

La revue de la démocratie locale

territoires

Mosaïque hexagonale

L'avenir sera intercommunal

● A l'heure du projet de loi sur l'intercommunalité, quels enjeux en matière d'aménagement de l'espace, de démocratie locale... ?

N° 377
Avril 1997
45 F



Témoignage

Vous avez la solution, mais quel est le problème ?

par Jacqueline Lorthois, consultante

Avant de mettre en œuvre un plan de développement de territoire et créer une structure intercommunale, regardons, rencontrons les acteurs, analysons, faisons monter la mayonnaise... Bref, lançons un véritable diagnostic du territoire !

Tout est parti d'un sentiment d'exaspération grandissante. Mandée au chevet d'un quartier sensible, d'une zone rurale en déclin, l'équipe locale me formulait invariablement la même demande : « *Voilà, nous voulons mettre en place cet outil. Pouvez-vous nous aider ?* » Ainsi, on m'appelait pour l'ordonnance, je n'avais pas vu le patient, mais on avait déjà une idée très précise de la potion à administrer, qui dépendait des modes du moment. Dans les années 85-86, il y a eu la floraison des diverses structures d'insertion, puis est survenu le temps des Plans locaux d'insertion par l'économie (Plie)... L'intérêt d'insertion, après des heures de gloire, a progressivement cessé de plaire (1)... Les emplois de proximité, portés en triomphe dans les années 90, ont déçu les attentes en termes d'emplois et connu la disgrâce, avant de ressurgir sous forme de chèques-services, chèques-domicile et autres chèques-maison... Les Geiq (2), boudés à leur naissance, en 1985, poussent désormais comme des champignons... Aujourd'hui, les espoirs se reportent sur les emplois d'utilité sociale

et l'économie solidaire, très à la mode ces derniers temps (3).

Quelle que soit la nature des demandes, elles ont toutes un point commun : elles expriment la volonté de mettre en place directement un projet de développement, en économisant le processus de conception et de gestation. Face à cette quête éperdue d'aval, je tentais de remettre un peu d'amont, risquant une phrase à la Woody Allen : « *Très bien, vous avez la solution, mais quel est le problème ?* »

Un diagnostic, inutile ?

Et j'ajoutais alors une question capitale à mes yeux pour évaluer la situation : « *Il faut faire un diagnostic...* » La réponse ne se faisait pas attendre : « *Un diagnostic ! Inutile, nous l'avons fait...* » Et on me remettait aussitôt un gros document où je trouvais successivement une étude sur les chômeurs, le nombre de RMistes, l'échec scolaire, une courbe de réduction des emplois, une liste de fermetures d'entreprises, - des données sur le vieillissement démographique et la pénurie d'équipements si je me trouvais en zone rurale... -, le

(1) Voir *La Lettre de l'Insertion par l'activité économique*, n° 23, février 1997.

(2) Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, se reporter à l'évaluation du Comité national de coordination (CNC-Geiq), en mai 1996.

(3) Voir le dossier de *Territoires* sur les communes et l'économie solidaire, mai 1996.

nombre de jeunes (4) et de familles monoparentales si j'étais en milieu urbain, etc.

Accablée par ce discours mortifère et cette décourageante liste de handicaps, je ressentais un mouvement d'humeur : on s'est trompé de scénario ! Le contenu de la boîte ne correspond pas au couvercle, on n'y trouve que du macabre : des cadavres, des fleurs et des couronnes... Sans compter autour du cercueil des pleureuses et pleureurs, spécialisés dans la plainte...

Certes, les acteurs de terrain déclarent, pour se défendre, être obligés de faire ressortir les critères négatifs pour obtenir des financements. « Si je n'avais pas noirci le tableau du quartier, mon élu n'aurait jamais déposé un dossier de Contrat de ville », me confie une animatrice de quartier. Car plus vous allez mal, plus vous êtes aidés. Dans les programmes dits de développement, on ne finance pas le degré de mobilisation, d'initiative et de créativité des habitants, mais l'ampleur des malheurs qui les frappe. Et ceci est encore plus vrai au niveau européen : à Bruxelles, le grand deuil est de rigueur.

En témoinne ma discussion récente avec un responsable de Plie : rentrent dans le dispositif ceux qui manquent de niveau de formation, manquent d'emploi (au chômage depuis au moins deux ans et plus), de revenu (bénéficiaires du RMI), de conjoint (femmes monoparentales), d'expérience professionnelle (jeunes primo-demandeurs). Si vous possédez l'absence de tout cela, vous avez gagné une place dans le Plie !

Les moyens de s'en sortir

Pourtant, en quoi un cabinet médical se distingue-t-il d'une salle de dissection ? C'est qu'on n'y effectue pas un constat de décès, mais un projet de mieux-être. Un diagnostic effectué sur du vivant ! Or, ici, on sait tout

sur la galère où sont les gens, mais rien sur les moyens d'en sortir !

On peut, dès le départ, condamner toute possibilité de vie, ou au contraire susciter l'émergence et l'espoir. Certains regards stigmatisent, détruisent. D'autres au contraire valorisent, mobilisent... C'est pourquoi j'estime que la façon d'observer les territoires et les populations qui les habitent constitue une question centrale. Et l'établissement d'un diagnostic de ressources une étape incontournable. Car les acteurs de terrain sous-estiment la question de la fabrication du jugement - qui constitue le fondement même du diagnostic - et croient que la définition du but à atteindre va de soi et ne nécessite aucun préalable...

Dessine-moi tes rêves

Je me souviens à ce sujet d'une expérience redoutable conduite avec des architectes et des urbanistes en 1975 à Cergy-Pontoise (5). Sur un marché forain repéré par son importante fréquentation, une vingtaine de professionnels distribuaient des papiers et des crayons aux passants du quartier, avec la directive suivante : « Dessinez la maison de vos rêves... ». Ils dessinaient tous la maison Phoenix ! Cela signifiait-il que les habitants désiraient vraiment une maison banale ? Ou qu'ils étaient incapables de rêver ? Cela prouvait seulement que le désir profond des gens est souvent difficile d'accès et que les modes et modèles courants occultent l'imagination et la créativité... derrière des images conventionnelles. On proposait alors aux volontaires de participer à un atelier de décontamination. Tout

(4) J. Lorthiois, « Qu'il est dur d'être jeune », in *Territoires*, novembre-décembre 1995.

(5) Relaté dans le film de Patrick Brunie, *La ville à prendre* et le livre du même nom, éd. Hachette, 1979.

d'abord, les architectes projetaient des diapositives destinées à dépayser, par la présentation successive d'habitations troglodytiques, d'igloos, d'arbres habitables de tribus arborigènes, de cases africaines, de tentes indiennes, de structures éphémères (6) en glace, d'habitats gonflables, etc. Ensuite, chacun entreprenait une réflexion sur le mode d'occupation de son logement, avec des exercices sur les déplacements, les gestes de la vie quotidienne... À l'issue de ces ateliers, chaque participant redessinaient une nouvelle maison de ses rêves. Celle-ci n'avait rien à voir avec la précédente : originale, spécifique, pleine d'astuces et d'inventivité...

Cette expérience m'a appris que la question de la construction du jugement n'est pas une phase dont on peut faire l'économie *a priori*. « *La démocratie* dit Marc Vandewynckele, *ce n'est pas seulement demander aux gens ce qu'ils pensent, c'est leur permettre de se forger un avis* » (7). C'est s'interroger sur la mise en place d'une pédagogie du jugement.

On ne peut pas se contenter d'agir : la volonté ne remplace pas l'intelligence ! Il faut produire collectivement une pensée critique sur le but à atteindre et cette production n'a rien d'évident : c'est un art difficile...

Coup de balais contre les idées reçues

Michel Godet, un des spécialistes de la prospective en France, estime qu'avant de penser le futur, il faut « *faire la chasse aux idées reçues* » (8). Vision quelque peu guerrière que je me suis permis de féminiser. On cantonne les femmes dans les activités domestiques ? Qu'à cela ne tienne, je revendique le balai comme premier outil de travail !

Car dans mon domaine d'intervention (l'emploi, le travail, l'insertion), les idées reçues sont légion : « *Le travail, une valeur en voie de disparition* » (9)... Le travail ou l'emploi ?

IMPOSSIBLE N'EST PAS POSSIBLE

L'imagination, l'humour, la capacité collective à mutualiser des ressources peuvent compenser la faiblesse des moyens matériels. C'est la fameuse phrase : « *ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait* ».

• **En Champagne-Ardennes**, un élu d'une zone rurale et un animateur de développement local voulant mobiliser la population sur les risques de désertification du territoire ont parcouru à pied la campagne, accompagnés d'un chameau affublé d'une pancarte ainsi rédigée : « *Voulez-vous que votre zone devienne un désert ? Non ? Alors venez discuter avec nous lors de la réunion du...* » Bien que la densité de ce territoire ne dépassât pas six à sept habitants au km², ils se retrouvèrent à trois cents pour envisager des solutions concrètes. Ce fut le démarrage d'un pro-

cessus de revitalisation locale, qui a fait naître plusieurs projets, notamment dans le domaine touristique.

• **Dans une banlieue sensible d'Espagne**, des mères de famille décident d'unir leurs forces pour éradiquer la drogue du quartier. Elles ont toutes un point commun : avoir enterré un de leurs enfants des suites d'une overdose. Elles se coiffent d'un foulard vert en signe de ralliement et d'espoir et distribuent des sifflets dans tous les immeubles, avec la consigne de se manifester à la moindre tentative de trafic. Dès qu'un dealer s'apprête à effectuer un échange, un coup de sifflet part, on ne sait d'où, suivi par d'autres en écho. Tout le monde se met aux fenêtres, ce qui a pour conséquence de faire fuir les dealers. En quelques mois, en rendant visibles ces pratiques clandestines, l'association a rendu impossible tout trafic.

(10) « *L'emploi est mort, vive l'activité !* » voir en réponse « *La pleine activité, fille indigne du plein emploi* » (11) « *L'emploi salarié, c'est fini* » (l'emploi non-salarié n'a jamais été aussi faible (12)...) « *Les jeunes ne sont*

(6) Architectures éphémères : cf le collectif allemand « *Sanfte Strukturen* » (structures douces).

(7) Intervention à l'Adels sur les « *Instances participatives de quartier* », 14 déc 1996.

(8) Michel Godet, *De l'anticipation à l'action*, éditions Dunod, 1992.

(9) Dominique Méda, *Le travail, une valeur en voie de disparition*, éditions Aubier, 1995.

(10) Sur la distinction entre travail et emploi, voir J. Lorthiois « *E différent de W* », in *Le travail en questions*, revue POUR, éditions L'Harmattan, 1993.

À LIRE

Exaspérée par la floraison des diagnostics de handicaps, Jacqueline Lorthiois a souhaité identifier les ingrédients nécessaires pour fabriquer un diagnostic de ressources. Réfugiée dans le secret de son bureau, elle a réfléchi à la question suivante : « *En 25 ans d'activité, qu'ai-je vu de particulièrement réussi et raté en matière de développement local et pourquoi ?* » Elle a identifié ainsi plusieurs centaines d'exemples vécus et examiné les causes de réussite et d'échec. Il en est résulté une grille de

lecture pragmatique - sans aucune prétention scientifique - composée de cas vécus. Pour ne vexer personne, les bons exemples sont en clair et les mauvais exemples sont anonymes (mais reconnaissables...) ! L'ouvrage *Le Diagnostic local de ressources* est un témoignage pratique qui s'adresse à des collègues et des acteurs de terrain pour apprendre à « *changer de lunettes* » ! À la fois une vision critique et positive des choses.

Le diagnostic local de ressources, Jacqueline Lorthiois, Éditions W 312, rue Sirène, 71000 Mâcon, tél. : 03 85 39 03 29. En vente à l'Adels.

pas adaptés à l'entreprise » (En 1970, un jeune sur dix avait le Bac ; aujourd'hui, un jeune sur deux.) « *À cinquante ans, les travailleurs sont obsolètes* »...

On nous donne aujourd'hui à choisir entre deux discours négatifs : pensée unique ou horreur économique (13). D'un côté, nous avons droit aux déclarations rationnelles catastrophistes des économistes, des politiques et des chefs d'entreprises. Et la conclusion est toujours la même : il faut faire des sacrifices ! « *Il n'y a pas d'autre politique... On ne peut pas faire autrement* »... (14).

À l'opposé de ce discours rationnel d'experts qui perd chaque jour de sa crédibilité, Viviane Forrester, femme de lettres (15), incarne une parole révoltée de non-spécialiste dénonçant l'horreur économique. Ayant osé se positionner dans le registre émotionnel du refus (un espace vacant occupé par un seul parti politique), sous sa forme la plus régressive (16), elle aboutit à la conclusion exactement

inverse : « *Ce n'est plus possible, arrêtons le cynisme ! arrêtons l'imposture de ce système économique périmé !* »

Osons !

Constater et rejeter l'horreur, c'est bien, mais que faire ensuite ? Pour sortir du discours sur la misère et les impasses du pessimisme (17) qui découragent d'agir pour la transformation sociale : osons l'émotionnel positif ! Il faut écrire ensemble l'œuvre suivante, la création d'autres modèles. Ce qui suppose d'identifier notre patrimoine, nos réussites et nos savoir-faire, afin d'inventer ensemble une culture du changement. Rappelons une évidence : on ne mobilise pas sur de la pénurie et du déficit, mais sur des ressources, du désir et du sens. En Belgique, les marches blanches se sont constituées sur un sentiment d'horreur ; mais la mobilisation se poursuit aujourd'hui sur des registres positifs, comme la réforme de la justice, la morale en politique, l'ouverture multiculturelle...

Un des obstacles majeurs pour penser le développement est la faiblesse de la place consentie aux populations locales. Il faudrait qu'elles puissent construire une vision partagée du présent et du futur ; qu'elles identifient ce qu'elles savent et comprennent, ce qu'elles ont envie

(11) Article de Denis Clerc, in *Alternatives économiques*, n° 134, février 1996.

(12) Voir les articles de Guillaume Duval sur « Le travail indépendant » et de Gérard Vindt sur « Le salariat avant guerre », in *Alternatives économiques* n° 140 de sept 1996 et n° 141 d'octobre 1996.

(13) Titre de la couverture de *L'Événement du Jeudi*, semaine du 13 au 19 mars 1997.

(14) Voir en mars dernier le discours de Louis Schweitzer pour justifier la fermeture de Vilvorde.

(15) Viviane Forrester, *L'Horreur économique*, éditions Fayard, 1996.

(16) Voir *Territoires, Le Local fait front*, dossier mars 1997.

(17) *L'ivresse du pessimisme* titrait *Le Monde* du 14 janvier 1997 sur l'ouvrage de V. Forrester.



de faire ensemble... « *Mais en France, dit Hugues de Varine (18), l'ensemble du pouvoir est accaparé par la collectivité et ses représentants. La parole de la communauté (19) est occultée* ». Contrairement à la collectivité, la communauté n'est pas organisée et n'est pas reconnue comme un partenaire politique légitime. Alors qu'il faudrait, sur le plan local, mobiliser l'ensemble des forces disponibles pour le développement, le plus souvent la collectivité refuse sa place à la communauté, perçue comme un contre-pouvoir et à ce titre, une menace.

Pourtant l'émergence d'une parole alternative (20) constitue une dimension majeure de la dynamique locale.

Mais la parole du citoyen est tellement muselée qu'il faut imaginer des méthodes particulières pour permettre son éclosion et son expression. D'où l'importance de créer sur chaque terrain une fonction animation/médiation, qui pratique l'écoute et des techniques d'éveil appelées maïeutique (21). L'objectif visé est la conscientisation des populations locales : la prise de conscience de leurs ressources et la capacité de matérialiser leurs désirs et leurs besoins.

J. L.

(18) H. de Varine, *L'initiative communautaire, recherche et expérimentation*, éd. W-MNES, 1991.

(19) C'est-à-dire l'ensemble des populations vivant et agissant sur un territoire donné et partageant des valeurs, des intérêts, un mode de vie, des responsabilités et des difficultés similaires et dont l'avenir est au moins partiellement commun...

(20) J. Lorthiois, « L'économie alternative », in *Revue de l'Association des ingénieurs de l'école centrale de Lille*, juin 1996.

(21) Terme d'origine grecque, vulgarisé par Socrate, fils de sage-femme, qui désigne « l'art de faire accoucher les esprits des pensées qu'ils contiennent sans le savoir ».

Analyse

Aménageons !

par **Yves Gorgeu**, Mairie-conseils CDC

Raisonnement un territoire dans son ensemble afin de mieux équilibrer le développement local de façon différenciée : tel est le nouvel enjeu des structures intercommunales. Perspectives.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République fonde le renforcement de la coopération intercommunale sur l'élaboration et la mise en œuvre de projet de développement au sein de périmètres de solidarité.

Elle définit pour cela un cadre d'intervention privilégié qui repose sur une articulation entre des actions en faveur du développement économique et la prise en compte de la gestion de l'espace. Elle institue un cadre juridique approprié, la communauté de communes, doté d'une autonomie fiscale et par conséquent d'une pérennité de fonctionnement et de moyens qui permettent de s'affranchir des accords préalables de chaque conseil municipal et d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées par les communes.

Pour cela, la loi confie aux communautés de communes deux domaines de compétence obligatoire : le développement économique et l'aménagement de l'espace. Les domaines de l'environnement, de l'habitat et du cadre de vie sont également confiés aux communautés de communes, mais de manière optionnelle.

L'article 71 de la loi du 6 février 1992 stipule que la « *communauté de communes exerce*