

UNE PLURALITÉ DE MODÈLES STRUCTURE LES INTERVENTIONS DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT

LA PROLIFÉRATION RÉCENTE des intitulés de missions tournant autour du développement et du projet conduit à s'interroger sur les référentiels qui sous-tendent et expliquent l'action du développeur. Au-delà du souci, légitime, de concilier cohésion sociale et développement économique, partagé par tous les opérateurs ruraux et urbains, quels sont les modèles explicatifs de comportements en apparence aussi contradictoires que la gestion de parcours d'employabilité, l'appui aux pratiques sociales d'auto-organisation, la transformation des systèmes d'attribution de logement, etc. ?

On fait ici l'hypothèse qu'il n'y a pas de modèle unique, explicatif une fois pour toute, du comportement des acteurs du développement. Il existe en revanche, une pluralité de modèles qui structure, parfois de manière contradictoire, les interventions collectives en ce domaine. **C'est cette pluralité de référentiels**, les analyses qu'ils proposent sur l'évolution des enjeux économiques et sociaux **et les conséquences qu'en tirent les acteurs pour construire leurs pratiques sociales que l'on souhaite**, brièvement, évoquer ici.

LE DÉVELOPPEUR LIBÉRAL

Un premier type de référentiel paraît dominant : il fonde l'explication des enjeux économiques et sociaux sur **le retard de développement des territoires et l'inadaptation des hommes aux exigences de la modernité**. Il s'agit d'un modèle libéral au sens où il brosse son tableau des enjeux d'aujourd'hui à partir de la notion d'accélération du progrès technique, d'accroissement des exigences du marché du travail et de pression constante - exercée sur les économies, les territoires, les collectivités et les hommes - vers une modernisation permanente. Il s'agit alors soit de remettre à niveau ces hommes et ces territoires, soit de les rendre attractifs pour les champions de la modernité.

La requalification des hommes et des territoires consiste dans l'amélioration de leur employabilité pour les uns, de leur « urbanité » pour les autres. Ainsi, on construit, rationnellement, des parcours d'insertion pour les chômeurs (jeunes ou de longue durée) au cours desquels ceux-ci vont apprendre progressivement les exigences de l'organisation et de la discipline du travail, le savoir-être qui rend la main d'œuvre employable, éventuellement le métier ou le savoir-faire qui correspondra exactement à la place recherchée.

Ce modèle - en matière d'emploi - est l'exact pendant du mode de gestion du marché du travail, selon le principe de « flexibilité externe » décrit par Simon Wuhl. Pour les territoires, l'accès à l'urbanité suit les mêmes parcours : diversifier une morphologie trop différente de la ville traditionnelle ou des espaces pavillonnaires ; casser la monofonctionnalité de ces espaces en introduisant de l'activité économique ; réduire la trop grande homogénéité sociale en freinant l'installation de familles pauvres ou étrangères pour favoriser l'installation de ménages plus aisés.

Mais, parfois, la requalification ne suffit pas. On voit alors se développer des techniques parallèles. **S'agissant des hommes**, il convient de baisser leur coût d'accès au marché du travail : on ira alors dans le sens d'une baisse croissante des charges sociales sur les bas salaires afin d'inciter les entreprises à embaucher des travailleurs non qualifiés, principales victimes de l'accroissement des exigences de la production ; on offrira aux entreprises des quotas de main d'œuvre sous-qualifiée, quitte à faire appel à leur esprit « citoyen ». **Pour les territoires**, il s'agira de leur conférer un avantage compétitif par rapport aux espaces « qui gagnent » : les élus connaissent de longue date le principe d'exonération de taxe professionnelle, assorti d'avantages en nature importants (zones d'entreprises, services, logement des employés, etc.). Cette technique a été reprise et systématisée, par exemple par le pacte de relance pour la ville, qui dispose un régime d'exonération fiscale et sociale proportionnel à l'écart de développement mesuré au moyen de l'indice synthétique d'exclusion.

Les acteurs au service du développement construisent, dans cette optique, une triple qualification : l'accompagnateur (du parcours d'insertion), le reconstruteur d'urbanité, le promoteur de main d'œuvre (et souvent, le garant auprès de l'employeur ou du logeur de la bonne tenue de son protégé), le promoteur territorial (« installez-vous chez nous, c'est moins cher »). Ces domaines d'activité, longtemps laissés aux services économiques des municipalités, tendent à constituer un modèle professionnel dominant dans les milieux du développement territorial.

LE DÉVELOPPEUR MARXISTE

Un deuxième courant s'oppose, en apparence, radicalement au premier. En fait, bien que d'inspiration inverse,



les deux cohabitent parfaitement, notamment dans les programmes européens (Leader, Urban, etc.). L'analyse qui fonde ce référentiel pose que **les inégalités sont structurelles, et non pas résiduelles** (au sens où l'on pourrait les résoudre) comme l'entendent les acteurs du premier courant. Le fonctionnement de l'économie, fondé sur l'exploitation, produit en permanence des exclus et des travailleurs non qualifiés. La principale différence, entre « avant » et « aujourd'hui » réside à la fois dans la disparition progressive des ouvriers en tant que classe sociale et du travail, en tant que valeur centrale constitutive de l'identité sociale. Ceci entraîne deux conséquences : la disparition de la classe ouvrière laisse apparaître des couches populaires dont la diversité (culturelle, ethnique, religieuse) fait la richesse irremplaçable ; la fin du travail salarié laisse la place à d'autres activités fondatrices de l'identité individuelle et collective.

Le développement, économique et social, passe dès lors par des techniques de mobilisation des ressources endogènes : puisque les hommes et les territoires sont riches de leurs diversité et qu'il ne faut pas chercher au dehors les facteurs d'un développement qui ne trouve pas sa place dans un système économique structurellement inégalitaire, il faut s'organiser entre soi. Ce postulat permet de faire d'une pierre, deux coups : d'une part, on cherche à reconstruire les systèmes communautaires ; d'autre part, on cherche à reconstruire les modes de participation à l'échange économique et social en développant des activités, différentes du travail salarié.

La mobilisation communautaire existe, en France, plus à l'état de discours que de réalité tangible. La multiplication des expériences de développement endogène n'a pas encore permis que se développe un véritable mouvement social autour des identités communautaires, à même, selon l'expression d'Adil Jazouli, de « transformer la violence en conflit ». En milieu urbain, l'expérience française la plus aboutie reste celle de l'Alma Gare à Roubaix, dont les habitants organisés pouvaient, au début des années quatre-vingt, négocier d'égal à égal avec les autorités locales. En milieu rural, on n'assiste pas vraiment à des phénomènes de mobilisation communautaire, sur une base territoriale. Les exemples de mobilisation de réseaux sectoriels, en revanche, sont nombreux. En tout état de cause les comités de quartiers, tels qu'ils fonctionnent en France aujourd'hui, ne sont que des succédanés sans pouvoir autre que vaguement

consultatif, d'une représentation communautaire introuvable, pour reprendre l'expression de Michel Anselme.

Plus variées, en revanche, sont les tentatives de construction alternative de modes de participation à l'échange économique et social. Dans les sites en politique de la ville, on a pu relever diverses activités liées à la socialisation des travaux domestiques, à la coopération économique, à la modernisation de l'entraide. Mais **les expériences les plus nombreuses résident, incontestablement, dans la recherche de modes de coproductions de services publics**, souvent à l'initiative d'agents du service public eux-mêmes : régies de quartier, correspondants de nuit, espaces petite enfance... et enfin, dernièrement, explosion des médiations en tout genre, à l'école, auprès du logeur, des transporteurs, des policiers, des magistrats, etc.

Ces pratiques ne peuvent pas, en France en tout cas acquérir un droit de cité politique. Il ne faut certes pas préjuger de leur maturation. Mais elles n'échapperont sans doute pas à ce que connaissent les « community development corporation » américaines et que l'atelier populaire d'urbanisme de l'Alma Gare a subi. L'organisation Banana Kelly dans le South Bronx, par exemple s'est à l'origine constituée d'abord pour faire pression sur les autorités locales afin que celles-ci traitent le quartier normalement. Mais, son efficacité et son besoin de crédibilité l'ont conduite à prendre en charge progressivement, des prestations que les services publics n'exécutaient pas et dont les habitants avaient un besoin vital. En 1995, elle employait une centaine de salariés et gérait un budget de quatre millions de dollars. **En France, il semble que l'étape de mobilisation communautaire ait été sautée et que les initiatives d'habitants soient systématiquement utilisées comme tampons**, entre les administrations qui peinent à transformer leurs pratiques et des publics dont les demandes sont contradictoires et difficilement hiérarchisables.

Il est donc bien difficile, dans ce cas de figure, de tenir un rôle de développeur à la fois politique et technique : mobilisateur de la communauté et organisateur du débat public en même temps que producteur de prestations et gestionnaire. Ceci suppose à la fois une très grande indépendance par rapport aux institutions et une proximité relative, à même de permettre qu'un dialogue se noue entre habitants et services publics. Cette posture, qui était celle des premiers chefs de projet semble aujourd'hui plutôt rare parce que difficile à tenir.

...



... LE DÉVELOPPEUR RÉGULATEUR (OU SOCIAL DÉMOCRATE)

Un troisième référentiel coexiste avec les deux autres, issu plutôt d'une analyse des enjeux économiques et sociaux en termes de régulation. Pour ce courant, les **inégalités** sont **structurelles, entre les hommes et entre les territoires**. Mais elles sont **supportables s'il existe des systèmes de régulation permanents qui les corrigent** et qui procurent aux individus et aux collectivités, un sentiment de sécurité. L'analyse qui sous-tend ce référentiel pose que les hommes et les territoires « sous-développés » ne sont pas nécessairement handicapés en termes d'avantages compétitifs non plus qu'ils feraient preuve d'une identité farouche et irréductible à la normalisation moderne. Au contraire, la plupart des exclus du marché du travail est formée, selon l'expression de Robert Castel, de « valides invalidés » dont les aspirations ne se distinguent guère de la moyenne des habitants du pays. C'est même ce hiatus entre conformisme de la représentation et exclusion des pratiques économiques et sociales qui peut rendre certains quartiers explosifs.

Cette situation est essentiellement due à la désagrégation du modèle économique fordiste, lisible naguère aussi bien dans l'organisation du travail que dans celle des territoires ruraux et urbains, fondé sur une étroite imbrication du « social » (redistribution et intégration) et de « l'économique » (production de richesses) dont l'interdépendance s'incarnait dans le rapport salarial. L'affaiblissement progressif de ce modèle, la précarisation du rapport salarial, l'inégalité croissante du partage de la valeur ajoutée au profit du capital et au détriment du travail conduisent au découplage du social et de l'économique : la redistribution et l'intégration sociale ne sont plus des conditions du progrès économique, elles deviennent des boulets qui freinent la croissance, l'embauche et le développement.

Il s'agit alors de retrouver des régulations permettant de restaurer ces liens d'interdépendance entre le social et l'économique. Ces régulations peuvent être de **niveau national par exemple** : la refonte du droit du travail, permettant de restaurer une sécurité individuelle dans le cadre d'organisations flexibles ou la réforme de la sécurité sociale, asseyant les cotisations sur l'ensemble des revenus et pas seulement ceux du travail ou encore une transformation profonde du droit au logement en découplant service rendu et statut du bailleur. Mais cette recherche de régulations trouve sa traduction à **l'échelon local**. Ainsi l'accès à

l'emploi des personnes peu qualifiées peut-il être l'occasion d'un débat avec l'entreprise sur ses besoins en qualifications et en formation, impliquant l'éducation nationale et le secteur de la formation professionnelle. Ainsi la question du logement peut-elle permettre d'aborder les modes de régulation du marché à l'échelle d'agglomérations qui connaissent une segmentation croissante à l'intérieur de leurs différents parcs.

Le développeur devient alors un régulateur et un stratège ; il lui revient de construire les problèmes de telle façon que leur résolution permette d'opérer des transformations significatives dans les modes de régulations institutionnels et collectifs, à l'échelle d'une agglomération, d'un quartier ou d'un « pays » ; il lui revient aussi de proposer des buts intermédiaires limités qui facilitent la vie et apprenne à chacun « l'économie politique de la patience », selon l'expression de Jean Leca.

Mais, ici encore, la principale limite de cette pratique est d'ordre politique : qui accepterait un programme de développement fondé sur la recherche de « buts intermédiaires limités » ?

Ces trois grands référentiels sont, c'est évident, moins tranchés dans la vie réelle qu'ils n'apparaissent dans ce papier : ils coexistent souvent au sein d'une même opération de développement, quelles que soient leurs contradictions. En revanche, ils supposent, de la part des acteurs du développement, à la fois une conception de l'action, des postures et des relations à l'objet (le territoire et ses habitants) et aux maîtrises d'ouvrages (l'État, les collectivités locales, les bailleurs) peu compatibles chez un même professionnel. Faut-il organiser leur cohabitation ? Faut-il gérer la coexistence des contraires ? ■

Philippe ESTÈBE,
Coopérative ACADIE

