

Marc FOURDRIGNIER¹

« Solidarités territoriales et développement social local »²

I-	CLARIFIER LES SOLIDARITES TERRITORIALES	2
A.	Une faible visibilité des solidarités territoriales	2
B.	Des solidarités territoriales... mais sur quels territoires ?	3
C.	Trois formes de solidarités territoriales	4
1.	La solidarité territoriale du point de vue des institutions	4
2.	La solidarité territoriale du point de vue des populations	5
3.	La solidarité territoriale du point de vue des organisations	6
II-	ARTICULER LES SOLIDARITES TERRITORIALES ET LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL	7
A.	Action publique et développement social local.....	7
B.	Les composantes du développement social local	8
C.	Les articulations possibles	9
1.	Solidarités territoriales et coopération entre les acteurs.....	9
2.	Solidarités territoriales et diagnostics	10
3.	Solidarités territoriales et habitants	11
	Bibliographie	12
1.	Articles et ouvrages	12
2.	Textes et rapports officiels.....	13

¹ - Sociologue. Responsable du parcours Administration et Développement de Projets Territoriaux à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. Maître de conférences associé à Sciences Po Paris pour la réalisation de 4 ABS en Seine Saint Denis en lien avec l'UDCCAS93. Site personnel : marc-fourdrignier.fr

² - Ce texte a été présenté lors de la séance de signature du Projet Social de Territoire (PST) entre La Ville de la Courneuve et le Conseil Départemental de Seine Saint Denis le 15 septembre 2016.

Dans le cadre de la signature du Projet Social de Territoire (PST) entre la commune de la Courneuve et le Conseil départemental de Seine Saint Denis j'ai accepté d'intervenir en proposant le titre suivant : solidarités territoriales et développement social local.

Ce PST propose, pour ce que j'en ai compris, « *une meilleure coordination en faveur du développement social* ». « *Il recherche l'articulation avec les acteurs et les démarches du territoire. Il vise à prendre les habitants comme acteurs et comme ressource, dans un objectif de développement social local, en tablant sur le temps, nécessaire à un tel objectif. Il acte une volonté commune de travailler ensemble, de réfléchir ensemble, et de mener ensemble des projets* »³. Il n'est pas défini par des objectifs généraux, et c'est ce qui le différencie des dispositifs existants.

Pourquoi alors faire le lien avec les solidarités territoriales ? Il me semble qu'en amont des démarches de développement social local les solidarités territoriales sont mises à mal. Il est donc nécessaire de partir d'elles : dans quel état sont-elles ? Il me semble, également, que le maintien, le développement et le renforcement des solidarités territoriales est à la fois un moyen des démarches de développement et l'un de leurs objectifs.

Pour le dire autrement il est difficile d'envisager du développement social local sans prendre en compte les solidarités territoriales. Tel est l'objet de cette intervention : expliciter les interactions possibles et nécessaires entre ces deux entités. Pour ce faire nous procéderons en deux temps : d'abord nous proposerons des éléments de clarification de la notion de solidarités territoriales - en explicitant notamment pourquoi nous utilisons le pluriel- et ensuite nous examinerons les relations qu'elle peut entretenir avec le développement social local.

I- CLARIFIER LES SOLIDARITES TERRITORIALES

Pour clarifier nous allons d'abord prendre en compte la faible visibilité des solidarités territoriales ; puis nous insisterons sur la question des territoires avant de distinguer trois formes de solidarités territoriales.

A. Une faible visibilité des solidarités territoriales

L'on se doit tout d'abord de remarquer que la question des solidarités territoriales est peu abordée dans les ouvrages qui traitent de la solidarité en France. Cela vaut aussi bien pour des ouvrages de référence comme celui de Serge Paugam « Repenser la solidarité » (2007)⁴ que dans celui plus récent d'Alain Supiot « la solidarité » (2015). Dans le premier il est fait référence à la solidarité (implicitement nationale), aux solidarités familiales, aux liens entre les générations. La référence aux territoires se fait par la lutte contre les ségrégations sociales et spatiales. Le second parle des solidarités locales de la manière suivante : « *Cette articulation [il vient de parler de l'articulation des différents cercles de solidarité] est nécessaire pour que les solidarités locales ne dégénèrent pas en autant de formes d'égoïsmes catégoriels* » (Supiot, 2015, p 27).

Cela vaut aussi pour une enquête menée il y a quelques mois par le CREDOC pour l'Institut Montparnasse. La question des politiques de solidarités est exclusivement adossée à la question de la protection sociale (Guisse, 2015). De même dans un ouvrage collectif récent

³ - Extraits de la plaquette de présentation du Conseil Départemental de Seine Saint Denis.

⁴ - Les références d'ouvrages, d'articles et de textes législatifs sont reprises dans la bibliographie, à la fin de l'article.

dirigé par le juriste Robert Lafore, et dont le titre est prometteur : « Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale » il est peu question dans la structure explicite de l'ouvrage des solidarités territoriales. (Lafore, 2016).

Dans ces différents exemples, et notamment les deux premiers, les solidarités territoriales sont vues négativement avec les lunettes des ségrégations et des égoïsmes catégoriels. Il n'est pas question de nier ces phénomènes mais nous relevons qu'ils sont souvent privilégiés. De plus les solidarités territoriales sont souvent reléguées au second plan, voire invisibles. La solidarité nationale et l'Etat, en lien avec les caisses du système protection sociale, sont elles beaucoup plus mises en avant.

Pour expliquer cette situation trois phénomènes distincts peuvent être évoqués.

Le premier est socio-historique: c'est le mouvement de territorialisation/ déterritorialisation de l'action sociale. Bruno Palier nous montre bien que la territorialisation vaut jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale (Palier, 2002). Elle concerne autant les bureaux d'assistance des communes, que les premiers dispositifs de la protection sociale, notamment les caisses de compensation et les « extensions sociales ». Avec l'institutionnalisation de la protection sociale la déterritorialisation va résulter de la priorité donnée aux logiques socioprofessionnelles (les régimes) et de la consécration de la solidarité nationale.

Le second résulte du premier avec une forme de dualité action sociale/ protection sociale qui se traduit par deux usages du territoire Comme le rappelle Robert Lafore « le « territoire » a donc deux visages contrastés selon que l'on considère les organismes de Protection sociale ou les structures de l'Action sociale (...) ordonnées à des finalités d'efficience fonctionnelle que les instances centrales définissent à titre principal, elles délimitent des espaces en considération de leur seule pertinence du point de vue de l'aménagement des dispositifs prestataires sans qu'il soit nécessaire ni utile de leur reconnaître une substance propre ». (Lafore, 2012, p 11-12). D'une autre manière nous avons là deux usages classiques du territoire. Le premier correspond à ce que nous appelons le territoire cadre. Dans ce cas il est uniquement un cadre qui n'influe pas sur le contenu de l'action dans la mesure où celle-ci est définie ailleurs et de manière homogène. Quand on parle de socle national de travail social on se situe bien dans ce cas de figure. Le second correspond au territoire contenu. La nature du territoire, ses caractéristiques propres, vont influencer sur le contenu même de l'action. Lorsque l'on parle de diagnostic et de projet de territoire on est plutôt dans cette logique-là, celle du développement social local. Cette tension traverse certaines institutions comme les conseils départementaux.

La troisième repose sur une distinction proposée par Jean-Louis Génard. Son hypothèse est que nous serions passés d'une anthropologie disjonctive (l'un ou l'autre) à une anthropologie conjonctive (l'un et l'autre) (Génard, 2013). Au regard de notre sujet dans le premier cas il s'agit d'opposer la solidarité nationale aux autres solidarités (familiales ou locales), ce qui a été longtemps dominant. Dans le second cas, comme le suggère Alain Supiot, il s'agit d'articuler les cercles de solidarité, la solidarité nationale et les solidarités territoriales notamment.

B. Des solidarités territoriales... mais sur quels territoires ?

Si l'on pense que les solidarités territoriales sont importantes et doivent être développées encore faut-il préciser de quels territoires on parle.

Cela nécessite de poser une double distinction. La première porte sur la conception du territoire. Les références et les conceptions du territoire sont relativement variables selon les groupes sociaux. On peut ici distinguer le territoire fermé et le territoire ouvert. Dans le premier cas la notion de frontière est prépondérante, introduisant ainsi la constatation d'un réel manque de mobilité de certains publics. Le territoire apparaît comme étant le lieu privilégié où vont se créer des solidarités, des liens sociaux et des systèmes d'interactions. Le dehors est plus vu comme un danger potentiel. Dans le second cas, le territoire ouvert ou emboîté, la référence à la mobilité est son fondement. Les groupes sociaux sont plus enclins à s'ouvrir vers l'extérieur sachant que les limites ne sont plus vraiment visibles. La circulation est ici prépondérante. La seconde, proposée par Julie-Anne Boudréau, distingue le territoire vécu, du territoire stratégique et du territoire institutionnalisé. (Boudréau, 2004). Le premier renvoie aux usages du territoire par les habitants. Le troisième concerne les territoires construits par les institutions au gré des nombreuses et récentes réformes territoriales ; les grandes régions, le Grand Paris et les nouveaux périmètres de l'intercommunalité en sont les meilleurs exemples. Le second se décline à travers les stratégies des organisations qui vont s'efforcer de maintenir de la proximité avec les territoires vécus et dans le même temps de se caler sur les territoires institutionnels. Cette distinction permet d'analyser les tensions croissantes entre des logiques d'optimisation et de mutualisation et des logiques de proximité.

En termes de solidarités dans le cas du territoire fermé et du territoire vécu les solidarités territoriales, souvent qualifiées de proximité, sont primordiales voire vitales. Dans le cas des autres territoires les solidarités territoriales sont plus diffuses et à géométrie variable. C'est ce que nous allons examiner.

C. Trois formes de solidarités territoriales

Dans les trois types de territoire que nous venons d'identifier vont se décliner, chacun à leur manière, des solidarités territoriales.

1. La solidarité territoriale du point de vue des institutions

Deux aspects peuvent être abordés : le premier porte sur les compétences confiées aux institutions, notamment à travers la loi. Le second est relatif à la traduction organisationnelle de ces compétences.

Que dit la récente loi NOTRE du 7 août 2015⁵ ? La notion de solidarité est utilisée une quinzaine de fois, parfois de manière très formelle (Caisse Nationale de Solidarité Autonomie ou Fonds Solidarité Logement). Deux références sont plus à retenir :

la première dans la partie propre au Grand Paris, parle de pacte financier et fiscal de solidarité (art. 57), d'un enjeu de solidarité territoriale et de la création d'une dotation de solidarité communautaire (art. 59).

La seconde, plus centrale pour nous, réside dans le chapitre 1 du titre III de la loi qui vise à définir la capacité des départements à intervenir « pour les solidarités territoriales et humaines ».

Qu'en est-il dans les traductions organisationnelles ? Comment les solidarités territoriales sont organisées par les conseils départementaux et quel contenu leur est donné ? Sans en faire une analyse approfondie on doit relever que dans certains cas les solidarités territoriales sont bien distinctes de la thématique « solidarité et famille » ou de la citoyenneté. Pour la Seine Saint Denis deux pôles ont à voir avec les territoires. Le premier « pôle aménagement et

⁵ - Les références précises des textes cités sont reprises dans la deuxième partie de la bibliographie.

développement durables » agit par deux de ses services , celui du développement économique et de la promotion du territoire et celui de l’habitat et de la politique de la ville. Le second pôle « Solidarités », au delà des trois directions classiques, a une mission animation territoriale et professionnelle du pôle solidarité.

Dans un autre département, celui des Côtes d’Armor, dans son budget 2015 il est fait référence aux solidarités territoriales. Cela recouvre les catégories suivantes : se déplacer ; se loger ; répondre aux enjeux climatiques et énergétiques du XXI^e siècle. L’usage de cette catégorie n’a cependant d’intérêt que s’il est comparé aux autres catégories mobilisées : Solidarité et famille/ développement économique/citoyenneté ⁶. Ce même département a modifié, au 1 septembre 2016 son organigramme et distingue maintenant deux pôles. L’un , « solidarités », comprend une direction développement social et l’autre « attractivité et animation du territoire » avec une direction développement territorial et citoyenneté. Plus inhabituel est le fait que les maisons du département, qui couvrent aussi bien l’éducation que l’action sociale et l’agence technique départementale, sont reliées hiérarchiquement au second pôle et fonctionnellement au premier.

Il sera intéressant de suivre comment les conseils départementaux vont décliner ces solidarités territoriales. Plus particulièrement, dans le champ de l’action sociale il s’agira d’observer les dynamiques de territorialisation, devant logiquement amener à faire référence au territoire cadre et au territoire contenu évoqués précédemment. Le projet social de territoire est sans doute à penser dans ce sens.

2. La solidarité territoriale du point de vue des populations

On ne peut réduire la question de la solidarité territoriale à sa seule dimension institutionnelle. Il est nécessaire d’incorporer également le point de vue des personnes concernées, les habitants, les résidents, les citoyens selon les appellations des uns et des autres.

Une partie d’entre eux est aujourd’hui appréhendée dans un registre particulier, celui des « in », non pas par opposition au out comme on a l’évoqué dans les années 90, mais au sens privatif du terme. On connaissait déjà les « inemployables ». Plus récemment l’initiative prise par Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France, vise à constituer un « parlement des invisibles », prenant acte du fait que « le pays ne se sent pas écouté » (Rosanvallon, 2014, p 9). « Le pays ne se sent pas représenté » (ibid., p 10). « Etre invisible a d’abord un coût pour les individus eux-mêmes. Car une vie laissée dans l’ombre est une vie qui n’existe pas, une vie qui ne compte pas. Etre représenté, à l’inverse, c’est être rendu présent aux autres, au sens propre du terme. C’est être pris en compte, être reconnu dans la vérité et la spécificité de sa condition » (Ibid, p 11).

Un autre travail, publié en mars 2015, porte sur les « inaudibles » considérant que « le chômage, la pauvreté, la précarité, changent la cité. En multipliant les obstacles à l’exercice pratique de la citoyenneté leurs effets s’additionnent au déficit d’éducation et tiennent à l’écart du débat public un nombre toujours plus grand d’individus » (Braconnier, Meyer, 2015, p 15). En termes de participation électorale on constate que « l’effet politique premier de la précarité est de détourner du vote, de favoriser le retrait de la pratique politique. Nombre d’enquêtés ne sont pas inscrits sur les listes électorales, ou bien ils sont « mal inscrits » sur leur ancien lieu de résidence, et donc empêchés de voter du fait de leur instabilité résidentielle. L’abstention aux deux tours de l’élection présidentielle est cinq fois plus élevée

⁶http://cotesdarmor.fr/le_budget_2015_pour_un_nouveau_departement/5_le_budget_en_chiffres/solidarites_territoriales.html

dans le sondage national chez les plus précaires que chez les non précaires » (Braconnier, Meyer, p 31).

Cette précarité croissante a un impact sur les solidarités. Sous le titre « un monde peu solidaire » les chercheurs , après avoir analysé les différentes composantes de cette vie ensemble, concluent : « l'image qui se dégage des entretiens est à mille lieues d'une classe des précaires en formation qui serait la nouvelle classe ouvrière dans des sociétés postindustrielles en crise. La concurrence pour les aides, la lutte quotidienne pour assurer sa subsistance , sont peu propices à l'émergence d'une solidarité collective, d'une conscience de groupe. Et la diversité des trajectoires sociales et- des socialisations antérieures au basculement dans la précarité renforcent les démarcations et les distinctions socioculturelles internes au groupe » (Ibid, p 136).

On peut aussi appréhender cette question par la participation associative. Le dernier apport de l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV, 2015) montre qu'en 2012, un peu plus d'un résident de Zus sur cinq âgé de 16 ans ou plus déclare être impliqué dans une activité associative, cette implication allant du simple bénéficiaire à celle d'un membre du conseil d'administration. La participation à ce type d'activités s'opère dans plus de 40 % des cas au sein même des quartiers du lieu d'habitation, surtout lorsque les individus sont éloignés du marché de l'emploi (chez les femmes notamment).

En prenant en compte les activités pratiquées hors du cadre d'une association, l'implication des habitants des Zus à une activité – qu'elle soit sportive, culturelle, culturelle, sociale ou autre –atteint 27,4 %. Pour expliquer leur absence de participation à des activités de type ou non associatif, les interviewés invoquent le manque d'envie (ce qui pourrait en réalité cacher d'autres motifs), le manque de temps et beaucoup plus rarement un coût trop élevé. Enfin, une minorité de résidents de Zus estime que les associations ont un impact positif sur la vie de leur quartier. (ONPV, 2016, p 113).

Ces différents éléments nous montrent bien comment le développement des précarités contribue aussi à affaiblir les solidarités territoriales, ce qui en retour peut encore plus fragiliser les situations des personnes.

3. La solidarité territoriale du point de vue des organisations

Dans ce troisième volet, intermédiaire entre les deux premiers, il s'agit de voir comment –sur un territoire comme une commune- les institutions s'organisent et s'articulent.

Sur le premier point, cela recouvre un aspect complexe, celui des découpages organisationnels que ce soit au niveau infra communal, communal ou intercommunal. Nous ne croyons pas au territoire pertinent, qui, magiquement, correspondrait au territoire de toutes les organisations. Pour autant cela nécessite une mise à plat de l'occupation du territoire par les uns et les autres, ce qui est le préalable à l'exercice d'une solidarité territoriale entre les différentes organisations et les différents professionnels présents sur ces territoires.

Sur le second point cela renvoie à la volonté et à la capacité des organisations et de leurs professionnels à travailler ensemble sur un territoire. Le risque principal réside ici dans la confrontation entre la logique institutionnelle et la logique de territoire. En effet si l'on considère que le partenariat se construit par la rencontre de volontés individuelles et organisationnelles il faut aussi tenir compte des politiques institutionnelles, qui dans certains cas se décident , de plus en plus, ailleurs et dans le cadre d'accords nationaux comme les Convention d'Objectifs et de Gestion (COG). Cela met concrètement en évidence le fait que

le territoire n'occupe pas du tout la même place dans les stratégies des organisations de l'action sociale. Il est nécessaire d'en prendre acte et d'en tirer les conséquences.

Après avoir tenté de clarifier les solidarités territoriales nous allons voir comment elles peuvent s'articuler avec le développement social local.

II-ARTICULER LES SOLIDARITES TERRITORIALES ET LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

Pour réaliser cet objectif il faut prendre en compte à la fois les attributions des différentes institutions en termes de développement social et les composantes de ce mode d'intervention pour définir les articulations possibles.

A. Action publique et développement social local

Pourquoi faire le lien entre l'action sociale, le travail social et le développement social ? Tout d'abord il faut rappeler que depuis 2002 l'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans six missions d'intérêt général et d'utilité sociale ; la sixième est définie par les « actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique »⁷.

Les réformes des diplômes d'Etat du travail social, entre 2003 et 2009, ont consacré pour certains d'entre eux l'intervention sociale d'intérêt collectif. En octobre 2015 le plan arrêté par le Gouvernement, au terme des Etats généraux du travail social, relie ces deux notions puisqu'il est titré : Plan d'action en faveur du travail social et du développement social. Dans l'avant propos il est clairement affirmé que « Les stratégies de développement social doivent permettre de définir les modalités d'intervention et de collaboration des divers acteurs d'un territoire qu'il s'agisse des professionnels du travail social intervenant dans un cadre privé ou associatif, ou des autres intervenants sociaux, dont les bénévoles » (Plan d'action, 2015, p 5).

Qu'en est-il pour les collectivités territoriales et les établissements publics qui leur sont liés ?

Encadré : Développement social, départements et établissements publics.

Article L123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles

Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de **développement social** dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Article L5219-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

I.-L'établissement public territorial, en lieu et place de ses communes membres, exerce de plein droit les compétences en matière de :

1° Politique de la ville :

- a) **Elaboration du diagnostic du territoire** et définition des orientations du contrat de ville ;
- b) Animation et coordination des dispositifs contractuels **de développement urbain, de développement local** et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- d) Conjointement avec la métropole du Grand Paris, signature de la convention intercommunale mentionnée à l'article [8](#) de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de

⁷ - Article L 311-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et, dans le cadre de son élaboration et du suivi de sa mise en œuvre, participation à la conférence intercommunale du logement mentionnée à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation ;

(...)

5° Action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat. L'établissement public territorial peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale créé dans les conditions prévues à [l'article L. 123-4-1](#) du code de l'action sociale et des familles et dénommé " centre territorial d'action sociale " .

Article L3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

Le conseil départemental (...) est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, **au développement social**, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.

La clarification annoncée des compétences n'est pas encore optimale. Sur la base des textes cités (encadré) le CCAS comme le Conseil départemental interviennent dans le développement social, tout en sachant que l'établissement public territorial est aussi susceptible d'y contribuer tant par le développement urbain, que par le développement local, voire l'action sociale d'intérêt territorial.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales la loi NOTRE a précisé que le Conseil régional a en charge l'aménagement et le développement durable du territoire ; le Conseil Départemental est le chef de file, d'un côté, de l'action sociale, du développement social et de la résorption de la précarité énergétique, et d'un autre de la solidarité des territoires. Enfin la commune a en charge le développement local (art. L 111-9 du CGCT).

B. Les composantes du développement social local

Pour en préciser les composantes nous pouvons reprendre les éléments apportés dans un rapport récent par Jean-Louis Sanchez. Il précise les points suivants :

- l'ambition du développement social est de consolider la solidarité de droits par le développement d'une citoyenneté active et la revitalisation des solidarités naturelles (familiales et de voisinage).
- Il s'agit donc de se fonder sur une nouvelle⁸ conception de l'action publique qui ne focalise pas uniquement sur les problématiques des personnes mais aussi sur leurs ressources ; il en est de même pour les territoires.
- L'optimisation de l'action passe par une réponse sociale territoire par territoire, en fonction des besoins propres à chaque bassin de vie, des dynamismes locaux potentiels et des possibilités spécifiques d'intervention concertée.

⁸ - Notons que l'on peut avoir un doute sur le qualificatif « nouveau ». En effet ce n'est pas la première fois que ce point est mis en avant dans le travail social. Il faudrait alors se demander pourquoi cette dynamique est si complexe à mettre en place.

- Pour ce faire trois éléments sont nécessaires : une approche transversale des problèmes et des réponses pour pouvoir élaborer un véritable projet de territoire ; une approche localisée des problèmes et engager un processus managérial pour promouvoir un changement de regard et de posture. (Sanchez, 2016).

Ce dernier point rejoint l'approche définie par Jacqueline Lorthiois, dans ses différents travaux : il faut être en capacité de chausser les bonnes lunettes et pouvoir construire une vision ressources.

Ces composantes ont également été définies dans le cadre des travaux des Etats généraux du travail social. Cyprien Avenel explicite notamment deux points d'importance :

- Le développement social⁹ ne se limite pas au seul échelon local et ne concerne pas uniquement par ailleurs le travail social.
- Il est important de clarifier la différence entre le travail social collectif et le développement social. Celui-ci se situe au niveau du portage politique et stratégique. Le travail social collectif se situe au niveau professionnel et technique. (Avenel, 2016, p 123).

Ces éléments sur les composantes du développement social local sont à la fois nécessaires et dangereux. En effet il est important pour pouvoir travailler ensemble d'avoir des conceptions partagées entre les différents protagonistes. Cela permet alors de développer des stratégies et des pratiques plus cohérentes. Pour autant il peut y avoir un risque à s'enfermer dans un débat sur les concepts¹⁰, qui n'a d'intérêt que comme moyen de penser l'action ensemble et les articulations que cela peut nécessiter.

C. Les articulations possibles

Comme nous l'avons montré précédemment les solidarités territoriales concernent de nombreux acteurs. Pour contribuer au développement social local elles vont devoir être prises en compte dans trois registres différents : celui de la coopération¹¹ entre les acteurs, celui du diagnostic et celui des habitants.

1. Solidarités territoriales et coopération entre les acteurs

Pour développer des solidarités territoriales il est nécessaire de développer la coopération entre acteurs. Cela nécessite de préciser les acteurs dont il est question et la démarche qui peut les amener à coopérer.

Les acteurs sont au moins de quatre types. Il s'agit d'abord des élus, et prioritairement des élus municipaux ou intercommunaux, plus souvent en proximité de l'action sociale et territoriale menée. Il s'agit ensuite des professionnels qu'ils soient en première ligne ou en seconde ligne. Il s'agit aussi des acteurs associatifs présents sur les territoires, et qui par leurs actions peuvent contribuer au développement social local. Ce sont enfin les habitants, qu'ils soient organisés collectivement ou non.

Les relations habituelles entre ces acteurs ne sont pas prioritairement des relations de coopération. Elles peuvent être aussi, selon les cas de figure, des relations d'ignorance, de

⁹ - Terme privilégié au détriment de celui de développement social local (Avenel, 2016, p119).

¹⁰ - La publication récente d'une recherche action sur le développement communautaire pourrait inciter à cela ... Actualités Sociales Hebdomadaires, n° 2978, 7 octobre 2016.

¹¹ - Nous préférons cette notion de coopération à celle de partenariat (Fourdrignier, 2016),.

concurrence, de dépendance... Cette identification préalable des relations est importante pour mieux pouvoir définir des stratégies adaptées à ces différents cas de figure.

Ensuite il est nécessaire d'avoir une démarche collective qui passe d'abord par la reconnaissance réciproque des ressources. D'une autre manière en quoi chaque acteur concerné se pense comme ressource et est perçu comme tel par les autres acteurs ? Les représentations et les histoires antérieures peuvent constituer un obstacle important. Il est également important d'aborder la question de la conscientisation. Cela peut porter sur la situation que l'on va chercher à résoudre à travers le projet. La réalisation d'un diagnostic partagé peut y contribuer, encore faut-il être convaincu, dès le départ, de l'intérêt à agir ensemble sur tel ou tel pan de la réalité du territoire. La mobilisation en constitue la suite logique.

Pour ce faire il est nécessaire d'avoir plusieurs points de vigilance. Cela peut porter d'abord sur les décalages de temporalités. Selon les acteurs le rapport au temps n'est pas identique. Il varie selon le propre rapport au temps de chacun en lien avec ses expériences de vie mais aussi en fonction de la connaissance des circuits (administratifs, financiers et politiques) par lesquels il peut être nécessaire de passer. Cela concerne aussi la gestion de la pluralité des institutions ou des dispositifs. Ce phénomène s'actualise dans des configurations locales singulières qui tiennent aux histoires et aux contextes locaux, que l'on peut nommer hybridation sociale (Lyet, 2014) ce processus qui amène des acteurs porteurs de missions et de « cultures » différentes à « traduire » (Callon, 1986) et à « transiger » (Blanc, 1992) d'une manière chaque fois originale pour construire des compromis locaux plus ou moins significatifs et acceptables.

2. Solidarités territoriales et diagnostics

Méthodologiquement le diagnostic territorial – qu'on l'appelle comme tel ou qu'il s'agisse d'une Analyse des Besoins Sociaux (ABS)- est le passage obligé de toute démarche de développement social local. Il est important qu'il soit plus que cela et qu'il constitue une première étape de mobilisation et de construction collective. Cela signifie que l'externalisation d'une démarche de diagnostic est discutable et qu'il est préférable d'avoir recours – si nécessaire- à une démarche accompagnée.

Il faut également évoquer une difficulté récurrente des diagnostics. Il s'agit de la tendance à se focaliser sur les populations et les usagers en laissant dans l'ombre une partie des publics, les non usagers. Cela fait référence au non recours et à l'invisibilité sociale. Les travaux récents de l'ONPES sont un apport précieux : « dans les processus de visibilité/invisibilité de certaines catégories de populations pauvres et précaires, s'interroger sur les représentations et les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux à l'égard de ces populations apparaît incontournable » (ONPES, 2016, p 1).

Le troisième point, en lien avec ce que nous avons déjà évoqué, porte sur la prise en compte des solidarités territoriales dans les diagnostics – comme dans les évaluations d'ailleurs. A un premier niveau – et c'est insuffisant- il s'agit de la prise en compte de l'existence, voire du dynamisme des associations. Sur ce point des répertoires existent, des subventions sont accordées... Il devrait être possible d'en avoir une plus forte visibilité et ce de manière dynamique. Au-delà cela suppose de pouvoir avoir une connaissance fine des réseaux contribuant au développement des solidarités sur les différents territoires évoqués.

3. Solidarités territoriales et habitants

Comme nous l'avons évoqué précédemment nous pouvons observer aujourd'hui de nombreux freins qui font obstacle à l'existence et à l'usage des solidarités territoriales. Le développement de l'isolement social en est bien un. Pour qu'il y ait solidarité il est nécessaire qu'il y ait un minimum d'identité commune. Nous entrons là dans les processus complexes et incontournables de la stigmatisation, de la ségrégation mais aussi de la reconnaissance et de valorisation. Nous avons indiqué comment le développement des formes de précarité contribue à la baisse des solidarités. En ce sens les initiatives de développement social local doivent se faire de concert avec l'action sociale qui permet de contenir ces situations. On s'étonnera sans doute que nous ne fassions pas plus clairement référence au développement du pouvoir d'agir des habitants. Sur le principe c'est tout à fait recevable ; le tout est de créer les conditions qui rendent possible, pour les habitants la mobilisation d'une telle capacité.

Lorsque l'on crée une nouvelle école chaque année, que l'on développe des projets de renouvellement urbain, que l'on reconvertit des sites en devenant un centre fiduciaire important¹² on est bien dans ce processus, encore faut-il qu'il soit rendu visible, traduit et qu'il ait un impact sur la vie des habitants. Développer un territoire est vital, encore faut-il s'assurer que cela va avoir un impact positif pour une bonne part de la population. D'une autre manière il faut garder en tête que les différentes initiatives de développement doivent être bien convergentes. Si le développement économique contribue à la précarisation et à l'appauvrissement culturel on peut légitimement s'interroger sur son utilité sociale.

10 octobre 2016.

¹² - Conférence de presse de rentrée du Maire de la Courneuve, 7 septembre 2016.

Bibliographie

1. Articles et ouvrages

Avenel, Cyprien. (2016). Le travail social au défi du développement social. *Vie Sociale*, 1, N) 13, 115-137.

Bigot, R. Daudey, E. Hoibian, S. (2014). En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille. CREDOC, *Note de synthèse*, n° 11, septembre.

Blanc, Maurice. (1992). *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.

Boudréau, J.-A. (2004). Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles . *Lien social et Politiques*, 52, automne 2004, p. 111.

CALLON, M. (1986) Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc», *L'Année Sociologique*, numéro spécial La sociologie des Sciences et des Techniques, 36.

Fourdrignier, Marc. (2016). Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? *Pensée Plurielle*, éditions De Boeck, 3, n° 43, 23-36.

Fuchs, N. Mayer, N. (2015). Un monde peu solidaire in Braconnier, C. Meyer, N. (Dir.) *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires*. PFNSP, 111-136.

Génard, Jean-Louis. (2013). Glissements anthropologiques, déplacements institutionnels et nouvelles formes de rationalisation : le contexte renouvelé du travail social in Tschopp, F. Libois, J. Bolzman, C. *Le travail social à la recherche de nouveaux paradigmes. Inégalités sociales et environnementales*. Editions IES, 63-82.

Guisse, N et alii. (2015). Evolution du regard des Français sur la protection sociale et sur les politiques de solidarité au cours des vingt dernières années. Rapport réalisé à la demande de l'Institut Montparnasse et Terra Nova, CREDOC, 124 p.

Hoibian, S. (2014). *Le modèle social à l'épreuve de la crise. Baromètre de la cohésion sociale 2014*. Étude réalisée à la demande de la Direction Générale de la Cohésion Sociale. CREDOC, collection les rapports, 77 p.

IAUIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France). 2008. Les solidarités territoriales. Les Cahiers, n°148, septembre, 92 p.

Lafore, Robert. (2012). Les territoires de la protection sociale », *Regards*, EN3S, n° 41, p. 9-25.

Lafore, Robert. (Dir). (2016). *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*. Dunod, UNIOPSS, coll. Action Sociale, 256 p.

Lyet, Philippe. (2014). Penser les hybridations du travail social , in Ferreol, G., Laffort B. et Pagès A. (dir.), *L'intervention sociale, nouveaux métiers, nouvelles compétences*, Bruxelles : Eme Éditions/Proximité.

ONPES (2016). L'invisibilité sociale : perception et expériences des travailleurs sociaux , La lettre, n° 3, avril.

ONPV (2016). Implication des habitants des Zus dans des activités associatives in Rapport annuel 2015, mai, p 113-123.

Palier, Bruno. (2002). L'évolution des cadres de l'action sociale en France. *Informations Sociales*, 104, 30-39.

Paugam, S. (Dir). (2007). *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*. PUF, coll. le lien social, 980 p.

Rosanvallon, P. (2014). *Le parlement des invisibles*. Seuil, coll. Raconter la vie, 74 p.

Sanchez, Jean-Louis. (2016). Développement social : les départements à l'épreuve du réel. ODAS, 106 p.

Secours Catholique. (2016). La fracture territoriale. Analyse croisée des inégalités en Ile de France.

Supiot, Alain. (Dir). (2015). *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*. Odile Jacob, coll. Collège de France, 355 p.

Supiot, Alain. (2014). Ni assurance ni charité, la solidarité. *Le Monde Diplomatique*, novembre, p 3.

2. Textes et rapports officiels

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE). JORF n° 0182 du 8 août 2015. Texte n°1

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. JO n° 2 du 3 janvier 2002 page 124.

Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé , dite loi particulière.

Gouvernement (Le). (2015). Plan d'action en faveur du travail social et du développement social, 21 octobre, 60 p.