

# La démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne

Corinne HOMMAGE\*

**Résumé :** Les évolutions de ces dernières années ont marqué une transformation des pratiques et des politiques sociales, posant la nécessité de développer une capacité d'observation sociale de la réalité locale afin de préciser et d'adapter les finalités de l'intervention sociale.

Dans la formation d'assistant de service social l'initiation à la démarche de

diagnostic territorial produit de la connaissance sur les dynamiques et enjeux locaux où le territoire est considéré comme un nouvel outil de lecture des phénomènes locaux et objet d'action publique.

Aussi l'enjeu cognitif est également porteur de dynamiques partenariales partagées et participatives, fondatrices d'un projet social de territoire.

**Mots-clés :** Cohésion sociale, Observation sociale, Territoire, Diagnostic territorial, Action collective, Projet social de territoire.

---

\*Cadre pédagogique, IRTS Aquitaine (France).

L'activité pédagogique d'initiation à la démarche de diagnostic territorial que nous menons à l'IRTS Aquitaine s'inscrit dans un contexte renouvelé des finalités d'action sociale et de nouveaux enjeux sociaux, mais aussi dans le cadre de la redéfinition des référentiels professionnels de la formation d'assistants de service social<sup>1</sup>. Après avoir rappelé les mutations à l'œuvre et qualifié l'émergence du territoire et du local dans les politiques sociales, nous déclinons les axes pédagogiques qui soutiennent notre démarche et les attendus en terme de professionnalité.

Dans le contexte de la Décentralisation (loi de 1982), de nouveaux enjeux émergent autour du «local» qui devient le lieu privilégié de la proximité et d'une recherche de cohérence et d'efficacité de l'action. Les modalités d'intervention s'appuient sur le triptyque «territoire, partenariat, contrat». L'approche par le territoire de vie des populations suppose l'implication des collectivités locales et la participation des habitants à des projets collectifs, permettant de repenser les priorités des politiques locales, dans une logique de réponses adaptées aux attentes sociales.

Le territoire devient alors un véritable objet de l'action publique et de l'action sociale, dans le sens où il permet une lecture globale des dynamiques à l'œuvre, de ses atouts et de ses manques, offrant une nouvelle lecture des phénomènes sociaux propre à produire de la connaissance venant éclairer les décisions et fonder une politique prenant en compte cette complexité sociale et territoriale.

En effet les évolutions de ces dernières années ont marqué une transformation des pratiques et des politiques sociales, un bouleversement des frontières du champ social, voire de ses fondements avec une nouvelle demande sociale : celle de la prise en charge de la cohésion sociale et du lien social (lutte contre l'exclusion sociale) et un déplacement de l'intervention sociale : finalités élargies avec un changement dans les modalités; elle doit aujourd'hui faire émerger et soutenir par des procédures individuelles et collectives des formes de lien entre l'individu et la société et inventer des formes de contrat social propres à contenir l'exclusion et maintenir la cohésion sociale que ni la redistribution monétaire ni l'accès aux équipements collectifs traditionnels ne suffisent à garantir; il ne s'agit plus de gérer des marginalités mais d'élaborer avec d'autres professionnels un modèle contractuel de l'insertion basé sur les ressources locales et répondant aux droits et aux exigences de citoyenneté des personnes (RAPPORT CGP, 1993).

Cette redéfinition des finalités de l'action sociale appelle la capacité à comprendre et à mettre en perspective les différents paramètres de l'intervention sociale dans un contexte où l'action sociale souffre d'un manque de cohérence interne et d'un **défaut**

1. Les réformes en cours concernant la formation d'Éducateur jeune enfant et d'Éducateur spécialisé intègrent également des domaines de compétences relatifs à l'analyse des territoires et des dynamiques partenariales et inter-institutionnelles.

**de problématisation** permettant de préciser l'objet social visé; aussi est-il nécessaire d'engager une réflexion concernant l'amélioration des outils conceptuels présidant au décodage des problèmes sociaux qui sont la cible de l'action sociale (CAUQUIL, 2004).

L'effet le plus visible de l'observation sociale (MARTIN, 1999)<sup>2</sup> se traduit par des changements dans la conception et la pratique des interventions sociales, dans la légitimité de compétences, essentiellement par le travail social qui deviendrait légitimité d'expertise avec une capacité d'observation sociale locale intégrée, l'approche de la réalité sociale ne pouvant être appréhendée à travers la légitimité institutionnelle d'un seul acteur (HATZFELD, 2000).

La réforme de la formation et du diplôme d'État d'assistant de service social (2005) entend réaffirmer la légitimité professionnelle de ces professionnels notamment en matière d'intervention sociale d'intérêt collectif et de travail en réseau, l'action de l'assistant de service social procédant d'une démarche mobilisant cinq approches conjointes se référant à des méthodologies d'intervention individuelles et collectives : l'approche globale, la relation d'accompagnement, le travail en partenariat, la médiation et l'éthique de responsabilité.

L'activité pédagogique d'initiation à la démarche de diagnostic territorial<sup>3</sup>, antérieur à la définition des nouveaux référentiels professionnels, vise à placer les étudiants en situation d'**observation et d'analyse d'un territoire** (urbain, rural, périurbain...) pour en dégager les composantes et problèmes principaux, les attentes et besoins des populations; le repérage et la compréhension des dynamiques et enjeux territoriaux, politiques, institutionnels et sociaux doit favoriser l'implication dans des dynamiques inter partenariales, institutionnelles et inter institutionnelles, support au développement d'actions en commun. Cet apprentissage de production de connaissances entend privilégier une approche des politiques sociales par les spécificités d'un territoire et non pas par une approche public ou par dispositif, afin de se décentrer d'une logique de l'offre pour se positionner plus nettement dans une **logique de besoins**; la capacité des acteurs du social à «donner sens au territoire» sera mobilisatrice d'une démarche partagée d'élaboration et de mise en œuvre du développement du territoire dans une dynamique participative. La reconstruction d'une légitimité politique autour d'une intervention sociale territorialisée passe par le renforcement des professionnalités du social et une transformation de leur organisation de travail (BERNOUX, 2002).

2. Observation sociale : partage et mobilisation de connaissances au service de nouvelles valeurs partagées de l'action publique; elle a pour fonction de révéler le sens de la demande sociale, les logiques implicites des observations comme lieu stratégique et de (re) connaissance mutuelle et de consolidation partenariale.

3. Conception et mise en œuvre depuis 2002 à l'IRTS Aquitaine.

## 1. De nouvelles questions sociales : un impératif de cohésion sociale

Pendant plusieurs décennies les politiques sociales ont contribué à la réduction des inégalités, dans une perspective de généralisation et d'universalité, avec une visée compensatrice et intégrative. Aujourd'hui elles se trouvent

traversées par des interrogations profondes qui touchent tout autant à leur rôle, leur légitimité, leur sens qu'à leurs finalités, à la place de chacun des acteurs et à leur financement. Avec les « métamorphoses de la question sociale » (CASTEL, 1995) un glissement s'opère à compter des années 90, d'une action sociale en phase avec la société (solidarités, intégration, plein emploi, progrès) à un changement radical où trônent le chômage et la perte de liens sociaux. La précarité économique fait apparaître de nouveaux publics du social avec nécessité de prendre en compte le contexte; le travailleur social effectue de nombreuses médiations dans des situations complexes, pour l'accès aux droits des personnes. Des enjeux financiers contraignent à un objectif de rationalisation des dépenses publiques; mais est également affiché un objectif de prévention par la mise en oeuvre d'actions sur la cohésion sociale. Avec le déplacement de la question sociale, les termes d'exclusion et de désaffiliation (CASTEL, 1995) tentent de renommer les objets du social; les approches individuelles se trouvent invalidées et « l'action sociale n'est pas suffisamment reconnue comme l'outil privilégié de la lutte contre l'exclusion » (AUTÈS, 2002).

L'ancrage historique du travail social dans les territoires du quotidien est réactivé par la question du « local » et la territorialisation des politiques sociales. La question du territoire est aujourd'hui au centre des débats politiques et participe de l'évolution majeure de l'action publique de ces vingt dernières années, où le territoire est reconnu comme acteur à part entière de la transformation sociale.

La prise en compte du territoire dans le champ social a profondément bouleversé la pensée de l'action sociale, des enjeux théoriques et méthodologiques y sont attachés; principalement dédié à une **recomposition de la conception de l'action**, le territoire met en jeu une pluralité de lignes d'interprétation et de conceptions du social. Trois notions structurent les nouvelles pratiques sociales : le recours incessant au local et au territoire, l'émergence des projets de développement social des territoires et la question de la participation des habitants.

Sortir des territoires institutionnels ou techniques pour investir la dynamique des territoires vécus ouvre sur une confrontation avec la demande sociale locale ou la complexité des systèmes -acteurs et des débats locaux (CAUQUIL, 2004). L'approche territoriale permet la prise en compte de besoins individuels et collectifs et ne se limite pas à l'action sociale mais cette démarche nécessite la connaissance « objective » du terrain. Ce **mode de traitement territorial** repose sur un processus de mobilisation des

potentialités locale plaçant le social au cœur des politiques et tendant à légitimer de nouveaux espaces d'intervention où des références collectives sont produites. L'enjeu en terme de développement social sera de combiner approche territoriale et approche sociale autour du référentiel majeur que constitue le local aujourd'hui, et de faire émerger un véritable projet territorial (BERNOUX, 2002).

## 2. Le territoire, comme nouvel outil de lecture des phénomènes sociaux

Dans cette approche le territoire est alors **porteur de potentialités**; il constitue un lieu où se développent les échanges, où se tissent les rapports entre les individus, les institutions, où se croisent les trajectoires individuelles et

politiques; il doit favoriser l'expression des besoins de la population et permettre d'envisager les moyens de les satisfaire dans **l'élaboration d'un projet de développement partenarial**. Un double dépassement de l'action sociale à la fois dans ses catégories cognitives et dans ses techniques d'intervention doit amener les travailleurs sociaux à participer plus activement à l'élaboration des politiques locales, orienter l'accompagnement social vers des actions collectives par lesquelles toutes les politiques publiques peuvent s'imprégner de la problématique sociale (MONDOLFO, 1997). Pour répondre à cet objectif, des territoires d'intervention sociale adaptés doivent être construits, sans lesquels on ne pourra pas passer d'une logique d'assistance à une véritable logique de développement social, étape préalable à toute restructuration de l'action sociale (passage d'une vision axée sur les problèmes et déficits à une vision axée sur les ressources et potentialités des personnes et des territoires).

La territorialisation des politiques sociales repose sur deux axes : le traitement social d'un territoire (entendu comme espace et population), le territoire comme moyen spécifique de cette politique et non pas seulement objet d'intervention. Ces modalités d'intervention sont aussi la traduction d'un mouvement de fond reposant sur le triptyque : contrat – territoire – partenariat.

- Pour un passage au développement social des territoires, J.-F. Bernoux insiste sur :
- l'élaboration participative, partagée et négociée du projet
  - le projet social comme affirmation politique du sens que les acteurs (populations, élus, techniciens, institutionnels) estiment devoir donner à leur action de transformation
  - un projet politique comme explicitation du mieux-être social que se propose de réaliser ce projet
  - la réintégration du diagnostic et de l'évaluation dans l'action
  - le diagnostic comme moyen de rapprocher les acteurs dans une démarche fondatrice

de production de connaissance sociale sur leur réalité

– la notion de co-portage du projet

– la distinction entre projet social et projet stratégique : le développement social territorial (comme toute action sociale) ne saurait se satisfaire d'un affichage d'objectifs qui ne dirait pas les conditions requises pour y aboutir, d'où l'obligation de mobilisation de moyens associant dans cette réflexion stratégique tous les protagonistes du développement d'un territoire.

L'action sociale est confrontée comme jamais à la question des connaissances utiles; c'est l'épreuve cognitive caractéristique des périodes de métamorphose de la question sociale. Il ne peut y avoir de travail social sans efforts collectifs d'objectivation, d'analyse, d'évaluation; classiquement certaines catégories de la connaissance sont appelées à devenir des référentiels<sup>4</sup> d'action publique (JOBERT & MULLER, 1987); ces référentiels ont une double fonction : fixer les représentations sectorielles recevables de la question sociale et fournir des justifications acceptables pour l'action à entreprendre, qu'elle soit initiée par l'Etat, les collectivités territoriales, des groupes privés, des individus, etc.

### 3. Référentiels professionnels et contexte d'intervention des assistants de service social<sup>5</sup>

Les textes de la DGAS précise la définition de la profession : dans une démarche éthique et déontologique, l'assistant de service social contribue à créer les conditions pour que les personnes, les familles et les groupes avec lesquels il travaille, aient les moyens d'être

acteurs de leur développement et de renforcer les liens sociaux et les solidarités dans leurs lieux de vie. Dans ce cadre, il agit avec les personnes, les familles, les groupes par une approche globale pour :

– améliorer leurs conditions de vie sur le plan social, sanitaire, familial, économique, culturel et professionnel,

– développer leurs propres capacités à maintenir ou restaurer leur autonomie et faciliter leur place dans la société,

4. Référentiel : l'activité de médiation, processus social collectif consistant en une confrontation continue d'interprétations du réel et de propositions de réaction, produit des représentations ayant pour fonction de légitimer les interventions d'une politique publique, et forment un « référentiel » produit de l'interaction entre les élites administratives et certains groupes porteurs d'intérêts sectoriels et/ou territoriaux – rapport global/sectoriel.

5. Circulaire DGAS du 27 mai 2005 relative aux modalités de la formation préparatoire au diplôme d'État d'assistant de service social et à l'organisation des épreuves de certification; annexe 1.

– mener avec eux toute action susceptible de prévenir ou de surmonter leurs difficultés.

L'assistant de service social est force de propositions pour la conception des politiques sociales, les orientations générales et les missions développées par l'organisme qui l'emploie, ce qui l'amène à occuper des fonctions de nature différente pouvant nécessiter une spécialisation ou l'exercice de responsabilités particulières en conformité avec les finalités de la profession.

Il procède, à partir d'une analyse globale et multiréférentielle de la situation des personnes, familles ou groupes, à l'élaboration d'un diagnostic social et d'un plan d'intervention conclu avec la participation des intéressés. Il contribue aux actions de prévention, d'expertise ainsi qu'à la lutte contre les exclusions et au développement social en complémentarité avec d'autres intervenants. Il initie, promeut, pilote des actions collectives et de groupes dans une dynamique partenariale et d'animation de réseau en favorisant l'implication des usagers.

### 4. Le diagnostic territorial, outil de connaissance et de mise en lumière d'enjeux

Le diagnostic est appréhendé comme l'étape préalable et fondement d'un processus d'action; il vise à identifier les forces et les faiblesses d'un territoire en s'efforçant de mettre en perspective l'ensemble des ressources de ce territoire (enjeux). La définition

« d'offres de services », de projets, leur promotion et leur coordination, donc leur adaptation aux demandes et aux caractéristiques propres à chaque territoire porte des enjeux cognitifs forts. Dans ce nouveau contexte, la connaissance qualitative des besoins de la population, des acteurs socio - professionnels permettent aux porteurs de démarche territoriale de revendiquer un rôle d'impulsion auprès de l'ensemble des acteurs publics et privés, car bâtir une politique volontariste de reconstruction du tissu social et économique ne s'improvise pas. Une logique de projet concerté repose sur une démarche d'élaboration de diagnostic partagé et sur la construction d'une intelligence stratégique. L'initiation à la démarche de diagnostic territorial doit permettre aux étudiants, futurs professionnels, d'appréhender les dynamiques d'un territoire, d'en identifier les points d'appui et les potentialités, de développer leurs capacités à s'inscrire dans des démarches partagées avec d'autres acteurs locaux dans une visée de cohésion sociale, de coordination et de cohérence des actions, soutenant ainsi l'émergence d'enjeux partagés du territoire.

La lecture du territoire doit mettre en évidence les liens entre problématiques et territoire car un territoire ne se décrète pas, il se construit à chaque époque, sur des

projets collectifs qui lui donnent – ou non – existence. Avec la conception existentielle du territoire fondant le principe de territorialisation des groupes et individus qui se réfère à la fois au domaine du sens et de la connaissance mais aussi à celui de l'action humaine, le territoire est perçu dans sa matérialité sociale, considérée comme la pâte de ses formes et de ses espace géographique, dans ses représentations (idées, images, symboles) et à travers les pouvoirs qui le gouvernent. Ces espaces produits, perçus, représentés, vécus, sociaux sont des catégories aux modalités différentes de prise en compte de l'espace géographique : modalité de l'action pour l'espace produit par les sociétés, modalités de la connaissance pour l'espace perçu et représenté, modalité de l'existence humaine pour l'espace vécu (DI MÉO, 1996).

Les étudiants partent à la recherche de cette connaissance sensible des espaces dans une posture d'observation participante mais aussi de recueil de données organisées.

### Finalités et modalités de l'activité

La démarche s'effectue en deux temps sur un même territoire avec une gradation des objectifs à chaque étape de l'analyse; en amont des cours de sociologie urbaine et rurale, de méthodologie d'enquête et de sociologie politique, préparent à la rencontre avec le terrain et à la collecte de données quantitatives et qualitatives; en première année de formation il va s'agir d'observer et de caractériser les données d'un territoire dans ses diverses composantes, d'observer des espaces vécus et des espaces de vie afin de dégager des pratiques et des usages, les expressions identitaires et sentiments d'appartenance, des liens sociaux (activités sociales, lieux de rencontres), d'aller à la rencontre des habitants et associations locales pour recueillir leur parole sur leurs attentes et aspirations; en deuxième année de formation l'analyse va être centrée sur des dimensions politiques, institutionnelles et partenariales afin de caractériser des orientations de politiques locales, la mise en œuvre locale de politiques sociales, les actions collectives menées sur le territoire. Ces données permettent de repérer le partenariat existant et les modalités d'organisation des acteurs, les modalités de prise en compte des besoins des habitants par les professionnels, et leur place dans la mise en œuvre des projets; les étudiants doivent être en capacité à l'issue de cette démarche diagnostique, d'énoncer les problématiques sociales principales repérées et des orientations d'action dans une perspective professionnelle; cette phase est soutenue par des cours sur les politiques de développement territorial et sur l'intervention sociale d'intérêt collectif.

Les groupes d'étudiants (environ 15) répartis par sites d'étude, sont accompagnés par un référent, garant de l'organisation du groupe et des démarches à effectuer et apportant un soutien méthodologique (aide dans la recherche de données pertinentes

au regard des objectifs, dans l'analyse des données et dans la rédaction du document collectif, soutien dans la préparation à la communication orale). A travers cette démarche pédagogique sont évalués les capacités du groupe à définir des modes de travail en commun, l'utilisation pertinente de méthodes de recherche venant éclairer l'observation sociale et les enjeux sociaux d'un territoire, la dynamique et l'organisation de la présentation collective.

### Des effets positifs à l'oeuvre

Malgré des contraintes organisationnelles et un important travail de collecte et d'analyse de données, une difficulté encore persistante à «problématiser» et à ouvrir sur des perspectives professionnelles, des changements de représentations s'opèrent : sur les territoires, sur les acteurs sociaux, sur les modes d'intervention et sur la place de l'assistant social dans des démarches partagées; des apprentissages sont réalisés en terme de travail en groupe, d'initiation à une méthodologie d'observation et d'analyse globale; la compréhension de l'intérêt d'une approche territoriale favorise le changement de posture et de regard sur les territoires d'intervention lors des stages professionnels; les étudiants se rendent également compte de l'absence fréquente de données et d'éléments de connaissance dans les services sociaux sollicités au cours de la démarche diagnostique, plaidant ainsi pour la nécessaire construction d'outils d'observation et d'évaluation permettant de qualifier des évolutions, des enjeux, des risques sociaux... et d'adapter les réponses aux besoins des territoires et des populations.

### 5. Effets attendus dans une dynamique partenariale et territoriale

contre les exclusions sur les territoires.

Cette activité pédagogique vise à développer des compétences professionnelles au service de la connaissance et de l'action collective constituant aujourd'hui pour l'action sociale un enjeu fort au regard de l'impératif de lutte

### Des enjeux cognitifs

Si l'action sociale n'a pas la responsabilité exclusive de la définition de l'offre de services, elle n'en a pas moins celle de sa promotion et de sa coordination, donc de son adaptation à la demande et aux caractéristiques propres à chaque territoire. Dans ce nouveau contexte, la connaissance qualitative des besoins de la population et la technicité sociale des professionnels permettent à l'action sociale de revendiquer un rôle

d'impulsion auprès de l'ensemble des acteurs publics, car bâtir une politique volontariste de reconstruction du tissu social ne s'improvise pas; le développement social nécessite la connaissance des problèmes spécifiques à chaque territoire pour hiérarchiser ses interventions, ainsi qu'une bonne connaissance des acteurs susceptibles de participer au développement de réseaux. Pouvoir caractériser les enjeux, c'est donner aux acteurs les moyens d'identifier et de qualifier la nature des problèmes pour agir sur les situations. Ainsi la connaissance est force d'objectivation, d'évaluation, d'argumentation, de prospective, de stratégie d'intervention; sans connaissance et reconnaissance, le débat reste difficile; la connaissance permet de s'orienter vers une action sociale force d'analyse et de proposition (HATZFELD, 2000). Se pose la question de l'articulation avec d'autres formes d'intervention susceptibles de produire le développement dont le territoire a besoin; l'accent est mis sur les questions de coopération et de coordination, sur les dynamiques (et non plus sur les tâches isolées les unes des autres). Une logique de projet territorialisé doit généralement s'accompagner d'une logique de projet concerté avec complémentarité d'intervention autour d'objectifs déterminés en commun; cette démarche doit s'accompagner d'organisation d'espaces de rencontres et d'élaboration de diagnostic partagé allant du sectoriel vers des approches plus globales (inter- relations).

La question de la connaissance conditionne en partie l'accès à la participation dans le processus par la connaissance du vécu, des usages, des pratiques et des représentations des habitants du territoire.

### Le diagnostic partagé, un levier à l'action collective

La prégnance de logiques et contraintes institutionnelles seraient entretenues par un déficit de connaissance et de reconnaissance des acteurs entre eux. Le processus d'observation peut permettre de réduire la prégnance de logiques institutionnelles à l'occasion de délibérations collectives; l'identification des attentes locales des populations peut faciliter l'adaptation qualitative de l'offre de services, permettre d'appréhender les dynamiques sociales propres à chaque territoire. La mise en place d'instances de concertation permet une connaissance réciproque, l'acquisition d'un langage commun, avec une fonction de légitimation, de mise en «visibilité» des activités, de clarification des positions par rapport aux enjeux, et l'adaptation des réponses aux besoins (RIDDER DE, 1997). Une connaissance partagée participe à la production d'un espace public local sur le territoire où l'élaboration d'une connaissance plurielle, sa diffusion et son partage (entre élus, socio-professionnels, habitants) contribue à des démarches de participation. Cette observation partagée constitue un support pertinent pour envisager un renouvellement de la démocratie locale et une construction partagée de l'intérêt

général. L'habitant y est valorisé et reconnu sur ses capacités «d'expertise» et de propositions.

Aujourd'hui nous assistons à une certaine légitimité renouvelée par la reconnaissance de l'indispensable contribution des travailleurs sociaux à la connaissance des besoins de la population, au diagnostic territorial partagé, aux complémentarités action individuelle/action collective de prévention et de développement social, à l'articulation de ce double registre des missions. Les services sociaux ancrés sur les territoires ont à développer cette fonction essentielle d'interface entre l'interne et l'externe, à construire des partenariats avec l'ensemble des acteurs du territoire dans une vision stratégique de l'inscription de ce service sur le territoire global et de désenclavement du social d'intervention au sein de la politique générale des collectivités territoriales; ils ont également à contribuer à l'intégration de ces dimensions dans les équipes pour une ouverture de ce «point aveugle» de la culture professionnelle sur l'approche du territoire. Il s'agit de favoriser la participation et l'implication des professionnels à la construction du diagnostic social du territoire, avec la nécessité de bâtir des garanties éthiques pour une appropriation collective de valeurs consensuelles.

Nous notons un besoin important de formation des travailleurs sociaux sur ces approches, et en amont un besoin de réflexion sur le bien-fondé de la démarche venant questionner les pratiques et certains fondements de l'action sociale. Cette démarche prend appui sur :

- la production de références collectives (vision partagée et enjeux collectifs)
- plus de transversalité des approches et de décloisonnement dans les logiques institutionnelles
- la maîtrise d'un système d'information comme aide à la décision et comme moyen d'anticipation des évolutions (prévention)
- l'interpellation politique et citoyenne (enjeu de démocratie participative, de reconnaissance sociale où l'habitant est également en position «d'expertise»).

### L'inscription dans une dynamique territoriale

Les pouvoirs locaux ont acquis une capacité pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques. L'approche territoriale est analysée comme un levier de rénovation de l'action publique porteuse d'une nouvelle culture du développement. Les projets territoriaux participent de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un projet global de société, combinant l'intérêt général et des intérêts particuliers. Le territoire devient un véritable objet de l'action publique; le travail social n'est alors plus délimité par un territoire mais il devient celui du territoire. Le territoire est considéré comme le meilleur garant d'une possible globalisation et transversalité de l'intervention

publique marquée par un nouveau rapport entre le sectoriel et le global. Il s'agit de substituer au sectoriel, qui est assimilé à empilement et juxtaposition, une totalisation des registres d'intervention dans un projet spécifique sur un même espace local, avec la complémentarité des acteurs. « L'approche territoriale est parée de la double vertu de la proximité et de la transversalité » (BÉHAR, ?) ; elle ouvre la perspective d'une plus grande cohérence dans les actions menées, une organisation décloisonnée et transversale, une capacité à décider localement en partenariat, une action sociale plus efficace. Le rôle stratégique du travail social doit être précisé ainsi que défini le projet social du territoire ; la mise en place de dispositifs d'observation constitue une étape incontournable du processus de territorialisation qui appelle la collaboration effective de tous les acteurs concernés.

### La réalité d'une démarche diagnostique territoriale

Dans le cadre de la réalisation de projets de territoire suite à la mise en œuvre de la LOADDT<sup>6</sup> de 1999, le syndicat mixte porteur de la structure du Pays Médoc (Gironde, France) a engagé un diagnostic partagé avec des acteurs du territoire ; initialement le « social » ne trouvait pas son expression dans les débats du fait notamment de résistances de la part des élus locaux à aborder des questions sociales stigmatisées. Les débats se sont centrés sur des questions d'emploi et de formation, la tempête de décembre 1999 (désastre économique et écologique) constituant un élément déclenchant et fédérateur pour engager un dialogue entre des partenaires qui s'ignoraient jusqu'alors (public, privé, filière bois...). Les premiers constats partagés font état d'un manque de main-d'œuvre qualifiée, d'un taux de chômage local important, d'une forte saisonnalité des emplois et de précarité. La formalisation de ces problématiques soulève la méconnaissance des phénomènes de mutation socio-économique sur le territoire et la nécessité pour les acteurs locaux d'identifier les freins à l'insertion et à l'emploi des personnes vivant sur ce territoire. D'une approche initiale d'ordre économique, le volet social s'impose alors comme une composante essentielle à analyser en vue de l'élaboration d'une véritable stratégie d'intervention globale à l'échelle du territoire. Une prise de conscience s'opère autour de la question sociale territoriale, l'humain trouvant place au cœur des débats. Afin de mieux comprendre le caractère multi-forme de l'exclusion, une « cellule sociale » va être créée, ouverte largement aux acteurs du territoire, élus, habitants, travailleurs sociaux, techniciens, associations... La finalité de cette réflexion sera de penser un projet social cohérent pour le territoire de dévelop-

6. LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement Durable des Territoires.

pement. Trois thèmes majeurs seront travaillés : la formation, le logement, l'accompagnement social, identifiés comme le socle de la lutte contre les exclusions. Après un état des lieux des offres de service, procédures et moyens d'action existants, deux niveaux d'action seront visés :

- Un niveau structurel, visant un décloisonnement des actions et la mise en réseau des acteurs du territoire, la constitution de l'observation sociale locale et un soutien méthodologique aux projets partenariaux.
- Un niveau préventif, visant le long terme, l'adaptation des réponses aux besoins locaux.

Durant ces mois de formalisation collective des enjeux sociaux du territoire, des travailleurs sociaux se sont fortement impliqués pour faire état de leurs connaissances des dynamiques du territoire et alerter sur de dangereuses spirales d'exclusion, repérées dans leurs interventions sociales de proximité ; leur parole a pu être reconnue et alimenter la réflexion sur une vision partagée et souhaitable pour l'avenir du territoire ; cette démarche diagnostique, inédite pour la plupart des participants, a fait prendre conscience de la nécessité d'une méthodologie pour être en capacité de structurer de la connaissance, de rendre visible des données objectivées et de créer des informations souvent déficitaires dans le domaine social.

« La transformation des missions que les politiques publiques assignent aux interventions sociales sont au centre des recompositions professionnelles ». « Le social et l'ensemble des politiques publiques sont confrontés à une recomposition de leurs frontières internes et de leurs référentiels d'action » (AUTÈS, 2002). L'approche territoriale visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées s'appuie sur une logique de développement, s'analysant avant tout comme un processus de mobilisation des potentialités locales. Cette nouvelle réponse publique vise à irriguer l'ensemble des politiques locales d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social, mais aussi à impulser une nouvelle pratique sociale axée sur l'implication de tous les acteurs locaux dans le développement d'initiatives visant à renforcer les solidarités de proximité. La démarche de projet privilégie une logique ascendante où le terrain - acteurs, usagers et habitants - nourrit les choix politiques et contribue à l'émergence de rapports sociaux innovants fondés sur des médiations sociales et la participation des usagers (notion de citoyenneté) - (SANCHEZ, 2001). L'enjeu en terme de développement social est alors de combiner approche territoriale et approche sociale autour du référentiel majeur que constitue le local aujourd'hui, et de faire émerger un véritable projet territorial (BERNOUX, 2002). Les services sociaux ancrés sur les territoires ont à développer une vision stratégique de leur inscription sur le territoire global et de désenclavement du social d'intervention au sein de la politique générale des collectivités territoriales. Dans ce nouveau contexte, la connaissance qualitative des

besoins de la population et la technicité sociale des professionnels permettent à l'action sociale de revendiquer un rôle d'impulsion auprès de l'ensemble des acteurs publics. L'élaboration d'un diagnostic territorial partagé constitue un moyen de rapprocher les acteurs dans une démarche fondatrice de production de connaissance sociale sur leur réalité, la rencontre du travail social avec le développement impliquant de l'**intelligence stratégique**. Le travail social et toute la politique d'action sociale est aujourd'hui «à la croisée des chemins», la situation actuelle en appelant à des choix politiques et philosophiques plus audacieux et surtout plus cohérents, en tenant compte du point de vue des destinataires potentiellement co-producteurs des décisions publiques<sup>7</sup>. Pour répondre à cet objectif des **territoires d'intervention sociale adaptés** doivent être construits, sans lesquels on ne pourra pas passer d'une logique d'assistance à une véritable logique de développement social, étape préalable à toute restructuration de l'action sociale (MONDOLFO, 2001). Mais il s'agit de replacer au cœur des débats la question des objectifs avant de déterminer les compétences et les acteurs. Travailler sur le **concept de projet social local** s'appuyant sur une concertation collective, permet de fonder un projet politique d'insertion de l'homme dans la cité, reposant sur des références éthiques. L'enjeu consiste à redonner du **sens à l'action publique**, voire du consensus là où il y avait perte de visibilité et divergence entre partenaires, mais la consolidation des changements nécessite cependant une appropriation par le politique et une mise en débat plus large. Les principes mis en avant par ces politiques de développement territorial sont : la territorialisation, la transversalité, le partenariat, la participation et la contractualisation. Ces politiques constitutives de type procédural soutiennent l'ouverture d'arènes de débats, de concertation et de coopération, où le territoire est un objet à construire et à développer dans une visée de changement social (notion de projet de territoire). La montée en puissance du territoire dans les politiques sociales, au regard des référentiels de développement social et de cohésion sociale dans un contexte de lutte contre les exclusions, soulève de nouveaux enjeux locaux autour de la «question sociale» et de la prise en compte des besoins sociaux dans une approche globale et cohérente à l'échelle d'un territoire de projet.

La formation doit pouvoir contribuer au développement de compétences et de réflexion sur le travail social au regard des enjeux contemporains.

## Bibliographie

- AUTÈS M. *Les paradoxes du travail social*. Paris : Dunod, 2002.
- BERNOUX J.-F. *Mettre en œuvre le développement social territorial*. Paris : Dunod, 2002.
- BRÉVAN C. & PICARD P. *Une nouvelle ambition pour les villes : de nouvelles frontières pour les métiers. Rapport au Ministre de la ville*. Paris : La Documentation française, 2000.
- CASTEL R. *La métamorphose de la question sociale*. Paris : Fayard, 1995
- CAUQUIL G. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*. Paris : Dunod, 2004.
- CÉRÉZUELLE D. *Pour un autre développement social*. Paris : Desclée de Brouwer, 1996.
- CHOPPART J.-N. (dir.). *Les mutations du travail social*. Paris, Dunod, 2000.
- CONSEIL SUPÉRIEUR EN TRAVAIL SOCIAL. *Une nouvelle logique pour le travail social. L'intervention sociale d'intérêt*. collectif. Paris : La documentation française, 1988.
- Di Méo G. *Géographie sociale et territoires*. Paris : Nathan Université, 1998.
- Di Méo G. *Les territoires du quotidien*. Paris : L'Harmattan, 1996.
- DUMAS B. & SÉGUIER M. *Construire des actions collectives, développer les solidarités*. Lyon : Chroniques sociales, 1997.
- FREYNET M.-F. *Les médiations en travail social*. Lyon : Chroniques sociales, 1995.
- GAULEJAC DE V., BONETTI M. & FRAISSE J. *L'ingénierie sociale*. Paris : Syros Alternatives, 1989.
- GERBAUX F. (dir.). *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité?* Paris : L'Aube, 1999.
- HATZFELD H. *Construire de nouvelles légitimités en travail social*. Paris : Dunod, 1998.
- HATZFELD H. *Méthodologie de l'observation sociale : comprendre, évaluer, agir*. Paris : Dunod, 2000.
- ION J. *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse : Privat, 1990.
- ION J. *Le travail social au singulier*. Toulouse : Privat, 1990.

7. Article ASH, Pour une conception citoyenne du travail social, 04.2003.

JOBERT B. & MULLER P. *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*. PUF, 1987

MARTIN G (dir.). *Les dynamiques des politiques sociales*. Paris : L'Harmattan, 1999.

MÉNY Y. & THOENIG J.-C. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1989.

MINOT D. *Le projet de territoire*. Rambouillet : Bergerie Nationale, 2001.

MONDOLFO P. *Travail social et développement*. Paris : Dunod, 2001

ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée). *La décentralisation de l'action sociale, Bilan et perspectives*. (Rapport sur l'acte II de la décentralisation). Paris : ODAS, 2003.

CGP (Commissariat Général du Plan). *Commission « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion », préparation du 11<sup>e</sup> Plan*. Paris : La Documentation française, 1993.

Revue Esprit. À quoi sert le travail social. Esprit, 1998, Mars-Avril, n° 241.

Revue Territoires. Les habitants dans la décision locale : politique de participation et participation au politique. Territoires, septembre-octobre 1999, n° 399bis.

RIDDER DE G. (dir.). *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*. Paris : L'Harmattan, 1997.

SANCHEZ J.-L. *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*. Paris : L'Harmattan, 2001.

VACHON B. *Le développement local, théorie et pratique*. Montréal (Québec) : Gaëtan Morin, 1993.