

MENAGEMENT DU TERRITOIRE

Ou l'art du « sur mesure »¹

Ce texte a été écrit en 2005, lors de la mise en place de l'Acte II de la Décentralisation et constitue la réflexion d'une professionnelle ayant œuvré 35 ans sur l'accompagnement de la valorisation des territoires locaux. Un métier qui relève à la fois du « ménagement de territoire » et de la « maïeutique² ». Les questions posées à cette époque restent d'une étonnante actualité, au moment d'un acte III de Décentralisation, dont on aurait pu espérer qu'il modifie radicalement le paysage, avec enfin la consolidation du maillon faible du territoire français : le pôle citoyen. Malheureusement, la réforme territoriale actuellement en cours telle qu'elle se dessine, ne permet guère d'augurer de progrès significatif en matière de démocratie locale.

Le paysage dans lequel s'inscrit l'action territoriale est aujourd'hui fortement remanié, avec notamment l'entrée en vigueur de l'acte II de la Décentralisation, la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale et son cortège de créations de maisons de l'emploi, de plates-formes des services à la personne, etc... D'où l'importance de redéfinir le lien entre pouvoirs publics et société locale. La loi sur la décentralisation de J.P. RAFFARIN affirme faire vivre «la République des proximités». Et le gouvernement entend «enrichir la vie démocratique et répondre à l'aspiration des français à une vie politique plus proche et plus concrète»³.

Les dédales d'un impossible escalier

Désormais, l'Etat se déleste d'une partie de ses prérogatives et entreprend sa modernisation, dans une organisation territoriale de plus en plus complexe et une cohérence d'ensemble délicate, car le législateur n'a pas saisi l'occasion d'une redistribution des pouvoirs pour alléger quelques «niveaux» de décision⁴. A la fois, l'Etat garde sa responsabilité de garant de la cohésion sociale et d'égalité de traitement entre les citoyens... Mais en même temps, une grande partie des cartes de la mise en œuvre des politiques publiques sont redistribuées à des instances territoriales. Les conseils régionaux et surtout généraux s'enrichissent de nouvelles compétences, des administrations déconcentrées voient modifier leur rattachement et leurs attributions, tandis que de nouvelles institutions émergent sur la scène locale. Faisant figure de rareté en Europe, la France - avec 7 étages successifs de couches de différents pouvoirs⁵, intervenant à des titres divers - est désormais dotée d'un gigantesque mille-feuilles qui s'est encore épaissi... et qui a gagné en largeur, en s'adjoignant des partenariats nouveaux (exemples : fin du monopole de l'ANPE et ouverture à d'autres prestataires en matière de demandeurs d'emplois⁶; nouvelles enseignes privées de services aux personnes, etc...) Non seulement le gâteau est plus bourratif qu'autrefois, mais son opacité ne permet pas d'identifier la traçabilité des ingrédients qui le composent !

¹ Article initialement paru sous le titre « Diagnostic de territoire, l'art du sur mesure », in *La Revue française de Service social* n° 217, Juin 2005

² Voir note n° 19.

³ Déclaration du Premier Ministre au Parlement, le 16 octobre 2002.

⁴ Voir J.LORTHIOIS, « *Vertigo, citoyens et intercommunalités, les deux niveaux manquants* », in *Territoires*, Oct 2004.

⁵ Niveau 1= société civile; 2= communes; 3= intercommunalité, pays, agglos; 4= départements; 5=régions;

6=Etat; 7=Europe...

⁶ Cf l'arrivée d'organismes de placement privés, comme une société australienne chargée de reclasser 6000 chômeurs à Lille et à Rouen pour un montant de 26,8 millions d'euros pour l'UNEDIC. *La Croix*, 24/02/2005.

Au milieu de toutes ces couches de plus en plus densément administrées, le risque est grand de perdre de vue la base même de l'édifice : les habitants. Ceux pour qui ces savantes constructions sont élaborées...et ceux à qui furent promis davantage de transparence et de proximité. La méthode qui consiste à transférer des compétences par«blocs entiers» laisse perplexe. Elle signifie que les questions sont examinées verticalement, sujet par sujet. Et qu'on s'interdit de voir comment les combinaisons et les emboîtements entre questions s'entremêlent au niveau territorial, comme s'il n'y avait qu'une vérité par sujet, sans nécessité de confrontation des points de vue. Or, le citoyen, dans sa vie quotidienne, ressent les choses globalement. S'il est précaire, par exemple, il aimerait qu'on examine sa situation dans son ensemble, à la fois sanitaire, sociale et économique. Désormais, il va devoir s'adresser à la commune pour se loger, à l'Etat pour se soigner, à la région pour se former, au département pour toucher son RMI...

On se souvient des personnages pris dans les dédales de l'«escalier impossible» du graphiste Escher⁷, ne faisant que monter et descendre, dans un mouvement perpétuel les ramenant sans cesse à leur point de départ. De même, la nouvelle pyramide de l'organisation territoriale française piège les citoyens, condamnés à errer entre les différents étages... dans un labyrinthe illisible, bien éloigné des promesses gouvernementales de «simplification administrative»...

Dans cette complexité croissante, seules d'ingénieuses «Ariane» peuvent sauvegarder le «fil conducteur» des actions, c'est-à-dire l'intérêt général. C'est pourquoi les politiques ont un besoin accru de professionnels compétents pouvant garantir la qualité des services rendus, établis sur des critères techniques et la connaissance des usagers.

Ainsi, le nouveau contexte territorial dans lequel les travailleurs sociaux exercent leur activité reflète les contradictions de la réforme mise en place : à la fois, il rend plus que jamais indispensable de garder le cap de la mission générale de service public = satisfaire les besoins de la population... mais aussi il contient pour les techniciens des risques sérieux d'être écartelés entre plusieurs injonctions paradoxales, émanant d'acteurs aux intérêts divergents.

Dans ce paysage brouillé, comment construire un projet de service, lui-même fondé sur un projet de territoire qui réponde à l'objectif du «vivre ensemble»? Comment dresser un diagnostic des attentes et des ressources des habitants qui conserve sa cohérence?

Mais qu'est-ce qu'un diagnostic ? Définition

Etymologiquement, diagnostiquer vient de « Dia » = « à travers » et de « Gnosso » = « connaître ». Ce qui pourrait se traduire en français par « **voir à travers** ». Il ne s'agit donc pas d'un savoir de l'ordre de l'optique, du visible, mais de la radiographie : comprendre ce qu'il y a «derrière» les apparences, savoir repérer cet«essentiel invisible pour les yeux» dont parlait le Renard, dans le Petit Prince de SAINT-EXUPERY... Un «regard en filigrane», à la manière d'un banquier examinant l'authenticité d'un billet de banque par transparence. Ce savoir professionnel requiert des compétences d'intuition et d'interprétation, et pas seulement d'observation. Il ne suffit pas de regarder le réel: il faut aussi **comprendre ce que signifie ce que l'on voit**. Le diagnostic produit un jugement. Il ne se contente pas d'une lecture des signes, il procède à leur **interprétation**.

I. LES PREALABLES

Des compétences de «haute couture»

Le territoire est l'une des premières ressources du développement local. Mais la difficulté et la richesse d'un territoire, c'est qu'il est habité. Nous ne sommes pas dans un domaine d'exactitude scientifique, mais dans une **logique du vivant**, ce qui rend les choses infiniment plus délicates. Il n'y a pas de«modèle», chaque territoire est une pièce unique, avec des acteurs particuliers, une combinaison de social, d'économique, de politique... à chaque fois spécifique. Un bassin de vie représente toujours une singularité qu'on ne retrouve pas ailleurs.

⁷ Se reporter à l'analyse de Bruno ERNST, *Le miroir magique de Maurits Cornelis ESCHER*, MEDEA, 1987.

Pour illustrer la démarche territoriale, j'ai évoqué dans différents écrits⁸ l'image de la «pantoufle de vair» de Cendrillon. Dans la version originale de Charles PERRAULT, le «vair»⁹ - qui est une ravissante fourrure gris-bleu d'une extraordinaire douceur, s'apparentant à l'hermine -, représente une matière rare et précieuse que seuls des rois ou des fées peuvent s'offrir. C'est pour moi le symbole de la spécificité.

Oublions l'image mythique du Prince charmant du conte... Le personnage qui nous intéresse ici, nous autres professionnels, c'est le **chausseur** qui a fabriqué cette merveilleuse paire de pantoufles qui représente le summum du «sur mesure»: elles ne vont qu'à Cendrillon. Chaque travailleur social, chaque technicien territorial doit avoir le métier, le sens artistique du chausseur de Cendrillon. Il doit être l'orfèvre, le ciseleur... des matériaux qui vont servir à construire -avec d'autres- le projet «haute couture» qui habillera la destinée du territoire.

La pantoufle de vair de Cendrillon, ça ne se trouve pas en magasin, c'est à fabriquer ensemble. Listons les compétences et savoir-faire du professionnel-fabricant de ce «diagnostic de vair», à construire sur mesure, avec la société locale, pour chaque bassin de vie.

S'affranchir des idées reçues

Tout d'abord, il faut éviter de tomber dans le piège des représentations mentales des décideurs et de leurs administrés et se contenter d'une lecture optique, simpliste du bassin local. Il y a un préalable au diagnostic, c'est savoir se débarrasser des «bruits», rumeurs, sur le territoire et ses habitants, qui constituent autant d'obstacles au changement. Ce que j'ai appelé: l'opération «coup de balai» ! Quelles sont les croyances les plus couramment répandues qui empêchent d'agir? Les barrières les plus hermétiques sont souvent d'abord dans les têtes ! Combien de fois sur le terrain, a-t-on entendu déclarer : « *chez nous, c'est pas possible, parce que....* » Voici une première occasion de dépasser la simple observation du visible et de pratiquer la science du «voir à travers» ...

Habituellement, les diagnostics sont bâtis sur une analyse négative des territoires: il s'agit d'une compilation de données faisant ressortir les problèmes et les déficits. Dans les quartiers de grands ensembles, les professionnels utilisent une classification misérabiliste, appréciant le risque social à partir de critères négatifs, tels que le manque de revenu (Rmiste), le manque de conjoint (femme «parent isolé», soupçonnée d'être plus difficilement disponible), le manque d'expérience (la jeunesse est considérée généralement comme un grave handicap!) ; le manque de qualification (les «bas niveaux»), le manque d'autonomie (personne âgée dépendante...), le manque supposé de racines (population immigrée), etc... Le diagnostic établi à Hurlevie est un exemple de cette approche négative.

(Exemple encadré) Les Hauts de Hurlevie¹⁰

La scène se passe dans le quartier des Hauts de Hurlevie. L'administration appelée au chevet de ce territoire sensible a 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. 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. L'emploi n'est évoqué que par son absence : on ne s'y intéresse que lorsqu'il manque ou qu'il a été supprimé. Dans les diagnostics, on tient soigneusement le registre des décès, mais on ne sait rien sur les emplois vivants.

⁸ Voir notamment «*A la recherche de la petite pantoufle de vair*», in Territoires, Décembre 2002.

⁹ Et non le «verre», affligeant contresens dû à la version américanisée de Disney.

¹⁰ Selon une habitude désormais ancienne, je désigne les exemples à ne pas suivre par des faux noms -assez aisément reconnaissables -, tandis que les bons exemples sont en clair.

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 le 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?

De même, dans les zones rurales, il est de bon ton de montrer qu'on est à plaindre. Le diagnostic insiste là encore sur les manques: désertification, vieillissement démographique, réduction des exploitations, enclavement, émigration des jeunes, importance du nombre des retraités, déprises agricoles, disparition des artisans, des commerces, fermetures de l'école ou de la poste, etc...

Appréciant des catégories de difficultés, les administrations, par voie de conséquence, positionnent les populations dans une logique réparatrice de ces situations problématiques. Il faut savoir sortir de la sempiternelle démarche «catalogue de problèmes», basée sur l'analyse du passé et l'identification des manques! Seules **des ressources** peuvent permettre de construire un projet de bien-être de la société locale!

Inverser le regard: la «vision ressources»

Quand vous voulez vous refaire une beauté, vous n'allez pas dans un institut de laideur!

Rappelons une évidence: on ne mobilise pas sur de la pénurie et du déficit, mais sur du désir, des ressources et du sens. J'ai écrit il y a quelques années un livre intitulé *Le diagnostic de ressources*¹¹ pour dénoncer les approches classiques et proposer un autre regard.

Le champ de la transformation sociale réclame des capacités inventives et de la créativité. Cela suppose de s'échapper du quotidien et de ne pas se centrer sur l'immédiateté de l'organisation des réponses. «*Vous avez la solution, mais quel est le problème ?*» avais-je titré un jour dans un article sur le diagnostic local¹². Souvent, pour produire du «mieux être», il ne faut pas améliorer l'existant... Il faut remettre en cause les données de base, «**interpeller la question**». Et ce questionnement peut nous amener à changer d'hypothèses, de registre, de paradigme... Parfois, seule, la «sortie du cadre de référence»¹³ permet de reconstruire le social, «*autrement et ailleurs*»¹¹...

Dans une vision négative, on peut dire que les banlieues de grands ensembles sont des zones de cumuls de handicaps. Dans une vision positive, on peut estimer au contraire que ces territoires sont dotés d'une sensibilité particulière, qui les font réagir plus vite que les autres quartiers à la dégradation de l'environnement socio-économique. En période de crise, ils remplissent une fonction de «témoins», d'alertes du malaise social, qui s'allument comme des clignotants sur un tableau de bord. Il faut écouter le message qui nous indique des risques pour le pilotage de la société. Car on peut transformer une difficulté en ressources: l'histoire des «mouettes» de Vieille-rue le démontre.

(Exemple encadré) Les mouettes de Vieille-rue

La demande de la municipalité semblait pressante. «*Il faut absolument recréer un tissu d'entreprises. Venez vous aider!*». J'avais demandé une réunion de tous les acteurs: la salle était pleine. Le tour de table ressemblait à une

¹¹ J.LORTHIOIS, *Diagnostic local de ressources*, éd ASDIC; 1996.

¹² Article de J. LORTHIOIS, in *Territoires*, Avril 1997.

¹³ Voir article de J. LORTHIOIS sur l'Economie Alternative dans *Le Dictionnaire de l'Autre Economie*, Desclée de Brouwer, 2005.

tragédie antique: *«Y a plus d'emplois... Toutes les usines ferment... On est devenu une commune-dortoir... Les chiffres du chômage explosent...» «Et puis que faire avec toutes ces mouettes?»...*

Des mouettes? J'ai cru avoir mal entendu. Mais non, une autre personne renchérit : *«faudrait s'occuper des mouettes...»* Nous sommes pourtant très loin de toute terre maritime ! A la sortie, j'agrippe un éducateur pour le questionner: *«Ah? Les mouettes? Ce sont les jeunes habillés en noir et blanc, agglutinés en rez-de-chaussée d'immeubles...On ne sait pas quoi en faire. Toute la journée, ils tiennent les murs...»*

En allant plus loin dans le diagnostic, je constate que les 40 travailleurs sociaux du quartier s'occupent tous de ces fameuses « mouettes ». On réfléchit ensemble. *«En fait»,* constate un éducateur, *«il y a 200 jeunes qui foutent la merde et les autres ne posent pas de problème»*. Mais il existe sur le quartier des centaines d'autres jeunes, dont on ne sait rien! Je découvre qu'ils sont d'après le dernier recensement, 2300, à vivre là, dans l'indifférence générale. Je conseille aux éducateurs de partir en enquête à la rencontre de cette ressource cachée. Ils trouvent à leur grande surprise des jeunes intégrés, à l'école, à l'université, au boulot... et qui déclarent être préoccupés par le retard scolaire et la galère de leurs congénères moins favorisés. Certains proposent de prendre en charge l'accompagnement d'un jeune en difficulté...

Et voilà des ressources mobilisées qui allègent un peu les éducateurs... S'ils faisaient alors de la prévention, pour que les efforts conjugués des uns et des autres fassent diminuer de moitié ce chiffre fatidique de 200 -jugé jusqu'ici incompressible?

Parmi les critères négatifs, relevons le paradoxe des jeunes qui sont considérés dans les programmes locaux d'abord comme un problème à résoudre, au mieux comme des consommateurs d'emplois ou de services. L'exemple de la discussion avec le maire de Mince-ruisseau est caractéristique à cet égard. N'est-il pas possible de considérer les jeunes comme un gisement de ressources pour le développement, comme promoteurs des bassins de vie qu'ils habitent ?

(Encadré) Les jeunes chômeurs de Mince-ruisseau

« Vous vous rendez compte» me confie avec désespoir le maire: *«j'ai 6000 jeunes sur ma commune. Qu'est-ce que je peux faire pour faire baisser le taux de chômage?»* Je lui réponds froidement : *«continuez à faire ce que vous faites, à envoyer des messages négatifs. Ainsi, tous les jeunes vont partir, il n'y aura plus que des vieux et comme le taux de chômage est calculé sur la population active, il baissera de façon radicale...»* S'agit-il en effet uniquement de pousser une virgule, dans un simple jeu statistique?

Mais mon interlocuteur insiste : *«Vous ne vous rendez pas compte de notre situation, il y a un taux de chômage des jeunes de 30%...»* Je traduis immédiatement: *«Ah bon, et que font les 70%?»* Réponse : *« Aucune idée»*. Je réitère ma question : *«Et pourtant, ce serait drôlement utile pour les 30%, de savoir ce que font les 70% ?»...* Car enfin, s'il y a de jeunes chômeurs, il y a aussi, en nombre plus élevé, des jeunes occupés au travail¹⁴. Vous avez des demandeurs d'emploi? C'est que vous avez de la main-d'œuvre! C'est que votre population est jeune et en âge de travailler! Dans certains territoires du « rural profond » au vieillissement accentué, on cherche désespérément des jeunes et des adultes en âge d'activité...

La grande majorité des responsables politiques et des techniciens font preuve d'une ignorance significative du monde dans lequel ils prétendent vouloir insérer les habitants du territoire. Ils n'ont souvent qu'une idée très partielle ou erronée des composantes de l'emploi local. Ils connaissent très précisément le nombre de chômeurs, mais ils ignorent tout des actifs occupés. Comment peut-on atteindre un but en ayant une idée aussi approximative de l'endroit où il se trouve ?!? *«Voici les chiffres de la situation de l'emploi»* me répond le responsable de l'observatoire économique local que j'interroge, en me tendant une étude de l'ANPE. *«C'est le contraire, vous me donnez les chiffres du chômage..»* lui rétorqué-je. Mais si je suis chômeur, à quoi ça me sert de connaître les caractéristiques détaillées des habitants de la«planète chômage» dont je veux sortir? Il m'est bien plus utile d'avoir des informations sur les activités, les compétences, les lieux de travail des habitants de la«planète emploi» vers laquelle je souhaite me diriger!... Quand vous partez en voyage, vous n'emportez pas la carte de l'endroit où vous habitez, mais de celle où vous voulez vous rendre!

¹⁴ Dans un colloque sur les jeunes, je m'étonnais de la différence de traitement entre les décideurs locaux qui déploraient le nombre élevé de jeunes sur leur territoire et les français qui s'extasiaient de la longévité d'une Jeanne Calment... Comme si « être jeune» était un handicap et savoir « rester jeune», une ressource...

Avec la vision «ressources», on abandonne la question: «*de quoi manquez-vous?*» On renonce à formuler une «demande». Il n'y a rien de plus humiliant !«*On en a marre de raconter nos malheurs*» me confie un «minimum social» accablé. En banlieue de Lens, en plein bassin minier, les vieilles femmes (y a plus de vieux) racontent qu'autrefois les mineurs se désignaient par leur «pourcentage» (traduisez: de silicose). Au café, le «70%» (qui avait quelques mois à vivre) clouait le bec au minable qui n'avait «que» 35%... Avec de telles lunettes noires, les seules réponses ne peuvent être que de l'ordre du compassionnel. Il n'y a pas de mieux-être possible ! D'où ce conseil issu de ma longue expérience, pour les travailleurs sociaux, les éducateurs, les conseillers de l'ANPE : «*Inutile d'emportez avec vous des lunettes noires. Vous en trouverez toujours sur place. Par contre, emportez toujours les roses...*»

En effet, le nez chaussé de lunettes roses, on identifie une «offre» locale. Les réussites du territoire et de ses habitants : les ressources humaines, les initiatives, les échanges, les liens sociaux, la créativité, la convivialité... Et on examine alors à quelles conditions faire fructifier ces «plus».

Aller voir «chez les riches»...

Les acteurs sont toujours très interloqués quand je coupe court aux litanies négatives : nombre d'allocataires du RSA... retards scolaires... voitures brûlées... «*Bon d'accord, mais qu'est-ce qui marche?*» Et pourtant, il s'agit d'une évidence. Il faut des réussites pour construire un projet de développement. Il y a toujours dans chaque territoire des trésors cachés d'imagination, de savoir-faire qu'il s'agit de débusquer... Mais comment les trouver? C'est là que je me suis forgée une pratique digne des espions spécialisés en«intelligence économique» : je vais voir «chez les riches»... J'établis mon diagnostic en étudiant non pas les personnes qui vivent un problème, mais celles qui ne l'ont pas. C'est le principe utilisé en médecine de «l'autre pied». Quand un docteur examine une cheville enflée, il se réfère à l'autre, celle qui est bien portante, pour avoir un élément de comparaison, une idée de l'état de santé souhaitable de son client. Car le but du diagnostic est d'atteindre un «mieux-être». Imagine-t-on un traitement médical qui prescrive un taux de cholestérol, des grammes d'alcool dans le sang, des centimètres de tour de taille ou des kilos superflus?

J'ai eu cette idée, dans les années 90, quand j'ai tenté de créer une méthode de parcours d'insertion pour des publics en difficulté. Ma démarche se situe à l'opposé de ce que j'ai appelé le «**syndrome de FIGARO**», demander le plus d'efforts aux plus fragiles. Les chômeurs aidés sont soupçonnés de «fraude» ou de «paresse». Les allocataires du RSA doivent 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 interpellait ainsi son maître : «*Aux vertus qu'on exige d'un domestique, votre excellence connaît-elle beaucoup de maîtres dignes d'être valets?*» On pourrait parodier la phrase de BEAUMARCHAIS : «*Aux vertus qu'on exige des exclus, connaît-on beaucoup d'inclus dignes d'être exclus?*» A l'opposé de ce cynisme inopérant, je propose **la méthode «gelée royale»**: donner aux abeilles ordinaires ce qu'il y a de meilleur pour en faire des reines...

(Exemple encadré) la méthode des 9 marches

Prenons l'exemple de personnes souffrant d'exclusion. Comment identifier un parcours d'insertion de type «gelée royale»? Le meilleur moyen consiste à étudier le comportement de gens considérés comme «bien insérés» dans la société. J'ai donc choisi un échantillon de créateurs d'entreprises qui avaient «tout pour réussir». Dans un organisme d'accueil et d'accompagnement à la création, j'ai sélectionné des candidats «cumulant les chances» :
1/ tous avaient franchi un premier cap : ils avaient un «désir fort» de réussir et un projet concret (j'ai appelé cette étape réussie l'acquisition du «**pôle du désir**»);
2/ ils disposaient d'au moins 3 atouts dans le domaine visé, parmi une liste de critères de ressources¹⁵.

Pendant un an, j'ai suivi dans leur parcours l'échantillon des créateurs ainsi sélectionnés. Dès le départ : 50% abandonnent, malgré tous leurs atouts. A l'inverse, ils ne sont que 6% à passer directement du désir à l'action!

¹⁵ Créneau d'activité porteur; qualification validée dans le domaine; expérience professionnelle avérée; portefeuille significatif de clientèle potentielle et/ou carnet d'adresses fourni; capacités de financement personnelles et /ou apports de financeurs extérieurs, entourage familial positif.

Première règle issue de cette observation : Cessons de demander à des exclus de démarrer leur parcours par identifier leur projet, avec les moyens de le mettre en œuvre ! Il n'y a aucune raison de réclamer à des gens en difficulté... de réussir ce que des chanceux n'arrivent pas à faire !

Mais que font les 44% qui restent en lice ? Ils suivent un cheminement complexe en plusieurs phases, avec de fréquents arrêts et retours en arrière. Tout d'abord, ils entreprennent de développer leurs capacités... pourtant élevées : améliorer des savoirs en gestion, peaufiner un bilan financier, perfectionner leur niveau d'anglais, développer des portefeuilles de contacts. Ce que j'ai appelé le renforcement du «**pôle des compétences**».

Mais celles-ci une fois acquises ne suffisent pas à décider les candidats : 2 à 3% de mon échantillon renoncent à leur projet et sortent du système, tandis qu' 1 ou 2% seulement se lancent dans la mise en œuvre. Je remarque chez les 40% restants un passage à vide, avec une période de doute et de remise en cause de leur choix. Certains (5%) constatent : «*ce n'est pas mon vrai projet, il reflète le désir de ma famille, de mes parents, de mon conjoint... du milieu social ou professionnel auquel j'appartiens...*» et ils recommencent l'ensemble du cursus pour un nouveau projet, en meilleure correspondance avec leurs aspirations. Certains encore bifurquent vers un travail de salarié et quittent le dispositif.

Les autres (30%) déclarent «*ne pas se sentir prêts*» et expriment le besoin de travailler sur eux-mêmes et sur leur rapport à leur entourage actuel et futur. J'ai intitulé cette phase de renforcement : l'acquisition du «**pôle de la conscience**». Une fois cette consolidation effectuée, les créateurs se lancent enfin dans l'arène, avec un taux d'échec rarissime. Chacun des 3 pôles (désir, compétence, conscience) se déclinant lui-même en 3 familles de ressources, j'ai intitulé cette méthode de parcours d'insertion «les 9 marches»¹⁶.

Ces préalables ayant été posés, voyons comment identifier des ressources pour construire le projet de développement local de territoire.

II TROIS CHAMPS DE FORCE POUR LE DEVELOPPEMENT

Le développement territorial doit s'appuyer sur 3 champs de force qui idéalement devraient fonctionner en étroite symbiose.

- La collectivité, prise au sens large, regroupe l'ensemble des pouvoirs qui relèvent de la légitimité démocratique, à tous les niveaux d'organisation. Il peut s'agir d'une commune, d'un groupement de communes, ou de toute autre collectivité territoriale, d'une administration d'Etat, d'institutions de service public ou de leur émanation (centres sociaux, sociétés d'économie mixte, compagnies consulaires, comités d'expansion ou agences de développement, offices d'HLM, etc...) et enfin les instances européennes qui ont un impact sur le territoire (PAC pour les territoires ruraux, programmes FSE, PIC...) Il est important dans cette rubrique d'identifier la volonté politique des collectivités locales, mais aussi leur capacité à décider. D'où la nécessité de prendre en compte non seulement la présence de dispositifs de développement existants, mais aussi les personnes impliquées dans ces dispositifs.

- La communauté d'habitants, qu'on appelle aussi société civile locale, représente l'ensemble des populations vivant et agissant sur un territoire donné et partageant dans le présent et l'avenir une même «communauté de destin». Dans ce collectif, les habitants partagent ensemble des valeurs de responsabilité, des relations analogues avec l'environnement, des contraintes extérieures et des problèmes similaires au quotidien.

- Les acteurs socio-économiques qui participent à la vie locale et influent sur celles-ci, en produisant, rendant des services, offrant des emplois ou du travail, générant des flux économiques, consommant, investissant, créant les conditions d'exercice de ces biens ou services. Il s'agit essentiellement des partenaires sociaux : entreprises, syndicats ouvriers et de services... Le point de vue part cette fois du tissu économique des entreprises et des salariés, y compris dans sa composante syndicale et des potentialités au niveau du bassin de vie ou d'emploi.

Le développement territorial, comme processus, implique des interactions entre ces 3 catégories d'acteurs, qui ont chacune des logiques propres et des responsabilités particulières. Le diagnostic,

¹⁶ Prix de l'innovation du Ministère de l'Emploi en 1998. Voir article, in *Territoires*, Novembre 1992.

comme le pilotage du développement, oblige à tenir compte sans cesse de ces trois champs de forces. Ceci d'autant plus qu'il n'y a pas de cloison étanche entre eux: un élu peut être aussi citoyen et acteur économique dans sa vie professionnelle, un fonctionnaire est également parent ou consommateur... Peu importe le pilier qui prend l'initiative et qui pilote effectivement le développement (en général la collectivité), l'absence de l'un des deux autres est inévitablement un facteur d'échec, au moins à terme. Une stratégie efficace doit prévoir la mobilisation conjointe de ces 3 pôles, la reconnaissance de leur légitimité respective et leur association en tant que partenaires.

Consolider le maillon faible : le pôle citoyen

Attardons-nous sur le pôle «citoyen», celui des ressources communautaires, qui est généralement le plus mal pris en compte. 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 de faire ensemble... Mais en France, dit Hugues DE VARINE¹⁷, « *l'ensemble du pouvoir est accaparé par la collectivité et ses représentants, la parole de la communauté est occultée* ». Contrairement à la collectivité, la communauté n'est pas organisée et n'est pas reconnue comme un partenaire légitime. Le plus souvent, la collectivité refuse sa place à la communauté. Le politique a tort de considérer les associations dans un rôle de contre-pouvoir et à ce titre, comme une menace. Mais force est de constater qu'il n'a eu de cesse de faire taire cette expression. Pourtant l'émergence d'une parole alternative (au sens d'altérité¹⁸) positionnée sur une autre registre constitue une dimension majeure de la dynamique locale. Il n'y a pas de qualité sans spécificités, sans différences. Négocier suppose plusieurs univers de références et se conjugue au pluriel.

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 «maïeutique¹⁹» qui désigne « *l'art de faire accoucher les esprits des pensées qu'ils détiennent sans le savoir* ». L'objectif visé est la conscientisation des populations locales : la prise de conscience de leurs ressources et la capacité à matérialiser leurs désirs et leurs besoins. La participation communautaire requiert en outre des conditions qui doivent être acceptées par les institutions : un langage spécifique, la lenteur nécessaire aux apprentissages, la liberté et le cheminement chaotique de l'inédit...

Quelles ressources communautaires prendre en compte?

Il s'agit de conduire une analyse socioculturelle des habitants, identifiant leurs atouts : humains, techniques, etc... On mettra notamment ici en lumière tous les supports d'identité collective qui permettent à la population d'un territoire de se situer, de développer ses capacités d'épanouissement, de mobilisation :

- ses savoir-faire d'expression et d'organisation ;
- ses comportements économiques, ses compétences et savoir-faire ;
- ses capacités d'initiative et d'engagement ;
- ses capacités d'entraide, de coopération, son aptitude à travailler en équipe ;
- ses liens et réseaux sociaux.

L'intérêt de renforcer les ressources des habitants d'un territoire, c'est que cela permet une **approche collective**. Quand on accompagne les projets un par un, on s'épuise. Quand on met en commune de « l'intelligence à plusieurs », quand on « entreprend ensemble » on peut atteindre une taille critique suffisante pour obtenir une certaine visibilité. De plus, la mutualisation des ressources permet de mettre ensemble des forts et des faibles, des plus riches et des plus pauvres. En partageant les risques, on les réduit et on les rend accessibles à tous.

¹⁷ Voir Hugues DE VARINE, L'initiative communautaire, Muséologia.

¹⁸ Voir définition dans le livre *L'Autre économie*, article « Economie alternative », Desclée de Brouwer, 2005.

¹⁹ Terme vulgarisé par SOCRATE, fils de sage-femme.

Une «ardente obligation d'initiative»

Cette formule parlante est extraite d'un ouvrage de Jean-Baptiste DE FOUCAULD et de Denis PIVETEAU²⁰ qui met l'accent sur l'importance du facteur «initiative» dans la recomposition des emplois. Face à la disparition de l'emploi de masse, les emplois naissants dépendent d'un «milieu porteur» qui capitalise les talents conjugués de multiples entrepreneurs distincts, afin de «reconstituer, comme pièce par pièce, chaque emploi supprimé». Faute de prise en compte du facteur humain, on se heurte à l'incapacité d'activer le monde économique : «Pas de dynamisme économique sans dynamisme social» déclarent les auteurs. Les conditions d'émergence des «innovations sociales» sont exigeantes²¹. Il faut que le collectif d'acteurs possède un certain niveau de conscience sociale qui le pousse à prendre l'initiative, face à un blocage, un manque observé dans la société. Ensuite, il faut que l'intuition se transforme en capacité à faire, pour tenter l'expérimentation. Même si ce collectif est animé par un meneur, il faut une mobilisation collective. L'innovation sociale est indissociable du milieu porteur qui l'a fait naître. Les associations se situent dans des zones de fractures, dans des fissures où la technique ne peut pas répondre: elles s'installent là où ça bouge. Elles constituent d'excellentes outils pour défricher les nouvelles demandes sociales: elles sont à l'origine des concepts de «biens collectifs». Les techniciens doivent s'appuyer sur les ressources de cette société locale pour susciter la créativité des habitants, afin de consolider le caractère «sur mesure» de la mise en œuvre, révélée par le diagnostic de ressources. Ce que certains auteurs appellent le «capital social» d'une population locale²².

Le principe d'utopie concrète

La prise d'initiative suppose des lieux de création, d'expérimentation permettant de transformer l'intuition d'un changement nécessaire en actes. C'est ce que j'appelle le «principe d'utopie concrète»: «*Qu'est-ce qu'on peut faire tout de suite, avec les moyens dont on dispose, pour changer la vie, montrer que c'est possible de faire autrement ?* » Il y a une valeur psychologique qui «remonte le moral», dans l'aide à l'émergence de ces «germes de métamorphose» sur le territoire²³. Un exemple en Italie: des femmes qui subissent les contraintes de la «double journée» se regroupent dans des associations pour contester l'organisation des temps de transports, des services administratifs, des commerces et des entreprises. Elles inventent les «bureaux du temps», structures adossées aux collectivités locales qui assurent la transversalité en même temps que l'écoute des habitants, des utilisateurs du territoire. Elles mettent sur pied des instances de régulation/négociation des différentes gestions des temps pour les rendre comptables. Aujourd'hui, les bureaux du temps se développent dans de nombreuses collectivités locales. Les «politiques temporelles» sont nées.

Nous sommes dans la logique du vivant : l'innovation sociale est indissociable du milieu porteur qui l'a fait naître. Les associations jouent un rôle de défricheur des nouvelles demandes sociales et sont à l'origine du concept de «biens collectifs», à l'usage des habitants. Le champ économique s'ouvre sur une dimension sociétale. Les techniciens et les élus doivent s'appuyer sur les ressources de la société locale pour consolider une expérimentation, renforcer son caractère sur mesure pour la rendre plus durable. De la pertinence de la relation aux habitants dépend la survie de l'innovation sociale et la possibilité d'un essaimage fécond sur d'autres territoires.

Jacqueline LORTHIOIS
Urbaniste, socio-économiste

²⁰ J. B. DE FOUCAULD et D. PIVETEAU, *Une société en quête de sens*, Ed. Odile Jacob, 1995.

²¹ J. LORTHIOIS, *Le génie civique*, in Territoires, Avril 2004.

²² « Ensemble de réseaux, de normes et de valeurs qui contribuent à aider les divers acteurs à atteindre des objectifs communs », in Sylvain CÔTÉ, *Du bien-être des nations, le rôle du capital humain et social*, rapport OCDE, 2001.

²³ Expression de l'association « Culture et Liberté », colloque du 15-16 Décembre 1993.