

DOSSIER D'ETUDE N° 70

Juillet 2005



Claude Jacquier, Dominique Mansanti

*Avec la collaboration de Jean-Marc Berthet, Francie Mégevand,
Marilyne Mougel, Marie-Agnès Roux*

Le développement social local

Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2

CERAT – Pôle villes et solidarités
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

TABLE DES MATIERES

1 - INTRODUCTION.....	3
1.1 Rappel des orientations de la recherche.....	3
1.2 Méthode de travail.....	4
2 - L'EMERGENCE DE LA NOTION «DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL».....	5
2.1 Le sens et le statut de la notion.....	5
2.2 La multiplicité des qualificatifs associés à la notion de développement	6
2.3 La généralisation de l'usage de la notion de développement.....	6
2.4 Le développement local et le développement rural.	7
3 - LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, ENJEUX ET ACTEURS DE LA TRANSFORMATION DU CHAMP SOCIAL.....	9
3.1 Le « développement à particule » : un jeu de distinction entre les institutions et les acteurs ?.....	10
3.1.1 L'essaimage de la notion de développement	10
3.1.2 L'antériorité de l'affichage et de la pratique du développement social dans les domaines du logement et de l'urbain	12
3.1.3 Du développement social des quartiers à la politique de la ville, les hauts et les bas de la notion de développement.	13
3.1.4 L'émergence de la notion de développement social local dans le champ du travail social : une référence implicite et ambiguë au développement communautaire anglo-saxon.....	16
3.1.5 Développement social local et développement social urbain (politique de la ville). Quels antagonismes ? Quelles convergences ?.....	20
3.1.6 Et si la notion de développement social, local ou urbain, désignait d'autres enjeux ! Le développement social territorial	24
3.1.7 Les Caisses d'allocations familiales dans le développement social local ou territorial.....	28
3.2 Enjeux et acteurs de transformation du champ du travail social.....	32
3.2.1 Un usage confidentiel de la notion chez les professionnels : essai de cartographie du développement social local	33
3.2.2 Le développement social local : une approche critique du travail social et une réponse à sa crise ?.....	35
3.2.3 Quels outils pour le développement social local	42
4 - LA REALITE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, AILLEURS	46
4.1 Le développement communautaire aux Etats-Unis, un modèle pour le développement social local, non exempt d'ambiguïtés	46
4.2 Les approches intégrées de développement urbain en Europe.....	48
4.3 Les caractéristiques des approches intégrées de développement urbain.....	51
5 - CONCLUSION - DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL : QUEL DEVELOPPEMENT ?.....	55
6 - OUVRAGES CITES DANS LE RAPPORT.....	57

1 - INTRODUCTION

1.1 Rappel des orientations de la recherche

Les notions de territoires et de développement social (dans la diversité de ses formulations) connaissent depuis quelques années un regain d'intérêt en France, mais aussi un peu partout en Europe et dans le monde. Tout se passe comme si, à l'heure de la mondialisation intégrative des économies et des systèmes politico-administratifs (constitution de grandes régions continentales de régulation politico-administrative), se faisait jour la nécessité impérieuse de mieux prendre en compte une complexité locale, largement sous-estimée au cours des décennies précédentes : nécessité de mieux articuler cette mondialisation unifiante et homogénéisante à la diversité sociale et spatiale des réalités locales, nécessité de faire face aux résistances des systèmes locaux et régionaux à la domination de modèles déterritorialisés ou trop marqués culturellement («américanisation» des modes de vie !), nécessité aussi d'explorer des opportunités délaissées ou sacrifiées ne serait-ce que pour assurer la reproduction élargie viable (thématique du développement durable) d'un système en quête de nouvelles perspectives et de nouveaux débouchés.

Toutes ces raisons, et d'autres encore, peut-être moins explicites, ont réinscrit ces thématiques sur l'agenda politique dans différents pays. Cette réinscription s'est faite de manière diverse tant dans l'espace, ne serait-ce que dans l'Union Européenne, en fonction des cultures et des organisations politico-administratives, que dans le temps, tous les pays n'ayant pas eu la même représentation des enjeux et des nécessités de l'heure. Ces variations dans les expressions et ces décalages dans le temps permettent tout à la fois d'identifier les spécificités de ces notions, leurs dimensions structurelles et contingentes mais aussi en tant qu'indicateurs et marqueurs, elles sont des révélateurs des organisations structurelles sous-jacentes.

Notre proposition présentait quelques éclairages de ces questions et quelques pistes à suivre pouvant aider à comprendre l'évolution des sociétés et des systèmes politico-administratifs ainsi que le rôle et l'impact que peuvent avoir les stratégies de développement.

Un des enjeux majeurs aujourd'hui et pour les années futures est celui de la reproduction sociale (redistribution-solidarité) et plus généralement de la reproduction de l'ensemble du système écologique au sein de territoires de plus en plus fragmentés, dans lesquels les solidarités primaires se sont effritées. Cet enjeu est, il faut le souligner, au cœur de la thématique du développement durable. Quelle est la place de la famille et des solidarités primaires à l'heure où le modèle familial de la famille conjugale est remis en question de toutes parts (familles recomposées, familles traditionnelles élargies, familles monoparentales) ? Quelle place est faite aux enfants et aux adolescents qui sont les vecteurs de cette reproduction et à quelles transformations assiste-t-on dans les rituels de passage que cette reproduction nécessite ? Les organisations de l'Etat providence et leurs agents ne subissent-ils pas l'effondrement du soubassement social sur lequel leurs activités s'étaient édifiées ? Quelle pourrait être l'utilité de cette béquille du social comme on l'appelle traditionnellement dès que le social viendrait à faire défaut ? La notion de développement social local peut ainsi prendre pour les divers acteurs du social des connotations tout à fait particulières. Qu'en est-il en particulier de leurs activités lorsqu'ils doivent intervenir dans un cadre communautaire (au sens anglo-saxon du terme) qui n'est pas leur référentiel habituel d'action centré plutôt sur l'individu et la famille conjugale ?

Dans ces transformations que connaissent les villes, l'intervention de ces opérateurs est à lire en relation tout particulièrement avec l'évolution des rôles sociaux et notamment l'évolution de leur distribution entre les hommes et les femmes. Dans les territoires les plus stigmatisés et dans ceux qui font l'objet de stratégies de développement, les femmes jouent un rôle-clé qui n'est pas suffisamment pris en compte par les politiques publiques et notamment par les politiques sociales (politique de la ville incluse) cela malgré des injonctions européennes précises en la matière. Les rôles sociaux se transforment ce qui n'est pas sans conséquence pour les politiques publiques. Par exemple, alors que les femmes tiennent en main l'essentiel des ressources dans les quartiers de la politique de la ville où, souvent seules au foyer, en charge des ascendants et des descendants, elles se retrouvent en situation d'articuler cinq formes d'économies (économie marchande, redistributive, domestique, solidaire et «informelle»), les politiques publiques se réfèrent encore très largement pour leur mise en œuvre au modèle du chef de ménage masculin bien inséré professionnellement dans le secteur marchand.

Désormais, les femmes occupent une place-clé dans des politiques qui relèvent, de plus en plus, du software (le «faire avec la ville», les services de proximité, le social, la culture, l'éducation) et qui tendent, de plus en plus, à avoir une influence déterminante sur les politiques de hardware (le «faire la ville»). Déjà détentrices du pouvoir sur la sphère privée, progressivement elles accèdent à des rôles majeurs dans la sphère sociale et dans la sphère publique et politique. En tant que détentrices des ressources, responsables d'association, professionnelle, élues, etc., elles sont au cœur des réseaux qui nourrissent le territoire des quartiers et qui les branchent sur le reste de la ville et le «reste du monde». Bref, les femmes sont au cœur des stratégies de développement.

L'organisation politico-administrative des territoires est aussi questionnée dans la mesure où les dispositifs des politiques de développement se présentent comme des machines à susciter des projets, à initier des réformes (par contournement des bureaucraties traditionnelles) et à renforcer les instances régionales, d'agglomération ou de pays. Ce renforcement conduit à doter ces niveaux d'échelon supérieur, de services qui viennent concurrencer le rôle des institutions traditionnelles et les invalider. Celles-ci ne sont plus alors que des distributeurs de prestations, une fonction qui peut être tout aussi bien mise en oeuvre par d'autres institutions et dans d'autres systèmes de redistribution.

Compte tenu de ces transformations et de ces mutations, une interrogation essentielle concerne la place et le rôle que peuvent réellement tenir les institutions traditionnelles du «social» nées au moment où s'est élaboré le compromis social en train de se défaire. Quelles places peuvent-elles occuper dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ces politiques sociales new look et quels rôles peuvent-elles prétendre y jouer désormais ? Si elles jouent pleinement un rôle d'acteur, ce rôle aura des effets sur leur organisation, sur les pratiques des agents et sur les métiers. Sinon, une position de «sleeping partner» les ramènera au rôle de simple financeur, voire d'actionnaire minoritaire et à leur éviction progressive d'un jeu qui se déroulera sans elles.

Tel a été l'arrière fond de notre travail sur la thématique du développement social local. Contractuellement, notre recherche concernait seulement deux des axes figurant dans l'appel d'offre de la CNAF sur la thématique du développement social local :

- Quels acteurs, avec quels outils, pour quels métiers ?
- Le développement social local en Europe

Bien que n'ayant pas été retenus sur le premier axe à savoir «l'approche historique et l'état des lieux des définitions du développement social local : de quoi parle-t-on et depuis quand ? », en accord avec le commanditaire, nous avons souhaité consacrer du temps à cette dimension de l'interrogation car il était difficile de traiter les autres axes en faisant l'impasse sur cette question. Bien évidemment, compte tenu du caractère composite et par conséquent du flou de la notion ainsi que de la multiplicité des notions apparentées construites sur la thématique du développement, il convenait de construire le champ référentiel permettant d'aborder valablement et plus complètement les deux autres axes de l'appel d'offres. La question «de quoi parle-t-on ?» à propos du développement social local nous interrogeait tout particulièrement.

Une partie du travail a donc été consacrée à la construction de ce champ référentiel, une construction réalisée à partir de différents secteurs de l'action publique et de différentes sources d'information. Généralement référée au secteur de l'action sociale, la notion de développement social qui apparaît comme l'expression «pivot» d'une multiplicité de formulations, n'a pas pris naissance uniquement dans ce champ de préoccupation et, pourrait-on dire, d'autres (notamment le secteur de l'habitat et de l'urbanisme) ont une certaine antériorité en la matière, ce qui expliquerait bien des évolutions et bien des malentendus et incompréhensions sur le terrain. Bien évidemment, la mise en «ordre» des faits et des problématiques que nous proposons est discutable. Elle devra être soumise à la discussion et confrontée à d'autres recherches.

Les deux autres parties du rapport rendent compte des avancées provisoires des axes de recherche sur lesquels nous sommes engagés. Sur plusieurs aspects, notamment en ce qui concerne la manière dont l'acteur Caisse d'allocations familiales s'est saisi de la thématique du développement social local, la recherche a été limitée à la formulation d'hypothèses de travail à partir d'un recensement de travaux réalisés sur cette question et de séminaires auxquels nous avons pu participer avec le groupe de travail chargé d'explorer cette thématique. Aller plus loin aurait supposé de procéder à des enquêtes plus lourdes ce qui n'était pas envisageable dans le cadre de cette recherche et du temps alloué.

1.2 Méthode de travail

La recherche mise en oeuvre porte essentiellement sur un recensement de documents traitant du développement social local ou sur des formulations parentes ou connexes et sur leur exploitation : lecture, parfois traduction, analyse, recoupement d'information, repérage de sources bibliographiques ou de personnes et institutions ressources, construction de corpus, identification de filiation et de démarcation, etc.

L'investigation documentaire a d'abord été élargie aux trois mots clés, pris isolément, qui composent la formulation «développement social local», puis resserrée sur la formulation elle-même. En complément du repérage des matériaux répertoriés dans les centres documentaires propres des composantes de l'équipe de recherche et dans plusieurs centres documentaires spécialisés, la méthode de travail a consisté à consulter les sommaires de revues spécialisées, sur une

période de cinq ans et à interroger des moteurs de recherche sur Internet qui ont fourni un ensemble extrêmement vaste de références.

Nous avons ainsi réuni un matériel documentaire diversifié composé à la fois de références bibliographiques relatives aux thématiques du développement en général et à celle du développement social local en particulier (travaux d'étude ou universitaires, ouvrages, écrits institutionnels, comptes rendus d'initiatives...) ainsi que d'informations sur les événements ou opérations liés à ces thématiques (colloques, journées d'étude, formations diplômantes, formations en accompagnement de l'action...).

2 - L'ÉMERGENCE DE LA NOTION «DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL»

2.1 Le sens et le statut de la notion

La formulation «développement social local» est loin d'avoir une définition précise et cohérente dans les différents ouvrages et documents consultés au cours de cette recherche. Le sens de cette dénomination est d'autant plus flou et variable selon les auteurs et les institutions qui l'utilisent que le statut de cette notion est particulièrement incertain.

Dans la majorité des cas, la notion développement social local est utilisée pour qualifier une pratique, une action, voire une attitude et cela sans autre ambition théorique. Elle fonctionne alors au mieux comme une qualification descriptive qui n'a pas à être explicitée plus que cela. C'est une évidence banale : tout le monde sait ce qu'est le développement, le social et le local. Tout cela relève du sens commun.

Moins fréquemment cette notion est là pour labelliser une démarche, une problématique, des méthodes et des procédures spécifiques. Elle fait alors l'objet de guides et de manuels dans une perspective essentiellement opérationnelle. Le plus souvent d'ailleurs, cette formulation, si elle fait l'objet d'une explicitation, ne propose pas de définition digne de ce nom. Dans ce cas, elle côtoie souvent d'autres formulations voisines qui peuvent être employées alternativement, au sein d'un même exposé. Elle peut aussi se présenter comme une reformulation, parfois new look, d'autres expressions considérées comme équivalentes, mais médiatiquement dépassées. Il en est ainsi fréquemment par rapport aux formulations de la politique de la ville telles que développement social des quartiers ou développement social urbain. **1**

Quelquefois, dans des écrits plus théoriques, cette notion apparaît dans une dimension «englobante» ou «générique» par rapport à d'autres notions plus opérationnelles, plus sectorielles ou plus spécialisées.

Dans certains exposés plus «militants» ou à perspective plus «corporatiste», la notion de développement social local se présente dans la «distinction». Elle se définit alors par rapport à d'autres, parfois dans leurs formulations les plus offensives, comme un dépassement d'autres approches plus frustes ou obéissant à des préoccupations peu enviables (approches nées de l'urgence, approches politiques, dans le sens politique du terme) et ce sont surtout les formulations utilisées par la politique de la ville qui sont soumises au feu régénérant de la «doctrine» du développement social local. On retrouve-là, une stratégie bien connue d'affirmation et de clôture utilisée dans de nombreux domaines. Il s'agit de constituer un système de compétences régulé par des règles cohérentes, dont l'expertise et l'utilité sociale apparaissent incontournables en cherchant à invalider ou à disqualifier d'autres systèmes installés. On trouve aussi cette stratégie dans le secteur scientifique avec la constitution d'écoles ou de courants de pensée, parfois fondés sur de véritables ruptures épistémologiques et sur l'élaboration de nouveaux paradigmes. **2**

La notion de développement social local vient ainsi prendre rang dans la kyrielle des formulations construites dans la dernière décennie en affublant la notion de développement d'une multiplicité de qualificatifs. Aujourd'hui, d'ailleurs, certains des tenants de la notion succombent en quelque sorte à la mode en parlant de développement solidaire dans la mouvance de l'économie du même nom.

Le trait saillant qui se dégage de ces lectures réside toutefois dans le fait que la notion de développement social local, en tant que telle, ne fait pas l'objet, à notre connaissance, d'une définition construite et d'une inscription dans un champ théorique précis. Il s'agit, comme le dit Jacqueline Mengin à propos de la notion de développement local et de développement social, d'une formulation «opérationnelle, idéologique, elle est au service de l'action, elle la rend

1 C'est notamment le cas des membres du Réseau d'informations sur le développement social (RIDS) et de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS).

2 KUHN Thomas Samuel (1972).- **La structure des révolutions scientifiques.**- Trad. Française, Paris: Flammarion.

identifiable, repérable, en partie transmissible». 3 Cette faiblesse théorique nous a donc conduits à essayer de rechercher dans les définitions d'autres formulations de quoi consolider cette approche.

2.2 La multiplicité des qualificatifs associés à la notion de développement

Sans prétendre à l'exhaustivité, dans un premier temps, nous avons essayé d'établir une liste des qualificatifs associés à la notion de développement. Le tableau ci-dessous en rend compte ainsi que de quelques combinaisons possibles des figures ternaires les plus usitées.

1 - Développement

2 - Développement

- autocentré
- autonome
- communautaire
- durable
- endogène
- économique
- équitable
- global
- humain
- intégré
- local
- participatif
- rural
- social
- solidaire
- spatial
- territorial
- urbain

On pourrait compléter cette liste avec les formulations suivantes :

- micro-développement,
- endo-développement,
- ethno-développement,

- sous-développement,
- développement du sous-développement

3 - Développement

- social
- local
- des quartiers
- territorial
- territorialisé
- urbain

Ces listes sont suffisamment éloquentes pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y ajouter un commentaire. Essayons toutefois d'explicitier et d'illustrer quelques-uns des éléments constitutifs sans chercher à toute force d'établir des filiations, parfois bien improbables entre elles.

2.3 La généralisation de l'usage de la notion de développement

La notion de développement qui figure, peu ou prou, dans la formulation de toutes les politiques lancées depuis le milieu des années 1970 doit faire l'objet d'un questionnement compte tenu de la généralisation de son emploi et de la diversité des expériences qui ont fleuri sous sa bannière.

La notion de développement est d'apparition relativement récente dans les sciences sociales et particulièrement dans la littérature économique qui lui a, semble-t-il, donné en premier ses lettres de noblesse. Dans le contexte français, le terme «développement» est d'utilisation très récente. Il apparaît à la fin des années cinquante dans quelques travaux isolés et sa

3 MASSON Gérard, MENGIN Jacqueline (1989).- **Guide du développement local et du développement social**.- Logiques sociales, L'Harmattan.

diffusion est assez directement et explicitement liée à la reconnaissance du phénomène de sous-développement dans ce qu'on appelait alors le Tiers-Monde. François Perroux a été l'un des premiers à utiliser ce terme ⁴ et à lui donner un contenu proche de ce que le PNUD a appelé, à partir dans les années quatre-vingt-dix, le développement humain.

Dans le sens qu'elle a aujourd'hui, la notion de développement a commencé à être employée, en France, au tournant des années soixante avec le passage de la planification physique à une analyse plus complexe des mécanismes de la croissance économique et de l'aménagement du territoire.

Ce passage est notamment marqué par plusieurs initiatives importantes : la création, en 1960, du CIAT (Comité Interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire), la création, en 1963, de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), le lancement de la politique des métropoles d'équilibre, le lancement des villes nouvelles en 1964, la création des commissariats à la rénovation rurale et la mise sur pied du plan breton de développement économique en 1968. Les années soixante se caractérisent alors par une profonde modernisation de l'appareil de l'Etat central qui se manifeste, entre autre, par la constitution en 1966 des grands ministères qui vont jouer un rôle majeur dans cette stratégie développementaliste : d'une part, le Ministère de l'Equipement et du Logement (fusion du Ministère de la Construction et de celui des Travaux publics et des Transports) et, d'autre part, le Ministère des Affaires sociales (fusion du Ministère du Travail et du Ministère de la Santé publique et de la Population) (voir à ce propos les travaux préparatoires du 6 plan).

A cette époque, les organisations internationales telles que l'ONU et la Banque mondiale promeuvent cette notion au rang de programme mobilisateur (cf. «la décennie du développement») et l'installent dans le paysage institutionnel. En 1958, le Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique est créé, préfiguration de la CNUCED Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement en 1962 et du PNUD -Programme des Nations Unies pour le Développement en 1965. Aux Etats-Unis, dans le cadre de la lutte pour les droits civiques, les administrations Kennedy et Johnson, par référence à la conquête de l'ouest, lancent la thématique de la «Nouvelle frontière», frontière de la lutte contre la pauvreté urbaine et des droits civiques, dans laquelle les stratégies de développement communautaire et de développement économique communautaire vont trouver les moyens de leur élaboration (cf. Community Action Programme, Model Cities programme) (voir infra). ⁵

Il n'y a pas de définition parfaitement arrêtée et parfaitement admise de cette notion de développement et encore moins lorsqu'on lui accole la kyrielle des différents qualificatifs identifiés plus haut. Tout au plus, comme le constatent Gérard Masson et Jacqueline Mengin, les propositions de définition consistent en une énumération d'éléments essentiels qui semblent caractériser cette notion (définition en extension) et non pas en une approche parfaitement conceptualisée et problématisée (définition en compréhension). ⁶

On peut toutefois s'inspirer de quelques grands auteurs en la matière et notamment de François Perroux lorsqu'il oppose, de manière fondatrice, développement à croissance économique. La croissance «c'est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels». En revanche, «le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global». ⁷

On peut aussi faire référence à tous ces auteurs qui, notamment à partir d'expériences en Amérique latine, ont fait avancer la réflexion en ce domaine et ont fortement influencé les praticiens du développement local. Citons par exemple Paul Prebisch, les économistes de la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine des Nations Unies) et notamment Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Paul Baran, André Gunder Frank et sa thèse du développement du sous-développement, Paolo Freire, etc.

2.4 Le développement local et le développement rural.

En France, il faut en fait attendre les années soixante-dix pour que la notion de développement s'émancipe par rapport aux approches macro-économiques, et plus généralement, par rapport à la discipline économique. On se rappelle, à ce

⁴ PERROUX François (1991).- **L'économie du 20^e siècle.**- PUG.

⁵ MEDARD Jean-François (1969).- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis.**- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin.
JACQUIER Claude (1993).- **Quartiers américains : rêve et cauchemar. Le développement communautaire aux Etats-Unis.**- L'Harmattan.

⁶ MASSON Gérard, MENGIN Jacqueline (1989), op. cit.

⁷ PERROUX François (1990).- **Dictionnaire économique et social.**- Paris, Hatier, 1990, pp.115 et 339.

propos, ce slogan de Ernst Friedrich Schumacher en 1973 «Small is beautiful», **8** un plaidoyer pour une économie politique du développement local, slogan largement repris dans la période post soixante-huit.

Contrairement au Etats-Unis où elles se sont surtout manifestées dans les centres urbains, en France, ces stratégies de développement auront tout d'abord pour cadre le milieu rural. En particulier, elles viennent alimenter et tirer bénéfice de la création, en 1967, des premiers parcs naturels régionaux alliant protection du patrimoine et développement local et en 1970 du contrat programme d'aménagement rural et des PAR (plans d'aménagement rural). Ce mouvement est aussi porté par le retour en France d'une génération de coopérateurs qui ont fait leurs armes dans le Tiers-monde (Afrique, Amérique latine), sensibilisés à la thématique du développement et qui, dans un premier temps, vont investir le monde rural. Ce mouvement est surtout structuré par les organisations agricoles : les organisations syndicales, associatives et coopératives en voie de renouvellement dans la mouvance, notamment, de la jeunesse agricole chrétienne «jaciste» (en lien avec l'humanisme de Jacques Maritain ou avec le personnalisme d'Emmanuel Mounier) et sa radicalisation avec le mouvement des paysans-travailleurs, précurseurs de l'alter-mondialisation, la modernisation corrélative des chambres d'agriculture, de la mutualité sociale agricole et des diverses institutions, dont le système financier, liées au monde agricole.

Cette dimension du développement est aussi au cœur du processus d'intégration européenne autour de la thématique de réduction des déséquilibres régionaux au sein de l'Union avec la création en 1975 du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) et la mise en place des zones «objectif», la création d'un fonds en faveur des pays dits de la cohésion en 1991 (sommet d'Edimbourg **9**), l'extension des préoccupations européennes aux territoires urbains en 1992 (traité de Maastricht) et la création du Programme d'initiative communautaire Urban en 1994 (PIC Urban 1 1994-1999, PIC Urban 2 2000-2006), un programme spécifique pour les zones urbaines en difficulté alors que, aujourd'hui encore, la Commission n'a toujours pas acquis une compétence en ce domaine.

En France, le développement local est né de la prise de conscience du fait que les politiques d'aménagement (stratégies top-down, descendantes, généralement mises en œuvre par le gouvernement central et les autorités territoriales) destinées à corriger les déséquilibres géographiques (distribution différenciée des ressources naturelles) et socio-économiques (distribution différenciée des biens et services marchands et non marchands) ne peuvent trouver leur pleine efficacité si elles ne reposent pas sur l'organisation des volontés locales (enracinement dans un territoire). L'approche «bottom-up», ascendante, apparaît dès lors comme un principe essentiel de toute stratégie de développement.

A ce moment là, le développement local fait alors l'objet d'une vraie réflexion théorique. Pour le définir et expliciter son contenu, on peut, parmi toutes les formulations qui en ont été données, reprendre celle de Xavier Greffe **10** et celle de Jean-Pierre Worms. **11** Pour Greffe, le développement local est «*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*». Pour Worms, «*Le développement local est une réponse empirique à une situation de crise. Cette dernière est caractérisée par les problèmes d'emploi et par la déstructuration d'une série de réseaux d'insertion et de facteurs d'identité. Le développement local, avant d'être une démarche prise en charge par les institutions ou les mouvements, constitue une sorte de réaction spontanée d'un tissu social. Il est à la fois un mouvement de retour à un territoire et un mouvement d'ouverture sur le monde et sur l'avenir*».

Ces définitions mettent l'accent sur plusieurs éléments-clé qui se retrouvent, peu ou prou, dans toutes les formulations et les tentatives de modélisation qui ont vu le jour par la suite en France, quels que soient d'ailleurs les qualificatifs retenus pour les caractériser et les «écoles» qui les ont proposées.

Le développement est **un processus volontaire** et non pas une collection de procédures plus ou moins bien coordonnées en un modèle. Il s'agit d'articuler entre eux différents éléments présents sur un espace donné, de les mettre en relation pour produire des effets plus importants que leur simple réunion statique. Dans un processus, le facteur temps est essentiel : il s'agit d'une dynamique.

Ce processus repose sur **la valorisation des forces endogènes** d'un territoire par leur mise en réseau capable de les diversifier et de les enrichir. Il ne peut être impulsé de l'extérieur. Ces potentialités d'un espace se mesurent moins en terme quantitatif que qualitatif, à savoir leur capacité d'être mises en synergie pour enclencher **une dynamique de projet global, dynamique auto-entretenu** (sustainable) susceptible d'entraîner, par imitation et diffusion, d'autres

8 SCHUMACHER Ernst Friedrich (1973).- **Small is beautiful, a study of economics as if people mattered**.- first published 1973 by Blond & Briggs Ltd.

9 Initiative portée par le commissaire à la Politique régionale et à la Cohésion, en charge de la DG 16 (1989-1995), Bruce Millan, un Ecosais, député de l'agglomération de Glasgow.

10 GREFFE Xavier (1984).- **Territoires en France**.- Paris Economica.

11 WORMS Jean-Pierre (1987).- **La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale**.- Entretien, revue Correspondance Municipale, n°276, mars.

agencements productifs. Ce processus pourrait être qualifié de corrosif dans la mesure où il met en question les agencements et les cloisonnements préexistants pour provoquer leur dépassement dans une nouvelle combinatoire (thème du transversal, de l'intersectoriel, du partenariat).

Le déploiement de ces processus pose la question de **la territorialité**. La notion de développement, contrairement à celle de croissance, repose sur le principe que l'ensemble des éléments constitutifs d'un territoire, à savoir un espace (place), des gens (people) et un bien commun (common law), doit participer, à plus ou moins longue échéance, à la dynamique enclenchée et en tirer bénéfice. Si des initiatives prennent corps dans certains domaines, impulsées par certains acteurs, elles ne doivent pas viser leur simple réussite, mais avoir un effet d'entraînement sur leur environnement. Cela ne signifie pas que tout doit aller à un même rythme, mais il faut veiller à ce que toutes les potentialités d'un site soient, à un moment ou à un autre, sollicitées et qu'aucune ne soit laissée pour compte ou ne soit victime du développement des autres.

Ce processus de développement pose la question **des rapports qu'entretient la société globale environnante avec ces territoires particuliers**. Si les stratégies de développement doivent essentiellement reposer sur la valorisation des potentialités endogènes de ces territoires, il ne faut pas sous-estimer le fait que ces territoires sont aussi en relation avec le reste d'une société et qu'ils sont, en quelque sorte, le produit de son fonctionnement d'ensemble. Ces territoires ne sont pas désorganisés, ils sont organisés par un ordre qui les dépasse (voir par exemple les politiques de peuplement et le fonctionnement des marchés du logement d'agglomération par exemple ; voir les logiques de désindustrialisation et de destructuration économique ; voir l'importance de cette question dans les approches communautaires américaines). Une stratégie de développement visant ces territoires doit être étroitement couplée à la prise en compte des mécanismes qui leur assignent un certain rôle et une certaine place dans le fonctionnement d'ensemble de la société locale. **12**

Pour réaliser cela, des méthodes et des outils ont été créés et affinés (diagnostic, évaluation, logique de projet,...), des organisations institutionnelles et professionnelles ont été mises en question dans leur fonctionnement et ont dû adapter leurs structures (émergence de nouvelles autorités, décentralisation et déconcentration, transversalité et partenariat), des métiers ont dû se transformer, d'autres ont vu le jour et se sont progressivement consolidés (professionnels du développement, expertise, coordination, formations pluridisciplinaires).

Finalement, plus que toutes les autres composantes, les caractéristiques et les qualités des ressources humaines et des rapports sociaux, ce que l'on appelle de plus en plus «le capital social», sont essentielles. On a pu même dire que l'absence de certaines ressources (cf. les fameux facteurs de localisation des activités économiques) était un puissant stimulant de l'initiative et de l'innovation sociale et un facteur de développement (cf. l'avantage des handicaps de localisation).

Bien sûr, ces quelques propos n'ont rien de définitifs. Ils ne sont là que pour esquisser le soubassement «théorique» à partir duquel ont pu se déployer, dans divers champs d'intervention, les différentes formes de développement qui ont vu le jour. Il s'agit en quelque sorte de principes que l'on retrouve peu ou prou dans toutes les formulations que nous allons maintenant aborder.

3 - LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, ENJEUX ET ACTEURS DE LA TRANSFORMATION DU CHAMP SOCIAL

La notion de développement a pris des colorations variées au fil du temps et dans les différents pays. Comme toujours, la profusion des notions et des appellations, est rarement un effet d'une production rationalisée au sein de sphères professionnelles. Il s'agit le plus souvent d'une élaboration un peu spectaculaire, souvent dans le cadre de manifestations publiques (sommets, congrès, colloques, séminaires), au moment où il s'agit de décider d'un motif d'invitation ou plus fréquemment d'en rédiger la déclaration conclusive.

Il ne faut donc pas rechercher dans une formulation plus ce qu'elle prétend être à savoir un affichage distinctif dans un univers déjà particulièrement encombré, un affichage distinctif qui doit l'être d'autant plus que le contenu de la chose nommée se distingue précisément peu des formulations voisines. En fait, ce n'est pas tellement la chose qui essaie de se distinguer que les porteurs de la chose en question. Derrière toute formulation, quelle qu'elle soit, il y a un travail de distinction des institutions, des acteurs et des professionnels, une logique où le rapport de force n'est pas absent qui vise à circonscrire un domaine d'intervention, à inventer des procédures, à élaborer à mobiliser des ressources et des moyens, à attirer des personnes et des personnels. Se distinguer, au besoin par la controverse, est constitutif d'un «propre» à partir duquel il est possible de mener des stratégies organisatrices du territoire environnant et de se constituer une rente. **13**

12 JACQUIER Claude (1993).- A propos du développement social des quartiers et du développement social urbain.- DIV, 16 p.

13 CERTEAU (Michel de) (1983).- Arts de faire. L'invention du quotidien.- 10-18

C'est pourquoi, à propos de ce fourmillement des formulations, nous avons trouvé intéressant de reprendre à notre compte cette expression de «développement à particule» qui illustre si bien ce bourgeonnement de l'arbre du développement. Comprendre ce que recouvre la notion de développement social local passe par une analyse des enjeux qui la portent et des acteurs qui l'habitent.

Dans un premier temps, l'analyse portera sur le jeu et les enjeux institutionnels et politiques afin de fournir des grilles d'analyse de ce qui structure et construit cette notion de développement social local. Dans un second temps, nous examinerons plus précisément en quoi les acteurs du social sont questionnés par les approches «développementalistes» et comment les perspectives d'une nouvelle donne dans le domaine de l'action sociale peuvent contribuer à redessiner les contours d'un champ professionnel.

3.1 Le « développement à particule » : un jeu de distinction entre les institutions et les acteurs ?

3.1.1 L'essaiage de la notion de développement

Après l'échec relatif de ce que l'on a appelé «la décennie du développement» et sous l'effet des critiques formulées à l'encontre des stratégies de croissance économique «sans précaution», on constate un essaimage de cette notion de développement dans une multiplicité de champs.

A l'échelle internationale, le détonateur sera constitué par les propositions du Club de Rome de 1972 autour de la question : «Faut-il renoncer à croissance ?». Dès lors, de nombreuses formulations vont se succéder. En 1976, dans le domaine énergétique, c'est le plaidoyer pour un développement des ressources énergétiques renouvelables, **14** en 1987, apparaît le développement durable avec le rapport Brundtland **15** et en 1990, le développement humain du PNUD avec la proposition d'un instrument de mesure l'IDH (indicateur de développement humain), **16** en 1992, l'environnement avec la Conférence de Rio (Sommet de la terre sur l'environnement et le développement ainsi que sur le développement de l'éco-féminisme, en 1996, le développement social avec la Conférence des Nations Unies de Copenhague et le développement des établissements humains avec la conférence Habitat 2 d'Istanbul, en 1998, les approches intégrées de développement urbain durable avec le Forum de Vienne organisé par l'Union européenne, etc.

Economique, rural, local, énergétique, durable, environnemental, social, urbanistique, humain, sans oublier la question du genre, la notion de développement a été ainsi parée successivement de tous les qualificatifs possibles. Dans cet essaimage tout azimut, quel fond commun pouvons-nous identifier ? La question se pose de savoir toutefois, si ces différentes déclinaisons n'ont pour fonction que de distinguer leurs porteurs les uns des autres en se légitimant sur un segment plus étroit ou bien si ceux-ci se donnent ainsi la possibilité d'approfondir le champ d'intervention sur lequel ils sont installés.

Dans le monde urbain, la notion de développement a émergé selon de multiples voies se chevauchant, parfois s'opposant et le plus souvent s'ignorant. Chaque protagoniste et, pourrait-on dire, chaque secteur professionnel s'étant saisi à un moment ou à un autre de cette problématique et se l'appropriant, nuanciant et spécifiant certains de ses aspects à des fins de distinctions qui confinent parfois au corporatisme.

L'émergence de cette notion est peut-être à mettre en relation avec deux grandes séries de mutations qui se sont affirmées au cours des années soixante-dix en France (une chronologie qui ne vaut d'ailleurs pas pour tous les pays), affectant selon des modalités différentes tant les milieux professionnels du champ urbain que ceux du champ social :

Les premières mutations sont à mettre en relation avec la quête d'une autre orientation méthodologique et d'un autre contenu à donner aux politiques urbaines au cours des années soixante-dix au moment où celles-ci doivent procéder au nécessaire recyclage des espaces de la ville. Ainsi, on est passé de la rénovation urbaine à la restauration des quartiers anciens, de la phase d'urbanisation à celle de la gestion urbaine (urbanisme et urbanité), du «faire» la ville au «faire avec» la ville, du «hardware» au «software» urbain. Ces mutations profondes dans les domaines de l'urbanisme et du logement ont donné lieu notamment à l'adoption d'importants textes législatifs et réglementaires au cours de l'année 1977. **17**

14 LOVINS Amory (1976).- **Energy Strategy: The Road Not Taken?.**- Foreign Affairs, 55, 1, Oct.

15 BRUNDTLAND Gro Harlem (1987).- **Our Common Future.**- plus largement connu comme "The Brundtland Report".

16 SEN Amartya.- **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.**- Oxford University Press

SEN Amartya (2000).- **Un nouveau modèle économique ; développement, justice, liberté.**- (édition anglaise 1999, sous le titre *Development as Freedom*) ; éditions Odile Jacob, Paris.

17 Loi du 7 janvier 1977 portant réforme du financement du logement dite réforme Barre ainsi que l'arrêté et la circulaire du 3 mars 1977 sur les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et sur les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS), textes qui font suite aux travaux préparatoires du 6^e plan et à divers rapports : «Propositions pour l'habitat» Livre blanc de l'UNFOHLM en 1975, rapport BARRE sur la réforme du financement du logement en 1975, rapport Nora-Eveno consacré à la réhabilitation du logement ancien en 1975, rapport Guichard sur l'aménagement du territoire en 1976.

Les secondes mutations sont liées à la mise en question par les transformations économiques et sociales, des politiques sociales traditionnelles, centralisées, sectorisées, ciblées sur l'individu ou la famille au profit d'approches qui se veulent plus globales, plus transversales, constructivistes à partir de l'élaboration de projets portés par des acteurs locaux tenant le plus grand compte des réalités territoriales. Ces mutations ont abouti notamment à l'invalidation partielle des organisations et des pratiques professionnelles patiemment construites jusque-là : inadaptations des structures administratives, cloisonnement des politiques sectorielles, crise des mondes professionnels face aux défis lancés par les multiples aspects de la fracture sociale, invalidation de certains métiers canoniques. Une mutation semblable du champ social a pu être constatée à l'époque, dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis.

Il en est résulté, semble-t-il, deux formulations, pour ne pas dire deux approches du développement, prenant toutes deux pour objet la question sociale, mais à partir d'une inscription dans des logiques culturelles, des traditions professionnelles et des contextes socio-économiques fort différents.

D'une part, ce qui va prendre le nom de «*développement social des quartiers*» en 1982, «*développement social urbain*» en 1988, puis «*Politique de la ville*» en 1990 apparaît pour la première fois dans une circulaire ministérielle du secrétariat d'Etat au logement en ... 1972 sous la formule «*développement social*» (préférée alors à celle d'animation sociale). ¹⁸ Cette qualification du développement apparaît, en quelque sorte, comme une extension de compétence des techniciens de l'urbain (le hardware) sur la sphère sociale (le software). Cette formulation a été surtout portée par les professionnels du champ urbain (urbanisme, logement, aménageurs) au sein du Ministère de l'Équipement et des instances centrales de certains organismes publics tels que l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM).

Sous le qualificatif de «*développement social*», «*développement social local*», puis aujourd'hui, «*développement solidaire*», la seconde formulation semble avoir eu une manifestation plus confidentielle. Elle apparaît au sein de quelques réseaux de professionnels du travail social soucieux de prendre en compte les ruptures survenues dans leur champ de pratique professionnelle. Cette pratique professionnelle apparaît alors comme trop cantonnée à une approche individuelle, familiale ou privée et considéré comme insuffisamment apte à prendre en compte sa dimension collective ainsi que les ruptures, celles-là plus dangereuses pour les pratiques traditionnelles du travail social de terrain, introduites par le mouvement de décentralisation du début des années quatre-vingt (renforcement du pouvoir des élus et des dirigeants d'institutions devenus plus gestionnaires). Cependant, cette prise de conscience semble seulement le fait de quelques professionnels, de quelques segments de l'administration centrale du ministère des affaires sociales et de quelques institutions situées dans la zone d'influence de ce ministère (MSA, CAF). Qui plus est, elle est tardive par rapport aux initiatives prises dans le champ social par les professionnels de l'urbain et de l'habitat.

Faiblement relayée par l'appareil d'Etat et par les responsables de la fonction publique de ce secteur au niveau local, cette formulation a été le fait de professionnels de terrain, souvent en position marginale dans leurs institutions, qui n'ont guère reçu de soutien de la part de leurs «corporations» d'appartenance. Ces professionnels «marginiaux» étaient issus soit du corps professionnel le plus solidement installé statutairement (par exemple les assistants sociaux), soit plus fréquemment du corps de ceux qui venaient tout juste de gagner, de haute lutte, un statut (cf. éducateurs, conseillers en économie sociale et familiale, animateurs). Ils présentent souvent la caractéristique d'avoir été formés à des approches plus «personnalisantes» en relation avec l'importance prise par l'approche psychanalytique dans les formations professionnelles au cours des années soixante-dix (importance notamment de l'anti-psychiatrie d'influence italienne) et par la critique de l'institutionnalisation et du contrôle social (influence du courant foucauldien).

Ces professionnels ne semblent guère avoir été sensibles au positivisme des approches «développementalistes» promues par la haute administration centrale, notamment celle des ministères techniques comme le ministère de l'équipement et du logement. Si leur approche du développement est plus «participative» ou plus «communautaire» et revêt des aspects plus militants, elle n'a pas reçu le même soutien de la part de leurs administrations que celle engagée par les «urbains».

Dès lors, la légitimité de la démarche d'élargissement de leur préoccupation au champ social organisée par les acteurs du développement social des quartiers, a pu être vécue par les professionnels du travail social comme une menée «impérialiste» (logique des grands corps, notamment des X Ponts) sur un domaine de compétence considéré comme réservé à leur intervention. Hormis quelques exemples d'engouement des travailleurs sociaux de terrain pour les approches proposées par le développement social des quartiers (notamment celle initiée par l'association nationale des responsables de circonscriptions d'action sociale), les réactions de la hiérarchie locale des services sociaux ont été pour

¹⁸ En décembre 1972, lors d'un séminaire d'un club du 6^e plan appelé «**Habitat et vie sociale**» Christian Bonnet alors secrétaire d'Etat au logement en appelle à une politique de l'habitat ancien comportant un volet qui concerne «*les ensembles déjà en service mais dont la mauvaise conception et le mauvais entretien nécessitent une véritable réhabilitation*». Prenant acte de la gravité des ségrégations liées au logement et aux caractéristiques sociologiques des ensembles, il souligne que «*la prise de conscience du caractère global d'une politique de **développement social** dans les ensembles est loin d'être acquise*». Cité par TANTER Annick, TOUBON Jean-Claude.- Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville.- in Baudin-Genestier Banlieues à problèmes. La Documentation française, 2002.

le moins frileuses, sinon dubitatives. Ainsi, alors que la légitimité de cet objet est assurée pour les acteurs du social, forts de leurs compétences professionnelles de terrain, ils semblent avoir eu du mal à la faire valoir pour asseoir leur reconnaissance statutaire et se sont dès lors retrouvés lestés de lourdeurs corporatistes et bureaucratiques.

Ces deux légitimités en concurrence par rapport à un même objet, le renouvellement de la problématique sociale, issues de référentiels complètement étrangers l'un à l'autre, se sont trouvées en situation de quasi ignorance sur le terrain : ignorance des acteurs de l'urbain (hardware) par rapport aux acteurs du social (software) dédaignant une pratique professionnelle aux fondements et savoir-faire si peu techniques, ignorance des acteurs du «software» par rapport aux acteurs du «hardware» rejetant ces quasi-usurpateurs prétentieux dénués de toute cette déontologie si nécessaire à la pratique correcte de l'intervention sociale.

Le développement social des quartiers a été d'une certaine manière l'arène privilégiée de l'affrontement de ces deux «ignorances» réciproques. Cette ignorance sur le terrain a ceci d'intéressant qu'elle est précisément ... dans l'ignorance des complicités tissées au même moment dans certaines sphères étatiques entre des hauts fonctionnaires des deux bords au sein de la technocratie éclairée des ministères de l'équipement et du logement, des affaires sociales et de la jeunesse et des sports.

3.1.2 L'antériorité de l'affichage et de la pratique du développement social dans les domaines du logement et de l'urbain 19

La notion de développement social émerge dans les sphères politico-administratives de certains ministères, portée par des technocrates éclairés, dont nombre d'entre eux sont proches du catholicisme social et de ce que l'on a appelé la mouvance des chrétiens de gauche qui donnera naissance à cette fameuse «deuxième gauche».

Dès la fin des années soixante, dans le cadre de la préparation du 6e plan, on assiste à la création d'un club Habitat et Vie Sociale (HVS), un groupe de travail permanent entre les Ministères de la Santé, de l'Équipement et de la Jeunesse et des Sports. Il s'agit d'une initiative conjointe et personnelle de hauts fonctionnaires, directeurs d'administrations centrales dont Robert Lion, directeur de la construction en 1969, René Lenoir, directeur de l'action sociale au Ministère de la Santé de 1970 à 1974 (puis secrétaire d'État à l'action sociale de 1974 à 1978), Jean Maheu, directeur de la jeunesse et des sports. Dès 1973, ce groupe obtient le lancement de trois opérations expérimentales : Lorient (ZUP Kervennanec), Rouen (quartier Grammont), Lille (groupe Belfort) qui va expérimenter les premières approches de développement social dans les ensembles d'habitation (voir circulaire Bonnet de décembre 1972).

Ce club HVS a été un club de réflexion, un séminaire itinérant, un colloque, une revue, un groupe interministériel informel. Il a été un de ces lieux au sein du Plan dont parle Pierre Grémion où «la conspiration des modernisateurs» a agi pour penser les réformes du fonctionnement de l'administration et pour moderniser l'État central. 20 C'est là où, au sein de la haute et moyenne administration, se croisent les militants issus du catholicisme social, les syndicalistes et les militants politiques en rupture de partis traditionnels et les réseaux sociaux transcendant les appartenances politiques.

Ce club, regroupant des urbanistes, des architectes, des médecins, des travailleurs sociaux et des usagers, a élaboré une approche des problèmes urbains, qui apparaît comme une transposition du modèle de l'action sociale globale au domaine de l'urbain, une approche qui s'oppose aux formes traditionnelles d'assistance individuelle parcellisée. Cette idée d'approche globale doit beaucoup à la sociologie critique des années soixante et au champ d'observation et d'action communautaire que fut la politique de lutte contre la pauvreté aux USA. 21

La nouvelle action sociale se veut «globale, intégrée, participative». 22 Elle concerne toute la population (et pas seulement les indigents) dans une optique de prévention et de promotion des individus. Elle comporte des aspects communautaires et de gestion collective. Selon Bruno Jobert, l'action modernisatrice de la Direction de l'action sociale s'est fortement appuyée au cours de la période considérée sur le Commissariat au Plan, par le biais d'une coopération étroite avec son service des affaires sociales dans la nécessité où était cette administration « faible », «de rendre légitimes et de diffuser des normes d'action qui dépassent largement son champ de compétence traditionnel». L'articulation de

19 Cette partie doit beaucoup aux travaux de Annick Tanter et Jean-Claude Toubon. Qu'ils en soient ici remerciés particulièrement.

20 GREMION Pierre (1987).- **L'échec des élites modernisatrices**.- Esprit, Paris, décembre.

21 «C'est ainsi que René Lenoir, directeur de l'action sociale au ministère de la Santé d'octobre 1970 à juin 1974, à titre d'exemple du « savoir réformiste » se souvient avoir « créé en 1971, avec Robert Lion, alors directeur de la construction et Jean Maheu, directeur de la Jeunesse et des sports, le groupe «Habitat et vie sociale ». Composé d'urbanistes, d'architectes, de médecins, de travailleurs sociaux et d'usagers, il a contribué à élaborer une doctrine du traitement des problèmes urbains » LENOIR, René (1994).- **Quand l'État disjoncte**.- La Découverte, 131 p. cité par TANTER, Annick, TOUBON, Jean-Claude (2002).- **Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville**.- in Baudin-Genestier Banlieues à problèmes. La Documentation française. p. 61

22 JOBERT Bruno (1981).- **Le social en plan**.- Ed ouvrières.

projets et la construction d'une sensibilité commune aux deux institutions a certainement été favorisée par le rôle tenu par René Lenoir, alors secrétaire général d'un comité interministériel institué en 1970 et chargé de coordonner l'action de neuf ministères en matière de handicaps et d'inadaptations. **23**

Au sein de ce club, il faut souligner l'action d'André Trintignac qui a assuré la direction du groupe jusqu'en 1976. Administrateur civil, ancien responsable du service des études sociologiques, puis chargé de mission au ministère de l'équipement, auteur d'une contribution sur «le problème du logement des inadaptés sociaux» pour le 6^e Plan, il introduit la sensibilité de l'action sociale au sein du ministère de l'équipement et du logement. Pour l'animation de six séminaires régionaux «Habitat et vie sociale», il fait appel à la FORS. **24** A l'origine, Trintignac a travaillé à la direction de l'aménagement du territoire dirigée par Robert Auzelle et c'est probablement par son entremise que la DATAR fut associée à la première génération d'opérations expérimentales pré-HVS, les «programmes d'aménagement social concerté».

En 1967, il dirige des travaux d'un groupe de travail commun au Ministère de l'Équipement et du Logement et au Ministère des Affaires sociales sur la résorption des bidonvilles (rapport Trintignac). **25** Le rapport Trintignac fait état de la nécessité de concevoir l'action socio-éducative comme un des éléments d'une politique globale d'insertion et de promotion sociale qui simultanément embrasse les domaines de la santé, du logement, de la culture et du travail, s'adresse à la personne et à la famille comme à la société.

En octobre 1970, un arrêté crée le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP). Trintignac est nommé par Robert Lion pour penser la notion d'encadrement social de la population à reloger. «L'encadrement social devient un élément déterminant de la politique du logement, dans la mesure où nous demandons aux constructeurs sociaux de loger, en plus grandes proportions, la fraction la plus déshéritée de la population. Nous souhaitons dès lors que les organismes mettent en place un tel encadrement» (lettre de mission de Robert Lion).

Comme René Lenoir, André Trintignac fait remonter à l'année 1971 l'inauguration d'une nouvelle politique consacrée par un ensemble de textes réglementaires publiés par le ministère de l'équipement et du logement «en vue de favoriser la mise en œuvre d'une politique de développement de la vie sociale dans les nouveaux secteurs d'urbanisation (ensembles d'habitations, villes nouvelles, opérations de rénovation urbaine, de résorption d'habitat insalubre, etc.) et c'est dans ce contexte qu'il situe les séminaires HVS et le colloque de Dourdan (de février 1973)». **26** Le 3 mars 1977, un arrêté institue le groupe interministériel Habitat et Vie Sociale (HVS).

3.1.3 Du développement social des quartiers à la politique de la ville, les hauts et les bas de la notion de développement.

La mise en œuvre de l'option «développementaliste» dans le champ urbain n'est pas linéaire et, tant dans l'énoncé que dans la mise en œuvre de ce que l'on convient aujourd'hui d'appeler la politique de la ville, la notion de développement n'a pas toujours tenu le haut du pavé.

Si l'on en croit l'histoire réécrite, le surgissement de la politique de développement social des quartiers est directement lié aux événements des Minguettes et d'autres quartiers, à cet été chaud de 1981. Facteurs déclencheurs ou révélateurs, symptômes en tout cas cet été-là est un signe de l'état et de l'évolution des rapports sociaux. Le peuple ne s'est pas mobilisé dans une grande grève accompagnant la victoire de la gauche comme en 1936 et les escarmouches urbaines organisées par quelques jeunes avaient comparativement quelque chose de dérisoire. Signe des temps, l'espace de la production, le rapport capital-travail, terrain privilégié de la rupture avec le capitalisme en 36, laissait place aux territoires de la technocratie triomphante des trente glorieuses, les grands ensembles, lieux de manifestation des nouveaux exclus de la société française. On attendait Billancourt et ses Renault, on eut les Minguettes et ses rodéos !

La surprise ne fut cependant pas totale comme on a pu le lire précédemment. Depuis des années, groupes de travail et commissions, experts et spécialistes avaient attiré l'attention sur le malaise des banlieues. Une circulaire avait déjà invité à la conception d'un urbanisme plus modeste dans ces prétentions **27** et une autre, comme nous l'avons indiqué, avait

23 Ce groupe a probablement été constitué à la suite des travaux de l'intergroupe «handicapés-inadaptés», créé en décembre 1969 en vue de la préparation du 6^e Plan. Les travaux de ce groupe déboucheront sur la loi-cadre du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées. TANTER '(Annick), TOUBON (Jean-Claude).- op.cit. pp. 61-62.

24 Voir la FORS créée en 1965 (succède au CRES Centre de recherche économique et social – 1948), issue du catholicisme social (Semaines sociales, Institut culture et promotion). Pierre Saragoussi de l'équipe de Robert Lion en fut membre. Quelques membres importants à noter Alain Barrère, René et Henry Théry, André Piettre.

25 TRINTIGNAC André (1967).- **Rapport sur le relogement et l'insertion des individus et des familles**, résultats des travaux d'un groupe réunissant des représentants des ministères du Logement et des Affaires sociales.

26 TANTER Annick, TOUBON Jean-Claude.- op.cit. p. 64. Évènement déclencheur : En 1971, un adolescent est tué à la Courneuve par un tenancier de bar.

27 Circulaire Guichard de 1973.

souligné qu'il fallait réparer le mal déjà fait. **28** En avril 1980, un groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues n'avait-il pas été mis en place sous la présidence de Jean-Michel Bloch-Lainé ainsi qu'un comité national de prévention de la violence et de la criminalité. Contrairement à ce que l'on a pu dire, en ce domaine tout du moins, il n'y a pas rupture, mais continuité entre l'avant et l'après 1981, au moins au sein de «l'appareil d'Etat central».

Les réflexions élaborées pour la mise en place de la politique HVS sont poursuivies et mises en œuvre parfois avec les mêmes responsables dans la haute administration. Tout au plus peut-on dire que dans les années soixante-dix, les banlieues et les grands ensembles n'ont pas été la cible majeure des politiques urbaines contrairement à ce qu'il en a été des quartiers anciens. Si les études et les recherches mettent en évidence les difficultés sociales que commencent à connaître certains grands ensembles, le discours reste encore largement marqué par l'idéal de modernité qui fait de l'urbanisation périphérique un lieu de promotion résidentielle pour les couches moyennes et les classes «populaires» françaises qualifiées. Les rapports (Livre blanc de l'UNFOHLM, rapport Barre sur le financement du logement) **29** restent encore empreints de cette vision des choses en ciblant leur propos sur les rentes de situation dont bénéficieraient ces classes sociales dans le parc HLM **30** cela, malgré les conclusions plus alarmistes de la commission Habitation du 6e plan (1970). **31**

Un processus de filtrage social s'organise en effet, depuis plusieurs années à l'échelle des agglomérations en fonction des capacités financières des ménages, notamment de ceux qui ont la possibilité d'élire domicile quelque part (zones résidentielles valorisées à la périphérie des agglomérations, centres et quartiers anciens en voie de restauration). Ce processus de « promotion des nouvelles classes moyennes » comme on disait alors (gentrification) a son pendant dans l'organisation d'un «*toboggan*» urbain des centres vers les grands ensembles périphériques et d'un gigantesque «*jeu du mistigri*» entre les communes de banlieue, entre celles sur lesquelles ont été construits des logements sociaux, de droit ou de fait, et les autres qui se sont spécialisées dans l'accueil des populations les plus solvables. Personne ne s'y trompe, «*les ghettos de pauvres*» sont la contrepartie, et peut-être bien, le produit «*des ghettos de riches*». **32**

A l'époque, ces mouvements de transformation de la ville n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante et de politiques adaptées. Il faut en fait, comme souvent, les manifestations que l'on sait pour que des dispositions nouvelles soient arrêtées. Ces événements de 1981 que l'on peut qualifier du terme moyenâgeux d'émotions et les explosions sociales qui affectent certains quartiers de villes anglaises à la même époque n'ont fait que réactiver des dossiers et rapports laissés à la critique rongeuse des souris. Les Assises sur l'habitat social (octobre 1981) qui lancent la politique de développement social des quartiers, bénéficient alors du long travail de réflexion des dernières années de la décennie soixante-dix. **33**

Le rapport «Dubedout» **34** s'inscrit dans le courant de cette réflexion tout en proposant de rompre avec certaines approches de cette question. Ce rapport désigne clairement l'orientation à suivre en rupture avec «*les politiques antérieures oscillant entre le laxisme et la répression*» : «*...il s'agissait de chercher à traiter les causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires, en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, étaient concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes*». **35** Selon ce rapport, les difficultés ne tiennent pas à une quelconque pathologie des habitants ou de certains ensembles d'habitation, mais bien à des mécanismes urbains structurels qui assignent à certaines populations une place déterminée sur le territoire des villes. Elles appellent l'élaboration de stratégies globales d'intervention mises en œuvre conjointement par les différents partenaires gestionnaires de ces quartiers et de la ville parmi lesquels, les habitants, les principaux «*acteurs du changement*». Le rapport prône la mise en œuvre d'une véritable stratégie de

28 Circulaire de 1977 sur la politique Habitat et Vie Sociale.

29 Documents publiés entre 1974 et 1975.

30 Il s'agit alors d'une réactivation de la critique faite par l'Etat au mouvement HLM en 1954 sur les attributions peu sociales des logements financés grâce à l'aide publique.

31 Le rapport parle à propos des grands ensembles de prodrome d'une nouvelle crise du logement et de la nécessité de démolir des ensembles de logements qui viennent d'être réalisés. Robert Lion, alors directeur de la construction au Ministère de l'Equipement et du logement déclare qu'il faudra dès que possible détruire deux millions de logements mal construits ou «mal vécus». Autres temps et discours semblable. Sur la période voir : BALLAIN René, JACQUIER Claude (1987).- **Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)**.- Grenoble : GETUR, mai.- 296 p. Pour le Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, dans le cadre de l'Année Internationale des Sans-Abri.

32 Les données des recensements depuis 1975 montrent en effet que malgré le fléchissement de la démographie urbaine, la mobilité résidentielle est restée forte au sein des agglomérations, ce mouvement produisant un reclassement des populations dans l'espace et une accentuation des phénomènes ségrégatifs. Comment ne pas voir dans les faits divers qui en permanence défraient la chronique (expulsions, campements provisoires, incendies d'immeubles vétustes qui n'ont rien d'accidentels) ce qui, en permanence, vient nourrir ces territoires de l'assignation à résidence à la périphérie des villes. Voir JACQUIER Claude (1993) **La citoyenneté urbaine dans les quartiers européens**.- in ROMAN Joël Ville, exclusion et citoyenneté. Entretiens de la ville II Editions Esprit.

33 ASSISES SUR L'HABITAT SOCIAL (1981).- Habitat et vie sociale, une procédure utile qu'il faut aujourd'hui dépasser.- Dossier des assises.

34 DUBEDOUT Hubert (1983).- **Ensemble, refaire la ville**.- rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.- La Documentation Française, 122 p.

35 DUBEDOUT Hubert (1983) op. cit. p. 5

développement social à l'échelle des quartiers et des agglomérations reposant sur une action globale de longue durée et associant pleinement tous les partenaires et notamment les habitants sous la responsabilité des élus. Cette stratégie nécessite une coordination administrative étroite au niveau national et local et passe par une adaptation pragmatique des normes et des règlements. **36**

La dénomination de la politique «développement social des ...quartiers» et les territoires sélectionnés n'ont pas peu contribué à une réduction des diagnostics à leurs difficultés intrinsèques et à celles de leurs populations. En focalisant l'attention sur ces quartiers, on a certainement contribué à occulter les mécanismes qui les faisaient tels à l'échelle des agglomérations et sur lesquels le rapport Dubedout avait attiré l'attention. Quoi qu'il en soit, on ne peut s'empêcher de penser que les critères utilisés avec abondance dans des diagnostics «à charge» ont eu pour fonction de masquer l'absence d'une véritable analyse portant tout à la fois sur les logiques urbaines à l'oeuvre, l'organisation sociale et les modes de représentation des quartiers et surtout sur les systèmes de gestion politico-administratifs locaux à qui on peut imputer bon nombre des dysfonctionnements de ces territoires urbains.

Dans deux registres au moins, sur lesquels le rapport Dubedout avait mis l'accent, à savoir la nécessité d'une concertation permanente, voire d'une confrontation avec les habitants et le rôle novateur des services publics, la pratique est restée très en retrait des orientations affichées. Ces deux domaines apparaissent pourtant toujours essentiels pour la mise en œuvre de stratégies de développement,

Le changement de dénomination en 1988 «Développement social urbain», puis l'appellation «Politique de la ville» au début des années 1990, insistant sur la signature de contrat de ville à l'échelle des agglomérations, ont souligné la nécessité de ce changement d'échelle pour la stratégie de développement social à mettre en œuvre. Cependant, inflexions politiques aidant, l'ambition développementaliste a été rapidement rabattue sur une approche en terme de lutte contre l'exclusion valorisant la dimension procédurale et le zonage des interventions (cf. la géographie prioritaire du Plan de relance de la politique de la ville de 1996) au détriment de la dynamisation des processus sociaux et de l'action collective. En quelque sorte, l'accent a alors été mis sur des formes d'assistance individuelle rénovée (contractualisation individuelle).

Il faut attendre 1998 et le lancement des contrats de ville sur la période 2000-2006 pour que la notion de développement réapparaisse explicitement dans la définition de la politique de la ville. Dans la circulaire du 31 décembre 1998 qui précise le cadre de la contractualisation entre tous les partenaires pour la période 2000-2006, la politique de la ville est définie comme «**une politique territorialisée de développement solidaire et de renouvellement urbain**» conduite à l'échelle des agglomérations et qui repose sur le contrat de ville, document unique de contractualisation de toutes les politiques sectorielles et instrument d'une véritable recomposition de l'action publique, de l'organisation des acteurs qui la mettent en œuvre et des professions. Avec les apports de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), la politique de la ville se définit plus explicitement comme une stratégie participant à la construction de la gouvernance urbaine d'agglomération.

On peut se demander cependant si les nouvelles orientations retenues dans le cadre de la loi Villes et rénovation urbaine dite Loi Borloo qui contribue à nouveau à découpler le «hardware» du «software» ne vont pas constituer un nouveau processus régressif pour la thématique du développement, tel qu'il a déjà été expérimenté dans un passé récent. L'adoption de la notion de «rénovation urbaine» dans l'intitulé de la loi, semble plus qu'une commodité de langage. Rappelons pour les non-spécialistes ce que peu d'observateurs ont souligné jusqu'ici : la rénovation urbaine avait déjà donné lieu à une loi en... 1957. A l'époque, il s'agissait de raser les quartiers anciens insalubres des villes françaises et

36 DUBEDOUT Hubert, (1983) op. cit, pp. 12-13.

On peut à ce propos citer quelques-unes des bonnes phrases du rapport (p. 12.13) :

- «les programmes engagés devront porter non seulement sur la transformation des paysages urbains et la réhabilitation des logements, mais aussi sur l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, la santé, la vie sociale et culturelle, l'action judiciaire et policière».
- Cette action «... devra être poursuivie en associant les régions et les départements qui devront normalement dans le cadre de la décentralisation, prendre le relais de l'action de la Commission Nationale».
- «... aucune action ne sera entreprise sans un engagement marqué des responsables politiques locaux».
- «... administrations, organismes sociaux, gestionnaires de logements, associations d'habitants, etc. () sont membre de la commission locale. Une concertation permanente qui n'exclut pas la confrontation, existe entre les habitants et les responsables locaux».
- «Chaque Commissaire de la République (doit) désigner auprès de lui un adjoint chargé de superviser l'action des services relevant de l'autorité préfectorale et d'être l'interlocuteur immédiat du maire ou des organisations locales».
- «La recherche de solutions innovantes et parfois exceptionnelles aux problèmes posés passe par l'émergence de comportements et de pratiques adaptés aux situations rencontrées de la part de tous les acteurs concernés et en premier lieu l'Etat. Ainsi il a été convenu que ses services admettent la remise en cause de certaines normes ou certains règlements, reconsidèrent les modes de financement traditionnels, substituent progressivement le contrôle a posteriori et l'évaluation des résultats au contrôle a priori, soutiennent en définitive la volonté de cette adaptation permanente et empirique plutôt que d'imposer sans discussion le maintien des règles traditionnelles».

d'opérer un changement de la population des centres ville en chassant les populations résidentes. **37** Un sociologue, à l'époque, avait même qualifié cette politique, sans doute de manière excessive, ...de «déportation».

3.1.4 L'émergence de la notion de développement social local dans le champ du travail social : une référence implicite et ambiguë au développement communautaire anglo-saxon.

Moins inscrit dans un cadre institutionnel, il est plus difficile de référer le «développement social local» aux jeux des acteurs et aux enjeux organisationnels tel qu'il a été possible de faire avec «le développement solidaire et de renouvellement urbain». Apparemment, il n'y a pas de forme canonique sur laquelle se fonder et les écrits repérés qui concernent le développement social local ont du mal à en donner une définition précise. Ces écrits en restent plutôt à des recommandations méthodologiques qui renvoient à des principes bien connus et partagés par d'autres en matière de stratégies de développement. Tout au plus peut-on y lire une insistance militante sur la question de la participation des habitants et sur la valorisation des savoir-faire locaux.

Cette formulation semble surgir au cours des années 1970 du champ du travail social. Ce surgissement correspond à la période de crise que traverse alors l'action sociale et à une quête de renouvellement des notions, des concepts et des problématiques permettant de redonner du sens et de la perspective à des pratiques d'acteurs questionnées par les mutations que connaît alors la société française dans une période de rupture des grands paradigmes organisateurs de l'Etat providence. **38** Le contexte nouveau dans lequel s'affichent la thématique sociale et les mutations professionnelles qu'imposent les changements politico-administratifs (décentralisation et déconcentration) conditionnent le contenu de cette notion.

L'expression «social local» apparaît comme une construction langagière ayant pour fonction de souligner la possibilité d'une déclinaison de ce «grand champ du social», unitaire à la française, en des formes particulières adaptées aux différents territoires. Elle fait alors plutôt référence à une construction descendante (top down) dans la grande tradition française, conforme d'ailleurs à l'origine étymologique de la notion de développement, la politique sociale se déclinant ainsi en des figures particulières. Dans cette acception, cette notion s'inscrit dans le mouvement de «territorialisation» des politiques publiques en quête d'enracinement et d'ajustement aux contextes locaux.

Dans ses premières utilisations, au cours des années quatre-vingt, cette expression apparaît comme une adaptation de la notion anglophone de «community» (communauté) dont l'usage est quasiment tabou en France. **39** Trouvant peu de références explicites dans les écrits, on peut faire l'hypothèse que cette notion se réfère à la découverte tardive (fin des années 1970) par les travailleurs sociaux, de la notion de développement communautaire d'origine anglo-saxonne. En effet, le qualificatif «social local» est repérable dans des écrits fortement influencés par les travaux britanniques ou américains, sans qu'il y soit toujours fait explicitement référence.

Un des rares ouvrages à échapper à cette critique est celui intitulé «Savoir-faire en développement social local». Rien d'étonnant à cela puisqu'il s'agit de la traduction en français, en 1992, d'un ouvrage publié en anglais en 1987 sous le titre «Skills in Neighbourhood Works». Dans cet ouvrage, l'appellation «social local» est la formulation retenue pour traduire «community». **40** Ainsi dès les premières lignes de l'introduction de ce livre, la filiation est sans ambiguïté : «*Les expériences anglaises de travail communautaire et l'approche qu'en ont faite les auteurs sont apparues pertinentes et transposables à l'Hexagone*» **41** Pour les auteurs-traducteurs de cet ouvrage «*Il est clair que ce livre fait suite à toute une évolution du travail communautaire en France. Si la première étape a été une adéquation entre la méthodologie et la conception du travail communautaire en France, la seconde est le travail collectif. Ce dernier ciblait essentiellement des actions dans le cadre de vie, le logement et, à part quelques interventions en milieu rural, cela concernait principalement*

37 COING Henri (1996).- **Rénovation urbaine et changement social**.- Editions ouvrières.

38 ION Jacques (2000).- **Le travail social à l'épreuve du territoire**.- Dunod, 166 p.

JOBERT Bruno (1981).- **Le social en plan**.- Ed ouvrières.

MONDOLFO Philip (1996).- **Repenser l'action sociale**.- Dunod

MONDOLFO Philip (2001).- **Travail social et développement**.- Dunod

ROSANVALLON Pierre (1995).- **La nouvelle question sociale**. Repenser l'Etat-providence.- Seuil, Paris.

ESPING-ANDERSEN Gosta (1990).- **The Three Worlds of Welfare Capitalism**.- Cambridge Policy Press.

39 Sauf lorsqu'il s'agit de désigner des formes institutionnelles : communauté européenne, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes.

40 HENDERSON Paul, THOMAS David N. (1992).- **Savoir-faire en développement social local**.- Groupe européen de travail sur le développement communautaire, Bayard Editions, 231 p. Le livre pionnier de Jean-François Médard paru en 1969- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis**.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin est, par exemple, fort rarement cité. Voir aussi, bien évidemment, les écrits de ALINSKY Saul (1947).- **Reveille for Radicals**.- Chicago University of Chicago ALINSKY Saul (1957).- **From citizen apathy to participation**.- 6th conference of Community Council Association, ALINSKI Saul (1971).- **Rules for Radicals**.- New York, Random House. La traduction de ce livre a été faite en français en 1976 sous un titre qui ne rend pas du tout compte du contenu du livre, mais qui montre bien quel est alors le lectorat-cible privilégié (ALINSKY Saul (1976).- **Manuel de l'animateur social**.- Editions du Seuil).

41 HENDERSON op. cit. p. 5.

le milieu urbain. Puis, au cours des années quatre-vingt, quand le gouvernement a désinvesti la politique sociale, il est apparu nécessaire de veiller à l'articulation entre l'économie et le social. D'où l'accentuation d'actions concertées avec des partenaires (mairie, HLM, CCAS, etc.), mouvement qui a d'abord donné naissance au développement social des quartiers, puis au développement social local». **42**

Ainsi, selon ces auteurs, il n'y aurait pas de différence entre ce que l'on appelle «développement social des quartiers» et «développement social local», le second serait le prolongement du premier, en quelque sorte sa généralisation. Qui plus est ces deux notions auraient surtout à voir avec la réalité urbaine et, conformément à sa filiation communautaire anglaise et outre-Atlantique, plus particulièrement à voir avec la situation des quartiers en difficulté.

Cela dit, il est difficile de trouver dans ce livre une définition du «développement social local». Le développement social local serait une stratégie qui aurait pour objectif de faire en sorte qu'un quartier devienne viable, à savoir qu'il devienne «un quartier où les habitants collaborent pour influencer les différents aspects de la vie sociale locale, où ensemble ils se donnent des buts et où ils réussissent à mener une action pour réaliser ces buts ». **43** On n'en saura guère plus en matière de définition, si ce n'est sous une forme descriptive.

Sur le plan théorique, pour mieux comprendre ce à quoi aspirent les tenants du développement social local, il convient donc de se référer aux caractéristiques du développement communautaire tel qu'il est conçu dans d'autres pays.

La notion de «communauté» (community) utilisée en Amérique du Nord (y compris au Québec francophone), au Royaume-Uni et dans certains pays européens (Pays-Bas, pays nordiques) en adaptant la notion anglo-saxonne, associée sous un même vocable, trois dimensions de la réalité qui, en France, sont disjointes, à savoir la dimension «sociale» (des gens, une population, groupes sociaux, rapports sociaux, organisation sociale, ce que les anglo-saxons appellent «the people»), la dimension «spatiale» (un espace géographique doté d'une certaine épaisseur et ayant une identité repérable, «place» dans la définition anglo-saxonne), enfin la dimension «instituée» à savoir les institutions que les populations présentes dans cet espace ont créées (associations, organisations, un bien ou une loi commune cf. le serment juré des communes médiévales) et celles dont elles ont pu être dotées (organisations politico-administratives). En France, dans l'espace urbain, on utilise souvent le mot «quartier» pour traduire cette notion de community, notion qui renvoie surtout à la dimension physique. La notion de territoire en ce qu'elle peut évoquer l'espace, les populations qui y vivent et les institutions qu'elles y ont créées semble plus adaptée.

La communauté est une «entité locale» (la *gemeinschaft* de Ferdinand Tönnies, **44** communauté existentielle) qui repose sur des liens de solidarité mécanique (Emile Durkheim **45**). Elle se distingue, et chez certains auteurs, s'oppose à la société (*gesellschaft* ou communauté instrumentale) à prétention universaliste, fondée sur une solidarité organique dans laquelle l'individu-sujet, par les fonctions sociales qu'il exerce, a une existence propre et nécessaire relativement au groupe. **46**

On le sait, en France, le modèle républicain issu de la Révolution a laissé peu de place à la notion de communauté et aux diverses formes d'organisation intermédiaire (corporation). Il y a d'un côté l'individu et de l'autre l'Etat et entre les deux, rien. La loi Le Chapelier le dit explicitement : «*Il n'y a plus de corporations dans l'Etat ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation*». **47** Cet héritage est encore fort présent dans notre manière de concevoir les rapports du social et du politique.

Dans la pratique, la notion de communauté (community) est cependant extrêmement floue et confuse. Si on laisse de côté son usage «polémique» et caricatural qui, en France, la réduit souvent à une dimension ethnique et religieuse et assimile communautaire à communautarisme (soit un euphémisme pour désigner les populations issues de certaines vagues migratoires), cette notion se caractérise par trois dimensions. Elle peut être utilisée pour désigner **une entité spatiale** (village, îlot, quartier, ville, agglomération), **les populations** qui y résident (famille élargie et voisinage, groupes sociaux, minorités ethniques, ensemble des résidents...), voire **les institutions** que ces populations se sont données. Ces diverses acceptions sont mises en connexion par l'existence de liens de solidarités et des intérêts communs construisant une appartenance à un même territoire et à une même identité.

Dans son acception stricte, la communauté renvoie à une réalité qui n'existe plus ou qui s'est considérablement érodée (famille élargie et voisinage, village, paroisse, confrérie, commune) et qui se caractérisait par la solidarité, l'interdépendance et l'autonomie réelle de fonctionnement par rapport à un extérieur, souvent menaçant.

42 HENDERSON, op. cit. p. 6.

43 HENDERSON, op. cit. p. 11.

44 TÖNNIES Ferdinand (1946).- **Communauté et société**.- PUF, Paris

45 DURKHEIM Emile (1991).- **De la division du travail social**.- PUF, coll. Quadrige

46 TENZER Nicolas (1995).- **Le communautarisme contre la communauté ?**.- Le Banquet n°7, CERAP

47 LE CHAPELIER Le Moniteur universel, t. 8, 14 juin 1791, p. 661.

Dans son utilisation actuelle, selon François Médard, un des meilleurs connaisseurs du mouvement communautaire aux Etats-Unis et rarement cité dans les ouvrages qui traitent de cette question, cette notion désigne donc «...à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie». **48** C'est un système social qui, par rapport à la définition originelle, n'est plus qu'une «communauté à responsabilité limitée» selon la formule utilisée par François Médard, où chacun ne participe réellement que par l'intermédiaire d'une association ou d'un groupe (participation médiatisée) alors que, dans la communauté traditionnelle, vivre dans la communauté et participer à son fonctionnement, c'était la même chose. **49**

Dès lors, dans sa version anglo-saxonne, le développement communautaire «...est avant tout un effort délibéré de reconstruction sociale au niveau d'une communauté locale». Il exclut un bouleversement brutal et radical des structures sociales : c'est un **processus, une évolution**. Il exclut le changement impulsé de l'extérieur par une instance politique ou administrative : c'est un **processus interne** à la communauté qui nécessite un minimum de participation de ses membres. Il ne se réduit pas à des actions communautaires spontanées : c'est un **processus dirigé et planifié** dans lequel l'intervention de **spécialistes** (organiseurs, «organizers») est essentielle. **50**

L'objectif ultime, sur lequel tout le monde s'accorde, est de faire en sorte que la communauté puisse fonctionner comme une unité en mettant en oeuvre des changements dans ses structures, dans les attitudes et les comportements de ses membres ainsi que dans ses rapports avec l'environnement. Pour y parvenir, les stratégies proposées sont multiples et pour résumer les thèses en présence, on peut dire que l'accent est mis sur le renforcement des communautés locales, sur la nécessité de l'action communautaire et sur le rôle essentiel des professionnels (pour plus d'informations voir infra le chapitre sur le développement social local, ailleurs).

Les analyses divergent cependant sur le diagnostic de la situation notamment sur la question essentielle de la définition d'une communauté «organisée» (anomie, lien social, cohésion sociale) ou sur les stratégies à mettre en oeuvre pour susciter une dynamique à l'intérieur des communautés (cf. la multiplicité des thèses concernant les processus d'organisation et... de désorganisation communautaire).

En fait, et tout particulièrement en France, il est pour le moins ambigu d'utiliser, l'une pour l'autre, les notions de développement social local et de développement communautaire. En effet, ces deux notions semblent se distinguer l'une de l'autre, sur un point qui est fondamental lorsqu'il s'agit de qualifier le développement. Alors que la formulation «social local» renvoie plutôt en France, dans sa construction, à une logique descendante, «top down», propre au modèle centralisateur français et, pourrait-on dire, à la culture professionnelle française, la notion de «communauté» renvoie, au contraire, à la dynamique des forces présentes sur un territoire. Il s'agit d'une dynamique ascendante, «bottom up». Dès lors, ces qualificatifs qui se veulent proches, voire équivalents, colorent différemment ce que l'on peut appeler le développement et peuvent dissimuler des démarches qui en fait sont opposées. C'est ce qu'avait bien analysé en son temps Alexis de Tocqueville et qu'il avait repris dans une formule ramassée : «*Les Américains de tous les âges, de toutes les conditions, de tous les esprits, s'unissent sans cesse (...). Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux Etats-Unis, une association* ». **51** Plus d'un siècle après, l'approche de la réalité n'a guère changé.

Cette ambiguïté, pour ne pas dire ce malentendu originel, pourrait expliquer à elle seule bien des difficultés de compréhension et de mise en oeuvre rencontrées par le développement social local et par toutes les approches qui mettent en avant la question de la participation et de l'initiative des habitants.

La politique de la ville n'échappe pas à la critique en cette matière tant l'application de la dimension participative de cette politique relève quasiment de la mission impossible. Sur cette question d'ailleurs, la soi-disant faiblesse des résultats obtenus sur le terrain doit être mis en relation avec l'hypertrophie du discours en la matière et l'inflation des recommandations méthodologiques. Un phénomène similaire a pu être constaté aux Etats-Unis et au Royaume-Uni avec une des options du développement communautaire, à savoir l'organisation communautaire comme technique d'intégration sociale, investie particulièrement par les travailleurs sociaux (social workers) (voir infra). Il faut souligner ici que dans le monde anglo-saxon, le label «community workers» s'oppose à celui de «social workers», ce dernier étant fort déprécié.

48 MEDARD Jean-François (1969).- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis**.- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand COLIN p. 58

49 MEDARD Jean-François op. cit. p. 37

50 JACQUIER Claude (1993).- Quartiers américains : rêve et cauchemar. Le développement communautaire aux Etats-Unis.- L'Harmattan

51 TOCQUEVILLE Alexis (1981).- **De la démocratie en Amérique**.- Flammarion, 1981, Tome II, p.137.

Sous réserve d'inventaire plus complet, il semble que le rabattement des stratégies de développement sur l'élaboration méthodologique soit un trait dominant des écrits qui portent l'intitulé «développement social local». L'intitulé «manuel», «guide», «handbook», plus rarement la forme désuète de «précis» qu'utilisent ces ouvrages est très appréciée ... dans l'édition. N'est-on pas allé jusqu'à traduire le livre de Saul Alinsky «Rules for radicals» par «Manuel de l'animateur social», alors que, précisément, Alinsky avait construit son approche en opposition et en rupture avec les pratiques dites de l'animation sociale et du travail social.

Sans reprendre la diversité des ouvrages et des écrits sur le sujet, nombre d'entre eux privilégient cette dimension. On peut dire qu'il en est ainsi de l'ouvrage «Savoir-faire en développement social local» que nous avons cité ci-dessus et qui se présente comme un manuel très concret du «parfait développeur». C'est la dominante de l'ouvrage «Construire les actions collectives» de Bernard Dumas et de Michel Séguier ou de celui de Jean-François Bernoux «Mettre en œuvre le développement social territorial : méthodologie, outils pratiques». **52** L'ambition de ces travaux est d'apporter des outils méthodologiques et pratiques aux acteurs de terrain. L'ambition est louable, le résultat souvent utile, mais le risque est grand que le lecteur n'y voit que des recettes passe-partout en un domaine où il faut précisément... du sur-mesure et de l'intelligence des situations. Ce risque est celui aussi que l'on rencontre au niveau européen avec la quête de la fameuse transférabilité des «bonnes pratiques». Or, les caractéristiques essentielles d'une bonne pratique, ce qui fait qu'elle est précisément une bonne pratique, ne résiderait-il pas précisément dans... l'intransférabilité des caractéristiques essentielles qui la font telle à savoir le territoire, la pertinence des projets en symbiose avec le territoire, l'atmosphère locale, le savoir-faire très concret des praticiens.

Dans les formulations les plus récentes du développement social local, on peut repérer deux champs référentiels majeurs.

Le premier est inspiré par les travaux portant sur la nouvelle pauvreté, sur l'exclusion sociale et globalement, sur la redéfinition de la thématique sociale autour des concepts de disqualification **53** ou de désaffiliation. **54** Plus précisément, le problème réside dans les difficultés que rencontre le nouveau système de production et de reproduction sociale de «sortie de crise», dans une économie ouverte, pour assurer une redistribution des ressources en direction des populations les plus fragiles compte tenu de l'affaiblissement des réseaux de solidarité primaire et de la «capillarité» de la société.

C'est plutôt dans cette perspective que semble, par exemple, se situer la convention 2001-2004 de la CNAF intitulée «Les orientations de l'action sociale des CAF». *«Les actions de développement social local qui favorisent l'implication des habitants dans leur cadre de vie sont le volet collectif de la contribution des CAF à la cohésion sociale. Le diagnostic des besoins et des ressources d'une zone donnée, partagé avec les partenaires et impliquant les habitants, permet de fonder des projets de développement social local. Ces projets organisent la cohérence des interventions de chacun et permettent la participation des habitants. Cette approche n'est pas nouvelle pour les CAF : les différentes formes de contractualisation et d'agrément de structures comme les centres sociaux participent de cette logique.*

Les CAF doivent être particulièrement attentives à cette mise en œuvre dans les zones les plus dépourvues en équipements et services, notamment dans les quartiers relevant de la «politique de la ville» ou les zones rurales à redynamiser». **55**

Le second champ référentiel se construit à partir de la crise du lien social et du désenchantement politique et démocratique. Dans ce champ, le développement social local affiche des objectifs de nouvelle citoyenneté et de nouvelles solidarités (références manifestes à Porto Alegre, à la Fondation pour le Progrès de l'Homme, au mouvement solidariste), thématiques que l'on trouve aussi au sein de la politique de la ville et ... dans la circulaire datée de 1982 de Nicole Questiaux Ministre de la Solidarité Nationale. *«Le travail social peut être un facteur essentiel de vie démocratique et de changement s'il est mis en œuvre par des acteurs motivés et par des institutions adaptées, s'il permet aux individus et aux groupes en difficulté de mieux se prendre en charge (...)*». **56**

52 DUMAS Bernard., SEGUIER Michel.(1999).- **Construire des actions collectives.**- Chronique Sociale.

BERNOUX Jean-François (2002).- Mettre en œuvre le développement social territorial.- Dunod.

53 PAUGAM Serge (1991).- La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté. Paris : PUF.

54 CASTEL Robert (1996).- **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.**- Fayard, Paris

55 CNAF (2001).- **Les orientations de l'action sociale familiale des CAF (2001-2004).**- Conseil d'administration 3 Avril. Voir ETAT-CNAF (2001).- Convention d'objectif et de gestion Etat-Cnaf, 2001 – 2004.

56 Circulaire Questiaux du 28 avril 1982 : «D'ores et déjà, le Gouvernement a pris l'initiative de proposer aux collectivités locales, dans une démarche contractuelle, des programmes sociaux locaux qui s'attachent à construire un autre tissu social. C'est ainsi le sens des «programmes locaux de développement social» lancés par la Commission nationale pour le développement social des quartiers animée par M. DUBEDOUT (...). L'action sociale doit alors être mise au service de projets d'intervention locale sur le cadre de vie ou encore de développement social. Ces projets peuvent intervenir dans des secteurs traditionnels (garde d'enfants, intégration communautaire des personnes âgées, formations des femmes...) ou bien être davantage liés à des préoccupations plus globales, notamment sur l'habitat ou l'économie. De même, les initiatives par lesquelles la population fait agir ses solidarités vivantes doivent être soutenues (coopératives, modes d'organisation collectifs de la vie de quartier, régies de quartier ...)».

La perspective souvent reprise dans de nombreux textes relevant de ce référentiel peut être résumée en trois points :

- favoriser une citoyenneté active par laquelle les individus deviennent acteurs et auteurs dans le développement de la cité,
- créer les conditions d'une véritable expression des habitants et générer des modes de coopération et de concertation entre habitants, élus locaux, institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales,
- contribuer à la lutte contre toute forme d'exclusion en aidant les hommes et les femmes à jouir de leurs droits et assumer leurs devoirs vis-à-vis de la société.

Finalement, la définition du développement social local qui nous semble la plus complète est celle adoptée par le Réseau d'informations sur le développement social (RIDS). *«Le développement social local consiste en la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par la mobilisation en ce sens de toutes les politiques publiques et l'encouragement d'initiatives favorisant la prise en compte collective, par la population, des problématiques sociales dans un cadre de très grande proximité. Cette dynamique est souvent précédée d'une multiplication d'actions sociales collectives et de la constitution, à ces occasions, de partenariats locaux inédits. Elle peut se révéler vectrice ou d'emblée contemporaine d'initiatives tournées vers des finalités plus globales : animation de l'ensemble du tissu social, redynamisation de l'espace économique, amélioration du cadre de vie, valorisation de la démocratie participative locale ... Pour autant, et bien que les passerelles tendues entre elles soient aussi nombreuses qu'évidentes, ni les actions sociales collectives ni les actions de développement économique local ne sauraient être confondues avec celles relevant d'une démarche de développement social local (...).»* 57

Bien sûr, ces propos sont loin d'épuiser le débat concernant la notion de développement social local. On pourrait dire qu'ils sont le témoignage d'une infortune et d'une quête impossible d'un objet qui se dérobe. Forme générique ou label qu'un corps professionnel essaie de promouvoir pour se distinguer. Difficile de trancher en l'absence de véritable évaluation de la réalité du développement social local à l'œuvre.

3.1.5 Développement social local et développement social urbain (politique de la ville). Quels antagonismes ? Quelles convergences ?

Une autre manière d'aborder ce que désigne la notion de développement social local consiste à identifier par rapport à quoi elle essaie de se distinguer ou par rapport à quoi elle est censée se confronter. En quelque sorte, il faut explorer comment cette notion se positionne sur le marché des idées, des pratiques et des politiques, dans les jeux et enjeux d'acteurs, non pas tant pour dresser ses mérites ou ses défauts que pour essayer de mieux identifier les ingrédients qui la constituent.

Parmi les confrontations repérées, il y a celles qui mettent aux prises certains tenants du développement social local aux praticiens de la politique de la ville. Cette confrontation peut s'analyser de plusieurs façons.

Tout d'abord, elle n'est pas générale car, comme nous l'avons vu, certains auteurs et acteurs de terrain identifient dans ces deux formulations, sinon une seule et même chose, au moins une parenté et une continuité. Cette parenté, nous l'avons vu, est aussi le résultat de grandes complicités, construites dans les années soixante-dix, au sein de la haute

57 RIDS.- une définition du développement social local proposée par les membres du RIDS..

Six caractéristiques constituent les critères d'inclusion dans le réseau :

- la capacité, à partir d'une problématique relevant initialement d'un domaine particulier de la vie sociale, d'atteindre et de transformer d'autres domaines ;
- la détermination d'un territoire précis et pertinent, afin d'y favoriser l'implication simultanée, aux principales phases de conduite de l'action, de catégories de population aussi diversifiées que possible, c'est-à-dire non cloisonnées par des critères d'âge, de sexe, de statut social, de culture ou de type de problème présenté ;
- l'existence d'une phase de "diagnostic" local partagé, incluant la contribution active des habitants à l'analyse des problèmes et à l'identification des besoins, ou tout du moins le recueil de leurs points de vue sur ces sujets ;
- dans le même esprit, la participation des habitants à la définition des objectifs de l'action et à l'élaboration de ses principaux axes stratégiques, ainsi qu' à la mise en œuvre de tout ou partie de ces objectifs à travers la mobilisation de moyens appropriés à la réalisation d'activités utiles et valorisantes pour les individus, les groupes et/ou le milieu ;
- la constitution, pour la conduite et la réalisation de l'action, d'un partenariat réel reposant sur la mise en commun de moyens et/ou le partage d'activités entre acteurs locaux de natures diverses : associations, bénévoles, élus locaux, entreprises, institutions, médias, professionnels, organismes et services sociaux, etc. — la mobilisation et l'implication des élus locaux étant ici d'autant plus déterminantes qu'elles confèrent à ce partenariat un statut de clé d'entrée de la démocratie représentative locale dans une dimension participative ;
- l'existence d'une procédure minimale d'évaluation associant si possible les habitants, et la disponibilité des principaux résultats de cette évaluation.

fonction publique et encore au début des années quatre-vingt au moment de la mise en place du développement social des quartiers. **58**

Ensuite, lorsque cette confrontation existe, elle est orientée. En effet, elle est plus généralement le fait des tenants du développement social local. Parfois la critique est assez acerbe à l'encontre de la politique de la ville et de ses échecs dans le champ social : «Si la politique de la ville s'essouffle, c'est parce qu'elle n'a pas su impliquer suffisamment professionnels du social et élus locaux». On lui reproche aussi d'être une politique de l'urgence, contradictoire avec la durée qu'exige une stratégie de développement. **59** Certains professionnels du travail social, peu nombreux il est vrai, réactivant pour cela les vieilles théories du contrôle social, **60** ont même vu dans cette politique un renouveau d'approches sécuritaires qui n'osent pas s'afficher comme telles, ce développement social urbain participant alors de la construction d'un «nouvel ordre local». **61**

Sans tomber dans la caricature, s'il n'existe pas de véritables différences, on peut souligner toutefois une asymétrie des postures qui reflète bien les divers jeux des acteurs et les différents enjeux organisationnels et institutionnels.

Cette asymétrie des postures peut s'expliquer de plusieurs manières. Ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, les formulations du développement qui fleurissent dans la politique de la ville (développement social des quartiers, développement social urbain, politique territorialisée de développement solidaire et de renouvellement urbain) ont une forte légitimité, conférée par une solide assise procédurale, institutionnelle et politique. Cette politique de la ville est aussi confortée par le fait qu'elle porte finalement sur la gestion d'un patrimoine urbain gageant des milliards d'euros d'épargne populaire. **62** Elle a aussi quitté, depuis longtemps, une position d'innovation expérimentale et d'urgence, bénéficiant désormais de l'expérience de la durée (près de trente ans pour certaines des procédures). Ainsi, les critiques formulées à l'encontre des professionnels engagés dans cette politique ne sont pas considérées comme venant d'une concurrence des tenants du développement social local, ceux-ci n'ayant jamais été véritablement considérés par eux comme des rivaux.

Pour les acteurs de la politique de la ville, l'enjeu du débat ne porte pas, et c'est fort dommage de notre point de vue, sur la notion de développement, quel que soit le qualificatif qu'on lui associe, une notion dont on a vu qu'elle avait disparu, un temps, de l'affichage institutionnel de cette politique. En outre, leurs préoccupations ne portent, ni sur sa définition, ni sur les raffinements méthodologiques auxquels elle peut donner lieu, ni sur les métiers et les statuts professionnels qui pourraient en découler. En fait, l'enjeu est plutôt d'ordre politique. Il s'agit surtout pour ces professionnels de pouvoir continuer à mobiliser des ressources de plus en plus rares et de pouvoir procéder aux réagencements politico-administratifs nécessaires à des échelles multiples (de l'échelle du quartier à... l'échelle européenne). Pour ces professionnels, la question du leadership dans le champ social urbain est une affaire réglée, d'autant plus que la dimension corporatiste de la définition de leur champ professionnel ne se pose guère, et en tout cas pas du tout à l'intérieur de l'espace dessiné par le travail social. Par nécessité, et pourrait-on dire, par nature, ne sont-ils pas des hybrides disciplinaires et professionnels aux multiples appartenances (cf. le rapport Brévan-Picard **63**) ?

En ce qui concerne les tenants du développement social local, la posture n'est pas simplement inverse. Ces professionnels apparaissent dans une position plutôt défensive compte tenu d'une orthodoxie professionnelle sérieusement mise à mal par les mutations politico-administratives qui affectent depuis de longues années la sphère des politiques publiques parmi laquelle celles qui concernent l'action et le travail social. **64**

Quelles sont ces mutations politico-administratives essentielles qui doivent être ici soulignées afin d'identifier les enjeux organisationnels et institutionnels et ainsi mieux repérer quels sont les espaces où peuvent se dérouler les jeux des acteurs ? Ces mutations s'inscrivent dans et sont portées par ce large mouvement de coopération qui est le vecteur de la construction des sociétés, coopération au cœur de ce «faire société» qui manifeste le passage de la communauté à la société et qui permet la construction de cet être et ce vivre ensemble cher à Hannah Arendt sur un territoire allant sans

58 Circulaire Questiaux

59 JOURNAL D'ACTION SOCIALE (2002).- **Le développement social autrement. Le DSL et les élus.**- N°69, Septembre.

60 BONNEAUD Alain (2001).- **Les travailleurs sociaux au risque de la politique de la ville.**- Actualités Sociales Hebdomadaires, 6 avril, n°2209, pp. 21-22

61 Jean Pierre GARNIER et son « **Nouvel ordre local : gouverner la violence** » (L'Harmattan 1999) étant appelé en renfort.

62 Par exemple, les encours des seuls organismes de logement social auprès de la Caisse des dépôts et consignation s'élèvent à environ 75 milliards d'Euros, ce qui donne un remboursement annuel de l'ordre 7 milliards d'Euros par an, soit l'équivalent des crédits annuels de la politique de la ville (crédits d'Etat et crédit des collectivités locales).

63 BREVAN Claude, PICARD Paul (2000).- Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers.- Rapport au Ministre délégué à la ville.

64 Une des manifestations de ces craintes est apparue lors de la présentation du rapport Brévan-Picard devant le Conseil Supérieur du Travail Social (CSTS), les membres de ce conseil ayant eu une attitude pour le moins réservée sur ces nouveaux métiers de la ville qui pouvaient prétendre prendre un ascendant sur les métiers du social et donc perturber les processus de professionnalisation qui avaient eu du mal à s'établir et qui trouvaient enfin leur accomplissement dans le schéma national des formations sociales (Commentaires de Jacques Ladsous, vice-président du CSTS lors du lancement de l'expérimentation des projets sociaux de territoire - voir infra dans le texte).

cesse en s'élargissant (cf. par exemple le passage de la commune à l'agglomération et au pays, du département à la région, de l'Etat à l'Europe).

Dans les sociétés contemporaines, ce mouvement de construction se déploie selon trois formes de coopération qui ont émergées au fil du temps et qui cherchent à s'articuler :

- tout d'abord, et pour des raisons d'antériorité, **les formes de coopération territoriale** (coopérations intercommunales) et la redéfinition des territoires d'administration et de projet,
- ensuite, **les formes de coopération verticale** (contractualisation multi-niveau) conduisant à l'affaiblissement des pouvoirs étatiques, tant par le bas, avec la décentralisation et le renforcement des grandes villes, des pays et des régions que par le haut, avec l'intégration européenne (ou continentale) et la subsidiarité,
- enfin, **les formes de coopération horizontale** (transversales) entre les ministères et entre les services mettant en question les politiques sectorielles, les institutions et les organisations ainsi que les cultures professionnelles traditionnelles.

Les institutions, les organisations, les acteurs et, plus précisément, les professionnels se trouvent ainsi mis en tension par ces différentes formes de coopération, et plus particulièrement par les coopérations horizontales car celles-ci ont, plus que les autres, un effet corrosif sur les cultures professionnelles et les métiers canoniques.

Ainsi, l'émergence et l'intervention des «hybrides» que sont les professionnels de la politique de la ville, perçues comme peu légitimes par les «professionnels canoniques», sont suscitées et appelées par ces trois processus de coopération et d'intégration qui, depuis de longues années, remodelent le paysage institutionnel et politico-administratif. Ce que l'on appelle les métiers de la relation, de l'interface, de la médiation n'est pas une dévalorisation des métiers traditionnels, ni le résultat d'un effet de mode. Ces métiers participent de la construction des dynamiques de développement et de l'émergence de nouvelles formes de gouvernement des territoires et des sociétés.

A ce jour, on peut dire que les formes de coopération territoriale et verticale qui confrontaient des légitimités politiques (compétition entre communes et élus ainsi qu'entre acteurs et organisations, compétition entre niveaux de pouvoirs) ont abouti à de profondes transformations au sein des organisations politico-administratives. L'intégration territoriale commencée avec le syndicalisme intercommunal à la fin du 19^e siècle pour aboutir à la loi Chevènement de 1999 et l'intégration verticale avec la prolifération depuis les années soixante-dix des diverses formes de contrat ont construit un nouveau paysage administratif et territorial. Tout ne s'est pas fait dans la sérénité, ni de manière simple et rapide et pour tout dire, ces mutations en sont au milieu du gué amenant une superposition de formes anciennes et de formes nouvelles d'organisation politico-administratives ce qui ne contribue pas à une grande transparence des systèmes de gouvernement.

Il n'en reste pas moins que ces formes d'intégration ont relativement faciles à mettre en œuvre car elles s'inscrivaient généralement dans le cadre de politiques sectorielles qui globalement restaient assez inchangées dans leurs configurations. Ainsi, la coopération territoriale porte sur des champs sectoriels bien délimités, généralement des réseaux techniques (cf. adduction d'eau et assainissement, électrification, transports) ou des équipements (scolaires, culturels, sportifs). Il en est de même de la coopération verticale à travers les multiples contractualisations sectorielles (contrats éducatifs, contrats concernant l'enfance et la jeunesse, contrats de sécurité, contrats concernant le logement, le logement, l'emploi, la santé, etc.). En ces domaines de coopération, la confrontation est moins technique que politique et généralement, l'intérêt bien compris des élus, sauf rare exception (notamment en ce qui concerne la répartition du logement social sur le territoire des agglomérations), est venu souvent à bout des rivalités et des concurrences de «clochers et de beffrois».

Il en est tout différemment avec la dernière forme de coopération, la coopération horizontale ou transversale qui met aux prises des enjeux qui eux sont particulièrement au cœur des stratégies de développement. La coopération horizontale qui a pour ambition de nouer des relations entre les politiques sectorielles (coordination, intégration) ne se situe pas dans le champ des enjeux politiques traditionnels que nous venons d'évoquer. Elle met surtout aux prises des caractéristiques culturelles et techniques qui sont le propre d'organisations fort différentes et qui parfois provoquent l'antagonisme des logiques professionnelles des acteurs. Il est particulièrement délicat de construire des collaborations entre des acteurs et des professionnels inscrits dans des champs de politiques sectorielles étrangers les uns aux autres même si, le plus souvent, les objets et les populations dont ils traitent sont les mêmes. Pour ne prendre qu'un exemple, dans le domaine de la sécurité, comment faire travailler ensemble les différents services de polices, la gendarmerie, la justice, l'éducation spécialisée et les différentes professions du travail social, la protection judiciaire de la jeunesse, etc. dont les comportements professionnels et la déontologie sont si divers, d'une nature différente voire opposés, alors que les publics concernés et les situations rencontrées sont, elles, absolument les mêmes ?

Les principaux obstacles rencontrés pour construire une société plus intégrées se situent principalement en ce domaine de coopération horizontale et ils sont moins imputables aux résistances des pouvoirs politiques traditionnels qu'aux

cultures et aux comportements professionnels ainsi qu'aux logiques des appareils administratifs et des routines bureaucratiques et corporatistes qu'ils ont secrétées.

Ce constat n'est d'ailleurs pas propre aux caractéristiques de l'organisation française, il est établi dans la plupart des pays européens qui tous sont confrontés aux mêmes enjeux. Partout, les cultures de métier et les comportements professionnels sont apparus comme un obstacle dressé devant cette troisième forme de coopération laissant encore une certaine marge de manœuvre à des organisations professionnelles qui n'ont pas su ou pu s'inscrire dans les mutations à l'œuvre. Cela dit, les lignes de défense que les cultures professionnelles traditionnelles peuvent dresser sont, pour le moins, fragiles et on peut se demander si les options mises en avant, en France, par les tenants du développement social local sont bien à la hauteur des enjeux et des mutations à l'œuvre.

Il y a tout d'abord cette option « méthodologique » retenue par le développement social local qui par certains aspects, peut ressembler à un jeu rhétorique. Comme toute formulation en recherche de stabilisation et donc en recherche de porteurs de cette stabilisation, le développement social local est intéressant ici dans la mesure où, peut-être, il vaudrait pour autre chose (cf. le développement communautaire). Sans jouer outre mesure sur les termes, on peut simplement pointer qu'en définitive, un concept ne vaut que par la manière dont il est approprié par certains groupes de professionnels et que les travaux de traduction et donc de trahison le constituent tout en empêchant sa stabilisation. Le développement social local ne vaudrait-il que par sa plasticité conceptuelle, garante de sa pérennité et donc sans doute de son devenir mais aussi de ses transformations futures ?

La seconde option qui semble retenue par le développement social local est de privilégier la valorisation de territoires à faibles enjeux qui n'apparaissent pas comme les lieux majeurs de la mutation du paysage politico-administratif (espaces ruraux, bourgs et petites villes) mais qui souffrent d'une déperdition de moyens (fermetures et regroupement de services). Alors que des villes et des régions urbaines sont en train d'invalidiser les formes anciennes d'organisation (notamment celles de l'Etat déconcentré et des établissements qui lui étaient liés) en se dotant de nouveaux outils basés sur différentes formes de coopérations et partenariats dont la politique de la ville a souvent été le laboratoire, le reste du territoire serait censé offrir encore des opportunités d'intervention pour ces institutions et ces professions traditionnelles. Le développement social local serait-il l'innovation organisationnelle et technologique en phase avec cette nouvelle division du travail ?

Cette problématisation des mutations à l'œuvre, si elle est valide, donne un certain sens aux tentatives de repositionnement de certains segments de l'appareil étatique et de certains organismes. Il peut en être ainsi de la CNAF qui, dans ses textes officiels, fait du développement social local un axe stratégique fort pour l'institution alors que les CAF, de leur côté, en mettant en place une vigoureuse stratégie de déconcentration sur les territoires départementaux, semblent délaisser le territoire des grandes villes (délaissement par exemple de la gestion des centres sociaux). En quelque sorte, les institutions traditionnelles du social privilégieraient un appui aux communes ainsi qu'aux regroupements de communes et de pays qui n'ont pas les moyens de se doter des services adéquats. Bien évidemment, ce repositionnement ne peut se faire à organisations et à pratiques professionnelles inchangées. La question reste de savoir si les problématiques du développement social local sont capables de fournir les réponses innovantes nécessaires pour répondre à ce changement.

La troisième option du développement social local concerne l'action en direction des populations et des publics. D'une certaine manière, la division de l'espace qui s'instaurerait ainsi entre territoires urbains et territoires ruraux et le repli sur ces derniers permettraient de renouer avec des entités aux structures sociales relativement stables et en cohérence avec le modèle familial et communautaire auquel, peu ou prou, le développement social local fait souvent référence dans ses orientations. Il s'inscrirait ainsi dans le cadre d'une action sociale préventive plus que curative en se fondant sur la recherche de la participation des familles et des groupes locaux. Le développement social local et la cohésion sociale ne sont-ils pas l'une des deux grandes finalités de la politique d'action sociale de la CNAF pour les années à venir ? **65**

Cela étant dit, là encore, des organisations et des pratiques professionnelles inchangées ne feront pas forcément l'affaire car ces territoires situés à l'extérieur des régions urbaines (ce que l'on peut appeler le péri-urbain profond ou comme les Italiens le disent, la « città diffusa ») sont aussi l'objet de mutations socio-démographiques radicales. La communauté rurale est devenue largement un mythe. L'isolement et l'individualisme y gagnent. Les structures familiales s'y effritent et la famille monoparentale y est aussi une réalité, le mode de vie « rural » s'alignant désormais fortement sur les modèles urbains. Comme en milieu urbain, ce repositionnement ne pourra faire l'économie d'une interrogation sur l'évolution des structures familiales et sociales et sur les rôles sociaux (évolution des rapports de genre). Seule différence, certainement temporaire, peut-être ces territoires seront-ils encore à l'abri pour un temps des logiques multiculturelles et multiethniques qui structurent déjà son champ politique (voir la pénétration des thèses xénophobes et racistes dans le monde rural).

Ces différentes considérations indiquent que le débat ne peut se réduire à une opposition entre deux conceptions supposées différentes du développement social, l'un local et l'autre urbain. Comme semble le suggérer, par exemple, le titre d'ouverture du Journal d'action sociale de septembre 2002 déjà cité «Le développement social autrement», ⁶⁶ la parenté entre les deux est évidente. En effet, selon cet article, le développement social local «... entend s'inscrire dans une démarche de prévention pour l'ensemble des territoires et pour des populations très diversifiées ». ⁶⁷ «Trois types de conditions nécessaires au développement social local : l'implication des élus locaux, de tous les élus locaux, la participation active et continuellement repensée des habitants, la mobilisation du travail social au delà de la simple anecdote ». ⁶⁸ En bref, le développement social local est au cœur du trépied composé des élus, des techniciens et des populations et qui est constitutif de tout projet de transformation sociale. De son côté, comme le dit fort justement Marie-Agnès Cathelain, conseillère technique à la CNAF : «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'évolution de nos dispositifs partenariaux». ⁶⁹

A l'évidence, sur la base des principes énoncés, ces orientations ne permettent pas d'établir une frontière consistante entre le développement social local et le développement social urbain.

A la lecture des écrits sur le développement social local, ce qui distinguerait les deux approches concerne la participation de la population et son engagement comme acteur dans la dynamique de développement. Que l'on sache, en ce domaine, on ne peut pas dire que les expériences conduites par l'une ou l'autre démarche se surpassent en qualité et en efficacité. Dans ce qui est dit aussi du développement social local et du développement social urbain, la dimension contractuelle semblerait aussi faire la différence. Encore faut-il s'interroger sur ce que l'on met sous la notion de contrat, celui-ci n'étant pas la spécificité de la politique de la ville, y compris dans sa seule dimension formelle. En dehors du contrat, les traits saillants des deux démarches sont quasiment les mêmes.

La critique qui est souvent faite par le développement social local à la politique de la ville concerne son rapport à l'urgence. Le développement social local prétend s'inscrire dans la durée alors que la politique de la ville ne serait qu'une réponse dans l'urgence aux problèmes sociaux par un bouclage de plus en plus rapide entre émergence du problème, médiatisation et mise en agenda. Peu d'éléments viennent étayer une telle assertion et l'inscription dans la durée de cette dernière approche (près de trente ans) avec une grande permanence et continuité dans ses orientations tendrait à confirmer que ce n'est pas l'urgence qui la caractérise, même si parfois elle a joué les «pompiers» lors des «émotions» urbaines. En fait, si l'ambition, dans l'une et l'autre démarche, est bien, comme nous l'avons dit, de construire du changement dans les comportements professionnels et dans les structures organisationnelles, tout le monde sait qu'en ces domaines, le changement durable ne s'obtient «qu'à petits pas» et donc dans la durée.

3.1.6 Et si la notion de développement social, local ou urbain, désignait d'autres enjeux ! Le développement social territorial

Les différences affichées entre les deux approches (développement social local et développement social urbain) que l'on vient de rapidement explorer, sont assez largement exagérées pour ne pas dire factices. Ces différences ne semblent en tout cas pas porter principalement sur le sens de la démarche et sur les méthodologies employées. Elles sont d'une autre nature et elles interrogent la réalité des enjeux politico-institutionnels et des jeux d'acteurs qui sont engagés dans ces stratégies.

L'enjeu majeur des stratégies de développement social, que celui-ci soit «local» ou «urbain», apparaît résider moins dans la nature des actions qui sont mises en œuvre (logement, santé, éducation, social, etc.) et dans la participation des acteurs à des projets qui sont toujours élaborés en dehors d'eux (ce qui est important et qui est toujours souligné) que dans ce qui est laissé généralement dans l'ombre et qui conditionne largement le développement des territoires et des populations qui y vivent. En quelque sorte, la dimension cachée du développement réside dans cette organisation particulière du système d'acteurs qui conditionne la pertinence et la qualité des biens et des services apportés aux populations, biens et services qui sont d'ailleurs de plus en plus, coproduits avec elles au sein d'une société et sur un territoire donnés.

Assez souvent, pour ne pas dire toujours, les diagnostics et les évaluations comme les formulations des politiques sont silencieux sur les composantes et la configuration de systèmes et d'appareils qui, allouant places et rôles sociaux, contribuent pourtant largement à organiser la fragmentation sociale et territoriale et à secréter ces fameux mécanismes

⁶⁶ Tel est le titre de couverture du numéro 69 daté de septembre 2002. Ce numéro s'appuie sur l'expérience de Moutiers réalisée avec le soutien de Michel Vielle, responsable du développement et de l'ingénierie sociale à la MSA des Alpes du Nord.

⁶⁷ JAS. p. 18

⁶⁸ JAS. p. 19

⁶⁹ CATHELAIN, Marie-Agnès (2002).- **De nouveaux outils de développement.**- Informations sociales, p. 111.

de désaffiliation et d'exclusion. Ces mécanismes ne sont pas, en effet, la conséquence des seules caractéristiques intrinsèques des personnes et des groupes ou d'un pouvoir identifié (les puissants, le capital, ...Dieu). En paraphrasant Michel Foucault, il y a là plutôt l'action subtile de micro-pouvoirs au sein des systèmes et des appareils sociaux. Un tel silence sur la formulation des politiques, des programmes et des projets, devrait interroger sur le non-dit d'analyses qui se préoccupent plus du blé à moudre que du moulin, même si, grappé, celui-ci ne produit plus guère de farine.

L'accent mis aujourd'hui, dans tous les pays, sur l'obstacle majeur que rencontre la coopération horizontale entre politiques sectorisées et entre institutions et professionnels qui les servent indique bien quel est l'enjeu de ces stratégies de développement social. Par la mise en œuvre très concrète de projets territoriaux et la production de résultats, ces stratégies de développement sont une manière de coproduire ces réformes essentielles au sein de systèmes de gouvernement et d'administration. Ainsi, ces difficultés de la coopération horizontale entre acteurs, repérées de longue date tant par le développement social urbain que par le développement social local apparaissent désormais comme étant au cœur des préoccupations. Elles ont conduit récemment à une série d'initiatives dont l'une, particulièrement en ce domaine, avec la tentative de rapprochement des démarches «développementalistes» grâce aux «projets sociaux de territoire -PST».

Les «projets sociaux de territoire», une expérimentation initiée à l'automne 2002 à l'échelle nationale entre la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), l'Assemblée des Départements de France (ADF), la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) et le Conseil Supérieur du Travail Social (CSTS), visaient ainsi à impliquer plus fortement le travail social dans la construction de projets sociaux de territoire selon une logique de décloisonnement. Cette initiative est présentée comme concomitante de l'ambitieux programme de rénovation urbaine (loi Ville et rénovation urbaine). Elle porte sur 19 sites choisis parmi ceux de la politique de la ville. **70**

Pour la CNAF, ces «projets sociaux de territoires» représentent un plus par rapport à ce que font les travailleurs sociaux et ce qui se fait dans le cadre des centres sociaux. Ce plus réside dans le portage politique combiné avec le ciblage sur les quartiers en difficulté de la politique de la ville. Le projet social de territoire est ainsi considéré comme un laboratoire du développement social local. Il doit permettre de passer «du partenariat d'intention à une réelle coopération au service de publics et de populations en souffrance sociale». **71**

Restera à constater ce qu'il en sera de cette volonté réaffirmée de décloisonnement et de coopération horizontale avec une politique de la ville qui, dans le passé, a toujours connu des difficultés pour impliquer les services sociaux des collectivités locales et leurs travailleurs sociaux. **72** Ce secteur n'est d'ailleurs pas le seul dans ce cas à présenter des difficultés et il en est fréquemment ainsi des institutions relativement hiérarchisées qui ont du mal à adopter une démarche de projet adaptée à la spécificité des territoires (cf. l'éducation nationale).

Cette initiative s'inscrit dans un courant relativement ancien de réflexions sur la conduite des transformations et des réformes. Des auteurs comme Michel Crozier et Pierre Grémion, dans les années soixante, avaient déjà mis l'accent sur les obstacles en la matière et la nécessité comme le soulignait alors Pierre Grémion de contourner les obstacles dans ce qu'il désignait, d'une belle formule, «la conspiration des modernisateurs» (voir infra à propos des expériences européennes). Réactualisée périodiquement et notamment à la fin des années quatre-vingt-dix sous le label droit à l'expérimentation (initiative de Pierre Méhaignerie), cette thématique de la difficulté à réformer est une de celles qui revient le plus souvent dans le débat politique. L'expérimentation est d'ailleurs aujourd'hui la formule la plus prisée pour parer les résistances aux réformes qui, de toute part, surgissent : «*Ne jamais annoncer qu'on va réformer, toujours dire qu'on va expérimenter*» et que rien d'irréversible ne sera engagé tant qu'on n'aura pas fait la preuve des avantages des changements introduits. Il sera toujours temps de rendre durable l'expérimental.

Cette expérimentation autour des projets sociaux de territoire et, plus généralement, autour des stratégies de développement social, pose la question du rapport qu'entretiennent l'action et le travail social à ce qui est au cœur des stratégies de développement à savoir la notion de territoire et la notion de projet.

70 ADF, CNAF, DIV, CSTS (2002).- **Expérimentation nationale « Projets sociaux de territoire »**. Actes de la journée de lancement du 8 octobre 2002. 43 p.

Contrat de ville de St Brieuc (Côtes d'Armor), CV de Dijon (Côte d'Or), Grand Projet de Ville de hauts de Garonne (Gironde), CV de Brest (Finistère), GPV de Malakoff (Loire-Atlantique), GPV d'Orléans/La Source (Loiret), CV de Rennes (Ille et Vilaine), CV d'Alençon (Orne), GPV de Grigny/Viry-Chatillon (Essonne), GPV de Champigny-sur-Marne (Val de Marne), CV de Sevrans (Seine St Denis), CV du secteur Est (Val d'Oise), GPV de Metz/Borny (Moselle), GPV de Valenciennes-Denain (Nord), GPV de Lyon/Duchère, Vénissieux, Rilleux la Pape (Rhône), CV de Paris 13^e, GPV du Havre (Seine maritime), ORU de Montereau (Seine et Marne), CV de Poitiers et Châtellerauld (Vienne), CV de Saint Paul, Saint Leu, Trois Bassins (Réunion).

71 BELMOUNES Tahar (2002), intervention lors du lancement des PST. In Expérimentation...p. 16

72 SCHLERET Yvon (2002).- **Les enjeux de la mise en œuvre des projets sociaux de territoire.**- in Expérimentation nationale « Projets sociaux de territoire » Actes de la journée du 8 octobre 2002. Pp. 9-14

Selon Thierry Thauriale, le développement local ou urbain a apporté au social, et plus précisément au travail social, ce qui constituait son «point aveugle» à savoir la dimension du territoire. *«Assez largement encore aujourd'hui, l'approche par le territoire n'est pas naturelle dans la culture professionnelle du travail social. Centré principalement sur les publics-cibles ou pas-, le travailleur social, fût-il de polyvalence, aurait une certaine propension à «voir midi à sa porte» (ce qui vaut pour n'importe quel métier)».* **73** Selon cet auteur, *«... le territorial occupe une place centrale comme opérateur sine qua non de toutes les politiques publiques. Il est, aujourd'hui considéré comme le meilleur garant, sinon l'exclusif terrain, d'une possible globalisation et transversalité de l'intervention publique marquée par un nouveau rapport entre le sectoriel et le global».* Et il ajoute : *«Il s'agit en principe de substituer à des politiques sectorielles, ... une totalisation des registres d'intervention dans un projet spécifique sur un même espace local, avec une harmonieuse complémentarité des acteurs : le projet social territorial. Au point qu'on peut se demander si le territoire n'en devient pas le véritable et réel objet de la politique publique : une sorte de «travail social du territoire»».* **74**

Les différentes formes de coopération évoquées précédemment, si elles constituent le cadre méthodologique des réformes, ne disent rien de la manière de les conduire, une manière qui est toujours postulée mais qui, on l'a vu notamment en ce qui concerne la coopération horizontale ou transversale, est loin d'être une chose acquise dans les esprits et une chose aisée à mettre en œuvre. On ne peut en effet totalement souscrire aux propos optimistes de Jean-Louis Sanchez de l'ODAS en ce domaine *«... les conditions d'efficacité de l'action sociale dite traditionnelle font maintenant consensus : restructuration des services publics en unités territoriales pluri-services et pluri-professionnelles ; construction sur un même territoire local de proximité de plates-formes de services publics et autres formules de regroupement physique. Les avantages de ces entités intégrées sont maintenant éprouvés : l'étroite inter-connaissance favorise les coordinations et la fluidité des circuits pour l'utilisateur ; la complémentarité des compétences permet le dépassement des frontières institutionnelles, des verrous des dispositifs eux-mêmes et des corporatismes. Le vrai sujet est bien celui des conditions institutionnelles et managériales de l'implication des services dans les politiques territoriales visant le développement social local. Du point de vue des moyens, la question est moins quantitative que l'organisation du travail dans les services de terrain».* **75**

Le dépassement des frontières institutionnelles et professionnelles reste encore largement de l'ordre de la quête improbable. En France, comme d'ailleurs en Europe, cette question de la coopération horizontale entre services qui est, dans le domaine urbain, le propre du «faire avec» la ville, se présente encore comme une difficulté majeure, pour ne pas dire un blocage à la transformation de l'action publique et à l'adaptation de l'appareil politico-administratif aux nouveaux défis. Ce qui était relativement facile dans le «faire» la ville, lorsqu'il s'agissait de produire du «hardware» à partir d'une production relativement linéaire, piloté par une maîtrise d'ouvrage collective à peu près bien identifiée, devient plus délicat lorsqu'il s'agit de «faire avec» dès lors qu'il faut plus particulièrement se préoccuper du «software», de processus simultanés, interactifs et itératifs, avec une «maîtrise d'ouvrage» composée d'acteurs multiples et autonomes qui souvent sont en concurrence ou en opposition dans leurs rapports à un même public. Finalement, ce sont moins les dimensions institutionnelles et managériales qui sont en question que les cultures professionnelles en présence, voire tout bonnement les logiques bureaucratiques et corporatistes des acteurs en présence, parmi lesquelles celles des acteurs du social, et en leur sein, plus particulièrement, celles de la hiérarchie intermédiaire.

Pour contourner, sinon pour vaincre ces résistances à la coopération, le développement social local ou urbain met en avant la dynamique de projets prenant appui sur des objets qui portent en eux un potentiel d'affranchissement des frontières sectorielles, des projets capables, en outre, de bénéficier des ressources d'un territoire donné et de l'atmosphère favorable qui y règne (au sens marshallien du terme). L'articulation, en juste mesure, de ces éléments peut contribuer à la réussite d'une stratégie de développement social et au dépassement des anciens ordonnancements politico-administratifs.

C'est ce que nous appelons «l'algorithme du jardinier» tant il emprunte à la «science pratique» de cette profession subtile. Comme pour l'art du jardin, le développement repose sur trois ingrédients majeurs étroitement articulés : le territoire, l'atmosphère et le projet. Il y faut bien évidemment aussi la main du jardinier. C'est de la dialectique entre ces éléments que peut surgir ce que l'on appelle «les bonnes pratiques». La réussite de celles-ci pourra susciter des partenariats renforcés et renouvelés entre les acteurs et pourra prétendre entraîner (diffusion ou dissémination des bonnes pratiques) des changements dans leurs pratiques et leurs comportements (décloisonnement des services, hybridation et métissage des manières de faire, coproduction entre les acteurs) bref, tout ce qui permet la construction concrète, au jour le jour, de cette coopération horizontale ou transversale tant recherchée.

Bien évidemment tous les objets (biens et surtout services) sur lesquels peuvent porter les projets n'ont pas les qualités pour faciliter ce type de coopération. Certains sont, par nature, potentiellement plus favorables (santé, éducation, sécurité, culture...) car ils supposent, pour être fournis de manière efficace, d'engager étroitement, voire d'intégrer une

73 THAURIALE Thierry (2002).- **Travail social et territoire**.- Informations sociales p. 99

74 THAURIALE Thierry (2002).- **op. cit.** p. 98

75 SANCHEZ Jean-Louis (2001).- Décentralisation : de l'action sociale au développement social, état des lieux et perspectives.- L'Harmattan, juin (cité par Thauriale).

grande diversité d'acteurs (ce qu'on appelle la coproduction) ou d'associer tout particulièrement les bénéficiaires ou les destinataires introduisant ainsi un possible renouvellement des problématiques de la participation des «habitants». Cela ne signifie pas cependant que la coopération réelle entre les divers services et acteurs fonctionne efficacement et nombreux sont les témoignages de situations où il n'en est rien, situations auxquelles on peut imputer bon nombre des difficultés rencontrées.

Aujourd'hui cependant, la plupart des biens et des services ont en effet besoin, pour exister, de cette diversité d'acteurs, et surtout de la présence active ou passive de l'utilisateur final qui, en quelque sorte, contribue à les coproduire. Dès lors, la problématique participative change de nature puisqu'il s'agit, de plus en plus, de coproduction de services, coproduction qui peut confiner, ainsi selon certains commentateurs, à une sorte d'imposition d'un modèle de consommation ou de règles d'usage incorporées aux biens et aux services livrés (cf. le consommateur Microsoft qui est aussi un coproducteur prisonnier de ce système unique).

Dans cette évolution des problématiques d'action publique, on peut noter ici incidemment, deux dimensions qui ont une grande importance dans l'approche du développement des sociétés et des territoires dans d'autres pays et qui ont été assez largement négligées jusqu'ici, en France.

La première dimension concerne la notion de temps. Plus que tout, le temps sous ses aspects de durée, de rapidité, de rythme, de respect des échéances, d'ajustement et de synchronisation, etc... devient un facteur essentiel du développement là où, jusqu'ici, l'espace occupait une place prédominante. «Denrée» rare, non extensible et non reproductible, le temps conditionne le développement, mais pour autant, a-t-il été intégré à la pensée stratégique qui prétend maîtriser ces processus. La deuxième dimension concerne la question du genre. En quelque sorte, la transformation du monde des biens et des services ainsi que cette approche par projets de territoire tendraient à renforcer certains rôles sociaux, parmi lesquels ceux traditionnellement laissés ou imposés aux femmes. Les postes de responsabilité liés au développement social (notamment dans l'urbain) sont de plus en plus souvent occupés par des femmes tant dans les fonctions électives et les services (Etat, collectivités territoriales) que dans les rôles citoyens (par exemple dans les associations).

Cette approche «territoire-atmosphère-projet» que nous avons esquissée met en évidence le renversement qui s'opère dans la conception des politiques publiques, un renversement qui serait préparatoire d'un nouvel équilibre dans la manière de concevoir l'action publique, en général, et l'action sociale, en particulier. Ainsi, la formule «territoire-atmosphère-projet» renvoie à une approche du type «projet de territoire» ascendante (bottom-up) qui s'oppose aux différentes formes de territorialisation de l'action publique (approches plutôt descendantes –top-down) qui ont fleuri ces dernières années. ⁷⁶ Ainsi, dans cette approche, un territoire et un projet définis par les acteurs tendraient à se substituer à une politique centrale cherchant à instrumenter efficacement le territoire le plus pertinent pour opérationnaliser ses missions institutionnelles, ce qui a bien évidemment des conséquences sur les organisations en place.

En fait, la réalité ne correspond pas à cette présentation trop caricaturale qui n'est valable, comme toujours, qu'en dominante. Dans les stratégies de développement comme d'ailleurs dans toute stratégie, quelle qu'elle soit, les logiques «top-down» et «bottom-up» s'articulent et se fécondent et c'est d'ailleurs un signe de réussite d'une stratégie de développement que d'avoir su optimiser le jeu de ces deux logiques et celui des institutions, des acteurs et des professionnels qui en sont porteurs.

Au terme de ce parcours à la recherche de ce qui fonderait les stratégies de développement social, il apparaît clairement que l'enjeu poursuivi est bien plus celui de la transformation et de la réforme des systèmes et des appareils de gouvernement (ce que, à certains moments, sur l'agenda politique, on a appelé «modernisation») que celui de la mobilisation de moyens plus importants et de changement de contenus de l'action. Par delà un minimum d'amélioration de la situation, exigible de toute action publique, ce qui légitime et donne du crédit aux opérations que l'on organise, les projets et les territoires pourraient n'être que d'aimables prétextes pour expérimenter des agencements politico-administratifs rénovés. En quelque sorte, ces projets de territoire inscrits dans des atmosphères particulières seraient une sorte de cheval de Troie des réformes. Ainsi, ce ne serait pas tant l'intitulé des formulations retenues tels que développement social local ou développement social urbain qui importerait ainsi que les différentes sophistications méthodologiques et opérationnelles qui pourraient les accompagner, mais bien la redistribution et le réagencement des acteurs que ces stratégies, telles de grandes ordonnatrices, seraient en mesure de susciter.

Peut-être conviendrait-il, à ce stade de la réflexion, compte tenu de la profusion des grands ordonnateurs en développement (cf. premier chapitre) et de la relative démonétisation des appellations utilisées pour les qualifier, de

⁷⁶ SCHLERET Yvon (2002).- op. cit.
BERTAUX Roger, SCHLERET Yvon, BERNARDI Sylvain (2000).- **Logiques professionnelles, logiques institutionnelles, logiques de mission.**- in CHOPART Jean-Noël.- Les mutations du travail social.- Drees, Mire, Dunod, pp. 215-228.

proposer de les regrouper sous un même terme générique qui reprendrait quelques-uns des ingrédients-clé que l'on vient d'identifier. Au lieu du qualificatif «local» qui spécifie par trop un espace limité et sans relation avec les autres qui l'englobent ainsi que sa trop grande proximité du «rural» (en français), et au lieu du qualificatif «urbain» qui en est l'opposé sémantique, peut-être vaudrait-il mieux si l'on veut sortir de la fausse opposition du rural et de l'urbain, retenir l'intitulé «développement social des territoires» ou mieux de «développement social territorial» pour reprendre une formulation de Jean-Louis Haurie à propos de l'expérience de la CAF de Gironde. **77**

3.1.7 Les Caisses d'allocations familiales dans le développement social local ou territorial

La recherche qui nous a été confiée ne portait pas sur les rapports qu'entretiennent précisément les Caisses d'allocations familiales avec le développement social local ou avec le développement social territorial. Pour pouvoir mettre en évidence ces rapports et comprendre comment ils se structurent, il aurait fallu mettre en œuvre des enquêtes sur un échantillon pertinent de CAF et sur les expériences significatives ayant pu être mises en œuvre grâce à leur soutien sur l'ensemble du territoire, y compris dans les sites de la politique de la ville. Telle n'était pas la demande et nous nous sommes contentés ici de données livresques, tirées le plus souvent de ce que l'on appelle la littérature grise, de notes de travail ou encore de comptes rendus de débats. **78**

Les éléments collectés sont loin de fournir un matériau indiscutable et, si nous avons fait le choix de les évoquer dans ce rapport, c'est uniquement afin d'esquisser quelques pistes de réflexion et d'identifier quelques hypothèses de travail pour d'éventuelles recherches futures.

Plusieurs registres peuvent être utilisés pour aborder les transformations en cours en regard des questions posées par la problématique du développement social local. Nous nous limiterons à trois registres considérés comme majeurs : les moyens financiers engagés par les Caisses d'allocation familiales, les positionnements de l'institution au sein des territoires à l'articulation des territoires sociaux et des territoires politiques et enfin, le positionnement stratégique de «l'institution» et de ses dirigeants face à ces nouveaux enjeux que représente le développement social territorial (cf. dirigeants, conseils d'administration des Caisses et des centres sociaux)

En ce qui concerne le premier registre, celui de la participation financière des Caisses d'allocations familiales dans le développement social local, on peut commencer sous forme de boutade par une question un peu perverse qui est parfois posée : les Caisses ont-elles effectivement une activité en ce domaine ? La même question était encore posée, il y a peu aux Conseils généraux, un compagnonnage qui en vaut bien d'autres, et la réponse n'avait pas été extrêmement positive. **79**

En ce qui concerne les Caisses qui se sont engagées fortement dans le développement social local, il est courant d'entendre dire que le développement social territorial représente une faible dimension, sinon de leur activité, au moins des moyens redistribués par elles. Personne ne contredira ce constat, sauf au moins sur un point qui concerne la nature et la qualité des crédits consacrés au développement social local et qu'on circonscrira de manière large pour cerner les masses financières en jeu à l'action sociale familiale (2,3 milliards d'euros en 2001 contre 45,6 milliards d'euros de prestations légales cette année-là, soit 5%). Ces crédits présentent, en effet, la particularité d'avoir une certaine flexibilité et une «souplesse» d'emploi que les autres lignes budgétaires des CAF n'ont certainement pas. Si les unités de compte utilisées pour étalonner ces budgets sont les mêmes, elles ne sont pas équivalentes dans l'usage que l'on peut en faire, notamment lorsqu'on les utilise comme levier au sein de sa propre institution afin de modifier la répartition de certains budgets, de réorienter leurs usages ou d'affecter différemment les personnels et les moyens. Ce rôle de levier peut être utilisé aussi auprès d'autres partenaires pour les amener à reconsidérer certaines de leurs orientations stratégiques. Pour arriver à une juste appréciation des choses, il faudrait comparer les sommes consacrées au développement social local ou territorial à la part estimée des ressources des budgets ordinaires qui peuvent effectivement être réaffectés d'une année sur l'autre (crédits non votés d'avance). En d'autres termes, la «valeur stratégique» de ces divers financements n'est pas la même. **80**

77 On doit cette dernière proposition à Jean Louis HAURIE (2002).- **Entre modernisation du service public et développement social territorial.**- Informations sociales, pp. 106 – 117, p. 110.

78 Nous avons participé à une réunion du groupe de travail des CAF sur le développement social qui s'est réunie à Saint Jean Cap Ferrat (10 et 11 septembre 2003) et à un séminaire regroupant des représentants de CAF de toute la France sur le thème de l'animation sociale à Arles (3 et 4 décembre 2003). A ces réunions les premières conclusions de cette recherche ont été mises au débat en séances plénières et en ateliers.

79 ODAS (1999) Etude non publiée signalée par Actualités Sociales Hebdomadaires 16 mars 2001, n°2206.

80 Une critique similaire est faite à la politique de la ville dont les 7 milliards de budget consolidé (y compris collectivités territoriales) représentent à peine 3, 5% du budget de l'Etat. Rapportés à la part des budgets de droit commun de l'Etat effectivement disponibles d'une année sur l'autre et qui peuvent être réaffectés, les crédits quasiment libres d'emploi de la politique de la ville n'apparaissent plus aussi méprisables.

Par ailleurs, le volume des financements consacrés au développement social local apparaît plus consistant lorsqu'on ne se limite pas à comptabiliser les sommes effectivement «labellisées» comme telles. Il en est ainsi lorsqu'on prend en compte des activités qui dépassent une approche uniquement individuelle des prestations. Il en est ainsi aussi lorsqu'on considère l'inscription des Caisses d'allocations familiales dans une démarche contractuelle plus stratégique (contrats «enfance», contrats «temps libre», prestations de services au profit de la petite enfance) ou lorsqu'il s'agit d'assurer le pilotage ou la gestion directe des centres sociaux. En ces champs d'activité, les Caisses entrent dans les divers modes de coopérations recensés plus haut avec les autres acteurs du social ou d'autres sphères de l'action publique (coopération territoriale, coopération verticale, coopération horizontale). Bien évidemment, et sans qu'il soit possible d'en donner une mesure exacte sur le plan financier, dans cette acception, la dimension de l'investissement des Caisses consacré au développement s'accroît considérablement. Reste à savoir si dans ce rôle de partenaire au sein des contrats, mais aussi dans leur rôle de partenaire au sein de projets dans les territoires, les responsables des Caisses ou des organismes sous contrôle jouent un vrai rôle d'acteur du développement ou bien s'ils se cantonnent à n'être que des pourvoyeurs de crédits (rôle de banquier ou de «sleeping partner»).

Plus intéressant dans ce registre financier, serait d'élargir la réflexion «développementaliste» à la globalité des ressources redistribuées par les Caisses d'allocations familiales et de prendre en compte leurs impacts sur les systèmes socio-économiques dans les territoires sur lesquels ils sont branchés tant du côté des prélèvements que du côté des prestations. Puisqu'il s'agit de parler de développement, il faut en effet dépasser une lecture uniquement «sociale» de l'utilisation des crédits (combien de personnes secourues ? combien de personnes réinsérées ? etc.), une analyse qui a certes un intérêt au regard d'une stratégie de développement (surtout si on aborde le social sous l'angle de la meilleure utilisation du capital humain et du capital social), mais qui doit être complétée par une approche plus stratégique qui s'intéresse au volume des financements prélevés et redistribués par les Caisses et à leur impact sur le système socio-économique local. Il s'agit donc de mettre en œuvre une approche stratégique des effets du système de prestations sur une économie et un territoire particulier : effets des prestations versées aux allocataires (effet sur la demande de biens et de services), effets des subventions utilisées pour financer des unités socio-économiques de base (associations, équipements), effets des revenus distribués aux personnels par l'ensemble du système de redistribution sociale.

Nul doute que sous cette présentation, les quelques 50 milliards d'euros de ressources redistribuées par les Caisses d'allocations familiales seront regardés d'une toute autre manière par les acteurs locaux et les partenaires. Ainsi, il ne s'agit pas simplement d'envisager l'activation des dépenses sociales, mais bien de souligner que le prélèvement et la réinjection de ressources dans un tissu socio-économique local peuvent avoir des effets structurants en matière de développement. Ce prélèvement et cette redistribution de ressources n'est pas synonyme d'une stérilisation et d'un gaspillage de ressources, mais bien d'une alimentation particulière du circuit économique (un bouclage des circuits de reproduction économique) qui peut augmenter la quantité et la qualité du stock de capital local et l'inscrire dans des réseaux de valorisation. Les Caisses d'allocations familiales et les bénéficiaires de la redistribution des revenus, comme d'ailleurs nombre d'institutions publiques, sont des acteurs qui n'ont pas forcément conscience de la place qu'ils occupent dans les mécanismes de l'économie locale et du rôle qu'ils jouent et pourraient jouer dans une stratégie de développement social territorial.

Dans ce registre du financement, une dimension incidente devrait être prise en compte à propos du développement. Elle concerne la place occupée par les femmes et le rôle qu'elles jouent dans la société et sur les territoires que l'on prétend développer. Là encore, il s'agit d'un point aveugle au sein des approches françaises développement et peut-être, paradoxalement (!) au sein des Caisses d'allocations familles dont le public bénéficiaire est pourtant majoritairement constitué de femmes ou de mères de familles. L'analyse du circuit financier des prestations familiales et de l'action sociale des familles dont on précisait dans le paragraphe précédent qu'il fallait l'étudier dans sa relation globale avec le développement social des territoires, devrait permettre de comprendre quelle est la place et le rôle essentiel de ces actrices particulières de la socio-économie locale prise au sens large du terme. Il faut se reporter ici aux schémas économiques inspirés de Karl Polanyi où les femmes occupent, bien plus que les hommes, le cœur des interrelations entre diverses formes d'économies (économie marchande, économie de redistribution, économie domestique, économie solidaire, économie de «braconnage» ⁸¹). On peut montrer que les femmes sont ainsi en position d'articuler l'ensemble des ressources monétaires et non monétaires qui sont à nécessaire à la conduite d'une stratégie de développement social territorial.

Le second registre qu'il convient d'explorer pour mieux cerner la place occupée par les Caisses d'allocations familiales dans le développement social territorial est constitué par le positionnement de ces institutions au sein d'ensembles à l'articulation des territoires sociaux et des territoires politiques.

⁸¹ Nous appelons ainsi les diverses formes d'économies informelles et souterraines, souvent illégales, qui fonctionnent en dérivation des économies officielles et qui assurent le revenu, parfois la survie, de certaines populations et de certains territoires. L'économie de braconnage peut être le fait de « cols blancs ».

Les analyses de l'espace géographique soumis aux transformations économiques, sociales et culturelles montrent qu'il n'y a pas de découpage pertinent de l'espace pour le développement tant du côté de l'alimentation en ressources, que des processus de transformation et de production ou encore de la distribution des biens et des services. Il en est de même de la question du territoire permettant le bouclage désormais nécessaire des cycles (gestion des ressources non renouvelables, gestion des déchets et des effluents). Il n'y a en fait que des territoires particuliers qui épousent chaque moment des cycles en mouvement et pourrait-on dire une sorte de territoire subsidiaire ou une sorte de territoire fractal constitué de multiples degrés où il serait possible, pour les acteurs engagés dans une dynamique de développement, de se positionner et d'optimiser leurs entreprises. Il n'y aurait donc pas un, mais des territoires pertinents et on pourrait dire qu'aux projets de territoire que nous évoquons plus haut correspondent, en réciproque, des territoires de projet.

Pour essayer d'avancer dans l'analyse et pour mieux comprendre ce qui se joue dans les territoires, on pourrait dire que tous les territoires qu'on vient d'évoquer ne sont pas équivalents. Parmi eux, à des moments historiques donnés, en fonction des moyens et des techniques mobilisables et mobilisés, en fonction parfois de volontés politiques jamais assurées d'ailleurs de la durée, certains de ces niveaux territoriaux paraissent avoir le potentiel pour être le lieu de convergence et de fédération de multiples faisceaux de forces. Ces territoires de convergence, même si c'est souvent de manière provisoire (un provisoire qui se chiffre parfois en plusieurs décennies) peuvent être caractérisés comme ayant la capacité de jouer un quadruple rôle par rapport aux ressources existantes : un rôle d'« attracteur », un rôle de « capteur », un rôle de « transformateur » et enfin, un rôle de « redistributeur », le tout dans un environnement variable, aux grandes ou aux petites échelles. Tous les territoires ne disposent pas cependant de la capacité de jouer tous ces rôles ; seuls certains sont capables de les jouer tous et d'optimiser les résultats attendus.

Ces territoires « fluctuants » ou « mouvants » dans leurs configurations correspondant aux territoires de projets ou aux territoires d'entreprises n'ont pas grand-chose à voir dans leur cartographie avec les territoires d'administration traditionnelle, parmi lesquels ceux de l'action sociale et donc ceux des Caisses d'allocations familiales. En effet, ces espaces du développement social local ou du développement social territorial sont construits par le jeu des rapports de forces et de la négociation entre les acteurs au sein d'une démarche ascendante (démarche bottom-up). Ils s'opposent donc précisément aux espaces délimités dans la perspective de mettre en œuvre une politique ou un programme, ce que l'on appelle les processus de territorialisation des politiques sectorielles (démarche descendante, top-down).

Bien évidemment, les choses ne sont pas aussi simples et caricaturales et la configuration des territoires de projets est souvent la résultante historique de ce double mouvement descendant et ascendant. Ainsi, les Caisses d'allocations familiales qui, dans leurs principes constitutifs, sont des administrations gestionnaires et distributrices de prestations à des populations dont la localisation sur le territoire était jusqu'ici relativement indifférente, ont tout d'abord construit une approche territorialisée de leur gestion en tenant compte de la position dans l'espace de leurs ayants droit (thématique de la déconcentration, de la proximité, des points-relais, des points-accueils, etc.). Elles doivent désormais passer à une autre approche dans laquelle les territoires et leurs populations deviennent, sinon une ressource, au moins un potentiel qu'il faut valoriser et avec lesquels il faut « négocier » des services. En quelque sorte le développement social local ou territorial est pour les Caisses d'allocations familiales une opportunité d'enrichir leur territorialisation en la fécondant par une dynamique de projet et de services négociés avec les acteurs locaux.

Ce passage à la logique de service négocié et coproduits avec les « clientèles » qui caractérise la stratégie de développement territorial est inégalement apprécié et accepté par les divers professionnels du travail social. S'il est adopté par eux, il s'accompagne nécessairement d'un changement de représentation de leur objet d'intervention. Cet objet n'est plus un territoire et des populations caractérisés par le déficit, le manque, les défauts, bref « le pathos » fondateur de l'action, territoires et populations à « traiter » qui appelaient jusqu'ici l'administration d'une prestation plus ou moins standardisée ou d'une intervention réparatrice ou éducatrice. Cet objet d'intervention qu'était « l'utilisateur » apparaît de plus en plus comme un interlocuteur qui a sa propre légitimité et avec qui il faut négocier un programme de services sur mesure, dans une logique de coproduction qui ressemble à une sorte de « coaching ». Peut-on encore à ce propos parler d'objet et de territoire d'intervention ? Pour les Caisses d'allocations familiales et plus généralement pour l'action sociale, le développement social local ou territorial signifie à l'évidence une ouverture et une confrontation à d'autres cultures. **82** Sont-elles prêtes à franchir le pas ?

Ce repositionnement des Caisses d'allocations familiales par rapport à leur public et par rapport aux territoires, qui est loin d'être admis comme une évidence stratégique et qui est donc loin d'être mis en œuvre partout doit s'effectuer dans une atmosphère de réformes politico-administratives dont on peut dire qu'elle est plutôt brouillée (cf. la nouvelle étape de la réforme décentralisatrice). En particulier, le non-choix effectué entre le modèle « national » (commune-département) et le modèle « européen » (agglomération ou pays-région) est significatif de ce brouillage et ne contribue pas à clarifier les stratégies que peuvent élaborer les responsables des Caisses d'allocations familiales en ce domaine.

82 C'est ce que souligne particulièrement bien Jean-Louis Haurie lorsqu'il présente les grands axes du développement social territorial de la CAF de Gironde dans son article « Entre modernisation du service public et développement social territorial » Informations sociales, n° 104, 2002, pp. 106-117.

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, les Caisses d'allocations familiales ont été plutôt identifiées aux territoires urbains. Elles portaient d'ailleurs rarement le nom du département où elles étaient localisées, mais le plus souvent le nom d'une ville, celui du chef-lieu de département ou du chef-lieu d'arrondissement de leur siège. Les Caisses ont d'ailleurs été longtemps peu déconcentrées sur le territoire départemental et les usagers étaient principalement reçus au siège. Jusqu'à une date récente, l'action sociale était mise en œuvre par le personnel essentiellement au sein de l'agglomération ou de la région urbaine du siège.

Au cours des deux dernières décennies, les Caisses ont été prises dans un mouvement de déconcentration-départementalisation en même temps qu'elles tendaient à perdre quelques unes de leurs assises dans le domaine de l'animation sociale au sein des grandes agglomérations au profit des petites villes et des bourgs ruraux. On pourrait faire l'hypothèse d'une sorte de ruralisation des Caisses et de leur action sociale au moment où villes et grandes agglomérations montaient en puissance en se dotant de leurs propres instruments.

Parallèlement, et jusqu'à une époque récente, les départements n'ont pas pleinement joué la carte du développement social local ou territorial. **83** Peu de départements ont mis en œuvre une véritable politique de déconcentration de leurs services à l'échelle des cantons comme l'a fait le département du Rhône au début des années quatre-vingt-dix. Rares sont ceux qui ont mis sur pied une véritable stratégie de développement social territorial (du type contractualisation cantonale ou de pays) et se sont dotés d'une organisation de services en conséquence. On s'aperçoit donc qu'en matière de développement le tempo semble beaucoup plus donné par les régions que par les départements à travers la politique d'aménagement du territoire, les transports, les lycées, la formation, etc. En étant signataire des contrats de plan Etat-région sur la thématique des contrats d'agglomération et des contrats de ville, les régions ont été positionnées sur des outils majeurs de l'élaboration du développement social territorial alors que les départements ont été réticents à s'engager.

Ainsi les Caisses d'allocations familiales, tant par leur mode dominant d'intervention (la distribution de prestations) que par le choix de leur mode d'inscription sur le territoire (le niveau départemental, le périurbain) semblent, en se collant au modèle commune-département, dans une sorte de quasi-délégation, se mettre dans une sorte de porte-à-faux par rapport à une architecture politico-administrative (agglomération-région) qui, elle, a mis le plus l'accent dans son orientation stratégique sur l'approche développementaliste, en conformité d'ailleurs avec ce qui se passe ailleurs en Europe. Il y a là une mise en tension des Caisses d'allocations familiales dont les conséquences pourraient être analysées à l'avenir.

Le troisième registre que l'on peut explorer est constitué par le positionnement stratégique de «l'institution» Caisse d'allocations familiales et de ses dirigeants face à ces nouveaux enjeux que met en évidence le développement social territorial.

Par leur organisation institutionnelle (existence d'administrateurs issus du tissu syndical et associatif, couverture géographique et sociale par les personnels), les Caisses d'allocations familiales ont une légitimité sociale et professionnelle qui les met apparemment en bonne position dans le jeu politico-administratif local. Elle leur permet d'être pleinement informées des enjeux au sein des territoires et de s'inscrire, a priori, de plain-pied dans l'arène du débat concernant le développement social local ou territorial (appartenance à des réseaux d'acteurs et à des coalitions socio-politiques).

Pour certains chercheurs, la réalité semble tout autre et il apparaît que les Caisses d'allocations familiales ont du mal à affirmer leur légitimité dans l'élaboration des politiques sociales locales **84** et il en serait apparemment de même en matière de stratégies de développement social territorial. Selon ces chercheurs, aux yeux de l'Etat déconcentré et des collectivités territoriales, les Caisses d'allocations familiales auraient peu de légitimité sociétale et peu de légitimité opérationnelle. Alors que les collectivités locales peuvent se prévaloir d'une légitimité électorale et l'Etat déconcentré d'une légitimité administrative, les fondements et le fonctionnement institutionnels des Caisses ne sont guère assis sur des forces solides et surtout lisibles de l'extérieur.

Sur le plan opérationnel, les Caisses sont perçues comme des administrations opaques, régies par des modalités bureaucratiques de fonctionnement, agissant de manière normative, en contradiction avec les principes d'efficacité de l'action qu'elles semblent prôner dans le cadre du développement social local. Le risque est grand d'une instrumentation ou pire, d'une marginalisation des Caisses dans le processus d'élaboration des politiques sociales, alors qu'il y aurait l'opportunité pour elles, dans un système politico-administratif en recomposition de s'installer dans «un véritable co-leadership de l'action publique territoriale». **85**

83 En 1999, selon une étude de l'ODAS, très peu de départements étaient engagées dans une démarche globale de développement social local : l'Ariège, L'Eure et Loir, la Côte d'Or, l'Hérault, la Seine et Marne, l'Ille et Vilaine. Huit départements utilisaient le terme de développement social dans l'intitulé de leurs services d'action sociale.

84 LAPOTRE Marc, PERRIEN Christian (2003).- Les rationalités dirigeantes des CAF dans le partenariat local.- 12 p.

85 LAPOTRE Marc, PERRIEN Christian (2003).- op.cit. p. 3

En ce qui concerne le développement social local, il faudrait examiner précisément quels rôles jouent et entendent jouer à l'avenir en ce domaine deux types majeurs d'acteurs que sont d'une part, les dirigeants des institutions (de manière générique, la «direction générale» des Caisses) et de l'autre, les instances politiques (administrateurs et conseils d'administration).

Du côté des dirigeants dont la compétence technique dans le domaine social s'est considérablement renforcée pour venir, plus qu'avant, empiéter sur celle des travailleurs sociaux, leur rationalité «entrepreneuriale» (optimisation de l'offre de services par rapport aux moyens disponibles en interne) devrait de plus en plus s'accompagner, aujourd'hui que l'option du développement social territorial est promue, d'un renforcement de leur rationalité «stratégique» : optimisation du pouvoir d'influence dans le champ de relations inter-institutionnelles, consolidation de l'autonomie de décision et d'action sur les acteurs de son environnement. ⁸⁶ Le développement social local ou territorial donne en effet des opportunités pour les dirigeants des Caisses qui le souhaitent de consolider leur rôle dans l'environnement et de renforcer, grâce aux moyens financiers dont ils disposent, leur pouvoir d'inflexion des logiques et des stratégies développées par les acteurs présents sur le territoire. Là encore, cette consolidation et ce renforcement ne sont pas automatiques. Ils dépendent de la capacité des dirigeants et du personnel d'animation sociale sur le terrain de se saisir de ces opportunités et c'est à ce prix seulement que les Caisses d'allocations familiales seront en mesure d'assurer pleinement le «co-leadership» du développement social local ou territorial que nous évoquions précédemment.

Du côté des administrateurs et des conseils d'administration, à savoir, en quelque sorte, la légitimité sociétale et politique des Caisses, il faudrait certainement analyser précisément, à partir d'enquêtes, ce qu'a été l'évolution de leur attitude et de leur rôle au cours des dernières décennies. Ce qui est toujours présenté par l'institution comme une spécificité des Caisses d'allocations familiales et ce qui les distingue d'une administration traditionnelle, devrait être revisité au regard des nouveaux enjeux économiques, sociaux et territoriaux.

Le modèle initial de représentation et d'inscription dans l'environnement, construit à partir de la place occupée par les administrateurs dans le mode du travail et dans le système de reproduction, n'a pas été requestionné, même s'il n'est plus en capacité de couvrir l'ensemble des champs de forces et de permettre aux conseils d'administration des Caisses d'être pleinement informés des problèmes de sociétés qu'ils devraient connaître non seulement pour administrer et pour gouverner, mais surtout pour anticiper sur les évolutions et les transformations sociétales. L'existence de ces conseils qui est présentée généralement comme un plus, l'est-elle réellement pour aider les Caisses et leurs dirigeants à se positionner efficacement en acteur stratégique dans leur environnement et notamment par rapport au développement social local. Ainsi, la légitimité sociale actuelle des dirigeants «politiques» des Caisses d'allocations familiales est peut être trop enclose dans la sphère de la production et dans la question de la gestion des revenus différés et de leur redistribution (cf. le débat central de l'Etat-providence et la gestion des prestations) alors que le centre de gravité des enjeux s'est peut-être déporté vers les thématiques globales de reproduction économique, de bouclage global des cycles environnementaux et de gouvernance territoriale et sociétale, thématiques au cœur du développement social local. Ces thématiques et ces enjeux sont sans doute décalés par rapport aux préoccupations des représentations qui siègent dans les Caisses d'allocations familiales.

3.2 Enjeux et acteurs de transformation du champ du travail social

Cette approche, large, de la façon dont s'est construite dans les dernières décennies la question du développement social local a permis d'aller à la rencontre, sous forme d'hypothèse, des grands enjeux qui se posent aux acteurs et aux institutions. Elle a aussi permis d'identifier le champ institutionnel où la notion se diffuse de façon privilégiée. Elle s'attache donc, de façon significative, au champ de la ville et de l'aménagement du territoire avec lesquels le développement social local a plus que des accointances, et également au champ de l'action et du travail social, traversé par de nombreux débats ⁸⁷ que la réflexion actuelle sur le DSL contribue, précisément, à mettre à jour.

Approfondissant les observations et enseignements issus de cette première approche, l'analyse qui suit est spécifiquement et volontairement limitée aux professionnels du champ du travail social traditionnel. Elle ne porte pas sur les acteurs et les organisations professionnelles qui interviennent dans d'autres secteurs du développement, par exemple celui du développement social urbain, secteurs qui pourraient être considérés comme étant englobés dans la catégorie générique du développement social local ou territorial.

⁸⁶ LAPOTRE Marc, PERRIEN Christian (2003) op. cit.

⁸⁷ CHOPART Jean-Noël (2000).- Les mutations du travail social.- DREES, MIRE, Dunod

3.2.1 Un usage confidentiel de la notion chez les professionnels : essai de cartographie du développement social local ⁸⁸

Alors que les trois termes qui composent la formule "développement social local" font l'objet d'appropriations multiples par de nombreux acteurs et institutions, la référence à la catégorie dans sa forme "labellisée", pourrait-on dire, de "développement social local", reste limitée à un nombre restreint d'acteurs et son usage semble plutôt fonctionner sous le mode de la distinction (se démarquer d'autres appellations, d'autres acteurs, d'autres professionnels) plutôt que d'être fondé sur une différenciation d'ordre théorique, problématique, méthodologique ou encore pratique. Cette première observation s'accompagne d'autres constats qui se dégagent de l'ensemble des matériaux que la recherche documentaire a permis de collecter et rassembler.

Les termes "développement", "social" et "local" sont d'un usage très courant pris séparément. Associés deux par deux ou combinés à d'autres termes, ils sont actuellement très répandus pour qualifier des politiques publiques, des dispositifs d'intervention et des initiatives locales diverses. Une grande variété se présente dans la façon de rapprocher les termes et, plus justement, de combiner le vocable "développement" avec d'autres catégories pour désigner des réalités, des démarches, des logiques pensées comme étant spécifiques et distinctes. On trouve ainsi : développement social urbain, développement local, développement social, développement local participatif, développement rural, développement local durable...

Notre investigation, volontairement ouverte et non sélective dans un premier temps, a laissé entrevoir l'étendue de la base documentaire sur ces thématiques et l'existence d'une littérature abondante, illustrant la fécondité de ces catégories. Elle met, également, en évidence la pluralité et la diversité des organismes qui, produisant des réflexions ou des actions sur ces thématiques, se perçoivent comme engagés dans une logique de développement, quelle qu'en soit la déclinaison.

Agrégeant des organismes et des initiatives fort hétérogènes, le champ d'intervention qui se déploie ainsi présente des contours extrêmement larges et évolutifs permettant de rassembler une grande diversité d'acteurs inscrits dans des champs très divers. Apparaissent et s'y croisent des acteurs porteurs d'histoire et de culture différentes, issus de réseaux et de mondes différents (formation, emploi/insertion professionnelle, action sociale, logement, éducation, secteur économique, monde rural, aménagement...) et qui se construisent une identité institutionnelle adossée à l'idée de développement.

Dans cet ensemble disparate et multiple, la référence au "développement social local", apparaît peu fréquente et de façon discrète. On observe, notamment, que le développement social local est absent des dispositifs d'action publique qui, dans les dernières décennies, ont instruit et diffusé dans l'espace public la question du développement avant que celle-ci n'essaime et ne se banalise. Dans le domaine de la politique de la ville, notamment, ou dans celui de l'initiative économique locale, le développement social local n'est jamais évoqué. Ce n'est ni une catégorie du discours, ni une catégorie de l'action.

Le développement social local constitue, cependant, une référence forte pour un cercle limité de professionnels. S'ils sont peu nombreux, les professionnels qui s'en réclament sont, en revanche, bien identifiables. Les informations recueillies montrent que diverses institutions ou organismes initient des démarches ou des actions qui sont placées sous le sceau du développement social local ou qui cherchent à s'en rapprocher. Il se dégage, surtout, de ces informations l'idée que trois réseaux d'acteurs portent principalement cette notion.

Cette notion est tout d'abord utilisée par certains organismes de protection sociale : la Mutualité Sociale Agricole, d'une part, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales et les Caisses d'Allocations Familiales, d'autre part. Ces organismes ont engagé, depuis plusieurs années, une démarche de réflexion sur le thème et ont initié une série d'expérimentations locales.

Pour ces deux institutions, le développement social local semble constituer une référence établie. Il fait l'objet, en effet, d'un investissement significatif qui prend des formes différentes (action de formation des personnels, construction de compétences professionnelles spécifiques, conduite de démarches expérimentales...). Pour autant, la notion reste en construction. Si elle suscite quelques explorations conceptuelles, elle n'a pas conduit, pour l'instant, à des définitions institutionnelles élaborées. Elle donne lieu à des approches plus pragmatiques que théoriques, et à la formulation de principes et méthodes d'action (participation, action collective, processus et démarche de projet, logique de territoire...) qui feraient la spécificité et les mérites de la notion.

⁸⁸ Pour établir cette cartographie du DSL, nous nous appuyons uniquement sur les matériaux réunis dans le cadre de notre investigation documentaire.

L'importance que semble revêtir la notion s'explique, vraisemblablement, par l'intérêt certain qu'elle représente face aux enjeux auxquels se trouvent confrontées les deux institutions : enjeu de renouvellement des pratiques professionnelles et des modes d'intervention auprès des publics usagers, enjeu de positionnement institutionnel dans les dispositifs territoriaux d'action publique dans le champ social.

Le deuxième milieu professionnel où cette notion suscite de l'intérêt est celui des mouvements d'éducation populaire. S'il y est, parfois, affiché comme une référence, il est loin de concerner l'ensemble des professionnels de ce champ. Quelques uns d'entre eux reconnaissent que cette approche du développement comporte des dimensions qui traduisent bien les changements en cours sur le terrain, ou tout simplement des désirs et parfois des volontés de changement.

Pour sa part, la Fédération nationale Léo Lagrange n'utilise pas la terminologie, mais, elle constate que le développement social local résume en partie ce qu'elle est en train d'impulser sur le terrain : *“un changement de posture, un passage de l'offre à la logique d'accompagnement et de développement... un concept de pépinières d'initiatives et de projets de jeunes”*. **89**

En fait, c'est plutôt, du côté des centres sociaux que la référence au développement social local apparaît le plus nettement, certainement en liaison avec la diffusion de cette notion par les Caisses d'allocations familiales. La notion est utilisée à l'échelle nationale. Elle l'est, également, dans certaines régions et départements où des initiatives conduites dans les quartiers en lien avec les habitants sont qualifiées de cette façon, et où se développent, sur ce thème, des actions de formation destinées aux professionnels des centres. Dans ces différentes démarches, la thématique est associée à l'idée de participation des habitants et de projet de quartier. Elle reste encore inégalement diffusée dans le réseau, même si *“ceux qui en font n'en parlent pas forcément, et ceux qui en parlent n'en font pas forcément”*.

De même que pour Léo Lagrange, cette notion semble offrir aux centres sociaux un cadre pour penser le changement et l'avenir. Elle offrirait tout à la fois, une grille de lecture de la transformation des pratiques professionnelles et un modèle permettant d'orienter l'évolution du réseau vers des *“missions de développement plus que sur une production d'activités”*. On peut faire l'hypothèse que si cette notion est utile pour décrire et encadrer les évolutions actuelles ou attendues au sein du réseau, c'est parce qu'elle réactive des éléments qui sont constitutifs de l'identité même des Centres (action de proximité, lien avec la population locale, démarche collective...).

Le troisième réseau où la notion semble très influente, est celui des services sociaux des conseils généraux. Plusieurs faits l'attestent. Par exemple, le développement social local figure en bonne place dans des documents institutionnels, comme les *“chartes de la polyvalence”*. **90** Il occasionne l'organisation de colloques, de journées d'étude ou de conférences à l'initiative des directions de l'action sociale des collectivités départementales. Il entraîne la mise en place de formations spécialisées, à l'intention des cadres et des professionnels de service social. Valorisé et décliné avec ses nombreux atouts, le développement social local apparaît comme une voie d'avenir, un élément central autour duquel le service social peut se recomposer et se moderniser. Il est donc mis en avant dans une visée prescriptive, et les professionnels sont encouragés à s'en inspirer et à l'adopter.

De même que pour les autres réseaux d'acteurs, l'insistance sur le développement social local traduit un double enjeu pour les Conseils généraux qui ont la responsabilité de mettre en œuvre les missions de service social. Le premier enjeu reste bien celui de la transformation professionnelle ou du « changement des mentalités » des professionnels formés traditionnellement pour faire « pour » et qui doivent désormais faire « avec ». Le second renvoie aux questions, à la fois politiques et organisationnelles, qui sont au centre des restructurations actuelles et des démarches de territorialisation du service social. Ce qui est en jeu, c'est une meilleure inscription du service social dans les territoires et le renforcement de son implication dans les dispositifs locaux partenariaux.

Pour ces différents réseaux professionnels, la référence au développement social local s'effectue de façon contrastée. Certains organismes le mettent officiellement en avant en tant que priorité institutionnelle donnant lieu à une production spécifique -sous forme de documents explicatifs ou programmatiques- à des tentatives de conceptualisation, à des opérations de sensibilisation et de promotion. C'est le cas pour certaines Caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, pour certains Conseils généraux. Pour les autres, la référence est plus incertaine. Elle ne résulte pas d'un positionnement interne et n'a pas été validée institutionnellement.

En outre, au sein d'un même réseau, l'engagement dans le développement social local ne s'effectue pas de façon homogène. D'une part, il n'est pas identique pour toutes les composantes (caisses dans les départements, centre social de quartier...). Il est même assez inégal et très lié à la vision de chaque composante, voire de chaque personnalité, et à

89 Les citations qui figurent dans le texte sont extraites des entretiens que nous avons réalisés auprès de responsables institutionnels et de professionnels (intervenants de terrain, formateurs...) concernés par le DSL.

90 Précisons que ces chartes font parfois l'objet d'élaboration commune lorsque plusieurs partenaires participent à la mise en œuvre du service social polyvalent. La Charte de la polyvalence en Isère, par exemple, a été élaborée conjointement par la DDASS, les CAF de Grenoble et de Vienne, la MSA et les services de l'action sociale du Conseil général.

sa capacité à mettre en œuvre de nouvelles démarches. Il dépend beaucoup, aussi, des contextes locaux. On observe, d'autre part, que le DSL est porté avec un réel volontarisme par les échelons d'encadrement, au plan national ou local, ou encore par quelques professionnels spécialisés, notamment dans le domaine de la formation.

D'une certaine façon, les intervenants de terrain disparaissent ou, du moins, ils ne sont pas visibles dans les processus d'élaboration conceptuelle ou méthodologique, et dans les actions de promotion. Ils sont cependant convoqués pour la mise en œuvre. Le fait n'est pas vraiment surprenant. Engagés sur le terrain, ces professionnels donnent la primauté à l'action et sont peu en capacité, d'un point de vue institutionnel, de produire du discours sur leurs pratiques, à moins qu'ils ne soient sollicités et invités à le faire. De surcroît, on peut imaginer aisément que *«les professionnels ne mettent pas les mots consacrés, mais font effectivement du développement social»*. Néanmoins, cette relative absence, conjuguée au volontarisme dont font preuve les institutions, interroge sur la réalité du développement social local. Y a-t-il appropriation du développement social local par ceux qui sont susceptibles de lui donner un contenu et une signification concrète ? Et comment, au sein d'une même institution, se relaient, se croisent et s'enrichissent les actions menées sur le terrain et celles pensées à des niveaux supérieurs de décision ?

Sur un autre plan, cette position volontariste laisse penser que si l'importance accordée au développement social local est liée à la pertinence du modèle proposé, elle peut aussi renvoyer à d'autres préoccupations conjointes. Derrière le succès du développement social local, se profile une série d'enjeux qui entourent sa mise en œuvre et qui le dépassent en partie. Distincts car propres à chaque réseau façonné par une histoire, une culture de référence, des missions spécifiques, ces enjeux sont cependant communs et se réfèrent à des préoccupations identiques : la transformation des pratiques et des postures professionnelles, le positionnement de l'institution et sa légitimité dans l'ensemble du dispositif d'intervention. Ainsi, le développement social local se révélerait pertinent pour aborder les évolutions contemporaines et pour conduire les changements professionnels et institutionnels.

Pratique effective ou revendiquée, le développement social local constitue donc une ressource au service du changement. Plus précisément encore, il constitue une ressource privilégiée pour le changement dans le champ du travail social.

3.2.2 Le développement social local : une approche critique du travail social et une réponse à sa crise ?

En effet, si elle se diffuse de façon confidentielle et sélective, la catégorie se déploie de façon privilégiée dans un champ bien circonscrit et caractérisé, celui du travail social. De fait, ce sont bien les professionnels, les services et les institutions spécialisés en travail social ou qui sont proches de ce réseau avec lequel ils partagent une histoire commune, qui sont impliqués dans le développement social local ou appelés à le faire. ⁹¹ C'est le cas des organismes de protection sociale, a fortiori du service social polyvalent, des mouvements d'éducation populaire qui remplissent une mission socio-éducative et, pour une part d'entre eux dont les centres sociaux, une mission sociale clairement identifiée dans les quartiers.

S'il ouvre des voies pour l'action future, le développement social local apporte aussi un éclairage sur l'état du travail social, sa déstabilisation depuis les années quatre-vingt et la mise en cause de son modèle d'intervention.

Fruit d'une élaboration progressive, le secteur du travail social parvient, dans les années soixante et soixante-dix, dans une phase d'institutionnalisation et de forte structuration professionnelle. Les effectifs des professions sociales explosent, les conditions d'exercice des métiers sont encadrées et réglementées, et les filières de formation se structurent, notamment par la création ou le réaménagement de diplômes d'Etat et autres niveaux de certification. ⁹² C'est aussi le moment où ce secteur se trouve fortement mis à l'épreuve par les effets des évolutions profondes qui se produisent dans la société.

Mutations sur le plan économique, en particulier dans la sphère du travail, tout autant que sur le plan démographique, de l'urbain, de la structure familiale, des modes de vie ou des comportements, ces évolutions instaurent un nouveau contexte et font surgir, au tournant des années soixante-dix, des formes inédites de précarité et de pauvreté. D'abord

⁹¹ La composition du Comité d'orientation et d'animation du RIDS (Réseau d'Information sur le Développement Social) est tout à fait illustrative de la diffusion du développement social local dans les réseaux du travail social : ANASS (Association Nationale des Assistants de Service Social), CNAF (Caisse Nationale d'Allocations Familiales), DGAS (Direction Générale de l'Action Sociale), FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale), GNI (Groupement National des Instituts régionaux de travail social), MSA (Mutualité Sociale Agricole), Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux), FCSF (Fédération des Centres Sociaux et socio-culturels de France). Créé par l'ODAS (Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée), le RIDS se donne notamment comme objectif de "promouvoir les initiatives au service du développement social local. Source : site internet.

⁹² En particulier, création du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé en 1967, de conseillère en économie sociale et familiale en 1973. Sur ces points, voir ION Jacques et TRICART Jean-Paul (1984). - **Les travailleurs sociaux**. - Paris, la Découverte ; VERDES-LEROUX Janine (1978). - **Le travail social**. - Paris, éd de Minuit.

qualifiées de «nouvelle pauvreté», **93** ces formes construisent ensuite la «nouvelle question sociale», **94** catégorie d'analyse fédérant un ensemble de situations hétérogènes mais similaires dans le sens où elles sont issues pareillement de ces transformations, notamment des changements intervenus dans la sphère productive et de «l'effritement de la condition salariale». **95**

Ce phénomène d'extension et de massification des situations de pauvreté concerne, au premier chef, l'action sociale. Si celle-ci a bien pour mission de venir en aide aux populations fragiles ou dépendantes, elle se trouve, cette fois-ci, sollicitée par des populations qui diffèrent des profils habituels qu'elle prend en charge. Elle a été conçue pour venir prendre en charge des difficultés ou des détresses sociales pensées comme relevant d'un phénomène d'inadaptation **96** à la société, plutôt que comme résultant de vastes processus socio-économiques qui ébranlent la structure sociale et risquent de mettre en péril sa cohésion. De l'aide apportée en période de plein emploi aux "laissés pour compte" de la croissance ou "inadaptés", à la prise en compte des précaires ou des exclus, victimes de l'absence d'emploi, le travail social se trouve confronté à un changement inéluctable. C'est le passage «du travail social à la gestion sociale du non-travail» **97** selon la formule employée par Robert Castel pour qualifier en quelques mots la nature et l'étendue du changement qui s'opère ou doit s'opérer.

Face à la question sociale "nouvelle", la réponse publique ne peut que se fabriquer dans des formes et avec des objectifs, également, nouveaux. De surcroît, elle se fabrique dans un cadre politico-institutionnel qui est, lui-même, profondément transformé par le processus de décentralisation et le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales, en matière sociale notamment, renforçant la logique, déjà à l'œuvre, de territorialisation des politiques publiques.

Le déploiement des politiques territorialisées et transversales, l'objectif d'insertion mis au cœur des dispositifs, la requalification des publics destinataires de l'aide, la promotion de l'approche collective constituent autant d'enjeux pour l'intervention sociale. Forgé en d'autres temps, le modèle classique semble trouver là ses limites, dans le contexte des années quatre-vingt.

Toutefois, cette mise en question qui se révèle dans la période, est bien antérieure. Philip Mondolfo en fait état. *«Les travailleurs sociaux sont depuis une trentaine d'années confrontés à un tel phénomène. Les événements de mai 68 et les critiques portées contre le contrôle social (Foucault, Castel, Verdès-Leroux) ont sérieusement entamé la confiance en leur utilité sociale. L'accent mis à cette époque sur leur condition salariale a fini par faire basculer l'utopie professionnelle du côté de la fonctionnarisation»*. **98** Ce premier ébranlement, se trouve par la suite amplifié par les nouvelles causes que nous avons évoquées. L'auteur poursuit en effet son analyse : *«l'irruption de la nouvelle pauvreté à la fin des années 70 et la métamorphose de la question sociale (Castel) vont produire une onde de choc qui va se répercuter sur toute la société et modifier les représentations et les modalités de la régulation sociale. Les dispositions politico-administratives prises pour gérer la crise, en particulier la décentralisation (1982-83) et la diversification des politiques publiques, vont avoir des conséquences sur l'existence des travailleurs sociaux comme entité professionnelle»*.

De nombreux travaux décrivent et analysent longuement cette déstabilisation du travail social et la situation de malaise dont les travailleurs sociaux, eux-mêmes, font part. Ils formulent un ensemble d'interrogations nées d'un décalage entre les exigences liées aux besoins sociaux nouvellement identifiés et à l'organisation de l'action publique, et les ressources d'action qu'offre le modèle professionnel en travail social.

Certaines interrogations portent prioritairement sur la capacité de ce secteur professionnel à se saisir des problématiques sociales complexes engendrées par les temps de crise ou par les phénomènes contemporains (jeunesse en rupture, trajectoires de déclassement, pauvreté et exclusion de l'emploi, délinquance d'exclusion, isolement social et souffrance psychique, repli ethnique...). S'ils détiennent des savoir faire spécialisés, les travailleurs sociaux ne seraient pas

93 Voir les travaux de LION, Antoine et MACLOUF Pierre (1982). - **L'insécurité sociale**. - Paris, éd ouvrières ; MILANO Serge (1988). - **La pauvreté absolue**. - Paris, Hachette. Ou encore OHEIX Gabriel (1981). - **Contre la précarité et la pauvreté : soixante propositions**. - Rapport au ministre du Travail et de la Participation.

94 Sur la "nouvelle question sociale", voir notamment CASTEL Robert (1995). - **Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat**. - Paris, Fayard ; ROSANVALLON Pierre (1995). - **La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat Providence**. - Paris, le Seuil ; COMMAILLE Jacques (1997). - **Les nouveaux enjeux de la question sociale**. - Paris, Hachette.

95 Selon l'analyse développée par CASTEL Robert (1995). - Op. cit.

96 Le concept "d'inadaptation" oriente la définition des politiques sociales dans les années 60/70. Elle se trouve au centre du travail important qui va contribuer à constituer cette catégorie comme référentiel de l'époque : BLOCH-LAINE François.- **Etude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées** (1967).- Rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française.

97 CASTEL Robert (1998).- "Du travail social à la gestion sociale du non-travail".- **Esprit**, A quoi sert le travail social ? n°241, Paris, le Seuil.

98 MONDOLFO Philip (2001).- **Travail social et développement**.- Paris, Dunod.

suffisamment préparés, cependant, à appréhender la nouveauté et la globalité des situations qui se présentent à eux, ni à ouvrir des perspectives larges de résolution combinant différents registres de traitement. **99**

D'autres travaux s'intéressent, plus particulièrement, à la façon dont les travailleurs sociaux s'inscrivent dans la norme de l'action publique caractéristique de ces dernières décennies et participent à la «gestion territorialisée du social». **100** C'est ainsi que Jacques Ion observe le «travail social à l'épreuve du territoire», examinant attentivement les conséquences de la mise en place, dans les années quatre-vingt, de dispositifs transversaux et localisés (DSQ, ZEP, OPE...) sur les pratiques, les rôles et les identités des travailleurs sociaux.

Sur l'ensemble de ces points, ces travaux mettent en avant un doute considérable. Ils font le constat d'une coupure entre, d'une part, les exigences et les attentes du terrain et, d'autre part, les pratiques en travail social à la fois auprès des publics et avec le réseau local d'acteurs. La posture traditionnelle de l'intervention en travail social ne serait pas totalement opératoire ou pertinente dans le paysage ainsi redessiné.

De quels défauts, alors, souffre particulièrement l'intervention sociale ? Gardons nous, tout d'abord, de généraliser et d'englober dans une même investigation des identités professionnelles fortement différenciées. Même si l'histoire a tenté de les rassembler sous l'appellation unifiante de «travail social», les trois figures classiques -assistante sociale, éducateur et animateur- ne peuvent pas relever d'une même approche. Elles connaissent pareillement une période de déstabilisation face à la nouvelle donne et à la difficulté à fournir des réponses. Mais la différence de leur culture professionnelle et de leur référentiel d'intervention suscite des tensions et des mises en cause propres à chaque métier, même s'il existe des points communs. **101**

Dans le cadre de cette étude sur le développement social local, nous nous intéresserons essentiellement aux professionnels de l'aide sociale, ceux qui agissent dans le cadre du service social. En référence à la «carte du développement social local» que nous avons établie, ces professionnels sont ceux pour lesquels l'arrivée de cette nouvelle catégorie d'action représente le plus fort enjeu.

Par ailleurs, si l'on se réfère par commodité à un modèle en travail social, celui-ci n'existe pas dans une forme pure et établie. Sur le terrain, les formes d'action observées varient. Cette diversité n'efface pas, cependant, l'existence de constantes qui sont présentes à des degrés divers dans les modes d'action des professionnels et sont constitutives de ce qui peut être identifié comme le socle de l'intervention sociale traditionnelle. Ce sont ces constantes, ayant donné lieu à de nombreuses tentatives de conceptualisation, qui sont, aujourd'hui, évoquées comme déterminant une posture professionnelle mal appropriée aux exigences actuelles et freinant le redéploiement attendu des pratiques.

La primauté de l'approche individuelle est une de ces composantes essentielles. Elle conditionne un ensemble de conduites de la part de l'agent professionnel et le recours à des savoirs faire spécifiques. Elle résulte de l'importation en France, dans les années cinquante, de la pratique anglo-saxonne du «case work», traduite et formalisée dans l'appellation «aide psycho-sociale individualisée». **102**

Cette approche conduit à instaurer avec le bénéficiaire une relation d'aide essentiellement centrée sur la personne ou la famille, destinée à identifier les déficits personnels et à les transformer, afin de résoudre la situation de difficulté par un travail parfois qualifié de «clinique» car situé essentiellement sur le registre psycho-social ou psycho-éducatif. Dans un texte consacré aux pratiques en travail social, Frédéric Jesu livre, en quelques lignes, une description synthétique, empreinte d'un certain esprit critique : «...dans les années soixante-dix, la majorité des travailleurs sociaux et médico-sociaux restent plutôt focalisés sur la pratique du case work comme modèle de leur technicité, et sur la question du contrôle social des populations en difficulté ou marginalisées comme source de leurs réflexions déontologiques et politiques. Sous l'influence des théories psychanalytiques qui conquièrent alors une place et une importance prédominante dans leurs organismes de formation, les travailleurs sociaux consacrent avec d'autres le primat de la sphère privée familiale et, plus encore, individuelle sur des sphères publiques et institutionnelles soumises au feu roulant de déconstructions radicales, et souvent justifiées, de leurs fonctionnements autoritaires et hiérarchiques». **103**

L'entretien et l'accompagnement individuel sont les outils privilégiés de ce travail individuel et clinique. Ils servent à faire l'analyse des besoins et à suivre l'évolution de la situation. Mais ils créent un «entre-deux» qui a pu être analysé comme propice à une dépendance, surtout lorsque ce mode de relation à l'usager s'inscrit dans le cadre d'un mandat.

99 Voir notamment AUTES Michel (1992). - **Travail social et pauvreté**. - Paris, Syros ; CHOPART Jean-Noël (2000). - **Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel** - Paris, Dunod ; ESPRIT (1998). - **A quoi sert le travail social ?**. - n°241, Paris, le Seuil.

100 ION Jacques (1990). - **Le travail social à l'épreuve du territoire**. - Paris, Dunod, p 19.

101 ION Jacques ; TRICARD Jean-Paul (1984). - **Les travailleurs sociaux**. - Paris, La Découverte.

102 Vie sociale (1999). - **Eléments pour une histoire du case-work en France (1945-1970)**. - CEDIAS (Centre d'Etudes, de Documentation, d'Information et d'Actions Sociales), n°1.

103 JESU Frédéric.- **Le développement social local : sources, concepts, évolution, actualité**.- RIDS - ODAS. Non daté

Enfin, autre caractéristique, parmi les principales, de ce mode d'action, la difficulté est étroitement définie et le traitement est circonscrit au problème social identifié. Ciblée et sélective, la prise en charge répond à une logique sectorielle, caractéristique des politiques sociales, et plus largement des politiques publiques, de la période des Trente Glorieuses.

Associé à la vision de la période qui appréhendait les problématiques sociales en termes d'inadaptation par rapport à la norme sociale admise, ce référentiel d'action apparaît peu adapté pour appréhender les contours de la "nouvelle" réalité sociale. Absence ou faible prise en compte de la dimension socio-économique, méconnaissance des groupes qui n'entrent pas dans les catégories habituelles (les familles ou les "groupes cibles") et qui vont se trouver au cœur de la nouvelle précarité (personnes isolées, jeunes...), perception et traitement sectoriels des situations, cadre d'action cloisonné expliquent que le service social va se trouver démuné pour aborder les changements.

Dans un ouvrage daté de 1995, Jacques Ion propose une présentation résumée de deux modèles **104** : celui de l'intervenant classique en travail social et celui d'une intervention sociale en quelque sorte renouvelée dans ses missions et son cadre de travail, sous l'effet conjugué des transformations du contexte, des publics, du cadre politico-institutionnel. Volontairement schématique et poussée, afin de mettre en évidence les écarts et de mieux apprécier les enjeux du devenir professionnel des métiers traditionnels du social face au développement des politiques sociales territorialisées, cette présentation conduit à distinguer, voire à opposer les deux modes d'intervention et, au delà, deux modes d'inscription des acteurs professionnels dans des systèmes locaux.

Cette présentation rapide de l'ébranlement du travail social a donné lieu à de nombreux développements et ne mérite pas, dans le cadre de ce travail, de plus amples commentaires. Il est particulièrement intéressant, en revanche, de relever le fait que les arguments avancés pour promouvoir le développement social local reprennent, en creux, la critique habituellement adressée au travail social et aux pratiques les plus répandues qu'il a engendrées.

Notons, déjà, que, très tôt, la logique de développement a été mise en avant dans les perspectives de réforme ou de modernisation du service social. Dès 1982, le texte du ministre de la Solidarité nationale, Nicole Questiaux, sur les orientations du travail social, évoque une réorientation de ce type : «... l'action sociale doit alors être mise au service de projets d'intervention locale sur le cadre de vie ou encore de développement social». **105** Vingt ans en arrière, ce texte résume en quelques pages, demeurées célèbres, la difficile position du travail social confronté à une situation inhabituelle, due aux transformations de l'environnement socio-économique et de la demande sociale devenue multiforme et hétérogène. Il invite au changement des pratiques professionnelles, du fonctionnement des institutions et services et, aux côtés de préconisations précises relatives aux pratiques et aux organisations concrètes, en appelle, plus largement, à une «évolution des mentalités» au sein de ce champ professionnel. Texte de référence et point d'appui pour un renouveau, il fait preuve, aujourd'hui encore, d'une grande modernité et d'une finesse d'analyse, ouvrant des pistes pour l'avenir du travail social et déclinant ainsi, involontairement et avant l'heure, autant d'orientations qui vont par la suite entrer dans les définitions du développement social local. Il est intéressant de rappeler ce que nous avons signalé plus haut sur le parallélisme entre cette réflexion et celle de la commission Dubedout à laquelle cette circulaire renvoie.

Les formulations plus récentes du développement social local sont tout à fait révélatrices des enjeux qui lient développement social local et travail social. Elles sont d'un apport précieux pour l'analyse et la compréhension de ces enjeux et d'autant plus significatives qu'elles émanent, pour beaucoup d'entre elles, d'acteurs ou d'observateurs issus du champ du travail social.

On trouve ainsi une définition du développement social local, dans un ouvrage consacré à la présentation du métier d'assistante sociale, dans sa dimension très concrète. La valeur ajoutée par cette approche est ainsi soulignée : «... le développement social local tend à supplanter le travail social communautaire et remporte un plus large consensus parce qu'il rendrait mieux compte des enjeux pour la population». **106** Relevant les apports du travail communautaire, le texte met en avant les bienfaits supérieurs du développement social local permettant une meilleure prise en compte de la population, insistant implicitement sur la dimension collective de l'intervention à conduire et sur la globalité de

104 ION Jacques (1990), op. cit. p 84 et sq. L'auteur présente deux modèles : le premier, "celui porté par la majorité des salariés du travail social", le second "dans le cas d'une gestion sociale territorialisée". Il précise qu'il caricature volontairement la réalité en la présentant sous la forme d'un système d'oppositions qu'il conviendrait de nuancer sur de très nombreux points.

105 **Orientations principales sur le travail social**, note du ministère de la Solidarité nationale, 28 mai 1982. Parmi les principaux changements à promouvoir dans le domaine de l'action sociale, le texte s'intéresse en particulier aux questions des droits des usagers, du développement d'une action sociale globale (*"réorienter l'action sociale d'une relation d'aide individuelle vers une action plus globale sur le quartier, l'environnement, etc"*, p 8), du travail partenarial (notamment le lien entre les "agents de la politique sociale" et les programmes DSQ, p 9)...

106 BOUQUET Brigitte ; GARCETTE Christine (1998). - **Assistante sociale aujourd'hui**. - Paris, Maloine. Les deux auteurs sont assistantes sociales de formation. L'une, Brigitte Bouquet, a été directrice du CEDIAS-Musée social et, aujourd'hui, est professeure titulaire de la chaire de travail social au CNAM. La seconde, Christine Garcette, est formatrice en travail social et présidente de l'Association Nationale des Assistants de Service Social

l'approche face aux enjeux. Ces différents points sont repris et développés plus avant dans le texte : «... le développement social local est un processus collectif qui permet d'inventer certaines solutions aux problèmes économiques et sociaux, et de les mettre en œuvre avec ceux qui en sont les acteurs et les bénéficiaires. Il signifie donc à la fois éco-développement et combinaison du social et de l'économique, basé sur une technologie renouvelée et appropriée, et associée à de nouveaux modes d'organisation sociale, privilégiant la participation».

Les travaux de l'ODAS optent pour une vision large du développement social local : «... définir le développement social comme une nouvelle réponse publique visant à irriguer l'ensemble des politiques locales d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social, mais aussi comme une nouvelle pratique sociale axée sur l'implication de tous les acteurs locaux dans le développement d'initiatives (culturelles, éducatives, festives, sociales, sportives...) visant à renforcer les solidarités de proximité à travers la vie associative, les réseaux d'écoute et d'entraide ou encore les dynamiques intergénérationnelles». **107**

Il est intéressant, enfin, de faire référence à la réflexion conduite dans le cadre du Conseil Economique et Social. Constatant que le «travail social rencontre des difficultés dans l'accomplissement de ses missions...», le CES s'est saisi de la question de l'adaptation du travail social aux mutations de la société. Traitant de l'évolution des réponses et des méthodes de travail social, il fait état de l'émergence de formes collectives de travail et évoque «... le développement social local, processus collectif visant à faire émerger et à mettre en œuvre, avec ses bénéficiaires, des solutions aux problèmes économiques et sociaux locaux. Il comprend des interventions d'intérêt collectif et des actions d'insertion mises en œuvre avec les bénéficiaires dans le cadre de projets collectifs négociés». **108**

De ces quelques approches, élaborées par des acteurs qui, à l'exception du CES, appuient leur réflexion sur les acquis de l'expérience de terrain et sur leur appartenance au réseau du travail social, se dégagent des éléments communs qui se trouvent fédérés dans l'approche, très travaillée, que fournit le RIDS.

En tant que plate forme de rassemblement des principaux organismes impliqués dans le développement social local ou appelant à ce type de démarche, le RIDS a tenté une formulation des principales caractéristiques de cette approche. Cette définition peut se résumer en plusieurs points : l'existence, par-delà l'objet précis d'action, d'une perspective plus large de transformation ; une vision de territoire permettant de prendre en compte la diversité des populations présentes et de valoriser les ressources disponibles ; l'idée de démarche participative et de mobilisation large ; la mise en place de phase de diagnostic partagé et de procédure d'évaluation ainsi que la mise à disposition des connaissances produites ; un partenariat dans la réalisation et la conduite de l'action incluant la mise en commun de moyens et le partage d'activités entre intervenants de catégories différentes.

Il n'est point besoin de prolonger davantage cette rapide exploration et de mobiliser d'autres matériaux d'analyse qui nous conduiraient aux mêmes enseignements. Bien qu'avec des priorités et des degrés différents, tous les travaux relatifs au développement social local mettent en avant des composantes identiques qui constituent tout autant les points forts de cette démarche que les faiblesses actuelles du travail social. Les caractéristiques du modèle dominant du travail social, tel qu'il s'est structuré historiquement, sont présentes en contrepoint de ce qui est encouragé et énoncé au nom du développement social local. Mais elles sont présentes en filigrane, en étant disqualifiées ou contestées en tant que points d'appui pour l'action dans la période actuelle. Parfois, la mise en opposition est beaucoup plus explicite et clairement annoncée : «le développement social local s'oppose au système antérieur dit d'assistance... il s'oppose aussi à la méthode traditionnelle d'intervention des travailleurs sociaux, le case work» ce qui amène à conclure ainsi : «le développement social local est un défi lancé au travail social traditionnel et à la formation, elle aussi, traditionnelle des travailleurs sociaux». **109**

Les productions, les discours, les représentations qui se multiplient à propos du développement social local valorisent donc les qualités de celui-ci par différence avec les modalités classiques d'intervention considérées, ainsi que nous l'avons développé, en décalage avec la réalité sociale d'aujourd'hui : logique individuelle/travail collectif, assistance/co-production avec les publics usagers et mutualisation des compétences de chacun, fourniture d'une prestation/analyse des besoins et diagnostic collectif ... Les écrits qui présentent les initiatives de développement social local évoquent une «meilleure prise en compte de la problématique globale des familles ou des individus», «une action concertée concernant une situation sociale collective propre à un territoire», «une véritable polyvalence d'intervention auprès de groupes différents »..

En forgeant un autre modèle d'action et de participation aux politiques locales, le développement social local offre une sorte de synthèse du regard critique porté sur le travail social. Il prend acte de la nécessaire, mais lente mutation de ce

107 SANCHEZ Jean-Louis. (2001). - Décentralisation. De l'action sociale au Développement social. Etat des lieux et perspectives. - Paris, l'Harmattan, p 104.

108 CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2000). - **Mutations de la société et travail social**. - Rapport présenté par Daniel Lorthois, éd des JO, p. 57.

109 Entretien avec Georges Gontcharoff.

champ, mutation qu'il serait destiné à favoriser et à accélérer. «*Proposer le développement social comme perspective pour le travail social d'aujourd'hui et de demain*» trouve-t-on inscrit dans un document rendant compte des Assises du développement social tenues à l'initiative de Conseils généraux et de l'ODAS. **110** Bref, on l'a compris, le développement social local invite ainsi, avec une ferme insistance, à une redéfinition du travail social.

Cette interprétation du développement social local comme vecteur de rénovation, voire de refondation du travail social, se trouve développée explicitement dans plusieurs travaux récents.

Proposant une rapide genèse de cette notion, Philip Mondolfo évoque le "pari du développement social local". **111** Argumentant sa thèse, il rend compte de la continuité existant entre un mouvement né en 1980 de l'initiative de responsables dans le champ du travail social, l'Association Nationale des Responsables de Circonscription d'action sociale (ANRC), avec pour objectif de «*faire advenir une forme d'action attachée à désenclaver le social*», **112** et la coordination qui s'opère en faveur du développement social local donnant naissance en 1984 au Mouvement pour le développement social local (MDSL). Le second naît de la transformation du premier.

Cette filiation directe montre l'investissement de cadres du travail social dans un projet de développement, dévoilant l'apport et l'intérêt que peut revêtir pour l'avenir de leur secteur cette notion de développement. Cette métamorphose de l'ANRC en MDSL s'est effectuée au début des années quatre-vingt, marquées par le changement de contexte, et se serait réalisée en empruntant au courant du développement local des repères conceptuels. Surtout, elle «*exprime la volonté de réformer un milieu professionnel composite... C'est le moyen qu'ont trouvé des travailleurs sociaux qui avaient une idéologie professionnelle environnementaliste de prendre place dans un mouvement général de modernisation autour d'un univers de sens et d'action*». **113**

Les documents commentant le développement social local ou relatant initiatives et projets divers autour de cette notion enrichissent cette interprétation. Ils apportent de nombreux éléments de confirmation sur un plan général ou sur des points précis. Différentes productions issues de Conseils généraux organisant des manifestations en vue de mobiliser leurs équipes de travailleurs sociaux sur cette thématique évoquent le passage d'une logique traditionnelle de service social à une logique de développement social local : «*la prévention et la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes nécessitent aujourd'hui de rechercher des réponses reposant sur d'autres logiques que celles de l'action sociale et médico-sociale traditionnelle... un processus de changement axé sur le développement social*». **114**

Des travaux ciblent des aspects plus précis, parmi lesquels revient fréquemment la question de l'articulation entre l'individuel et le collectif. Cette question peut faire l'objet d'une déclinaison habituelle, consistant à montrer les défauts de l'approche individuelle, dominante dans le modèle traditionnel et, en contrepoint, la nécessité de mettre en œuvre les démarches collectives que privilégie le développement social local : «*si l'intervention individuelle reste nécessaire par rapport à l'accompagnement de personnes qui ont des dépendances ou des difficultés sociales extrêmement lourdes... cette réponse rencontre des limites face à certains problèmes*». La question est parfois abordée de façon plus radicale, incluant une volonté de rupture affirmée avec les logiques d'action forgées antérieurement : «*la prise en compte du sujet implique que l'aide soit souvent d'abord individualisée, mais qu'elle puisse aboutir dès que possible à l'expression socialisée du mal être et de la recherche de sens... Les groupes de parole et les actions collectives sont indispensables au démarrage du développement social local, mais se situent encore dans la logique des «problèmes cibles» et des catégorisations pouvant entraîner la stigmatisation. Le développement social local émerge donc lorsque les leaders, les usagers mobilisés sur des projets particuliers posent la question des problèmes transversaux...*». **115**

Poussant l'analyse, plusieurs écrits ouvrent sur des interrogations plus fondamentales. La réflexion sur le développement social local donne l'occasion de hisser la lecture critique du travail social et de son évolution au niveau du politique : «*// faut être sur les finalités que l'on donne à l'intervention sociale : est-on là pour faire de la réparation sociale ou pour faire de la transformation sociale ? Pourquoi continuer à faire des dossiers puisque cela ne change rien ? Ne convient-il pas de rechercher d'autres modalités d'action ?*» **116** C'est bien, in fine, la redéfinition des missions et du rôle de l'intervention

110 "Les assises franciliennes du développement social", **Chemins d'insertion**, bulletin d'information du Conseil général et de la Préfecture des Yvelines. Les assises ont été organisées les 30 et 31 janvier 2001 par 8 Conseils généraux et par l'ODAS, en collaboration avec l'ANDASS, la CDC et le CNFPT.

111 MONDOLFO Philip (2001). - Op. cit. p 51 et 56.

112 MONDOLFO Philip (2001). - Op. cit. p 52. Détaillant le projet de l'ANRC et ses orientations de travail, l'auteur évoque la participation de l'association aux débats concernant "les limites d'une intervention professionnelle trop assistancielle", "le choix d'une action sociale créatrice et non seulement réparatrice", "vers une organisation territoriale créatrice".

113 MONDOLFO Philip (2001). - Op. cit. p 56.

114 "L'implication des services sociaux dans le développement social", **Chemins d'insertion**. - Op. cit

115 GOURVIL Jean-Marie, **Souffrance sociale et citoyenneté. Quelle pédagogie pour le développement social local ?**, Association internationale des Ecoles de Travail Social, Conférence internationale, 15-18 juillet 2002, Montpellier.

116 CORNIER Chantal (2001).- **Le développement social local : un défi pour le travail social**, intervention lors de la journée organisée par le Comité de Coordination des services sociaux publics et privés de la Seine Saint Denis sur "Développement social local. Quel sens lui donne-t-on aujourd'hui ?", 19 novembre.

sociale qui est en jeu et qui représente un véritable "défi", selon le terme fréquemment employé dans les propos et écrits traitant du lien entre travail social et développement social local.

Adressé aux décideurs et aux praticiens qui agissent sur le terrain, ce «défi» concerne également les structures de formation. «*Les programmes officiels de formation intègrent encore peu cette dimension du développement social local... Le Groupement National des Instituts a mobilisé un groupe de formateurs pour réfléchir à la pédagogie du développement social local... Le développement social local et la pédagogie du développement social local constituent pour les instituts de formation en travail social et pour les employeurs des travailleurs sociaux un défi important*» **117** explique un responsable pédagogique.

Déficitaire, peut-être encore expérimentale, et trop absente des filières de formation aux métiers du social, l'offre de formation apparaît, cependant, en plein développement. Elle l'est à l'initiative des réseaux institutionnels qui sont impliqués dans le développement social local **118** et qui se sont dotés d'une compétence formative pour leurs propres professionnels et ceux d'autres institutions. Elle l'est par la présence d'organismes privés, possédant déjà une capacité d'expertise auprès des collectivités locales notamment, qui ont investi le champ du social et celui du développement.

"Défi" lancé au travail social, le développement social local n'est pourtant jamais pensé ou alors, très exceptionnellement, comme une alternative au travail social traditionnel. Ses caractéristiques ne sont pas présentées comme venant en opposition ou en remplacement de pratiques qui seraient décrites comme définitivement obsolètes, mais elles sont un puissant révélateur des insuffisances du service social et un accélérateur des réformes. C'est là certainement une des principales qualités de cette notion : elle se révèle fort utile par l'injonction qu'elle permet d'adresser au travail social et par les repères d'action qu'elle dessine.

La confrontation entre travail social et développement social local ne conclut pas à un constat d'inefficience du modèle ancien, si tant est que ce modèle existe, mais au renouvellement de ce modèle fécondé par les orientations fondatrices du développement social local. Elle invite à repenser la culture traditionnelle de l'intervention sociale en lien avec les nouvelles approches nées des évolutions actuelles, présupposant que de là naîtront d'autres visions, postures, modalités d'intervention. Sans doute, faut-il cesser de raisonner en termes binaires pour travailler sur les articulations, les métissages entre systèmes ayant une même parenté.

C'est, en substance, ce qu'on peut lire dans un travail universitaire qui est consacré au développement social local et qui, au terme de son investigation, ponctue la réflexion : «*il s'agirait alors plus du renouvellement d'une pratique que d'une pratique nouvelle*». **119** Ce renouvellement s'opérerait par la rencontre et la synthèse entre des savoir-faire et des représentations qui présentent des limites mais qui ont fait leur preuve, et les outils et orientations dont le développement social local se dit porteur.

Au fond, ce renouvellement annoncé ou ce remodelage recouvre un double enjeu. Le premier, que nous venons d'examiner, concerne le mouvement de redynamisation du travail social qualifié de «traditionnel». L'enjeu, ici, renvoie à un processus interne d'adaptation, de rénovation, de redéfinition des pratiques et des postures, mais également des missions, des objectifs d'action et des organisations. C'est l'enjeu que livre immédiatement l'abondante littérature sur le développement social local. Plus discret dans cette littérature, le second enjeu est lié au premier et tout aussi prégnant, mais, il oblige à s'écarter de la seule question de la transformation du travail social pour considérer celle de sa position dans un espace professionnel et institutionnel qui, lui-même, est en pleine évolution.

L'irruption de nouvelles thématiques -l'urbain, l'éducatif, le logement, l'emploi...- dans le champ du traitement social provoque une mise en cause des professionnalités et des pratiques en travail social, et s'accompagne d'une mise en concurrence. L'arrivée, en lien avec ces thématiques, d'opérateurs institutionnels et de professionnels issus d'autres mondes introduit une compétition entre acteurs et entités professionnelles. Le travail social est en situation de perdre, ou de voir considérablement affaiblies, sa légitimité et sa position dominante, historiquement, d'acteur compétent pour venir en aide aux groupes et aux territoires fragilisés. A défaut de conserver la maîtrise d'un champ qui a été entièrement redéfini et qui est devenu concurrentiel, il peut prétendre y développer des stratégies lui permettant de se redéployer et de maintenir une capacité et des spécificités d'intervention.

La mobilisation constatée du réseau du travail social sur la thématique du développement social local prendrait, ici, son sens véritable. C'est une hypothèse forte qui se dessine. Le développement social local ferait partie d'une «des stratégies développées par un groupement professionnel pour reconstruire sa place dans un contexte en profonde mutation». **120**

117 GOURVIL Jean-Marie (2002). - Op. cit.

118 Par exemple, la MSA, les CAF, MDSL Intervention (issu du MDSL pour accompagner les projets e DSL et former les acteurs).

119 BESSON Geneviève (2002). - **Le développement social local**. - DEA , Université de sociologie de Rouen, p 119.

120 MONDOLFO Philip (2001). - Op. cit.

Hypothèse séduisante à mettre au débat, elle est formulée par quelques auteurs et praticiens qui fournissent des contributions sur lesquelles nous pouvons nous appuyer. **121**

Pour comprendre les évolutions d'une profession et d'une organisation professionnelles, il faut disposer d'une analyse de ce qui les constitue comme telles. *«Dans la tradition sociologique anglo-saxonne, une profession n'est reconnue comme telle que sous certaines conditions. L'activité doit concerner un domaine précis, être exercée à plein temps (rompre avec le caractère aléatoire de l'engagement volontaire), résulter d'une formation dispensée dans des écoles spécialisées, ou à l'université, permettant d'acquérir des savoirs abstraits susceptibles d'applications pratiques et décontextualisées. Les personnes qui exercent doivent être regroupées dans des organisations professionnelles capables de faire reconnaître la validité de l'expertise dispensée par ses membres, de contrôler celle-ci à l'aide de règles et de constituer une communauté de référence partageant les mêmes valeurs inscrites dans un code de conduite (déontologie). Le groupe professionnel doit enfin réussir à faire croire en l'incertabilité de son expertise et de son utilité sociale en disqualifiant d'autres acteurs qui voudraient le concurrencer. Il doit alors jouir d'un monopole légal d'exercice dans son domaine et contrôler les entrées sur ce marché du travail»..* **122**

Après être parvenus, à des moments et à degrés divers selon les métiers du social, à réunir certains des attributs d'une profession, ce statut acquis serait aujourd'hui remis en question par les évolutions socio-économiques et les transformations politico-administratives. Il en résulte une crise de ce secteur professionnel, le travail social, et d'une profession, le travailleur social, concurrencés par de nouveaux acteurs sociaux qui apparaissent en marge des institutions, dans le cadre de nouveaux modèles d'action sociale autour des stratégies de développement social à l'échelle de territoires. A cela s'ajoute le fait, comme le soulignent plusieurs auteurs, d'orientations professionnelles et d'une formation qui n'ont pas préparé ces professionnels à affronter les nouveaux défis.

C'est dans ce contexte de crise, qu'un «lien s'institue entre travail social et développement pour produire un nouveau modèle d'action sociale». **123** Alors, le travail social pourrait entrer dans l'ère du savoir politique, de l'action décloisonnée et transversale propre au développement. Ainsi émergerait un nouveau professionnel social dont «l'idéal-type» s'apparente à celui de clinicien-développeur.

3.2.3 Quels outils pour le développement social local

Si les formations et les accompagnements des équipes de professionnels et d'habitants engagés dans le développement social local se sont multipliés dans les années quatre-vingt-dix, les articles et les ouvrages sur le sujet se développent aussi, en France, depuis environ cinq ans. Divers ouvrages font référence en ce domaine, **124** mais il manque encore "l'ouvrage" qui présentera à la fois un historique et une réflexion théorique complets de la question ainsi que les divers outils adaptés aux différentes configurations territoriales. **125**

En effet, la méthodologie du développement social local n'est pas univoque, puisqu'elle se fonde sur un présupposé fondamental : le développement social local est un processus, il ne procède pas d'un développement linéaire, comme pourrait le laisser penser la méthodologie de projet plus "classique".

Penseurs, formateurs et accompagnateurs le précisent, tant dans les entretiens effectués que dans les écrits recensés, les outils sont à construire relativement à chaque projet. Certains d'entre eux ont, toutefois, des outils plus "personnalisés", qu'ils affectionnent particulièrement. **126** Cette tendance à la personnalisation d'outils peut aussi prendre sa source dans le fait que les professionnels du travail social sont souvent très demandeurs d'outils «clé en main», permettant de réduire l'angoisse de la construction méthodologique ainsi que le dénuement de professionnels non formés à cette méthodologie. Il est à souligner que les actions de terrain, présentées dans les colloques ou valorisées dans les départements, ont une boîte à outils nettement plus pauvre que celles évoquées par les professionnels de la formation et de l'encadrement. **127**

Les actions de développement social local s'appuient sur deux axes, soit excluants, soit combinés, comme outil d'émergence du projet :

121 MONDOLFO Philip (2001).- Op. cit. JESU Frédéric.- Op. cit.

122 MONDOLFO Philip (2001).- Op. cit.

123 MONDOLFO Philip (2001).- Op. cit.

124 DUMAS Bernard, SEGUIER Michel.(1999).- **Construire des actions collectives.**- Chronique Sociale.
BERNOUX Jean-François (2002).- Mettre en œuvre le développement social territorial.- Dunod.
MONDOLFO Philip (2001).- Travail social et développement.- Dunod.

125 Un ouvrage de méthodologie appliquée au DSL, de la même veine que celui de Madeleine GRAWITZ consacré aux sciences sociales.

126 Ainsi, pour ne citer que cet exemple, l'enquête consensuelle de DUMAS et SEGUIER.

127 La présentation de 12 expériences d'action collective aux journées régionales du développement social organisées par l'ODAS à Bron les 27 et 28 mars 2003 ont ainsi révélé de grandes disparités dans la rigueur méthodologique.

- Un groupe préexistant, plutôt représentatif des actions en travail social, groupe d'usagers et/ou de professionnels qui sert de point d'appui à la cohésion territoriale et permet la mise en mots des difficultés rencontrées sur le territoire. Sa légitimité a été mise à l'épreuve dans d'autres actions antérieures.
- Un problème contextualisé sur un territoire, ayant été mis en évidence sous différentes formes et dans des contextes diversifiés. Cette approche par le problème est plus représentative des multi-partenariats de professionnels (de type animateur socio-culturel, chef de projet Politique de la Ville, travailleur social, association de quartier...).

Compte tenu de la spécificité des territoires et des difficultés qui y sont rencontrées, l'utilisation de la méthodologie qualitative, sauf exception, est la méthodologie retenue pour faire vivre les projets d'action collective.

Quatre grands types d'outils sont présentés comme opératoires par les professionnels de l'accompagnement et de la formation.

Les outils en lien avec le groupe

Issus de la méthodologie en psychologie sociale, ils puisent dans les outils de l'animation de groupe, de la dynamique de groupe, de la communication, de la gestion des conflits (des approches les plus universitaires aux moins académiques). Ils sont à la fois essentiels pour assurer la cohésion et l'évolution du groupe porteur du projet, mais aussi pour permettre à ce groupe de se situer et de « naviguer » dans les réseaux représentatifs du territoire (habitants, professionnels experts du territoire, élus, représentants économiques...).

La désignation d'un chef de projet est fondamentale de l'avis de tous. Elle intervient soit en amont soit en aval de la phase de diagnostic. La nomination du chef de projet semble se faire selon deux critères :

- Le chef de projet doit-il être expert en animation ou expert de la question ? Les défenseurs de cette tendance proposent des outils de mise à plat des compétences recherchées et des compétences réelles de chacun des membres du groupe afin de pouvoir faire émerger le chef de projet le plus en capacité du groupe.
- La deuxième possibilité produit une autre question. L'expertise doit-elle être professionnelle ou vécue de l'intérieur par un représentant des habitants du territoire ? La désignation d'un professionnel est souvent le moyen d'articuler compétences en matière d'animation et compétences en matière d'analyse et de prise de recul face au problème. La mise en place d'un chef de projet représentatif des habitants du territoire, directement concernés par le problème que l'on vise à résoudre, est un gage pour pouvoir rechercher au plus près les solutions les mieux adaptées à la résolution de la problématique et associer les habitants eux-mêmes au projet.

Les avis ne sont pas totalement tranchés sur ces deux questions : le contexte oriente aussi parfois la désignation du chef de projet. Les co-animations professionnel/habitant paraissent des solutions intermédiaires qui satisfont les membres du groupe et apportent aussi des avantages sur les deux plans évoqués ci-avant.

Le diagnostic dit "partagé" ou "participatif"

Très valorisé dans les écrits et les interventions des professionnels, la réalité de terrain démontre la fragilité de la mise en place d'une telle injonction. Les accompagnements permettent la création des outils spécifiques appropriés au territoire et au problème donné. Les groupes non-accompagnés se déclarent rapidement dépourvus de méthode face à des outils qu'ils n'ont pas l'habitude d'utiliser.

Ce diagnostic se décompose a minima en cinq phases, dont les trois premières peuvent être réalisées en parallèle.

- 1 - La mise en évidence de la situation sociale insatisfaisante est prônée par les formateurs et accompagnateurs. Réalisée sous la forme d'entretiens individuels ou collectifs, généralement de type semi-directif, cette investigation prend appui sur l'organisation existant sur le terrain (on privilégiera des entretiens collectifs lorsque des groupes de parole existent, des entretiens individuels lorsqu'une structure est très investie et accueille un va-et-vient permanent d'usagers). La méthode de l'enquête conscientisante présentée par Dumas et Séguier est un outil spécifique, mais son qualificatif vaut cependant pour tout type d'outil utilisé, puisqu'il s'agit bien de faire émerger, à la conscience des acteurs d'un territoire, les difficultés rencontrées et les possibilités de résolution de celles-ci. L'approche psycho-sociologique de type « empowerment » semble être un atout pour mettre en évidence les difficultés, les compétences et les représentations. Les professionnels du champ social et leurs

institutions privilégient plus les études de besoins que celle de la situation sociale insatisfaisante, dans le sens où ils se sentent plus en maîtrise des outils pour ce faire, et ont l'habitude d'une organisation centrée autour de la mise en place d'un dispositif en réponse à un besoin. C'est souvent dans ce contexte que la méthodologie quantitative est utilisée, largement décriée par les formateurs et les accompagnateurs puisqu'apportant peu de finesse dans les renseignements collectés.

- 2 - Cette phase de diagnostic est aussi l'occasion d'une analyse stratégique, permettant de mettre en évidence les investissements de chaque membre du groupe projet, les missions et délégations qui leur sont dévolues par leur institution, les compétences, les intérêts, les champs de pouvoir, les craintes et les freins de chacun. Nous pouvons ainsi mettre le doigt sur la réelle imbrication entre cette analyse et l'approche, plus générale, concernant la situation sociale insatisfaisante.
- 3 - L'analyse stratégique se double d'une analyse systémique dont la finalité est de mettre en évidence les missions institutionnelles et les stratégies respectives, les relations formelles et informelles qui se nouent entre chaque institution en capacité d'être actrice dans le développement social local. Cette analyse permet de sérier les différents types d'acteurs : stratégiques (à savoir les décideurs politiques et économiques du territoire), opérationnels (le groupe projet et les habitants concernés par celui-ci), promotionnels (les acteurs non-directement concernés mais ayant une influence sur l'opinion publique du territoire). Cette phase de diagnostic aide à la construction du travail en réseau, à l'élaboration de la stratégie de communication, de négociation, de pression.

Ces deux outils, issus de la sociologie des organisations française et américaine (Crozier-Friedberg, Mintzberg...) paraissent encore peu usités. Si les experts de l'approche en développement social local les évoquent, peu en montrent concrètement l'utilisation. Si les institutions sont convaincues de leur intérêt, peu sont en capacité de les mettre en œuvre.

- 4 - La quatrième phase du diagnostic consiste en une synthèse de l'état des lieux recueilli durant les phases précédentes. Comme toute synthèse, elle est une photographie à un moment «t» de la situation environnementale.
- 5 - Cette photographie est appelée à être interprétée et traduite sous la forme d'hypothèses explicatives (qu'est-ce qui peut éclairer le contexte ?) et d'hypothèses curatives (les pistes de résolution et préconisations orientant la thématique du projet).

Ces deux derniers outils sont directement puisés dans la méthodologie traditionnelle en sciences humaines.

Articulation de quatre niveaux de projets

Michel Vielle, lors de la présentation de la dynamique développement social local sur la commune de Moûtiers, **128** insistait sur le temps qui doit être pris pour la clarification des quatre niveaux de projets. Le projet politique ou idéologique (dans le sens noble du terme) correspond aux orientations générales apportées sur un territoire et/ou par les institutions impliquées. Le projet stratégique est étroitement lié au précédent, puisqu'il est pensé comme l'organisation générale territoriale et/ou institutionnelle du projet politique. L'analyse stratégique doit être à même de les révéler en positif ou en creux. Le projet pédagogique (la visée = hypothèse explicative issue du diagnostic, hypothèse curative, finalité, buts, objectifs) et le projet programmatique (la mise en œuvre = planification, organisation activités et ressources, plan de communication / types d'acteurs) s'emboîtent dans la configuration des projets politique et stratégique. Le projet pédagogique et le projet programmatique sont les outils classiques déclinés dans la méthodologie de projet, utilisés dans tout contexte. Un "bon" projet en développement social local sous-entend la mise en évidence et l'articulation de ces quatre niveaux afin de pouvoir limiter les impondérables et les utopies non-créatrices, de l'avis de ce consultant.

Evaluation

Le projet en développement social local se revendiquant d'un processus, l'évaluation qui en est faite se conçoit elle-même comme un processus. Méthode encore mal connue, elle se révèle soit de l'ordre d'un discours général, pour lequel nous manquons d'éléments concrets détaillés, soit plutôt de l'ordre du contrôle de résultats (efficacité, efficience, cohérence...). Dans tous les cas, il existe une difficulté à communiquer sur la façon d'évaluer, ou encore un flou sur ce

128 Présentation de la dernière expérience d'action collective, le 28 mars 2003, journées de l'ODAS.

qu'est réellement l'évaluation. Il est évoqué des grilles, des référentiels. Les formateurs et accompagnateurs indiquent des outils à reconstruire pour chaque projet, mais les professionnels paraissent encore fort dépourvus en la matière.

Pour achever cette réflexion concernant les outils usités en développement social local, les divers états des lieux réalisés ça et là montrent l'inégalité dans la finesse d'utilisation méthodologique. Ainsi, le diagnostic se révèle plus ou moins partagé (avec les habitants s'entend), les analyses stratégique et systémique plus ou moins approfondies. De plus, l'articulation des niveaux de projets et la mise en place du processus d'évaluation sont parfois plus incantatoires qu'effectives.

Les deux principes de base de la méthodologie en développement social local permettront de conclure cette analyse synthétique autour de deux focales :

- les outils classiques, ou aménagés, de la méthodologie qualitative en sciences humaines sont les plus usités, en croisement avec les outils de dynamique de groupe (le collectif est privilégié par rapport à l'individuel)
- dans chaque contexte, l'invention de l'outil le plus approprié est privilégié en fonction du territoire (environnement, réseau, dynamique, pré-existence de projets politique et stratégique...).

4 - LA REALITE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, AILLEURS

Avant d'aborder, la conception du développement social local dans l'Union Européenne, il nous a semblé bon de traiter du développement communautaire en Amérique du Nord et au Royaume Uni auquel font référence certaines conceptions du développement social local.

Bien évidemment, comme nous l'avons vu à propos de la traduction de «community development» dans la formulation «développement social local», la notion française de développement social local n'est pas utilisée ailleurs, et on ne trouve pas de traduction littérale qui prendrait la forme de «local and social development». Les seuls pays où cette notion peut être employée comme telle, et pour cause sans traduction, sont des pays francophones (notamment Belgique et Québec). Mais la formule n'apparaît pas forcément dans son utilisation française, particulièrement au Québec où l'on fait surtout usage de la notion de développement communautaire.

La notion de «développement social local» est parfois reprise dans l'intitulé de réseaux européens lorsque ces réseaux sont d'initiative francophone. Il est plus rare que des réseaux d'autres origines utilisent ce qualificatif francophone, si ce n'est sous l'effet d'un certain snobisme... « exotique ». Les voies de la labellisation comme celles du seigneur sont bien impénétrables. **129**

4.1 Le développement communautaire aux Etats-Unis, un modèle pour le développement social local, non exempt d'ambiguïtés **130**

La référence au développement communautaire dans son acception anglo-saxonne occupe une place importante dans la réflexion européenne sur le développement et tout particulièrement, ainsi que nous l'avons dit, sur le développement social qu'il soit urbain, territorial ou local.

Pour l'Irlande et le Royaume-Uni, pour les pays nordiques, pour les Pays-Bas, mais aussi pour la Belgique, la référence au développement communautaire est évidente tant la notion de communauté et d'organisation communautaire fait partie intégrante du système social. Dans les autres pays européens, notamment les pays méditerranéens (France mise à part), les communautés (notamment sur une base confessionnelle) et les formes corporatistes de régulation ont longtemps assuré seules les mécanismes de solidarité compte tenu de la faiblesse d'un Etat-providence peu structuré ou défaillant.

La France et son modèle républicain occupent en ce domaine une place à part et sa référence au communautaire est fréquemment honteuse. Pourtant, ceux qui sont habitués à côtoyer ces formes de développement communautaire ailleurs, peuvent constater que les approches françaises doivent souvent beaucoup à ces expériences venues d'ailleurs mais que le silence sur ces références doit être de rigueur. Il en est particulièrement ainsi des différentes approches du développement qui, par un détour par les pays en développement, nous sont revenues chargées de références américaines ou anglo-saxonnes en matière de développement communautaire.

Pour comprendre ce que nos approches du développement ont dû au développement communautaire et ce qu'il peut encore nous apporter aujourd'hui, il est utile de se reporter aux travaux de Jean-François Médard sur le développement communautaire aux Etats-Unis, un travail pionnier en ce domaine, une thèse de 1966, publiée en 1969 et comme nous le disions plus haut, bien trop rarement citée. **131**

Le développement communautaire en milieu urbain qui a eu son heure de gloire dans les années soixante et soixante-dix aux Etats-Unis pour ensuite être éclipsé pendant les années Reagan, y a connu un regain d'intérêt depuis les années quatre-vingt-dix. **132** Cette approche s'est étendue au Canada et plus particulièrement au Québec où encore aujourd'hui, il fait référence.

Trois types de stratégies de l'organisation communautaire sont distingués par J-F Médard:

- l'organisation communautaire comme technique auxiliaire de la planification,
- l'organisation communautaire comme technique d'intégration sociale,

129 Cet exotisme a conduit les anglophones à donner au "Réseau européen sur la revitalisation des quartiers en crise", d'initiative française, le nom de "Réseau Quartiers en Crise", parce que cela sonnait bien à leurs oreilles, cela indépendamment de la signification, alors que les Français souhaitaient rejeter ce qualificatif dépréciatif.

130 JACQUIER Claude (1993).- Quartiers américains : rêve et cauchemar. Le développement communautaire aux Etats-Unis.- L'Harmattan.

131 MEDARD Jean François (1969).- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis.**- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin

132 JACQUIER Claude (1993).- Quartiers américains : rêve et cauchemar. Le développement communautaire aux Etats-Unis.- L'Harmattan

- l'organisation communautaire comme technique de contestation.

L'organisation communautaire, technique auxiliaire de la planification, est celle qui est la mieux connue et qui a fait le plus souvent référence en France dans le secteur de l'aménagement urbain (toute la thématique participative lui doit beaucoup). Elle regroupe en fait toutes les techniques de participation des citoyens à l'élaboration des projets avec toutes les nuances possibles (consultation, dialogue, négociation). C'est un processus qui reste entièrement sous le contrôle des responsables extérieurs à la communauté et des techniciens de telle sorte qu'il est difficile de parler à son propos d'organisation communautaire. Seuls quelques leaders-notables sont impliqués et participent à un jeu de légitimation croisée avec les techniciens. L'expression la plus aboutie de ce modèle est celle de « *advocacy planning* » telle qu'elle a été élaborée par Paul Davidoff. **133**

Si ce qui domine c'est encore la proposition matérielle, celle-ci doit contribuer cependant à mettre en oeuvre un processus dans lequel les citoyens deviennent acteurs au même titre que les autres partenaires qui sont engagés dans le projet. Dans ce processus les urbanistes jouent un rôle clé : ils doivent se comporter comme des avocats aidant leurs clients à défendre leur point de vue. Le gouvernement fédéral et les fondations doivent financer ce « *plural planning* » ce qui met souvent les tenants de cette approche en position inconfortable lorsqu'ils doivent mettre en question les rapports de pouvoir et combattre les instances qui les financent.

A la différence de l'*advocacy planning*, l'organisation communautaire technique d'intégration des communautés met l'accent sur le processus sans chercher prioritairement des résultats matériels importants. Elle a été surtout élaborée par des travailleurs sociaux comme Murray Ross qui en a donné la formulation la plus achevée. **134** C'est avant tout une thérapie sociale qui vise le renforcement des communautés. Cette approche a suscité une abondante production de modèles, plus ou moins élaborés, cherchant à codifier les différentes phases de l'organisation communautaire. Cette stratégie s'organise autour de quatre concepts de base : le concept de mécontentement, concept moteur qui se réfère au principe de souffrance en psychothérapie, le concept de leadership, le concept de rythme de l'action et le concept de communication. Dans la mise en oeuvre de cette stratégie, l'animateur professionnel a un rôle clé à un triple point de vue : guide, facilitateur et expert. Il occupe une place charnière dans le processus en établissant une liaison entre le système qu'il veut transformer (système horizontal cible) et le système social environnant (liaison verticale). C'est un « *maillon systémique* ». **135**

Les résultats tangibles obtenus par cette stratégie ont été peu importants. Ils l'ont été notamment dans les communautés de classes moyennes, autour de valeurs très consensuelles, laissant de côté les mécontentements plus profonds des minorités. On a reproché à cette stratégie de faire de l'organisation pour l'organisation, ce qui a contribué à invalider pour longtemps aux Etats-Unis le rôle des « *social workers* » par rapport à celui des « *community workers* » et suscité une crise profonde de ce secteur. Curieusement, c'est un des travers dans lequel est d'ailleurs souvent tombée l'approche « *développementaliste* » en France, notamment celle issue du champ du travail social.

C'est en particulier par rapport à ces limites que se définit l'organisation communautaire radicale. Pour Alinsky **136** et ceux qui se situent dans cette mouvance, « *l'organisation communautaire orthodoxe (est) inefficace, parce qu'incapable de s'attaquer aux problèmes de base et fondamentalement liée au maintien du statu quo. L'insistance sur le processus, le mépris des résultats pratiques ne sont que le reflet de son impuissance à les obtenir, ils en sont la rationalisation. Cela permet aux agences sociales de survivre, sans avoir besoin de justifier réellement leur utilité* ». **137**

Trois concepts caractérisent la méthode Alinsky : le self help, le pouvoir par l'organisation, le conflit. Le self help est le concept clé. Il faut partir des potentialités des gens ou groupes et de la communauté, de leurs intérêts afin de construire une dynamique d'action. La communauté est une abstraction, seuls comptent pour les gens leur intérêt matériel direct et la réponse à leur problème immédiat. Mais cette réponse doit être le fait des gens eux-mêmes. Pour cela il faut conquérir un certain pouvoir. Face au pouvoir de l'argent, les minorités ne peuvent opposer que le pouvoir du nombre et ce pouvoir doit être structuré à travers l'organisation de la communauté. Ce n'est pas l'affaire de la dynamique de groupe, mais d'une véritable stratégie politique débouchant sur une négociation avec les différentes formes de pouvoir établi (élus, milieux d'affaires) qui oppressent les minorités. Mais si la négociation et le compromis sont l'issue logique, il est cependant impossible de négocier à froid, en dehors d'une situation conflictuelle. C'est là qu'intervient la notion de conflit. Pour Alinsky, il ne s'agit pas seulement d'identifier des mécontentements latents comme dans la stratégie consensuelle, mais de mettre à nu les rapports conflictuels entre la communauté et l'extérieur, l'extérieur étant désigné

133 DAVIDOFF Paul (1965).- **Advocacy and Pluralism in Planning**.- Journal of American Institute of Planners n°31.

134 ROSS Murray G.(1957).- **Community organization, theory and principles**.- New York Mayer Brothers.

135 LOOMID Charles P. (1959).- Tentative types of directed social change involving systemic linkage.- *Reveal Sociology* 24 (4), December.

136 Les textes publiés par ALINSKY ont été traduits très tardivement en France. A notre connaissance seul "Rules for Radicals" l'a été sous le titre inapproprié de "Manuel de l'animateur social". Editions du Seuil 1976 qui dit bien toute l'ambiguïté des traductions et des transpositions de concepts et de notions entre différentes cultures.

137 MEDARD Jean-François, op. cit. p 161.

comme l'ennemi commun qui joue le rôle de catalyseur pour souder l'organisation et permettre de développer des mécanismes d'intégration en arrachant des concessions et des avantages.

La démarche proposée par Alinsky introduit une rupture par rapport aux analyses de l'évolution des structures sociales et communautaires et par rapport aux approches classiques du développement telles qu'elles ont été promotionnées par les instances officielles. La thématique de la désorganisation communautaire devient centrale.

Tout d'abord, elle impose d'interroger se que recouvre la question de l'organisation communautaire et celle du lien social. Les travaux de l'époque tels ceux de Richard Cloward et Lloyd Ohlin **138** faisaient référence à Emile Durkheim et à son concept d'anomie ainsi qu'à ceux de Robert Merton. **139** En revanche, ceux de James Coleman font appel à une approche plus systémique de la notion. **140** Ce qui domine alors le débat, et que l'on retrouve dans les discussions qui n'ont manqué d'agiter les trente dernières années de l'évolution des sociétés urbaines occidentales a à voir avec la question de la désorganisation communautaire et des sociétés locales traditionnelles.

La démarche proposée par les divers auteurs ne signifie pas obligatoirement le respect de l'organisation sociale des quartiers telle qu'elle existe (une option assez largement défendue habituellement par les tenants de la participation) car, bien souvent, ainsi que le souligne un auteur et praticien comme Saul Alinsky, le premier objectif que doit poursuivre l'organisation communautaire est la désorganisation des communautés telles qu'elles ont été structurées par un certain ordre qui leur est extérieur. Cet ordre, il faut le combattre car il est établi sur le désespoir et le découragement des gens, leur apathie étant en effet considérée comme un système de protection contre un environnement hostile et un système de défense pour résister à la pénétration du monde extérieur. Le travail communautaire doit agir comme un abrasif.

Ce débat sur l'organisation communautaire rejoint d'ailleurs celui que nous connaissons en France aujourd'hui avec les risques supposés d'un communautarisme. La question que l'on doit se poser a trait justement à cet enfermement de certains habitants dans des certitudes simples face aux menaces réelles ou supposées du monde extérieur (cf. la montée du sentiment de vulnérabilité qui concerne les plus démunis, mais aussi des catégories sociales jusque là protégées et qui explique les réflexes xénophobes et intégristes), au repli sur l'individualisme et à aux réflexes régressifs. Entre le respect orthodoxe d'un idéal laïc républicain et le rejet du fait communautaire, il y a peut-être à s'interroger sur cette tendance à la régression individualiste et à la déresponsabilisation qui semble être le propre des sociétés contemporaines depuis plusieurs décennies.

4.2 Les approches intégrées de développement urbain en Europe

La formulation «développement social local» n'existe pas en Europe, hormis dans quelques pays francophones et, en tout cas, si elle est utilisée, elle ne fait pas «label». Cela ne signifie pas que les questions évoquées précédemment dans le texte ne se posent pas, bien au contraire, mais les réflexions et les politiques envisagées ont suivi un autre cours compte tenu des contextes et des traditions nationales. Comme en France, la fragmentation spatiale et sociale a une réalité dans les différents pays européens, de même que la nécessité de mettre en œuvre des réformes en ce qui concerne les politiques sociales et urbaines et, plus largement, l'organisation politico-administrative de chacun des pays dans le cadre européen.

Les phénomènes d'exclusion (une notion typiquement française véhiculée en Europe par les fonctionnaires européens d'origine française, mais guère acceptée par les autres pays) existent et deviennent une préoccupation majeure pour les autorités publiques (cf. la montée des populismes). Mais ce n'est pas un facteur suffisant pour expliquer l'émergence de ces nouvelles approches et politiques étatiques. Par delà leurs caractéristiques économiques, caractéristiques qui échappent largement à l'intervention des pouvoirs publics, c'est à la dimension sociale et institutionnelle des mécanismes d'exclusion que ces politiques s'adressent. Or, si sur ces deux registres, les autorités publiques ont une légitimité pour intervenir, elles sont souvent dans l'incapacité de le faire ouvertement sans heurter la base de leur représentation politique. Les recherches montrent, en fait, que la thématique de la lutte contre l'exclusion est plutôt destinée à produire du consensus, un consensus nécessaire pour conduire des réformes parfois délicates à mettre en œuvre, notamment lorsqu'elles concernent des systèmes politico-administratifs en proie, comme c'est généralement le cas, aux résistances corporatistes. La lutte contre l'exclusion apparaît, dès lors, comme un objet consensuel permettant d'aborder à la marge, par contournement, ces questions essentielles. **141**

138 CLOWARD Richard, OHLIN Lloyd (1960).- **Delinquency and opportunity**.- Glencoe, Illinois, The Tree Press.

139 MERTON Robert (1969).- **Social Theory and social structure**.- Glencoe, Illinois, The Tree Press.

140 COLEMAN James (1961).- **Community disorganization**.- in MERTON and NISBET (1961).- **Contemporary social problems**.- N.Y. Harcourt, Brace.

141 Pierre Grémion a particulièrement bien étudié ces ruses politiques. GREMION Pierre (1967).- **Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français**.- Paris, le Seuil. et **L'échec des élites modernisatrices**.- Esprit, déc. 1987.

Si tous les pays connaissent de telles situations d'exclusion qui débouchent sur des tensions sociales prenant parfois des formes violentes, **142** bien peu ont, dans un premier temps, formulé des politiques nationales explicites, explicables par cette seule dimension de la réalité. Peu ou prou, au cours des deux dernières décennies, à un rythme variable, les divers pays européens se sont quasiment tous dotés de politiques globales de développement que l'on qualifie depuis le Forum de Vienne sur la ville en 1998, de «politique intégrée de développement urbain durable». Pour certains de ces pays, l'Union européenne a joué un rôle non négligeable dans le lancement de leur politique en mettant en œuvre, à partir de 1994, le Programme d'Initiative Communautaire Urban 1 (115 villes concernées). Un PIC Urban 2 a été lancé pour la période 2000-2006 (75 villes) ainsi que le financement d'un réseau d'échange entre ces villes (le programme URBACT).

Les pays qui, les premiers, ont lancé de telles initiatives sont certes des Etats centralisés, mais seuls ceux qui sont allés très loin dans le développement de l'Etat-providence, et qui en ont expérimenté les limites, ont été amenés à le faire (France, Pays-Bas, Royaume-Uni). Plus récemment, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, l'Allemagne, la Belgique leur ont emboîté le pas. **143**

Ces initiatives politiques correspondraient, pour ces pays, à une manière de repenser la question sociale et de reconstruire, sur une base territoriale autre, les mécanismes classiques de solidarité (mécanismes marchands et redistribution publique) en les réarticulant à des formes anciennes ou nouvelles (cf. la solidarité de proximité, comme l'indiquait Karl Polanyi, en son temps, à propos de l'encastrement de l'économique dans le social : systèmes domestiques, systèmes réciprocaires tels que les Lets -Local exchange trade system- ou Sels, systèmes informels ou illégaux). **144**

Cette contrainte permet d'expliquer l'émergence plus rapide de ces initiatives politiques dans certains pays et on peut faire l'hypothèse que leur absence, dans d'autres jusqu'à une période récente (notamment dans certains pays de l'Europe du sud), a tenu au fait que le maintien des formes de solidarité traditionnelle (domestiques, privées, familiales, de voisinage, communautaires ou religieuses) assurant certaines régulations sociales, a permis de différer de telles évolutions.

Un second élément d'explication doit aussi être pris en compte. Dans les pays où ces initiatives ont vu le jour en premier, le poids du secteur public est important (notamment dans le domaine du logement), ce patrimoine étant devenu une variable-clé dans le fonctionnement et la gestion des villes. **145** Ainsi, ces nouvelles politiques s'inscrivent sur l'agenda des Etats au moment où ces espaces publics deviennent le lieu de concentration des populations en difficulté, donnant ainsi aux phénomènes «d'exclusion» une certaine visibilité (sociale, territoriale, institutionnelle et donc politique). On peut, alors, faire l'hypothèse que cette thématique est portée par des acteurs qui ont intérêt à ce que cette question soit prise en compte et traitée (organismes bailleurs en France et aux Pays-Bas, collectivités locales au Royaume-Uni).

Ce mode d'inscription sur l'agenda politique ne va pas, d'ailleurs, sans effets pervers. Les territoires sélectionnés sont-ils bien ceux qui sont prioritaires (une question à poser en France où l'accent est surtout mis sur les grands ensembles HLM) ? S'agit-il de traiter de la question de l'exclusion ou, au contraire, «d'assainir» les comptes des gestionnaires de patrimoine ? S'agit-il de mobiliser des moyens supplémentaires propres à provoquer une redynamisation des quartiers, ou s'agit-il de rattraper une situation qu'on a laissé se dégrader à travers des politiques «cosmétiques» ? Quoi qu'il en soit, la mobilisation de ces acteurs a permis d'assurer une inscription de ces politiques dans la durée ce qui n'aurait peut-être pas été obtenu en se focalisant uniquement sur des quartiers et des populations qui représentent, somme toute, un faible enjeu politique.

En Europe, au cours des deux dernières décennies, on a donc assisté à une floraison de ces nouvelles approches de la question sociale et de la question urbaine, à côté d'initiatives classiques prises tant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (politiques ciblées sur des catégories de population spécifiques et plutôt sur les individus et leurs familles) que dans le domaine de l'aménagement territorial.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut ainsi citer chronologiquement :

- en France, la Politique de développement social des quartiers (1982), puis la Politique de développement social urbain (1988), enfin la Politique de la ville (1992) et la loi Solidarité et renouvellement urbain en décembre 2000,

142 Sans prétendre établir une liste exhaustive, citons Londres en 1979, Bristol en 1980, les Minguettes à Venissieux en 1981, Londres, Liverpool, Birmingham, Sheffield, Leeds, Leicester en 1981, Amsterdam et Berlin au début des années quatre-vingt, Londres, Liverpool, Birmingham, Coventry en 1985, Vaulx-en-Velin et Bruxelles en 1990, Mantes-la-Jolie en 1991, Newcastle-Upon-Tyne en 1991, Rostock, Hanovre en 1993, Bruxelles en 1997.

143 Ces pays vont faire l'objet d'investigations dans le cadre du programme UGIS.

144 POLANYI Karl (1983).- **La grande transformation.**- Paris, Gallimard, pp. 71 et suivantes.

145 Classement des pays de l'UE par ordre décroissant de la part du logement locatif public dans leur patrimoine en 1990 : Pays-Bas (36,3%), Royaume-Uni (25,4%), Danemark (22,2%), France (17,1%), Allemagne (17,0%), Portugal (11,3%), Luxembourg (10,0%), Belgique (6,0%), Espagne (1,4). La quasi totalité du parc logement suédois est considéré comme étant social.

- aux Pays Bas, le Programme pour les zones accumulant des problèmes PCG (1985), le Programme de renouveau social (1989), puis la Politique pour les grandes villes (1993),
- en Angleterre et au Pays de Galles le programme City Challenge (1991), la politique du Single Regeneration Budget (1993), la politique New Deal for Communities (1998) ou encore l'Ecosse avec le programme New Life for Urban Scotland (1988),
- en Région flamande, le Fonds flamand pour l'intégration (1986), en Région Bruxelloise, les Projets de Quartiers (1987), et au niveau fédéral, la politique des grandes villes (2000),
- au Danemark, le Comité des initiatives urbaines (1994) et le Programme pour l'amélioration des aires urbaines (1996),
- en Finlande, les Projets pilotes pour l'amélioration des banlieues (1996),
- en Norvège, le Programme pour les zones urbaines défavorisées (1997),
- en Suède, les Projets pour la périphérie et la Politique pour les aires métropolitaines (1997),
- en Rhénanie du Nord-Westphalie, le programme de Renouveau urbain (1993) suivi aujourd'hui, pour l'ensemble de l'Allemagne, par la Politique pour la ville solidaire (1998),
- en Italie, les programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires (programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori -PRUSST) (1998).

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces politiques nationales sont relayées par l'Union européenne qui, parfois, a joué un rôle d'initiateur (notamment dans les pays de l'Europe du sud) (PIC Urban I de 1994 et PIC Urban II pour la période 2000-2006, orientations du Forum de Vienne en 1998).

Dans certains pays -tels que la France, la Grande Bretagne, les Pays-Bas- et selon des modalités variables, ces approches intégrées de développement urbain ont fait l'objet de politiques nationales et de transferts de savoir-faire et de méthodes (approche top down). Le Danemark, la Finlande, la Suède ou un pays fédéral comme l'Allemagne dernièrement, ont adopté une voie similaire qui s'accompagne d'une réforme des systèmes politico-administratifs. Dans d'autres pays (Belgique, Espagne, Irlande et Italie), c'est à l'instigation des villes, des communautés locales et de petits groupes de professionnels qu'une telle stratégie a pu voir le jour. Ailleurs, les expériences sont plus balbutiantes alors que les difficultés rencontrées ne sont pas moins importantes. **146**

Les politiques nationales ou régionales s'inscrivent, par nature, dans une logique "top down". Il s'agit d'une offre politique qui est censée organiser le champ d'intervention et, en particulier, l'intervention des acteurs locaux ou des administrations étatiques déconcentrées à partir d'objectifs énoncés par une autorité centrale. Cette offre politique obéit à des référents généraux qui sont souvent énoncés en faisant abstraction des caractéristiques particulières de la géographie locale.

En fait, bien que cherchant à susciter de nouveaux agencements d'acteurs, producteurs de changement dans les modes de faire, cette offre génère souvent des effets pervers dans la formulation des initiatives locales. En effet, pour être opérationnelle, cette offre est obligatoirement déclinée dans des textes réglementaires et des procédures assortis d'une offre de financements spécifiques. Dès lors, ce n'est plus l'objectif de changement contenu dans cette offre politique qui l'emporte, mais le respect des règles procédurales. Il y a, ainsi, une relecture de la politique offerte et une reformulation des programmes locaux en fonction des critères censés les rendre éligibles.

Il en va différemment dans le cas des programmes d'initiative locale. Souvent portés par des acteurs locaux en rupture avec leur corps d'origine et avec leurs routines (les fameux «conspirateurs de la modernisation»), ces programmes n'ont pu voir le jour qu'en tirant habilement parti des circonstances locales et en jouant des caractéristiques du terrain d'intervention (ses forces et ses faiblesses). Le diagnostic formulé est, alors, attentif à identifier la diversité du terrain et à déceler les opportunités qui se présentent pour y greffer des stratégies de développement. Le territoire d'intervention n'est pas décrété et balisé de manière normative, les domaines et objets de l'action ne sont pas déterminés a priori, mais identifiés comme autant de points d'appui sur lesquels des projets et des moyens ajustés pourront être mobilisés. Bref, il y a une sorte de congruence entre territoires, objets et moyens au service d'un projet de développement.

Ces deux postures ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Fréquemment, elles se combinent, rendant difficile leur identification. Un approfondissement de cette analyse supposerait une approche comparative de la généalogie de ces politiques, un champ qui a peu fait l'objet d'investigations.

On peut faire l'hypothèse que les politiques nationales ont été suggérées par des initiatives, non pas locales mais localisées, fruits d'une articulation spécifique de réseaux locaux d'acteurs et de segments de l'appareil administratif (plutôt étatique). Ce sont ces initiatives localisées qui, ensuite, ont fait l'objet d'un prélèvement par l'Etat central à fin de généralisation. Cette généralisation ne peut être faite qu'à partir d'un prélèvement d'initiatives amputées de leur

146 JACQUIER Claude (1996).- L'émergence de la thématique urbaine dans les orientations de l'Union Européenne.- CIVIL, jan. 25 p.
JACQUIER Claude (1998).- Vers une politique urbaine européenne.- Délégation interministérielle à la ville, 21 p.

soubassement social et, donc, de leur enracinement territorial. Pour une politique qui se veut de «développement», ce prélèvement signifie une perte qui peut être la perte d'un essentiel anthropologique. Ce processus de «prélèvement-généralisation» peut même condamner toute tentative de greffe de «bonnes pratiques» dans la mesure où la brutale application de principes procéduraux ne permet généralement pas de sécréter ailleurs les conditions d'enracinement et de reproduction d'expériences innovantes (cf. l'intransférabilité des bonnes pratiques).

En la matière, il faudrait questionner les évolutions de la "technologie" politico-administrative au cours de ces dernières années. On a parlé du passage d'un Etat-pourvoyeur direct de services à un Etat-orchestrateur des acteurs socio-économiques, d'un Etat-intervenant à un Etat-animateur et à un Etat-incitateur, d'un Etat imposant ses procédures à un Etat suggérant de s'y soumettre. **147** A l'évidence, toutes ces formulations rendent mal compte des nouveaux rapports qui se sont instaurés entre ces instances politico-administratives et le corps social. Ces formulations ont du mal à qualifier ces nouveaux modes d'intervention sur la ville qui, en fait, se caractérisent par une quête d'une meilleure articulation des logiques d'appareils et de réseaux, des logiques «top down» et «bottom up».

4.3 Les caractéristiques des approches intégrées de développement urbain

Nous nous limiterons ici, dans ce rapport intermédiaire, à mettre en évidence les caractéristiques communes des approches intégrées de développement urbain, réservant à un travail ultérieur l'identification et la présentation des spécificités, des différences, voire des oppositions avec la réalité connue en France.

La réalité composite des territoires urbains et de leurs «périphéries» ainsi que la nécessaire prise en compte des potentialités qu'ils recèlent, conduisent à une reformulation des politiques urbaines et à l'émergence de projets territoriaux autour de ce que l'on appelle la "gouvernance urbaine". Ces stratégies qui essaient de prendre en compte «la complexité» de la ville apparaissent, en quelque sorte, comme des innovations, certains allant jusqu'à dire, pour expliquer leur apparition, qu'elles seraient la conséquence de cette complexité grandissante des villes. En la matière, il convient de nuancer le propos afin de bien resituer les enjeux.

En indiquant que les difficultés rencontrées par certaines populations et par certains territoires urbains mettent en question les politiques assistancielles très étroitement sectorisées imaginées au cours «des trente glorieuses», les recherches réalisées montrent qu'il faut utiliser avec prudence tout schéma déterministe dans l'analyse du développement des systèmes urbains. Ainsi, la réalité de l'exclusion semble moins résider dans l'incapacité des groupes sociaux à faire face aux difficultés qui les assaillent qu'au jeu, souvent contradictoire, des différents dispositifs institutionnels et marchands qui ont pour effet de mettre ces groupes à l'écart de la société. Bref, si crise il y a, c'est aussi celle des systèmes qui prétendent favoriser l'intégration sociale.

L'émergence de ces nouvelles politiques intégrées est, tout d'abord à référer à l'essoufflement des grands modèles explicatifs simplificateurs de la réalité sociale et urbaine, une réalité qui est, à l'usage, apparue plus complexe que ce qu'en disaient ces modèles réducteurs.

Ainsi, ces politiques intégrées de développement et la gouvernance urbaine qui leur est associée aurait moins pour origine la régulation de sociétés devenues plus complexes que la nécessité de prendre en compte, enfin, une complexité largement occultée jusqu'ici par les politiques publiques sectorielles. Dans la période de construction de l'Etat providence, la réalité des villes n'a-elle pas été réduite dans les représentations au fonctionnement de quelques mécanismes abstraits dans lesquels la toute puissance supposée de l'intervention étatique jouait un rôle essentiel ? On pourrait même avancer que les sociétés urbaines aujourd'hui, plus normalisées et plus enserrées dans des règles homogènes, sont beaucoup moins complexes que ce qu'elles étaient dans le passé. En la matière, on confond d'ailleurs souvent complexité et complication. Les sociétés fonctionnelles et bureaucratisées sont certainement devenues plus compliquées (la «complication fonctionnelle») tout en perdant des degrés de complexité (par exemple la perte d'adaptabilité liée à la réduction de la diversité des modes de production et de reproduction) et, de ce fait, de leur capacité à s'autoréguler et à fournir des solutions alternatives en cas de crise. Plus un système est complexe, c'est-à-dire plus il est composé d'éléments divers et ouverts sur l'environnement, plus il est en mesure de trouver des ressources pour s'adapter à de nouveaux environnements, se réorienter et s'autogouverner (la «fonctionnelle complexité»).

La formulation de ces politiques intégrées est aussi à mettre en relation avec quelques évolutions majeures survenues dans le gouvernement des sociétés occidentales. La fragmentation et la redistribution des pouvoirs, la multiplication des centres de décision sont désormais la norme. Cette perte de centralité de l'Etat qui affecte particulièrement certains pays s'accompagne de la montée en puissance d'autres instances, notamment des grandes compagnies

147 HAMBLETON Robin (1992).- *Rethinking Management in Local Development.*- Cardiff, University of Wales. DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe (1994).- *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville.*- Editions Esprit, Paris.

industrialo-financières (thématique de la mondialisation) et des instances supra-nationales (par exemple l'Union européenne).

Paradoxe, dans ce mouvement de mondialisation, le rôle du local et du territorial est revalorisé. Il en est ainsi des collectivités territoriales et notamment des villes. Longtemps territoires d'application des politiques sectorielles imaginées par l'Etat, les villes sont désormais placées en première ligne pour jouer un rôle dans la recomposition et l'élaboration des politiques publiques. Les villes apparaissent comme le lieu privilégié de la régulation des contradictions qui affectent des sociétés mondialisées, contradictions qui s'expriment dans des cultures et des territoires singuliers. Partout en Europe, c'est, en effet, à leur échelle et sur leur territoire que doivent être gérées les tensions au sein d'une double contradiction : d'une part, participer activement à la compétition économique mondiale créatrice de richesses mais aussi d'exclusions, d'autre part, assurer le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter par les prélèvements (captage du surplus), leurs capacités de réaction face aux nouveaux défis.

Les pouvoirs urbains doivent aussi répondre à ces exigences en ayant peut-être, plus que d'autres, l'obligation d'assurer les conditions d'un développement durable et de renforcer la citoyenneté et la démocratie sur leur territoire dans des environnements socio-économiques et politiques en rapides transformations qui invalident les anciennes pratiques démocratiques.

Une autre explication peut aussi être convoquée pour rendre compte de l'émergence de ces nouvelles politiques et des nouvelles formes de gouvernance urbaine un peu partout en Europe. Les phénomènes actuels de fragmentation urbaine que connaissent les villes européennes apparaissent avec le passage d'une période d'urbanisation extensive à une période de recomposition des territoires déjà urbanisés. On est ainsi passé du «faire la ville» (à l'époque du boom de l'urbanisation) au «faire avec la ville» (avec les territoires, les populations et les acteurs qui y sont présents). **148** Le «faire la ville» se caractérisait par un processus linéaire de production de l'urbain (interventions successives des différents «corps d'état», application des politiques sectorielles, sans guère d'inter-relations), un processus mis en œuvre par une autorité unique, en «sites vierges» (urbanisation massive des premières ceintures agricoles) selon des projets d'aménagement ayant tendance à nier la complexité des territoires (des territoires considérés comme étant sans valeur, à tous les sens du terme). Au contraire, le «faire avec la ville» signifie une reconquête des espaces anciennement urbanisés (restauration immobilière, requalification et renouvellement urbain, recyclage) qui suppose des interventions simultanées de divers acteurs en partenariat et en coproduction autour d'un même projet finement articulé aux territoires et aux populations qui y sont localisées.

Cette reconquête urbaine suppose, à la fois, de tenir compte des composantes des territoires urbains (leur capital social, «leur atmosphère» au sens marshallien du terme) et de veiller à une plus grande complémentarité et simultanéité des interventions des différents acteurs. Elle suppose de tenir compte, non seulement des espaces et des territoires, mais aussi du temps, des rythmes, des cycles dans l'activité des acteurs urbains. Elle suppose, tout particulièrement, de tenir compte de la question du genre (notamment des rôles sociaux hommes-femmes). Ce sont ces arrangements d'acteurs, certains totalement nouveaux, au sein de ces processus de co-production, régulés selon d'autres modalités, qui constituent ce que l'on appelle les politiques intégrées de développement urbain.

Ce passage du gouvernement («le faire») à des formes de gouvernance («le faire avec») ne va pas de soi, ces politiques ne se substituant d'ailleurs pas aux anciennes, mais entrant en combinaison avec eux pour construire le développement. En fait, avant d'être une réponse et une solution aux nouveaux défis urbains, les approches intégrées sont un défi jeté à la multiplicité des pouvoirs installés.

Ces nouvelles stratégies de développement ne peuvent pas être imposées, y compris par les autorités publiques qui disposent pourtant de la violence légitime pour y parvenir. Cette transformation ne peut être décrétée d'en haut car ces nouvelles politiques urbaines et les nouvelles formes de gouvernance doivent être construites en provoquant des mutations dans les principes d'organisation de l'action.

Trois dimensions de cette transformation, communes aux différents pays européens, peuvent être identifiées. Par ordre de complexité et de résistance, un ordre chronologique d'ailleurs, on doit ainsi passer :

- du principe de fragmentation (balkanisation des espaces urbains) au principe de coopération territoriale (cf. fusion communale, intercommunalité).
- du principe de hiérarchisation (approche top down) au principe de subsidiarité et de coopération verticale (approche contractuelle, «multilevel»),
- du principe de sectorisation (cloisonnement des politiques) au principe de transversalité et de coopération horizontale (partenariat, interministérialité, interservice, réseau).

A côté de la coopération territoriale et de la coopération verticale, la coopération horizontale constitue certainement le

148 CHEVALIER Bernard (1982).- **Les bonnes villes de France du XIV^e au XVI^e siècle.** - Aubier Collection historique p.12-17

cœur de la «boite noire» des politiques de intégrées de développement urbain dont il faut décrypter le code de fonctionnement. La coopération horizontale entre les différentes politiques sectorielles (habitat, urbanisme, sécurité, social, éducation, culture, etc.) et entre différents services, agences et organismes qui les mettent en œuvre est certainement celle qui, dans tous les pays, est la plus difficile à mettre en œuvre.

Quelles sont les difficultés ? Dans tous les pays, les politiques publiques se sont organisées selon un découpage fonctionnel du réel, une action publique limitée dans son ampleur, partielle et, pour tout dire, simplificatrice de la réalité sociale et culturelle sur laquelle elle prétendait intervenir et qu'elle prétendait régenter. Aujourd'hui, ce découpage, souvent rigide, apparaît largement inadapté aux nouveaux enjeux qu'ont à affronter les sociétés urbaines.

La difficulté de mise en œuvre de cette coopération horizontale ou transversale s'explique de plusieurs manières dont la principale est la suivante. Contrairement aux deux autres formes de coopération qui, souvent, se développent au sein d'un même champ de compétence ou dans des champs de compétences voisins (mêmes objets, mêmes technicités, mêmes cultures de métier), la coopération horizontale juxtapose et met aux prises des domaines de compétences très hétérogènes qui obligent à des confrontations entre des approches de la réalité, des méthodes, des procédures, bref des cultures de métiers et d'organisation fort différentes. Compte tenu des changements qu'elle impose dans les cultures de métiers et de professions, cette transversalité suscite des résistances corporatistes bien plus fortes que celles que les deux autres formes de coopération pouvaient exacerber. Les mélanges et les hybridations que cette transversalité appelle, présentent, en effet, le risque d'une perte de la spécificité de métiers à laquelle sont attachés des légitimités professionnelles et, donc, des pouvoirs.

Moins que toute autre, la mise en œuvre de cette coopération peut relever de la chose décrétee. Aucun pouvoir politique ne peut véritablement bousculer la sectorisation des politiques publiques et promouvoir un nouveau découpage des champs de compétence. Il ne s'agit pas, en effet, de simplement redessiner les contours ministériels, de procéder à des regroupements de services, d'intituler autrement les délégations, bref, de reconstruire abstraitement des catégories de l'action publique. La réforme doit faire face à de véritables organisations bureaucratiques, à des corps constitués, souvent à des corporatismes qui, parfois, du centre de l'Etat jusqu'à sa périphérie, ont investi les appareils de l'administration aussi bien que ceux des entreprises privées.

Remettre en question une telle distribution des places, des rôles et des fonctions, suppose bien évidemment autre chose qu'un argumentaire brillant fondant une nouvelle représentation du réel, un nouveau paradigme et une nouvelle conception de l'action publique en cohérence avec les mutations socio-économiques à l'œuvre. Hormis une situation de crise profonde, extrêmement rare, souvent violente et généralement régressive (cf. les illusions de la "tabula rasa" ou de l'obtention de bénéfices sans avoir à payer le coût du processus) ou d'opportunités exceptionnelles (peut-être, avec la période du papy-boom en train de s'ouvrir) qui permettraient de renouveler largement et rapidement l'appareil bureaucratique ancien, la tendance lourde est à la reproduction à l'identique et en moins performant des organisations et des systèmes de gouvernement. On sait, en effet, au moins depuis Machiavel, qu'un système ne se réforme jamais tant qu'il n'a pas mis en œuvre et épuisé toutes ses capacités internes d'adaptation ou de résistance. Quand il en est arrivé-là, il devient tellement rigide et incapable de dissiper toute l'énergie produite par ses tensions internes qu'il explose en une crise violente.

Les recherches effectuées dans divers pays européens ont permis de mettre en évidence, sinon des régularités, au moins quelques principes d'action communs (projet, territoire, coproduction, partenariat, transversalité, contrat, convention, globalité) qui s'articuleraient en une manière "d'algorithme" du développement. Quelques-unes des étapes de cet algorithme peuvent être mises en évidence ici.

Le cœur en est constitué par le jeu entre «territoire» et «projet», soit deux modalités complémentaires de prise en compte de la réalité : le territoire et ses ressources suggérant de nouveaux arrangements potentiels des énergies en présence, le projet étant en quête d'un territoire possible pour sa réalisation. Cette dynamique «territoire-projet» peut être productrice d'espaces de débat et génératrice de nouvelles combinatoires entre les acteurs, leurs organisations et les dispositifs auxquels ils participent. Il y faut pour cela une certaine «atmosphère», un certain climat. Dans cette «dialectique située», qui fait appel à la notion de «coproduction», peut alors se construire cette coopération entre des acteurs différents, embryons d'un «partenariat» plus durable et de «transversalité» entre les politiques sectorisées (minimisation des coûts de transaction, maximisation des avantages synergiques). Cette coproduction peut faire alors l'objet de «contrats» et de «conventions» stabilisant plus durablement le partenariat entre les acteurs. Ce conventionnement peut aboutir à une plus grande intégration des moyens respectifs et, à terme, à une refonte de tout ou partie des organisations et de leurs territoires d'intervention pour permettre l'élaboration de nouveaux projets territoriaux. La "spirale algorithmique" peut, alors, se boucler à un niveau supérieur, en un renforcement de l'intégration des principes d'action.

Parmi les modalités recensées de ce travail d'expérimentation des réformes, les recherches européennes ont montré l'importance du jeu des «appareils» et des «réseaux», les logiques des appareils administratifs classiques s'assouplissant

en retour sous l'effet de la mise en réseau de leurs membres présents dans les projets. Les logiques descendantes, «top down» (pouvoir d'un centre sur un territoire bien délimité par une frontière) caractéristiques d'un fonctionnement d'appareil, s'articulent en une coopération contractuelle ascendante, «bottom up» (intégration verticale, intégration horizontale, intégration territoriale) entre acteurs publics et privés, au sein d'espaces plus homogènes, moins polarisés, parfois plus fragmentés, dont les frontières sont devenues plus floues. Cette «matrice des réformes» s'apparente à une sorte de «conspiration réformiste». **149**

Les recherches ont montré aussi que certains domaines d'intervention avaient une capacité particulière de favoriser cette intégration car ils rendent nécessaire la coproduction entre les acteurs de la ville. Nous les appelons des «objets intégrateurs». C'est le cas, par exemple, de la santé, de l'éducation ou encore de la sécurité qui supposent, pour que le service soit rendu, une intégration des pratiques d'une grande variété d'acteurs, parmi lesquels, les personnes qui en sont les premières destinataires. La thématique de l'accessibilité des handicapés à la ville possède, elle aussi, un fort potentiel d'intégration des pratiques des acteurs. En revanche, l'accueil des populations étrangères, pourtant essentiel pour le renouvellement démographique, économique et culturel des villes européennes, ne suscite guère de telles dynamiques partenariales compte tenu de la résistance des structures sociales et des modes d'appropriation des espaces urbains.

On peut imaginer aussi que certains territoires de la ville, parmi lesquels des territoires stigmatisés, peuvent jouer le rôle d'objets intégrateurs en favorisant la réduction des coûts de transaction entre les acteurs. Il peut en être ainsi de ces territoires de la frontière ou de la marge (parmi lesquels les territoires stigmatisés) qu'une redistribution des valeurs urbaines alentours ou tout simplement un changement de focale des aménageurs, repositionne en bonne place dans la hiérarchie des formes urbaines. **150** Il en est ainsi de certains segments des frontières communales qui, jusque-là no man's land, deviennent des lieux d'enjeux urbains majeurs dans le cadre d'une intercommunalité.

Enfin, last but not least, les recherches ont montré que ces nouvelles politiques urbaines questionnaient les métiers, les professions et les organisations politico-administratives. Elles soulignent le rôle essentiel des interfaces et des médiations dans la conduite et la mise en œuvre des programmes et des projets urbains (transversalité des actions, approches multisectorielles et multiniveaux, coopérations territoriales). On assiste, alors, à un déplacement des enjeux et des activités vers les frontières (institutionnelles, politico-administratives, disciplinaires) où il est de plus en plus fait appel à des métiers fondés sur le métissage et l'hybridation des disciplines et des pratiques. Ainsi, ce qui apparaissait assez fréquemment dans les administrations comme des professions et des métiers mineurs (métiers au contact des usagers et des clientèles, métiers du relationnel et de guichet, bref métiers dits de «front office») et qui, contrairement aux métiers de «back office», n'étaient pas censés s'appuyer sur un solide référentiel technique, ont eu tendance à gagner du terrain (développement des métiers de la médiation) accompagnant en cela l'expansion d'une économie de services et de «software».

Ces approches contribuent aussi à revaloriser certains domaines de compétence et, plus particulièrement, ceux «concedés» aux femmes tels que le social, l'éducation, la culture, la santé, l'environnement (le politique «software») qui occupent désormais une place stratégique dans le développement de cette denrée essentielle de la gouvernance urbaine qui s'appelle le «capital social». Cette transformation des métiers et des nouvelles organisations productives est aussi favorisée par le vieillissement des effectifs (notamment dans les postes très qualifiés) et par la nécessité de leur renouvellement. Ainsi apparaît, au sein des métropoles et des collectivités territoriales, une nouvelle frontière celle des nouveaux métiers de la ville et des nouvelles organisations, un champ prometteur pour les recherches et les formations universitaires. **151**

149 Voir à ce propos LEMIEUX Vincent (1982) .- **Réseaux et appareils : logique des systèmes et langage des graphes.**- Edisem, Québec. Voir aussi JACQUIER Claude (2001).- **Urban Development Policies in France.**- PCRD European Union, DG "Research" and UGIS, Nov. 2001, 93 p.

150 LOEIZ Laurent (1991).- **De la commune à l'Etat : découpage administratif et polarisation de l'espace.**- Economie et Statistique n° 245, juillet-août, p. 19.

151 JACQUIER, Claude, (2000).- **Les nouveaux métiers de la ville. Quelques interrogations sur les évolutions en cours.**- Les Annales de la recherche urbaine " des métiers qui font la ville ", n°88, déc, pp.19-24.

5 - CONCLUSION - DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL : QUEL DEVELOPPEMENT ?

Au terme de cette recherche, il ne semble pas que l'on puisse attribuer à la notion de développement social local la qualité d'une catégorie conceptuelle et opérationnelle solidement établie. On a eu du mal, malgré les efforts faits par certains auteurs pour la distinguer de ses multiples parentes et voisines (développement social urbain, développement social territorial ou territorialisé, développement communautaire, développement solidaire, etc.), à véritablement saisir où se nichait la différence si ce n'est précisément une recherche de distinction promue par un ou des milieux professionnels (essentiellement le milieu de l'action et du travail social) et par certaines institutions pour délimiter un espace d'intervention particulier (protégé ?) au moment où leurs places et leurs rôles dans la régulation sociale étaient fortement questionnés, voire remis en question.

Par delà cette logique de distinction et les options méthodologiques, aux différences parfois extrêmement subtiles, il faut surtout essayer de comprendre les raisons de l'émergence de ce «développement à particule» en mettant en évidence les transformations sociales auxquelles elles s'articulent et dont elles cherchent, par le kaléidoscope des attributs, à être en quelque sorte l'expression.

Parmi les autres formulations, mais au même titre qu'elles, la notion de développement social local indique que l'action sociale connaît une profonde mutation et que le champ social n'est plus identifiable et réductible comme on l'a prétendu un temps à un secteur et à une politique sectorielle, mais qu'il est transversal à de nombreux secteurs et que nombreux sont les acteurs qui peuvent prétendre y jouer un rôle majeur. Par ailleurs, l'action sociale est en train de perdre sa prétention éducatrice et transformiste au profit d'une logique moins ambitieuse de service, ce qui peut être contradictoire avec une certaine conception du développement. Cette notion et ses formulations parentes indiquent aussi que ce champ n'est pas réglé par un grand horloger (l'Etat) mais que le tempo est la résultante du jeu de multiples horloges qui, souvent, se trouvent en opposition de phase et, quelquefois, en résonance ce qui donne naissance à des processus de développement. Enfin, et en conséquence, cette notion souligne l'importance qu'il faut accorder désormais à la diversité des territoires (le fameux "point aveugle" du travail social) et à la diversité des contextes sociaux qui sont la richesse à partir de laquelle il est possible de "coproduire" des services avec les acteurs locaux parmi lesquels les individus et les groupes d'habitants.

La notion de développement social local ainsi que les autres formulations voisines ne sont pas d'apparition récente. Elles ont émergé depuis une vingtaine d'années, parfois plus, dans une période de reconfiguration rapide des systèmes politico-administratifs dont elles constituent souvent les vecteurs et les opérateurs de transformation. Cette dimension des choses doit être particulièrement soulignée car elle est trop souvent minimisée ou même passée sous silence alors qu'elle est essentielle pour aborder la question sociale. Trop souvent, l'accent est mis sur le contenu des actions mises en œuvre, sur les méthodologies, parfois on l'a vu sur le positionnement professionnel alors que ce qui doit faire l'objet de la plus grande attention ce sont les dispositifs et les mécanismes qui, inscrivant les individus et les groupes dans des rapports sociaux, les conduisent à ce "pathos" dont on prétend les libérer. Les stratégies de développement social local reposent sur des projets qui visent précisément par la construction de multiples formes de coopération à transformer la configuration et l'organisation de ces dispositifs et de ces mécanismes, ainsi que les rôles et les pratiques des professionnels (c'est ce qu'on appelle les réformes). On comprend, dès lors, les réticences que les institutions et les professionnels peuvent éprouver à aborder ces thématiques tant elles mettent en évidence les résistances des cultures professionnelles quand il ne s'agit pas de résistances bureaucratiques, corporatistes et routinières. Le "développement" est fréquemment une stratégie de contournement de ces résistances qui passe par une "conspiration réformatrice" dans laquelle, aujourd'hui, le recours au "cheval de Troie" de l'expérimentation semble être de mise.

Cette dimension du développement est particulièrement évidente lorsqu'on s'échappe de la situation française pour voyager dans d'autres réalités européennes et américaines. Ce voyage qui permet de poser un autre regard sur une approche française par trop dominée par la rhétorique étatique centralisatrice et par une certaine culture de "la question sociale", montre que les initiatives politiques de cette nature qui sont prises dans ces pays correspondent à une manière de repenser les systèmes de reproduction sociale et de reconstruire, sur une autre base territoriale, les mécanismes classiques (Etat-providence) de solidarité. Il montre aussi que ce qui est en jeu concerne l'élaboration de nouveaux modes de gouvernance, les stratégies de développement étant une manière de dépasser les anciennes organisations politico-administratives et, surtout, les rapports entre le secteur public et le secteur privé.

Ce questionnement sur la notion de développement social local et sur les multiples appellations utilisées en France et ailleurs dans le monde, nous invite à faire retour sur la notion même de développement qui est au cœur de ces tentatives pour revisiter et, d'une certaine manière, reconstruire la question sociale. Promue dans les années cinquante par des auteurs comme François Perroux, la notion de développement, en opposition à celle de croissance, a été parée de toutes les vertus. L'échec de "la décennie du développement" lancée dans les années soixante par l'ONU avec la mise en place du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1965 a commencé à écorner les connotations

associées à la notion. Depuis, malgré la multiplication des références à cette notion avec notamment le changement d'appellation des pays sous-développés en pays en voie de développement, malgré ou peut-être à cause de l'inflation des qualificatifs, les critiques de cette notion n'ont fait qu'aller en s'amplifiant, alimentées par les écarts croissants de niveau de vie entre les pays à l'échelle mondiale. Certains auteurs (notamment André Gunder Frank) ont pu parler de «développement du sous-développement» et de «mal-développement», ce qui est un paradoxe ou un oxymore, tant la notion de développement est connotée comme étant du côté du bien, du bon et du positif.

Sans entrer dans le détail de ces critiques, il convient de leur faire une place ici pour simplement prendre cette distance salutaire avec l'évidence trop évidente d'une notion à la précision pour le moins imprécise. La prise de distance est d'autant plus nécessaire que la notion même de développement, notion souche des "formulations à particule" n'a guère fait l'objet d'un questionnement de la part de leurs inventeurs.

En effet, soit la notion de développement désigne le processus d'évolution de l'humanité depuis ses origines et, alors, elle n'est guère opérante pour fonder une politique tant elle recouvre des expériences extrêmement diverse. Soit elle renvoie à une expérience particulière qui est celle des mutations qu'a connu le monde occidental depuis la révolution industrielle et, alors, elle se confond avec un processus de croissance économique porté par des échanges marchands souvent inégaux et par un processus d'accumulation du capital dans certaines régions du monde qui a eu des contreparties négatives pour le reste de la planète et pour ses équilibres écologiques.

Dès lors, il est difficile d'aborder la notion de développement avec la neutralité de la technique méthodologique en mettant de côté les rapports de forces et les conflits sociaux (ce que nous avons vu à propos de l'organisation sociale et communautaire). Les valeurs mêmes sur lesquelles se fondent les logiques de développement sont loin d'avoir cette évidence "universaliste" qu'il y a peu, on se plaisait à souligner. Bref, la notion de développement aurait un fort contenu idéologique et les divers qualificatifs qu'on lui accole, ne suffisent pas à lui conférer plus de solidité. Serait-on entré dans l'ère des développements à particule comme le suggère certaines critiques, visant à donner un habillage acceptable aux dégâts de la croissance et du progrès ? A l'heure où on essaie de repenser ce que peut-être le social et, plus précisément, ce que sont devenus les mécanismes de reproduction sociale et le bouclage des cycles économiques, l'heure est certainement moins aux disputes sur les particules et sur leur usage qu'à une interrogation sur la solidité de cette souche conceptuelle qu'est le développement pour fonder ce renouvellement tant attendu des approches.

6 - OUVRAGES CITES DANS LE RAPPORT

- ADF, CNAF, DIV, CSTS (2002).- **Expérimentation nationale «Projets sociaux de territoire»**. - Actes de la journée de lancement du 8 octobre 2002. 43 p.
- ALINSKI Saul (1971).- **Rules for Radicals**.- New York, Random House.
- ALINSKI Saul (1947).- **Reveille for Radicals**.- Chicago University of Chicago
- ALINSKI Saul (1957).- **From citizen apathy to participation**.- 6^e conference of Community Council Association,
- ALINSKI Saul (1976).- **Manuel de l'animateur social**.- Editions du Seuil).
- ASSISES SUR L'HABITAT SOCIAL (1981).- Habitat et vie sociale, une procédure utile qu'il faut aujourd'hui dépasser.- Dossier des assises.
- AUTES Michel (1992). - **Travail social et pauvreté**. - Paris, Syros
- BALLAIN René, JACQUIER Claude (1987).- **Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)**.- Grenoble : GETUR, mai.- 296 p. Pour le Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, dans le cadre de l'Année Internationale des Sans-Abri.
- BARRE Raymond (1975).- **La réforme du financement du logement**.- La Documentation française.
- BELMOUNES Tahar (2002), **Intervention lors du lancement des PST**. In Expérimentation...p. 16
- BERNOUX Jean-François (2002).- Mettre en œuvre le développement social territorial.- Dunod.
- BERTAUX Roger, SCHLERET Yvon, BERNARDI Sylvain (2000).- **Logiques professionnelles, logiques institutionnelles, logiques de mission**.- in CHOPART Jean-Noël.- Les mutations du travail social.- Drees, Mire, Dunod, pp. 215-228.
- BESSON Geneviève (2002). - **Le développement social local**. - DEA , Université de sociologie de Rouen, p 119.
- BLOCH-LAINE François.- **Etude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées** (1967).- Rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française.
- BONNEAUD Alain (2001).- **Les travailleurs sociaux au risque de la politique de la ville**.- Actualités Sociales Hebdomadaires, 6 avril, n° 2209, pp. 21-22
- BOUQUET Brigitte ; GARCETTE Christine (1998). - **Assistante sociale aujourd'hui**. - Paris, Maloine.
- BREVAN Claude, PICARD Paul (2000).- Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers.- Rapport au Ministre délégué à la ville.
- BELMOUNES Tahar (2002).- **Les orientations générales d'action sociale 2001-2004**.-, in Recherches et Prévisions n°68-69.
- BRUNDTLAND Gro Harlem (1987).- **Our Common Future**.- plus largement connu comme "The Brundtland Report".
- CASTEL Robert (1995). - Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat. - Paris, Fayard.
- CASTEL Robert (1998).- **Du travail social à la gestion sociale du non-travail**.- Esprit, A quoi sert le travail social ? n°241, Paris, le Seuil.
- CATHELAIN, Marie-Agnès (2002).- **De nouveaux outils de développement**.- Informations sociales, p. 111.
- CHEVALIER Bernard (1982).- **Les bonnes villes de France du XIV^e au XVI^e siècle**.- Aubier Collection historique p.12-17
- CHOPART Jean-Noël (2000).- **Les mutations du travail social**.- DREES, MIRE, Dunod
- CLOWARD Richard, OHLIN Lloyd (1960).- **Delinquency and opportunity**.- Glencoe, Illinois, The Tree Press.
- CNAF (2001).- **Les orientations de l'action sociale familiale des CAF (2001-2004)**.- Conseil d'administration 3 Avril. Voir ETAT-CNAF (2001).- Convention d'objectif et de gestion Etat-Cnaf, 2001 – 2004.
- COING Henri (1996).- **Rénovation urbaine et changement social**.- Editions ouvrières.
- COLEMAN James (1961).- **Community disorganization**.- in MERTON and NISBET (1961).- **Contemporary social problems**.- N.Y. Harcourt, Brace.
- COMMAILLE Jacques (1997). - **Les nouveaux enjeux de la question sociale**. - Paris, Hachette.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2000). - **Mutations de la société et travail social**. - Rapport présenté par Daniel Lorthois, éd des JO, p. 57.
- CORNIER Chantal (2001).- **Le développement social local : un défi pour le travail social**, intervention lors de la journée organisée par le Comité de Coordination des services sociaux publics et privés de la Seine Saint Denis sur "Développement social local. Quel sens lui donne t-on aujourd'hui ?", 19 novembre.
- DAVIDOFF Paul (1965).- **Advocacy and Pluralism in Planning**.- Journal of American Institute of Planners n°31.
- DONZELOT Jacques, ESTEBE Philip (1994).- **L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville**.- Editions Esprit, Paris.
- DUBEDOUT Hubert (1983).- **Ensemble, refaire la ville**.- rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.- La Documentation Française, 122 p.
- DUMAS Bernard, SEGUIER Michel (1999).- **Construire des actions collectives**.- Chronique Sociale.
- DURKHEIM Emile (1991).- **De la division du travail social**.- PUF, coll. Quadrige
- ESPING-ANDERSEN Gosta (1990).- **The Three Worlds of Welfare Capitalism**.- Cambridge Policy Press.
- ESPRIT (1998). - **A quoi sert le travail social ?**. - n°241, Paris, le Seuil.
- GARNIER Jean Pierre (1999).- **Nouvel ordre local : gouverner la violence**.- L'Harmattan.
- GOURVIL Jean-Marie. - **Souffrance sociale et citoyenneté. Quelle pédagogie pour le développement social local ?**, Association internationale des Ecoles de Travail Social, Conférence internationale, 15-18 juillet 2002, Montpellier
- GREFFE Xavier (1984).- **Territoires en France**.- Paris Economica.
- GREMION Pierre (1967).- Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.- Paris Seuil
- GREMION Pierre (1987).- **L'échec des élites modernisatrices**.- Esprit, déc.
- GUICHARD Olivier (1976). - **L'aménagement du territoire**.- La Documentation française

- HAMBLETON Robin (1992).- **Rethinking Management in Local Development.**- Cardiff, University of Wales..
- HAURIE Jean Louis (2002).- Entre modernisation du service public et développement social territorial.- Informations sociales, pp. 106 – 117, p. 110.
- HENDERSON Paul, THOMAS David N. (1992).- **Savoir-faire en développement social local.**- Groupe européen de travail sur le développement communautaire, Bayard Editions, 231 p.
- ION Jacques (1990). - Le travail social à l'épreuve du territoire. - Paris, Dunod.
- ION Jacques, TRICARD Jean-Paul (1984). - **Les travailleurs sociaux.** - Paris, La Découverte.
- JACQUIER Claude (1993).- A propos du développement social des quartiers et du développement social urbain.- DIV, 16 p.
- JACQUIER Claude (1993) **La citoyenneté urbaine dans les quartiers européens.**- in ROMAN Joël, Ville, exclusion et citoyenneté. Entretiens de la ville II Editions Esprit. pp. 165-190.
- JACQUIER Claude (1993).- Quartiers américains : rêve et cauchemar. Le développement communautaire aux Etats-Unis.- L'Harmattan.
- JACQUIER Claude (1996).- L'émergence de la thématique urbaine dans les orientations de l'Union Européenne.- CIVIL, jan. 25 p.
- JACQUIER Claude (1998).- **Vers une politique urbaine européenne.**- Délégation interministérielle à la ville, 21 p.
- JACQUIER Claude (2000).- **Les nouveaux métiers de la ville. Quelques interrogations sur les évolutions en cours.**- Les Annales de la recherche urbaine "Des métiers qui font la ville ", n° 88, déc, pp.19-24.
- JACQUIER Claude (2001).- **Urban Development Policies in France.**- PCRD European Union, DG "Research" and UGIS, Nov. 2001, 93 p.
- JESU Frédéric.- Le développement social local : sources, concepts, évolution, actualité.- RIDS - ODAS. Non daté
- JOBERT Bruno (1981).- **Le social en plan.**- Ed ouvrières.
- JOURNAL D'ACTION SOCIALE (2002).- Le développement social autrement. Le DSL et les élus.- N° 69, Septembre.
- KUHN Thomas Samuel (1972).- **La Structure des Révolutions Scientifiques.**- Trad. Française, Paris: Flammarion.
- LAPOTRE Marc, PERRIEN Christian (2003).- Les rationalités dirigeantes des CAF dans le partenariat local.- 12 p.
- LE CHAPELIER Le Moniteur universel, t. 8, 14 juin 1791, p. 661.
- LEMIEUX Vincent (1982).- Réseaux et appareils : logique des systèmes et langage des graphes.- Edisem, Québec.
- LENOIR, René (1994).- **Quand l'Etat disjoncte.**- La Découverte, 131 p.
- LION, Antoine et MACLOUF Pierre (1982). - **L'insécurité sociale.** - Paris, éd ouvrières
- LOEIZ Laurent (1991).- De la commune à l'Etat : découpage administratif et polarisation de l'espace.- Economie et Statistique n° 245, juillet-août, p. 19.
- LOOMID Charles P. (1959).- Tentative types of directed social change involving systemic linkage.- Reveal Sociology 24 (4), December.
- LOVINS Amory (1976).- **Energy Strategy: The Road Not Taken?.**- Foreign Affairs, 55, 1, Oct.
- MASSON, Gérard, MENGIN, Jacqueline (1989).- **Guide du développement local et du développement social.**- Logiques sociales L'Harmattan.
- MEDARD Jean-François (1969).- **Communauté locale et organisation communautaire aux Etats Unis.**- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques Armand Colin
- MERTON Robert (1969).- **Social Theory and social structure.**-Glencoe, Illinois, The Tree Press..
- MILANO Serge (1988). - **La pauvreté absolue.** - Paris, Hachette.
- MINISTERE DE LA SOLIDARITE NATIONALE.- **Orientations principales sur le travail social**, note du ministère de la Solidarité nationale, 28 mai 1982.
- MONDOLFO Philip (1996).- **Repenser l'action sociale.**- Dunod
- MONDOLFO Philip (2001).- **Travail social et développement.**- Paris, Dunod.
- NORA Simon EVENO François (1975).- **L'amélioration de l'habitat.**- La Documentation française.
- ODAS (1999) **Etude non publiée signalée** par Actualités Sociales Hebdomadaires 16 mars 2001, n° 2206.
- OHEIX Gabriel (1981). - **Contre la précarité et la pauvreté : soixante propositions.** - Rapport au ministre du Travail et de la Participation.
- PAUGAM Serge (1991).- La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté. Paris : PUF.
- PERROUX François (1990).- **Dictionnaire économique et social,**- Paris, Hatier, 1990, pp.115 et 339.
- PERROUX François (1991).- **L'économie du 20^e siècle.**- PUG.
- PERROUX, François (1991).- **L'économie du 20^e siècle.**- PUG
- POLANYI Karl (1983).- **La grande transformation.**- Paris, Gallimard
- PREMIER MINISTRE (1981).- Habitat et vie sociale, une procédure utile qu'il faut aujourd'hui dépasser.- Dossier des Assises sur l'habitat social
- RIDS - ODAS.- Une définition du développement social local proposée par les membres du RIDS.- Fiche technique
- ROSANVALLON Pierre (1995).- La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence.- Seuil, Paris.
- ROSS Murray G.(1957).- **Community organization, theory and principles.**- New York Mayer Brothers.
- SANCHEZ Jean-Louis. (2001). - Décentralisation. De l'action sociale au Développement social. Etat des lieux et perspectives. - Paris, l'Harmattan.
- SCHLERET Yvon (2002).- **Les enjeux de la mise en œuvre des projets sociaux de territoire.**- in Expérimentation nationale " Projets sociaux de territoire " Actes de la journée du 8 octobre 2002. pp. 9-14
- SCHUMACHER Ernst Friedrich (1973).- **Small is beautiful, a study of economics as if people mattered.**- first published 1973 by Blond & Briggs Ltd.

- SEN Amartya (2000).- **Un nouveau modèle économique ; développement, justice, liberté.**- (édition anglaise 1999, sous le titre Development as Freedom) ; éditions Odile Jacob, Paris.
- SEN, Amartya.- Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.- Oxford University Press
- TANTER Annick, TOUBON Jean-Claude (2002).- **Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville.**- in Baudin-Genestier Banlieues à problèmes. La Documentation française, 2002.
- TENZER Nicolas (1995).- **Le communautarisme contre la communauté ?.**- Le Banquet n° 7, CERAP
- THAURIALE Thierry (2002).- **Travail social et territoire.**- Informations sociales p. 99
- TOCQUEVILLE, Alexis (1981).- **De la démocratie en Amérique.**- Flammarion, 1981, Tome II, p.137.
- TÖNNIES Ferdinand (1946).- **Communauté et société.**- PUF, Paris
- TRINTIGNAC André (1967).- **Rapport sur le logement et l'insertion des individus et des familles,** résultats des travaux d'un groupe réunissant des représentants des ministères du Logement et des Affaires sociales.
- UNFOHLM (1975).- **Propositions pour l'habitat** Livre Blanc
- VERDES-LEROUX Janine (1978). - **Le travail social.** - Paris, éd de Minuit.
- VIE SOCIALE (1999). - **Éléments pour une histoire du case-work en France (1945-1970).** - CEDIAS (Centre d'Etudes, de Documentation, d'Information et d'Actions Sociales), n°1.
- WORMS Jean-Pierre (1987).- **La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale.**- Entretien, revue Correspondance Municipale, n° 276, mars.