

# *Démocratie et développement des territoires* **L'INSERTION PAR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : À QUELLES CONDITIONS ?**

*par Georges Gontcharoff \**

*Peut-on construire collectivement un type de développement territorial réellement porteur d'intégration sociale ?*

Donner cette perspective au développement des territoires conduit à assumer trois difficultés : la première est liée à la notion même de territoire ; une seconde porte sur cette idée présumée que le développement serait socialement « intégrateur » ; une troisième tient au fait que les intérêts, au sein du collectif d'acteurs censé générer le développement d'un territoire, ne sont pas forcément convergents.

## **Multi-appartenances et territoires sur commande**

L'utilisation très banalisée du terme de « territoire » doit appeler la plus grande attention, et même une certaine vigilance.

En premier lieu, jamais un individu n'appartient à un seul territoire. Les territoires sont emboîtés, sécants, tangents : « je suis d'un quartier », mais ce quartier est dans une ville, cette ville dans une agglomération ; « j'appartiens à une région, et j'appartiens tout autant à un pays, ou à l'Europe ». Dans une civilisation où la mobilité est de plus en plus forte, le fameux sentiment d'appartenance des citoyens se conjugue au pluriel (1). En conséquence, il faut toujours avoir à l'esprit – lorsque l'on mise, pour lutter contre l'exclusion, sur la proximité, sur l'intensité des échanges interpersonnels locaux – le risque que l'on court d'enfermer les « usagers du social » dans un seul territoire, en niant leur liberté de circulation et de relations.

Par ailleurs, l'appel au territoire de proximité est, bien plus que dans le passé, le fait des pouvoirs de toute nature, politiques et institutionnels ; et ceci non pas dans la logique ascendante d'une mobilisation des personnes, selon les options des tenants du développement local, mais dans une optique d'optimisation des politiques publiques : l'État ou le pouvoir local cherchent à agir sur le territoire « pertinent », c'est-à-dire celui dans lequel leurs politiques auront le meilleur rapport qualité-prix. Cette conception gestionnaire du territoire, venue d'en haut, est très prégnante et s'applique notamment à l'organisation scolaire ou à celle des soins.

*\* Conseiller à la Rédaction de la revue Territoires (Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale – ADELS)*

(1) En pensant à la situation de jeunes en difficulté, il est même possible de se demander si leur identité n'est pas affectée par une absence d'espace d'appartenance.



Le terme « territoire » pose un autre problème car, dans un décalque du langage des sociologues, il est employé non seulement pour des espaces physiques, mais aussi pour des territoires « sociaux », ou administratifs, infiniment malléables (2). Le territoire des élus municipaux n'est pas celui des urbanistes, le territoire des secteurs de service social départemental n'est pas celui de la psychiatrie, et chacun tend à défendre « son » territoire. Il n'est que de voir à quel point les travailleurs sociaux emploient le possessif à propos de « leurs clients », s'appropriant ainsi un territoire social.

## **Une conception exigeante du développement**

Concernant la supposée vertu intégratrice ou « insérante » du développement à l'échelle locale, il faut en premier lieu se garder de considérer l'exclusion, ou son envers l'« inclusion », comme un état. C'est de processus ou de trajectoires, ascendantes ou descendantes, qu'il s'agit. Et ces trajectoires se déroulent, ce que les décideurs financeurs ont tellement de mal à comprendre, dans l'aléatoire humain. On ne peut jamais garantir la réussite d'une action d'appui à l'insertion ; elle ne dépend pas des investissements matériels, et autres opérations quantifiables et plus ou moins spectaculaires, que les financeurs publics tendent à privilégier lorsqu'ils s'engagent pour un territoire, au détriment des aides immatérielles. Les acteurs de la lutte contre l'exclusion, pour leur part, ne travaillent pas à construire ou faire fonctionner des équipements, mais à reconstruire des hommes.

Corollairement, l'intégration sociale, comme l'exclusion, est multi-factorielle ; elle ne peut résulter, en sus bien sûr de l'action des personnes concernées, que de la conjonction d'interventions très différentes. Et la conscience de cette complexité est souvent absente de l'esprit de ceux qui réduisent le développement d'un espace à son développement économique ; comme si l'accès à l'emploi – sous réserve d'ailleurs que la bonne santé d'un bassin économique permette pour tous un accès à l'emploi – demeurerait la clef exclusive d'une intégration, et rendait inféconds les autres domaines d'action : initiatives culturelles, vie associative, actions de promotion de la santé...

Enfin, on emploie fréquemment, pour caractériser ce qu'est une intégration sociale, le terme de « citoyenneté », d'essence bien territoriale lui aussi. On ne doit pas le cacher, il y a une certaine imposture à demander à quelqu'un qui est exclu de plusieurs rouages de la vie collective, et en particulier du monde du travail, de participer à des actions dans des structures locales. On demande à des personnes d'être parties prenantes d'une collectivité, acteurs dans une société qui les a mis à la porte. En conséquence, les interventions d'appui à la citoyenneté active des per-

(2) Les modes contradictoires du découpage du territoire opéré par les Conseils Généraux pour les Commissions Locales d'Insertion en rendent bien compte : soit ils ont privilégié les bassins d'emploi, soit les circonscriptions d'action sociale, soit, rarement, ils ont repris le découpage des structures de développement local ascendantes : « pays » auto-organisés, « inter-quartiers »...



sonnes ne peuvent avoir une valeur au service de leur itinéraire complexe d'insertion que si elles sont conçues comme un accompagnement de leurs dynamiques d'auto-développement, ainsi que l'ont affirmé Paolo Freire ou Louis-Joseph Lebret.

## ***Le cloisonnement, ennemi du développement***

Le troisième registre de problèmes à résoudre tient au difficile passage du sectoriel au global, à partir des logiques divergentes des acteurs concernés par un territoire. Aussi bien les pouvoirs publics, à tous les niveaux, que l'ensemble de la vie associative, se caractérisent par leur segmentation en grands systèmes verticaux. Le travail inter-ministériel, ou le travail inter-adjoints ou inter-services dans une municipalité, restent en France des épreuves mal surmontées. Or la responsabilité de l'insertion, et a fortiori l'animation d'un développement porteur de cette insertion sont nécessairement transversales et inter-partenariales. Mais qui est le répondant de cette conjonction des forces, avec ses implications de décloisonnement en matière financière également ? Les vagues de décentralisation n'ont pas été complétées d'une volonté d'affronter cette difficulté : elles se sont réalisées dans l'idée que la « matière » administrative pouvait être coupée en rondelles, chacun s'occupant de son domaine de compétence. À la Région ceci, au Département ceci, à la commune cela... en parallèle. Dans le cadre de la politique de décentralisation survenant en France en 2004, verra-t-on se dessiner un chef de file ayant suffisamment d'autorité pour que les autres pouvoirs publics, à son invitation, débattent ensemble d'une politique territorialisée globale ?

La possible réponse à cette question ne tient pas seulement à l'attribution formelle de compétences plus nombreuses, en matière d'action sociale, aux Départements. Pour embrasser la complexité des paramètres du développement, les politiques et les administrations doivent nécessairement opérer une jonction avec ce que l'on peut appeler le « mouvement social » contre l'exclusion.

**Georges Gontcharoff**