AVERTISSEMENT

J'ai écrit ce livre en 1996, réédité à deux reprises, la dernière en 2003.

À l'époque de sa rédaction, il représentait le fruit de 26 années d'activité professionnelle dans le domaine de l'Emploi, du Travail et de l'Insertion, au service des Territoires. Avoir arpenté une centaine de bassins d'emplois dans toute la France avait fait naître chez moi ***un double sentiment****, à la fois* ***d'exaspération*** *(les diagnostics de manque et les bureaux des pleurs, ça suffit* ***!) et de conviction absolue*** *(On ne mobilise que sur du positif !) Ce qui supposait de restaurer la « mémoire des réussites » des populations et des territoires que j'accompagnais et d'identifier les « ressources » sur lesquelles s'appuyer pour conduire* ***un projet de « mieux-être »****. Je possède aujourd'hui une vingtaine d'années supplémentaires d'expérience et j'ai doublé ainsi mes études de cas. Malheureusement, l'essentiel du diagnostic que j'ai pu faire « in vivo » et des préconisations que j'ai établies dès 1996… restent encore largement valables.*

Certains éléments sont certes datés (les euros ont remplacé les francs, Pôle Emploi s'est substitué à l'ANPE, les dispositifs de la politique de la ville ont changé plusieurs fois de nom et rétréci leur champ d'intervention, les métropoles ont succédé aux agglomérations, etc.), mais bien des situations sont restées étrangement immobiles et la plupart de mes analyses gardent une étonnante actualité. C'est pourquoi j'ai décidé de ressaisir sur mon site les « bonnes feuilles » de mon livre : pas question de reproduire ici la totalité de ces 240 pages, mais d'en publier les extraits les plus significatifs.

Bien entendu, le mot « développement » utilisé tout au long de cet ouvrage doit être aujourd'hui qualifié. Il est évidemment « ***soutenable*** *», terme qu'il aurait été fastidieux d'accoler à chaque fois dans le texte de cette réédition partielle. Cet adjectif doit donc être* ***sous-entendu*** *dans l'ensemble des pages qui vont suivre. J'ai noté toutefois à la relecture de mon livre que jamais je n'ai utilisé le mot « croissance ». Un terme que j'avais banni dès cette époque de mon vocabulaire, sous l'influence de quelques philosophes, économistes et syndicalistes d'avant-garde, qu'on appellerait aujourd'hui des « lanceurs d'alerte » ou « objecteurs de croissance ». Notamment au cours des nombreux échanges organisés par le mouvement de l'Economie Alternative et Solidaire (EAS), dont je suis l'une des co-fondatrices[1].*

Je tiens à disposition de celles/ceux qui le souhaitent… quelques exemplaires encore disponibles de mon livre, pour approfondir cette démarche que j'ai mise au point dans les années 90 et qui me sert encore - avec quelques retouches - sur les terrains que j'accompagne aujourd'hui. Mon souhait le plus cher étant que d'autres s'emparent de ces méthodes et outils qui ne demandent qu'à être diffusés et améliorés.

Jacqueline LORTHIOIS
Urbaniste socio-économiste
Spécialiste de l'emploi

[1] Citons en vrac les repas de la « frugalité », les débats, congrès, séminaires de recherche… ainsi que la cinquantaine de numéros de la revue *A Faire* qui ont permis au Réseau de l'Economie Alternative et Solidaire (RÉAS) dont j'étais la présidente du Directoire, d'accueillir les productions intellectuelles des amis de François PARTANT, André GORZ, Serge LATOUCHE, Guy ROUSTANG, Christophe AGUITON, Annick COUPÉ, Susan GEORGE, Maurice PAGAT, Claire VILLIERS, Patrick VIVERET, etc.

INTRODUCTION

LE CONSTAT : ON NE MOBILISE PAS SUR DU MANQUE

Au cours de l'année 1988-89, avec d'autres associations regroupées autour de l'A.L.D.E.A.[2], j'avais fait partie d'un collectif de militants rassemblé à l'appel de l'organisation internationale T.O.E.S.[3], qui entendait s'élever conte la tenue à Paris du G7 (qui s'appelait officiellement à l'époque « le sommet des 7 pays les plus industrialisés du monde ») au moment du bicentenaire de la Révolution Française. Qu'un sommet des 7 riches décidant du sort des autres pays se tienne en même temps que la fête de la démocratie nous semblait un objet de scandale. L'une des associations avait alors proposé de faire venir en signe de protestation des représentants de l'autre versant du monde : les plus pauvres. Alors notre collectif mobilisa un groupe d'experts pour les faire plancher : quels étaient les 7 pays en question ? Mesurer la richesse, c'était simple : il suffisait de prendre le P.I.B. par habitant (à l'époque, ce critère recevait l'assentiment général)… Mais la pauvreté, comment la mesurer ?

A l'époque, les chercheurs ont identifié le "peuple sans pays" le plus pauvre du monde : les indiens de la forêt amazonienne.

La durée de vie, par exemple. Avoir en moyenne à l'époque 28 ans d'espérance de vie au Burkina Faso, contre 77 ans en France, comment évaluer le manque à gagner ? Ne pas avoir accès à l'éducation, combien de « moins » ça retranchait ? Et pauvreté bien plus grave encore : être un peuple sans pays, non reconnu en tant que nation, comment évaluer cette misère-là ?

Les experts interrogés n'arrivèrent jamais à se mettre d'accord sur le nombre de critères à prendre en compte et leur importance respective, ni à classer dans un ordre semblable une trentaine de pays ou peuples identifiés comme souffrant d'une très grande pauvreté. Il y avait des degrés de misère trop difficiles à hiérarchiser ! Alors, de guerre lasse, on décida d'affubler la manifestation d'un titre trop long, mais explicite : « *le contre-sommet des sept peuples parmi les plus pauvres du monde* ». Le « parmi » reflétant notre désarroi. Et on prit des pays répartis dans les cinq continents, pour départager les candidats.

Ce choix étant fait, nous avons cherché une idée de manifestation symbolique qui puisse frapper l'opinion, pour renforcer l'impact du message. Parmi les artistes consultés, l'un d'eux, Jean-Luc MOULÈNE, avait proposé de réaliser une gigantesque pièce de monnaie de 3 ou 4 mètres de haut, représentant 1 F symbolique, entièrement revêtue d'une feuille d'or, qui aurait été solennellement offerte au pays le plus pauvre. Malheureusement, le temps nous manqua pour rechercher les sponsors qui auraient versé les 50 000 F nécessaires… Mais j'ai gardé en mémoire la phrase de l'artiste expliquant notre impossible exercice de classement : « *parce que la pauvreté, ça se partage pas… Il n'y a que la richesse qui se partage* »…

---

[2] L'A.L.D.E.A (Agence de Liaison pour le Développement d'une Economie Alternative), association créée en 1981 est considérée comme le berceau de l'Economie Alternative et Solidaire. Elle a fusionné avec Solidarité-Emploi pour devenir le R.E.A.S. (Réseau de l'Economie Alternative et Solidaire) en 1991 qui a œuvré pendant 10 ans à la promotion de l'économie solidaire.

[3] T.O.E.S. (The Other Economic Summit) : collectif né en Grande-Bretagne, qui organisait des contre-sommets de protestation dans chaque pays accueillant le G7. Un collectif généralement considéré comme l'ancêtre du mouvement altermondialiste.

J'avais été frappé par la justesse, la force d'une telle réflexion. Plus tard, appelée au chevet de banlieues sensibles, de territoires ruraux en déclin, de groupes de chômeurs, autant de populations et de lieux stigmatisés pour leurs « manques », j'ai souvent repensé à cette phrase. Comment partager, comment valoriser des personnes et des territoires, si l'on n'identifie que la misère ? Comment repérer des richesses ?

C'est alors que la nécessité d'une **vision ressources** pour diagnostiquer des situations locales[4] s'est imposée à moi, en écho à cette histoire de contre-sommet T.O.E.S.

1. QU'EST-CE QU'UN DIAGNOSTIC DE RESSOURCES ?

Le terme **diagnostic** possède un sens étymologique proche de « discernement »[5]. Très utilisé dans le monde médical, il désigne un savoir-faire de « **connaissance par l'observation des signes** ». Une démarche qui consiste à rassembler et à choisir les éléments d'information qui permettront ensuite de PRODUIRE UN JUGEMENT.

Établir un diagnostic suppose donc une « aptitude à reconnaître », fondée à la fois sur :

- **l'observation** : savoir lire ces fameux « signes » ;
- **la précision** : être capable de les distinguer de façon fine et spécifique ;
- **la connaissance** : avoir une « culture » du domaine observé pour pouvoir reconnaître sélectivement certaines caractéristiques de ces signes ;
- **la compréhension** : avoir une acuité d'intelligence qui permette de les interpréter ;
- **l'expérience** : établir des relations avec d'autres signes déjà observés dans des situations analogues.

Précisons que les signes ne sont généralement pas accessibles par une simple lecture optique, il faut savoir regarder **à travers** les choses. Un consultant voulant acquérir un bon diagnostic doit apprendre à chausser des « lunettes à filigrane » qui perçoivent en transparence et captent au-delà du visible ce qui constitue la « substantifique moelle » des lieux et de leurs habitants. Une lecture où l'affect, le sens, prennent le pas sur l'intellect (car « *on ne voit bien qu'avec le cœur, l'essentiel est invisible pour les yeux* » disait le Renard au Petit Prince). Le consultant doit également être capable d'imaginer la face cachée du réel, reconstituer le « tout » à la lumière d'une « partie »[6], comme un archéologue reconnaît un vase dans sa globalité, à l'examen d'un seul fragment. Un diagnostic ne doit donc pas céder à la tentation du « syndrome de l'iceberg », qui fonde hâtivement son jugement sur la seule partie émergée[7]. Comme le conseillait Albert EINSTEIN, lorsque le réel nous échappe, il faut davantage faire preuve de créativité que de connaissances[8].

Ainsi, notre démarche s'apparente à celle du médecin avant de définir une thérapeutique : comme lui, nous travaillons sur de la matière complexe, à chaque fois spécifique. Nous nous inscrivons dans la **logique du vivant**. Il ne s'agit donc pas seulement d'observer pour comprendre (nous laissons cette fonction aux salles de dissection et aux chercheurs), mais de JUGER POUR AGIR… Notre fonction consiste à aider à la décision, comme l'est celle d'un thérapeute que vient consulter un patient. Nous partons comme lui d'une situation

[4] J. LORTHIOIS, « La vision ressources » in *Territoires*, n° 368, Mai 1996.

[5] Diagnostic vient du grec : le mot est composé d'un préfixe « dia » qui veut dire « séparation, distinction » et de « gnossos », connaissance. « Dia » est un préfixe latin qui signifie « l'éloignement, la différence ». Séparer le vrai du faux ? Personnellement, je traduis le mot « diagnostic » par « voir à travers », « au delà » ou « derrière »…

[6] Citation de Blaise PASCAL : « *Je tiens pour improbable de comprendre le tout sans comprendre chacune de ses parties, comme je tiens pour improbable de comprendre chaque partie sans comprendre le tout ».*

[7] J. LORTHIOIS, « Les élus locaux marchent-ils sur les mains ? » in *POUR* n° 100, fév-mars 1985.

[8] Citation d'Albert EINSTEIN : « *Lorsque qu'un problème nous résiste malgré d'énormes efforts de recherche, nous devons mettre en doute ses données premières. L'imagination est alors plus importante que la connaissance* ».

donnée considérée comme insatisfaisante ou d'un problème à résoudre, dans un objectif d'obtenir un **mieux-être.**

Or, appelés au chevet de populations, de quartiers, de bassins d'emploi ou de zones rurales, nous manquons d'outils pour identifier ce « mieux-être » vers lequel il s'agirait de tendre. Nous disposons généralement d'une pléthore de renseignements sur les problèmes dont souffrent les sites et populations étudiés, sous forme de véritables catalogues (qui ont d'ailleurs souvent coûté fort cher à établir), mais nous possédons très peu d'informations sur les ressources disponibles permettant de construire ce projet de mieux-être.

Tout comme les dictées n'ont jamais servi à apprendre l'orthographe, mais seulement à mesurer les fautes, les renseignements négatifs sous lesquels nous croulons donnent davantage envie de baisser les bras que de se mobiliser ! Cette vision basée sur la pénurie et le déficit risque de déboucher soit sur l'apitoiement et l'assistanat, soit sur la culpabilisation et le rejet.

Sans vouloir tomber dans un angélisme digne d'une publicité à la « Carrefour » («Je Positive! »)[9], il apparaît très important d'identifier les forces sur lesquelles s'appuyer. Comme le navigateur avisé qui s'apprête à passer de la position A à la position B, il est indispensable d'organiser soigneusement la traversée de A en B et d'identifier comment construire son parcours… Sans oublier évidemment une bonne appréciation des difficultés et obstacles que l'on trouvera sur sa route. Or, nous possédons une foule de données sur « la galère où se trouvent les gens » mais rien sur les moyens d'en sortir !

Pourtant il paraît essentiel pour fonder notre diagnostic de collecter des informations sur l'ensemble des ressources dont on dispose :

⇒ **les ressources internes** :
- les galériens savent-ils naviguer, quelle est la force des rameurs (ressources humaines) ?
- De quoi dispose-t-on à bord : vivres, eau douce (consommables) ?
- La galère est-elle solide ou percée de voies d'eau (support) ?
- Y a-t-il des rames, une voilure, une boussole (ressources techniques, outils) ?

⇒ **les ressources externes** (l'environnement, le milieu) :
- le temps est-il au beau fixe ou variable ?
- Les vents, les courants sont-ils favorables ou contraires (conditions de faisabilité, contexte extérieur) ?

⇒ **la distance-temps** :
- l'embarcation est-elle près ou loin du rivage (tracé du parcours et durée) ?
- Où sont les balises et points de repère (phasage et étapes de programmation) ?

Autant de renseignements qui nous manquent cruellement et que nous avons tenté de rassembler ici.

(…)[10]

[9] Dans un stage de formation que j'animais, une travailleuse sociale évoquait l'affiche d'une campagne de lutte contre le tabagisme dans la salle d'attente d'une Caisse d'Assurance Maladie. Légende : « *Ah, si tu savais les nuits merveilleuses que je passe avec Julien, depuis qu'il a arrêté de fumer* »… D'autres affiches « positivistes » ornaient les murs. La notion même de malade semblait avoir quitté les lieux. Il n'en restait qu'un : la Sécu.

[10] Il n'est pas question de reproduire in extenso les 240 pages de ce livre. Nous publions ici les extraits les plus significatifs.

2. LES FONDEMENTS DE NOTRE REFLEXION

Nous avons puisé les éléments de ce livre de notre expérience directe. Nous sommes partis d'une double évaluation :

⇒ **un examen critique** des démarches mises en œuvre par les administrations publiques que nous avons observées (l'État, les régions, les départements, les intercommunalités, les collectivités locales et leurs différents services) en matière de programmation des contrats dans les diverses procédures de développement : développement social urbain (DSU) puis contrats de ville, grands projets urbains, chartes intercommunales, contrats de pays, contrats de développement territorial (CDT), sites pilotes d'intégration, zones d'éducation prioritaire (ZEP), plans stratégiques locaux (PSL), plans locaux d'insertion (PLIE), programmes européens Pauvreté, LEADER, LEDA, ou autres…

⇒ **une analyse informelle** de cas réussis de développement local auxquels nous avons participé et des ingrédients permettant cette réussite. Notre analyse n'a donc pas de rigueur scientifique. Nous n'avons pas la prétention de rassembler l'ensemble des données existantes sur le sujet, mais de capitaliser une somme d'expériences vécues dans ce domaine, suffisamment significatives et révélatrices pour illustrer notre propos… par autant d'exemples à suivre, ou à ne pas suivre…

3. UNE DEMARCHE A CONSTRUIRE ENSEMBLE

Un diagnostic ne peut exister pour lui-même, sinon il n'aurait ni sens, ni utilité. Il doit **répondre à un besoin et conduire à une décision**. En tant que consultants, notre travail ne revêt d'intérêt que si la méthode est acceptée et assimilée par ceux qui devront finalement juger, faire des choix, décider de la marche à suivre.

Trop souvent, les diagnostics sont confiés à des experts extérieurs qui viennent ensuite raconter la situation observée lors d'un « Comité de pilotage » (COPIL), constitué d'un parterre d'auditeurs passifs appelés en fin d'exercice à valider le constat… La situation idéale est évidemment d'alimenter une démarche collective, dont les critères seraient examinés, négociés, choisis et expliqués par un groupe porteur qui rassemblerait non seulement les commanditaires et techniciens, mais aussi les représentants des bénéficiaires du programme à conduire… Cas malheureusement encore trop rares !

Un véritable diagnostic n'a rien d'une production figée : il s'inscrit dans une dynamique d'évolution. Il doit s'élaborer dès le départ dans une construction mutuelle, pour s'affiner progressivement dans un échange permanent, interactif avec l'environnement. Au fur et à mesure de son élaboration, le diagnostic doit intervenir sur la réalité observée en la modifiant : c'est le principe de la **rétroaction**.

Une des fonctions du diagnostic est de servir d'outil de dialogue entre les experts chargés de l'établir et les acteurs du site. C'est pourquoi il est essentiel que les consultants s'associent – dès l'amont – avec les responsables locaux, en particulier les personnes qui vont avoir la charge de la mise en œuvre.

Dès la phase de recueil de données, les acteurs doivent conseiller les consultants sur les moyens les mieux appropriés pour obtenir des informations fiables et rapides, indiquer les témoins qui possèdent la mémoire historique du lieu et des situations, des évolutions, les principales personnes ressources, occupant des positions stratégiques en matière de recueil et de production d'informations.

La participation des acteurs à la conception et à la construction des hypothèses accroît la pertinence de l'interprétation des données, car elle favorise l'expression de nouveaux enjeux et conduit les partenaires à reconsidérer l'ensemble de leur démarche.

Cette association étroite avec le terrain facilite aussi la mise en œuvre ultérieure. L'idéal est d'utiliser les outils présents sur place, de **« faire avec » et ensemble**… Cette appropriation constitue la meilleure des garanties de pérennité : une assurance pour que les responsables locaux utilisent les outils ainsi fabriqués, après le départ du consultant.

Notre démarche étant de conseiller sur la marche à suivre, mais pas de « faire à la place de »… (Naviguer avec, mais non porter le bateau !)

4. NOTRE OBJECTIF : DEVELOPPER UN « AUTRE REGARD »

Le développement local est un processus qui implique beaucoup d'étapes et de nombreux acteurs. Le diagnostic constitue un de ces moments incontournables et celui qui l'établit encourt une responsabilité : celle de fonder les bases d'une décision qui habituellement ne sera pas prise par lui, mais qui conditionnera la réussite ou l'échec de l'action.

Nous souhaitons aider nos lecteurs à sortir des démarches classiques de diagnostic et à élargir leur représentation de la réalité. D'après François PLASSARD : « *innover c'est d'abord acquérir un nouveau regard, qui permet de voir ce qu'on n'avait pas l'habitude de voir, d'associer ce qui, auparavant, était disjoint* »[11]. Un bon diagnostic aboutit forcément à modifier le regard des acteurs, puis la conduite de leurs actions, voire la redéfinition des hypothèses initiales, des fondements et du déroulement du projet de développement : ses finalités et son objet même.

L'élargissement du champ de conscience des acteurs locaux ne résout pas forcément le problème qui a suscité la demande de diagnostic, mais leur permet de ne plus se poser exactement les mêmes questions : « *de transformer une différence, un handicap, un aléa, en atout* »[10].

Ainsi, le but de cet ouvrage sera atteint si nos interlocuteurs adoptent ce **nouveau regard** qui doit être tout à la fois :

- **positif**, sur les ressources et non les manques ;
- **sensible**, qui intègre la face cachée des choses : celle de l'imaginaire, de l'invisible et de l'affect, et pas seulement du visible et de l'immédiat ;
- **critique** sur les dispositifs et les outils, qui ne sont que des moyens et non des fins, afin d'interroger non seulement le « quoi » et le « comment », mais le «pourquoi » et le sens de ces actions et programmes ;
- **collectif**, qui associe les décideurs et les usagers et construit une vision commune par apprentissage mutuel ;
- **global,** qui ne se contente pas de rassembler et de juxtaposer des éléments du puzzle, mais intègre leurs interactions et construit un ensemble qui « fait image ».

[11] François PLASSARD, *Territoires en prospective, quel nouveau contrat ville-campagne ?* PROCIVAM, 1994.

CHAPITRE 1

REMETTRE EN CAUSE LES PRATIQUES EXISTANTES

Qu'en est-il actuellement des diagnostics, tels qu'ils sont pratiqués, soit par l'administration centrale (pour définir les politiques publiques), soit par des collectivités (pour nourrir des dossiers de candidature à des procédures), soit par des consultants (en interne ou en externe) travaillant pour l'un ou l'autre de ces commanditaires ?

Nous prendrons plusieurs cas, très différents, que nous avons traités dans le cadre de nos diverses missions professionnelles, d'abord en free-lance, puis dans la fonction publique et enfin en cabinet-conseil. Nous les avons choisis assez banals, pour que chacun se reconnaisse et puisse rapprocher sa propre expérience de ce que nous relatons, avec naturellement les précautions d'usage.

1. LA POLITIQUE DE LA VILLE… OU LE DÉVELOPPEMENT MORTIFÈRE URBAIN

Si nous feuilletons les documents préparatoires aux programmes de la politique de la ville et qui portent souvent le titre usurpé de « diagnostics », préalables aux actions territorialisées de développement social urbain (qui ont porté différents noms au cours de l'histoire ministérielle[11]), on ne trouve mentionnée qu'une longue litanie de critères négatifs. La notion même de « quartiers en difficulté » induit déjà un a priori de morosité (aussi préférerons-nous utiliser le terme de « **quartier sensible** » : la sensibilité, c'est une qualité…) C'est ainsi que la lecture des documents produits sur ces sites nous apprendra tout sur - listons en vrac et pour mémoire - le nombre et le pourcentage de chômeurs, d'étrangers, d'allocataires du RMI puis du RMA, de familles monoparentales, le taux de délinquance, de sorties du système scolaire sans diplôme, d'impayés de loyer, de pauvreté monétaire, etc. Mais nous ne saurons **rien sur les ressources** de ces quartiers. Ces inventaires ne se donnent même pas la peine d'être des « Canada Dry » : ils n'ont ni la couleur ni l'odeur d'un véritable diagnostic, mais ressemblent plutôt à un constat d'huissier pour « pincer » en flagrant délit les affreux, sales et méchants habitants...

[11] Opérations de Développement Social de Quartier (DSQ), de Développement Social Urbain (DSU), Grands Projets Urbains (GPU), contrats de ville, Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), etc.

Catalogués par la police

Habitants des quartiers sensibles, souriez, vous êtes catalogués. Reprenant le principe de l'échelle de Richter pour les secousses sismiques, le service central des Renseignements Généraux a classé les cités sensibles de 1 à 8 selon les potentiels de violence. Rapports de police, dépôts de plainte, notes de services ont été soigneusement décortiqués, compilés et analysés. Il en résulte un « palmarès de la violence » quartier par quartier.

Paramètres pris en compte par ces « sociologues à képi » : importance de la population immigrée, nombre de chômeurs, de jeunes, niveau d'échec scolaire. Causes identifiées : contrastes frustrants entre richesse et pauvreté, faiblesse du contrôle social sur les individus ou encore « politisation »…

Echelle 1
- Vandalisme sans connotation anti-institutionnelle ;
- Razzias dans les commerces ;
- Rodéos de voitures volées puis incendiées ;
- Délinquance en bande contre des particuliers (racket, dépouille).

Echelle 2
- Provocations collectives contre les vigiles ;
- Injures verbales et gestuelles contre les adultes du voisinage, porteurs d'uniformes et enseignants ;
- Vandalisme furtif anti-institutionnel (contre les écoles, postes de police, voitures des professeurs et pouvoirs publics.)

Echelle 3
- Agressions physiques anti-institutionnelles sur porteurs d'uniformes (contrôleurs, pompiers, militaires, vigiles) et sur les enseignants.

Echelle 4
- Attroupements lors d'interventions de police ;
- Menaces téléphoniques aux policiers ;
- Lapidation de voitures de patrouille ;
- Manifestations devant les commissariats ;
- Chasses aux dealers.

Echelle 5
- Attroupements vindicatifs freinant les interventions ;
- Invasion du commissariat ;
- Trafics visibles (recel, drogue).

Echelle 6
- Agressions physiques contre les policiers ;
- Attaque ouverte du commissariat ;
- Guet-apens contre les policiers ; « pare-chocage ».

Echelle 7
- Vandalisme ouvert, massif : saccages, jets de cocktails Molotov ;
- Escalade rapide, durée brève.

Echelle 8
- Saccages et pillages ; agressions de particuliers ;
- Affrontements avec les forces de l'ordre ;
- Guérilla, émeute.

Source : C. CORNEVIN, « Des cités sous surveillance », in France-Soir Nord, avril 1994.

Comment faire acte de jugement, si seulement l'accusation a droit à la parole, si à côté des 30% de chômeurs, nous ignorons tout des 70% de travailleurs occupés ? C'est pourquoi nous considérons la plupart des diagnostics conduits au titre de la politique de la ville plutôt comme des relevés de salles de dissection - un constat de mort - que de véritables diagnostics de consultation - de **l'aide au vivant**. Pas étonnant dans ces conditions que les choix préconisés en conclusion de ces documents portent plus sur la couleur du bois du cercueil ou le rite de l'enterrement, que sur des axes de stratégie de bonne santé et de mobilisation des ressources.

Car l'analyse n'examine un seul versant, celui du manque, du problème, de la « crise ». Même la jeunesse est rangée dans les critères négatifs : « *40% de jeunes... quel handicap !*» a-t-on coutume de s'effrayer… Et d'imaginer aussitôt je ne sais quel risque de flambée de voitures ou d'explosion sociale. A l'heure où l'on paie à prix d'or des cures de rajeunissement, où l'on s'arrache les élixirs de jouvence et autres recettes de jeunesse éternelle, où l'on s'inquiète du paiement de nos retraites, comment peut-on sérieusement considérer que la jeunesse représente je ne sais quelle tare rédhibitoire[12] ?

Rappelons le but du diagnostic : il ne s'effectue pas pour le plaisir, ou pour obtenir des subventions, il vise à atteindre un objectif de **mieux-être**. Imagine-t-on un traitement médical qui prescrive un taux de cholestérol, des grammes d'alcool dans le sang, ou des indices de masse corporelle (I.M.C.) ? Dans nos banlieues dites « chaudes », on se contente d'enregistrer la fièvre sociale, sans déboucher sur des réponses. Comment guérir, si je n'ai identifié que les symptômes ?

Pour prévenir l'altération de son état de santé, il faut développer des ressources : celles de la personne, du groupe, du territoire, des pouvoirs publics. Que n'identifie-t-on celles des banlieues ? Elles sont denses d'une population nombreuse, elles éclatent de jeunesse, elles font la fête, elles sont riches d'idées et d'innovations. Mais qu'en sait-on ? Ce n'est pas le médecin qu'on appelle, c'est le croque-mort.

Il serait souhaitable que le traitement proposé aux sites sensibles passe d'une médecine symptomatique à une **médecine étiologique** (action sur les causes) et, mieux encore, **préventive**. Alors que souvent, nous nous heurtons aux résistances des acteurs, qui considèrent l'étape du diagnostic comme retardant la mise en place de « mesures »[13]. On se trouve alors à soigner une maladie « idiopathique » (sans cause). Autant de cas où les médications administrées pourraient être soit inutiles, soit néfastes à la santé du patient...

On ne peut se contenter d'une lecture « primaire » des banlieues sensibles. Il faut observer les sites comme un banquier examinant un billet de banque : une lecture visuelle directe lui permet d'établir l'identité du billet (tête de Voltaire ou d'Eugène Delacroix, numéro, signature du Contrôleur Général de la Banque de France[14], etc.) Mais d'autres critères authentifient le billet : craquant du papier, filigrane, passage aux infrarouges. Ces différents « regards » se superposent sans se confondre, ils font partie intégrante d'un même objet.

[12] J. LORTHIOIS, « Qu'il est dur d'être jeune », in *Territoires*, n° 362-363, nov-déc 1995.
[13] J. LORTHIOIS, « Vous avez la solution, mais quel est le problème ? », in *Territoires*, avril 1997.
[14] On l'aura remarqué, ce texte a été écrit avant le passage à l'euro…

Exemple : Diagnostic aux Hauts de Hurlevie[15]

La scène se passe dans le quartier des Hauts de Hurlevie. Les agents de l'Etat appelés au chevet de ce quartier difficile ont commandé un diagnostic. Nous y lisons le tableau suivant : « …l'organisation spatiale laisse transparaître beaucoup de monotonie (répétition de logements, d'espaces verts et de parkings), un manque de lisibilité, une absence de personnalité des sous-quartiers et des difficultés de repérage »… Voici qui donne plus envie de prendre les jambes à son cou que le taureau par les cornes! Et plus loin : « …les Hauts de Hurlevie présentent les caractéristiques d'un site défavorisé. Une population de jeunes très importante, une forte proportion de familles nombreuses, de familles monoparentales, un taux de chômage très élevé... »

Le grand mot est lâché: 28,6% de taux de chômage. Point n'est besoin d'être doté de grandes capacités déductives pour calculer qu'il y a donc 71,4% d'actifs occupés, ayant un emploi. Que font-ils donc ? Pas un mot sur ceux-ci ! Nous disposons par contre de très nombreuses données sur le niveau de formation, l'âge et le sexe, le degré de qualification des chômeurs. Pourtant, si je suis médecin, appelé au chevet d'une cheville souffrante, que fais-je ? Je regarde l'autre pied ! Mais c'est quoi, la normalité aux Hauts de Hurlevie, l'«état de santé » satisfaisant d'un habitant moyen ? Aucun renseignement susceptible de nous éclairer. Aucune modélisation possible du mieux-être souhaitable. Nous ne pouvons nous représenter le but à atteindre: nous ramons au milieu de l'Atlantique sans aucune boussole.

L'emploi n'est évoqué que par son absence. Il s'agit d'une vision fantomatique. On ne s'intéresse à l'activité que lorsqu'elle est supprimée et que son spectre hante les banlieues. Dans les diagnostics, on tient soigneusement le registre des décès, mais on ne sait rien sur les emplois vivants. Et c'est bien d'un discours funèbre qu'il s'agit: «La quasi-totalité des personnes interrogées estime que le quartier possède des atouts... » (une demi-ligne pour souligner de cadre de verdure, puis on reprend la description macabre) «...la population est en voie d'extrême paupérisation et son comportement est apathique et résigné...» (Au cas où l'on conserverait une once d'optimisme, les mots «paupérisation », «apathique » et «résigné » figurent en caractères gras, merci !) «...Ce constat est très inquiétant...» (encore en gras) «...La situation des jeunes est considérée comme très préoccupante (chômage, désœuvrement, absence de surveillance de la part des parents)…» L'ensemble du tableau négatif occupe 25 lignes de la page. Un peu plus loin, on relève que les enfants et les jeunes sont « proches de l'abandon ». Suit alors un tableau sur les retards scolaires et quatre pages sur la délinquance pour faire bonne mesure.

Devant une description aussi sombre, il n'est pas étonnant que la population soit «apathique et résignée»...

Je ne me sens pas très bien moi-même, et vous ?[16]

---

[15] Suivant une habitude prise dès les années 80, tous les exemples à ne pas suivre sont désignés par des faux noms… aisément reconnaissables. Seuls, les exemples à suivre sont écrits en clair.

[16] J. LORTHIOIS, "Il n'y a que la richesse qui se partage, la misère, ça ne se partage pas", in revue *A FAIRE*, n° 18, 1er trimestre 1994.

De même, le consultant chargé d'un diagnostic urbain doit apprendre à troquer les lunettes noires qui font partie du « look » de référence des banlieues dites « en difficulté »[17], pour des outils d'observation plus subtils, capables de repérer des ressources. « *C'est toujours par le spectaculaire que la banlieue fait irruption dans les médias. Violence ou galère - chômage, drogue, béton - l'image est négative. La réalité est plus complexe, changeante et plurielle, au gré des lieux et des regards* », constate le journal *Alternatives Economiques*[18]. Si la puissance publique affirme la volonté de requalifier les banlieues, ce ne sont pas sur leurs aspects négatifs, mais bien sur leurs richesses, qu'il lui faudra s'appuyer.

2. LES RUSTINES DES STRATÉGIES D'INSERTION… PAR L'ÉCONOMIQUE

La mise en œuvre des Plans Locaux d'Insertion Economique (P.L.I.E.) nous a conduit à établir, avec des opérateurs de terrain, des constats du même ordre. La connaissance et l'analyse des publics - donc le diagnostic de leur situation - restent très imparfaites. Les personnes sont accueillies par des travailleurs sociaux qui les classent d'après les normes administratives en vigueur, selon des critères qui ne parviennent pas à rendre compte de la diversité des situations d'insertion/exclusion. En particulier, ils ne fournissent aucune indication sur les besoins qualitatifs des « bénéficiaires », donc sur l'offre de services à construire.

Les exclus ne souffrant pas tous des mêmes maux, ne réclament pas tous les mêmes remèdes. « *On ne traite pas un mal de tête provenant d'une angine, comme celui produit par une tumeur au cerveau*...»[19]

D'autre part, les mesures mises en œuvre s'adressent aux personnes qui subissent l'exclusion, sans remettre en cause le système qui l'a produit. On demande aux entreprises qui ont licencié des centaines de personnes de bien vouloir accepter pour quelques semaines 3 jeunes en stage d'insertion, ou aux administrations qui gèlent leurs effectifs ou regroupent leurs services de bien vouloir accueillir des chômeurs en contrats aidés sur des postes « ordinaires »... Si l'on ne recrée pas de nouvelles conditions de solidarité, comment imaginer des réponses durables ?

En matière d'insertion, on peine depuis des décennies à réparer les dégâts à la marge, sans toucher à l'ensemble du système, sans modifier le corps de règles de répartition des richesses, en demandant seulement aux plus faibles de faire encore des sacrifices... C'est le système des guerres napoléoniennes, qui disposait au premier rang de la bataille les petits tambours habillés en rouge bien vif pour qu'on les voie de loin. N'ayant pour toute arme que leurs baguettes, ils étaient embrochés dès les premières minutes de l'assaut, laissant place aux plus grands derrière qui, témoins de ce massacre, avaient plus de rage au combat....

Les chômeurs aidés sont surveillés pour déceler les « fraudeurs » et soupçonnés de « paresse »... Les bénéficiaires de minimas sociaux doivent signer un contrat de réinsertion pour prouver leur « motivation »... A-t-on fait preuve des mêmes exigences pour les personnes actuellement en entreprise ? A-t-on vérifié qu'elles partaient au travail avec enthousiasme chaque matin ? Qu'elles avaient défini leurs objectifs, identifié un projet professionnel à 3 ans ? Jadis, Figaro interpellant son maître déclarait : « *Aux vertus que vous exigez d'un domestique, connaissez-vous beaucoup de maîtres dignes d'être valets ?* » Notre société tout entière semble frappée du **syndrome de Figaro** : demander le plus d'efforts aux plus fragiles. On pourrait parodier la phrase de BEAUMARCHAIS : « *Aux vertus que vous exigez des exclus, connaissez-vous beaucoup d'inclus qui soient dignes d'être exclus ?* »

---

[17] Les « lunettes noires » ne sont pas seulement l'accessoire de référence des loubards, mais celui de la police, des instituteurs, des éducateurs et travailleurs sociaux, des conseillers de Pôle Emploi et… de bien des élus et des agents de leurs services. Aussi je conseille aux consultants de ne jamais en amener sur les sites : ils en trouvent toujours sur place…

[18] « Crise des banlieues ou crise de société ? » in *Alternatives Économiques*, hors série n° 19, 1er trimestre 1994.

[19] J. LORTHIOIS, « Les 9 marches », in *Territoires* n° 332, novembre 1992

♦ **Une classification administrative discutable**

Dans le cadre d'un dispositif de type P.L.I.E., les administrations obligent à effectuer le repérage des bénéficiaires dans un but essentiellement quantitatif. Les catégories sont déterminées par les mesures destinées aux personnes en insertion. Les rubriques sont rigides et les critères qualitatifs peu nombreux, par exemple :

- sexe et âge,
- situation familiale,
- nombre d'enfants à charge,
- type de logement,
- ressources financières,
- situation professionnelle,
- niveau de formation,
- qualification,

etc.

Les critères utilisés pour apprécier le niveau d'exclusion reposent sur des visions implicites du degré de gravité des situations, liées à ce qui est considéré comme socialement acceptable ou inacceptable par les pouvoirs publics, et par extension par l'ensemble de la société, donc par les employeurs.

Voici quelques exemples de classification communément admis et pourtant discutables :

- un bénéficiaire de minimas sociaux est considéré comme plus en difficulté qu'un non bénéficiaire ;
- une femme « parent isolé » serait plus difficilement employable qu'une femme vivant en couple, parce qu'elle ne serait pas réellement disponible ;
- un jeune serait moins insérable qu'un adulte ;
- les besoins matériels d'un jeune seraient moins élevés, en raison d'une « famille providence » supposée subvenir à ses besoins ;
- les femmes auraient moins besoin de travailler que les hommes (le mythe du « salaire d'appoint » a la vie dure… encore aujourd'hui[20]) ;
- les chômeurs seniors seraient plus éloignés du monde du travail, car forcément obsolètes par rapport au marché de l'emploi et aux exigences professionnelles, etc.

Appréciant des catégories de difficultés, les administrations se positionnent par voie de conséquence dans une logique réparatrice de ces situations problématiques, accordant une aide proportionnelle à leur degré de gravité supposé, identique pour chaque personne d'une même catégorie.

Question qui fâche : si les bénéficiaires d'un dispositif public ne le consomment pas, faut-il remettre en hâte une portion de « mesures » dans l'assiette, ou encore tenter d'améliorer le menu, ou bien s'interroger sur les raisons de ce manque d'appétit ? Les portions sont-elles trop congrues ou les convives souffrent-ils d'anorexie ? Faut-il renvoyer le cuisinier ou **redonner de l'appétence** aux usagers pour ces dispositifs, en rétablissant la confiance et le dialogue avec les pouvoirs publics ?

[20] D'après Patrick LOQUET, 90% des bénéficiaires des clauses d'insertion dans les marchés publics sont des hommes (intervention lors d'une conférence en 2012).

Exemple : L'insertion en Seine-Supérieure

Le département 100, qui s'enorgueillit avec juste raison de ses richesses économiques, ne tolère pas de se retrouver en queue de peloton en terme de résultats dans le domaine de l'insertion. En effet, la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales constate que le taux de signature des contrats d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum est inférieur de moitié à la moyenne nationale. Une telle situation est inacceptable...

D'où la passation d'une commande d'intervention dont l'objectif explicite est d'augmenter ce score, afin de «rattraper la moyenne française» : ordre est donné à tous les personnels des guichets versant une aide sociale, d'exiger un contrat signé au préalable. Ainsi, le département peut retrouver le rang légitime qui lui revient. A aucun moment, le commanditaire n'a songé à s'interroger sur le bien-fondé même des mesures et de leur réelle utilité... Ni sur la situation particulière des habitants « pauvres parmi les riches » qui les rendent encore plus invisibles qu'habituellement.

♦ **Une vision misérabiliste et négative**

On remarque que l'essentiel des critères traditionnels qui servent à identifier les exclus sont de nature négative, comme d'ailleurs la notion même d'exclusion :

- chômeur de longue durée,
- bénéficiaire d'un revenu minimum ou d'autres minimas sociaux ;
- famille monoparentale,
- difficultés de santé,
- travailleur handicapé,
- sous-main de justice,
- niveau de qualification inférieur à V (CAP-BEP),

etc.

Ainsi, les publics sont classés au vu de leurs difficultés estimées par les administrations, mais nous ne possédons aucune donnée sur la situation des personnes, **selon leur propre appréciation**. L'identification des paramètres est centrée sur les problèmes. Une perception stigmatisante qui enferme les gens dans des catégories d'exclusion, mais n'intègre pas les ressources que la personne est susceptible de mobiliser, ou qu'elle a besoin d'acquérir pour organiser son parcours d'insertion.

Exemple : Propositions d'embauche à Cunépise

L'approche négative fait si bien partie de l'inconscient collectif que l'élu local chargé de l'insertion dans la ville de Cunépise reçoit en mairie des courriers lui recommandant des candidatures de chômeurs à adresser aux entreprises, du genre : « Je signale à votre attention le cas de M., qui est au chômage depuis trois ans, qui a eu beaucoup de malheurs, qui est très méritant avec ses 4 enfants à charge... » Voilà qui donnerait plutôt aux entreprises des raisons de ne pas embaucher ce candidat!

A l'inverse, sur quelles compétences professionnelles l'élu peut-il bâtir un argumentaire susceptible d'intéresser le patronat local, lorsqu'il ignore tout de celles-ci ?

3. DES VILLES OU QUARTIERS NOUVEAUX GRANDIS TROP VITE

On s'appuiera ici sur le cas de l'ancienne ville nouvelle de « Saint-Urbain-la Neuve », mais les mêmes observations pourraient sans doute s'appliquer à toute autre « ville-champignon » ou quartier neuf, y

compris ceux qui sont affublés du titre souvent usurpé d'« éco-quartier »[21]. Le développement économique y est traité comme une mono-fonction, sans relation évidente avec les autres fonctions de la ville, celle du logement par exemple étant davantage traitée comme pour une cité résidentielle, pour ne pas dire « dortoir ».

Trop souvent, le développement économique est limité à une offre foncière, avec un développement de terrains en zones d'activités et l'accueil d'activités candidates à l'installation, de type « tout venant ». L'attitude face aux entreprises repose sur un corollaire à tout le moins discutable : « *toute arrivée d'entreprise candidate à l'implantation favorise le développement économique de la ville et offre des emplois à ses habitants* ». Un raisonnement bien sommaire qui apparaît hautement critiquable.

♦ Il n'y a pas forcément coïncidence entre croissance et développement

Ce n'est pas parce qu'une ville grossit qu'elle se développe. On peut constater par exemple, dans le cas de Saint-Urbain-la Neuve, une courbe ascendante de l'emploi comme tous les élus locaux en rêvent, qui n'empêche pas une croissance parallèle du chômage, parce que les emplois installés ne correspondent pas aux besoins des actifs résidents. Pire encore : bon nombre d'entreprises qui s'installent ne créent pas d'emplois, elles les déplacent. La croissance des villes ou quartiers nouveaux se nourrit du déclin des pôles anciens, ce qui pose un problème éthique : ces emplois sont « volés » à d'autres communes[22].

Dans certains cas, le desserrement d'activités dans des nouveaux sites répond à un besoin de développement de l'entreprise, à l'étroit dans son ancien emplacement. Elle crée alors des emplois supplémentaires, suite à l'acquisition de surfaces plus vastes ou mieux adaptées. Dans d'autres cas cependant, le déplacement est prétexte à restructuration, donc à suppression de postes de travail. Si, localement, dans le périmètre de l'urbanisation nouvelle, on enregistre une hausse du nombre d'emplois… sur un plan plus global, à l'échelle régionale par exemple, il peut s'agir d'un **jeu à somme nulle** : on déshabille Pierre pour habiller Paul. Voire d'un jeu à somme négative, si l'on intègre dans l'évaluation : d'une part, le coût d'une friche industrielle et de l'accroissement du chômage local dans la localité délaissée ; d'autre part, le coût des infrastructures d'accueil et la consommation de nouvelles ressources foncières sur le site d'arrivée.

Dans le cas de Saint-Urbain-la Neuve, deux implantations-phares dont la ville s'est enorgueillie se sont traduites au niveau de la collectivité régionale par des diminutions du nombre total d'emplois :

- le regroupement de plusieurs établissements d'une grande entreprise de BTP, dont le total des postes à l'arrivée (3000) est largement inférieur à la somme des emplois des implantations fermées (5000) ;
- l'installation du siège social d'une compagnie pétrolière, avec suppression d'emplois à l'occasion du déménagement du siège, antérieurement situé en cœur d'agglomération.

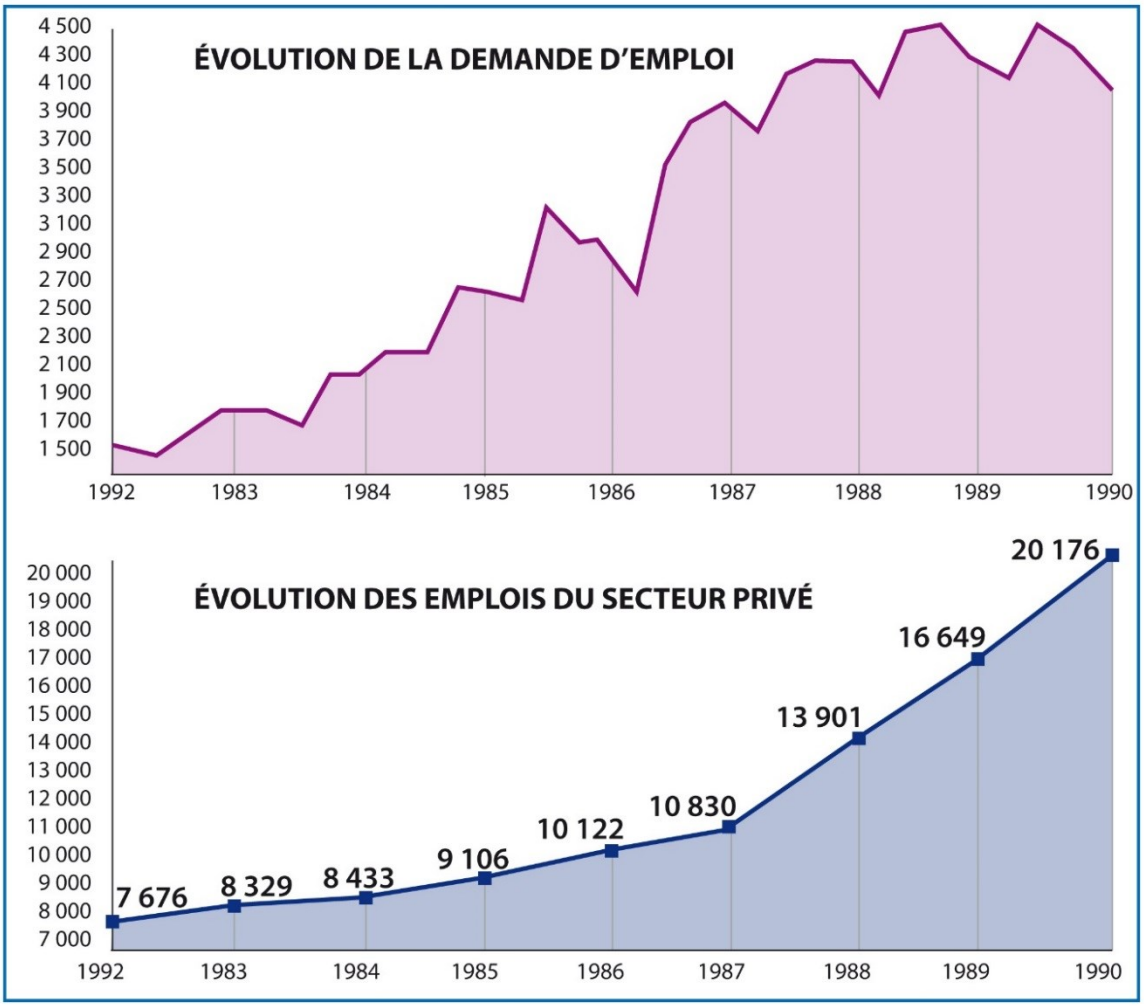
Dans les deux cas, ces entreprises ont à nouveau déménagé, entraînant une seconde vague de réduction d'effectifs, cette fois sur le site d'accueil. En abandonnant des locaux qu'il a fallu réhabiliter à grands frais, après être restés vides pendant des années.

♦ Il n'y a pas forcément coïncidence entre demande et besoins

[21] Les éco-quartiers qui n'ont pas prévu d'équilibre Habitat/Emploi (soit la très large majorité des cas) génèrent une empreinte écologique totalement incompatible avec un tel titre.

[22] On observe le même phénomène dans les pôles de conversion où les avantages concédés par ce statut attirent fréquemment des entreprises des zones périphériques. Même remarque avec l'instauration des Zones Franches Urbaines (ZFU).

Les Établissements Publics chargés des urbanisations nouvelles se sont contentés d'un seul type de stratégie, la réponse à une demande, émanant d'un seul type de partenaire, les entreprises. Faut-il se contenter d'une **vision angéliste** où l'on compte sur les lois de la simple régulation du marché pour faire correspondre les besoins (à court terme) des entreprises et les besoins (à court et long terme) de la main d'œuvre locale ?
Rien ne garantit que la demande du marché de l'immobilier d'entreprises corresponde aux besoins des actifs du territoire. Il n'a pas été fait de diagnostic de potentiel local, ni d'évaluation des besoins des populations. Le fameux taux d'emploi de « 1 » [23] qui a constitué le critère essentiel[24] permettant d'évaluer la réussite d'une ville nouvelle ne prouve pas l'adéquation qualitative entre les deux termes. Ainsi, à Saint-Urbain-la-Neuve, on enregistre chaque jour un flux croisé de 38 000 actifs qui viennent travailler, pendant que 35 000 personnes partent à l'extérieur... Avec les conséquences que l'on imagine en matière de pertes de recettes, non seulement pour la ville, mais pour l'ensemble du bassin de vie.



♦ **Une réponse focalisée sur une seule fonction : l'accueil**

Certes, le remplissage des zones d'activités a créé une dynamique, qui a entraîné à son tour la croissance de sociétés de services. Mais ce développement économique ne repose que sur un seul mode de création d'emplois : faire venir des activités de l'extérieur. Une situation de dépendance qui pose aujourd'hui question. En cette période de récession et de concurrence exacerbée entre sites, que se passe-t-il avec le tarissement du gisement d'entreprises du centre de l'agglomération ?

[23] Nombre d'emplois sur place, rapporté à celui des actifs (y compris les chômeurs).
[24] J. LORTHIOIS, « Plaidoyer pour la Gestion Territorialisée de la Ressource Humaine », in *La lettre du cadre territorial* », février 1997.

L'expérience des années 90-2000 dans la Communauté Urbaine d '« Amas-les-Mines », qui a fonctionné un peu comme une ville nouvelle, tout en étant également un pôle de conversion, a montré qu'il suffisait d'une retombée de l'activité économique (dans les années 1991-93) pour entraîner un reflux des entreprises installées grâce aux primes de toutes sortes qui leur étaient offertes, récession aggravée par une mortalité considérable des plus petites entreprises, fonctionnant en sous-traitance.

On aurait pu pourtant adopter une stratégie moins simpliste à **caractère pluriel**, diversifiant la politique économique territoriale. A titre d'exemple, à côté de la stratégie habituelle de « **faire venir** » des entreprises par une politique d'accueil d'activités, citons six autres axes de développement de l'emploi qui n'ont guère été traités dans les urbanisations nouvelles[25] :

⇒ **Faire naître**, en créant des activités à partir des ressources locales, y compris les ressources humaines des populations ;

⇒ **Empêcher de partir**, en diminuant l'évasion des établissements déjà existants par une politique d'enracinement ;

⇒ **Empêcher de mourir**, en anticipant le déclin des entreprises locales sur des créneaux obsolètes ou en accompagnant des activités nouvelles fragiles ;

⇒ **Faire plus,** avec une politique d'animation du tissu local, générant des fertilisations croisées et des synergies entre activités (les Etablissements Publics ne s'occupent guère des entreprises une fois celles-ci installées). Ou encore par l'élargissement du champ de l'emploi, en améliorant la solvabilité d'activités d'utilité sociale encore non marchandes ;

⇒ **Faire mieux** en qualifiant la main-d'œuvre par des politiques de formation initiale et continue, mais aussi en accompagnant les entreprises dans des démarches « qualité ». Ou encore par le développement **d'actions sur-mesure**, qui veillent à l'adéquation entre les emplois nouveaux et les besoins de la population résidante (incitation sélective de certaines activités, démarchage d'entreprises adéquates)[26].

4. DES VIEUX SITES INDUSTRIELS NOSTALGIQUES

Deux exemples sont fournis par les villes de banlieue d'une grande agglomération : « Dendor » et « Saint-Fabien ». Face à la crise de ces deux sites se traduisant par la fermeture de bon nombre d'entreprises industrielles dans les années 1980-90, les élus locaux ont conservé jusque vers l'an 2000 la vision ancienne de la période prospère et cherché dans leur stratégie à retrouver les splendeurs passées. Ils ont tenté de reconstituer l'ancien patrimoine industriel, sans intégrer les transformations des modes de production ni les mutations de l'économie.

A Saint-Fabien par exemple, le sigle de la ville présentait deux éléments de son patrimoine historique, sous le slogan censé attirer les activités candidates « *Entrez dans la ville active* » : d'un côté, la cathédrale, de l'autre une usine avec une grande cheminée et un toit en ligne brisée. Une image ouvrière datant du 19ème siècle : aucune usine dotée d'une telle architecture n'est en activité depuis des décennies...

[25] J. LORTHIOIS, « Observer l'emploi, du bassin d'emploi au bassin de vie », in *Territoires* n° 353, décembre 1994.

[26] On trouvera un éventail de ces différentes stratégies, largement détaillées sur mon site, in « Concepts généraux », article « Un programme Emploi –Travail pour son territoire ».

Au delà de leur forme architecturale, dès les années 90, les entreprises locales ont connu de véritables mutations de leurs postes de travail et de leurs métiers : l'abstrait a remplacé le concret ; la commande numérique, le geste direct. Dans tous les métiers, le maniement de l'information est devenu le facteur central du processus de production.

Cette mutation s'est renforcée par **l'interpénétration des secteurs d'activité**. Il ne suffit donc plus d'implanter une industrie pour créer de l'emploi industriel. Dès les années 95 en effet, on comptabilisait davantage d'emplois ouvriers dans le secteur tertiaire que dans le secondaire, avec une importante montée des postes de services au sein de l'industrie (40%). A l'inverse, 20% des emplois de services du secteur privé étaient ouvriers. Un phénomène de tertiarisation de l'industrie encore renforcé en Ile-de-France, où dès cette époque, il n'y avait plus guère de postes de production directe dans les entreprises dites «industrielles ». Rien ne garantissait donc qu'une installation industrielle fournisse des postes ouvriers.

A Dendor, par exemple, l'installation du siège d'un grand constructeur automobile étranger a créé des emplois de marketing, de gestion, de service après-vente, mais non de fabrication. Jusque dans les années 2000 – chose curieuse - tous les documents municipaux ont continué à présenter la ville comme un site industriel. Or, selon une estimation de J. Lorthiois de 1992, les postes étaient tertiaires à 62% dès cette époque. Depuis plus de 25 ans, Dendor avait cessé d'être une commune majoritairement ouvrière.

Une expérience cuisante a été vécue par un site similaire : la ville de Cachepied. Après une crise spectaculaire de la machine-outil qui constituait sa spécificité locale dans les années 70, elle a voulu reconstituer son patrimoine industriel grâce à un « plan machine-outil » financé par les pouvoirs publics dans les années 90. Il a fallu abandonner l'action, faute de main-d'œuvre disponible en nombre suffisant : en quelques années, la plupart des ouvriers qualifiés dans ce domaine s'étaient reconvertis sans problème ou avaient déménagé vers des sites de production en développement (agglomération toulousaine, Fos-sur-Mer)…

Dans les vieux sites industriels, la fonction développement économique a été longtemps définie de façon négative, par le refus de certaines activités tertiaires et l'accueil favorable des candidatures d'entreprises faisant référence à une « marque » ouvrière, même si les postes de travail n'assuraient plus de fonction de production. Mais cette politique aurait pu être assurée en positif, par le démarchage d'entreprises adéquates aux besoins. Il aurait fallu savoir dépasser les clivages entre entreprises secondaires et tertiaires, et abandonner l'image d'Epinal d'une fonction fabrication plus noble que la production de services. Cela supposerait une connaissance fine des besoins des actifs et des mutations en cours et une attitude plus dynamique que d'« attendre le client » pour répondre à une demande.

Question qui fâche : faut-il tendre un grand filet et attraper les poissons qui viennent s'y prendre (accompagner le mouvement spontané des entreprises candidates, chassées du centre aggloméré par le coût du foncier) ? Ou aller dans les zones poissonneuses pêcher ou élever sur place les espèces consommées par les habitants (satisfaire et anticiper les besoins locaux) ? Une **approche dynamique** que j'ai proposée aux acteurs des territoires, dès les années 90. Mais mon conseil s'est révélé inaudible. Traumatisés par l'abondance des friches industrielles, les élus ont organisé la demande spontanée - dans une vision hâtive à court terme - sans la moindre réflexion dans la durée sur l'adéquation avec la main-d'œuvre locale. Résultat : ces villes ont réussi le redéploiement de leurs activités, mais ce sont aujourd'hui ce que j'appelle des « **villes dissociées** ». Avec deux flux croisés de cadres tertiaires extérieurs venant occuper des postes locaux et d'habitants peu qualifiés partant travailler au loin. D'où une explosion des besoins de transports, avec des surcoûts humains et financiers qui ont transformé ces sites en « villes riches habitées par des pauvres ».

5. DES LEURRES DE SCHÉMAS INTERCOMMUNAUX EN MILIEU RURAL

Dans une grande partie de la France rurale, le premier niveau d'intercommunalité et le premier échelon de développement local s'appelaient dans les années 80 « chartes intercommunales ». Il y a eu aussi les « contrats de pays » nés de la loi Voynet de 1998. A partir de 2000, apparaissent les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCOT) couvrant des territoires beaucoup plus vastes, englobant plusieurs regroupements intercommunaux. L'établissement de ces différents projets territoriaux réclame, naturellement, des études de diagnostic, comme d'ailleurs les procédures plus sophistiquées inscrites dans les contrats de plan, de type PRDC (Programme Régional de Développement Concerté).

Dans notre expérience des schémas de développement ruraux, cela se passe ainsi :

⇒ **Le territoire concerné** est fixé arbitrairement sur la base de limites administratives (canton ou regroupement de cantons), en utilisant souvent les critères de l'« objectif 5b » de l'Union Européenne, c'est-à-dire des manques (voir liste page suivante) : désertification, vieillissement démographique, réduction des exploitations, enclavement, etc. Malheureusement, le canton n'ayant pas de consistance économique ou sociale, ne constitue pas un territoire pertinent.

⇒ **Les constats** démographiques et économiques sont établis pour justifier des financements publics : émigration des jeunes, importance des retraités, déprises agricoles, disparition des artisans, commerces et services publics (écoles, poste), vacance des logements et faiblesse des éléments de confort, alcoolisme… et bien d'autres handicaps.

⇒ **La richesse** la plus souvent mentionnée est le potentiel touristique, mais c'est pour se plaindre que les accès sont difficiles, le patrimoine mal entretenu, l'hébergement inadéquat. Le tourisme jouant le rôle de « tarte à la crème » du développement rural.

Plus grave, on omet de prendre en compte des atouts et potentiels des pôles voisins, qui peuvent parfaitement être mis à contribution pour le développement, mais dont l'énumération risquerait de faire apparaître le territoire sous un jour moins noir.

En bref, il faut démontrer que ce canton, ou ce « pays », est plus défavorisé que ses voisins et mérite plus qu'eux la manne publique et la signature d'un contrat de développement. Le but poursuivi est alors - disons le mot - le contrat et non le développement.

La commande adressée au consultant lui assigne de décrire le déclin et d'identifier les symptômes - mesurer l'avancée du désert - et non de trouver des réponses à cette désertification. Les réunions publiques tenues à l'initiative des élus cantonaux ou des techniciens responsables du dossier ressemblent à des assemblées de pleureuses, dans un concert de plaintes : « *C'est plus comme avant* »... « *Les jeunes partent d'ici les uns après les autres* »… « *C'est la faute à Bruxelles* »...

Lorsqu'un entrepreneur dynamique, jeune et compétent, ayant déjà fait ses preuves ailleurs, propose une initiative, il est soupçonné de visées électoralistes, de vouloir s'enrichir sur les crédits publics. Lorsqu'un retraité s'avise de créer une association pour mobiliser les forces vives locales et aider les responsables à une meilleure connaissance et prise en compte des besoins et des ressources du territoire et de la population, il est prié de cultiver son jardin car « *ce sont les élus qui ont la responsabilité du développement, et personne d'autre* ».

LES OBJECTIFS TERRITORIAUX DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS
1994-1999

Objectif 1 :
Promouvoir le développement et l'ajustement structurels des « régions en retard de développement »
Bénéficiaires : les zones avec un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire. En France : les DOM, la Corse et le Hainaut.

Objectif 2 :
Reconvertir les « zones en déclin industriel »
Bénéficiaires : les territoires dont le taux de chômage et le taux d'emploi industriel sont supérieurs à la moyenne communautaire et qui connaissent un déclin structurel de cette catégorie d'emploi. Ce qui représente 26% de la population française.

Objectif 5 b :
Promouvoir le développement des « zones rurales vulnérables »
Bénéficiaires : les territoires qui répondent à deux des trois critères suivants :
- taux élevé d'emplois agricoles ;
- bas niveau de revenus agricoles ;
- faible densité de population ou tendance au dépeuplement.

Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions si le résultat de mois de réunions et d'études est fort pauvre, si aucune dynamique n'est mise en œuvre, et si l'on s'empresse de recourir à une nouvelle procédure pour recommencer, après un ou deux ans, un diagnostic, cette fois sur un territoire légèrement différent, mais aussi arbitraire et administratif que le précédent. Ne nous étonnons pas alors s'il est si difficile, après un tel exercice de dénigrement, de transformer l'image du pays, d'y attirer des activités, d'y faire rester ou revenir des jeunes : qui voudrait fréquenter un territoire caractérisé par ses manques et ses problèmes ?

On nous objectera que le monde rural a une longue expérience de développement local réussi : mais les cas que l'on cite toujours sont le résultat de l'action de personnalités exceptionnelles, qui ont su impulser une dynamique et utiliser à bon escient les mesures et procédures publiques. Une bonne partie des propositions contenues dans les pages qui suivent s'inspirent d'ailleurs de leur expérience.

*
* *

De ce constat plutôt catastrophique, quelles conclusions tirons-nous ?

Qu'un diagnostic, ce n'est pas cela. Qu'à s'appuyer sur de tels dossiers, il est impossible de créer une dynamique de développement soutenable. Les critères qui déclenchent les subventions publiques ne sont pas nécessairement ceux qui permettent de mobiliser les forces et les ressources locales. On ne construit pas sur du négatif et des manques. Il faut se remémorer la phrase de Jean-Luc MOULÈNE citée en introduction : « *la misère, ça ne se partage pas, il n'y a que les richesses qui se partagent* ».

Aussi invitons-nous le lecteur à nous suivre dans une autre démarche, dont nous savons par expérience qu'elle se révélera fructueuse, même si elle apparaît plus exigeante et parfois moins gratifiante politiquement que la précédente.

CHAPITRE 2

CONSIDERER LE TERRITOIRE LOCAL DANS SA COMPLEXITE

Le chapitre précédent a tenté de formuler de façon provocante l'essentiel de notre constat sur les méthodes utilisées pour analyser les situations locales, avant la phase de mise en œuvre.

Devant ce que nous considérons comme une approche erronée, et même dangereuse pour l'objectif poursuivi (le développement soutenable), nous avons cherché à repérer systématiquement les facteurs positifs de tout développement conduit dans la durée et les critères qui permettent de les détecter et de les évaluer.

Ce faisant, nous avons dû élaborer un vocabulaire et des notions qui s'écartent souvent des pratiques en vigueur, soit par l'usage qui en est fait, soit par le sens qui leur est donné. Nous devons donc commencer par des définitions de termes et de principes qui nous serviront ensuite à qualifier les critères que nous retiendrons.

Bien que j'aie écrit cet ouvrage en 1996, je constate qu'on se contente encore souvent d'observer les territoires avec les méthodes habituelles de la connaissance, à savoir l'approche analytique, qui découpe les domaines en autant de « tranches » séparées et les examine une à une. Alors qu'il s'impose pourtant de raisonner en termes d'interdépendance, de régulation et de négociation. C'est pourquoi, à côté des instruments d'observation plus classiques, tels que le microscope pour voir l'infiniment petit et le télescope pour voir l'infiniment grand, nous proposons de rajouter un outil indispensable à la compréhension de la complexité, que nous empruntons à Joël de ROSNAY : le macroscope[27], pour observer ***l'infiniment complexe****.*

En effet, nous recommandons de fonder le diagnostic non pas sur l'uniformité, sur une « pensée unique » de la réalité, mais sur une pluralité de points de vue. D'après les lois de la dynamique, les mouvements naissent d'une différence entre deux pôles : la production d'énergie est d'autant plus élevée que l'écart est important. Ceci est tout à fait transposable dans le domaine du développement local. Pour faire jaillir les idées et naître l'innovation, il faut favoriser la relation entre des logiques distantes, l'articulation entre des groupes porteurs de ***forts potentiels de différences*** *(par exemple : générations de jeunes/d'anciens, habitants urbains/ruraux, actifs au travail/au chômage, etc.)*

C'est François PLASSARD[28] qui a vulgarisé l'introduction de la pensée complexe dans le développement local. Il a notamment mis en lumière l'importance du repérage des ***« dialogies »****, chères à Edgar MORIN, à la fois complémentaires et antagonistes, qui jouent un rôle fondamental dans la théorie de la complexité. Ce dernier définit ainsi le principe dialogique : « deux ou plusieurs logiques différentes, liées en une unité, de façon complexe (complémentaire, concurrente et antagoniste), sans que la dualité se perde dans l'unité »[29].*

Nous présentons ici quelques dialogies importantes pour le diagnostic local de ressources. A chaque fois, il faut prendre en compte les deux termes de la dialogie et examiner leurs interactions réciproques : il ne s'agit pas d'un « ou », mais d'un « et ». Par exemple : un territoire possède à la fois deux dimensions, micro-

[27] Joël de ROSNAY, *Le macroscope*, Le Seuil, 1975.
[28] François PLASSARD, op. cit., cf. note n° 10.
[29] Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Gallimard, Folio, 1990.

économique ET macro-économique qu'il est important d'identifier. Mais il est tout aussi essentiel d'examiner les relations complexes « micro/macro » qui se combinent et interagissent sur cet espace, ce que Jacques de COURSON a appelé la « dialectique Mic-Mac »[30] *.*

1. LE JUGEMENT : DU NOIR ET BLANC AUX COULEURS

Habituellement, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les diagnostics portant sur les territoires, les populations, les secteurs économiques « à problèmes » mettent en avant la face sombre des choses - les indicateurs négatifs, liés à la gravité des situations - dégageant ainsi une vision misérabiliste, qui est surtout celle des professionnels de l'assistance. C'est aussi celle de l'Etat, qui cherche à se désengager de son ancienne fonction de « Providence », non pas en contestant le caractère négatif des critères pris en compte, mais en réservant ses aides aux sites supposés les plus « en difficulté », afin de diminuer le nombre de cas pris en charge. Ce qui incite les acteurs locaux à jouer les « pleureuses de territoire », en insistant sur les manques, voire en les aggravant.

A l'inverse, dans une vision optimiste, on peut repérer essentiellement les indicateurs positifs, liés aux capacités et potentiels de développement, et valoriser en premier lieu les atouts, lorsqu'ils existent.

Lorsque les deux approches sont combinées dans un rapport d'évaluation de la situation « ex-ante » (le fameux diagnostic des « plus » et des « moins » appelé aussi « forces/faiblesses »), on obtient un tableau en noir-et-blanc, évidemment très contrasté, mais peu utilisable : les facteurs positifs sont parfois difficiles à mettre en valeur, alors qu'ils sont contrebalancés par des facteurs négatifs, par définition plus agressifs.

Le sociologue Azid JAZOULI réclamait un **regard nuancé** pour observer les quartiers sensibles. Il confiait à Dominique SICOT, journaliste à *Alternatives Economiques*[31] *: « la banlieue, ce n'est pas noir ou blanc, c'est un dégradé de gris, avec des points noirs ».*

Nous proposons d'aller plus loin, d'appréhender la réalité « en couleurs », avec toute les gammes de l'arc-en-ciel. Car dans une dynamique de développement, les positions relatives des différents facteurs se modifient sans cesse.

<u>DIALOGIE n°1</u> : Opter pour le regard multiple, changeant et pluriel d'un peintre composant sa palette, avec toutes les nuances des couleurs froides/chaudes (moins/plus), sans porter de jugement de valeur a priori, en refusant les clichés et la stigmatisation.

2. LES RÉFÉRENCES : SIMILITUDE ET SPÉCIFICITÉ

Toute démarche de diagnostic médical comporte une phase de lecture, **d'interprétation des « signes »** qui expriment une situation existante et servent à établir un état des lieux. Le jugement se construit par analyse des données du cas étudié, comparées avec des normes habituelles. Par exemple : taille et poids, taux de glycémie, nombre de plaquettes sanguines… Autant de références qui permettent de déterminer des critères d'appartenance à des catégories.

[30] Cette formule parlante a été employée par Jacques de COURSON, consultant chez ALGOE, lors d'un exposé sur le développement local.

[31] Azid JAZOULI, qui a dirigé l'observatoire « Banlieuescopies », in *Alternatives économiques*, op. cit., cf. note n° 18.

Ceci existe aussi dans le diagnostic territorial, qui évalue une situation par rapport à un certain nombre de repères : par exemple, 45 % de population jeune, c'est beaucoup ; 7 % de taux de chômage, c'est peu, etc. Ce qui suppose d'avoir une « culture du sujet », des « modèles de référence », qui permettent de déterminer des groupes d'appartenance, et plus largement de produire un jugement étayé.

C'est par exemple en étudiant le comportement de personnes insérées, en **situation ordinaire** et les ressources qu'elles mettaient en œuvre dans un processus de création d'activité, que j'ai mis au point la méthode de parcours d'insertion dite « des neuf marches »[12] destinée à mobiliser les ressources des personnes exclues.

Toutefois, nous sommes aussi dans une « logique du vivant », donc à chaque fois devant une situation unique. Le développement local est le contraire du clone. C'est pourquoi il importe également de déceler des **critères de rareté** au sein d'une population, dans un site donné. Car ils sont souvent porteurs de « valeurs » et à ce titre peuvent constituer des gisements de ressources.

Dans notre société en général, on a relégué aux oubliettes une certaine « science de la différence », terme entendu non au sens de « disparité » (qui serait alors source d'inégalité), mais de « spécificité »[13], c'est-à-dire valorisant les caractères originaux qui constituent l'identité des groupes sociaux, des communautés humaines et locales. Sans différence, il ne peut y avoir création de valeur. L'intérêt d'un monument, d'une œuvre d'art, vient justement de ce qu'ils sont reconnaissables, « **distingués** ».

Dans les entreprises, cette recherche de la spécificité s'attache à valoriser la pluralité des identités individuelles. Aujourd'hui l'enjeu qualité, les potentiels d'innovations sont indissociablement liés aux capacités créatrices des personnes et des groupes : les fameuses « ressources humaines ».

Or actuellement, la montée du chômage a plutôt porté au pinacle les entreprises et leur chef, mû au rang de « sauveur de l'emploi ». Cette surestimation a favorisé un attachement excessif à l'outil de travail, un repli frileux sur la structure collective et inhibé l'initiative des salariés, constituant un développement de culture d'entreprise forte, reposant sur des processus de similitude. D'où ces « grandes familles » avec leur inévitable « air de famille », constituées de travailleurs conçus sur un modèle unique, avec des comportements stéréotypés. On connaît pourtant les méfaits de la consanguinité en matière démographique. Laissons aux chercheurs de l'INRA la responsabilité de présenter des veaux clonés dans un salon agricole pour susciter l'admiration des foules !

Il est paradoxal qu'au moment où l'on reconnaît l'enjeu de la complexité, on puisse rejeter ce qui est porteur de différence, qu'il s'agisse des travailleurs immigrés, vecteurs d'autres modèles culturels, ou des autodidactes qui ne possèdent pas un corpus de connaissances clairement validé par un diplôme. Les programmes de formation devraient intégrer bien davantage l'apprentissage au « passage », à la relation, à la relativisation[14]. La compréhension de la complexité du monde et l'acquisition des capacités pour y répondre pourront-elles se faire dans des structures monolithiques, refusant les brassages culturels et qui en sont restées au stade du noir et blanc dans un univers polychrome ?

De même, le développement territorial se contente souvent de solutions banalisées et autres recettes toutes faites. C'est pourquoi, à l'inverse d'un « prêt-à-porter » de diagnostic permettant de conduire des démarches passe-partout, nous proposons une palette d'offres suffisamment diversifiées, afin que nos lecteurs puissent tailler eux-mêmes un **vêtement sur mesure de type grand couturier**, adapté à chaque

---

[12] « Les neuf marches», in *Territoires*, n° 332, novembre 1992. Voir site in *Méthodes.*

[13] J. LORTHIOIS, « De l'entreprise monocorde à l'entreprise polyphonique », in *Revue de l'Economie Sociale*, TOES 89, tome 1, 1990.

[14] Le dispositif mis en place dans les ZEP pour faciliter l'entrée à Sciences-Po a permis une « ouverture » relative de l'école à… 12% d'enfants d'ouvriers, employés et agriculteurs en 2012.

cas. En présentant une gamme suffisamment riche de patrons, de tissus et de formes (les normes), pour qu'il soit possible de déconstruire/reconstruire les outils, ajuster au mieux les costumes fabriqués aux goûts de chaque groupe d'utilisateurs, chaque lieu (les spécificités).

Notre modèle de référence n'est pas une informe robe-sac taille unique, bas de gamme qui va à tout le monde - c'est-à-dire à personne -, mais la petite pantoufle de vair de Cendrillon - objet magique et symbole de rareté[15] - qui sied si bien à sa propriétaire, qu'elle ne peut convenir à aucune autre, qu'elle lui devient indissociable. Un outil précieux qui n'est pas seulement utile, mais spécifique. L'agent-développeur par excellence, c'est **le chausseur de Cendrillon**, l'artisan qui a fabriqué cette merveilleuse pantoufle, unique au monde. Il représente à mes yeux le modèle du professionnel.

DIALOGIE n°2 : étudier les situations « ordinaires » qui constituent autant de modèles de référence (principe « analogique »), mais repérer aussi des « spécificités » qui représentent autant de gisements de qualité, réclamant une prise en compte particulière (principe de « différenciation »).

3. LE TEMPS : LA DURÉE ET LE RYTHME

Le développement territorial est un mouvement et non une réalité accomplie. Il suppose une histoire, une progression. Comme le dit Bernard FONTALIRAND[16], « *le développement, c'est comme une respiration, si on s'arrête, on meurt.* »

Une des plus grandes difficultés est de rendre compte de ce mouvement qui réclame un suivi dans le temps, met en jeu des facteurs d'évolution, d'anticipations infiniment plus complexes que les méthodes d'évaluation actuelles. En effet, les instruments de mesure couramment utilisés (analyse de l'emploi par exemple) sont de nature photographique et donnent seulement un « état des lieux ». Même lorsque des observatoires de l'économie locale existent, ils ne mettent pas en évidence les mécanismes et processus fonctionnels et décisionnels qui ont déterminé la situation actuelle. Ce sont pourtant ces mécanismes qu'il faut connaître, pour intervenir sur l'économie locale[17]. Faute d'outils appropriés, la compréhension des territoires est souvent insuffisante pour permettre aux acteurs d'agir.

Tout développement s'opère dans une **dialectique du court et du long terme**. Il n'est pas possible de privilégier l'un ou l'autre, même pour des raisons d'urgence. Zaki LAÏDI a démontré dans des travaux assez anciens[18] (mais toujours d'actualité !) comment cette notion omniprésente d'« urgence » - jadis réservée au monde hospitalier - pouvait détruire la notion de « projet ». L'importance des problèmes du présent conduisant à occulter et différer la nécessité d'une vision du futur : *« Le projet devient discours quand l'urgence se veut action. (…) Implicitement, le projet devient une sorte de luxe inadapté aux incertitudes et à la vitesse à laquelle les choses changent, alors qu'en réalité, plus l'idée de projet est différée, plus l'urgence envahit nos consciences, nos actions et nos représentations. (…) Partout où la logique de l'urgence s'incruste, elle diffère la solution des problèmes de fond* ».

Souvent, la réalité présente provient d'une « omission » du passé. Certains pôles d'emplois en crise, appauvris par une mono-industrie qui a étouffé hier la création d'activités nouvelles souffrent aujourd'hui d'un délitement de leur potentiel économique. On peut envisager de reconstituer le tissu local

[15] Le « vair », évoqué par Charles PERRAULT (et non le « verre », ce matériau banal : une hérésie diffusée par ces incultes traducteurs de Disney) est une fourrure rare et précieuse provenant d'un petit écureuil de Russie qui, comme l'hermine, est réservée aux familles royales.
[16] Militant du développement rural, ayant travaillé dans le Groupe des Caisses d'Epargne.
[17] Klaus WERNER, Jean-Noël THOMAS, Jean ROSSIGNOL, *Territoires à construire*, D.A.U., Ed. Villes et Territoires, 1994.
[18] Zaki LAÏDI, *Un monde privé de sens*, Fayard, 1994.

d'entreprises pour les générations futures, mais il n'y a pas de mesures simples et immédiates pour le territoire. Les minuscules pousses de 3 ou 10 emplois des activités émergentes suscitent la fureur ou l'incrédulité des populations locales qui contemplent les locaux délaissés des grands établissements. Car on oublie trop souvent que « ***ce qui naît est toujours petit*** »[19]. (Les femmes diront : heureusement !)

De même, certains quartiers sensibles ont été abandonnés, réduits au silence, depuis bien des années. Aucune procédure simple et rapide ne fera repousser la parole, n'y reconstituera des liens sociaux durables. Les sites les plus déshérités ne pourront se requalifier qu'à l'échelle d'une génération, avec des moyens lourds et coûteux et à condition de ne jamais interrompre le processus[20]. Notre expérience concrète nous a montré que sur le terrain, il faut généralement autant de temps pour remonter une pente que pour la descendre… Faire naître ou renaître prend du temps, qu'il serait illusoire de penser économiser par une hausse de moyens. Comme le dit un proverbe chinois : *« On ne fait pas un enfant en un mois, même avec neuf femmes. »*

Aussi, le diagnostic de ressources doit être strictement situé dans la dimension temps, pour rester honnête. Fonder en 2005 une stratégie décennale sur la ressource humaine du moment, en se basant sur une pyramide des âges issue du recensement de 1999, serait prendre des risques insensés : rien ne garantit que les jeunes actifs identifiés il y a 6 ans habiteront encore le territoire dans dix ans, tandis que nous ignorons ce que seront les jeunes actifs futurs, car ils sont aujourd'hui au collège et les données que nous possédons sur eux datent au mieux de cinq ans !

De même, les structures qui constituent l'armature d'un territoire (sociales, économiques, associatives), vivent et meurent sans tenir compte des plans et des stratégies. Le diagnostic doit donc les connaître, leur attribuer la valeur et le rôle qu'elles possèdent à un moment donné, mais éviter de baser sur elles des projets trop lointains. Inversement, toute action dotée de financements respectant l'annualité budgétaire restera ponctuelle, si elle n'est pas inscrite dans un plan d'ensemble à plus long terme, que le diagnostic doit justement permettre de fonder et de justifier.

Et ne comptez pas sur tel élu ou fonctionnaire - acteur reconnu du développement territorial - pour appuyer une programmation à long terme : il suffit qu'il soit remplacé dans six mois ou deux ans, à l'occasion d'une élection ou d'une mutation, par un autre personnage nettement moins intéressé ou simplement moins informé ou compétent, pour que la programmation soit remise en question... Par contre, la reconnaissance de l'importance stratégique du poste occupé par cette personne permettra d'être vigilant et de profiter au maximum de la bonne qualité de l'un, tout en compensant - autant que faire se peut- le choc causé par l'arrivée d'un successeur moins performant.

Succession difficile

Dans le département de la « Grande-Magne », un sous-préfet développeur, particulièrement dynamique, avait réussi à rassembler un partenariat autour d'un projet de développement qui regroupait des élus de diverses tendances, des entreprises, la Chambre de Commerce et d'Industrie, l'ANPE, des organismes de formation, des syndicalistes.

Mais ses opinions politiques, quelque peu avancées, l'ont fait nommer lors d'un changement gouvernemental dans la capitale du « Bas-Moins ». Il a été remplacé dans ses fonctions par un collègue issu de la Direction des cartes grises du Ministère de l'Intérieur, qui a abandonné l'ensemble des projets portés par son prédécesseur.

---

[19] Intervention de J. LORTHIOIS à l'AG d'« Odile Alsace », retranscrite in *Dérives et des rêves : sous le développement local, des projets*, Actes, Odile Alsace, déc 1994.

[20] J. LORTHIOIS, « Il n'y a certaines enveloppes qui n'accepteront jamais une lettre d'amour » in *Urbanisme*, n° 270-271, janvier/février 1994.

« *L'avenir ne se prévoit pas, il se prépare* » déclarait le philosophe Maurice Blondel. Malheureusement, les démarches mises en place pour construire un projet de territoire à long terme relèvent plus souvent de la prévision (prolongation des tendances passées) que de la prospective. Pourtant, la montée des incertitudes avec la triple crise économique, sociale et environnementale ne peuvent justifier de construire un modèle sur l'observation des tendances passées, en procédant à leur reconduction. Il faut envisager « **plusieurs futurs possibles** » (démarche de Futuribles) qui intègrent des tendances lourdes, mais aussi des ruptures, des mutations, des nouveaux besoins et des phénomènes émergents. Et ces différents scénarios doivent être corrigés ensuite par des « boucles de rétroaction » successives qui procèdent à la réactualisation projet, au fur et à mesure du temps.

Un autre élément de la dimension temps est le **rythme**, que le diagnostic doit prendre en compte à chaque étape de l'analyse et du raisonnement. Le développement, sous tous ses aspects, se déroule selon des rythmes indépendants les uns des autres, parfois concurrents ou conflictuels, dont il est essentiel de connaître à la fois la nature, l'origine, la flexibilité et d'évaluer les conséquences sur les évolutions constatées, comme sur les démarches proposées.

Chaque territoire a ses rythmes propres (de nature culturelle, climatique, réglementaire, religieuse) ; il subit les rythmes qui lui sont imposés de l'extérieur (vacances, année civile, élections, plans de développement, procédures publiques, calendrier budgétaire) ; enfin il partage avec les autres territoires des rythmes naturels (jour, nuit, saison, année). La connaissance et l'interprétation des interactions entre ces rythmes sont importantes pour comprendre les processus à l'œuvre sur le terrain, les raisons des succès et des échecs et les chances d'aboutir de telle ou telle action.

La prise en compte de la notion de temps est également importante pour le choix du démarrage d'une action (voir dans la liste des ressources le « critère d'opportunité »). Il y a des moments plus adéquats que d'autres pour conduire une action, tous comme il y a des « saisons » pour les cultures.

DIALOGIE n° 3 : intégrer dans le diagnostic de ressources les différentes sortes, catégories de temps : les interactions entre le court et le long terme, les différents futurs possibles avec des boucles de rétroaction, les rythmes et les opportunités.

4. LA DIMENSION : LA DIALECTIQUE MICRO /MACRO

Beaucoup de diagnostics s'intéressent surtout aux « méga-tendances », aux « grands équilibres », aux « équipements structurants », aux « logiques de filière », aux « pôles de compétitivité »… A tout ce qui permet de comparer le développement d'un site à celui d'autres sites analogues, par rapport à une moyenne régionale, française ou supra-nationale. Cette **course à la grandeur** a été renforcée récemment par la valorisation du rôle des agglomérations, censées « tirer vers le haut » le reste du territoire. Cette mégalomanie a atteint son paroxysme avec le « Grand Paris » qui poursuit l'objectif d'une « ville-monde », capable de « jouer dans la cour des grands » au même titre que Shanghai, Londres ou Tokyo.

D'autres diagnostics au contraire s'attachent à observer des phénomènes très locaux, les initiatives « communautaires », les exclusions et les solidarités à l'échelle du voisinage. Dans ce cas, ils tiennent peu compte des contextes d'un niveau supérieur et ne comprennent pas ou intègrent mal des logiques relevant de l'échelle nationale, voire européenne et encore moins mondiale. Car le répertoire de l'action locale reste assez largement à inventer. Souvent les acteurs possèdent une « vision intuitive » de leur territoire, sans pouvoir étayer leurs croyances par des données plus objectives. A l'évidence, ils manquent d'instruments

d'analyse. Au-delà des obstacles politiques, techniques et financiers, il apparaît qu'un des verrous majeurs freinant en amont le développement local est d'ordre culturel : il y a **carence de modèle économique pertinent**. En vain, les décideurs locaux s'escriment-ils à transposer sur leur terrain des recettes « macro » : elles se révèlent inopérantes.

Nous sommes en la matière dans la même situation que les psychologues avant la découverte des mécanismes de la psychologie de l'enfant. On croyait que celui-ci était « un homme en réduction ». Il a fallu les recherches de la science pour prouver que l'enfant fonctionnait selon un système propre, obéissant à d'autres modes de pensée et d'action, à d'autres règles du jeu. De même, le local s'affirme bien comme un monde spécifique, un **système différent**, dont il nous faut découvrir les lois.

Or la culture du local représente aujourd'hui davantage **une somme d'expérimentations**, qu'un véritable savoir organisé. Il est couramment admis que le système local fonctionne suivant des lois « micro-économiques ». Pourtant la micro-économie étudie l'unité : le consommateur, l'entreprise, le ménage, l'habitant. Or, sur un espace local, existe un système de relations entre des groupes de personnes, des ensembles de logements, des collectifs d'entreprises ou d'institutions, qui ne constituent pas une somme d'unités ou d'individualités, mais fonctionnent selon des lois plus complexes, mêlant en interaction des besoins contradictoires et des jeux de pouvoir.

Aussi semblerait-il plus juste d'introduire entre l'échelon national/international et l'échelon individuel, un niveau intermédiaire. Cette économie « médiatrice » relationnelle, arbitrant entre le petit et le grand, le Mic et le Mac, intégrant le jeu complexe du local et des grands équilibres, des solidarités collectives et des conflits, est baptisée parfois « méso-économie ». Cette science reste à inventer : elle emprunterait sûrement des éléments à l'analyse systémique ou à la théorie des organisations, elle s'inspirerait des « sciences du vivant » comme la biologie, l'astronomie, la médecine. Il n'existe guère, pour le moment, de théorie méso-économique et le terme lui-même reste confidentiel[41].

Car il n'y a pas un micro-développement pour un micro-territoire, ou un macro-développement pour un grand territoire : tout développement possède à la fois les deux dimensions et ne peut être fructueux, sans que les deux soient présentes et combinées, de manière précisément à utiliser au mieux l'ensemble des ressources mobilisables. Certaines seront plus productives dans le micro, d'autres ne pourront être valorisées que dans le macro, d'autres enfin établiront la liaison entre les deux : il y a place en ville pour l'hypermarché et la petite épicerie arabe ou le service de proximité ; le marché du mercredi, l'artisan couvreur et le vétérinaire sont aussi stratégiques pour une zone rurale que l'existence dans la ville voisine d'un IUT, d'un abattoir industriel ou d'une agence bancaire...

Au « diagnostiqueur » d'être capable de convaincre ses commanditaires de la nécessité de porter des lunettes à double foyer, permettant à la fois de voir de loin et de près, sans pour autant ignorer les caractéristiques de l'échelle spatiale : on ne peut examiner de la même manière les ressources d'un espace à l'échelle du Grand Lille (3,8 millions d'habitants en 2008) ou de la ZUS de Roubaix-Est (26 700 habitants).

DIALOGIE n°4 : porter des lunettes à double foyer, permettant à la fois de voir de loin et de près, en tenant compte des emboîtements d'échelles territoriales, qui réintègrent l'« espace de proximité » dans le « grand territoire ».

[41] Ce concept est utilisé pour l'analyse économique des entreprises et des secteurs d'activité. Mais guère pour les territoires. Voir l'article ancien « Qu'est-ce que la socio-économie ? » in *Sciences humaines*, n° 48, mars 1995.

5. L'ORIGINE : L'ENDOGENE et l'EXOGENE

Un sujet proche du précédent : il est très important, en matière de diagnostic, de déceler l'origine et le sens des forces - apparent et réel - et d'en interpréter correctement les conséquences.

⇒ **Il y a ce qui vient de l'intérieur** du « pays », du quartier, de l'entreprise, etc., qui émane de ses forces (ressources) propres : énergie, idées, compétences, flux de capitaux, mais aussi de ses faiblesses (ou lacunes) : entreprises en déclin, migrations de populations qualifiées, évasion fiscale... C'est l'endogène. Il peut être contrôlable, à des conditions qu'il est utile d'identifier également.

Mais la notion d'endogène à outrance possède ses effets pervers. Elle peut conduire à l'enfermement sur soi, à l'incapacité d'atteindre une échelle économique suffisante. La survalorisation excessive du local peut aussi provoquer la montée des passions identitaires et des intégrismes, dont on mesure les dangers grandissants aujourd'hui[42].

⇒ **Il y a aussi ce qui vient de l'extérieur**, qui émane de volontés et de sources de décision situées « ailleurs », sur lesquelles un contrôle est plus difficile, voire même impossible : décisions politiques de niveau supérieur, capitaux externes, tourisme, matières premières ou desserte haut-débit, équipement d'enseignement supérieur... Ce sont les facteurs exogènes du développement (ou du sous-développement). Il faut non seulement les repérer, mais aussi détecter les moyens d'y avoir accès, leurs relais proches, leurs modes de décision.

Toutefois, une vision trop exclusivement exogène possède aussi ses dérives. Le desserrement en banlieue d'activités issues du centre de l'agglomération a justifié l'aménagement de zones d'aménagement équipées à grand frais et restées vacantes, exacerbé la concurrence entre sites avec le tarissement progressif des gisements d'entreprises. Alors est venue la tentation des technopôles, pièges pour les municipalités qui se voyaient déjà « centres high-tech » et ont grevé leurs finances pour bâtir des complexes surdimensionnés. L'implantation d'un modèle extérieur posé sur un site, sans lien avec le territoire d'accueil, a généré de nombreux cas de « rejet de greffe » par le tissu local. On trouvera des exemples de ces dérives au chapitre 8, consacré aux ressources économiques[43].

Bien entendu, les forces endogènes et exogènes se combinent sur un même territoire. Prenons l'exemple de l'étude préalable au choix du lieu d'implantation d'un lotissement : il semble évident que les critères du choix seront essentiellement de nature endogène : facteurs démographiques, disponibilité de l'espace, problèmes fonciers, options d'urbanisme, voirie, artisans du bâtiment, tout cela apparaît, bien sûr, du ressort local.

Mais regardons de plus près : la DIRECCTE[44] se localise au chef-lieu du département, l'organisme maître d'œuvre est situé dans la ville voisine, comme la banque qui financera l'opération, des promoteurs immobiliers ayant leur siège social en métropole sont propriétaires des terrains en périphérie, la réglementation, qui peut changer en cours de procédure, est définie également au niveau gouvernemental, une partie au moins des futurs habitants vont venir d'ailleurs, etc. En réalité, la collectivité, dans ce cas, ne maîtrise qu'une partie des paramètres en cause. Un rapport qui ne prendrait en compte que ceux-ci risquerait de mal orienter le choix final.

---

[42] Patrick VIVERET, *Démocratie, Passions et Frontières*, Fondation pour le Progrès de l'Homme, juin 1995.
[43] Voir la rubrique « psychanalyse des élus développeurs » sur mon site, in Publications/ Articles /Développement local.
[44] DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

Inversement, pour un service de l'État qui doit recommander les sites susceptibles d'appliquer une procédure de réhabilitation de l'habitat ancien dans un département, les paramètres endogènes seront dominants et conditionneront le succès de l'opération : volonté des collectivités, mobilisation possible des propriétaires, qualité des artisans, demandes locales de logements locatifs, capacité de cofinancement, etc. Quelle que soit la force de l'impulsion exogène, elle ne pourra jamais surmonter ou même contourner des obstacles endogènes imprévus ou mal évalués.

DIALOGIE n° 5 : Examiner comment les ressources endogènes/exogènes se combinent sur un même territoire. Le développement local s'inscrit par définition dans un système ouvert : ni trop centré sur soi, ni trop dépendant du miracle extérieur.

(…)

6. LES MOUVEMENTS : LES FLUX ET LES STOCKS

Trop souvent, les décideurs possèdent une vision très statique de l'économie locale. Elle n'intègre pas la dynamique des évolutions, elle prend en compte des « soldes » qui sont une résultante, sans enregistrer l'ensemble des mouvements en positif et négatif qui ont permis d'atteindre ces résultats.

Cette dérive est particulièrement flagrante dans le domaine économique. Une des expressions les plus couramment utilisées est : « *il n'y a plus d'emplois !* » Alors qu'en 30 ans, **de 1975 à 2007, la France a gagné 3,5 millions d'emplois**, passant de 22,1 millions de postes en 1975 à 25,6 millions en 2007[45]. Si une telle vision de pénurie est aussi largement répandue, c'est parce que la croissance de la demande des actifs n'a jamais aussi explosive, pour des raisons à la fois démographiques (arrivées sur le marché du travail des enfants des baby-boomers, soit augmentation de la population en âge de travailler de 7 millions) et comportementales (visibilité accrue[46] et transformation de la demande d'activité des femmes, avec l'augmentation de la population active de 5 millions, des femmes pour la plupart).

Bien plus, on oublie trop que la suppression ou le gain d'emplois est la résultante d'un jeu contradictoire et complexe entre une série de flux positifs (entrées sur le marché du travail) et de flux négatifs (sorties) en nombre largement supérieur au solde final.

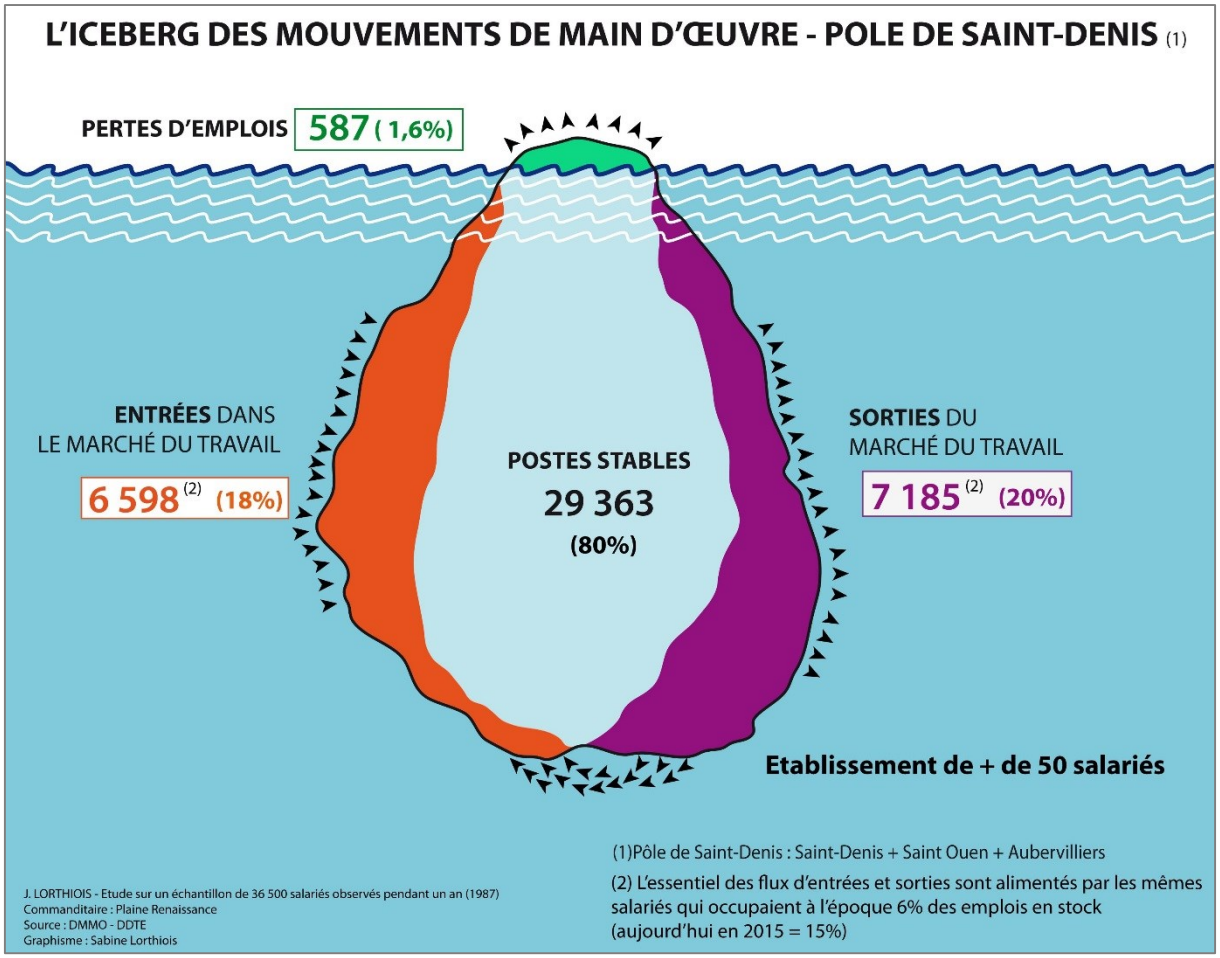
Il ne faut donc pas considérer le système emploi comme un espace clos, accaparé par une poignée de privilégiés, dont les autres devraient se partager les quelques miettes qui restent. Un lieu exigu, où pénétreraient parcimonieusement, par une mince ouverture étroitement surveillée, quelques travailleurs après une bagarre acharnée au sein d'une foule énorme de chômeurs qui attendent dehors... pendant que par une autre porte seraient éjectés des licenciés économiques, des départs à la retraite non remplacés et des fins de contrats précaires... La vision qui convient est plutôt celle d'un très grand stade, accueillant 26 millions de personnes occupées dont chacun aurait changé de place en 2 ans 1/2, avec deux gros flux croisés de plusieurs millions d'entrées et de sorties du marché du travail.

Même si le solde final est négatif, il y a bien plus de mouvements que de suppressions en finale. La plupart des entreprises qui licencient, recrutent aussi. Rien que pour le « secteur concurrentiel » qui représentait

[45] Jean-Louis DAYAN, « L'emploi en France depuis trente ans », in *L'emploi, nouveaux enjeux*, INSEE, 2008.

[46] On parle toujours de la remontée spectaculaire de l'emploi féminin à partir des années 60. Or, Sonia FERNANDEZ, du Centre d'Etudes de l'Emploi, a établi que, contrairement à une idée reçue, la proportion de femmes dans l'ensemble de la population active était la même en 1921 (39,6%) qu'en 1975 (39,4%). Il s'agissait donc d'un « retour à la normale » après la période particulière du baby-boom. Par contre, de nombreuses femmes ayant quitté leur domicile (ex-conjointes d'agriculteurs, d'artisans/commerçants) leur travail est devenu beaucoup plus visible.

17,8 millions de personnes en 2012, on a enregistré 22,6 millions de contrats d'embauches dans l'année au niveau national…



Idée reçue : Il n'y a plus que des CDD !

On lit souvent sous la plume des journalistes cette phrase, reprise par le grand public, les politiques et même les techniciens : « il n'y a plus que des gens en situation précaire ! 90 % des emplois sont maintenant des contrats à durée déterminée ».

Mais attention ! Il s'agit **d'une statistique qui comptabilise les CONTRATS et non les personnes, les FLUX d'entrées de travailleurs en situation précaire et non les STOCKS** de personnes en activité à un moment donné… Bien entendu, les travailleurs stables ne renouvellent pas leur contrat ! Et à l'inverse, les actifs précaires en fin de contrat en signent d'autres, parfois de quelques jours. Certains (notamment les intérimaires) en effectuent plusieurs dizaines dans une même année.

Si l'on raisonne cette fois non en termes de flux, mais de STOCKS d'actifs ayant un emploi à un moment donné, l'ensemble des travailleurs en Contrats à Durée Déterminée ne représentait plus que 12 à 13 % des actifs occupés (entre 2000 et 2007).

Certes, **ce chiffre a doublé en 25 ans. Il n'en reste pas moins vrai que 9 actifs en emploi sur 10 restent en CDI**[21] : 87% pour le secteur concurrentiel et 85% pour la fonction publique en 2012**.** Il y a donc une segmentation très forte du marché du travail, avec un volant de personnes très volatiles, et des actifs en CDI dont la stabilité a fortement augmenté, en raison d'un comportement de plus en plus frileux, face au

[21] Muriel BARLET, Claude MINNI, « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », in *DARES Analyses*, Juillet 2014.

risque accru de concurrence des demandeurs d'emploi. Ainsi, les salariés en CDI ont une très faible mobilité et sont donc très peu visibles. D'où un iceberg de l'emploi qui s'est enfoncé sous la mer, mais qui n'a jamais été historiquement aussi grand.

Distinguer le monde des « bien portants » (les emplois existants) de celui des « disparus » (les emplois supprimés) correspond à une vision statique de la situation de l'emploi. Cette approche ne prend pas en considération le fait que la suppression d'emplois est l'aboutissement d'un long processus de précarisation. C'est aussi considérer que l'« actif occupé » est « casé» et n'a pas de problème d'emploi. On nie la question du « mal emploi » qui est pourtant une caractéristique de plus en plus répandue, avec la dégradation du marché du travail.

L'événement fondamental depuis 25 ans n'est donc par la diminution des emplois, puisqu'au total ils ont continué à augmenter – plus lentement certes, mais de façon appréciable - mais l'explosion de la demande par rapport à l'offre et la croissance très forte de la **volatilité de l'emploi**, liée à la précarité des contrats. Lorsqu'on effectue des placements de chômeurs dans le cadre d'un PLIE, il faut imaginer que l'on va retrouver rapidement une partie de ceux-ci, lorsqu'ils auront à nouveau perdu leur travail, en fin de contrat.

Il existe ainsi un contraste de plus en plus grand entre :

- un nombre croissant de personnes occupant des « postes de travail volatiles » et ayant des parcours « récurrents», avec des cycles d'entrées et de sorties du marché du travail de plus en plus rapides, interrompus par des séquences de chômage ;
- une masse de salariés protégés, qui représente encore près des 9/10èmes des stocks de personnes occupées.

Cette inégalité dans la protection pose des questions inédites : le problème aujourd'hui n'est pas seulement de trouver ou retrouver du travail, mais de le garder. Les écarts sont tout aussi manifestes entre ceux qui occupent des situations volatiles d'emploi et ceux qui sont sur des **postes « ancrés** », qu'entre les chômeurs et les actifs occupés.

DIALOGIE n° 7 : Ne pas étudier seulement la question « d'avoir ou de ne pas avoir un emploi » par la comptabilisation des actifs occupés et disponibles, mais examiner l'ensemble des flux qui alimentent les stocks et la qualité de ces emplois (les conditions de travail).

7. L'INSERTION : LE DEHORS ET LE DEDANS

La question de l'insertion repose également sur une vision simpliste, celle d'une société duale : « *Au modèle, relativement complexe et non hiérarchisé des catégories socioprofessionnelles, tend à se substituer une représentation simplifiée de la société, qui ne comprendrait que deux classes* » constate Jacques ION[47]. Ainsi, les décideurs locaux se focalisent sur deux situations fortement opposées : les inclus dans le système économique et les exclus hors système. Il y a une confusion entre exclus et chômeurs, entre emploi et sécurité économique. L'insertion consisterait à passer d'un état à un autre état, comme si les inclus étaient « casés », sans avoir désormais de problème dans l'exercice de leur activité. Dans un raccourci sommaire, il n'est pris en compte que deux notions : le « dedans » et le « dehors ». La définition de l'insertion comme « *être dans le système, être adapté* » positionne par différence la situation d'exclusion comme « *être hors jeu, être inadapté, être nul ou mauvais, aller mal* [49]».

[47] Jacques ION, « L'exclusion est une spécificité française », in *Sciences Humaines*, Hors série, n°6, Septembre 1994.
[49] J. LORTHIOIS, *Des parcours pour l'Insertion, recherche-action*, PLIE de Tourcoing, 128 p, Juillet 1994.

Tout un vocabulaire négatif caractérise les chômeurs comparés à des « *friches humaines* »[22]. Robert CASTEL les appelle « *les surnuméraires* », « *les inutiles au monde* », « *les désaffiliés* »[23]. Jacques DONZELOT et Philippe ESTÈBE évoquent les « *recalés du service du travail* » et pire encore, les « *normaux inutiles* »[24]. Autant de termes terriblement stigmatisants qui veulent traduire une réalité à la fois inédite et contradictoire, devant laquelle se trouve la société : devoir assister des gens qui n'ont pas besoin d'assistance. Comme le précise Robert CASTEL, « *ce sont pour la plupart des gens qui ne sont pas invalides, ni physiquement ni mentalement et dont l'exclusion n'a pas pour origine des failles ou des déficiences personnelles. Auparavant, l'action sociale n'aurait pas eu à les prendre en charge* »[25]. On met alors les chômeurs dans une double contrainte insoluble : « *les aptes-au-travail-qui-ne-travaillent-pas sont pris dans un DOUBLE BIND* : *injonction de travailler, impossibilité de travailler* ».

Venant renforcer cette injonction paradoxale, on constate une tendance fort répandue, tant chez les élus locaux que les agent de développement, ou nos interlocuteurs des ministères, à considérer globalement l'ensemble des demandes des exclus dans une sorte de « vrac » et l'ensemble de l'offre d'insertion, comme **une réponse fourre-tout**, où l'on traiterait pêle-mêle le cas du chômeur de longue durée souffrant de problèmes de santé de type toxicomanie ou alcoolisme, celui de la mère de famille monoparentale, ou bien du jeune de bas niveau de qualification, ou encore de l'ouvrier de 50 ans licencié économique[26].

Une vision aussi mécaniste occulte la notion de parcours d'insertion, toutes les situations intermédiaires entre le dehors et le dedans, elle n'intègre pas non plus des questions comme la mobilité des personnes et leurs capacités d'adaptation aux mutations du système économique. Elle nie également toutes les différences de précarité et de souffrances au travail pour les personnes « en emploi ».

Les dérives du côté de la demande d'insertion

⇒ **Renvoyer sur le chômeur la responsabilité de cette situation**
Percevoir l'exclusion comme le versant négatif de l'emploi, c'est partir du postulat que l'exclu-chômeur est hors jeu pour des raisons considérées comme objectives : les chômeurs seraient forcément « plus mauvais que les autres », les choix de l'entreprise seraient forcément « rationnels » et elle serait la mieux placée et la seule compétente pour juger et décider… Il faut donc que le chômeur fasse preuve **unilatéralement** de sa détermination et de son « engagement » à trouver une solution (cf. contrat d'insertion)[27].

⇒ **Globaliser toutes les situations d'exclusion**
Alors qu'il n'existe pas un public exclu, mais DES publics exclus[28] et des catégories de handicaps se combinant de façon complexe : tous les exclus ne sont pas chômeurs, tous les chômeurs ne sont pas exclus[29]. Les chômeurs n'ont en commun que d'être « hors-jeu » par rapport à l'emploi.

Au-delà de ce handicap partagé, les situations, les causes qui l'ont provoqué, les symptômes apparaissent d'une grande diversité : les problèmes d'emploi sont tantôt à l'origine de l'exclusion et tantôt la conséquence d'autres formes d'exclusion. Ne souffrant pas des mêmes maux, **tous les exclus ne réclament**

---

[22] Patrick BOULTE, *Individus en friches*, Desclée de Brouwer, 1995.
[23] R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, *chronique du salariat*, Gallimard, 1995
[24] Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Editions Esprit, 1994.
[25] Interview de Robert CASTEL par Guy BENLOULOU, « Pourquoi la nouvelle question sociale ? », in *Lien social*, n° 301, 6 avril 1995.
[26] J. LORTHIOIS, « Les neuf marches », in *Territoires*, n° 332, nov 1992.
[27] Voir « Insertion en Seine-Supérieure », page 15.
[28] Pas seulement de l'emploi, mais de la santé, du logement, de l'école, de la culture, etc.
[29] J. LORTHIOIS, *Diagnostic du volet insertion par l'économique à Argenteuil*, Grand Projet Urbain du Val d'Argent, 117 p, décembre 1995.

pas les mêmes remèdes.

⇒ **Occulter la question de la précarité**
Elle constitue une frange de plus en plus nombreuse de personnes situées entre l'emploi protégé et le chômage. Voir par exemple la proportion grandissante de SDF qui travaillent, de « travailleurs pauvres »[30]… La population des **précaires** doit absolument être prise en compte dans une politique de lutte contre l'exclusion, afin d'éviter qu'ils ne basculent à leur tour dans l'exclusion.

⇒ **Négliger la question du parcours**
La classification par catégories d'exclusion, de nature étrangement statique, a démontré ses limites : elle identifie des priorités en fonction des symptômes (durée du chômage, niveau de revenus et notamment bénéficiaires de minimas sociaux, bas niveau de qualification, etc) et non des causes qui les ont provoquées. Une autre lecture, par dynamique de parcours, mesurant la distance par rapport à un objectif et le temps nécessaire pour y parvenir, en mettant en place **des réponses adaptées à ces degrés**, devrait être proposée[31].

⇒ **Nier la réalité de l'inemployabilité, au moins immédiate, d'une partie des publics**
En raison de l'obsession de la mise en situation d'emploi, on occulte l'importance pour bien des exclus de régler au préalable des urgences graves ou des « besoins primaires » non satisfaits qui rendent les personnes indisponibles : la santé, l'accès à un toit, le règlement de problèmes familiaux ou judiciaires, de situations administratives irrégulières, etc.

⇒ **Et surtout ne pas faire participer les bénéficiaires à leur insertion**
La situation proposée étant considérée comme forcément « meilleure », on se charge du bonheur des gens malgré eux, sans prendre la précaution de **vérifier au préalable leur adhésion**, ce qui contribue à fragiliser d'éventuels acquis. En revanche, pour bénéficier des aides de l'État, les personnes doivent fournir les preuves de leur motivation.

Les dérives du côté de l'offre d'insertion

⇒ **Centrer sur une solution unique toutes les politiques d'insertion**
S'efforcer toujours à vouloir réintégrer les exclus de l'emploi dans le système est dénoncé par Roger SUE : « *les solutions préconisées, même les plus audacieuses, s'évertuent en général à résoudre la crise du travail par le travail, ce qui est contradictoire*[32]».

⇒ **Globaliser toutes les situations d'emploi**
On a tendance à considérer comme forcément positif pour un exclu d'être mis en situation de travail, quelles qu'en soient les conditions, même les plus précaires ou les moins protégées[33] (contrats de solidarité, chantiers d'insertion de quelques jours, petits boulots, travaux occupationnels, etc.)

L'importance des « effets d'aubaine » (clause de « mieux-disant social » dans l'attribution des marchés publics), les phénomènes de « substitution » (remplacement d'emplois durables par des emplois précaires)

---

[30] Les « travailleurs pauvres » sont 1,07 million en 2012 si l'on utilise le seuil de pauvreté à 50% du revenu médian et 1,9 million avec un seuil à 60%.
[31] J. LORTHIOIS, article in *La commune et l'insertion par l'économique*, ouvrage collectif, 1993.
[32] Intervention à l'Université d'été de Thiviers, « L'économie quaternaire », in *Partage*, n° 999, août - septembre 1995.
[33] L'affaire des « irradiés de Forbach » représente la forme la plus cynique d'absence de protection de la main-d'œuvre précaire (dans une centrale nucléaire, des ouvriers intérimaires non avertis des règles de sécurité de l'entreprise, ont été gravement irradiés en pénétrant sans protection dans un local à haut risque).

ou de concurrence[34] peut contribuer à aggraver globalement la situation de l'emploi au niveau de la collectivité nationale.

⇒ **Considérer les inclus comme « casés » définitivement**
…Comme s'ils n'avaient pas désormais à évoluer dans leur activité. Ne doit-on pas pourtant s'insérer toute sa vie ? Paradoxalement, à l'intérieur de l'entreprise, la montée des licenciements a renforcé les rigidités internes et réduit les capacités d'ouverture sur l'environnement. Chez ceux qui restent, s'est développé un sentiment de culpabilité lié à leur privilège. Associant hâtivement « dehors » et « négatif », ils se replient frileusement « au dedans », sur des comportements de sédentarité et de conservatisme. La gestion prévisionnelle des ressources humaines est reléguée aux oubliettes : on gère le personnel au jour le jour.

⇒ **Occulter la dégradation des conditions de travail dans les entreprises**
Une situation à laquelle on n'accorde plus guère attention, malgré la multiplication des signes alarmants. L'employeur « sacralisé » abuse de la situation : il utilise l'existence de « l'armée de réserve » des chômeurs pour faire du chantage à l'emploi. Le sur-travail se développe sans compensation, les heures supplémentaires sont préférées à l'embauche, la hausse des « charge nerveuses » et de la pression sur les salariés s'accélère. Autant de critères qui concourent à ce qu'on appelle « l'intensification du travail [35]».

Cette rupture entre « dehors » et « dedans » a favorisé l'établissement de deux systèmes fortement cloisonnés, qui constitue un obstacle au développement de la mobilité des personnes - non seulement physique mais intellectuelle - et freine l'acquisition de capacités à faire face à l'inédit, pourtant condition essentielle des mutations dans l'entreprise, et à terme, mesure préventive contre le chômage.

La rigidification des comportements va à l'encontre d'une réalité du marché du travail avec des frontières de plus en plus poreuses entre travail/non travail, activité marchande/non marchande, et précarité/protection. Redessinées, renégociées, ces limites désormais floues rendent de plus en plus difficiles les catégorisations, venant battre en brèche la vision trop simplificatrice d'un « travail » défini une fois pour toutes, immuable, impartageable…

Force est d'adapter l'image d'une réalité complexe, fondée sur un système d'interactions entre des domaines qui ne peuvent plus être traités séparément et qui ne sont pas étanches, mais poreux : temps de travail /formation, travail/temps libre, vie civile/vie professionnelle, emploi /revenus...

Une des conditions de rendre plus fluide et donc moins segmenté le marché du travail serait de permettre à un nombre grandissant d'actifs de vivre des situations « sécantes », à l'intersection de l'entreprise et de la vie civile. Pouvoir se penser globalement dans le temps (sur la durée d'une vie professionnelle et non dans le cadre étroit d'heures hebdomadaires ou annuelles) mais aussi dans l'espace (non plus dans le cadre restreint d'une seule entreprise, mais à l'échelle d'un bassin d'emploi, d'une filière d'activités, voire de plusieurs…) Comme sur un échiquier, où chaque case est point de départ des multiples opportunités de la case suivante.

Cette vision interactive pourrait permettre **la relance du partage du travail**, autorisant des exclus, cantonnés dans des cases dont ils ne peuvent plus sortir, à réapprendre la mobilité. Les travailleurs sécants créant ainsi un « appel d'air » à l'intérieur de l'entreprise qui permettrait à d'autres d'y entrer à leur tour. Il paraît en effet plus logique de s'appuyer sur les mieux armés pour vivre les situations de mobilité et de

[34] Voir la multiplication d'emplois précaires sur des postes ordinaires dans les services publics (hôpitaux, Education Nationale, collectivités territoriales…) ou les effets de « concurrence déloyale » dénoncés par les artisans, notamment les chantiers du BTP.
[35] Voir Elisabeth ALGAVA, « Conditions de travail : reprise de l'intensification du travail chez les salariés » in *DARES Analyses*, Juillet 2014

risque, plutôt que de faire reposer – comme dans le syndrome de Figaro[36] – le poids de la précarité sur les plus démunis.

Malheureusement, ces lignes qui ont été écrites dans leur version initiale en 1996, en plein débat suscité par le rapport BOISSONNAT intitulé *Le Travail dans vingt ans* (nous y sommes !) sont aujourd'hui quasiment inaudibles, dans un contexte d'explosion du chômage. « *Pourquoi voulez-vous que nous partagions le travail ? Nous ne partageons pas le chômage !* » disent un certain nombre d'actifs, qualifiés, positionnés sur des créneaux en développement, ayant l'âge, voire le sexe recherchés (homme, cadre de 30 à 45 ans)… Ces personnes ne se rendent pas compte que l'accaparement de l'emploi par une seule classe d'âge auquel ils se prêtent (et qui est une spécificité française !) les obligent au sur-travail pour faire vivre leurs enfants qui restent de plus en plus souvent à charge de la famille-Providence. La proportion de jeunes adultes de 25 à 34 ans qui vivent encore chez leurs parents est passée de 8% en 2006 à 12% en 2011[37]…

Il n'en reste pas moins qu'il faudra bien remettre sur le métier ces questions pour le moment évacuées de partage du travail… et de découplage travail/ revenu qui se réinviteront tôt ou tard dans le débat sur la transformation sociale.

DIALOGIE n° 8 : reconsidérer l'exclusion à l'intérieur du système économique qui l'a produite. Examiner les interactions inclus /exclus et les processus qui conduisent à l'exclusion, notamment pour les populations situées aux franges de la précarité.

(…)

8. UN FACE A FACE IGNORÉ : LA COLLECTIVITÉ ET LA COMMUNAUTÉ[66]

En France, la collectivité (locale, intercommunale, départementale, régionale, nationale et ses diverses déclinaisons institutionnelles) a pris le pas depuis deux siècles sur la communauté, sur les communautés d'habitants. Constitutionnellement, toute la légitimité du pouvoir appartient à des représentants élus, le peuple des citoyens devant, entre les élections des différents niveaux, s'en remettre entièrement à ces représentants.

Toute initiative prise en dehors de ceux-ci et des administrations qui exécutent leurs décisions, est généralement considérée comme prise « contre eux ». C'est ainsi que les **associations** - dans la mesure du moins où elles sont indépendantes - sont considérées traditionnellement, et se considèrent souvent elles-mêmes, comme des « contre-pouvoirs »[67]. Il est très rare de les voir qualifiées de partenaires, de les associer aux décisions, ce qui leur reconnaîtrait une certaine **légitimité** à partager avec la collectivité.

Or l'existence de communautés[68], même si elle est niée ou mise de côté, est une réalité sociale, culturelle, politique : tout citoyen assujetti à une collectivité est également acteur et participant d'une et même de plusieurs communautés. Un nombre croissant de responsables politiques et administratifs s'en rendent compte et veulent s'appuyer, pour la décision et pour l'action, aussi bien sur le pouvoir de la collectivité que sur les potentialités de la communauté. Peut-on en effet faire l'économie d'une seule compétence,

[36] Voir ma définition, page 15.
[37] Voir J. LORTHIOIS, *Adolescents dans la cité*, sur mon site dans Publications/Ouvrages.
[66] Merci à Hugues de VARINE à qui j'emprunte l'essentiel de ce paragraphe. Voir notamment son ouvrage L'initiative communautaire, recherché et expérimentation, Editions W, Mâcon 1991.
[67] Je préfère très nettement la notion d'« alter-pouvoir » mise au point par le REAS.
[68] Si la France ne les reconnaît pas, elles font partie du paysage politique normal dans la plupart des pays, qu'ils soient du Nord (pays anglo-saxons ou scandinaves, Québec ou Belgique par exemple) ou du Sud (Amérique latine notamment).

dans ce gigantesque travail de reconstruction des tissus socio-économiques des villages, des quartiers, des villes, des agglomérations et des régions ?

Mais ces potentialités doivent être révélées, évaluées, formulées, ce qui constitue l'un des rôles majeurs du diagnostic de ressources. Des méthodes spécifiques, relevant de la maïeutique[69], basées sur « *l'idée que la communauté détient une expertise et forme un réservoir d'énergie, d'imagination, de compétence et de disponibilité* [70]». Ce qui permet alors de dépasser les blocages et les timidités issus de deux siècles de prépondérance de la collectivité, sans pour autant affaiblir la légitimité de celle-ci et sa responsabilité fondamentale sur l'intérêt général.

D'où l'importance stratégique de **favoriser l'émergence de « meneurs** » (terme que je préfère au franglais « leaders ») dans la population locale et ensuite de les accompagner et de les outiller, afin qu'ils fertilisent le territoire. C'est ce qu'on appelle le « Développement Local Communautaire »[71].

<u>DIALOGIE n°11</u> - Au regard des ressources des collectivités locales du territoire, détecter les ressources communautaires locales : améliorer la connaissance des besoins et des demandes de tous ordres de la population, détecter les personnalités et compétences présentes dans les communautés, les idées et projets en gestation, les conditions d'émergence de la mobilisation des habitants, sans oublier l'appréciation des handicaps et des lacunes.

(…)

[69] D'après le Petit Robert, terme d'origine grecque, vulgarisé par SOCRATE, fils de sage-femme : « *l'art de faire accoucher les esprits des pensées qu'ils contiennent sans le savoir* ».
[70] Hugues de VARINE, « Economie solidaire et développement local », in *Territoires*, mai 1996.
[71] Vocable cher à Hugues de VARINE. J'ai conduit une formation spécifique d'« Agents de Développement Local Communautaire » en 1995-1996 au sein du REAS.

*
* *

L'ensemble de ces principes et de ces définitions ne doivent pas dissimuler que le diagnostic de ressources, tout comme l'observatoire, formule à la mode,[73] n'est qu'un apport de données pour la décision et l'action, une paire de lunettes, tantôt loupe, tantôt télescope, pour voir la réalité de près ou de loin et en retirer les éléments de construction d'un développement soutenable.

En effet, « *les lunettes ne remplacent pas les yeux* » qui sont derrière et plus encore le cerveau qui utilise les informations reçues pour les traiter et en retirer la matière de l'action. Rappelons que nous nous situons dans une **logique du vivant**, tout comme en médecine. C'est pourquoi l'observation ne peut jamais être déconnectée de l'action : on ne peut voir sans agir. Une radio de l'estomac, si belle soit-elle, ne dispense pas d'opérer. Imagine-t-on un chirurgien, face à un ventre ouvert sur une table d'opération, le recoudre après avoir fait un état des lieux de la pathologie dont souffre son patient, sans procéder à l'intervention?

L'observation, la compréhension d'un territoire doivent être opérationnelles. Elles ne prennent leur utilité que si elles permettent un meilleur pilotage, si elles constituent des outils pour des acteurs. Apercevoir des clignotants de température qui s'allument sur un tableau de bord n'économise pas d'intervenir en cas d'incendie. Le diagnostic sert à éclairer la route, mais avoir de bons phares sur son véhicule ne dispense pas de savoir conduire !...

Un décideur du développement local ne doit rien attendre d'autre du diagnostic qu'un éclairage pour **mieux se diriger, faire des choix, décider**. Il ne peut compter que sur lui-même et ses partenaires pour interpréter de façon prospective et édifier finalement sa stratégie avec les ressources qui lui sont révélées par le diagnostic.

Une fois l'objectif identifié, le ou les chemins tracés…
Reste à transformer l'outil en projet…
Puis le projet en programme d'actions.

[73] Voir sur ce sujet le dossier très complet paru dans *Territoires*, n° 343 de décembre 1993, en particulier l'article de J. LORTHIOIS intitulé "Les lunettes ne remplacent pas les yeux", qu'on trouvera sur mon site, à la rubrique « Publications »/Articles in *Développement local.*