dans les années 1980, les travailleurs sociaux se sont inquiétés des perspectives ouvertes par la décentralisation²⁵⁵, ainsi qu'en témoigne Jacques Ion. Plus directement confrontés aux élus, et face à la transformation des pratiques du maquis administratif, les travailleurs sociaux ont dû évoluer dans une nouvelle géographie avec de nouveaux partenaires de la Mairie ou du conseil général. C'est, écrit Jacques Ion, « la fin de ce jeu à trois dans lequel l'échelon parisien pouvait venir au secours du technicien pour assurer la régulation des conflits locaux. Par exemple, les Fédérations de l'éducation populaire ou spécialisée pouvaient avoir des recours auprès des administrations centrales pour arbitrer un différend ou peser sur des orientations de Ministères »²⁵⁶.

L'appui de l'Etat introduisait des formes d'arbitrage par rapport aux pouvoirs locaux ; de même et inversement, les autorités locales avaient pu être appréhendés comme des arbitres, voire des alliés plus proches des réalités, face aux rigidités de la territorialisation de l'action sociale. La décentralisation donc, a plutôt consacré un face à face entre le technicien et l'élu. Jacques Ion a montré d'autre part que la décentralisation avait exacerbé la question de la légitimité du travail social, dont le maire doit rendre compte. C'est alors que s'est posée la question de la perte d'autonomie du champ social et de son instrumentalisation par le politique²⁵⁷.

Ion précise que la décentralisation a contribué à « brouiller les cartes ». Par exemple les actions inter sectorielles des politiques de la ville contre la marginalisation des quartiers, ou de lutte contre les exclusions sociales (RMI) font ressortir de nouveaux cadres et labels d'intervention sociale. Chopart (2000), et Autès (1999) remarquent une baisse de la croissance exponentielle des TS, puis de nouveaux métiers du développement. Ce qui fait dire que le TS n'est plus un ensemble institutionnel instrumentalisable au sein des politiques sociales.

Les travaux de Philip Mondolfo sont précieux pour comprendre l'évolution des théories et des pratiques du développement social au cours des 20 dernières années, en dépit de l'aspect multi-dimensionnel et hétérogène, qu'il souligne d'ailleurs²⁵⁸, de la notion. Ils apportent une large réflexion sur la crise du travail social. L'auteur montre que globalement jusqu'aux années 1980, les TS étaient parvenus à avoir un statut professionnel ou semi, et à contrôler plutôt bien leur profession. Il défend la thèse de la cassure avec la « déprofessionnalisation » dans les années 1980 :

♦ Il montre que la décentralisation va transférer aux CG les compétences de l'action sociale. Beaucoup quittent la fonction publique d'Etat pour intégrer les collectivités territoriales dans des organisations placées sous l'autorité des élus. Les départements vont prendre le contrôle des services socio-éducatifs. Les cadres décisionnels sont éloignés et les opérateurs mis à distance du terrain. Il y a après la décentralisation, selon Mondolfo, « un contrôle de la parole publique et de l'action des travailleurs sociaux »²⁵⁹. Ils ont été recentrés dans une organisation horizontale bureaucratique. Ils vont aussi perdre les moyens de recrutements de leurs pairs, les jurys étant assurés par des instances juridico-institutionnelles qui dépassent la profession. Le social devient l'affaire des pouvoirs publics locaux et de la société toute entière, les TS étant dépossédés de la transmission de leur professionnalisme.

Toujours d'après Mondolfo, la prise en charge de l'action sociale par l'Etat, concrétisée dans de nouveaux dispositifs comme le RMI ou les politiques de la ville, a induit un décentrement du Travail Social. Les activités d'assistance, d'animation, viennent casser le monopole du social par les TS. Les TS sont alors devenus des gestionnaires des politiques publiques. La crise porte sur la nouvelle relation à l'usager, par l'extension de l'offre de solidarité sous forme de procédures. Mondolfo explique que le travail social perd son sens de réparation pour devenir

²⁵⁴ Nous paraphrasons ici le titre de l'ouvrage de Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, Paris, 1993.

²⁵⁵ Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, Paris, 1993.

²⁵⁶ Opus cité.

²⁵⁷ Valérie Ripert et Bruno Rochegude. « Quelle autonomie pour le champ social ? », in *Territoires*, N° 407. Les auteurs évoquent particulièrement la perte d'autonomie de parole accordée aux associations subventionnées, notamment pour la gestion des équipements socio culturels entre plusieurs villes.

²⁵⁸ On se reportera à ce constat synthétique de Philip Mondolfo, in *Travail social et développement*. DUNOD., Paris, 2001. P. 49 : « Le développement social se présente comme une notion protéiforme et non stabilisée dépendante des représentations des acteurs qui la mobilisent, même si certaines représentations communes émergent telles que la participation des populations, la transversalité qui croise l'action des différents acteurs, l'insistance sur la mobilisation des ressources endogènes ».

²⁵⁹ Opus cité

un agent médiateur de la gestion des politiques publiques : « L'expertise se retrouve alors du côté des usagers. On est dans une fin de la relation de confiance entre l'usager et l'expertise du travailleur social, ce qui invalide les acquis de reconnaissance professionnelle dont s'étaient dotés avec le temps les travailleurs sociaux »²⁶⁰.

♦ Mondolfo émet dans son ouvrage, l'hypothèse d'une reprofessionnalisation du travail social du côté du développement social, élément clef de la mutation. Il s'appuie pour cela sur des enquêtes et analyses menées par Pierre Teisserenc et Muriel Tapie Grime sur la reconversion des travailleurs sociaux vers les nouveaux milieux des nouvelles politiques sociales. Ces auteurs ont montré que plus de 10% des nouveaux métiers du développement sont occupés par des travailleurs sociaux reconvertis²⁶¹.

Les auteurs montrent que la profession déplace son centre de gravité autour des nouvelles catégories de pensée et d'action du développement et de projet, passant d'une organisation par métiers à des regroupements par missions. Les nouvelles politiques sociales passent d'une organisation par métiers (social, éducatif...) à une organisation par missions (insertion, développement social, handicap et vieillesse...) et selon des priorités locales. Il apparaît ainsi que l'activité des TS n'est plus liée à un espace professionnel ou institutionnel stable, mais à des projets pluridisciplinaires, contractuels et transversaux²⁶².

Cette réorganisation des métiers à l'aune de leur environnement a touché l'ensemble des secteurs de l'action sociale. Des travaux menés en ce sens ont montré que les Centres Sociaux et les Foyers de Jeunes Travailleurs²⁶³ font face à un nouveau contexte : complexification de la demande sociale et modification des financements, affaiblissement du militantisme. Les relations que les associations doivent désormais entretenir avec leur environnement les poussent à professionnaliser leurs équipes, à diversifier leurs ressources, à améliorer leur organisation interne. Ces travaux évoquent dans ce contexte, les conditions de professionnalisation et de formation des dirigeants associatifs et des animateurs, les conditions de développement d'une compétence collective plus en prise sur les conditions du milieu.

Témoignage 7 Jean-Louis Sanchez²⁶⁴

Le développement social comme reconstruction nationale par le local

Dans les années 1970, les « en dehors » s'excluaient par leur histoire personnelle. Aujourd'hui ce ne sont plus les mêmes publics. Ils sont plutôt détruits par leur environnement, ils attendent des orientations administratives et des aides. Or notre action sociale n'a pas pris en compte cette mutation des publics. L'action sociale n'a pas eu de capacité à se déplacer de l'individu au collectif et de la réparation à la prévention.

Aujourd'hui on essaie de remettre l'action sociale dans une relation forte avec la reconstruction de la vie sociale. Par une approche globale qui implique les politiques publiques et une nouvelle pratique sociale qui fasse des publics fragilisés les propres acteurs de leur réintégration. Il faut donc cesser de faire des maisons de retraite hors de la vie sociale avec des équipements à la périphérie, puis redéfinir le travail social comme acteur de transformation sociale au lieu d'acteur de réparation. Les départements ont reconstruit leur territoire d'action sociale depuis une quinzaine d'années, et font du diagnostic au nom du développement social.

La collectivité légitime du développement social est pour nous la Mairie qui a un déficit d'ingénierie mais est soutenue par le conseil général et le travail social. Il faut que chaque mairie ait un projet social global. Il faut entraîner les maires dans un appétit de lien social comme ils ont un appétit de lien économique.

Il faudrait un travailleur social CAF par circonscription pour faire bénéficier le développement social de l'ingénierie des CAF. Les CAF sont partenaires incontournables car elles ont la connaissance et l'ingénierie, et sont sur les contrats enfance et temps libre.

Le monde du travail social a un capital de connaissances fort mais pas prêt. L'ensemble de la société française doit prendre conscience de ce retour de la solidarité, et que les travailleurs sociaux se trouvent happés par ce noyau. Il faut un mouvement sociétal.

²⁶⁰ Opus cité.

²⁶¹ M. Tapie-Grime, P. Teisserenc, Ph.Chevalier, *Professionnels du territoire, L'espace de professionnalisation des développeurs territoriaux en France*, Ed. Presses du Centre Unesco de Besançon, 2003.

²⁶² Opus cité.

²⁶³ Pierre-Noël Denieul, Brigitte Mouret, *Centres sociaux et foyers de jeunes travailleurs, prospective des métiers et emploi/formation*, Ed. La documentation française, Paris, 1997.

²⁶⁴ Montage extrait d'un entretien avec Jean-Louis Sanchez (ODAS) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs

Il y a une appellation DSL, développement social local. Pour les politiques de la ville on a créé un mouvement harmonieux sur le local, déconcentré, mais il existe une nécessité au niveau national, de ne pas se situer en dehors du développement social. La complexité est produite par le national, et il ne faut pas rejeter le développement social sur le local pour que le national s'efface.

Le développement local contient la dimension sociale comme la dimension économique. Mais à force de tout embrasser on n'embrasse rien. Pour moi le développement social c'est le développement de la vie sociale. On ne doit pas arrêter de faire de la vie sociale parce qu'on n'a pas de l'économique. Le développement social est pour moi l'ingénierie de la reconstruction des conditions favorisant le lien social. Le développement social est un attachement à la république et la seule manière de contrebalancer le communautarisme, il faut reconstruire le social par le local, dans un tissu de proximité avec des gens de confessions différentes.

Mais tout dépendra maintenant de la manière dont les Français réagiront, et cela n'avancera pas s'ils se sentent en dehors d'un risque majeur autour du vivre ensemble. On avait lancé un appel à la fraternité comme vision éthique du développement social, et cet appel a eu peu de résonance. La solidarité ne peut survivre en France que par un effort collectif nouveau.

• Le territoire, nouvel objet des métiers de l'action sociale²⁶⁵

◆ **Le retour du territoire dans le travail social.** Pour les agents sociaux, le fait d'utiliser le territoire comme objet et enjeu de l'intervention, s'offre comme une nouvelle perspective, alors qu'il était auparavant l'espace support de cette intervention. Objet même de l'intervention, le territoire devient l'enjeu de la mise en œuvre d'une démarche de projet qui conduit les professionnels du travail social à en faire un diagnostic partagé par une partie des acteurs et des usagers, à élaborer des propositions et à en négocier la faisabilité avec les décideurs locaux de manière à intégrer ces propositions dans le projet de territoire que les nouvelles institutions sollicitent.

L'article de Thierry Thauriale²⁶⁶ pose à cet égard la question de la pertinence de la catégorie de territoire pour traiter du travail social. Qu'apporte t'elle de nouveau par rapport à la volonté de proximité que traduisait la polyvalence de secteur structuré en circonscriptions géographiques offrant à quiconque vivait sur le territoire, un droit d'accès aux services et aux professionnels à disposition ?

Selon l'auteur le retour du territoire déroute le travailleur social qui porte surtout attention aux personnes, a parfois du mal à relier leurs difficultés au milieu de vie, et se méfie de « l'approche territoire, originaire de la culture professionnelle des aménageurs, urbanistes, équipementiers en tout genre » qui « occulterait volontiers les personnes »²⁶⁷.

◆ **Du travail social à l'intervention sociale et territoriale.** Thierry Thauriale estime que le territoire de proximité des débuts du travail social est devenu le territoire objet des politiques publiques²⁶⁸. Celles-ci ont plutôt généré et renforcé de l'intervention sociale que du travail social. Il fait ici une différence intéressante entre Travail social et intervention sociale :

« Au travail social, le versant de l'assistanat, des secours de la dépendance des précaires envers le pouvoir des corps professionnels et des institutions. A l'intervention sociale les promesses de l'insertion, du lien social, de l'indépendance et de l'émancipation »²⁶⁹.

Michel Autès a particulièrement évoqué la question de l'intervention territoriale pour modifier les situations sociales. Il a bien montré que le territorial était un ancrage qui permet seul de « modifier réellement les situations

²⁶⁵ Voir à cet égard P. Teisserenc, « Une nouvelle lecture de la proximité chez les travailleurs sociaux », Université Paris XIII. Conférence au Québec.

²⁶⁶ Th. Thauriale, « Travail social et territoires », in Informations sociales, territoires N°104/2002

²⁶⁷ Opus cité.

²⁶⁸ Th. Thauriale cite à cet égard Philippe Esthèbe à propos des découpages que les politiques publiques ont fait subir au territoire objet d'intervention : « Dans un excellent article où il rend compte des recompositions de la géographie prioritaire dans les différentes générations de la politique de la ville, Philippe Esthèbe montre qu'au fur et à mesure que l'on change de découpages et de critères de hiérarchisation des priorités d'intervention, on se fait, une image différente des sites et des populations à traiter, en complexifiant les indicateurs de mesure de la stratification des difficultés qui s'imbriquent toujours plus ». Philippe Esthèbe a bien montré en ce sens que l'action sociale a été assignée à s'inscrire dans un empilage de dispositifs, dans une logique de services et de prestations qui tend à privilégier la résolution de problèmes, l'urgence et le court terme, négligeant le temps du travail social et éducatif classique. P 101.

²⁶⁹ Op. cit. P.101-102.

sociales concrètes »²⁷⁰. Il a présenté une méthodologie de l'intervention territoriale, dans laquelle le territoire revêt plusieurs unités de sens : Le territoire comme terrain que doivent maîtriser les acteurs ; le territoire comme contexte géographique et historique ; le territoire comme marché et lieu de la rencontre entre l'économique et le social ; le territoire comme scène politique « territorialisée » de la relation du national au local ; le territoire comme le lieu de la contractualisation du travail social, puis des stratégies de mobilisation, d'organisation et de négociation.

◆ **Le passage d'une politique sociale d'insertion à une politique sociale territorialisée.** Enfin, Cristina de Robertis et Henri Pascal établissent une intéressante distinction entre les deux référentiels de l'action sociale : les politiques d'insertion d'une part, et les politiques sociales territorialisées d'autre part :

« Les politiques sociales territorialisées ciblent davantage un territoire qu'un type de clientèle (objet des politiques d'insertion); la politique de la ville et le développement local en sont les exemples les plus clairs. Cela met à l'ordre du jour une nouvelle forme de travail collectif axé sur l'élaboration de liens sociaux, sur la participation active des usagers, sur la dynamisation des centres sociaux et des autres structures au sein des quartiers »²⁷¹.

Dans ce cadre les auteurs soulignent le passage d'une politique sociale d'insertion à une politique sociale territorialisée concrétisée par l'approche en termes de Développement social local :

« Divers courants signalent que nous venons d'entrer dans l'ère du « développement social local », concept lancé par le IXème plan...Ce nouveau mythe semble devoir prendre la relève de la défunte « action sociale globale »²⁷². Il s'agirait « d'une opportunité pour réinventer de nouvelles pratiques sociales : plus cohérentes, plus décentralisatrices, plus collectives, plus efficaces »²⁷³.

◆ **Pour conclure : les limites entre action sociale publique et travail social.** Dans ce contexte d'un « social territorialisé », le travail social n'est plus délimité par un territoire, mais il devient celui du territoire qui lui dicte ses grands principes, et qui le « travaille ». Le travail de Thauriale pose en ce sens la question des limites infranchissables entre action sociale publique et travail social : « L'action publique relève d'abord d'un projet politique c'est à dire d'une responsabilité qui doit comme telle, rester celle des politiques. Le travail social n'a ni à supporter toute la misère du monde, ni à porter la croix d'accomplir ce qu'on doit en fait attendre du politique »²⁷⁴.

◀ Le local et la participation des habitants

Le mot « participation »

« Le mot participation rencontre des retentissements partout. Dans les pays riches il voulait d'abord signifier « donner le crayon aux habitants », aux Etats Unis dans les années 1950-60 par exemple, avec le professionnel de l'urbanisme comme médiateur. Dans les pays pauvres la participation a un sens plus ample de répartition des pouvoirs de décision et pression sur l'utilisation de l'argent public. Cependant, dans tous les horizons, une partie de cette demande de participation a été dénaturée par les pratiques manipulatoires de municipalités ou de politiciens. Dans les pays pauvres la participation c'est donner du pouvoir aux pauvres, et cela peut s'opposer aux volontés de tutelles politiques »²⁷⁵.

• De la participation au partenariat

La notion de « local » apparaît souvent comme une caution du terme de participation déjà « lancé » politiquement par le Général de Gaulle dans les années 1960.

²⁷⁰ Michel Autès, *Travail social et pauvreté*. Syros Alternatives, Paris, 1992. P.134-147.

²⁷¹ Cristina de Robertis et Henri Pascal, *L'intervention collective en travail social. Groupes et territoires*, Bayard Editions. 3^e édition 1995. P. 6.

²⁷² Op. cit. P. 15.

²⁷³ Cf. Actualités sociales hebdomadaires du 9 décembre 1983 : « Le développement social : Nouvel outil de l'action sociale » par Anne Poitiers, compte-rendu du 3^e Congrès de l'Association nationale des responsables de circonscription, Paris. Puis Martin, Gérard, « De l'action sociale globale au développement social », in *Correspondances Municipales*, 4/84 n°247, ADELS Paris.

²⁷⁴ Cf. Thierry Thauriale, Op. cit. P.105.

²⁷⁵ Propos de Déborah Nunes, *La citoyenneté à travers la participation, Projet pilote à Vila Verde Brésil, col. Etablissements humains et environnement socio culturel*, Organisation des nations unies pour l'Education et la Culture.

Le thème du local en tant que lieu d'expression de la démocratie participative par la prise en compte des habitants est récurrent dans la littérature. Paul Houée a bien expliqué comment le « développement solidaire et durable » passe par un « ancrage dans des territoires, vécus et vivants, enracinés dans une histoire »²⁷⁶.

En ce sens Démocratie et développement des territoires est un des axes mobilisateurs de la revue et des groupes de réflexion d'Economie et Humanisme pour 2002 et 2003. Le groupe est actuellement engagé dans l'analyse et l'accompagnement de démarches de concertation et de démocratie participative (aménagement et services urbains, environnement et risques, développement social urbain, action économique locale, santé...). C'est dans ce champ d'action que l'on retrouvera et définira les concepts participatifs : bien commun et intérêt général, citoyenneté, gouvernance, concertation et participation, débat public, approche territorialisée.

Le territoire comme espace de participation

« Le rôle des territoires est de créer une dynamique durable en mobilisant les acteurs locaux et les habitants autour d'un projet global. Ce sont des espaces de projets qui doivent éviter de reproduire des fonctionnements descendants. A travers les 5 stades de participation que l'on peut alterner ou mener de front (l'information, la consultation, la concertation, la co-construction ou co-production, l'initiative citoyenne), on peut trouver les moyens de répondre aux enjeux définis »²⁷⁷.

De nombreux programmes et actions participatifs ont vu le jour en matière de lutte locale contre le chômage et pour l'emploi. Dans ces actions, mobilisation locale, stratégies locales, initiatives locales côtoient l'idée de création et d'initiatives. La participation locale y apparaît comme l'outil privilégié de l'aide à l'initiative et de la création d'emploi²⁷⁸. On peut citer dans cette perspective, à titre d'exemple et entre autres, le FIL, Fonds en faveur des Initiatives Locales²⁷⁹. Il encourage l'accompagnement des initiatives d'habitants porteurs de projets, avec l'implication des associations de quartiers, d'usagers.

A la base des approches partenariales se situe le principe de subsidiarité au cœur, selon Gontcharoff, de la décentralisation :

« Le citoyen a d'autant plus envie d'agir que les détenteurs du pouvoir sont proches et que les affaires pour lesquelles ils prennent des décisions sont relatives à la vie quotidienne. Le « développement des responsabilités locales », comme on disait au temps du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, est au cœur du processus de décentralisation.

Sans le savoir nous appliquions déjà le fameux principe de « subsidiarité ascendante » : toutes les compétences sont d'abord à la base ; les niveaux d'au-dessus ne doivent exercer que les compétences qui ne peuvent pas être correctement exercées au niveau d'en dessous. L'Etat ne doit garder que les compétences qui ne peuvent pas être exercées de manière satisfaisante au niveau centralisé »²⁸⁰.

La notion de partenariat constitue un corollaire de celle de participation. L'enjeu aujourd'hui, dans la littérature de pratiques et les récits d'expériences, est l'établissement d'un plan d'action partagé²⁸¹. Il s'agit de réinterroger la façon de coopérer et d'articuler les univers sans toutefois croire au partenariat obligé. Pour ce faire par exemple, un acteur de développement local « doit pouvoir occuper plusieurs postures sur un projet, de prestataire à leader ou ensemblier, il y a une diachronie possible des postures », nous confiait Jacques Faubert, chargé de mission à l'AFPA, à propos des nouvelles missions de développement des territoires assumées par le SPE (Service Public de l'Emploi) sur les régions. On parlera alors plus volontiers de co-construction que de partenariat :

« Il y a co-construction et non pas partenariat. Avec la co-construction, on se crée des obligations réciproques, on est dans une logique économique, on est en développement conjoint du territoire et de l'entreprise. Le client exprime ses attentes, on valide ensemble, on passe nos commandes qu'on réinterroge, valide cette commande et on prend des engagements. La co-construction, on la travaille sous le regard du territoire et ses acteurs.

²⁷⁶ P. Houée, *Le développement local au défi de la mondialisation*, l'Harmattan, Paris, 2001.

²⁷⁷ Cf. Eric Andrieu, Président de l'Unadel, « J'ai fait un rêve » Territoires, n°432, 2002, P48-49.

²⁷⁸ Jocelyne Gaudin, *Initiatives locales et création d'emplois*, rapports au ministre de l'emploi, la documentation française. Paris, 1982.

²⁷⁹ Soutenu par le Fondation de France.

²⁸⁰ G. Goncharoff, « A la recherche des territoires », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996, P.9.

²⁸¹ Denieuil, Piriou, opus cité.

Dans ce cadre, le territoire est plus qu'un fond de jeu, il est le socle de ce nouveau partenariat de co-construction. La co-construction collective se pratique dans une logique de durée et non dans une logique de coup »²⁸².

« La tendance est sans doute davantage à développer des formes de participation (ou pourquoi pas d'implication) visant à lutter contre le désintérêt et confinant à la recherche de l'assentiment plus que de forme de participation reposant sur des confrontations ouvertes²⁸³ ».

L'évolution de la participation des habitants dans les affaires communales²⁸⁴

Pendant les années 1970, un véritable débat sur la participation des habitants s'instaure, porté à la fois par le mouvement associatif (associations de quartiers, d'usagers ou de locataires) et par les espoirs encore mis dans l'autogestion. La revendication de la participation présente dans le côtoiement des élus locaux et dans les débats politiques, et illustrée dans l'expérience municipale de Grenoble, se résumait principalement à l'introduction d'habitants dans les structures de concertation locales.

Parallèlement à la revendication d'une plus grande démocratie locale, le législatif a engagé, à la fin des années 70, la construction du cadre du droit à l'information des habitants à la vie locale. Les premières lois relatives au droit d'information des citoyens datent de la seconde partie des années 1970 :

- Citons la loi de 1976 sur la protection de la nature qui permet aux associations agréées d'exercer les droits de la partie civile lorsque sont commises des infractions aux règles d'urbanisme.
- La loi de 1979 qui crée la commission d'accès aux documents administratifs.
- Les lois de décentralisation devaient aller au-delà et comprendre un volet sur la démocratie locale.

- En 1983, la loi du 12 juillet permet une légère avancée en faveur de la démocratisation des enquêtes publiques.

- la loi du 18 juillet 1985 instaure une obligation de consultation des habitants et des associations locales pour toute opération d'aménagement qui, par son importance ou sa nature, modifie de manière substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

- La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR), pour encadrer des obligations légales d'information.

- Le chapitre « la démocratie locale » de la loi ATR, reste dans la logique des lois précédentes qui formalise simplement certains droits à l'information.

- Les apports des 4 lois sur les territoires, détaillées précédemment.

Dans les années 1980, la demande de participation repose sur de nouvelles attentes : précarisation, chômage, exclusion voire relégation dans des quartiers délaissés. Face à la lourdeur des mécanismes de participation et les délais entre information/ décision/réalisation, la démarche participative s'est recentrée autour de la démarche de projet de proximité.

Certaines communes ont alors mis en place des conseils de quartier, élus par les habitants de chacun d'entre eux et dotés de compétences et de moyens budgétaires propres.

Dans les années 1990, la vie associative traverse une profonde crise à l'image de celles de la vie politique et syndicale. Au niveau local, cette crise a transformé l'acteur associatif local et la relation de la structure associative avec la municipalité²⁸⁵. Aujourd'hui, sous le terme « association », se retrouve au niveau local, trois types de structures aux organisations et aux objectifs fondamentalement différents :

- ◆ Des associations créées à l'initiative du pouvoir local afin de contourner le statut de la fonction publique et de se passer des règles contraignantes de la comptabilité publique. Pour mettre en œuvre les services municipaux, il est possible d'avoir recours à d'autres formules : régie directe, établissement public, société d'économie mixte...

²⁸² Jacques Faubert, extrait d'entretien avec les auteurs.

²⁸³ Cf. « Vous disiez "participation" ? », Une notion en perte de vitesse », in Territoires, février- mars 1994 p 24-26.

²⁸⁴ Résumé et contraction du texte de Bernard Deljarrie, « Evolution de la participation », in Territoires, n° 361 octobre 1995. p 6.

²⁸⁵ Bernard Deljarrie, « Evolution de la participation », in Territoires, n° 361 octobre 1995. p 4.

- ◆ Des associations régies par la loi de 1901, appartenant souvent à des fédérations nationales, qui ont signé avec le pouvoir local des «conventions de délégation de mission de service public» pour gérer des équipements et des services de proximité
- ◆ Des associations qui expriment l'esprit de la loi de 1901, résultant de l'organisation collective des citoyens en vue de défendre des idées, d'animer ensemble un projet...

Toutefois la vie associative formalisée par la loi de 1901 n'épuise pas le dynamisme de la «société civile». Loin des formes traditionnelles de l'action collective, de nouveaux réseaux de sociabilité se reconstruisent (groupes musicaux, collectifs d'entraide, structures informelles autour de mini projets de développement économique) Ces nouvelles formes de l'engagement collectif sont à l'écart des modes traditionnels de la participation locale. L'offre de participation formulée par les institutions, tente de s'adapter mais ne répond pas toujours à la forme de leur demande²⁸⁶.

• La participation et l'instance de quartier comme moteur d'un véritable développement social local

« On sait qu'il ne faut parler *de participation* véritable que lorsqu'il y a partage du pouvoir, organisation d'une authentique codécision. Le discours largement dominant est que les instances de quartier, comme les autres procédures de consultation et de concertation, sont là pour éclairer la décision des élus et non pour se substituer à elle. L'instance de quartier peut être perçue comme le moteur d'un véritable développement social du quartier. Elle peut être considérée comme co-gestionnaire de la procédure contractuelle et territorialisée »²⁸⁷.

Les instances participatives de quartier ²⁸⁸

Après avoir dans les années 1980 parcouru les villes de France pour aider à la mise en place des conseils et comités de quartier, Georges Gontcharoff propose une analyse transversale des instances participatives de quartier sur la base des réflexions suivantes publiées dans la revue Territoires en 1997. Ces réflexions s'articulent autour de l'analyse de 2 mouvements :

- ◆ Un mouvement *ascendant*, qui part «du bas», c'est à dire de la population qui s'auto-organise à l'échelle d'un quartier, notamment à travers la forme associative
- ◆ Un mouvement *descendant*, qui part « du haut», c'est-à-dire du pouvoir local (municipalité) et qui cherche à atteindre la population.
- ◆ Tantôt le mouvement ascendant est dominant, mais il ne rencontre guère de compréhension, de reconnaissance de la part du pouvoir. L'aspiration démocratique se heurte au mur de l'autoritarisme
- ◆ Tantôt le mouvement descendant est dominant. C'est le pouvoir qui organise les quartiers, qui les dote de structures qu'il a lui-même définies et qui contrôlent étroitement le système.
- ◆ Tantôt les deux mouvements sont plus équilibrés et la relation entre eux se contractualise de manière plus ou moins formelle.
 - Le mouvement ascendant et le mouvement descendant peuvent se rencontrer. Par exemple, si le mouvement ascendant ne couvre pas tous les quartiers, la municipalité qui souhaite des interlocuteurs sur le territoire de la commune, suscite, de manière plus ou moins active, plus ou moins directive, l'achèvement du maillage²⁸⁹.

Beaucoup d'instances de quartier résultent de l'initiative plus ou moins spontanée d'habitants ou de structures associative.

Des associations, oeuvrant chacune dans un domaine spécifique (le social, le culturel, le sportif, le socioculturel, le socioéducatif...), éprouvent le besoin de se rassembler sur une base territoriale, celle du quartier, afin de poser le problème du territoire d'une manière synthétique.

- Les partenariats, les mises en cohérence, les actions inter-sectorielles résultent de ces rapprochements dont le ciment est le territoire.
- Quand l'initiative est uniquement ascendante, citoyenne, la forme la plus fréquente est celle de la loi 1901. La municipalité n'intervient dans les modes d'organisation que cette loi induit : assemblée générale annuelle, conseil d'administration, etc. de nombreuses municipalités affirment fortement

²⁸⁶ Op. cit. P 7-8.

²⁸⁷ G. Gontcharoff, « Du recueil de plaintes aux projets pluriannuels », in Territoires n° 374-375, jan.- fév. 1997. P. 15.

²⁸⁸ On reprend ici l'essentiel de la réflexion de Georges Gontcharoff dans l'article cité précédemment.

²⁸⁹ Opus cité.

n'interférer en rien dans cette liberté associative. Elles reconnaissent l'utilité sociale de l'association de quartier

- Quand l'initiative est descendante, les formes sont plus variées. La municipalité peut susciter des sortes d'associations para-municipales, associations largement initiées par le pouvoir et dont les statuts sont conçus pour répondre aux objectifs municipaux²⁹⁰.

« Le terme comité de quartier semble plutôt qualifier une ascendante, tandis que le terme conseil de quartier fait plutôt référence à une réalité descendante, voulue et conçue par le pouvoir et obéissant aux règles fixées par lui. Les deux termes ne sont pas toujours stables (comité de quartier, conseil de quartier). On peut trouver l'acception inverse. Dans certaines villes coexistent même deux réseaux pour les mêmes territoires ; des comités de quartier, associations initiées par les habitants et dépendant entièrement d'eux et des conseils de quartier, initiés par la municipalité et dépendant plus ou moins d'elle»²⁹¹.

• L'émergence des Régies de quartier dans la nouvelle restructuration urbaine

L'année 1980 est une année mythique pour les Régies de quartier et, plus largement, pour la participation des habitants. Dans le cadre des projets de restructuration urbaine et de résorption des îlots, une revendication de locataires se fait jour (« Le ménage n'est pas fait, les gardiens sont inexistant...»). Les habitants souhaitant des conditions de vie décentes, formulent avec l'Atelier populaire d'urbanisme et la CSCV (Confédération syndicale du cadre de vie) l'idée que les habitants peuvent eux-mêmes effectuer des tâches sur le quartier dans une démarche collective et citoyenne²⁹².

L'idée a été reprise en 1985-1986 avec la création expérimentale des Régies de Meaux, Marseille et Besançon. « Le concept de confrontation ou de lien entre l'économie et le social est approfondi. L'idée d'entreprise citoyenne naît progressivement. Peu à peu, le concept se précise : les régies de quartier sont des structures territorialisées qui fonctionnent comme des entreprises et qui mènent des individus vers une qualification technique et sociale »²⁹³.

Les Régies de Quartier comme nouveau mode de gestion du local à partir d'une logique communautaire partenariale²⁹⁴

Une Régie de Quartier est une association loi de 1901 qui regroupe en partenariat des représentants des collectivités territoriales, des logeurs et des habitants. L'adhésion à la charte des Régies de Quartiers et au comité national fonde l'appellation « Régie de Quartier ».

L'objectif du dispositif « Régie de Quartier » : recréer des liens sociaux sur un territoire d'exclusion et y construire de nouveaux modes de démocratie dans la gestion du local à partir d'une logique communautaire partenariale²⁹⁵. Les Régies de Quartier participent au mouvement de l'insertion par l'activité économique. Aux côtés d'autres structures – entreprises d'insertion, associations intermédiaires... – elles remplissent cette fonction de sas qui vise à ramener vers l'entreprise traditionnelle des publics en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle²⁹⁶.

Un des fondements identitaires du projet « Régie de Quartier » est le partenariat entre les différents acteurs de la vie d'un quartier (institutions politiques et administratives, logeurs, associations locales, entreprises et artisans...). De la mobilisation et de l'implication de ces acteurs dépend le dynamisme d'une Régie.

Le réseau des Régies de Quartier est créé en 1988 mais prend son véritable envol à partir de 1992 avec les rencontres d'Orléans qui apportent une reconnaissance médiatique. Il s'agit, avec les Régies de Quartiers, d'associer la démarche économique et sociale, par le biais de l'emploi, de l'activité, aller à la découverte du lien social, la civilité.

²⁹⁰ Opus cité.

²⁹¹ G. Gontacharoff, « Du recueil de plaintes aux projets pluriannuels », Op. cit. P 7.

²⁹² Sur ces questions, cf. revue Territoires, n° 358.

²⁹³ Sylvie Barnezet, « Histoire d'une construction, un projet pour vivre ensemble », in Territoires, n° 361 octobre 1995. P. 13.

²⁹⁴ Clotilde Breaud, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir... qu'est ce qu'une Régie de Quartier et comment en créer une ? », in Territoires, n° 361 octobre 1995. P. 20- 22.

²⁹⁵ Clotilde Breaud, op.cit.P. 20.

²⁹⁶ Op. cit.

Ni fédération ni comité central, le réseau national des Régies permet l'aide à la création et l'harmonisation des structures ainsi qu'une réflexion sur les valeurs partagées. Pour constituer une culture commune ²⁹⁷. La charte réaffirme que le projet Régie de Quartier doit être la résultante d'une volonté partenariale locale²⁹⁸.

Les Régies de Quartiers sont solidaires, comme l'atteste la présence du CNLRQ (comité nationale de liaison des Régies de Quartier) au sein de la CIRIE (coordination inter-réseaux de l'insertion par l'activité économique) aux côtés du COORACE (coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi), du CNEI (comité national des entreprises d'insertion) et de la FNARS (Fédération nationale des associations de réadaptation sociale)²⁹⁹.

« Du fait de leur ancrage territorial, de la composition de leurs instances, de leur volonté de faire participer les habitants et les différents acteurs institutionnels aux instances décisionnelles, elles sont le lieu où peuvent se créer de nouvelles régulations qui ne se feraient pas autrement sur le territoire ; c'est peut être l'esquisse de nouvelles régulations locales ...

Les RQ cherchent par tâtonnement. Elles sont sans doute en train d'inventer du territoire, au sens symbolique, social, culturel, économique... parce qu'elles reçoivent le territoire, chacune à sa manière, selon sa propre histoire, selon l'histoire du quartier... Par rapport à l'insertion, elles passent d'un imaginaire de l'insertion pas à quelque chose qui est de l'ordre de la «coproduction pluraliste» de sens pour le territoire »³⁰⁰.

◀ De la territorialisation à l'approche territoriale (à partir des pratiques définies par les CAF)

• La recomposition de l'action sociale s'actualise aujourd'hui autour des questions de la territorialisation³⁰¹

La circonscription étant devenue un espace insuffisant, les CAF se préoccupent de l'inscription et de l'assise territoriale de leur action sociale. Cette réappropriation du territoire par les CAF prend plusieurs formes : redéfinir de nouvelles unités territoriales, renforcer l'ancrage local des centres sociaux, s'inscrire dans les procédures partenariales territorialisées (DSQ). Ces choix traduisent deux conceptions de la territorialisation des politiques publiques par lesquelles les caisses soit définissent leur propre organisation spatiale, soit sont contraintes de situer leur action dans des cadres spatiaux définis par d'autres et avec des objectifs différents :

• **La territorialisation des politiques**, ou la mise en œuvre efficace de politiques sectorielles et catégorielles d'action sociales. La territorialisation peut se définir comme la déclinaison d'une politique définie au niveau central³⁰².

• **L'approche territoriale**, ou le territoire aux services de politiques anciennes, puis lieu de mise en œuvre de « formules nouvelles de gestion du lien social ». Cette approche territoriale de l'action des caisses, se situe dans la logique du développement local.

« Les CAF s'organisent autour de **deux conceptions distinctes et complémentaires** : celle de l'approche territoriale, par leurs capacités à décider localement une politique d'action sociale et celle de la territorialisation, par leurs possibilités à mettre en œuvre localement, une politique décidée nationale ment »³⁰³.

Le groupe de travail de la CNAF a analysé le passage du concept de territorialisation à celui d'approche territoriale. Il a défini L'approche territoriale comme ce qui concerne les modalités de mise en œuvre et d'adaptation équitable au niveau local, de la politique dite territorialisée. Elle s'inscrit dans une démarche de développement social local visant à l'implication des populations concernées et à la cohésion sociale.

« Cette démarche nécessite la connaissance « objective » du terrain (démographie, économie, équipements, prestations versées, nombre de familles, d'enfants, etc.). Elle nécessite aussi une connaissance plus « intime », celle dont les intervenants de terrain sont détenteurs et qui, au jour le jour, participe de la pertinence de l'approche »³⁰⁴.

²⁹⁷ Clotilde Breaud, « Un réseau en mouvement », in Territoires, n° 361 octobre 1995. p 23 – 24.

²⁹⁸ Charte nationale des régies de Quartiers.

²⁹⁹ Charles Bouzols, « Singulières parce que ordinaires », in Territoires, n° 361 octobre 1995. P. 28-32.

³⁰⁰ « Des territoires complexes producteurs de "citoyens ordinaires", les Régie de Quartier », analysées par Bernard Gruyer et Bernard Eme, in Territoires, n° 361, P. 32-37.

³⁰¹ *Décentralisation et action sociale familiale*, in Espaces et familles. N°33. 1995.

³⁰² D'après les réflexions élaborées par le groupe de travail CNAF.

³⁰³ Rapport CAF de Savoie dans le cadre du comité de programme et de concertation des politiques en février 2002, *Territoires et action sociale, vers la coproduction locale des réponses aux besoins*, P. 37.

« La notion de territoire a sensiblement évolué au fil du temps. Synonyme auparavant d'une zone de couverture administrative, le territoire est à présent identifié comme un lieu de vie concentrant un ensemble d'usages sociaux, un espace économique et politique. Naguère lieu de problèmes et de discrimination, le territoire devient aussi porteur de potentialités, lieu d'expression des besoins, d'une mise en place de réponses élaborées dans le cadre d'un projet partenarial de développement »³⁰⁵.

« L'approche territoriale, loin d'être un effet de mode, constitue une piste de rénovation de l'action publique, donc de l'action des CAF. Cette évolution est incontournable. L'enjeu de cette nouvelle culture du développement, abordant la question sociale de manière globale et la liant à d'autres aspects de la vie locale, est de faire en sorte que la mobilisation des habitants, les initiatives locales, les projets territoriaux participent de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet global de société. Il ne s'agit d'aucune manière de favoriser le repli local, ou de nier le rôle des institutions dans ces domaines. Cette approche suppose du temps, des moyens, de la souplesse, une prise en compte des difficultés et des potentialités, mais aussi la combinaison de l'intérêt général avec des intérêts particuliers »³⁰⁶.

Les travaux de la CNAF se sont attachés à présenter une définition opérationnelle de la notion de territoire au regard de l'action sociale. Nous la présenterons succinctement ici pour mémoire dans sa double dimension : Le territoire pour les individus puis le territoire pour les institutions, ainsi que certains points de débat suscités par l'approche territoriale :

Le territoire du côté des individus	Le territoire du côté des institutions
<p><i>Le territoire : une partie de soi</i></p> <p>Le territoire est une construction existentielle et un ensemble d'usages sociaux. Une approche territoriale n'est jamais une simple affaire de gestion mais affecte la vie et l'identité des populations</p>	<p><i>Une meilleure connaissance des populations</i></p> <p>Une connaissance « sensible » de la vie des populations et de leurs enjeux quotidiens de manière avec elle à « faire avec » plus que « faire pour ».</p>
<p><i>Le territoire comme proximité</i></p> <p>Il est le lieu de rencontres de l'espace privé et de l'espace public, où se croisent trajectoires individuelles et politiques étatiques, matérialisé par des bureaux, des équipements polyvalents, des interventions de rue, et où s'échangent des relations sociales</p>	<p><i>Une organisation décloisonnée et transversale</i></p> <p>Pour une plus grande proximité, une prise en compte globale de tous les domaines de vie d'une population sur un territoire particulier, et plus de transversalité dans le fonctionnement des services.</p>
<p><i>Le territoire comme globalité</i></p> <p>Il est un tissage de relations globales et complémentaires entre les individus et les institutions, où se négocie l'ensemble des registres de la vie sociale, tant ceux relevant de la vie privée quotidienne que ceux relevant de la vie institutionnelle : éducation, logement, emploi, loisirs culture etc...</p>	<p><i>Une capacité à décider localement en partenariat</i></p> <p>« L'une des plus valeurs de l'approche territoriale pour les institutions, à l'instar de plus de démocratie locale pour les populations, se situe dans l'obligation de décider ensemble, de coproduire, dans la perspective d'une plus grande cohérence pour les actions menées. Le territoire est lieu de rencontres pour les individus, comme pour les institutions »³⁰⁷.</p>
<p><i>Première condition de l'approche territoriale :</i></p> <p>La perspective d'une action sociale plus efficace par une connaissance plus sensible des populations pour appréhender plus globalement telle situation ou tel public, la perspective de décider ensemble et localement, la mise en œuvre d'actions partenariales</p>	

³⁰⁴ Rapport CAF, Op. cit.

³⁰⁵ Source : groupe de travail CAF et CNAF.

³⁰⁶ Rapport CAF et CNAF, Op.,cit. P. 42.

³⁰⁷ Rapport CAF et CNAF, Op. cit. P. 39.

Deuxième condition de l'approche territoriale :

L'approche territoriale ne doit pas servir d'alibi, au nom de la proximité, à la non définition d'une politique générale (la « grande » politique visant à favoriser l'accueil des jeunes enfants, à développer les activités pour les temps libres des enfants et des jeunes, etc.). Il doit donc y avoir un va et vient permanent entre le niveau local et l'échelon supérieur national.

Troisième condition de l'approche territoriale :

L'approche territoriale n'est pas forcément une attitude de discrimination positive vis-à-vis de territoires particulièrement frappés par des difficultés économiques ou sociales. Elle raisonne en terme de géographie prioritaire et joue entre les principes d'égalité et ceux d'équité.

« Soit on développe une politique d'action sociale sectorielle et spécialisée – champ étroit – sur un large territoire, soit on met en œuvre une politique globale et générale – champ large – sur un territoire particulier et restreint. La première conception relève plutôt du principe d'égalité constitutif initialement de la notion de service public ; la seconde d'un principe d'équité, de public prioritaire, correspondant à une nouvelle conception du service public »³⁰⁸.

Les concepts clefs du Développement Social Local dans les travaux des CAF

Dans un travail préliminaire, nous avons recensé les concepts clefs dans les documents de la CAF en matière de développement social local³⁰⁹ :

- Démarche ascendante. Participation active, expression des habitants. Mobilisation, implication. Conscientisation. Les habitants auteurs.
- Projet de développement. Espaces de projet. Développement intégré. Approche globale. Territoire de projet. Territoire vécu. La démarche de développement.
- Animation globale. Animation de la vie locale. Mutualiser les pratiques. Méthodologie de projet. Animation de la démarche. Enquête participative. Pédagogie, Animation, Organisation et Education. Le diagnostic partagé. Pré-diagnostic. Le plan d'action opérationnel. Evaluation, co-évaluation.
- Société civile. Citoyenneté. Partenariat. La médiation (entre habitants, institutions, associations, collectivités locales). La contractualisation (entre organismes porteurs et partenaires institutionnels)
- Exclusion. Insertion. Intégration.

³⁰⁸ Op. cit. , P. 41.

³⁰⁹ Exercice effectué à partir du texte : *Le développement social local et ses acteurs. Cadre de référence et méthodologie dans l'élaboration et l'évaluation des projets*. URESO (Union régionale des Fédérations des Centres Sociaux Poitou-Charentes). Et Fédération des Caisses d'allocations familiales du Centre Ouest atlantique. Dominique Boucher. Juillet 2002. Il s'agit d'une sorte de guide méthodologique à usage des acteurs du développement social local.

IV. DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL ET TERRITOIRES, DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE A L'INTEGRATION POLITIQUE

1. La territorialisation de l'économie

◀ La représentation économique du territoire

La notion de territoire a souvent été englobée dans une relation d'équivalence avec celle d'économie, ce qui explique l'abondante littérature économique à ce sujet, préconisant la

« recherche de l'organisation territoriale idéale pour favoriser le développement économique »³¹⁰.

Le présupposé de nombre d'auteurs sur la problématique du territoire est de poser comme postulat de base le développement économique, même si pour expliquer celui-ci ils ont recours à des dimensions non économiques. Ils partent d'une définition célèbre de Perroux qui opposait la croissance (mesure de l'augmentation de la valeur ajoutée sur une certaine période et dans un certain contexte) au développement économique comme un ensemble de transformations économiques, sociales, technologiques, organisationnelles, culturelles, qui permettent précisément la croissance.

• Les concepts territoriaux des économistes

Ils défendent une vision exogène du développement local qui n'est plus considéré comme autarcique (développement local), et c'est là sans doute l'un des apports fondamentaux de cette démarche à la problématique du DSL, que de la « sortir » hors du strict « local » :

Selon Bernard Planque l'introduction de la dimension locale concerne la capacité à se situer par rapport à d'autres, et à la concurrence inter territoriale. C'est ici une vision essentiellement économique. Des sociologues ou des ethnologues pourraient au contraire plaider que le local consiste en le repli culturel sur soi et la quête d'une forme d'autonomie.

Les économistes ont misé sur le local par : nécessité de répondre à la mondialisation des échanges, souci de flexibilité et d'adaptation au marché, réactivité et adaptabilité face à l'environnement. Ils ont à cet égard développé le concept « d'environnementalisation »³¹¹, défendu par Bernard Planque, lié à la prise en compte des « externalités » du fait économique :

« Cette environnementalisation peut entraîner que la qualité de l'organisation externe aux producteurs (organisation territoriale globale: système public, infrastructures, services.), soit de plus en plus une composante essentielle de leur compétitivité ».

Ils utilisent de même le concept de réticulation c'est à dire la montée des stratégies d'organisation en réseaux de coopération d'acteurs multiples pour amortir en commun des biens, services ou autres ressources (Maillat 1993).

Plus précisément encore, le produit même objet de l'échange économique résulte d'une histoire, d'une organisation, de la mise en œuvre de qualités professionnelles qui doivent être prises en compte pour établir sa valeur. Ce qui permet à Pierre Veltz³¹², de soutenir la thèse d'un « passage de la géographie des coûts à la géographie des compétences et de l'organisation », ou B. Guesnier de parler d'une « métropolisation de plus en plus générale des activités économiques »³¹³.

Pour les économistes, la démarche de développement local est plutôt une démarche de « localisation » c'est à dire de regroupement en fonction des externalités positives d'une région (qualité des sites, paysages, environnement et organisation collective) fondée sur une « convention » territoriale ou un « pacte » de développement³¹⁴.

Dans un article, sur « Mondialisation et territorialisation de l'économie », Olivier Crevoisier³¹⁵ aborde les approches homogénéisante et particularisante du développement économique et leur impact sur les différences

³¹⁰ *Territoires et développement économique*. Sous la direction de Marc-Urbain Proulx, l'Harmattan, Paris, 1998, 4ème découverte.

³¹¹ B. Planque. « Délocalisations, métropolisation, quels types de dynamiques territoriales », in *Territoires et développement économique*, opus cité P. 12.

³¹² Pierre Veltz, « Logiques d'entreprise et territoires, les nouvelles règles du jeu », in Savy et Veltz, les nouveaux espaces de l'entreprise, Paris Datar/éditions de l'Aube. Datar, Territoires et Perspectives P. 60.

³¹³ B. Guesnier, « Recomposition spatiale de l'appareil de production », in Dupuy et Gilly, *Industries et territoires en France*, la documentation française, 1993.

³¹⁴ B. Planque « Note sur la notion de réseau d'innovation » in *Revue d'économie régionale et urbaine* N°3/4, 1991. Et Planque, « Territorial Innovation « Convention ». From contract innovation networks to convention territorial innovation networks », International Association of Science Parks, International Workshop, Bari. 1991.

³¹⁵ Olivier Crevoisier, « Mondialisation et territorialisation de l'économie », in Courlet, Pecqueur et B. Soulage: *Industrie, Territoires et Politiques Publiques*, l'Harmattan, Paris, 1994, op. Cit. P. 35.

spatiales régionales ou nationales : « A l'inverse des approches homogénéisantes, les approches particularisantes partent de l'idée que la mondialisation ne consiste pas uniquement à soumettre les différents acteurs et les différents espaces à une pression concurrentielle supérieure, mais qu'elle représente également une ouverture de l'environnement concurrentiel. Il en résulte une ouverture et un accroissement des possibilités de différenciation des entreprises, des systèmes de production et des espaces »³¹⁶.

De manière synthétique, on distinguera en économie politique deux démarches appréhendant l'espace local comme un élément essentiel des dynamiques de développement³¹⁷ :

- La première considère que le territoire français n'est pas homogène et qu'il faut donc procéder à une correction des disparités. La politique de « localisation » a alors pour objectif de « compenser » les différences. Cette démarche interventionniste ne voit pas les dynamismes propres aux acteurs locaux.

- La seconde s'inscrit dans une conception plurielle de l'espace : « L'espace n'est plus ici conçu seulement comme distance des lieux, mesurée par des coûts. L'espace n'est pas non plus un et indivisible, modulé par des lois de fonctionnement exogène ; il est avant tout pluriel, composé de territoires qui sont autant d'espaces de vie pour les groupes, qui doivent et peuvent organiser leur propre développement »³¹⁸.

En fait le 2^e type de développement est le « bon », avec toutefois le risque qu'il ne peut pas y avoir de développement totalement autocentré.

• Les districts et les systèmes productifs localisés

De nombreux économistes se sont intéressés à la symbiose entre l'économie et le local, caractérisée par le développement des districts et des Systèmes Productifs Localisés.

Becattini définira un district « comme une entité socio-territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprise dans un espace géographique et historique donné »³¹⁹

Selon ces auteurs les districts et les SPL constituent un élément « permettant d'appréhender les liaisons entre dynamiques économiques et territoires. Le groupe de chercheurs de l'IREP Grenoble, dont Claude Courlet et Bernard Pecqueur, a été particulièrement attentif aux liens existant entre organisation économique et organisation sociale (famille, métier, communauté).

« Bien qu'une large place soit laissée à la régulation de l'économie par le marché, le système territorial dont il s'agit coïncide avec une situation sociale très structurée autour des entreprises et d'institutions »³²⁰.

Pour les chercheurs italiens alors et pour les économistes français du groupe de Grenoble, l'espace n'est pas un simple support d'activité, il est un « espace-territoire ». Selon Courlet et Pecqueur³²¹, « le développement naît de l'effet de jonction territorial », et « l'efficacité et la dynamique d'un système localisé de PME sont largement le résultat de leur inscription socio – territoriale »³²² que l'on expliquera particulièrement par la constitution de réseaux à partir d'une identité locale et d'une appartenance forte.

On est là dans une construction sociale du marché chère aux Italiens. Les premiers travaux des Italiens (Bagnasco, Brusco, Garofoli) insistent sur les dynamiques endogènes du développement et les facteurs sociologiques dominants dans certaines régions d'Emilie Romagne. Par la suite l'économiste industriel Becattini montre le lien entre l'organisation industrielle de ces régions et le système de concurrence-émulation-coopération qui les anime. Ainsi la « force » du district réside pour lui dans la continuelle évaluation par les entreprises du district, de l'avantage différentiel des coûts de production et d'échange entre l'intérieur et l'extérieur.

Citons enfin les travaux de Bernard Ganne dont l'intérêt est de montrer les nouvelles lignes d'évolution technologique et, partant, la distanciation que la PME, maniant les réseaux inter et trans territoriaux, peut prendre désormais avec son milieu d'implantation et son environnement local³²³.

• De l'homo economicus à l'homo situs, pour un développement en situation

³¹⁶ Op. cit. P. 35.

³¹⁷ Xavier Berton et Dominique Thierry, *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, Datar Syros, 1987.

³¹⁸ B. Pecqueur, « Crise économique : crise du discours sur l'espace », in *Economie et Humanisme*, Juin 1986. P. 14.

³¹⁹ C. Courlet, « Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ? » in *Industrie, Territoires et Politiques Publiques*, sous la direction de Courlet et B. Soulage, l'Harmattan, Paris, 1994. P.41.

³²⁰ Claude Courlet et Bernard Pecqueur, in *Territoires et développement économique*. Sous la direction de Marc-Urbain Proulx, L'harmattan, 1998, P. 49.

³²¹ Op. cit. p 54.

³²² C Courlet, Op. cit.

³²³ Cf. Bernard Ganne. Voir actes du colloque de Tanger, BIT 2000, et « Pour une sociologie des PME ou l'entreprise comme articulation d'un système de relations », cahiers du Lastrée, Lille 1, 1987.

Il s'agit ici pour de nombreux économistes et hommes de développement, au nom d'un développement économique créatif et « approprié », de réhabiliter les territoires. Face à la dynamique d'inégalités de développement engendrée par la mondialisation, les territoires doivent, selon B. Kerjdemil, s'émanciper de leur passivité « et affirmer leur volonté d'être acteurs »³²⁴. Ils doivent sortir de leur statut de réceptacle passif et mettre en évidence leur singularité historique pour passer « d'une économie vassalisée à une économie créatrice ». Pour d'autres ce sera l'Etat qui leur donnera leur assise spécifique.

Une nouvelle génération de l'économie, représentée par les auteurs de l'ouvrage ici référencé, pense qu'une meilleure appréhension de la mondialisation doit passer par la prise en compte de l'acteur en situation, inséré dans son milieu socio-culturel. On doit passer de l'homo economicus à l'homo situs. Dans un tel contexte, l'Etat institution peut intervenir dans le sens d'une « endogénéisation des forces » en vue d'une « regradation des territoires » de manière à stimuler les forces endogènes du développement local capables de structurer une bonne adaptation à l'économie globalisée.

Selon Hassan Zaoual, les « globalisateurs » tendent à effacer la puissance du local et la diversité des situations concrètes.

Pour cet auteur « aucun projet économique et/ou technologique n'est viable s'il ne fonctionne pas en phase avec le système cognitif et culturel des acteurs, d'où l'irruption contemporaine des approches dites qualitatives en économie et en management des organisations. Autrement dit sans culture créative, tout développement économique se transforme en carrosserie sans moteur ! Les valeurs d'une société sont le carburant de sa prospérité. Les échecs d'innombrables projets économiques au Nord comme au Sud, s'expliquent le plus souvent par la non prise en compte de ce principe »³²⁵.

Il s'agit ici d'un plaidoyer du mouvement des économistes pour la diversité des situations et des contextes de développement, pour la différence et contre la pensée unique³²⁶.

Pour Hassène Zaoual, le « développement local ne peut être durable que s'il s'enracine dans des sites porteurs de sens et d'identités individuelles et collectives »³²⁷. Il considère en ce sens que développement local et mondialisation sont « deux phénomènes d'un même processus qui trouve sa légitimité dans celui de l'ajustement »³²⁸. En ce sens la crise du modèle fordiste en appelle à la nécessité d'un développement « situé », et l'économie monde devient une dynamique de synergie et de coopération entre des entreprises mondialisées.

Qu'est ce que la méthode des sites³²⁹ ?

La notion d'homo situs

Cette notion dérive en toute logique de la notion de site. En latin médiéval, le substantif situs signifie situation, emplacement. L'adjectif situs signifie posé, placé, situé³³⁰.

Le Petit Robert³³¹, fournit trois définitions du verbe situer :

- a) placer en un lieu, disposer d'une certaine manière par rapport à un système de coordonnées, de repères,
- b) placer par la pensée en un lieu ou localiser,
- c) mettre effectivement ou par la pensée, à une certaine place dans un ensemble, une hiérarchie, à un certain point de la durée.

Ces désignations supposent un « positionnement » dans et par rapport à des espaces et des ordres sociaux variés, physiques, institutionnels et/ou imaginaires, mais qui n'impliquent pas forcément une localisation géographique. En effet c'est sans doute moins l'aspect spatial en tant que tel du site, qu'il importe de mettre en avant, que son histoire, son contexte évolutif, son creuset civilisationnel.

La méthode des sites

³²⁴ *Mondialisation et dynamique des territoires*, Sous la direction de B. Kherdjemil, L'Harmattan, Paris, 1998, 4^e de couverture.

³²⁵ H. Zaoual. *Du rôle des croyances dans le développement économique*. Thèse doctorat d'Etat Lille 1, 1996. P.20-21.

³²⁶ *Territoires et dynamiques économiques. Au-delà de la pensée unique*. L'Harmattan, 1998. Sous la direction de B. Kerjdemil, H. Panuys et H. Zaoual.

³²⁷ Op. cit. 4^e de couverture.

³²⁸ Op. cit. P. 29.

³²⁹ Encadré construit d'après lecture des travaux de Hassène Zaoual, opus cité.

³³⁰ Op. cit. P. 18.

³³¹ Le Petit Robert, édition 1970.

Elle a été initiée par des économistes tiers-mondistes (ce réseau est à croiser avec celui des économistes du local) du réseau Sud-Nord/Cultures et développement à Bruxelles. A partir d'une dynamique interactionniste : économies sociétés, cultures locales, citoyenneté et développement. Dans la perspective de mieux réussir les projets de développement, les tiers-mondistes mettent en valeur le rôle des croyances et des représentations qui animent les acteurs du développement local. Ils accordent une forte importance aux sites d'appartenances. La démarche par les sites « traite des territoires en forçant l'analyse économique à s'ouvrir sur l'imaginaire des acteurs ainsi que sur les mécanismes de production des règles et conventions qui régissent leurs relations. Ceci compte –tenu des contextes spécifiques dans lesquels ils vivent, pensent, agissent »³³².

Selon ces auteurs l'expérience montre aujourd'hui « que **les acteurs d'un milieu donné recomposent en permanence tout ce qui leur arrive du dehors ou du haut** (politiques et projets de développement, effets des conjonctures économiques nationale ou mondiale, mesures de politiques macro économiques, paquets technologiques etc..) conformément à des imaginaires et des logiques de contexte qui leur sont propres. Ces singularités embarrassent la science qui, par définition, cherche des modèles généraux»³³³. En fait, le retour à l'acteur (individus et/ou organisations) dans son territoire est inéluctable, dans la mesure où « c'est lui qui décide véritablement de la tournure que prennent les configurations des phénomènes socio-économiques qui l'entourent »³³⁴.

La démarche des sites prône une sorte de libéralisme anthropologique qui respecte du dedans le caractère divers et multidimensionnel de la condition humaine. Il en ressort que **chaque site est producteur de son propre développement**³³⁵. Le développement local n'est en fait pour ces auteurs qu'une solution à la crise parmi d'autres : « simplement économique quand il se contente d'apporter une solution à la crise économique, en valorisant les externalités positives liées aux relations de proximité, il **devient socialement durable quand il cherche à apporter une solution à la crise** civilisationnelle. L'économie des territoires est alors vouée à construire ou à reconstruire, les bases identitaires d'un autre développement dans lequel les emplois devront avoir un sens et les diverses formes d'économie, cohabiter »³³⁶.

³³² Apports de l'IUED à Genève (Gilbert Rist), opus cité, P12

³³³ Zoual, Op. cit.

³³⁴ Op. cit. P. 14.

³³⁵ Op. Cit. P. 14 et suivantes.

³³⁶ Op. cit. P. 22.

2. le développement économique communautaire comme l'une des variantes du développement économique social local³³⁷

◀ L'économie solidaire comme initiative démocratique, de la France au Québec

L'économie solidaire est une notion construite en France vers la fin des années 1980, pour « revivifier » l'économie sociale³³⁸ mutualiste en y introduisant l'idée de pluralité des économies : économie de marché (marchande), économie de redistribution (publique), économie de réciprocité (le militantisme ou le bénévolat).

Les approches de l'économie solidaire analysent le recours à la réciprocité et la formation d'espaces publics de proximité tant en Europe que dans les pays en développement³³⁹. Dans ces derniers l'économie solidaire y devient un outil pour lutter contre un contexte de pauvreté et d'économie locale informelle qui renforcent les « exclus » dans leur position marginale et les privent d'expériences plus gratifiantes leur permettant d'accéder à un autre niveau de (sur)vie.

Comme le souligne souvent Jean-Louis Laville, l'économie solidaire ne se réduit pas à une dynamique de survie ou d'intervention humanitaire, mais « engendre une dynamique d'initiative démocratique qui tranche avec des solutions caritatives confortant la passivité et la résignation. Par cette capacité à prendre à bras le corps les problèmes quotidiens, l'économie solidaire montre que la protection de la société face au marché ne peut se trouver dans la seule solidarité abstraite du droit social et de la redistribution, pourtant indispensable ; elle témoigne en faveur de nouvelles solidarités actives »³⁴⁰.

Ces approches évoquent l'implication de nombreux salariés et bénévoles dans les services solidaires pour la revitalisation des quartiers, les services de proximité, le développement des entreprises d'utilité sociales, les coopératives industrielles. Stimulée par un contexte de crise de la société salariale, l'économie solidaire s'appuie sur une recomposition des relations entre l'économie et le social. Sa démarche permet d'appréhender les nouveaux rapports entre travail, activité et loisirs, entre différents types de ressources et de revenus, entre l'Etat, l'entreprise, le monde associatif et la société civile.

Force est toutefois de constater que le local, le territoire, ne constitue pas en lui-même un concept clef de l'économie solidaire. Le principe d'économie de proximité dont elle se réclame, concept créé par Bernard Eme et Jean Louis Laville dans les années 1980, tient sans doute plus à la dimension relationnelle que « spatiale » du terme. Le local y est appréhendé comme un contexte, voire un milieu support, mais pas un opérateur producteur et reproducteur de développement.

La dimension du « local » est beaucoup plus opérationnelle dans les travaux de l'économie dite « communautaire » québécoise. Pour les Québécois, l'intervention sociale dite d'organisation communautaire renvoie au travail d'une équipe ou d'une institution dans une communauté locale pour opérer un changement. Il s'agit d'une démarche locale de participation volontaire ou suscitée mettant à contribution des interventions professionnelles. Selon les propos de Benoît Lesvègue, « Il faut définir l'organisation communautaire comme une intervention sociale dont le but est de susciter l'organisation et la mobilisation des populations de communautés locales en vue de leur assurer plus de force et de pouvoir social ».

Selon les chercheurs québécois du groupe de Benoît Lesvègue, l'approche sectorielle des problèmes sociaux atteint sa limite et l'approche exclusivement sociale ne suffit plus. D'où « une nouvelle tendance caractérisée par la montée du « local » et du « territorial » et par la résolution des problèmes sociaux à partir d'initiatives économiques locales dans les communautés et les régions en difficultés »³⁴¹. On retrouve cette idée forte dans de nombreux travaux de l'économie sociale et associative québécoise, que « le changement social passe par le développement régional, par la revitalisation économique et sociale des quartiers en crise et des économies locales.. ».

Témoignage 8 Jean-Louis Laville³⁴²

³³⁷ Louis Favreau et Benoît Lesvègue. *Développement économique communautaire. Economie sociale et intervention*. Presses de l'université du Québec. 1996.

³³⁸ Cf la Revue de la RECMA, Recherches et « Etudes sur la coopération, mutualité et associations », J. F. Draperie., travaux du GRIOT-CNAM.

³³⁹ Jean Louis Laville (sous la direction de), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*. Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1994.

³⁴⁰ Op. cit.

³⁴¹ Jean Louis Laville (sous la direction de), *L'économie solidaire*. Op. cit. P.5.

³⁴² Montage extrait d'un entretien avec Jean-Louis Laville (CNAM) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

L'économie solidaire et l'économie sociale, la relation de l'économique et du social

L'économie solidaire se situe sur une déconstruction des catégories de l'économique et du social, à la lumière du principe de pluralité. Si le social se présente comme une forme de la redistribution, on parlera des pluralités de formes de l'économie. Dans ce cas on aura une lecture qui tentera de comprendre les deux démarches. L'économie solidaire considère des expériences dans cette pluralité et avec une dimension politique de démocratie participative et de résistance à la marchandisation, productrice d'inégalités. Il n'y a pas d'un côté des expériences de développement local et de l'autre social expériences d'économie solidaire, c'est la même chose si on conceptualise d'autres formes d'agir social économique. L'économie solidaire définit comme relevant de cet ensemble des expériences dites de développement local et basées sur la solidarité. Mais le local n'est pas le principe de base de l'économie solidaire qui a essentiellement voulu faire entrer la démocratie participative au-delà de la démocratie formelle garantie dans les statuts. Il faudrait voir si les fondateurs Poliany et Mauss étaient centrés sur l'aspect local, ce n'est pas sûr. Mais en même temps ils travaillaient sur des unités géographiques.

On ne doit pas dire que l'économie solidaire est née de l'exclusion. En témoignent les revendications populaires au Québec, des crèches et garderies d'enfants, l'entreprendre collectif, dans des initiatives de réintégration des populations et des territoires.

On peut définir l'économie sociale comme un ensemble de statuts (coopératives, associations, mutuelles). Elle est basée sur un statut d'égalité formelle entre les membres, et une volonté de sérieux en se situant dans l'économie de marché.

Les organisations d'économie sociale ont un projet politique et peuvent se recommander du solidaire. Pour différencier, on peut dire que le solidaire va de pair avec un réel projet politique alors que l'appellation « sociale » de l'économie renvoie plutôt à un statut. Le passage se fait autour d'une résistance à la société de marché. Les organisations d'économie sociale voulaient être des organisations économiques normales. Mais des expériences d'économie solidaire adoptent des statuts d'économie sociale. Ces deux pôles doivent trouver leur complémentarité : dans cet équilibre on trouve d'une part des expériences d'économie sociale qui se sont stabilisées au niveau économique et qui ont perdu une portée politique, et d'autre part des expériences d'économie solidaires qui ont connu une fragilité économique mais qui ont une force politique.

On découpe trop entre l'économique et la social, le privé et le public. Il existe des activités de dimension d'utilité sociale qui ne pourront jamais s'auto financer et qui doivent rester dans la mixité de l'économique et du social. Par exemple si des Emplois jeunes s'auto financent sur le marché, c'est qu'ils vont sélectionner les politiques solvables. Il y a une idéologie économique de l'entreprise marchande. Des acteurs du social en rajoutent dans cette idéologie economiciste en disant que des projets seront bons s'ils s'auto financent et mauvais sinon. Or s'auto financer c'est renoncer à son public cible.

Il ne faut pas s'enfermer dans les définitions d'écoles et « ergoter » sur les définitions respectives entre économie sociale, économie solidaire, développement social, développement solidaire. Chacun revendique sa légitimité à partir de son appellation propre, et chaque institution crée un sous-ensemble. On parle un peu de la même chose dans tout cela. En fait pour l'essentiel on parle d'une tierce logique qui vient de l'auto organisation de la société civile et non du strict marché ou de l'Etat. Il faudrait voir comment toutes ces activités relevant du social solidaire peuvent se recentrer. Il faudrait réunir tous les acteurs sur le sens de ce qui est commun, car les individus ont tendance à accentuer les différences. Il faudrait voir s'il y a des référentiels communs sur l'essentiel, par exemple au niveau de certaines sources communes, avec bien sûr des spécificités.

◀ Le territoire, espace de synergies pour l'économie solidaire

• Economie solidaire et développement local

Un intéressant article de Hugues de Varine³⁴³ montre que « l'économie solidaire est l'une des manifestations de la participation de la communauté au développement local ». Il est donc possible de l'étudier, non

³⁴³ Hugues de Varine, « Economie solidaire et développement local », in Territoires, n° 368, mai 1996. p 9.

pas seulement du point de vue des principes et des mécanismes de la solidarité, mais aussi du point de vue du développement local et de ses processus. Donnons la parole à cet auteur :

« Tout développement local, qui s'effectue dans la durée, doit s'appuyer de façon équilibrée sur trois piliers : la collectivité, la communauté et le secteur économique.

- **Par collectivité**, j'entends l'ensemble des pouvoirs qui relèvent de la légitimité démocratique : les communes, groupements intercommunaux, les départements, les régions, l'Etat et ses services, mais aussi les établissements publics de toute nature;

- **Par communauté**, j'entends l'ensemble des personnes qui, sur un territoire donné, se reconnaissent comme partageant des valeurs, des responsabilités, des difficultés dans le présent et dans l'avenir;

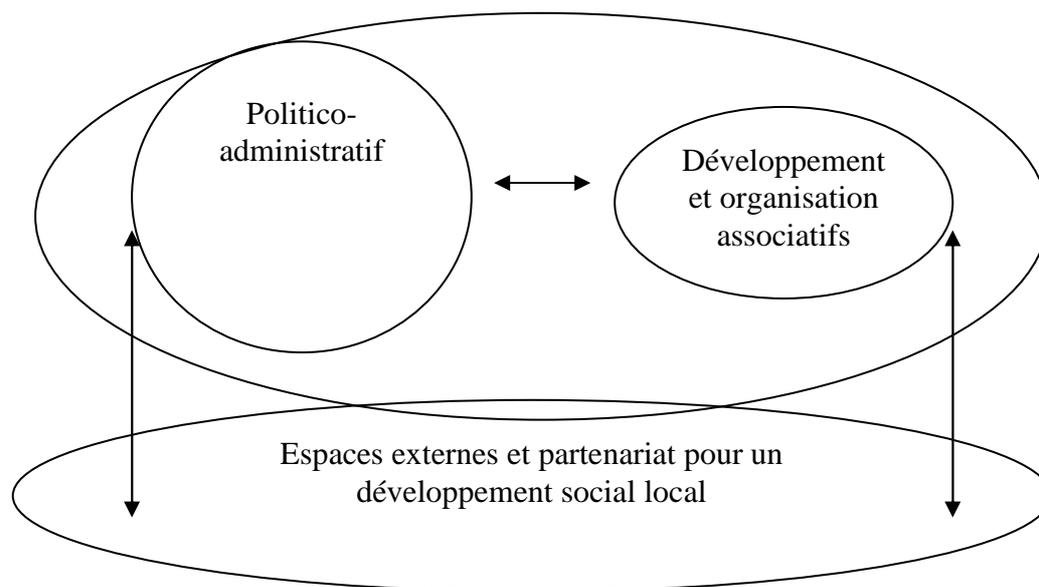
- **Par secteur économique**, j'entends l'ensemble des acteurs de la vie économique locale ou de ceux qui influent sur cette vie : entreprises, artisanat, commerces et services, employeurs publics et privés.

Peu importe le pilier qui prend l'initiative et qui pilote effectivement le développement (en général la collectivité), l'absence de l'un des autres est inévitablement un facteur d'échec, au moins à terme. Une stratégie de développement doit donc prévoir la mobilisation des trois, la reconnaissance de leur légitimité respective et leur association à titre de partenaires »³⁴⁴.

Témoignage 9 Bernard Eme³⁴⁵

Développement social local et négociation

On peut construire un schéma comprenant au centre la sphère politico-administrative et à côté la sphère du développement et de l'organisation associative. Dans cette sphère il y aurait du partenariat en interne avec les organisations. Puis on distinguera une 3^e sphère de terrain neutre où du partenariat serait organisé dans des espaces externes conçus pour cela. Et on pourrait situer le développement social local dans cette sphère. Il doit y avoir une régulation par l'externe, une refondation du dialogue social dans cet espace. En France ces espaces externes de négociation sont très régulés par l'Etat.



• Insertion et développement local

³⁴⁴ Opus cité.

³⁴⁵ Montage extrait d'un entretien avec Bernard Eme (Sciences Po, CNRS) et en reprenant les propos, réalisé par les auteurs.

Des travaux ont insisté sur la nécessaire articulation de toute démarche d'insertion, avec les acteurs du territoire. Le territoire peut être un levier pour l'insertion dans la mesure où s'active le potentiel d'initiatives locales génératrices d'insertion économique et sociale, pouvant jouer de leur proximité à la fois avec les espaces de vie des personnes et avec les besoins locaux.

Des travaux de la DATAR, puis d'autres publiés dans *Economie et Humanisme*, ont évoqué, à partir de l'analyse de nombreuses expériences³⁴⁶, les conditions auxquelles les activités des associations pour l'accès à l'emploi et à la formation contribuent réellement à un processus de développement local. Cette contribution suppose « d'abord leur inscription dans le jeu des acteurs au niveau d'un territoire ; une seconde condition réside dans l'apport des associations à un projet global, à la fois économique et social »³⁴⁷.

Un article de Paquet montre que la viabilité -fragile au demeurant- des entreprises d'insertion, est reliée à un faisceau d'acteurs et de facteurs économiques du milieu local. « De leurs synergies naît la mise en mouvement d'actions nouvelles à visée d'insertion économique et de renforcement du lien social »³⁴⁸.

Donc parler d'insertion ou de développement économique sur un territoire ne peut s'envisager sans penser conjointement en terme d'articulation avec l'ensemble des acteurs et politiques, du niveau « micro » au niveau « macro ». Pour le niveau « macro », la mise en réseau des territoires est une dimension essentielle. La plupart des structures d'insertion par l'activité économique sont aujourd'hui regroupées en réseaux nationaux. Par exemple « au sein de leur réseau national, les Régies de quartier organisent des échanges entre Régies qui sont à la fois une confrontation entre les différents acteurs des Régies et l'opportunité donnée aux habitants de connaître d'autres horizons. Par ailleurs la mise en réseau à l'intérieur et entre les territoires est rendue nécessaire pour la constitution d'interlocuteurs au divers niveaux décisionnels »³⁴⁹.

◀ Le territoire comme lieu de réconciliation de l'économique et du social³⁵⁰

Nombre de travaux consacrés au Travail Social considère encore l'économique comme un obstacle souvent même à l'origine de la question sociale (issue de l'exploitation économique de l'homme par l'homme). Des enquêtes menées par l'un des auteurs en 1996 sur les centres sociaux et les foyers de jeunes travailleurs avaient à cet égard mis en évidence la confrontation de l'approche d'action sociale stricto sensu avec la nécessité d'introduire la rentabilité économique, en ouvrant les restaurants des FJT aux publics locaux, ou les CS aux formations de recherche d'emplois ou de développement économique. Le même débat s'est posé à propos des emplois jeunes financés par l'Etat payant le « coût » du social, ou générateurs de leurs propres ressources voir de surplus financiers.

Se trouve ici posée la question des relations du social à la production financière. Selon Bernard Eme³⁵¹, le DSL a pu être dans les années 1970 « une alliance entre une minorité de fonctionnaires modernistes avec des acteurs de terrain dans le travail social, considérant le social comme un produit sans coût, pouvant devenir le vecteur du développement économique. C'est l'activation des dépenses passives. Au lieu de payer un chômeur, on va prendre une entreprise qui va payer son coût du social »³⁵². Dans ce cas de figure le social se « désolidarise », si l'on peut dire, de sa dépendance vis à vis de la société. Dans cette tentative de faire de l'économique pour prendre en charge le coût du social, on peut lire une volonté d'effacement par certains acteurs, de la frontière entre le social et l'économique.

De nombreux observateurs de la question sociale déplorent à cet égard « l'envahissement des associations par la demande des technocrates et de l'économie »³⁵³, « une dérive des fédérations derrière les crédits publics, créant des emplois sous perfusion ». Certaines associations, considérant le subventionnement par l'Etat comme un dû et sa manière de remplir ses obligations sociales, ont « dérivé » sur le discours économique :

« La situation se détériore avec l'empilement des politiques sociales. Quand apparaissent les mesures de politiques sociales, les associations d'EP vont vers les crédits. Les associations avec le DSQ ont perdu leur

³⁴⁶ La présentation d'un certain nombre d'expériences, d'insertion par l'économique, et de leur ancrage territorial est faite dans C. Beauville, L. Golliot, *Insertion et développement local*, rapport de la Datar de la mission études-recherche de la FNARS, Paris, septembre 1996.

³⁴⁷ Claire Beauville, « Action pour l'insertion et développement local : deux démarches distinctes », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996. P. 53.

³⁴⁸ P. Paquet, *Le territoire, espace de synergies économiques*, *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996. P. 40.

³⁴⁹ Op. cit. p 43.

³⁵⁰ *Réconcilier l'économique et le social. Vers une économie plurielle*. OCDE. 1996. P. 231-233.

³⁵¹ B. Eme, « développement local et pratiques d'insertion » in *Economie et humanisme* n°315, 1990.

³⁵² Bernard Eme, extrait d'entretien avec les auteurs.

³⁵³ Geneviève Poujol, extrait d'entretien avec les auteurs.

âme »...» Beaucoup de gens ont laissé des plumes à travailler dans des associations à buts économiques. C'est comme cela que les associations se sont lancées dans le discours fou de dire qu'elles créaient des emplois, alors que c'est l'Etat qui leur donnait de l'argent »³⁵⁴.

De son côté, Daniel Cérézuelle évoque les limites « économicistes » de certaines procédures dites de développement social local, par exemple dans les contrats de pays. Selon lui, « l'inefficacité » de cette procédure de développement social local par les contrats de pays, tient au choix qui, dès le départ, lui a assigné comme objectif économique la création d'activités rémunérées »³⁵⁵. Il défend la thèse que l'on ne peut en aucun cas demander au développement local, au nom du « social » et des solidarités, de créer de l'économie sur une base strictement endogène. Pour Cérézuelle : « l'oubli du social semble donc inscrit dans le choix du support « économique » du développement local », « Les mêmes faiblesses obèrent, pour les mêmes raisons, les procédures du développement social urbain mises en œuvre depuis une dizaine d'années dans le cadre des politiques de la ville »³⁵⁶.

Il y a eu depuis longtemps débat sur ces questions, ainsi que le commentait Pierre Teisserenc insistant sur la nécessité de ne pas confondre DSQ, qui est du développement social (de quartier) et développement local. Il rappelle l'expérience de Hugues de Varine³⁵⁷ qui, voulant créer des agents de développement économique des quartiers, fut interpellé en 1985 au cours d'un colloque, par Hubert Dubedout, Maire de Grenoble, qui lui rappela : « on fait du Développement Social et pas du Développement Local ».

Selon Jean-Louis Laville, il n'est de nos jours plus possible de séparer et d'autonomiser le social par rapport à l'économique, en postulant la prégnance de l'un sur l'autre et de l'autre sur l'un :

« Des acteurs sociaux de Développement Social ont une volonté de s'autonomiser dans la relation à l'économie comme si le Social constituait un en soi. Or on pouvait parler de Développement Social quand l'expansion donnait au social des moyens croissants. Mais aujourd'hui on est dans les choix de l'Etat qui dit que trop de social va faire grever la compétitivité. Les acteurs du social vont se plaindre de la difficulté, mais le discours qui s'impose est celui des besoins économiques qui supposent que le social doit être là avant comme un préalable », « Il faut déconstruire le raisonnement qui dit que l'économie produit des richesses et que la tâche du social est de les dépenser. Le social est une dépense mais aussi un investissement collectif. Il faut questionner la séparation de l'économique et du social »³⁵⁸.

Pour conclure momentanément, il nous semble que le débat s'ouvrira si l'on adjoint à l'équation social/économique un troisième terme qui serait l'inconnue « territoire ». Il peut être le lieu où se féconde une conception plurielle de l'économie et de la société. Il facilitera alors la conjonction de l'économique et du social qui non seulement lui sont articulés mais s'y enracinent. Ainsi la prise en compte du territoire en tant qu'acteur et donc composante incontournable du développement, permet d'agir simultanément dans la dimension économique, et dans une démarche solidaire de proximité.

³⁵⁴ Extraits divers, d'entretiens avec les auteurs.

³⁵⁵ Daniel Cérézuelle, *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques*. Préface de François Dubet. Sociologie économique. Desclée de Brouwer. 1996. P. 141.

³⁵⁶ Op. cit. P. 142.

³⁵⁷ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996.

³⁵⁸ Extraits d'entretiens avec Jean-Louis Laville (CNAM), réalisés par les auteurs.

V. L'ETAT ET LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. La problématique du local et du global, de la centralité et de la périphérie³⁵⁹

Le modèle des relations établies entre le centre et sa périphérie, c'est à dire l'Etat et les populations, le national et le local, la capitale et les régions, le sommet et la base, l'universel et le particulier, a recouvert de nombreuses approches et mobilisé toutes disciplines et pensées. On en citera les trois axes qui intéressent notre problématique de la territorialisation des politiques publiques :

- Pour décrire les mécanismes d'échanges au niveau territorial, entre le local et le national (Grémion et Thoenig),
- Pour dégager les caractéristiques du développement politique et de la constitution de nouveaux Etats (Bendix et Eisenstadt),
- Pour analyser les rapports d'inégalité et de dépendance entre Etats au niveau mondial (Samir Amin).

Ces approches se sont attachées à décrire ce qui se passe de l'intérieur des systèmes. Mais le fonctionnement des systèmes dépend aussi de leur relation à leur environnement, mal étudiée par les travaux référés précédemment. Il semblerait que ces 3 modèles accordent un fort impact (mais ils sont fondés dans et par leur époque) à la structure relationnelle d'aliénation entre un centre dominateur et une périphérie assujettie. Ces travaux abordent l'espace politique comme centralité normalisée par les institutions.

Mais il existe une « périphérisation » de mouvements qui échappent à l'ordre politique et qui suscite sa propre remise en cause. Puis les limites de la relation du Centre à la périphérie sont toujours floues, et la centralité peut introduire de la répression ou au contraire de l'intégration. On est alors confronté dans les approches de la territorialisation des politiques publiques, à deux modèles irréductibles et sur lesquels nous ne saurions trancher, d'action politique et/ou d'analyse par les chercheurs, praticiens et autres observateurs :

◀ Le modèle centripète qui insiste sur la cohésion du pouvoir central

L'articulation se fait alors par les relations d'acteurs et le système décisionnel.

On peut ici considérer le territoire comme lieu du contrôle social de l'Etat. Le territoire n'est pas simple réserve naturelle, mais aussi et surtout un lieu d'inscription du pouvoir et de la centralité³⁶⁰. Il a pour fonction politique d'enfermer, de quadriller, de stratifier. Les « formes spatiales participent d'une « orthopédie du social » (Murard, Zylberman).

Le territoire doit ici être compris comme spatialisation des conditions politiques. On peut aussi comprendre la région comme espace unitaire de l'affirmation du pouvoir. On trouve à cet égard en France une conjonction de deux revendications : L'une économique et sociale, revendication de développement régional, l'autre politique et institutionnelle de décentralisation régionale. Les travaux de Chevalier, Etienne et Testard montrent bien en ce sens que la politique de développement régional en France s'est toujours établie dans le cadre de la centralisation, et que l'objectif du développement économique et social national a été vecteur de développement régional³⁶¹.

◀ Le modèle centrifuge qui privilégie les articulations périphériques, et la diversité

Les tenants de ce modèle estiment que les questions classiques de l'analyse urbaine régionale qui opposaient centre et périphérie ne suffisent plus aujourd'hui à rendre compte des formes nouvelles de la ville. Pour Daniel Béhar par exemple, dans le cas où la société ne peut plus être gérée d'en haut, la question qui se pose est de pouvoir donner un sens global à l'addition des politiques locales. Et c'est là sans nul doute que se situera le nouveau rôle de l'Etat. La fonction de l'Etat intégrateur, perdant une partie de sa fonction centripète, consiste alors à favoriser « la multiplicité des regroupements, des combinaisons territoriales pertinentes »³⁶², et « à garantir à chacun la capacité simultanée à affirmer son identité locale et à se situer en regard des enjeux nationaux et européens »³⁶³. L'enjeu

³⁵⁹ J. Chevalier, D. Etienne et Testard, Ioshak et ali. *Centre, périphérie, territoire*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. PUF. 1978.

³⁶⁰ J. Chevalier, D. Etienne et Testard, Ioshak et alii. *Centre, périphérie, territoire*, Op. cit.

³⁶¹ J. L. Quemone : « L'Etat constitue en France la seule force capable de promouvoir une régionalisation efficace, établie sur la base de critères rationnels », in « Autonomie régionale et unité nationale » in *Aménagement du territoire et développement régional* vol.2 1968-69, IUP Grenoble La documentation française P. 3, « Les contestations régionales « piégées » par l'Etat » Le livre étudie la région et la résistance régionale face à l'Etat-Nation.

³⁶² Cf. D. Behar, in *Regards croisés sur la ville*, Synthèse établie par Laetitia Van Eeckout, Editions de l'Aube, Paris, 1999. P. 39.

³⁶³ Op. cit. P. 40.

revient alors du côté des collectivités locales et consiste pour elles à déjouer les pièges de la proximité tout en inscrivant leur action dans la quotidienneté :

« Le fait que l'action publique soit de plus en plus soumise à la résolution des situations locales problématiques n'est en effet pas sans risques pour elle : dilution du politique dans trop de pragmatisme, perte de vision à long terme, identité collective trop fermée sur le territoire local »³⁶⁴.

³⁶⁴ Op. cit. P. 46.

2. Les dynamiques de gouvernement local

◀ La décentralisation : une nouvelle gestion institutionnelle territorialisée

La décentralisation est à la base des mutations institutionnelles qui ont été exercées au niveau territorial. Thoenig a bien montré que la centralisation française n'a pas véritablement résidé « dans le pouvoir tutélaire exercé par l'Etat. Son expression la plus pure s'incarnait dans la puissance politique exercée par le maire. C'est à la tête des municipalités que le pouvoir de décider était le plus massivement concentré »³⁶⁵. Les travaux de Thoenig expliquent que la décentralisation n'a pas changé cet état de fait, mais qu'elle a transféré ce mode de gouvernement aux autres collectivités locales « libérées de la tutelle des préfets...C'est ainsi que les chefs des exécutifs départementaux et régionaux se sont dotés, des mêmes ressources d'autorité que celles concentrées sur la tête du maire »³⁶⁶. C'est dans ce contexte de nouvelles relations établies entre l'Etat et les collectivités locales, que de nombreux travaux se sont penchés sur les questions de gestion municipale. On évoquera deux thématiques centrales de la littérature : la gestion des maires, puis l'action communale municipale.

• La gestion entrepreneuriale des Maires

Il est intéressant ici de connaître les travaux de Bardet et Jouve à partir d'une monographie réalisée sur la ville de Lyon³⁶⁷, représentative d'un modèle d'action publique urbaine moderniste. Ce travail présente « Le » Maire, au travers des maires successifs de la ville, comme une figure importante de la vie politique locale, dans sa stratégie de conquête de clientèle d'entrepreneurs par le contrôle d'institutions territoriales. Ce travail montre que le contrôle économique des politiques publiques locales se manifeste au niveau des relations de la municipalité avec le conseil général, puis des partenariats entre pouvoirs publics locaux et intérêts privés³⁶⁸. Il compare les Maires à des entrepreneurs qui concentrent pouvoir délibératif et exécutif, souvent considérés comme à la tête de holdings gestionnaire d'une société et de ses entreprises satellites (sociétés d'économie mixte, associations para municipales).

Bardet et Jouve mettent bien l'accent sur cette difficulté de gérer une « gouvernance urbaine » tendant à intégrer les intérêts locaux dans une mise en relation avec le marché, l'Etat et les autres villes. Ils expliquent que certains grands hommes politiques ont voulu, « faire émerger la région dans l'espace politique français sur la base de nouvelles pratiques politiques fondées sur un « néo-régionalisme » conciliant, valorisation des différentes identités territoriales, libéralisme économique et nouvelles formes d'action publique en réseaux »³⁶⁹. On oscille entre la territorialisation d'une politique innovante en matière de développement économique, et « une entreprise politique plus classique de domination du territoire »³⁷⁰.

Les auteurs montrent que la logique territoriale se confronte à une stratégie de rationalisation des modes de gouvernement urbain, portée par les maires entrepreneurs qui ont marqué les années 1980. En ce sens, selon l'analyse de Bardet et Jouve³⁷¹, dès l'origine des politiques de la ville, on peut noter des formes d'engagements idéologiques marqués des maires :

« Hubert Dubedout : partir des problèmes sociaux et chercher à les résoudre à l'intérieur des quartiers, îlots sensibles. Bertrand Schwartz et les missions sociales d'insertion. Gilbert Bonnemaïson et la prévention de la délinquance, plus large que les quartiers au niveau de la commune. Michel Cantal Dupart et Roland Castro et Banlieues 89 : désenclaver au niveau du spatial, transformer les lieux, y introduire du beau, pour susciter le désir d'y venir. Ces différences idéologiques initiales restent implicites dans les politiques actuelles qui oscillent entre la gestion de la société duale et sa transformation »³⁷².

Ce nouveau rôle à jouer des Maires s'est longtemps identifié à une aspiration des populations (municipalités qui en 1981 ont porté la gauche au pouvoir, municipales de mars 2000..), à la prise de décision au plus près du terrain. Elle renforce l'idée d'une décentralisation croissante tout en respectant l'égalité des citoyens devant la loi. En

³⁶⁵ J. C. Thoenig, *La décentralisation dix ans après*, Pouvoirs, n° 60, 1992.

³⁶⁶ S. Watchter, « La décentralisation », in *Gouverner les territoires*, dirigé par J. N. Némery et S. Wachter, Editions de l'aube, Paris, 1994. P. 53.

³⁶⁷ Fabrice Bardet et Bernard Jouve, « Les politiques locales et la gestion publique locale entrepreneuriale ». In *Sociologie du travail* n°1 vol 41 1999. P41-61.

³⁶⁸ Qualifié en 1987 par Logan et Motch, de « coalition de croissance urbaine » Logan et Molotch H. L. *Urban fortunes. The political Economy of space*, University of California Press, Berkeley 1987.

³⁶⁹ R. Balme, *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Economica. Paris 1996. P. 58.

³⁷⁰ Opus cité P. 58.

³⁷¹ Fabrice Bardet et Bernard Jouve, opus cité.

³⁷² Opus cité, puis : « Déplacements et liens sociaux » n° 14, 1993, Actes du séminaire *Déplacements et liens sociaux*, octobre 1992-Juillet 1993, CETUR, Ministère de l'équipement, du transport et du tourisme, P. 11.

témoigne de même le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, établi en 1994 comme organe consultatif du conseil de l'Europe, remplaçant la conférence des pouvoirs locaux. Il est la porte-parole des régions et des municipalités pour pouvoir confronter avec les gouvernements, leur expérience de la vie politique locale et régionale. Puis la revue « Pouvoir local », qui donne la parole aux élus, discute de l'adaptation des collectivités à la décentralisation.

Fonction publique territoriale

« Le centre national de la fonction publique territoriale, géré prioritairement par les représentants des élus locaux des personnels, est un établissement unique très déconcentré au profit de ses délégations régionales, chargé principalement de formation mais aussi de l'organisation des concours des cadres A et B.

Déconcentrer ou décentraliser la formation des agents publics territoriaux entraînerait de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales employeurs : la fonction publique territoriale entre dans une zone de turbulences »³⁷³.

• La localisation de l'action sociale

Les actes du colloque Action sociale locale et décentralisation (1985) constituent une précieuse source de documentation sur l'action sociale.

« L'action sociale de 1964 à 1984 a participé à la modernisation de la société française. Elle a répondu aux besoins nés de l'urbanisation, de l'évolution du mode de vie, en créant un grand nombre d'équipements et de services sociaux. Mais l'impulsion venait de l'administration qui est restée bureaucratique. Aussi tout en explorant les chemins, les acteurs du social ont-ils souvent eu le sentiment que certains détours institutionnels pouvaient stériliser les initiatives, et s'accommoder des corporatismes »³⁷⁴. L'extrait ci-dessous insiste sur les transformations de l'action sociale en préliminaires à la décentralisation :

« L'action sociale s'est transformée dans les années 1970. En mettant en cause ses traditions assistancielles, en développant des politiques de sectorisation, d'action en milieu ouvert, d'insertion, d'innovation, d'action communautaire. Elle a développé de nouvelles stratégies de socialisation.

La mise en place de conventions entre administrations sociales et entre services publics et privés, la réalisation de politiques contractuelles par lesquelles l'Etat a engagé les acteurs locaux à travailler ensemble sur des problèmes comme ceux de la réhabilitation de quartiers dégradés ou de l'insertion socio-professionnelle des jeunes, ont permis d'en promouvoir la coordination.

L'action sociale publique en se déconcentrant à travers les circonscriptions notamment, s'est de plus en plus inscrite dans son contexte local. De ce point de vue, le recours au contrôle d'un pouvoir élus devait être l'occasion d'ancrer cette dynamique, en y développant ce qui lui manquait, c'est-à-dire l'analyse locale des besoins et des systèmes de réponse à ceux-ci, la mise en œuvre locale des méthodes de définition des objectifs et d'évaluation des résultats, une prise de décision locale sur les choix budgétaires et les implantations d'équipements, un développement local du droit à la parole et la participation de la population»³⁷⁵.

Les perspectives de la décentralisation, de l'action sociale au développement social

Point de vue de Jean-Louis Sanchez, Délégué Général de l'ODAS³⁷⁶

C'est en 1995 que l'ODAS a engagé une réflexion sur les logiques qui devaient prévaloir dans la poursuite du processus de décentralisation...

En 1982 on a privilégié une répartition des compétences par publics. A quelques exceptions près, on mettait du côté des départements les personnes âgées, tandis que l'Etat se voyait réservé la grande précarité et une partie des adultes handicapés.

³⁷³ Guy Morvan, « Fonction publique territoriale : turbulences, in Territoires n° 349 juin 1994, P. 6.

³⁷⁴ Collectif *Développement social local et décentralisation, Les Actes*, Co-éditions Adels-Syros, 1985. Op. cit. P. 6.

³⁷⁵ Op. cit. P. 7.

³⁷⁶ Extrait de Jean-Louis Sanchez, « Présentation du rapport de l'ODAS sur les perspectives de la décentralisation, in, *Décentralisation et action sociale, clarifier les responsabilités*, ODAS Editions, 2003, Paris. Voir aussi, Jean-Louis Sanchez, *Décentralisation : De l'action sociale au développement social, Etat des lieux et perspectives*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2001.

Lorsque par la suite des répartitions de compétences s'opéraient entre départements et communes, cela reposait souvent sur des critères de publics : les départements compétents pour les familles, les communes pour les personnes isolées.

Tout cela, bien que compréhensible à l'époque, nous paraît aujourd'hui peu conforme à l'évolution de la question sociale. En effet à cette époque, la question sociale portait essentiellement sur des groupes de personnes relativement peu nombreux et auto-marginalisés par leur histoire personnelle. Il s'agissait donc d'être avant tout soucieux de réparation et d'apporter des solutions très spécialisées selon les publics – d'où les spécialistes de l'enfance, des aînés, des personnes handicapées...

Aujourd'hui la question sociale a changé de nature. Aujourd'hui, l'action publique, au-delà de l'action sociale, n'a pas seulement à traiter de publics auto-marginalisés, comme dans les années 1980, mais de grandes questions sociales relatives à un flux croissant de personnes. Pour être concret, ce n'est pas le nombre d'enfants maltraités qui augmente aujourd'hui, mais le nombre de familles en risque. Ce n'est pas la pauvreté qui menace nos aînés aujourd'hui, mais le délitement de la vie sociale et le risque de dépendance psychique qui en découle. Ce n'est pas le repli volontaire sur soi ou l'autodestruction qui explique la précarisation économique, mais la déstabilisation généralisée de l'emploi. Ce n'est pas seulement l'absence de perspectives qui inquiète nos jeunes, mais aussi l'absence de repères et d'identité.

Loin d'une crise sociale marginale qui appelle des interventions spécialisées, nous sommes aujourd'hui dans une crise beaucoup plus globale de la société française, qui requiert un traitement global. Il ne s'agit plus d'action sociale mais de développement social. Face à l'insuffisance des réponses traditionnelles, c'est vers un traitement préventif territorialisé qu'il faut se tourner...

Le principe de subsidiarité, issu du droit communautaire, précise bien que l'échelon supérieur n'accomplit que ce qui ne peut l'être à l'échelon inférieur. En cas de défaillance de l'échelon inférieur, l'échelon supérieur a un droit et un devoir de suppléance. C'est ce principe là qu'il faut traduire localement.

Comment le faire ? Dans les relations entre l'Etat et le local, il faut confier le plus grand nombre de compétences au niveau le plus bas. Il est vrai qu'aujourd'hui, du fait de leur dispersion géographique, les communes ont souvent peu d'ingénierie, mais les choses évolueront peut-être avec l'intercommunalité.

En revanche, certaines grandes agglomérations ou grandes villes sont extrêmement engagées dans le processus de l'action sociale. Dans cette hypothèse, il serait utile de réactiver l'idée de délégation auprès des communes, non seulement pour la gestion de certaines responsabilités, mais aussi pour la question du travail social.

Il nous paraît pour le moins paradoxal de demander aujourd'hui aux travailleurs sociaux des départements d'œuvrer dans le collectif, de se servir de tous les leviers des politiques municipales en matière de prévention primaire pour créer du développement social, sans leur offrir la possibilité d'une très forte implication dans l'activité des municipalités. Ce peut être de la délégation ou de la convention d'objectifs. Quelles que soient les modalités qui seront choisies, il est indispensable de faciliter le rapport entre le travail social départemental et les édiles municipaux.

Dans les relations entre l'Etat et le département, il reste à délimiter leurs responsabilités respectives. Il est indispensable de repenser les fonctions essentielles de l'Etat, c'est-à-dire celles qu'il doit conserver à tout prix, notamment ses fonctions régaliennes, régulatrices. Dans cette hypothèse, on peut penser que tout ce qui est droit objectif, droit dont les critères d'accès doivent être fixés au niveau national, doit être garanti par un financement national. Autrement dit, l'Etat doit pour garantir le respect des droits, notamment pour les financements.

Qu'est ce que l'ODAS³⁷⁷, ?

L'Odas a été créé le 14 juin 1990 sous forme associative afin de permettre, à partir d'enquêtes et d'études, le développement inter-institutionnel d'une réflexion commune des principaux décideurs et acteurs de l'action sociale, pour contribuer à l'amélioration des réponses, des organisations et des pratiques dans ce domaine.

L'Odas fournit aux décideurs et acteurs sociaux des informations nécessaires à l'optimisation de leurs politiques (réseau Internet RIDS). Il procède à l'analyse et à la diffusion des stratégies, des organisations et des pratiques locales, puis à l'élaboration de recommandations en matière d'observation locale. Il s'appuie sur 4 structures permanentes d'observation spécialisées : L'observatoire de l'action sociale départementale, L'observatoire de l'action sociale des villes, L'observatoire de l'enfance en danger, L'observatoire du soutien au vieillissement

³⁷⁷ Office Départemental pour l'Action Sociale.

Son organisation reflète la diversité de l'action sociale : le collège des collectivités locales comprend plus de deux tiers des départements et une cinquantaine de grandes villes. Le second collège représentant les autres administrations et institutions comprend notamment le ministère de l'emploi et de la solidarité, les principaux organismes de protection sociale dont la MSA et la CNAV, et le monde associatif avec l'UNIOSS, l'UNAF...

Son équipe permanente d'une quinzaine de personnes s'appuie sur de nombreuses collaborations bénévoles ou temporaires, issues notamment d'un réseau de plus de 3 000 correspondants professionnels et élus locaux. L'ODAS est appuyé d'un conseil scientifique qui contribue à la réalisation de ses travaux en examinant les projets du programme d'activité.

Son financement est également réparti entre concours publics (Parlement, Direction générale de l'Action sociale), cotisations des adhérents et produits des publications et rencontres.

Son Conseil d'Administration est composé de 45 membres représentant l'action sociale dans sa diversité. Son président en est Pierre MÉHAIGNERIE, Ancien Ministre, Député-Maire de Vitré

◀ Les modes de régulation de l'action sociale locale

● L'action sociale communale

L'action sociale communale, a connu une évolution depuis une dizaine d'années « puisque au champ traditionnel de l'aide sociale s'ajoutent désormais ceux de l'insertion et de la lutte contre les exclusions »³⁷⁸. Les communes et plus particulièrement dans le champ de la petite enfance et de la dépendance vieillesse, par le biais des associations et par des institutions publiques locales, ont développé leur capacité d'intervention en matière d'action sociale locale (crèches, permanence pour les chômeurs, animation périscolaire, etc..).

Le rôle du CCAS (Centre Communal d'Action Sociale) ³⁷⁹

Les communes disposent d'un opérateur classique à travers leur centre communal d'action sociale, établissement public communal dirigé par un conseil d'administration dont le président est le maire de la commune.

Selon la définition du CCAS éditée à l'article 137 du code de l'aide sociale et de la famille, « le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privés. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables »³⁸⁰.

Historiquement, le CCAS est la continuation des bureaux de bienfaisance de la loi du 27 novembre 1796 dont la constitution était facultative et dont le rôle était d'apporter subsistance et secours aux indigents. Il reprend également les attributions des bureaux d'assistance, dont la mise en place fut rendue obligatoire par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Dès l'origine, la participation du simple citoyen, autre qu'élus, à la gestion de ces structures était prévue. Une circulaire du 5 janvier 1797 précise que les membres des bureaux de bienfaisance sont pris dans les « différents arrondissements où se trouvent les citoyens appelés à participer aux bienfaits de la loi ».

Ces deux structures ont fusionné en une instance unique, le BAS, lors de la réforme des lois d'assistance de 1953.

La terminologie actuelle (CCAS) résulte de la loi du 6 janvier 1986 qui a procédé au toilettage des textes suite à la décentralisation de l'aide sociale effective depuis 1984.

Aujourd'hui, le CCAS est géré par un conseil d'administration dont la composition est fixée par l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale³⁸¹.

Celui-ci stipule que le conseil d'administration comprend, outre le maire, président, en nombre égal, des membres élus en son sein par le conseil municipal et des membres nommés par le maire parmi

³⁷⁸ Michelle Daran, « L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999. p 273.

³⁷⁹ M. Daran, « D'après un social local oublié », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, Presses de sciences PO, 1999, p 275-276.

³⁸⁰ Rina Dupriet, « L'action sociale locale en mouvement, Changement de société, changement de priorité », in *Territoires*, n° 357 avril 1995. p 28.

³⁸¹ Bruno Juigner, « Recherche citoyens attentifs au social, le CCAS, outil moderne de citoyenneté ? » In *Territoires*, n° 357 avril 1995. p 30.

les personnes participants à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

Une étude de l'ODAS concluait à la «municipalité des CAS», autrement dit à l'intégration forte des activités du CCAS dans l'action sociale municipale.

Les CCAS peuvent se voir confier trois types de missions :

- . Instruire les demandes d'aide sociale
- . Bénéficier d'une délégation de compétences de la part du département
- . Mettre en œuvre l'action sociale communale à travers une mission globale de prévention et d'animation du *développement social local*.

« Ce dernier point souligne le rôle premier des CCAS dans la production d'une action sociale générale sur la commune; pour ce faire, ils doivent dorénavant s'appuyer sur une analyse annuelle des besoins des populations qui relèvent de leur territoire »³⁸².

Les travaux de Michelle Daran expliquent que les interventions ont suscité des situations de contrastes sur le territoire « où différentes conceptions et organisations du social se côtoient, ne vont pas sans entraîner des inégalités d'une commune à l'autre en terme de services rendus aux usagers, dans un domaine - le social - désormais très sensible et très sollicité par l'aggravation des phénomènes de crise »³⁸³.

Ces situations inégalitaires se sont accentuées avec les politiques de décentralisation. Elles sont dues entre autre à une appréhension séparée du « social » et du « local ».

Cela pose la question, selon Michelle Daran, de ce «social local » qui « produit beaucoup de prestations et de services, et de façon fort diversifiée d'un territoire à l'autre »³⁸⁴, et qui reste « peu expertisé pour ce qu'il produit à son propre niveau, sur son propre territoire »³⁸⁵. Les contributions des communes varient, elles n'ont pas la même intensité ni la même force d'intervention. Le problème qui se pose, est alors de comprendre une action publique locale, diversifiée et hétérogène au niveau de son intervention locale, dans un domaine social qui représente un secteur radical de l'intervention publique. Cette hétérogénéité, découle des textes qui attribuent aux communes «une grande latitude d'intervention et de faibles contraintes en matière d'action sociale »³⁸⁶.

Michelle Daran insiste sur la mutation des communes, devenues des acteurs fondamentaux au niveau de la réorganisation du social local. Elle estime à cet égard que le fameux pacte républicain de l'action publique, qui « associait générations et classes sociales dans une même conviction d'avenir, connaît de profondes remises en cause »³⁸⁷.

La commune et la complexité de l'action sociale locale³⁸⁸

Selon Georges Gontcharoff, « Il est difficile d'isoler l'action de la commune dans le domaine du social. Le social pourrait constituer une excellente illustration de l'impossibilité de découper la matière administrative en blocs de compétences qui ne seraient confiés qu'à un seul niveau (la commune, le département ou l'Etat). Il s'agit aujourd'hui de dépasser les découpages du social, par les croisements de niveaux de financements entre la commune, le département et l'Etat qui sont multiples.

L'analyse du «social - local» est rendue encore plus complexe par la question des opérateurs. Le secteur public qu'il s'agisse de la régie directe ou de la régie indirecte (offices et, en particulier, les bureaux d'aide sociale) demeure très minoritaire par rapport à l'intervention massive et multiforme de la vie associative, délégataire traditionnelle des missions de service public ».

L'intervention sociale des pouvoirs publics résulte de la superposition de trois systèmes :

- La «protection sociale» et la couverture du chômage sont entièrement sous la tutelle de l'Etat.
- L'«aide sociale légale» est définie dans le code de la famille et de l'aide sociale. Les lois de

³⁸² Opus cité

³⁸³ Michelle Daran, « L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires », Op. cit.

³⁸⁴ Op. cit.

³⁸⁵ Op. cit.

³⁸⁶ Op. cit. p 275 et suivantes.

³⁸⁷ Op. cit.

³⁸⁸ L'encadré ci-dessus représente un résumé contracté de principaux passages du texte de Georges Gontcharoff. La complexité de l'action sociale locale, croisements, interférences, chevauchements de compétences.

décentralisation l'ont presque entièrement départementalisée. La commune n'a pratiquement pas de responsabilités directes dans ce champ

• L' «action sociale extralégale», c'est-à-dire par tout ce que tout le monde peut faire, en plus de la loi, à condition de le vouloir et de le payer³⁸⁹.

La commune intervient dans des champs différents. Elle mène sa propre politique sociale par ses choix d'actions «extralégales», facultatives, supplémentaires, complémentaires par rapport à ce que la loi organise. Ces engagements extralégaux résultent de la volonté des élus mais aussi de l'accueil favorable des initiatives des associations locales. Les responsables associatifs de la commune, les professionnels du social présentent aux élus des projets, pour répondre de manière plus satisfaisante aux problèmes sociaux. La commune peut soutenir moralement et financièrement ces projets, ou les rejeter. Ainsi, se développe «un front pionnier local du social».

La commune met simultanément en œuvre des formes de l'aide sociale légale, quand les responsabilités lui ont été contractuellement déléguées par l'Etat ou par le conseil général. Elle peut y trouver l'avantage d'être plus «maîtresse chez elle», en empêchant les autres niveaux de pouvoirs publics d'intervenir sur son territoire. Elle peut en tirer l'avantage d'une meilleure complémentarité, d'une plus grande cohérence entre l'intervention légale et l'intervention extralégale. Enfin, la commune, étant «au bout de la chaîne» en même temps que la plus proche des demandeurs d'action sociale, risque toujours d'être entraînée dans des dépenses «indues» parce que les autres niveaux se montrent défaillants³⁹⁰.

Le croisement du social et de l'économique est le plus évident depuis que les communes sont autorisées à mener des interventions dans ce domaine, grâce aux lois de décentralisation. L'aide multiforme aux chômeurs, l'aide aux entreprises et aux associations intermédiaires et d'insertion, l'aide aux porteurs de projets de création d'emplois et d'entreprises, toutes les formes d'aide au développement économique local sont autant d'engagements communaux qui relèvent autant du social que de l'économique.

• L'action sociale locale comme nouveau mode de régulation et de recomposition du pouvoir

Les dispositifs territoriaux nombreux et variés mis en place au cours des années 1990 (régies de quartiers, PLIE, contrats - ville, chantiers écoles etc.) ont amené les travailleurs sociaux à s'éloigner de leur métier traditionnel pour s'initier à l'économie, à l'animation, à la prévention, et donc à de nouvelles régulations de l'action sociale. Face aux nouvelles prérogatives des départements, des travaux et réflexions³⁹¹ ont posé la question : « Quels sont aujourd'hui les départements qui se sont souciés de faire une partition du travail social sur les territoires ? Quels sont les départements qui par convention n'ont pas hésité à appréhender avec les communes les dossiers de logement, d'aide à l'emploi, de travail social ? ».

Une enquête menée par l'ODAS³⁹² sur la période 1985-1993 a permis d'identifier l'évolution des priorités des communes, centrées à partir de ces années, sur le traitement des problèmes qui se rattachent à l'enfance, la famille, la pauvreté, la précarité³⁹³, suivie par la réorganisation progressive de l'action sociale communale, les CCAS devenant « le fer de lance de la lutte contre l'exclusion sociale ».

Le département dans l'action sociale décentralisée³⁹⁴

L'Odas a publié de nombreux ouvrages consacrés à décentralisation et action sociale, « dans le but d'aider l'ensemble des décideurs nationaux et locaux à mieux mesurer les incidences des actions actuelles et futures, et les enjeux de toute répartition nouvelle de compétences. »³⁹⁵.

³⁸⁹ Gontcharoff, « La complexité de l'action sociale locale », in Territoires, n° 357 avril 1995. p 5-11.

³⁹⁰ Op. cit. P. 7

³⁹¹ Rina Dupriet, L'action sociale locale en mouvement, Changement de société, changement de priorité, Op. cit. P. 24

³⁹² Cf. *Les mutations de l'action sociale communale*, Les Cahiers de l'ODAS, Paris, 1993.

³⁹³ Op. cit. P. 27.

³⁹⁴ L'encadré de référence reprend des extraits de publications de l'ODAS et notamment de *L'action sociale décentralisée. Bilan et perspectives*, Y. Rocaboy, C. Padiou et J. L. Sanchez, Editions ENSP, Paris, 1992. P. 16-21.

L'action sociale publique correspond très schématiquement aux aides que les collectivités publiques apportent à ceux dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de subvenir à leurs besoins élémentaires, ces besoins pouvant être liés à l'âge, à un handicap physique ou à des difficultés sociales ou économiques. En pratique, une distinction est faite entre l'aide sociale légale ou obligatoire et l'action sociale. L'action sociale concerne l'ensemble des prestations dont les conditions d'attribution sont fixées par la loi et qui donnent lieu à un financement obligatoire dans un budget public. L'action sociale intéresse à la fois les prestations d'aide sociale légale et les prestations d'action sociale facultative des collectivités publiques.

Longtemps du ressort de l'Etat, avec un système complexe de cofinancement subi par les collectivités territoriales, l'aide sociale légale, qui constitue l'essentiel des dépenses départementales d'action sociale, est depuis 1984 sous la responsabilité des départements³⁹⁶.

Le but affiché de la décentralisation de l'aide sociale était double : le premier objectif visait à offrir au citoyen une administration plus proche de lui, plus accessible, plus humaine, lui permettant le meilleur développement aux plans personnel et professionnel. Le second objectif consistait à maîtriser au maximum le coût pour la collectivité.

Le département jouit d'une responsabilité exclusive en ce qui concerne les formes d'aide sociale suivantes³⁹⁷ : l'aide médicale, l'aide aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées, les placements d'enfants.

Les services chargés de la mise en œuvre de l'action sociale relèvent de l'autorité directe du Conseil général. Enfin, les départements financent les dépenses d'insertion du R.M.I. à concurrence de 20% des dépenses d'allocation engagée par l'Etat.

Face aux départements l'Etat conserve son pouvoir de réglementation générale et fixe le taux minimum des prestations et les conditions légales minimales d'accès à celles-ci. Il garde en outre une responsabilité intégrale pour certaines prestations : d'abord celles relevant notoirement de la solidarité nationale, notamment le financement des divers revenus minimum sociaux (fonds national de solidarité, revenu minimum d'insertion, allocations aux adultes handicapés, allocation de parent isolés...) ainsi que, dans le cadre de l'aide sociale légale, la prise en charge des frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail, et des centres d'hébergement et de réadaptation sociale³⁹⁸. Par ailleurs, l'Etat assure la tutelle des établissements et services médico-sociaux financés par l'assurance maladie.

La solidarité de proximité revient aux départements tandis que la solidarité nationale est du ressort de l'Etat. Désormais, dans les domaines qui leur sont réservés, les départements peuvent exercer leurs responsabilités.

Les nouvelles responsabilités départementales en matière d'aide sociale légale sont exercées par le président du Conseil général. Depuis la loi du 2 mars 1982, celui-ci est l'organe exécutif du département.

Le Conseil général peut exercer effectivement sa responsabilité en la matière, notamment en déterminant le règlement départemental d'aide sociale qui définit les règles d'attribution des prestations d'aide sociale du département, sous réserve du respect des conditions légales. Le président du Conseil général a un triple pouvoir. D'abord il autorise la création et le fonctionnement des établissements dès lors que le département a compétence pour prendre en charge leur coût de fonctionnement sans intervention de l'Etat ou des organismes de sécurité sociale. Ensuite il habilite ces établissements et services : cette procédure conditionne la prise en charge par le département des prestations offertes par ces établissements. Enfin il arrête la tarification des prestations fournies par les établissements et services sociaux.

Ainsi, les départements ont acquis et ont exercé de nouvelles responsabilités. La prise en charge de ces responsabilités s'est accompagnée d'un transfert de ressources, propre à financer les dépenses locales d'aide sociale.

• Collectivités territoriales et transformation du système social local³⁹⁹

³⁹⁵ Y. Rocaboy, C. Padiou et J. L. Sanchez, 4- Découverte in *L'action sociale décentralisée. Bilan et perspectives*, Editions ENSP, 1992.

³⁹⁶ Y. Rocaboy, C. Padiou et J. L. Sanchez, Opus cité P. 16-21.

³⁹⁷ Op. cit. P. 17.

³⁹⁸ Op. cit. P. 19.

³⁹⁹ Murielle Tapie-Grime et P. Teisserenc, *Les métiers du développement : systèmes de compétences et qualifications dans un champ professionnel en construction*. CEDA-CT, CRIDEL, Paris, 1992. P. Teisserenc, *Les politiques de développement local*, Economica, 1993. Nous citons dans le paragraphe qui suit : P. Teisserenc. « Mutations des services des collectivités territoriales », in *Territoires*, n° 339, juin 1993. P. 22-26

Selon Pierre Teisserenc la mutation du développement local pour les collectivités territoriales s'est élaborée à partir d'un modèle de modernisation similaire à celui qu'a connues mutations qu'a connu l'Etat dans les années 1960 lorsqu'il s'est trouvé confronté à l'exigence de concevoir et de conduire des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique.

Pierre Teisserenc montre que la réalisation d'un tel projet a conduit l'Etat à jouer un rôle beaucoup plus actif que par le passé dans le développement économique et à se doter d'une stratégie d'action dont un des résultats sera l'émergence d'un nouveau mode d'intervention de la puissance publique.

« Sa mise en œuvre, à l'initiative des grands réformateurs que furent P. Mendès France, F. Bloch-Lainé et E. Pisani, a contribué à promouvoir une administration de mission, par opposition à l'administration traditionnelle. A une organisation pyramidale et segmentée des services correspond une organisation autour de cellules d'experts, en relation permanente, soucieuses d'entretenir des rapports interactifs avec l'environnement. Ces experts s'attachent à mobiliser les acteurs locaux, à s'appuyer sur des groupes supports pour promouvoir leurs actions, à rechercher la transparence des relations grâce à une diffusion accrue de l'information et aux effets de structure »⁴⁰⁰.

Ils privilégient l'approche des situations en terme de rapports de forces. Le pouvoir dont ils disposent résulte de la maîtrise de l'inter-organisationnel, c'est à dire des réseaux, alors que dans le modèle administratif classique la référence pertinente est l'organisation et le pouvoir repose sur la maîtrise de l'intra-organisationnel. L'acteur de ce nouveau système organisationnel entretient un rapport distancié et contractuel avec son institution.»⁴⁰¹. Selon Pierre Teisserenc, « pour durer, les politiques de développement ont incontestablement besoin d'une administration territoriale qui fonctionne selon une logique de mission faisant de chaque service une ressource capable de s'investir dans cette politique.»⁴⁰² Pour l'auteur cité, la territorialisation, « la mise en œuvre des politiques de développement local constituent le prolongement de ce processus de modernisation initié par l'Etat dans les années 60, repris par les collectivités territoriales et appliqué à leurs services à partir des années 70. Ce processus de modernisation connaîtra une accélération dans les années 80 grâce à la décentralisation. Teisserenc décrit dans ses travaux la prise en main de ce processus dans les années 1980, par une nouvelle génération d'hommes politiques soucieux de s'impliquer dans la conduite des affaires et de se démarquer des notables en place, et qui ont fait le choix de nouvelles structures « Depuis, les responsables locaux ont certes autorité et légitimité pour agir en maître d'œuvre ; mais leurs capacités d'action et les conditions de réussite de leur politique, très liés aux tensions locales, dépendent en partie de la façon dont ils utilisent les appuis de l'Etat et des autres collectivités territoriales⁴⁰³ ».

⁴⁰⁰ P. Teisserenc, « Mutations des services des collectivités territoriales » in Territoires, n° 339, juin 1993. P. 22-26

⁴⁰¹ P. Teisserenc, Op. cit.

⁴⁰² Op. cit. P. 25.

⁴⁰³ Op. cit. P.24.

2. L'Etat, le développement territorial et la territorialisation

Nous avons vu la différenciation que l'on peut faire entre développement local (notion globale non spécialisée autour d'un seul enjeu social, culturel, économique ou institutionnel) et développement social (localisé autour du seul enjeu social).

Il nous faut maintenant envisager la différenciation entre développement local et développement territorial, ce dernier correspondant à une réincorporation du social comme objet de développement dans les politiques publiques. Le développement local a pris naissance autour de procédures de mobilisation intégrée (économique, social, politique, institutionnel) des acteurs locaux et de leurs rapports de force.

Hypothèse forte : Nous considérerons le développement territorial comme la traduction politique du développement local, devenu développement du local, assurée par la réincorporation du social dans les politiques publiques, et donc le passage du développement social au développement du social. Le développement territorial résulte de la décentralisation mise en place au début des années 1981. Il consiste en la réappropriation combinée du développement local et du développement social, par les collectivités locales et territoriales qui produisent de l'instance publique et dont l'Etat devient un partenaire. On définira alors la territorialisation comme le transfert orchestré et maîtrisé des politiques publiques de l'Etat aux collectivités locales.

◀ Le territoire comme indicateur de l'intervention sociale

Cette thèse se trouve particulièrement illustrée par les travaux de Bruno Palier⁴⁰⁴. L'auteur voit la référence au territoire comme un indicateur des évolutions de l'intervention sociale en France qui s'est d'abord appuyée sur l'appartenance territoriale avant de promouvoir le rapport salarial puis de tenter un retour au territoire.

Il appréhende la relation au territoire comme le reflet et l'indicateur des variations du traitement politique de la question sociale en France. Il montre par exemple que depuis la fin du XIX^e et au XX^e il fallait appartenir au territoire pour pouvoir bénéficier des prestations mises en œuvre au sein d'une paroisse, d'une commune. On retrouve cette dimension dans les politiques de l'Etat nommées après 1953 aide sociale, dont l'Etat confie la gestion aux institutions locales qui réservent leur intervention à leurs ressortissants. Puis par la suite, note Palier, « avec le système des assurances sociales que généralise la Sécurité Sociale, les titres qui donnent droit aux prestations sociales sont désormais fondés sur l'identité professionnelle et non plus sur « l'inscription dans une communauté territoriale »⁴⁰⁵.

On passe donc du support territorial au support salarial pour la protection sociale. Ainsi les institutions de Sécurité Sociales mises en place depuis 1945 sont marquées par la centralité du travail salarié et la multiplication des régimes selon les catégories professionnelles (assurances sociales et allocations familiales consacrées en 1967 par une organisation sectorielle par branches - maladie, accidents travail ; vieillesse ; famille ; recouvrement des cotisations). Le territoire n'est plus un principe de l'organisation, même si cette dernière doit demeurer proche des bénéficiaires et donc avec une architecture décentralisée.

Les années de décentralisation ont marqué un retour du territoire non plus comme lieu de vie mais comme objet d'intervention. Le territoire apparaît alors comme une géographie sociale investie dans ses réseaux et ses infrastructures. Il devient, ainsi que le signale Palier, un moyen de réorganiser l'action publique par les politiques de la ville, les ZEP. Bruno Palier insiste : « Le territoire joue comme catégorie à priori de l'action publique et se présente comme l'alternative aux instruments des politiques sociales précédentes, la référence professionnelle et le secteur », « Il s'agit de proposer un support territorial de l'intégration sociale face aux défaillances du support salarial »⁴⁰⁶.

Ce mouvement de territorialisation permet de comprendre « comment des projets sociaux ont pu rechercher leurs correspondants politiques »⁴⁰⁷, comment les instances politiques en sont venues à légitimer, et tout particulièrement au niveau du département comme organe de la république, les mouvements sociaux qui ont pensé en termes de social et de local.

Il s'agit toutefois ici, selon Michel Autès, de politiques territorialisées plus que territoriales⁴⁰⁸. En effet le mouvement de ces politiques reste descendant, alors qu'il s'agissait de partir des besoins et des réalités locaux.

◀ Le champ des politiques sociales et leur rapport au territoire

⁴⁰⁴ Bruno Palier. « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », in Informations sociales, Territoires n°104, 2002.

⁴⁰⁵ Palier Op. cit. P.31 et Castel, *La métamorphose de la question sociale*, opus cité, P.64.

⁴⁰⁶ Op. cit. P.37.

⁴⁰⁷ Michel Chauvière, extrait d'entretien avec les auteurs.

⁴⁰⁸ M.Autès, *Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations*, in Mire Ten le RMI à l'épreuve des faits, Paris Syros 1991, P197-213, P.199.

François Ménard montre que la notion de «politique sociale» est difficile à définir. Parce qu'avec l'aggravation du taux de chômage et la généralisation de la précarité, des domaines de l'action publique qui relevaient d'autres logiques ont été investis d'une dimension à caractère social : les politiques de la jeunesse, celles de l'urbanisme et du logement, puis celles de la ville⁴⁰⁹. Puis le champ de l'action sociale s'est décentré du hors travail au champ de l'emploi et de l'activité qui «apparaissant implicitement comme signes et moyens d'insertion, comme seuls véritables remparts contre «l'exclusion»⁴¹⁰. Il explique enfin que ces mesures échappent à des mécanismes d'intégration administrative du fait de leur nature et de leurs traitements partenariaux et interministériels.

François Ménard désigne comme politique sociale « toute politique participant à la prise en charge de la cohésion sociale et du lien social, que ce soit à travers des dispositifs de promotion, de protection ou de prise en charge, à travers des démarches préventives, réparatrices ou «développementales», en partant de publics ou de territoires, en se référant aux dimensions culturelles, économiques ou environnementales de l'activité humaine »⁴¹¹.

◀ Les politiques territoriales et les politiques territorialisées

Michel Autès distingue en matière d'action sociale, les politiques territoriales et les politiques territorialisées⁴¹².

Les politiques territorialisées consistent en un redécoupage géographique d'actions sectorielles ou catégorielles, soit par le mouvement d'antennes réparties uniformément sur leur territoire de compétence, soit par une sectorisation géographique d'une gestion autrefois catégorielle ou matriculaire des populations (c'est le cas de certaines CAF, notamment)⁴¹³.

Les politiques territoriales désignent des politiques qui s'identifient à un territoire donné, celui-ci devenant «le lieu d'élaboration pratique de formules inédites de gestion du lien social»⁴¹⁴.

On passe, en somme, estime François Ménard, « de la prise en compte de populations-cibles au traitement de territoires entiers, ces territoires constituant à la fois « le problème et la solution » (c'est le cas des DSQ, DSU et des contrats de Ville ; des ZUP ou, à la marge du social, des Comités de Bassin d'Emploi) ... Ces territoires sont identifiés à la fois par leurs handicaps et en tant que levier pertinent de l'action ». Selon l'auteur, « les politiques sociales ont alors pour fonction d'y assurer la permanence ou la restauration du lien social en s'appuyant sur tout ce qui peut favoriser la cohésion sociale : mise à disposition de moyens et de services, recherche du partenariat et de la transversalité, encouragement de la participation des usagers - habitants ... » .

Cette démarche de territorialisation par l'Etat permet de pallier l'imprécision des difficultés catégorielles, et la difficulté de maîtrise des partenariats « hors sol ». L'Etat propose alors deux types de partenariats aux acteurs locaux : un partenariat de contiguïté (intercommunal, interdépartemental ou interrégional) ou un partenariat d'intégration (contrats de Plan, programmes Européens, etc.).

Ménard voit dans cette territorialisation tout à la fois une forme d'instrumentalisation du territoire comme outil de mobilisation à partir des mesures impulsées par l'Etat⁴¹⁵, et « la reconnaissance d'un droit à la spécificité locale dans la mise en œuvre des politiques impulsées par l'Etat ou bien la conquête d'un espace politique par de nouveaux acteurs institutionnels se reconnaissant mutuellement »⁴¹⁶. Cet apparent paradoxe met bien en évidence la question non résolue des « enjeux du découplage⁴¹⁷ entre le niveau de l'Etat et celui des politiques sociales mises en œuvre à l'échelon des collectivités territoriales »⁴¹⁸.

⁴⁰⁹ F. Ménard, « Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire », in Recherche sociale, n° 141, janvier-mars 1997 P. 49-50, et suivantes.

⁴¹⁰ F. Ménard, Op. cit. P. 49-50, et suivantes.

⁴¹¹ Op. cit. P. 49-50, et suivantes.

⁴¹² M. Autes, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », in *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, 1991.

⁴¹³ F. Menard. Op. cit. P.50-51.

⁴¹⁴ M. Autes. Op. cit. P. 202.

⁴¹⁵ Il s'appuie sur l'exemple suivant, donné par D.Vanoni et M.Morain : « On peut citer, par exemple, le cas de certains Plans Départementaux d'action pour le Logement des personnes défavorisées dont l'ancrage territorial des instances de décision a été moins gouvernés par le souci de permettre aux spécificités locales de conditionner l'action, que par celui d'amplifier l'injonction à mettre en œuvre la loi Besson sur l'ensemble du département ». D. Vanoni, M. Morain, "Le territoire : un instrument de mobilisation des acteurs locaux", in *Loger les personnes défavorisées*, Ed. La documentation Française, Paris, 1995.

⁴¹⁶ F. Ménard, Op. cit. P.52.

⁴¹⁷ *L'Etat en France – servir une nation ouverte sur le monde*, rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, mai 1994.

⁴¹⁸ F. Ménard, Op. cit. P.54.

Les paradoxes et les limites de l'approche territoriale, selon François Ménard

Les limites de l'approche territoriale se situent dans la question de la centralité et de la relation du central au local que François Ménard aborde sous la forme d'un paradoxe que pose l'Etat tour à tour animateur, décideur, contrôleur ou arbitre :

D'une part la « reconstitution de centralités nouvelles avec ce que certains ont appelé « la toute puissance » des Conseils Généraux en matière d'action sociale », et d'autre part un « retour de l'Etat » au détriment des prérogatives départementales dans le cadre de politiques sociales fortement territorialisées. A des degrés divers on peut citer : ZEP, DSQ, Loi Besson, RMI, Schéma d'accueil des gens du voyage »⁴¹⁹.

« Le paradoxe réside dans le fait que certaines politiques systématiques exigeant une égalité de traitement (enfance, vieillesse...) relèvent de la compétence des départements alors qu'elles pourraient être mise en œuvre par l'Etat tandis que beaucoup parmi les nouvelles politiques territoriales sont aujourd'hui le fait de l'Etat alors que les collectivités territoriales pouvaient paraître les mieux placées.

Il serait donc intéressant de discuter des différentes modalités de territorialisation des politiques sociales au niveau départemental, et notamment de la manière dont les découpages traditionnels (secteurs de polyvalence) et plus récents (CLI, par exemple) ainsi que les formes inédites de partenariat qui s'y développent, « parlent » de ce phénomène »⁴²⁰.

Le risque est alors de stigmatiser certains territoires « visibilisés » artificiellement :

« En systématisant l'offre de services et d'action sociale au plan local, en utilisant simultanément ces actions et services comme indicateurs de précarité, on repère des problèmes jusque là mal évalués, mais on tend parallèlement à identifier de manière artificielle et exclusive des territoires en fonction de caractéristiques sociales qui ne leur sont pas propres ... Le territoire peut agir comme *dissimulateur* de la réalité sociale en ne la donnant à voir que sous un certain angle »⁴²¹.

« A territorialiser ainsi le traitement, on est venu bien souvent à spatialiser le diagnostic, oubliant ainsi les déterminations bien plus larges de la réalité sociale des territoires visés, surévaluant ainsi les résultats qu'on pouvait attendre des procédures mises en place »⁴²².

Deux questions :

La question de la visibilité ou de la dissimulation par l'approche territoriale peut s'appliquer aux politiques sociales elles-mêmes : les différents niveaux de territorialisation accentuent-ils la visibilité des dites politiques ou contribuent-ils à l'opacifier ? Le territorial consacre-il le fonctionnement en réseaux ou contribue-t-il à transformer ces réseaux (professionnels, institutionnels ...) en véritables systèmes d'action publics ?⁴²³

⁴¹⁹ F. Ménard, Op. cit. P.54.

⁴²⁰ Op. cit. P. 55.

⁴²¹ Op. cit. P. 55

⁴²² Op. cit. P.56.

⁴²³ Op. cit. P.56.

3. L'impossible transfert au local ou les nécessaires péréquations et arbitrages au niveau national

◀ La distinction entre localité-besoin et territoire-droit

Nous avons distingué précédemment entre développement territorialisé et développement territorial. Thierry Thauriale dans son étude sur *Travail social et territoire* introduit la distinction faite par Philippe Esthèbe entre la localité et le territoire, la localité étant plutôt le lieu du vécu et des projets des habitants, et le territoire le lieu des politiques d'Etat.

« Philippe Esthèbe indique qu'il faut distinguer : la localité d'une part, comme espace sensible de la vie des gens, concret, vécu, pétri d'histoire et d'histoires, et le territoire d'autre part, comme espace investi par une action institutionnelle, donc construit par des découpages, circonscrit par des études statistiques, des choix d'indicateurs, des fabrications d'indices, pour homogénéiser une entité censée être diagnosticable et traitable, en bloc et rationnellement, par une intervention institutionnelle. La gageure de l'intervention publique territoriale est alors celle-ci : comment fabriquer du territoire (rationnel) à partir de la localité (sensible) ? Comment retrouver la localité sous le territoire ? »⁴²⁴.

La plupart des travaux consacrés à un questionnement critique s'appuient implicitement ou explicitement sur cette distinction localité-besoin et territoire-droit pour poser la question de l'articulation nécessaire entre le local et le national, entre le principe d'équité du citoyen et celui de l'égalité républicaine. On citera Marie Agnès Cathelain :

« Faire le choix du développement social local comme finalité institutionnelle, c'est faire le choix d'une action sociale décentralisée où la logique du besoin (équité) l'emporte sur la logique du droit (égalité). Se pose alors la question de l'articulation du national et du local, du sectoriel et du global et de l'articulation de nos dispositifs partenariaux »⁴²⁵.

On citera de même l'article de Laurent Davezies sur les « instruments de cohésion territoriale ». Il montre que les dimensions sociales et spatiales ne se recouvrent pas et constate : « Le local n'est pas une miniature du national, et les mécanismes qui fonctionnent plutôt bien à l'échelle inter régionale ou inter urbaine ne sont pas ou trop partiellement, transposables à l'échelle urbaine »⁴²⁶. Il en conclue que « la machine redistributive doit savoir pratiquer l'inégalité de traitement des citoyens se trouvant eux-mêmes dans des situations inéquitables ».

Dernier témoignage parmi la multitude des commentaires autour de la notion de péréquation nationale, celui de Gérard Delfau, Sénateur de l'Hérault :

« Un transfert de compétences, même assorti d'un transfert équivalent des financements d'Etat, ne peut qu'accroître l'inégalité des ressources entre les territoires. L'article se demande, alors que le principe d'autonomie fiscale devient « le pilier de l'organisation décentralisée », quelles garanties l'Etat offre-t-il aux territoires les plus pauvres ? »⁴²⁷.

Le Service public : une conception de pouvoir et une déontologie administrative

La cohésion de la nation. « Au départ, le service public était celui du roi, puis la notion a évolué vers l'idée de cohésion sociale de la nation... Au-delà de la prestation de services, le service public a pour objectif – par la prestation dont il a la charge – d'assurer la cohésion de la nation. Toute structure, nationale, territoriale, privée, associative, peut avoir en charge un service public, c'est la commande et l'objectif qui pilotent son essence et qui proviennent de la nation, Etat ou collectivité territoriale »⁴²⁸, déclare Paul Picard dans *Territoires*, à propos de l'idéal républicain.

La déontologie administrative. « Le service public, c'est d'abord une fonction à remplir, puis une mission à assumer, mais aussi l'activité concrète qui en résulte et, partant, l'organe qui la prend en charge »⁴²⁹, précise J. Chevalier dans son « Que sais-je ? » sur la question. Suzanne Rosenberg, nous rappelle que, « à partir de 1950, le service public est devenu pour l'Etat, une conception de pouvoir et

⁴²⁴ Thauriale résume Esthèbe, in Infos sociales, n° 104/2002. P.104.

⁴²⁵ Marie Agnès Cathelain, « De nouveaux outils de développement », infos sociales n° 104/2002. P 111.

⁴²⁶ Les « instruments de cohésion territoriale » in informations sociales n° 104/2002. P.50-59.

⁴²⁷ Gérard Delfau, « L'indispensable péréquation des ressources nationales », in Territoires n° 437 avril 2003. P 43-44. Et P. 18.

⁴²⁸ Sylvie Barnezet, « L'idéal républicain », Interview de Paul Picard, in Territoires, n° 349 juin 1994, P. 26.

⁴²⁹ J. Chevallier, *Le service public*, Que sais-je ? PUF, mai 1987, P. 78.

une déontologie administrative. La prospérité économique accompagne cette idéologie ; elle a permis le passage à l'Etat providence et a favorisé une participation plus active de l'usager devenu sujet ». « Il n'est guère étonnant que l'évolution de la notion de service public soit étroitement dépendante des transformations qui ont affecté la conception de l'Etat dans ses rapports avec la société ⁴³⁰ ».

Agent de base, habitants et usagers. Selon S. Rosenberg, « l'agent de base joue un rôle majeur dans la constitution d'un jeu de débat entre l'Etat et la société. Habitants et agents de base subissent conjointement les dysfonctionnements du service public, leurs intérêts sont donc proches »⁴³¹.

« Les obligations de service public ne sont que l'envers d'un statut positif de l'usager qu'elles transcrivent en termes de contraintes pour l'administration ». « L'usager apparaît ainsi, à la différence de l'assujetti, comme un «sujet de droit», capable de discuter avec l'administration et de la contraindre à offrir certaines prestations »⁴³².

◀ De « l'aménagement du territoire » aux « territoires en développement »

Du développement territorial... Selon Georges Gontcharoff, le terme de développement, «devenu un vocable à la mode », marque le passage du singulier au pluriel, de « l'aménagement du territoire » aux « territoires en développement ». Il définit en ce sens le « développement territorial » comme le passage « de l'espace optimal pour mener une action publique «descendante», volontariste...à la recherche de l'espace optimal pour conduire un projet «ascendant» de développement, lié à une mobilisation sociale »⁴³³. « Le découpage de l'espace voulu par le mouvement descendant de l'Etat vers le territoire doit rencontrer le territoire déterminé par le mouvement ascendant des acteurs du développement qui cherchent la reconnaissance et les financements des pouvoirs publics »⁴³⁴.

O. Nay discerne alors deux niveaux de territoires⁴³⁵ : Un territoire appréhendé "d'en bas" revêt des formes concrètes à partir de l'expérience quotidienne des habitants, et dans le cadre d'un projet de développement local, alors que le territoire qui est vu "d'en haut", reste abstrait et très référé à des enjeux de société forts qui correspondent à des problèmes divers telle que la dégradation du paysage, la pollution, le chômage, l'augmentation de la précarité, et dont il reste une application possible. En ce sens et si l'on se réfère à la dimension « d'en bas », et ainsi que le formule Marcel Roncayolo, « le territoire est, en soi, un phénomène multidimensionnel répondant à sa logique propre, à des impératifs autres que ceux de la ville »⁴³⁶.

...Au développement territorialisé, comme localisation des activités de l'Etat. Il correspond, sous la nécessité des logiques sectorielles, à un découpage par l'Etat, des territoires de manières différentes selon le type de projet dont il veut les investir. La territorialisation, incite l'Etat à choisir le territoire sur lequel il va exercer son action publique. Avec la décentralisation, l'Etat accentue la nécessité « du choix de l'échelle territoriale optimale pour sa présence sur l'ensemble du territoire, aux côtés des collectivités locales »⁴³⁷.

Selon O. Nay par exemple, la politique de la ville se pose en rupture aux politiques sociales menées jusqu'alors, puisqu'elle concerne non pas des groupes d'individus définis par des critères démographiques ou socio-économiques mais bien un territoire. Autrement dit il s'agit de viser une population localisée, appréhendée selon son espace commun d'appartenance, et donc un territoire comme nouvelle forme de lien social. Il s'agit pour ce faire de découper ce nouveau territoire de l'intervention politique à l'échelle des quartiers, des villes et des agglomérations. La stratégie de territorialisation diffère selon le domaine d'action, par exemple :

En ce qui concerne l'environnement, la politique de la ville découpe les périmètres des parcs naturels nationaux ou régionaux.

En matière d'emploi la politique de la ville s'effectue selon des bassins d'emploi ou selon le ressort des missions locales. En effet, la loi sur le RMI détermine le territoire des commissions locales d'insertion.

La localisation des activités de l'Etat par le biais de la politique de la ville répond à un nouveau contexte de crise de la spatialité urbaine confrontée à des questions d'ordre social que l'Etat ne peut gérer du centre. Dans ce

⁴³⁰ J. Chevallier. Op. cit. Et A-S. Mescheriakoff, *Droit des services publics*, PUF, 1991.

⁴³¹ Pierre Barge, « Renouveler le service public local », in *Territoires*, n° 349, juin 1994, P. 19-21.

⁴³² Suzanne Rosenberg, « Service public et démocratie locale, espace de débat entre Etat et société », in *Territoires*, n° 349, juin 1994, P. 22-25.

⁴³³ G. Gontcharoff, "A la recherche des territoires", in *Economie et Humanisme*, Lyon, 1999.

⁴³⁴ Op. cit.

⁴³⁵ O. Nay, « Le chant local. Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993) », Les cahiers du CERVL (centre d'étude et de recherche sur la vie locale), série « Rapports de recherche », n°1, Bordeaux, mai 1994.

⁴³⁶ Marcel Roncayolo, *La ville et ses territoires*, Editions Folio, Paris, 1990, P. 181.

⁴³⁷ Op. cit.

contexte l'Etat définit des actions et affiche des priorités nationales par des procédures contractuelles avec les collectivités locales, pôles dotés d'une dynamique propre et différenciée, en globalisant localement des actions sectorielles. La territorialisation pour des entreprises publiques ou des CAF, consiste à restructurer et à redécouper leurs démarches autour de l'approche d'un territoire, pour mieux concilier leur mission de service public. Le territoire n'est plus ici le support de l'action publique, il se situe plutôt à la base de sa transformation⁴³⁸. Il est donc moins un objet figé qu'un outil dynamique de construction de soi pour l'action publique.

**Une conciliation nécessaire : le territoire comme conception nouvelle
de l'action publique descendante, à la rencontre du territoire
comme projet ascendant des acteurs qui l'habitent⁴³⁹**

« Le territoire correspond à une vision nouvelle de la gestion de l'espace et, également, à une conception nouvelle de l'action publique⁴⁴⁰. Plus rationnelle, plus économe, plus planifiée, l'action de l'Etat, dominée par la pensée technocratique de l'époque gaulienne, se lance à la fois dans la rationalité des choix budgétaires (RCB) et dans la territorialisation de l'action étatique. La décentralisation accentue pour l'Etat la nécessité de la déconcentration, c'est-à-dire du choix de l'échelle territoriale optimale pour sa présence sur l'ensemble du territoire, aux côtés des collectivités locales⁴⁴¹.

La leçon que l'on peut tirer de l'histoire du mouvement du développement local en France est, en définitive, que le projet de développement doit précéder le choix du territoire. Il est plus important que lui. Il n'y a pas de véritable territoire, sans projet des acteurs qui l'habitent. Le territoire est déterminé par le réseau des acteurs qui sont capables de travailler ensemble à un projet global de développement.

Le découpage de l'espace voulu par le mouvement descendant de l'Etat vers le territoire doit rencontrer le territoire déterminé par le mouvement ascendant des acteurs locaux du développement qui cherchent la reconnaissance et le financement des pouvoirs publics⁴⁴².

De nombreux travaux se font alors critiques par rapport à cette notion de territorialisation, et s'interrogent sur la pertinence de la territorialisation même des politiques publiques. Par exemple en ce qui concerne la politique de la ville. Est-il opportun de mettre en œuvre une politique territoriale de lutte contre l'exclusion sociale ? Ne conviendrait-il pas mieux, au regard de l'extension des situations de vulnérabilité sociale (Castel, 1995), hors des territoires les plus marqués, de faire porter l'effort sur l'adaptation des grandes politiques publiques ordinaires (logement, éducation, sécurité...) et laisser le champ libre aux initiatives locales ?

De même pour Jacques Donzelot, les évaluations de l'action des services locaux de l'Etat, semblent encore « loin de l'espérance initiale d'une conduite maîtrisée de cette politique par une mission préfectorale ville, ayant pour rôle de coordonner avec les élus concernés »⁴⁴³. En se basant sur une évaluation de la politique de la ville réalisée en 1993, Jacques Donzelot spécifie les divers rouages qui s'enchaînent autour du concept de l'« Etat animateur »⁴⁴⁴ : La mobilisation des administrations et l'adaptation de leurs normes d'action d'une part, le transfert simultané sur les communes, du « devoir de solidarité de la société, qui incombe à l'Etat »⁴⁴⁵, d'autre part. Selon l'auteur, « la préparation d'un contrat de ville ressemble moins à un débat qu'à un « marché » où chaque administration offre ses produits au réseau d'acteurs locaux, suscite de leur part une demande et récupère ainsi le contrôle sur l'usage de son budget initial sans grand souci d'une mise en cohérence des actions ainsi financées »⁴⁴⁶. Dans certains cas, l'Etat se trouve obligé face à des élus locaux incapables d'assumer ces actions locales, de prendre en charge les « grands projets urbains » et d'y associer les acteurs municipaux.

⁴³⁸ D. Béhar et F. Ascher, *Ville et développement, le territoire en quête de sens*, Textuel, 1998.

⁴³⁹ G. Gontcharoff, *Contraction du texte*, « A la recherche des territoires », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996.

⁴⁴⁰ G. Gontcharoff, « A la recherche des territoires », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996. P. 10.

⁴⁴¹ Op. cit. P. 11.

⁴⁴² Op. cit. P. 14.

⁴⁴³ J. Donzelot, P. Estèbe, *L'Etat animateur*, Paris, Editions Esprit, 1994. Et « Réévaluer la politique de la ville », J. Donzelot et P. Estèbe, in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999. P. 321 – 344.

⁴⁴⁴ Op. cit.

⁴⁴⁵ Op. cit.

⁴⁴⁶ Op. cit. P. 325.

4. Le DSL et T et la régulation par la gouvernance comme outil de « développement durable » en matière de gestion des villes

◀ La Gouvernance, un outil d'aide à la coordination des territoires

◆ **Gouvernance locale.** A la fin des années 80, la notion de gouvernance⁴⁴⁷ est importée dans les sciences politiques anglaises dans le cadre de la recomposition du pouvoir local face aux pressions gouvernementales. D'où la naissance du terme de « urban governance » par des chercheurs qui voulaient se démarquer de « local governance ». En ce sens le terme de gouvernement local semble devoir tomber en désuétude compte tenu de l'interdépendance entre différents niveaux, de la transformation des échelles spatiales et de la multiplication des réseaux qui traversent une autorité locale⁴⁴⁸. On peut alors définir la gouvernance locale comme : une stratégie d'organisation de la demande sociale et de redéfinition de la relation enjeux/ressources entre acteurs.

◆ **Gouvernance municipale.** Cette mise en relation des termes de Gouvernance et de local se retrouve dans les travaux traitant des élus municipaux et d'une approche municipale de la gouvernance : Le gouvernement municipal ne se réduit pas aux institutions politico-administratives de la ville, et englobe quatre dimensions interdépendantes que sont la politique, l'administration, la société urbaine et le contexte institutionnel et financier (Cadiou).

◆ **Gouvernance territoriale des entreprises.** De même les économistes de la régulation⁴⁴⁹, considèrent le territoire comme « milieu innovateur », et l'entreprise comme structurée par et structurant le territoire. Ils ont forgé le concept de gouvernance industrielle en tant que mode de coordination et de partenariat entre les acteurs privés et publics, rendant compte « des interdépendances d'acteurs et d'entreprises qui interviennent dans le développement technologique, et tissent institutionnellement un territoire »⁴⁵⁰. Cette notion de Gouvernance a été particulièrement utilisée pour appréhender les dynamiques territoriales des districts industriels⁴⁵¹. En ce sens la Gouvernance d'un territoire caractérise une structure composée par des acteurs et des institutions différents « permettant d'apprécier les règles et routines qui donnent sa spécificité à un lieu vis-à-vis d'autres lieux et vis-à-vis du système productif national global »⁴⁵².

◆ **Gouvernance urbaine.** Dans les travaux de sociologie urbaine de Daniel Behar, puis de Cavalier, la Gouvernance, qui se différencie du Gouvernement, est définie comme la capacité d'établir un cadre collectif d'action stratégique des acteurs autour d'un projet et d'un niveau d'intervention⁴⁵³.

La ville n'étant ni une institution ni un territoire, la notion de gouvernance urbaine permet de rendre compte de la complexité des processus socio-politiques que l'on y rencontre⁴⁵⁴. La gouvernance constitue alors une marge de manœuvre des villes pour produire de l'action collective par le desserrement de l'emprise de l'Etat (Le Galès)⁴⁵⁵, et permet d'assurer leur cohésion⁴⁵⁶. La notion de gouvernance urbaine permet de faire émerger un selon

447 J. Leca, *Gouvernance et institutions publiques, L'Etat entre sociétés nationales et globalisation*, Commissariat au Plan, 1995.

448 R. Balme, A. Faure, A. Malibeu, *Les nouvelles politiques locales*, Presses sciences politiques, 1999

449 B. Benko et A. Lipietz, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard, La Découverte, 1995.

450 B. Benko et A. Lipietz, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », Op. cit. P. 304.

451 Pour cet exemple on se réfère à un texte de L. Parri, in *Economica e societa regionale*, n° 41, 1993. P. 305.

452 Op. cit.

453 G. Cavalier, « Gouvernement des villes et gouvernance urbaine », in *Défis pour la gouvernance urbaine* dans l'Union européenne, 1999.

454 D. Lorrain D., 1998, "Administrer, gouverner, réguler", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 1998 ; Jouve, Lefèvre dir, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos Paris 1999 ; P. Le Gales, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes", in *Revue Française de Sciences politiques* n°6 1999 ; J. G. Padioleau, « Prospective de l'aménagement du territoire », in : *un dictionnaire critique*, 2000. Wachter, Bourdin, Levy, Offner, Padioleau, Scherrer, Theys Ed. De l'Aube, la Tour d'Aigues, 2000

455 P. Le Gales, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995.

456 S. Body-Gendrot, et P. Le Gales P, "Introduction : gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo saxonnes", in *Frontières*, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 1997, Paris.

l'expression de Pierre Calame, un « acteur ville »⁴⁵⁷ confrontant acteurs publics dont collectivités locales, avec acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains).

De nombreux travaux évoquent un nouveau régime d'urbanisation caractérisé par la transformation du noyau spatial entre le « noyau urbain » de l'agglomération et des zones suburbaines et péri urbaines⁴⁵⁸. Cet étalement des surfaces urbaines et leurs fragmentations traduisent une recomposition des inter dépendances entre tous les acteurs, et une nouvelle régulation du jeu social qui appelle une gouvernance, c'est à dire une coordination, des divers acteurs concernés.

• De la gouvernabilité à la gouvernance

En faisant référence dans leur introduction aux écrits de J. P. Leresche, O. Boraz, et P. Le Galès diagnostiquent une crise de gouvernabilité qui a permis l'émergence de la notion de gouvernance.

« Cette notion de gouvernance aurait d'ailleurs vocation à dépasser celle de gouvernement puisque, à la différence de cette dernière, la notion de gouvernance exprime l'idée de transformation de et dans l'action publique, permet de rendre compte de l'irruption de nouveaux acteurs, de l'invention de nouvelles modalités de coordination et des défis posés à l'action publique. Elle permet d'autre part, selon les auteurs, de contribuer à la comparaison internationale »⁴⁵⁹.

• La gouvernance des territoires : une nouvelle relation au pouvoir avec la gouvernance de charte

Il existe une littérature qui appréhende l'organisation du territoire, qui invente des pratiques sociales de l'action collective organisée autour d'un projet et doté d'une charte pour piloter ce dernier, comme « gouvernement territorial »⁴⁶⁰, constate Anne Gentil dans *Territoires* en 1999.

Dans la même livraison de cette revue un texte de François Poule, « Un nouveau pouvoir local », apporte plus de précisions sur ce que l'on nommera la « gouvernance de charte » :

« Des territoires tels que établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, laissent apparaître des pratiques de gouvernement. Ils se dotent d'organes de gouvernement ou de gestion ; ils formalisent, par des engagements publics (des chartes), les principes sur lesquels ils fondent le tricotage de leurs solidarités réciproques et de leurs engagements mutuels (collectivités locales entre elles, acteurs de la société civile locale vis-à-vis du territoire...). Ils passent des alliances avec l'extérieur et tendent ainsi à apparaître comme des structures territoriales d'un type nouveau capable, comme les villes, d'être autocéphales⁴⁶¹ ».

L'intérêt de cet article est nous semble-t-il de pointer et de modéliser à partir de l'organisation locale, un autre type de gouvernement non plus fondé sur le pouvoir de domination voire de régulation, mais sur le pouvoir de décider et d'agir collectivement :

« Cette gouvernance qui naît n'engendre pas pour autant le type de gouvernement, ascendant et pyramidal, auquel nos traditions jacobines nous ont accoutumés pour le gouvernement de la Nation ou celui de nos villes.

Partout se multiplient les organes de gestion que les territoires dotés de chartes inventent pour mettre en œuvre leurs politiques : dans les domaines de l'emploi, de politiques familiales... Si cette émergence d'organes de gouvernement ou de gestion constitue une dimension visible, ce qui caractérise ce type de gouvernance - et ce en quoi elle est novatrice - c'est essentiellement une modification dans la façon de concevoir le pouvoir local.

En s'inspirant du sociologue américain Clarence Stone, on dira que la gouvernance de charte n'est pas tant un « pouvoir sur / pouvoir domination » qu'un « pouvoir action ». La charte et sa gouvernance ne sont pas tant le lieu d'émergence d'un nouveau pouvoir, avec ses acteurs et ses apparatus (hommes d'appareils), qu'une table ronde où les forces locales se concertent pour agencer et harmoniser leurs moyens. Et surtout transformer leurs moyens d'action (services sociaux, administrations décentralisées, financements...) en moyens adaptés au territoire ».

L'auteur montre que ce type de gouvernance nouvelle s'appuie sur trois principes : la responsabilisation, l'autonomie des acteurs, et la transversalité. La charte rend alors possible ces trois principes « en postulant que le territoire est plus large que la somme de ses parties et que sa construction n'est pas fondée sur le seul jeu des acteurs / jeu du marché mais sur une éthique », « la gouvernance de charte, avant d'être des objectifs, est d'abord

⁴⁵⁷ P. Calame, "La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain", Conférence prononcée le 23-24 juin 2001, à l'occasion du congrès de l'association des Maires de Chine.

⁴⁵⁸ Les travaux de Jacques Theys sur la gouvernance territoriale. Cf. Houada Laroussi, Thèse en cours sur la gouvernance et les jeux d'acteurs locaux dans la périphérie de Tunis.

⁴⁵⁹ O. Boraz, P. Le Galès, "Gouvernement et gouvernance des villes", in J. P. Leresche (sous la direction), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pédone.

⁴⁶⁰ Anne Gentil, « Un acte politique », in *Territoires*, n° 397, avril 1999, P. 22-23.

⁴⁶¹ François Poule, « Un nouveau pouvoir local », in *Territoires*, n° 397, avril 1999 P. 28.

l'affirmation de principes et de règles de fonctionnement, dont les acteurs conviennent, auxquels ils se réfèrent en cas de litiges.»⁴⁶²

Dans la même perspective, les travaux de Jouve et Lefèvre sur la gouvernance urbaine et le gouvernement des villes en Europe, évoquent la « mobilisation locale des années 1990, sur la question institutionnelle du gouvernement urbain ». Il y voient, comme ci-dessus, l'expression d'un changement de pouvoir :

« Il est possible de mobiliser et de rassembler les acteurs, tant institutionnels que privés, autour d'un projet collectif local urbain et, selon un mode d'agrégation qui n'est plus de domination légale et rationnelle (Weber) mais d'échanges de ressources, de partenariat, de mobilisation, entre les différents acteurs⁴⁶³ ».

• Gouvernance et développement local

Le concept de gouvernance a pu apparaître à certains auteurs comme une notion participative qui fait intervenir et conjugue des termes clefs du développement local⁴⁶⁴ : la participation en tant que soumise à un projet de mobilisation et de coordination d'acteurs ; la démocratie au sens d'une « gouvernance démocratique » qui donnerait la parole et la représentation aux citoyens ; la solidarité, au sens de gouvernance comme « société de partenariat »⁴⁶⁵ et de co-construction ; la subsidiarité dans le sens d'une gouvernance qui inclurait prioritairement les compétences locales.

En synthèse point de vue 1 : La Gouvernance comme processus de coordination d'acteurs et de rénovation de l'action publique

la gouvernance peut être définie « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »⁴⁶⁶.

« Elle renvoie davantage aux idées de conduite, de pilotage, de direction de l'action sans relation hiérarchique entre les partenaires »⁴⁶⁷. Le territoire est donc le lieu qui permet ce processus de coordination d'acteurs et d'institutions. Les collectivités territoriales sont alors des lieux importants pour cette « rénovation de l'action publique ».

La « gouvernance » s'apparente ici à un processus associant tous les acteurs d'un système à la décision, partant de l'idée que les autorités politiques ne peuvent plus tenir le monopole et doivent associer d'autres agents (entreprises, populations) pour construire un projet collectif.

◀ Les théories de la Gouvernance comme relais des théories du développement des sociétés industrielles complexes

Les théories sur la gouvernance ont pris depuis une dizaine d'années le relais sur les théories du développement. Elles sont utilisées pour proposer un contrepoids à l'échec des politiques d'ajustement structurel. Ainsi que le signale de manière très éclairante François Védélago⁴⁶⁸, le concept de gouvernance permet,

⁴⁶² François Poule, Op. cit. P. 29-30.

⁴⁶³ B. Jouve et C. Lefèvre, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe ? Permanence ou recomposition des formes d'action publique", Revue française de science politique, Vol 49, n° 6, P. 835-853.

⁴⁶⁴ Le dossier documentaire *Gouvernance* constitué en 1999 par le Centre de documentation de l'urbanisme (CDU), N. Holec, et G. Brunet-Jolivald.

⁴⁶⁵ Pierre Dommergues, *La société de partenariat, Economie-Territoire et revitalisation régionale aux Etats-Unis et en France*, Paris, Afnor, Anthropos.

⁴⁶⁶ F. Védélago *Gouvernance et développement social local durable. Les travailleurs sociaux (les éducateurs) comme acteurs au sein des relations de gouvernance. Action éducative et développement durable. Management associatif, démarche de réseau : quelques réflexions à partir d'expériences*, IUT Michel de Montaigne/Bordeaux3, Partie 2 : « L'action éducative dans le projet de développement durable local », P.20, 2003

⁴⁶⁷ F. Vedelago, *Gouvernance et développement social local durable*. Op. cit. P.20.

⁴⁶⁸ Op. cit. P. 20.

opportunément, d'introduire la dimension du politique dans les « théories de la gestion du développement, et elles prennent en compte la sociologie des contextes culturels locaux, et la science politique »⁴⁶⁹.

Selon François Védélago, la notion de gouvernance est utilisée sous le constat implicite de la complexité des sociétés industrielles composées de sous systèmes qui tendent à l'autonomisation. Elle concerne les mécanismes de négociation entre les groupes sociaux, les réseaux et les sous systèmes institutionnels.

L'introduction de la notion de Gouvernance s'appuie sur « la nécessité d'une conception plus complexe des systèmes d'acteurs des politiques publiques »⁴⁷⁰. La recherche sur la Gouvernance est « centrée sur l'analyse de la division sociale de l'espace urbain et des inégalités locales d'accès aux équipements et services urbains »⁴⁷¹. Elle favorise de ce fait dans l'analyse des processus des politiques publiques, la compréhension du fonctionnement des institutions, des réseaux d'acteurs, des réseaux de décisions, des nouveaux types de relations entre acteurs privés et acteurs publics.

En synthèse point de vue 2 : La gouvernance comme outil de hiérarchisation et d'exclusion de la pluralité

Le terme de Gouvernance réfère moins à la coordination qu'au pouvoir. Cette notion a été introduite au Moyen Age par Guillaume le Conquérant comme équivalent de « gouvernement (l'art et la manière de gouverner) puis en angletterre au XIVème siècle avec la même signification. Il est repris à la fin des années 1980 par la Banque Mondiale, le FMI et le PNUD, sous forme de « bonne gouvernance », que Marie Claude Smouts définit comme « un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum »⁴⁷², qui aurait pour mission « non plus de servir l'ensemble de la société, mais de fournir des biens et des services à des intérêts sectoriels et à des clients-consommateurs, au risque d'aggraver les inégalités entre les citoyens et entre les régions du pays »⁴⁷³. Ces mêmes intérêts sectoriels qui, selon Bernard Cassen, sont ceux de la corporate governance, « gouvernement d'entreprise », « nouvelle dénomination de la dictature des actionnaires »⁴⁷⁴. Dans le sillage de cette approche, les auteurs dénoncent l'alibi d'une parole donnée à la société civile qui, contre l'Etat aurait pouvoir démocratique de s'exprimer et de se coordonner. C'est oublier la définition que Hegel donne de la société civile comme « sphère des intérêts particuliers », en l'opposant à l'Etat : « Dans la société civile chacun est pour soi-même une fin, tout le reste n'est rien pour lui »⁴⁷⁵.

L'anthropologue juridique Etienne Le Roy se demande de son côté s'il « y a encore une place pour les représentations endogènes dans la gouvernance mondiale »⁴⁷⁶. Selon Le Roy une représentation du monde a émergé avec un seul Etat, un seul droit, un seul marché. Mais selon lui le monde est pluriel. Il considère le terme gouvernance en terme de contrôle juridique : « c'est l'empire du droit, ce qui permet de contrôler la société quand on considère que le droit fait référence à une notion globalisée »⁴⁷⁷. Selon lui « il y a autant de gouvernance que d'autorités intervenant dans le jeu mondial, et donc il ne peut y avoir de gouvernance mondiale »⁴⁷⁸. Son approche permet de reconstruire l'idée d'une gouvernance comme dérive idéologique et adaptative du « gouvernement », comme l'unification hiérarchique de la pluralité, un principe de pouvoir et de domination et non une méthode participative. En d'autres termes la

⁴⁶⁹ Op. cit. P 20.

⁴⁷⁰ Edmond Préteceille, « Inégalités urbaines, Gouvernance, domination », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999. P. 57.

⁴⁷¹ Op. cit.

⁴⁷² M.C. Smouts, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in *Revue internationale des Sciences Sociales*, Paris, Unesco n°155, 1998.

⁴⁷³ Ali Kalancigil, « Gouvernance et science: mode de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché », in *revue internationale des sciences sociales*. Cité par Bernard Cassen, in "Le piège de la gouvernance", *Le Monde diplomatique*, juin 2001.

⁴⁷⁴ Bernard Cassen, *Le piège de la gouvernance*, *Le Monde diplomatique*, juin 2001.

⁴⁷⁵ Citation de Hegel rapportée par Bernard Cassen in Op.Cit.

⁴⁷⁶ Etienne Le Roy, *Le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du droit*, LGDJ, MSH 2003, et Article de E. Le Roy sur « la Gouvernance » in *La sécurisation financière en Afrique*, Ed. Karthala 1996.

⁴⁷⁷ Extrait d'entretien privé avec l'auteur.

⁴⁷⁸ Op. cit.

⁴⁷⁹ Jean-Louis Laville, extrait d'entretien avec les auteurs.

Gouvernance serait la recette trouvée par la majorité, un gouvernement mondial, un gouvernement de l'Europe, un Etat national, pour éliminer les minorités.

Enfin d'autres voix s'élèvent, et on citera entre autres cette réflexion de Jean-Louis Laville, pour définir la gouvernance comme une tentative de simulation participative, ou de référence à l'expertise qui maintiendrait autour d'une même table des inégalités de représentations et de positions :

« Sous couvert de gouvernance on retrouve des inégalités de fait entre des partenaires souvent en positions inégales. On en arrive à éjecter les moins experts, on a alors des formes de gouvernance des plus technicisées, élitistes et moins proches des populations. La question est de savoir comment constituer des lieux dans lesquels des partenaires symétriques peuvent coopérer »⁴⁷⁹.

◀ Gouvernance, territoires et développement durable

On se référera ici à une importante étude bibliographique⁴⁸⁰, toutefois très orientée sur les approches d'économie politique publique, menée sur les territoires et le développement durable, par la Fondation des villes, à la demande du Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, dans le cadre de la préparation de l'appel d'offre « territoires et développement durable ».

En France les travaux sur la gouvernance ont 2 origines principales. D'une part un courant qui s'interroge sur la recomposition de l'action publique urbaine, sur l'émergence de nouvelles formes de gouvernement urbain ou de gouvernance. D'autre part les réflexions issues des débats sur l'aménagement du territoire abordent les questions du rôle des différents niveaux institutionnels des dynamiques territoriales et de l'articulation des échelles de décision.

Les travaux de sociologie et de politique urbaine sur l'évolution durable des actions et des politiques de développement économique des villes ont mis en évidence 5 tendances dans les années 1980⁴⁸¹:

- Les rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile ;
- Les privatisations de services urbains et les conditions du partenariat entre secteur public et secteur privé ;
- L'évolution des politiques locales dans le sens de la compétition inter urbaine ;
- La redéfinition des échelles stratégiques de l'action publique du mondial au local ;
- La participation des citoyens à l'action publique sur un territoire acteur, et la relation aux associations.

Le dernier point questionne particulièrement la problématique du DSL, et concerne l'évolution des pratiques associatives faces aux politiques locales et aux pouvoirs publics, ainsi qu'en témoigne un colloque tenu à Saint-Étienne en 2001 : « les associations sont devenues des partenaires du politique au niveau local, mais peuvent aussi être invitées à co-gérer, à compenser les insuffisances des pouvoirs publics, tout en contribuant à la « lutte pour la reconnaissance » et pour le partage d'une identité donc d'une charge. Autrement dit l'appartenance à une communauté locale est ici confrontée à une globalité, parfois régionale, nationale, mondiale. Il est fort intéressant de constater que l'évolution des divers niveaux, l'insistance sur la gouvernance et la participation, thèmes chers au développement durable local, se retrouvent parallèlement dans le processus d'élaboration de la légitimité associative »⁴⁸².

◀ Le développement durable : un renouvellement de l'approche urbaine

Le concept de développement durable est au départ un concept écologique. Il est apparu dans la période de crise des années 1970 avec le rapport Meadow du Club de Rome, qui s'alertait sur les risques d'une croissance indéfinie de la population et l'utilisation des ressources naturelles épuisables. Dans ces années des mouvements écologistes (eco- développement, amis de la terre) préconisaient des technologies appropriées et non destructrices des ressources limitées de la planète. Ces préoccupations se doublaient d'une attention à la transmission

⁴⁸⁰ Etude bibliographique sur *Les territoires et le développement durable*, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, rapport final Fondation des villes 2002.

⁴⁸¹ P. Calame, *L'Etat au cœur, le meccano de la gouvernance*, Declée de Brouwer, 1997, Paris ; J. G. Padioleau "Prospectives de l'aménagement du territoire : Refondations liminaires de l'action publique conventionnelle", in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique* 2000 P.113-138 ; Claude Lacour, "Les territoires, nouvelle ressource du développement", in *Recherches pour et sur le développement territorial*, symposium de Montpellier 2000 ; Guy Longer, *Collectivités locales, territoires et développement durable*, Mate Futuribles Geistel, 2000.

⁴⁸² Collectif, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du colloque de recherche de St-Etienne, octobre 2001, Publication de l'université de St-Etienne, 2001. P.90 ; Collectif, *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, Datar, Wachter, Bourdin, Levy, Offner, Padioleau, Scherrer, Theys Ed. De l'Aube, la Tour d'Aigues, 2000 ; Pierre Calame, *Un territoire pour l'homme*, Ed de l'Aube La Tours d'Aigues 1994, ; Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'Archipel*, PUF paris 1996.

« générationnelle » des ressources de notre planète, et entendaient le développement durable dans le sens d'un « héritage » environnemental reçu, amélioré par nous et à transmettre aux générations futures.

Puis en 92 l'ONU et la conférence de Rio adoptent une déclaration sur l'environnement « durable ou soutenable ». Enfin la conférence de Copenhague sur le développement social, en 1995 appliquera la notion de développement durable à l'ensemble des activités humaines et aux problèmes sociaux dont la pauvreté, la santé l'éducation. L'idéologie politique française a depuis étendu ce terme à toute forme de développement y compris économique.

Les 6 dimensions du développement durable⁴⁸³

- Le développement économique endogène et les échanges avec l' « extérieur » ;
- La solidarité au sens de fraternité et d'égalité et non d'assistance aux pauvres ;
- Les services, le cadre de vie, l'identité, la culture et les valeurs des populations ;
- La participation des habitants aux décisions de la vie locale ;
- La qualité écologique, culturelle, technique du territoire transmis aux générations futures ;

Une conception intégrée et multidimensionnelle, en système des besoins, d'une économie plurielle, des relations entre rapports sociaux et action publique.

Parmi la multitude travaux récents qui lui sont consacrés, suivant là la mode des appels d'offre et de l'imprécation politique, le développement durable :

◆ Suppose la participation active des populations aux décisions et aux actions publiques⁴⁸⁴, selon et entre autres, l'économiste Henri Bartoli.

◆ S'appuie sur une action réfléchiée et concertée, voire librement contractualisée, concrétisée dans la notion de charte ou de projet. Le terme développement durable a été introduit en ce sens avec la loi d'aménagement et de développement durable du territoire. « A un niveau plus local, l'inscription du développement durable dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) s'est traduite par la nécessité d'élaborer une charte, pour les pays, ou un projet pour les agglomérations, qui expriment la perspective de développement durable du territoire considéré »⁴⁸⁵.

◆ Ouvre des perspectives nouvelles aux villes parce qu'il est une dynamique d'action orientée vers la réalisation d'un projet de long terme, défini par chaque collectivité locale, et guidée par des principes d'actions renouvelés. Il offre donc des réponses aux nombreux défis qu'affrontent les villes en matière de transport, de logement, d'urbanisme, de développement économique, d'insertion, d'emploi, d'environnement, de modes de consommation et de production⁴⁸⁶ (politique des villes).

Selon Jaqueline Lorthiois, la notion de développement affublé de l'adjectif durable est une manière de le rehausser. « A cet égard Serge Latouche le taxe « d'oxymore »⁴⁸⁷. En effet comment concevoir un développement qui ne serait pas basé sur la temporalité ? Puis d'autre part cette temporalité n'est-elle pas elle-même discontinuée ? En ce sens l'approche historique et pratique du développement, liée au renouvellement incessant de la modernité, se trouve fondamentalement opposée à l'idée de durabilité.

De son côté François Védélago⁴⁸⁸ montre que le terme de durable n'est pas un concept explicatif économique ou sociologique mais renvoie au domaine de la pratique qui fixe les objectifs et les orientations de l'activité humaine : » Le discours sur le développement durable peut être défini, fondamentalement, comme une

⁴⁸³ D'après *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie pellerin, Marie Dminique Calçat Ed La Bergerie nationale 2001.P.25

⁴⁸⁴ *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Ed. Unesco Economica 199. P.107.

⁴⁸⁵ Cf. Jacques Picard, « Développement local et démocratie », in *territoires* n°438, P.9.

⁴⁸⁶ Voir sur ce point le document : *Etude bibliographique sur les territoires et le développement durable*, Rapport final Fondation des villes, Ministère de l'écologie et du développement durable. Juin 2002.

⁴⁸⁷ L'Oxymore est une figure de rhétorique qui consiste à accoler deux notions incompatibles : « cette obscure clarté qui nous vient des étoiles », ou guerre propre, frappe chirurgicale. Cf. Jaqueline Lorthiois, « Pour un développement doux », in *Territoires*, N° 438 Développement durable, 2003.

⁴⁸⁸ F. Vedelago, *Action éducative et développement durable. Management associatif, démarche de réseau : quelques réflexions à partir d'expériences*, IUT Michel de Montaigne/Bordeaux3, Partie 2 : L'action éducative dans le projet de développement durable local, 2003.

idéologie, c'est à dire un système de représentations sociales et de croyances susceptibles d'orienter et de guider l'action d'un groupe social ou d'une société »⁴⁸⁹.

Les travaux de François Védélago, représentatifs de l'approche dite « Unesco » du DSL, définissent le « développement durable local » sous l'angle de l'action éducative, équivalente à celle d'action sociale, « comme un ensemble d'actions de coopération dont l'objectif affiché est de permettre aux populations de parvenir à une amélioration du niveau de vie tant du point de vue de l'alimentation, de la santé ou de l'éducation, que de l'accès à l'information, à la consommation, au confort...»⁴⁹⁰.

Tout comme la territorialisation, le développement local durable est une réponse politique. Il repose sur l'idée d'une intervention politique décidée et projetée. Il est un processus et non une finalité générale. Il caractérise une action volontariste de l'Etat ou des collectivités territoriales à transformer la société, comme le constate François Védélago :

« Le développement qui auparavant était un effet quasi mécanique de la croissance économique signifie alors, tout simplement, l'emprise croissante qu'une société exerce sur son environnement, conduisant à des évolutions, à des innovations et à des changements continus en vue des finalités générales de la société : production de biens, services, loisirs etc.. Le développement est l'impulsion donnée par une politique publique...On peut alors le qualifier de local lorsque la volonté politique qui s'exerce provient en particulier des collectivités territoriales situées sur cet espace géographique »⁴⁹¹.

Le développement durable vu par les agendas 21⁴⁹²

« Le terme Agenda 21 local » est issu du chapitre 28 de l'Agenda 21, programme d'action en faveur d'un développement durable, adopté à Rio par 173 états dont la France. Il décline au niveau local ce qui « devrait être fait » (Agenda) pour garantir un développement durable au XXIème siècle (21).

Il correspond à un projet de territoire, global et intégré. « Il s'agit à la fois d'un programme stratégique, d'un projet politique, qui donne une vision du territoire à moyen terme, et d'un plan d'action concret ».

Le social est l'un de ses objectifs mais n'en est pas l'unique : il côtoie l'environnement, l'économique, la lutte contre l'étalement urbain, la consommation des flux d'énergie, la solidarité avec les pays du Sud etc..

Cette démarche de l'Agenda 21, qui concerne des villes des territoires ruraux, des agglomérations et des communautés urbaines, est volontaire et non directive pour les collectivités territoriales qui y adhèrent. Son approche est fonction du porteur de projet au sein de la collectivité (maire, élu, directeur de service etc..).

Un tel projet implique de repenser le fonctionnement interne et de « bousculer » l'organisation administrative, de former les agents et de montrer l'exemple dans les politiques d'achats, la passation des marchés publics, les politiques de gestion municipale etc..

L'originalité et le sens de la démarche Agenda 21 sont de faire appel à la totalité des acteurs du territoire : entreprises, associations, établissements publics, chambres consulaires, universités etc. Ces acteurs se constituent alors en groupes de travail avec des instances spécifiques et des instances déjà existantes (conseil ou comité de quartier, conseil de développement, conseil de sages, conseil municipal enfant, commission extra municipale enfant etc.).

Il existe cependant, selon Jaqueline Lorthiois, un risque de « récupération » des agendas 21 par l'économie libérale :

« Leur principe repose sur la conciliation censée heureuse sur un territoire urbain, d'une triple finalité : croissance économique, protection de l'environnement et progrès social. Sur le terrain, au concret, force est de constater que le pilier économie est surdimensionné, et que l'environnement est en voie de développement. Le social restant le parent pauvre du triptyque, celui dont la place reste vide »⁴⁹³.

⁴⁸⁹ Cf Védélago, Op. cit. P.19 et P.Ansart, *Les idéologies politiques*, Paris, PUF, 1974; Centre d'études de la pensée politique, *Analyse de l'idéologie*, Paris Ed. Galilée, 1983.

⁴⁹⁰ Op. cit.

⁴⁹¹ F. Védélago. Op. cit. P.19.

⁴⁹² Nathalie Holec, « Agenda 21 local, outil de renouvellement de la démocratie locale », *Territoires*, N°438.

⁴⁹³ Jaqueline Lorthiois « Pour un développement doux », in *Territoires*, N° 438 Développement durable, 2003. P.40.

CONCLUSION ET SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Au terme de cette étude de synthèse six conclusions majeures s'imposent comme des hypothèses pour des travaux ultérieurs et plus approfondis.

La première hypothèse établit une distinction entre développement local (notion globale et poly sémantique) et développement social local (notion spécialisée sur le social). Le développement social est une notion où le social est plus particulièrement considéré dans le sens de « correctif » et « réparateur » par différence avec le social « sociétal ». Le « développement local » est une notion qui n'est pas spécialisée autour d'un seul enjeu (développement économique *ou* développement social *ou* développement culturel *ou* développement institutionnel), mais qui est « globale » et multi-dimensionnelle, c'est-à-dire qui relie les enjeux entre eux (développement économique *et* social *et* culturel *et* institutionnel).

Seconde hypothèse : le développement social à partir du moment où il est devenu objet explicite de politiques au seuil des années 1980, devient développement **du** social. Le développement **du** social s'est en France territorialisé par la focalisation, la globalisation, des politiques publiques sectorielles en matière de social, sur un territoire considéré comme le lieu d'application et de développement du social.

Troisième hypothèse structurante de notre étude. Nous effectuons une différenciation entre développement local et développement territorial. Le développement local a pris naissance autour de procédures de mobilisation intégrée (économique, social, politique, institutionnel) des acteurs locaux et de leurs rapports de force. Le développement territorial a pris naissance autour de procédures politiques sous l'égide d'une réincorporation du social comme objet de développement dans les politiques publiques.

Quatrième hypothèse corollaire de la troisième: nous considérerons le développement territorial comme la traduction politique du développement social et du développement local, devenus développement **du** social et développement **du** local. Le développement territorial résulte de la décentralisation mise en place au début des années 1980. Il consacre la réincorporation du social et du local dans les politiques publiques. Le développement territorial consiste en la réappropriation combinée du développement social et du développement local, par les collectivités locales et territoriales qui produisent de l'instance publique et dont l'Etat devient un partenaire. On définira alors la territorialisation comme le transfert orchestré et maîtrisé des politiques publiques de l'Etat aux collectivités locales.

Cinquième hypothèse : Nous abordons la « gouvernance » comme une nouvelle façon de considérer le développement à partir des formes de coordination et de coopération des acteurs. Le concept de gouvernance introduit alors la dimension politique du partenariat et de la co construction, et vient ainsi pour les Etats, mais non pour les sociétés civiles, se substituer à celui de développement.

Sixième hypothèse corollaire de la cinquième : Le concept de développement n'aurait de sens qu'accolé à son adjectif durable, le développement durable étant lui-même légitimé par son ancrage d'une part dans la coopération d'acteurs, et d'autre part dans leur enracinement sur un lieu, le territoire. Le territoire devient alors non seulement l'arbitre, mais aussi l'outil structurant et le cadre de légitimité à long terme des politiques d'intervention sociale et de leur gouvernance dite « urbaine ».

Au terme de cette approche des concepts et des notions clef entrant dans notre champ d'étude, une autre analyse reste à poursuivre et concerne la mémoire des acteurs du développement social local et des territoires. Nous l'avons amorcée dans les encadrés qui accompagnent ce rapport.

Il s'agirait par exemple de confronter nos six hypothèses de travail avec les récits de mémoire des praticiens, décideurs politiques, experts et chercheurs qui depuis plus d'un demi siècle ont été tout à la fois acteurs et spectateurs de la territorialisation du social, et dont certains se retirent ou s'apprêtent à quitter définitivement la scène.

Cette histoire ne serait pas seulement celle des concepts ni des idées, mais aussi et surtout celles des pratiques et des individus, des destins individuels et des projets collectifs qui l'ont traversée et qui ont « fait » le développement social local et territorial. Elle permettrait de mieux comprendre à posteriori, entre mémoires et pratiques, le va et vient incessant entre les sources théoriques issues des sciences sociales, les courants de pensée d'une époque, les actions des praticiens, et leur caractérisation, ou leur « traduction », au niveau du politique.

GLOSSAIRE

Petit glossaire des termes situés dans le champ sémantique de développement social, développement local et territoires

Acteur local : « Personne morale qui prend une part active au développement d'un territoire, associée ou non à la mise en synergie des efforts »⁴⁹⁴

Action sociale : « Aides que les collectivités publiques apportent à ceux dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de subvenir à leurs besoins élémentaires, ces besoins pouvant être liés à l'âge, à un handicap physique ou à des difficultés sociales ou économiques »⁴⁹⁵.

« Ensemble des prestations dont les conditions d'attribution sont fixées par la loi et qui donnent lieu à un financement obligatoire dans un budget public »⁴⁹⁶.

Aire urbaine : comprend le pôle urbain et sa couronne.

Apprentissage : « Processus par lequel un individu assimile des connaissances et/ou des comportements et/ou des savoir-faire, qu'il n'avait pas (ou peu), avant le démarrage de son expérience « d'apprenti ». Il se passe selon certains principes de cognition à prendre en compte »⁴⁹⁷.

Apprentissage de la citoyenneté : « Processus de changement de mentalités et d'attitudes qui démontrent un plus grand engagement envers les questions collectives »⁴⁹⁸.

Association : « Regroupement d'individus basé sur un territoire donné et animée par des bénévoles qui développent, à partir d'un projet collectif, plusieurs champs d'actions : la culture, le tourisme, les services à la population. C'est la façon de mener l'action, de l'organiser, qui va permettre de passer de l'intérêt de deux ou trois personnes au rassemblement d'une population et à la mise en place d'activités, de projets, et ainsi concourir au développement et à l'animation du territoire »⁴⁹⁹.

Bassin d'emploi : « Espace, le plus petit possible, au sein duquel tend à régner un équilibre quantitatif et qualitatif entre actifs résidents et emplois, c'est à dire entre demande et offre d'emploi. Il correspond souvent au « bassin de main d'œuvre » d'une ville d'une certaine importance »⁵⁰⁰.

« Aire d'influence d'une ville, l'espace sur lequel les habitants trouvent en un même lieu les services courants (essence, supermarché, libre service bancaire, magasins de réparation, collège). Il correspond souvent à une histoire commune »⁵⁰¹.

Carences du pouvoir : « Il arrive que la communauté soit obligée de prendre l'initiative du développement local, devant la carence des personnes et des structures qui ont été mandatées à cette fin. C'est ce qui arrive lorsque des parents et des bénévoles doivent pallier les insuffisances du système éducatif par des activités dites légalement périscolaires. Il y a là rupture de l'alliance pour le développement »⁵⁰².

Centralisme : « Attitude des fonctionnaires (et de nombreux élus), à tous les niveaux du service public, qui s'oppose directement au principe de subsidiarité. Parce qu'ils croient savoir mieux ce qui est bon pour « le peuple »,

⁴⁹⁴ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie Pellerin, Marie Dominique Calçat, Ed La Bergerie nationale 2001. P 55.

⁴⁹⁵ Y. Rocaboy, C. Padiou et J. L. Sanchez, *L'action sociale décentralisée. Bilan et perspectives*, Editions ENSP, 1992. P.16.

⁴⁹⁶ Op. cit.

⁴⁹⁷ Déborah Nunes, *La citoyenneté à travers la participation Projet pilote à Vila Verde Brésil*, col. Etablissements humains et environnement socio culturel, Organisation des nations unies pour l'Education et la Culture. P 7.

⁴⁹⁸ Op. cit.

⁴⁹⁹ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 100.

⁵⁰⁰ *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, Datar Syros, Par Xavier Berton et Dominique Thierry, 1987. P. 33.

⁵⁰¹ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*. Op. cit. P. 37.

⁵⁰² « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 12.

ils prétendent imposer une vision d'en haut et des décisions basées sur des données statistiques ou sur des études et des normes techniques»⁵⁰³.

CIADT : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire préparé par la DATAR en liaison avec les ministères concernés. Il définit la politique et les priorités gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Charte : «Démarche volontaire, entreprise à l'initiative et par délibération des élus d'un territoire structuré en communauté de communes ou en district»⁵⁰⁴.

«Cadre de référence pour assurer la cohérence des actions et des interventions des différents partenaires sur le territoire. Accord moral assimilable à un contrat social. Un acte politique»⁵⁰⁵.

«Accord sur des principes d'action, un engagement mutuel des différents partenaires. La charte concrétise les engagements communs des partenaires du territoire sur un projet à long terme»⁵⁰⁶.

Charte de territoire : «Texte qui exprime les conditions de mise en œuvre d'un projet de développement durable sur un territoire. C'est en fait, la concrétisation de l'élaboration du projet en un document ratifié par les acteurs locaux»⁵⁰⁷.

Charte et sa gouvernance: «Table ronde où les forces locales se concertent pour agencer et harmoniser leurs moyens. Et surtout transformer leurs moyens d'action (services sociaux, administrations décentralisées, financements...) en moyens adaptés au territoire. La charte et sa gouvernance ne sont pas le lieu d'émergence d'un nouveau pouvoir, avec ses acteurs et ses apparatus (hommes d'appareils)»⁵⁰⁸.

Citoyenneté : «Concept double. D'une part elle est la condition concrète de l'individu dont les droits politiques, civiques et sociaux sont respectés. D'autre part, elle est l'engagement de l'individu dans la lutte pour le maintien et l'augmentation de ses droits, dans une dimension collective. Il existe ainsi une dimension sociale (involontaire, donnée) et une dimension personnalisée (volontaire, acquise) dans le concept de citoyenneté»⁵⁰⁹.

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Collectivité : «Ensemble des pouvoirs qui relèvent de la légitimité démocratique : les communes, groupements intercommunaux, les départements, les régions, l'Etat et ses services, mais aussi les établissements publics de toute nature»⁵¹⁰.

Communauté : «Ensemble des personnes qui, sur un territoire donné, se reconnaissent comme partageant des valeurs, des responsabilités, des difficultés dans le présent et dans l'avenir»⁵¹¹.

«Milieu de vie, lui-même comprenant des groupes communautaires différenciés par âge, classe sociale, caractéristiques culturelles, origine ethnique. Ce milieu est le terreau du développement, c'est en lui que se fait le développement de l'individu et du citoyen, qui est alors non plus isolé mais intégré dans un groupe dont la dynamique est plus grande que celle de la somme de ses membres»⁵¹².

Communauté urbaine (ou de communes ou d'agglomération) : Regroupement autour d'une commune de 500.000 habitants au minimum, de l'ensemble des communes limitrophes, pour mettre en commun l'administration de certains secteurs de la vie locale. En fonction de la taille ou de la compétence, il peut également y avoir des communautés de communes ou d'agglomération. Ses attributions sont : des compétences en matière de développement et d'aménagement économique social et culturel, de politique de la ville, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire.

Commune : « Le Conseil municipal est élu tous les 6 ans et gère la commune. Selon la taille de la commune, la municipalité peut comprendre un nombre variable de salariés qui mettent en œuvre les décisions du Conseil Municipal (au minimum un secrétaire de Mairie). Ses attributions principales sont à son échelon : Affaires sociales (famille...), emploi, vie économique, aménagement et équipement, transport urbain, environnement, sécurité, vie scolaire, vie culturelle et sportive »⁵¹³.

Complexité territoriale : «Multiplicité des communes et émiettement des territoires. Le caractère vertical des secteurs de compétence, l'enchevêtrement des responsabilités, les différences de logiques, l'annualité incontournable

⁵⁰³ Op. cit. P. 11.

⁵⁰⁴ François Clément, « Elaborer une charte de territoire », in Territoires, n° 397, avril 1999 P. 6-7.

⁵⁰⁵ François Clément et Yves Gorgeu, *Cinq principes pour un projet*. Op. cit. P. 12.

⁵⁰⁶ Didier Minot, *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*. Op. cit. P. 105.

⁵⁰⁷ François Clément, *Elaborer une charte de territoire*. Op. cit.

⁵⁰⁸ François Poule, « Un nouveau pouvoir local », in Territoires, n° 397, avril 1999 P. 28.

⁵⁰⁹ Déborah Nunes, *La citoyenneté à travers la participation. Projet pilote à Vila Verde Brésil*, col. Etablissements humains et environnement socio culturel, Organisation des nations unies pour l'Education et la Culture. P 7.

⁵¹⁰ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in Territoires, n° 368, mai 1996. P. 9.

⁵¹¹ Op. cit. P. 9.

⁵¹² Op. cit. P. 12.

⁵¹³ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

des budgets et des programmes, tout cela rend très difficile une alliance des trois catégories d'acteurs du développement. La mobilisation de la « société civile » et des milieux économiques se heurte à cette multiplicité d'interlocuteurs qui, tous, défendent leur territoire»⁵¹⁴

Conseil de développement : « Instance créée par les communes et leurs groupements, représentatives des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il est l'outil de la participation organisée des acteurs et parfois des habitants »⁵¹⁵.

Conseil Général : « Assemblée des conseillers généraux, élus tous les 6 ans par moitié dans chaque canton. Le conseil départemental se situe à l'échelon départemental. Il comporte un président, des vice-présidents, et des services qui mettent en œuvre la politique décidée par l'assemblée. Ses attributions sont : Affaires sociales (famille, handicapés...), emploi, vie économique, aménagement et équipement des communes, routes et transports, environnement, sécurité, vie scolaire (collèges), vie culturelle et sportive »⁵¹⁶.

Conseil régional : « Le conseil Régional est l'assemblée des conseillers régionaux élus tous les 6 ans. Ses attributions principales à l'échelon de la région sont : la formation professionnelle continue et l'apprentissage ; le développement économique : l'aménagement du territoire et les infrastructures ; l'éducation (les Lycées), l'enseignement supérieur et la recherche »⁵¹⁷.

Contrat de territoire : « Engagement libre et réciproque entre les parties. Il précise la contribution de l'Etat de la région, du ou des départements et de l'union européenne à la réalisation d'une charte de territoire ou d'un projet d'agglomération »⁵¹⁸.

Contrat de ville : Contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés (chômage, violence, logement...) et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine. Un contrat de ville dure 7 ans, toute la durée d'un plan. Il associe d'autres partenaires (organismes HLM, sociétés de transport...) à ces actions sur lesquelles les habitants doivent être informés et consultés.

Coopération des réseaux : « Besoins importants d'échange, de coopération, de mise en commun de ressources, que ce soit au niveau national, régional ou local (agglomération, ville, quartier) »⁵¹⁹.

Couronne périurbaine : ensemble des communes (urbaines ou rurales, d'un seul tenant et sans enclave) dont au moins 40% des actifs employés qui y résident, travaillent dans le reste de l'aire urbaine.

CRADT : « Conférence régionale d'aménagement et du développement du territoire. Co présidée par le préfet de Région et le président du Conseil régional, elle rassemble des élus, des représentants des services déconcentrés de l'Etat et des acteurs économiques et sociaux. Elle est consultée sur les politiques d'aménagement du territoire à l'échelle régionale : schémas de services collectifs, schéma régional (SRADT), services publics, pays »⁵²⁰.

DATAR : « Service du premier ministre créé par décret du 14 février 1963, la Délégation d'aménagement du Territoire et à l'Action Régionale est mise à la disposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Elle a pour mission de préparer, d'impulser et de coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'Etat »⁵²¹.

Décentralisation : « volonté politique légitimant les compétences locales »⁵²².

« Idée ancrée depuis longtemps, réforme fondamentale de ces présentes années ». Cependant « la décentralisation de l'action sociale, actuellement en cours de réalisation, pose trop d'enjeux pour que nous ne prenions pas le temps de la réflexion, des échanges, des débats. Ces enjeux concernent entre autres la redéfinition des organisations sociales, des compétences afférentes, la réorganisation des procédures de régulation entre tous les acteurs, la participation démocratique de tous et particulièrement de la population »⁵²³.

⁵¹⁴ Op. cit. P. 11.

⁵¹⁵ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 60.

⁵¹⁶ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵¹⁷ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵¹⁸ Op. cit. P. 121.

⁵¹⁹ Marc Valette, « Pistes pour demain », in *Territoires*, n° 360, septembre 1995. P. 69.

⁵²⁰ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵²¹ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵²² F. Ménard, « Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire », in *Recherche sociale*, n° 141, janvier-mars 1997, P 47.

⁵²³ *Développement social local et décentralisation, Les Actes*, Co-éditions Adels-Syros, 1985 P. 5.

Développement : «Processus multi-dimensionnel. Le terme social qui lui est accolé dans « développement social », risque de casser ce sens en captant toute la dimension»⁵²⁴.

« Mouvement ou processus jalonné d'étapes, qui caractérise le passage d'un état à un autre»⁵²⁵, souvent considéré dans le sens positif « d'épanouissement ».

«Le développement est d'abord un processus avant d'être une procédure. Processus de prise de conscience par la population de la situation ainsi que l'énoncé des problèmes»⁵²⁶.

«Le développement est une approche globale des problèmes de territoire. Dépasser le sectoriel, trouver une structure qui permette de mettre en lien les différents acteurs. (Projets transversaux)»⁵²⁷.

« Dans la philosophie du développement. Descendant, les textes, les financements sont octroyés en faveur de population dont les décideurs ont identifiés les difficultés»⁵²⁸.

Développement communautaire : «Participation consciente et organisée de la communauté en vue de son propre développement »⁵²⁹

Développement local : «Moyens et réalisation des projets ou des politiques par la mobilisation combinée d'actions et de ressources, et la production de richesses locales. La complémentarité apparaît entre autres dans le cadre des dispositifs territoriaux d'action concertée ou dans celui des politiques de lutte contre l'exclusion (RMI, FSL). Partant des acquis de la décentralisation, la complémentarité peut associer des acteurs politiques aux compétences légales et techniques distinctes : un maître d'ouvrage (le conseil général, par exemple), un gestionnaire (la CAF, par exemple), des prestataires d'action sociale (des associations, des services d'action sociale) et un dépositaire de l'autorité légale (le Préfet)»⁵³⁰.

«Expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales, et manifeste la volonté des habitants d'une micro-région de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique»⁵³¹.

«Mise en œuvre, le plus souvent mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération intercommunale, d'un projet global, associant les aspects économiques, sociaux et culturels du développement. Généralement initié par les élus locaux, et mis au point à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et partenaires concernés, le processus de développement local trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune»⁵³².

«Concept bâti pour l'action plus que pour la recherche. La D.A.T.A.R le définit comme étant : » la mise en œuvre dans un cadre de coopération intercommunale d'un projet global associant aspects économiques, sociaux et culturels du développement. Généralement initiés par des élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune»⁵³³.

Développement social : «Revitalisation des multiples sociabilités d'échanges, de rencontres, dans le sens du capital social de Bourdieu. Quand il prend pour application une entité ou un territoire de vie on parlera de DS Localisé : « Il est sans doute préférable de réserver le terme développement social aux processus d'éclosion et de revivabilité des sociabilités permettant d'obtenir des changements dans les statuts sociaux des participants, les conduisant à pouvoir renégocier une citoyenneté pour eux-mêmes, ou de nouveaux rapports avec les autres catégories ou les institutions. Quand ce processus prend pour aire d'application une entité géographique délimitée ou un territoire de vie, on parlera de développement social localisé. Enfin quand l'action de développement cherche plus largement à révéler les multiples facettes d'un espace à ceux qui l'habitent et/ou y travaillent, et à relier entre elles, de façon dynamique, les opérations économiques, sociales, culturelles là où n'existait qu'un empilement de dispositifs et de systèmes d'actions locaux, on parlera de développement territorial »⁵³⁴.

⁵²⁴ Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Dunod. 2001.

⁵²⁵ Pierre Teisserenc, *Les politiques du développement local*, Economica, Paris, 1994. P. 56-57.

⁵²⁶ Jacqueline Mangin, *Guide du développement local et du développement social*, Logiques Sociales, L'Harmattan, 1989.

⁵²⁷ Op. cit.

⁵²⁸ Op. cit.

⁵²⁹ Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 156.

⁵³⁰ Développement social local et décentralisation, Les Actes, Co-éditions Adels-Syros, 1985 P. 5.

⁵³¹ Action pour l'insertion et développement local : deux démarches distinctes, Claire Beauville, in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996. P. 53.

⁵³² *Le guide du développement local* de la DATAR.

⁵³³ Jacqueline Mangin. Op. cit.

⁵³⁴ Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Dunod. 2001.

« Développement local avec de forts attendus sociaux »⁵³⁵.

Développement Social Local : « Processus qui implique une diversité de tâches et d'activités. Il cherche à engager les gens au ras des pâquerettes » pour les décisions et les orientations qui les concernent ou qui concernent leur environnement immédiat »⁵³⁶.

Développement soutenable : « Développement qui préserve les intérêts des générations futures tout en répondant aux besoins des habitants et des acteurs aujourd'hui, et conjugue le développement économique, la solidarité, l'environnement. Durable au sens de Rio veut dire soutenable à l'échelle des siècles et reproductible par les générations futures. Durable : dynamiques endogène qui repose sur les acteurs et leur capacité d'agir »⁵³⁷.

Diagnostic : « vise à lire le territoire et choisir ce qu'il faut faire pour répondre aux enjeux essentiels. Le diagnostic est dit partagé quand ses conclusions sont partagées non seulement par les élus responsables du territoire, mais découlent d'une réflexion commune de l'ensemble des acteurs et actrices de ce territoire »⁵³⁸.

Efficacité : « Adéquation entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus.

Efficience : « Adéquation entre les moyens utilisés pour accomplir les objectifs initiaux, compte tenu des ressources mobilisées, et les résultats obtenus. »

Economie solidaire : « Manifestation de la participation de la communauté au développement local »⁵³⁹, expression du lien social et de la réciprocité dans les transactions marchandes et non marchandes.

Equipement structurant : « Equipement qui, par son impact sur le projet de territoire, joue un rôle significatif dans la réalisation de plusieurs des objectifs du projet »⁵⁴⁰.

Evaluer un projet, une politique, un objectif : « Porter un jugement sur la façon dont celui-ci est réalisé pour pouvoir mieux agir. Pour cela il faut d'abord reconnaître et si possible mesurer ses effets spécifiques. L'évaluation participative est un outil de démocratie locale qui consiste en une auto évaluation associant tous les partenaires aux moments clés de l'élaboration et du déroulement d'un projet. »⁵⁴¹.

FNADT : « Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire est le principal outil financier de l'aménagement du territoire. Il est composé d'une section générale gérée par un comité interministériel et une section locale gérée par les préfets de région »⁵⁴².

Forces en présence : « Ce sont les habitants, ceux qui vivent sur le territoire. Ce sont les structures économiques, les élus, les services déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, et bien entendu, les associations »⁵⁴³.

Gouvernance : « Transformation de et dans l'action publique, permet de rendre compte de l'irruption de nouveaux acteurs, de l'invention de nouvelles modalités de coordination et des défis posés à l'action publique. Elle permet d'autre part, selon les auteurs, de contribuer à la comparaison internationale »⁵⁴⁴.

« Présence, dans le développement, d'un processus de délibération collective ouverte aux membres de la société civile. Progressivement enrichie, la notion ne met plus uniquement l'accent sur la dimension économique mais incorpore la légitimité et le pouvoir que peuvent prendre les personnes sur les décisions qui gouvernent leur vie. Ensuite une ligne de partage apparaît entre deux conceptions du développement. La première, diachronique peut se résumer dans la formule » l'économie d'abord, le social ensuite »⁵⁴⁵.

« Un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui se situent au-delà de l'idée unitaire et hiérarchique de gouvernement »⁵⁴⁶.

⁵³⁵ Op. cit.

⁵³⁶ Henderson et Thomas, *Savoir-faire en développement social local*, Editions. Bayard 1987-92. P. 23.

⁵³⁷ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie Pellerin, Marie Dminique Calçat Ed La Bergerie nationale 2001. P.22.

⁵³⁸ Op. cit. P. 85.

⁵³⁹ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 9.

⁵⁴⁰ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 145.

⁵⁴¹ Op. cit. P. 156.

⁵⁴² AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁴³ Op. cit. p 100.

⁵⁴⁴ O. Borraz, P. Le Galès, "Gouvernement et gouvernance des villes", in J. P. Leresche (sous la direction), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pédone.

⁵⁴⁵ Philip Mondolfo, *Travail social et développement*. Dunod. 2001. P. 26.

⁵⁴⁶ P. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986, P. 70-127.

«Consensus à partir duquel tous les acteurs locaux collaborent ensemble. Cette coopération permet d'établir des partenariats entre acteurs publics et privés. L'Etat devient un acteur par mi d'autres mais, il n'est plus considéré comme le seul acteur du développement ou même comme l'acteur principal. A ses côtés se trouve le secteur privé : ONG, associations, des coopératives, des mutuelles, des syndicats et des organismes à base communautaire, etc. La Gouvernance est un mot polysémique, consensuel, enjeu de société aux contours flous, comme « société civile », « citoyenneté », « fracture sociale » ou encore « compétence ». Toutes les disciplines l'ont abordé : Géographie, sciences politique, sociologie, droit, etc.»⁵⁴⁷.

Gouvernance locale : «stratégie d'organisation de la demande sociale et de redéfinition de la relation enjeux/ressources entre acteurs»⁵⁴⁸.

Gouvernance de charte : «Pouvoir d'action et non un «pouvoir sur / pouvoir domination»⁵⁴⁹.

Gouvernance urbaine : « Capacité et co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées »⁵⁵⁰.

Grand projet de ville (GPV) : Projet global de développement social et urbain. Il vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine, ayant un impact direct sur la vie quotidienne des habitants (restructuration de bâti, implantation de services, desserte de transports..).

Intercompréhension : « Processus d'entente entre des sujets capables de parler et d'agir visant « un accord qui satisfasse aux conditions d'un assentiment, rationnellement motivé, au contenu d'une expression »⁵⁵¹.

Localité : lieu du vécu et des projets des habitants.

LOADDT : « La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire modifie la loi d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, promulguée le 25 juin 1999 et dite loi Voynet »⁵⁵².

Obligation de partenariat : «Association de moyens et d'efforts pour une action ou un programme commun et non une dépendance entre les partenaires»⁵⁵³.

Partage de décision : «Décisions, grandes et petites, en matière de développement local (ou de développement social, comme on l'appelle dans la politique de la ville), prises par les partenaires. Il n'y a pas de responsabilité sans partage de la décision»⁵⁵⁴.

Partenaire : «Acteur local ou instance extérieure (ex : région) associé à l'élaboration et à la réalisation du projet de territoire et à l'accord que celui-ci suppose»⁵⁵⁵.

Partenariat : «Défini par 3 conditions : chacun engage la mesure de ses moyens et de ses compétences. Chacun reconnaît la compétence de l'autre. Tous sont solidaires pour réaliser un même objectif qu'ils partagent»⁵⁵⁶.

Participer : « Prendre part à des discussions et décisions, depuis le moment où le problème se pose jusqu'à l'évaluation de la mise en pratique des solutions. Une attitude volontaire, continue et de longue durée. Un savoir démocratique est nécessaire, il faut l'instaurer si la population qui appelle à participer est inexpérimentée »⁵⁵⁷.

⁵⁴⁷ Houda Laroussi, «Une expérience de "Gouvernance contrôlée" à cité Ettadhamen (banlieue de Tunis)», in Actes du colloques *Villes et pouvoir* organisé au département de sciences politiques , Université de Tunis I, 2000.

⁵⁴⁸ *Développement social local et décentralisation, Les Actes*. Co-éditions Adels-Syros, 1985 P. 5.

⁵⁴⁹ François Poule, « Un nouveau pouvoir local », in *Territoires*, n° 397, avril 1999, P. 28.

⁵⁵⁰ P. Le Galès, «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes», in *Revue Française de Sciences politiques* n°6 1999.

⁵⁵¹ Deborah Nunez, d'après Habermas.

⁵⁵² AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁵³ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 10.

⁵⁵⁴ Op. cit. P. 10.

⁵⁵⁵ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 55.

⁵⁵⁶ Op. cit. P. 56.

⁵⁵⁷ Débora Nunes, *La citoyenneté à travers la participation Projet pilote à Vila Verde Brésil*. Op. cit. P. 7.

« Prendre part, posséder une part de quelque chose, ce quelque chose pouvant être une propriété ou un pouvoir. En conséquence susciter la participation ne signifie pas seulement former des individus, les instruire, les animer, mais aussi et peut-être surtout, se préparer à partager une part du pouvoir, de la puissance »⁵⁵⁸.

Pays : structure locale regroupant plusieurs communes ainsi que des acteurs locaux (entreprises, associations..) avec la volonté de coordonner et de renforcer le développement durable sur le territoire. Ses attributions sont l'élaboration et la conduite d'un projet de développement durable qui intègre les dimensions économiques, sociale, culturelle, environnementale.

Pertinence : « Mesure l'adéquation entre les enjeux du territoire, la situation, les attentes et les objectifs du projet »⁵⁵⁹.

Plate forme d'initiative locale : « Rassemble des acteurs économiques soucieux de soutenir les créateurs d'entreprise dans leur région, pour dynamiser le tissu économique local. Chaque plate forme (PFIL) mobilise des professionnels venus de tous les horizons »⁵⁶⁰.

Plie : « Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi. Structure le plus sous la forme d'une association loi 1901, créée par une collectivité locale pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus en difficultés : chômeurs de longue durée, Rmistes, publics en difficultés familiales, de logement, de santé, marginaux et jeunes en situation d'échec. Il mobilise pour 5 ou 6 ans l'ensemble des acteurs intervenant au plan local pour l'insertion, la formation et l'emploi : collectivités territoriales, services de l'Etat, entreprises et organismes socio- professionnels, organismes de formation et structures d'insertion, réseaux associatifs. Leurs actions favorisent la mise en œuvre de parcours individualisés et de projets divers : plate-formes, groupements d'employeurs, soutien de dispositifs »⁵⁶¹.

Pôles de conversion : « Lieux, créés en mars 1984 pour aider la conversion et la réindustrialisation de territoires où la sidérurgie, les charbonnages ou la construction navale supprimaient beaucoup d'activités et d'emplois »⁵⁶².

Pôle urbain : « Unité urbaine offrant 5000 emplois ou plus sur son territoire, centre de l'aire urbaine »⁵⁶³.

Politiques de développement local : « Phénomène important qui au-delà des effets de mode a affecté un grand nombre de territoires. Du point de vue sociologique ce phénomène met en cause les acteurs et le système qu'ils réussissent à construire, les institutions et les projets. Les acteurs sont ceux dont les qualifications et les compétences les prédestinent à jouer un rôle particulier dans la réalisation des politiques de développement : agents de développement, chefs de projets, opérateurs de la mise en œuvre des politiques de développement local. La politique de développement local interpelle le système institutionnel, elle s'accompagne d'une transformation des services existants : services déconcentrés de l'Etat, structures appelés à jouer un rôle actif dans la réalisation d'une politique de développement ou tout autre organisme à caractère privé ou para-public (associations, etc.) »⁵⁶⁴.

Politique de la ville : Vise à réinsérer durablement dans la ville les quartiers en difficulté. Elle traite, avant tout, les facteurs à l'origine de l'exclusion urbaine et sociale dont souffrent ces quartiers. Elle agit aux deux niveaux d'une part des interventions physiques ou sociales dans les quartiers en difficulté, et d'autre part par des actions sur des périmètres plus larges, à l'échelle de l'agglomération, afin d'assurer un rééquilibrage de la ville au profit de ces quartiers, en matière d'emploi, de transport et de logement, par exemple. Elle vise enfin, par la qualité des services et la participation des habitants, à réconcilier les différentes échelles : le quartier, la commune et l'agglomération.

Politique sociale : « Toute politique participant à la prise en charge de la cohésion sociale et du lien social, que ce soit à travers des dispositifs de promotion, de protection ou de prise en charge, à travers des démarches préventives, réparatrices ou « développementales », en partant de publics ou de territoires, en se référant aux dimensions culturelles, économiques ou environnementales de l'activité humaine »⁵⁶⁵.

Préfecture : « représente l'Etat sur le territoire départemental. Ses attributions : Définit les orientations générales de l'Etat sur le territoire départemental ; met en cohérence les diagnostics et les plans d'action locaux, notamment à l'échelle des bassins d'emploi »⁵⁶⁶.

⁵⁵⁸ Albert Meister, *La participation pour le développement*, Ed économie et humanisme les éditions ouvrières 1977 P. 128.

⁵⁵⁹ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*. Op. cit. P. 156.

⁵⁶⁰ Daniel Faindt et Daniel Hincelin, « Qu'est-ce qu'une plate forme d'initiative locale ? » In *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 28.

⁵⁶¹ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁶² *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, DATAR Syros, Par Xavier Berton et Dominique Thierry, 1987 P. 36.

⁵⁶³ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁶⁴ Pierre Teisserenc, *Les politiques du développement local*, Economica, Paris, 1994. P. 56-57.

⁵⁶⁵ F. Ménard, *Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire*, in *Recherche sociale*, n° 141, janvier-mars 1997, P 50.

⁵⁶⁶ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

Préfecture de Région : « Représente l'Etat sur le territoire régional. Pour les questions d'emploi et de formation, le Préfet est secondé par la Direction Régionale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DRTEFP). Pour les questions de développement et plus particulièrement la coordination avec le Conseil Régional, le Préfet s'appuie sur le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR). Ses attributions sont : la définition des orientations générales de la politique de l'Etat sur le territoire régional, le maintien de la cohérence des objectifs départementaux, la répartition des moyens, le contrôle et l'évaluation des réalisations ; la gestion des crédits déconcentrés au niveau régional ; la négociation avec le Conseil Régional, du contrat de plan Etat-Région »⁵⁶⁷.

Principe de subsidiarité - ce principe est complémentaire du principe de solidarité « Selon le principe de solidarité, tout individu doit contribuer, avec ses semblables au bien commun de la société, à tous ses niveaux. Selon le principe de subsidiarité, l'Etat, une collectivité territoriale ou un service public ne doit jamais se substituer à l'initiative et à la responsabilité des personnes et des groupes au niveau où ceux-ci peuvent agir efficacement, ni porter atteinte à leur liberté »⁵⁶⁸.

Professionnels du DSU : « Travailleurs (animateurs, éducateurs, coordinateurs, agents de développement) spécialisé sur la ville. Dépendent hiérarchiquement d'un secrétariat général, qu'il soit de maire, de district ou d'association. Ils dépendent ensuite de directions dont le nom diffère mais qui recouvrent le même type de compétence : premièrement les directions générales de l'aménagement et de l'urbanisme, puis les directions de l'urbanisme et du développement, les directions du développement social urbain, les directions de la solidarité urbaine, les directions de la mission DSU ; sont aussi cités les directions de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement »⁵⁶⁹.

Projet de territoire : « Projet politique de développement, celui des élus, légitimement responsables de ce territoire, il sera aussi celui des acteurs concernés par ces actions. Il devient ainsi un projet d'intérêt commun et général, qui dépasse les intérêts particuliers et ordonne du sens aux actions programmées »⁵⁷⁰.

« Formalisation d'une stratégie permettant la réalisation d'un projet politique de développement. Organiser le partenariat et les alliances par, la prise en compte des échanges et des flux, auxquels sont liés le territoire et ses différentes parties avec l'extérieur, est partie intégrante du projet de territoire. Il est indispensable de reconnaître, faire participer et nouer des partenariats »⁵⁷¹.

« Projet qui s'appuie sur l'espace, qui tient compte de ses dimensions, culturelle, économique, sociale, partagées par les différents acteurs qui peuplent, animent et développent ce territoire »⁵⁷².

« Ensemble d'objectifs que se fixent collectivement les acteurs d'un territoire en fonction d'une vision de l'avenir de ce territoire et de son développement. Le projet se traduit par une stratégie mise en œuvre pour les atteindre et se concrétise par une charte, accord politique qui marque l'engagement commun des différents partenaires »⁵⁷³.

« Vision de l'avenir d'un territoire et de son développement, partagée par des partenaires multiples. Le projet se traduit par des objectifs à 10 ou 15 ans, une stratégie pour les atteindre et une charte (accord politique, projet d'agglomération,) qui marque l'accord des différents partenaires »⁵⁷⁴.

SCOT : « Schéma de cohérence territoriale. Les états membres ont décidé en 1994 d'élaborer un schéma de développement de l'espace communautaire afin d'avoir une vision européenne commune de l'aménagement du territoire et de favoriser la cohérence des politiques territoriales dans ce domaine. Ce schéma a été adopté en mai 1999 »⁵⁷⁵.

Secteur économique : « Ensemble des acteurs de la vie économique locale ou de ceux qui influent sur cette vie : entreprises, artisanat, commerces et services, employeurs publics et privés. »⁵⁷⁶.

Solidarité : « Recherche d'un lien social, d'une plus grande fraternité entre les hommes, avec une égalité de droits, de devoirs, de chances pour tous les humains. »⁵⁷⁷.

⁵⁶⁷ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁶⁸ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 9.

⁵⁶⁹ « Qui sont les professionnels du DSU », in *Territoires*, n° 360 septembre 1995. P. 24.

⁵⁷⁰ François Clément, « Vous avez dit projet de territoire ? » In *Territoires*, n° 397, avril 1999 P. 4.

⁵⁷¹ François Clément et Yves Gorgeu, « Cinq principes pour un projet », in *Territoires*, n° 397, avril 1999 P. 12.

⁵⁷² Odile Jankowiak, « Les associations, animatrices des territoires », in *Territoires*, n° 397, avril 1999 P. 14.

⁵⁷³ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P. 30.

⁵⁷⁴ Op. cit. P. 100.

⁵⁷⁵ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁷⁶ « Economie solidaire et développement local », Hugues de Varine, in *Territoires*, n° 368, mai 1996. P. 9.

⁵⁷⁷ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, Op. cit. P. 27.

Structuration du développement local : «Qualité du projet qui valide la structure mais c'est l'efficacité de la structure qui assume la fiabilité et la réussite du projet : le jeu des acteurs, la programmation»⁵⁷⁸.

SRADT : « Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire élaboré pour 5 ans par le conseil régional. Ce schéma voulu par la LOADT présente les orientations générales en matière d'équipements, de transports, de services d'intérêt général, d'environnement et de développement »⁵⁷⁹.

SRU : « Loi dite « SRU » : Solidarité et Renouveau Urbain »⁵⁸⁰.

Subsidiarité : «Solution pour résoudre les conflits d'échelle et de compétence, permet de moduler localement tout ce qui peut l'être, en mobilisant les compétences locales. Le succès est dans la capacité à établir des liens entre les niveaux de décision d'un projet, et donc la compétence d'ensemble de la subsidiarité. A ce principe sont associés les principes de précaution (mesures d'efficacité prises en rapport à une situation) et d'amélioration continue (cumulative)»⁵⁸¹.

«Niveau d'intégration des politiques sociales au sein de territoires plus vastes que leur échelon de mise en œuvre (département, région, Europe), qui oblige à envisager le partenariat non plus exclusivement sur la base d'une complémentarité territoriale ou fonctionnelle, mais également sur la base de la subsidiarité. L'Etat propose alors deux types de partenariats aux acteurs locaux : un partenariat de contiguïté (intercommunal, interdépartemental ou interrégional) ou un partenariat d'intégration (contrats de Plan, programmes Européens, etc.)»⁵⁸².

« Faire les choses au niveau le plus proche du terrain possible. Il consiste à agir de façon la plus décentralisée chaque fois que cela ne conduit pas à des incohérences ou des insuffisances au regard du bien commun. C'est dire qu'une subsidiarité sans régulation risque d'accroître les inégalités entre les territoires ou entre les individus»⁵⁸³.

Territoire : «Vision nouvelle de la gestion de l'espace et, également, une conception nouvelle de l'action publique»⁵⁸⁴.

«Réceptacle de politiques menées à l'extérieur qui ont des incidences sur le territoire lui-même»⁵⁸⁵.

«Espace approprié par ses habitants, c'est à dire un espace sur lequel vivent des hommes et des femmes, avec leur histoire et leur lien social. Un territoire est donc porteur d'identités, d'échanges »⁵⁸⁶.

«Lieu des politiques d'Etat où le territorial est ascendant et la territorialisation est descendante».

Territorialisation : «Finalité même du processus décentralisateur. Sa réussite sera celle de la décentralisation»⁵⁸⁷.

Territorialiser : «Agencer ou «réagencer» du pouvoir»⁵⁸⁸.

Territoire du développement : «Appréhendé en tant que système social. Le développement qui le concerne repose sur un processus de transformation de ce système selon des principes qui visent, la revalorisation et la diversification des ressources, la mobilisation des acteurs autour d'un projet, etc. En ce sens cette mobilisation interpelle les identités collectives et s'appuie sur l'émergence de nouveaux acteurs. Compte tenu de cette mobilisation le territoire tire profit des structures nouvelles pour faciliter la pérennité de son développement, et favoriser l'intégration des nouveaux acteurs dans le système social. Le développement du territoire s'accompagne de l'émergence d'acteurs nouveaux et d'une création institutionnelle active»⁵⁸⁹.

⁵⁷⁸ Jacqueline Mangin. Op. cit.

⁵⁷⁹ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁸⁰ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁸¹ D. Behar, « L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance », *Habitat et société* n°19.

⁵⁸² F. Ménard, « Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire ». Op. cit.

⁵⁸³ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie pellerin, Marie Dminique Calçat Ed La Bergerie nationale 2001. P.26.

⁵⁸⁴ G. Gontcharoff, « A la recherche des territoires », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996. P. 10.

⁵⁸⁵ Odile Jankowiak, « Les associations, animatrices des territoires ». Op. cit. P. 14.

⁵⁸⁶ *Le projet de territoire élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, sous la direction de Didier Minot, Op. cit. P 35.

⁵⁸⁷ J. L. Sanchez, *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, Odas Editeur, 1996, Paris, P. 58.

⁵⁸⁸ *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, Op. cit. P. 84.

⁵⁸⁹ Pierre Teisserenc, *Les politiques du développement local*, Economica, Paris, 1994. P. 56-57.

Territoire local : «Véritable brique de base de la gouvernance, l'unité élémentaire à partir de laquelle tout l'édifice se construit du local au mondial, selon une architecture, un meccano, dont la subsidiarité active est le principe constructif essentiel»⁵⁹⁰.

Unité urbaine : « Commune ou ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie continue d'au moins 2000 habitants »⁵⁹¹.

ZAT : « Zone d'aménagement du territoire. Caractérisée par son faible niveau de développement économique et par l'insuffisance de son tissu industriel ou tertiaire, éligible à la prime d'aménagement du territoire (PAT) »⁵⁹².

Zone d'emploi : «Notion qui insiste davantage sur les aspects économiques qui ont entraîné une zone d'équilibre relatif. S'il y a un certain équilibre, c'est qu'un réseau de transport et de communication existe et, surtout, que les entreprises en place ont aussi, et peut-être d'abord, tissé un réseau économique »⁵⁹³.

Zones d'entreprises : «Créées en 1986 pour relancer l'industrie de régions sinistrées par des arrêts complets ou partiels de chantiers»⁵⁹⁴.

Zones franches : «Espaces délimités, auxquels ne s'applique pas complètement la législation fiscale nationale. Elles comprennent les « ports francs » et les « magasins francs », bénéficiant notamment d'une non taxation temporaire des biens et des marchandises en transit»⁵⁹⁵.

Zones sensibles : «Zones de montagne, ou des zones agricoles défavorisées, dont les périmètres sont arrêtés dans les contrats de plan région, et qui peuvent faire l'objet d'interventions du FIDAR, Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement rural»⁵⁹⁶.

ZUS : » Zone urbaine sensible »⁵⁹⁷.

⁵⁹⁰ « Le Territoire, brique de base de la Gouvernance au 21ème siècle », Contribution aux 3èmes assises wallonnes du Développement Local, à Gosselies (Belgique) le 28 novembre 2002.

⁵⁹¹ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁹² AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

⁵⁹³ *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, Datar Syros, Par Xavier Berton et Dominique Thierry, 1987.P. 34.

⁵⁹⁴ *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Op. cit.

⁵⁹⁵ Op. cit.

⁵⁹⁶ *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Op. cit.

⁵⁹⁷ AFPA, *Projet ancrage territorial, repères pour l'action n°4, manager l'ancrage territorial*, AFPA, 2003.

BIBLIOGRAPHIE

- A. Anderson et H. Veillard**, *La politique de la ville : un regard sur ses origines, son évolution, ses enjeux actuels*, Guide de la politique de la ville et du Développement Local, mai, 2001.
- P. Ansart**, *Les idéologies politiques*, Paris, PUF, 1974.
- J. Arocena**, *Le développement par l'initiative locale*, Ed. L'Harmattan, 1985, Paris.
- F. Ascher et D. Béhar**, *Ville et développement, le territoire en quête de sens*, Textuel, 1998.
- M. Autès**, *Travail social et pauvreté*. Syros Alternatives, Paris, 1992.
- M. Autes**, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », in *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, 1991.
- C. Avenel**, « Les territoires de la ville entre mixité et ségrégation », in Informations sociales, *Territoires*, p.60-69, N°104/2002.
- M. H. Bacqué**, *Les expériences des conseils de quartier en France*. I.FU (Institut français d'urbanisme).
- R. Balme**, *les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Economica. Paris. 1996.
- R. Balme, A. Faure, A. Malibeu**, *Les nouvelles politiques locales*, Presses sciences politiques, 1999.
- F. Bardet et B. Joue**, « Les politiques locales et la gestion publique locale entrepreneuriale ». In Sociologie du travail n°1 vol 41 1999. P. 41-61.
- P. Barge**, « Renouveler le service public local », in Territoires, n° 349, juin 1994, P. 19-21.
- S. Barnezet**, « Histoire d'une construction, un projet pour vivre ensemble », in Territoires, n° 361 octobre 1995.
- S. Barnezet**, « L'idéal républicain », Interview de Paul Picard, in Territoires, n° 349 juin 1994.
- C. Beauville**, « Action pour l'insertion et développement local : deux démarches distinctes, in Economie et Humanisme », n° 338, octobre 1996.
- C. Beauville et L. Golliot**, *Insertion et développement local*, rapport de la Datar de la mission études-recherche de la FNARS, Paris, septembre 1996.
- D. Behar**, *La question sociale*, Quaderni, 1997-1998.
- D. Behar**, « L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance », Habitat et société n°19.
- J. M. Belorgey**, « Evaluer la politique de la ville, Rapport du comité d'évaluation de la politique de la ville », in Territoires, février- mars 1994
- B. Benko et A. Lipietz**, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard, La Découverte, Paris, 1995
- X. Berton et D. Thierry**, *Guide de l'action économique locale, Concepts et Méthodes pour entreprendre*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, DATAR Syros, Paris, 1987.
- S. Biarez S. et J.Y. Nevers J.-Y.** (dir.), 1994, *Gouvernement local et politiques urbaines, Grenoble*, CERAT
- O. Borraz**, 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes
- O. Borraz**, 1998, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale » dans R. Balme, A. Faure et A. Mabileau (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT.
- A. Bihl**, « Le mirage des politiques de développement local, » Le Monde Diplomatique, Novembre, 1992.
- P. Birch**, « Dynamique de l'offre d'emploi aux USA 1975-1985 », in P. Dalle et J. Bounine, *Pour développer l'emploi*, Masson, Paris, 1987.
- O. Borraz, et P. Le Galès**, « Gouvernement et gouvernance des villes », in J. P. Leresche (sous la direction), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pédone.
- D. Boucher**. *Le développement social local et ses acteurs. Cadre de référence et méthodologie dans l'élaboration et l'évaluation des projets*. URESCO (Union régionale des Fédérations des Centres Sociaux Poitou-Charentes). Et Fédération des Caisses d'allocations familiales du Centre Ouest atlantique. Juillet 2002.
- C. Breaud**, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir... qu'est ce qu'une Régie de Quartier et comment en créer une ? » In Territoires, n° 361 octobre 1995. p 20- 22.
- C. Breaud**, « Un réseau en mouvement », in Territoires, n° 361 octobre 1995. p 23 – 24.
- C. Burlen**. *La banlieue Oasis*, Ed CNL et Mission recherche Urbaine, Presses Universitaires de Vincennes 1987.
- P. Calame**. «Le territoire, brique de base de la gouvernance au 21ème siècle». Contribution aux 3èmes assises wallonnes du développement local, à Gosselines (Belgique) le 28 novembre 2002.
- P. Calame**, «La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain», Conférence prononcée le 23-24 juin 2001.
- P. Calame**, *Un territoire pour l'homme*, Ed de l'Aube La Tours d'Aigues 1994.
- B. Cassen**, «Le piège de la gouvernance», Le Monde diplomatique, juin 2001.
- R. Castel**. *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995.
- R. Castel**. *Déconstruire le social*, par Saul Karsz avec Christian Bachman, Marc Launay, Pascal Martin et Robert Castel, L'Harmattan, Paris, 1992.
- M. A. Cathelain**, « De nouveaux outils de développement », infos sociales N104/2002, CNAF

- G. Cavalier**, « Gouvernement des villes et gouvernance urbaine », in *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, 1999.
- Centre d'études** de la pensée politique, *Analyse de l'idéologie*, Paris Ed. Galilée, 1983.
- D. Cérézuelle**. *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques*. Sociologie économique. Desclée de Brouwer. 1996.
- M. Chauvière**, *La recherche en quête du social*, Paris Ed. CNRS 1989.
- L. A. Chenot**, *Le désir d'autonomie*, EDRES, Toulon, 1984.
- J. Chevalier, D. Etienne et Testard, Ioshak**. *Centre, périphérie, territoire*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. PUF. 1978.
- J. Chevallier**, *Le service public*, Que sais-je ? PUF, mai 1987.
- F. Clément**, « Elaborer une charte de territoire », in *Territoires*, n° 397, avril 1999.
- F. Clément**, « Vous avez dit projet de territoire ? » In *Territoires*, n° 397, avril 1999.
- F. Clément et Y. Gorgeu**, « Cinq principes pour un projet », in *Territoires*, n° 397, avril 1999.
- Collectif**, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du colloque de recherche de St-Etienne, octobre 2001, Publication de l'université de St-Etienne, 2001.
- Collectif**, *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, Datar, Wachter, Bourdin, Levy, Offner, Padioleau, Scherrer, Theys Ed. De l'Aube, la Tour d'Aigues, 2000.
- S. Costanzo**, « Entrer dans le développement par le territoire, les parcs naturels régionaux », in *Territoires* n°432, P.10-13, 2002.
- C. Courlet**, « Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ? » in *Industrie, Territoires et Politiques Publiques* sous la direction de Courlet et B. Soulage, l'Harmattan, Paris, 1994.
- M. Cuaresma et B. Pecqueur**, *Mener un projet de développement local*, Les Editions D'organisation, 1996
- M. Daran**, *L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires*, in « Les nouvelles politiques locales », sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999.
- M. Daran**, «Un social local oublié», in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, Presses de sciences PO, 1999, P. 275-276.
- Datar**. *Recomposition du territoire national*, Editions de l'Aube, 1993.
- A. Deck**, « L'aventure Dubedout à Grenoble ». In *Grenoble, la rupture démocratique, 1965-1983*, *Territoires* n°431, P.31-35, 2002.
- G. Delfau**, « L'indispensable péréquation des ressources nationales » in *Territoires* n° 437 avril 2003. P 43-44
- B. Deljarrie**, « Evolution de la participation », in *Territoires*, n° 361 octobre 1995.
- P. N. Denieuil**, *La complexité du développement local*, rapport du programme Leonardo, Focadel, Afpa (M. Jakubowicz chef de projet, avec la participation de Patrick Badouel), Paris, 1998.
- P.N. Denieuil**, *Clubs Partenaires pour agir*. Entreprise, Territoires et Développement-LSCI-CNRS, Document en publication, novembre 2002
- P. N. Denieuil et M. Crisetti-Largillière**, *Création d'entreprise et développement local, Capitalisation d'une expérience de promotion de l'emploi par la micro et petite entreprise au Maroc, Un guide pour l'action*, Ed. L'Harmattan, 2004, Paris.
- P. N. Denieuil et O. Piriou**, *Développement des territoires, politiques de l'emploi, et formation ; L'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, Ed. L'Harmattan, 2003, Paris.
- P. N. Denieuil et B. Mouret**, *Centres sociaux et foyers de jeunes travailleurs, prospective formation emploi*, Ed La documentation française, 1997, Paris
- A. Desrosières**, « Le territoire et la localité, deux langages statistiques », *Politix*, n°25, 1994
- D. Minot** (sous la direction de), *Le projet de territoire, élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie pellerin, Marie Dominique Calcat, Ed La Bergerie nationale 2001
- C. Dourlens et P. Vidal-Naquet**, *L'autonomie prescrite*, IRDES, Toulon, 1984
- J. Donzelot**, *La nouvelle question urbaine*, Esprit, n° 258, novembre 1999
- J. Donzelot & P. Estèbe**, *L'Etat animateur*, Paris, Editions Esprit, 1994.
- J. Donzelot & P. Estèbe**, « Réévaluer la politique de la ville », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999. P. 321 – 344
- F. Dubet**. « L'analyse sociologique du mouvement occitan », in *Sociologie du travail*, Ed. Du seuil. 1976
- F. Dubet**, « De l'économique à l'oubli du social : l'exemple des contrats de pays », in *Autrement* n°47, 1983
- F. Dubet**, « Les figures de la ville et la banlieue », in *Sociologie de travail*, Editions Dunod, n° 2/95
- F. Dubet et A. Touraine**. *Le pays contre l'Etat. Lutttes occitanes*. Seuil, Paris 1981.
- B. Dumas et M. Séguier**, *Construire des actions collectives, développer les solidarités, Chronique sociale*, Paris 1997.
- R. Dupriet**, « L'action sociale locale en mouvement, Changement de société, changement de priorité », in *Territoires*, n° 357 avril 1995.
- R. Durand**. *Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté*. Syros. Paris. 1996.
- B. Eme**, «Développement local et pratiques d'insertion», in *Economie et humanisme* n° 35, 1990.
- B. Eme et B. Gruyer**, « Des territoires complexes, Territoires de vie, les Régie de Quartier », in *territoires* n°361, 1995.

- D. Faindt** et **D. Hincelin**, « Qu'est-ce qu'une plate forme d'initiative locale ? » In *Territoires*, n° 368, mai 1996.
- L. Favreau** et **B. Lévesque**. *Développement économique communautaire. Economie sociale et intervention*. Presses de l'université du Québec. 1996.
- P. Le Gales**, « Les facteurs sociaux d'une politique de développement économique local. L'exemple de Coventry », in *Sociologie du travail*, XXXIII, avril 1991, P. 503-528 .
- P. Le Gales**, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes », in *Revue Française de Sciences politiques* n°6 1999
- P. Le Gales** et **S. B. Gendrot**, « Introduction : gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo saxonnes », in *Frontières*, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 1997, Paris.
- D. Le Gall** (sous la direction de), « L'éclatement de la forme sociale étatique », in *L'éclatement du social*, Claude martin, Marc-Henry Soulet, Ed. Université de Caen, Centre de recherche sur le travail social.
- B. Ganne**, Communication sur « les districts industriels » in Actes du colloque de Tanger, BIT 2000, et « Pour une sociologie des PME ou l'entreprise comme articulation d'un système de relations », cahiers du Lastrée, 1987, Lille 1.
- A. Gentil**, « Un acte politique », in *Territoires*, n° 397, avril 1999, p 22-23.
- M. Gérard**, « De l'action sociale globale au développement social », in *Correspondances Municipale*, 4/84 n°247, ADELS, Paris.
- F. Gerbaux**, « Le territoire des professionnels », in *Les territoires de l'insertion, Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain*, sous la coordination de C. Guerin et J. A. Perez, l'Harmattan, 1996.
- G. Gontcharoff**, « La décentralisation de De Gaulle à Rafarin », *Territoires* n°437, 2003
- G. Gontcharoff**. « Petite Généalogie historique et conceptuelle du Développement Local », in *Territoires* n°431 octobre 2002.
- G. Goncharoff**, « A la recherche des territoires », in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996.
- G. Gontcharoff**, « Du recueil de plaintes aux projets pluriannuels », in *Territoires* n° 374-375, jan.- fév. 1997 P. 15.
- G. Gontcharoff**, « Développement social local et décentralisation », *Les Actes*, Co-éditions Adels-Syros, 1985.
- X. Greffe**, *Territoires en France, Les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, 1984.
- P. Grémion**, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrate et notables dans le système politique français*. Le Seuil, Paris, 1976, P. 314.
- Guerrand**, Brève histoire du service social en France, éd. Privat, Toulouse, 1978.
- B. Guesnier**, « Recomposition spatiale de l'appareil de production », in Dupuy et Gilly, *Industries et territoires en France*, la documentation française, 1993 .
- J. L. Guigou**, *Le développement local : espoirs et freins, colloque de Poitiers sur le développement local*, août - septembre 1983.
- L. F. Harmel**, *Le service social rural*, Les publications sociales agricoles, 3- Ed. Paris 1943.
- Henderson** et **Thomas**, *Savoir-faire en développement social local*, Editions, Bayard 1987-92.
- E. Heurgon**, *Agents d'urbanité publique, De nouveaux partenaires pour la ville*. Ed. De l'Aube 2000.
- N. Holec**, « Agenda 21 local, outil de renouvellement de la démocratie locale ». *Territoires*, N°438, 2003.
- P. Houée**, « Le Menée toujours en mouvement », in *Territoires*, n°432, 2002
- P. Houée**, *L'émergence des pays bretons*, in « *Petites villes dans l'aménagement rural* », Ed. CNRS, Paris 1979.
- F. Idrac**, « L'avenir de la politique de la ville », in *Territoires* n° 360, septembre 1995.
- J. Ion**, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, 1993.
- O. Jankowiak**, « Les associations, animatrices des territoires », in *Territoires*, n° 397, avril 1999 .
- Y. Jeanner** et **Habermas**, « La communication, fondement du social », *Revue Sciences Humaines* n°20, 1992.
- B. Jouve**, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999
- B. Jouve** et **C. Lefèvre**, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe ? Permanence ou recomposition des formes d'action publique », *Revue française de science politique*, Vol 49, n° 6, p 835-853.
- B. Juigner**, « Cherche citoyens attentifs au social, le CCAS, outil moderne de citoyenneté ? » In *Territoires*, n° 357 avril 1995.
- A. Kalancigil**, « Gouvernance et science: mode de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché », in revue internationale des sciences sociales.
- B. Kherdjemil** (Sous la direction de), *Mondialisation et dynamique des territoires*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- B. Kherdjemil**, **H. Panuys** et **H. Zaoual** (Sous la direction de). *Territoires et dynamiques économiques. Au-delà de la pensée unique*. L'Harmattan, 1998.
- C. Lacour**, « Les territoires, nouvelle ressource du développement », in *Recherches pour et sur le développement territorial*, symposium de Montpellier 2000.
- P. Langevin**. « La politique d'aménagement du territoire en France face aux inégalités et à la dislocation des territoires », In, *La question sociale en France depuis 1945*, Maurice Parodi, Philippe Langevin, Jean-pierre. Oppenheim, Nadine Richez-Battesti, Ed Armand. Colin, Paris 2000.
- M. Le Lannou**, *Déménagement du Territoire*, Seuil 1967.
- H. Laroussi**, « Une expérience de « Gouvernance contrôlée » à cité Ettadhamen (banlieue de Tunis) », in Actes du colloques *Villes et pouvoir* organisé au département de sciences politiques , Université de Tunis I, 2000.
- J. L. Laville**, « Produire son propre territoire », in *Territoires*, n° 384, janvier 1998.

- J. L. Laville** (sous la direction de), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*. Ed. Desclée de Brouwer, 1994, Paris.
- J. B. Lebreton**, *Principes pour l'action*, Economie et Humanisme, Lyon 1945.
- J. Leca**, *Gouvernance et institutions publiques, L'Etat entre sociétés nationales et globalisation*, Commissariat au Plan, 1995.
- M. C. Leroy**, « Quartiers fragiles en Europe », POUR, n° 125/126 décembre, 1990.
- G. Longer**, «Collectivités locales, territoires et développement durable», Mate Futuribles Geistel, 2000.
- D. Lorrain**, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », in *Sociologie du travail XXXIII*, avril 1991, P. 461-484 .
- D. Lorrain**, «Administrer, gouverner, réguler», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 1998.
- B. Madelin**, «La ville de l'exception au droit commun», in *Territoires*, n° 430 sep 2002.
- J. Mangin**, *Guide du développement local et du développement social*, Logiques Sociales, L'Harmattan, 1989.
- Marcinelle** (Journées), Travaux de la session de Flumet, in *Le travail social communautaire en France*, N°6-7 Ed. IEIAS, Belgique, 1980.
- M. Marié**. « La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales ». In *La ville : Habiter, gouverner*, sociologie du travail, Dunod, 1995, n°37.
- G. Marcou**, « Politique de la ville et aménagement du territoire », in *Construire la dynamique des territoires, Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Sous la direction de G. Loinger et J-C. Némery, Editions L'Harmattan, 1997 .
- G. Marcou** (Sous la direction de), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Institut international des Sciences administratives, Bruxelles, 1988.
- C. De Mazière**. « Formation et développement territorial ». Université de Tours, Clerse-Ifresi, Lille, janvier 1998, in *les Ateliers de la formation professionnelle*, région Nord Pas-de-Calais, 1997.
- A. Meister**, *La participation pour le développement*, Ed. Ouvrières, 1977, Paris, P. 25.
- F. Ménard**, «Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire», *Recherche sociale*, n° 141, janvier-mars 1997.
- A-S. Mescheriakoff**, *Droit des services publics*, PUF, Paris, 1991.
- C. Meynet**, « Le travail social de communauté », in Comité d'entente des écoles françaises de service social, journées pédagogiques, P.61, Larousse, Paris, novembre 1978.
- D. Minot** (sous la direction de), *Le projet de territoire : Elaboration et conduite partagée d'un projet de territoire*, avec la participation de Jean Pierre Rochas, Sylvain Bregeot, Sylvie pellerin, Marie Dminique Calçat, Ed, La Bergerie nationale, 2001.
- H. L. Molotch**, *Urban fortunes. The political Economy of space*, University of California Press, Berkeley 1987.
- P. Mondolfo**, *Travail social et développement*. Dunod. 2001.
- M. Morain et D. Vanoni**, «Le territoire : un instrument de mobilisation des acteurs locaux», in *Loger les personnes défavorisées*, Paris, La documentation Française, 1995.
- C. Morelos**, *Stratégies pour l'environnement et le développement*, organisé par le, Mexique, PNUE et la CNUCED, 1974.
- G. Morvan**, «Fonction publique territoriale» : turbulences », in *Territoires* n° 349 juin 1994
- M. Mousel**, « Développement durable », *Territoires*, n° 369.
- P. Muller**, «Les territoires de l'insertion, Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain», sous la coordination de C. Guerin et J. A. Perez, L'Harmattan, 1996.
- T. G. Murielle et P. Teisserenc**, *Les métiers du développement : systèmes de compétences et qualifications dans un champ professionnel en construction*. CEDA-CT, CRIDEL, Paris, 1992.
- O. Nay**, « Le chant local. Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993) », *Les cahiers du CERVL* (centre d'étude et de recherche sur la vie locale), série « Rapports de recherche », n°1, Bordeaux, mai 1994.
- T. Negri et J. M. Vincent**, « Banlieue et ville : un regard philosophique », Extraits d'un rapport présenté au Par -Ville CNRS en décembre 1993 sou le titre *Politiques de la citoyenneté urbaine*, Archives Futur antérieur 30-31-32, 1995/4.
- D. Nunes**, *La citoyenneté à travers la participation, Projet pilote à Vila Verde Brésil*, col. Etablissements humains et environnement socio-culturel, Organisation des nations unies pour l'Education et la Culture.
- OCDE**, *Réconcilier l'économie et le social. Vers une économie plurielle*. 1996. P. 231-233.
- J. G. Padioleau**, «Prospectives de l'aménagement du territoire: Refondations liminaires de l'action publique conventionnelle», in *Repenser le territoire», un dictionnaire critique*, 2000.
- B. Palier**, « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », in *Informations sociales*, *Territoires* n°104, 2002.
- P. Paquet**, « Le territoire, espace de synergies économiques », *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996.
- S. Paré**, « Dynamique des groupes et service social des groupes », Laval Québec, *Revue Service social* vol. 15 n°1, 2, et 3 1966, Canada.
- C. Pecqueur**, «Crise économique : crise du discours sur l'espace », in *Economie et Humanisme*, Juin 1986.
- S. Pellerin**, *La formation et l'emploi des agents de développement, Synthèse des entretiens de Rambouillet*, Ed de la Bergerie Nationale, juin 2000.
- B. Perrin**, *La coopération intercommunale*, Editions Berger, levrazut, 1998.

- B. Planque** « Note sur la notion de réseau d'innovation » in Revue d'économie régionale et urbaine N°3/4, 1991.
- B. Planque**, « Territorial Innovation « Convention ». From contract innovation networks to convention territorial innovation networks », International Association of Science Parks, International Workshop, Bari. 1991.
- A. Poitiers**, Actualités sociales hebdomadaires du 9 décembre 1983 : « Le développement social : Nouvel outil de l'action sociale », compte-rendu du 3- Congrès de l'Association nationale des responsables de circonscription, Paris. 1983.
- F. Poule**, « Un nouveau pouvoir local », in Territoires, n° 397, avril 1999.
- E. Préteceille**, « Inégalités urbaines, Gouvernance, domination », in *Les nouvelles politiques locales*, sous la direction de Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, Presses de sciences politiques, 1999. P. 57.
- M. U. Proulx** (Sous la direction de), *Territoires et développement économique*. L'Harmattan, Paris, 1998.
- J. L. Quemone** : « Autonomie régionale et unité nationale » in *Aménagement du territoire et développement régional*, La documentation française, vol.2 1968-69, IUP Grenoble.
- L. Quéré**, Développement communautaire rural et urbain, Leaper R.A.B, Le travail social communautaire, « Les élites du changement dans le développement rural », Pour, *Développement rural micro régional*, Ed. Privat, Toulouse, mars/avril 1982.
- V. Ripert et B. Rochegude**. « Quelle autonomie pour le champ social ? », Territoires, N° 407.
- Le Robert**, Aménagement du territoire: « organisation globale de l'espace destinée à satisfaire les besoins des populations intéressées, en mettant en place les équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles », Ed. 1986.
- C. De Robertis et H. Pascal**, *L'intervention collective en travail social. Groupes et territoires*. Bayard, Editions. 3-édition, 1995.
- Y. Rocaboy, C. Padieu et J. L. Sanchez**, *L'action sociale décentralisée. Bilan et perspectives*, Editions ENSP, 1992.
- M. Roncayolo**, *La ville et ses territoires*, Editions Folio, Paris, 1990, p181.
- S. Rosenberg**, « Quelles plus-values ? Pratiques et méthodes », in Territoires, n° 360 septembre 1995.
- S. Rosenberg**, « Service public et démocratie locale, espace de débat entre Etat et société », in Territoires, n° 349, juin 1994 p 22-25.
- M. G. Ross**, *Community organization : Theory, Principles and Practice*, Harper international Edition, New York USA 1967, 2- éd. 1ère ed 1955
- E. Le Roy**, « Le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du droit », LGDJ, MSH 2003, et Article de E. Le Roy sur « la Gouvernance » in *La sécurisation financière en Afrique*, Ed. Karthala 1996
- I. Sachs**, *Stratégies de l'éco-développement*. Ed. Economie et humanisme
- I. Sachs**, "A welfare state for poor countries?" In Economic and political weekly, vol. VI, N°s 3, 4, 5, January 1971.
- R. Sainsaulieu**, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques. Dalloz, Paris 1987.
- Salberg et Welsh-Bonnard**, *Action communautaire, une introduction*, Coll. Développement et civilisations. Ed Economie et Humanisme, Paris, 1970.
- J. L. Sanchez**, *Décentralisation et action sociale, clarifier les responsabilités*, ODAS Editions, 2003, Paris.
- J. L. Sanchez**, *Décentralisation : De l'action sociale au développement social, Etat des lieux et perspectives*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2001.
- M. Séguier et B. Dumas**. *Construire des actions collectives. Développer des solidarités*. Ed Chronique Sociale, 1997
- M.C. Smouts**, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in Revue internationale des Sciences Sociales, Paris, Unesco n°155, 1998.
- M. Tapie-Grime, P. Teisserenc, Ph.Chevalier**, *Professionnels du territoire, L'espace de professionnalisation des développeurs territoriaux en France*, Ed. Presses du Centre Unesco de Besançon, 2003.
- P. Teisserenc**, «La mobilisation des acteurs du développement local», in Sociétés contemporaines, 1994.
- P. Teisserenc**, *Les politiques de développement local*, Economica, 1993.
- P. Teisserenc**, « Mutations des services des collectivités territoriales », in Territoires, n° 339, juin 1993.
- P. Teisserenc**, «Une nouvelle lecture de la proximité chez les travailleurs sociaux», Université Paris, XIII. Conférence au Québec.
- J. C. Thoenig**, « La décentralisation dix ans après », Pouvoirs, n° 60, 1992.
- M. Valette**, « Pistes pour demain », in Territoires, n° 360, septembre 1995. p 69
- H. De Varine**, « Economie solidaire et développement local », in Territoires, n° 368, mai 1996.
- F. Védélogo**, *Gouvernance et développement social local durable*. Les travailleurs sociaux (les éducateurs) comme acteurs au sein des relations de gouvernance. Action éducative et développement durable. Management associatif, démarche de réseau : quelques réflexions à partir d'expériences, IUT Michel de Montaigne/Bordeaux3, Partie 2 : L'action éducative dans le projet de développement durable local, 2003.
- P. Veltz**, *Des territoires pour apprendre et innover*. Ed de l'Aube, 1994.
- P. Veltz**, « Logiques d'entreprise et territoires, les nouvelles règles du jeu », in Savy et Veltz, *Les nouveaux espaces de l'entreprise, Territoires et Perspectives*, Paris, Editions de l'Aube.
- P. Veltz**, *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'Archipel*, PUF paris 1996.
- S. Watchter**, « La décentralisation » in *Gouverner les territoires*, Editions de l'aube, 1994,
- H. Zaoual**. *Du rôle des croyances dans le développement économique*. Thèse doctorat d'Etat lille 1, 1996. P.20-21.

Revue & Etudes

Cahiers GRMF *Cahiers du Groupement pour la Recherche sur les Mouvements Familiaux*, Villeneuve d'Asq.

Cahiers de l'ODAS, *Les mutations de l'action sociale communale*, Paris, 1993.

CETUR, Ministère de l'équipement, du transport et du tourisme. **Séminaire** (Actes de), *Segmentation de l'espace. Banlieues, enclavement, exclusion, division sociale de l'espace*. N°14. 1993. « Déplacements et liens sociaux », octobre 1992-Juillet 1993.

CNAF, divers travaux du groupe de travail *Développement social local*, et du groupe *Territoires*.

Etude bibliographique sur *Les territoires et le développement durable*, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, rapport final Fondation des villes, 2002.

Espaces et familles. N°33. 1995

Guide d'action dans la vie locale. IFCAM .Institut de formation du crédit agricole mutuel, 1987, Paris.

Infos sociales, CNAF

Le Monde, 13 mars, 1998.

Le Petit Robert, Edition 1970

Ouvertures, N°4, 1995.

Paroles et pratiques sociales, n°2, 1983

POUR, n° 125/126 décembre, 1990

Rapport pour la préparation au symposium national des assistants sociaux à Manille 2 et 29 août 70, Feuilles de l'Anas n°86, 1970.

Sociologie du travail, DUNOD 1995

Tiers Monde, n°57, 1974

Territoires, N° 407 avril 2000

Territoires, n° 360 septembre 1995.

Territoires, n°432, novembre 2002

Territoires, février- mars 1994

Territoires, n° 358 mai 1995

Territoires, n° 357 avril 1995