

complexes. Elles sont à rechercher dans le mode de relation entre les organismes et les habitants, dans le manque d'attention à leur égard, dans l'isolement du quartier par rapport à la ville, l'absence d'espaces de dégagement, etc. Il est souhaitable de réfléchir la réhabilitation du bâti en agissant simultanément sur ces différents plans.

Il en est de même pour une action visant à modifier le fonctionnement d'un organisme ou d'un service. Il ne suffit pas de définir de nouvelles orientations et de créer de nouvelles activités. Il faut repenser l'organisation interne, la gestion du personnel, les modes de financement et de rémunération, les systèmes d'information et de communication, les relations avec la clientèle et les méthodes de travail.

### **La collaboration des partenaires**

Les partenaires impliqués dans le traitement d'un problème doivent être associés à l'analyse, à la définition des objectifs et plus encore à l'élaboration du programme.

Les promoteurs du développement social se plaignent souvent que les partenaires concernés par les problèmes à traiter n'adhèrent pas réellement aux objectifs qu'ils proposent et ne s'impliquent pas dans les actions engagées. Faute de s'être donné le temps et les moyens de les associer à la préparation du programme, on se prive de leur soutien actif car ils réagissent en général négativement ou par l'indifférence à cette exclusion. Nous pensons notamment à des projets de quartier élaborés par des municipalités sans le concours des organismes HLM qui, dès lors, poursuivent des objectifs parfois en contradiction avec ces projets.

Le programme doit être la résultante d'une négociation entre des partenaires qui ont chacun des objectifs, des logiques et des modes opératoires qui leur sont propres. Il s'agit de faire un travail pour rapprocher ces objectifs, articuler les logiques en présence et parvenir à un compromis. Même si le programme qui en résulte est plus limité que ce que souhaitent faire ses promoteurs, sa réalisation sera moins problématique.

Ce travail en amont permet d'identifier les zones de conflit, les territoires inviolables, les zones d'incertitude, les moyens disponibles, les supports de collaboration, de définir clairement les responsabilités des uns et des autres. On élabore ainsi la règle du jeu en même temps que le contenu et les modalités opératoires.

Il faut donc que les partenaires puissent exprimer clairement leurs exigences et leurs désaccords, mais aussi leurs craintes et leurs inquiétudes face à un changement d'une situation institutionnelle, même si celles-ci sont pour une large part fantasmagiques. C'est dans la confrontation de leurs représentations et de leurs points de vue respectifs que les acteurs peuvent réaliser que ces craintes ne sont pas fondées. Pour lever les réticences, il ne faut pas hésiter à présenter d'autres expériences significatives, établir des contacts avec d'autres acteurs qui ont été confrontés aux mêmes difficultés.

Le développement social exige que les acteurs s'engagent dans de nouvelles voies et étendent leur champ de compétences à d'autres domaines. Trop souvent, ils s'interdisent de penser autrement et d'élargir leur domaine d'intervention en raison de la représentation qu'ils se font de leur légitimité. Il faut donc travailler sur ces représentations. On peut s'appuyer sur les brèches qu'ils ont souvent eux-mêmes ouvertes dans cette délimitation de leur action pour atténuer leurs réticences. On peut aussi les stimuler en leur montrant que, si eux-mêmes ne s'engagent pas dans des voies nouvelles, d'autres le feront. C'est ce qui se passe actuellement en matière de programmes de réhabilitation « à la carte », différenciée selon l'état des logements et les demandes des locataires. Les maîtres d'ouvrage public étaient jusqu'à ce jour réticents à procéder ainsi, prétextant des difficultés d'organisation. Or, de grandes entreprises ont mis au point des méthodes d'intervention de ce type et les maîtres d'ouvrage, piqués au vif, tentent de le faire également car ce mode de programmation, qui est dans leurs attributions, risque de leur échapper à terme.

Il faut bien sûr que les bénéficiaires potentiels du programme soient partie prenante de la négociation, que leur point de vue soit entendu. Cela n'est pas simple car, souvent, les associations ne représentent qu'une partie d'entre eux. Ce manque de représentativité peut être compensé par des enquêtes complémentaires révélant les demandes parfois contradictoires des différentes catégories d'usagers. On peut également imaginer des dispositifs facilitant l'expression des plus marginaux.

## L'organisation des dispositifs

La mise en œuvre d'un programme exige une organisation rigoureuse, des services et des dispositifs d'intervention, et donc des capacités d'organisateur et de gestionnaire, qui font souvent défaut aux agents du secteur social. Aux États-Unis, les agents de développement sont avant tout des organisateurs sociaux, des *community organisers*, pour reprendre le terme qu'ils emploient.

Leurs compétences sont multiples: faire des montages financiers, gérer du personnel, planifier des actions, créer des services, négocier avec les responsables institutionnels, mettre au point des stratégies, traiter de multiples conflits dans un contexte difficile, voire déprimant, avec des moyens limités.

## Le positionnement institutionnel

Dans le cadre de la conduite d'un projet, les agents de développement ne sont que des tiers médiateurs. Leur rôle consiste à mettre en forme des projets, dont ils doivent faciliter l'accouchement, sans en être pour autant les géniteurs car ils n'interviennent jamais en leur nom propre mais à la demande des institutions. Ils doivent éviter notamment de s'identifier aux bénéficiaires, quelle que soit leur empathie à leur égard, ou aux institutions qui les emploient. Cela pose le problème de la commande et du statut de cette maîtrise d'œuvre qui agit pour le compte d'une maîtrise d'ouvrage. Ils sont en position fonctionnelle et non

pas hiérarchique dans les structures d'accueil, ce qui leur confère une relative autonomie, mais leur efficacité est tributaire du soutien des dirigeants des organismes auxquels ils doivent leur légitimité. Leur financement est souvent précaire et il leur est difficile de faire la preuve de la rentabilité de leur action. Contrairement à certains pays comme les États-Unis, il est rare que ces dispositifs soient créés à l'initiative et sous le contrôle d'associations de quartier contrôlées par les habitants, hormis quelques exemples historiques comme l'Alma-Gare à Roubaix.

Différents types de dispositifs ont été mis en place depuis quelques années: équipes opérationnelles pour le développement social des quartiers dans le cadre des contrats de ville, missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes, permanences d'accueil, d'information et d'orientation, zones d'éducation prioritaires, régies techniques de quartier, équipes de maîtrise d'œuvre sociale, ateliers d'urbanisme, missions pour le développement local et l'action économique...

Ces dispositifs correspondent à deux cas de figure:

- soit les missions reposent sur la coopération entre plusieurs institutions;
- soit les missions sont créées au sein d'une institution et développent des relations avec d'autres organisations.

Deux types d'actions sont menés, souvent simultanément, par ces missions:

- la modification (le redéploiement) du fonctionnement des organisations et de leurs rapports;
- la promotion d'activités nouvelles par la création d'équipements ou de services.

## Financement et gestion

Le financement du pôle de développement doit être assuré pour la durée de la mission car des financements aléatoires sont générateurs d'inquiétudes et peuvent consommer l'essentiel de l'énergie. Le financement des actions doit être défini sur la base des projets proposés. La capacité, des chefs de projet, des

agents de développement à réaliser le montage financier de leur action et à générer des moyens est un critère important de leurs compétences. La contribution des partenaires à la réalisation des projets peut se faire selon différentes modalités : mise à disposition de personnel, de moyens logistiques, investissement en temps de travail, subventions, soutien dans les négociations. Il est important de chiffrer ces différentes contributions afin de pouvoir évaluer le coût des actions engagées et de rendre visibles les éléments de cette économie informelle. C'est aussi ce qui permet d'établir une analyse en termes de coût/efficacité afin d'éclairer les décisions sur le choix entre différents projets.

Les modalités de financement contribuent à modéliser les actions entreprises : on connaît les effets pervers des subventions d'investissement qui conduisent les acteurs à réaliser des projets pour bénéficier d'abord des subventions et non pas prioritairement pour résoudre les problèmes qui se posent. La coupure entre les systèmes de financement et le système producteur de services conduit souvent les acteurs à définir les projets en fonction des critères d'attribution des fonds. Les délais administratifs perturbent gravement la programmation des activités, notamment par les incertitudes et les difficultés de trésorerie qu'ils entraînent : c'est particulièrement problématique pour le développement d'activités économiques.

La maîtrise des arcanes financières, la connaissance approfondie des délais de montage financier des opérations permettent de limiter les effets de ces contraintes. Cela implique de faire des prévisions budgétaires et des plans de trésorerie en émettant plusieurs hypothèses, selon le degré de fiabilité des interlocuteurs financiers et en fondant les programmes sur les financements quasi certains. Dans une situation de crise économique et de réduction des moyens, la maîtrise des contraintes financières devient cruciale. Il est nécessaire de prouver que l'efficacité sociale des actions est à la mesure des financements accordés et permet de réduire certaines dépenses.

En 1973, le financement de la prévention de la délinquance a été développé à la suite d'une étude de rationalisation des choix budgétaires montrant que cela permettait de réduire les dépenses de prises en charge en milieu fermé<sup>2</sup>. Il en a été de même pour le développement de la sectorisation psychiatrique et des soins à domicile.

La faible légitimité politique de l'action sociale la rend particulièrement vulnérable à cet égard et les pouvoirs publics sont encore plus exigeants dans ce domaine que dans d'autres. Toute demande de financement doit décrire les résultats attendus de manière tangible et si possible reposer sur une analyse coûts/avantages pour les bénéficiaires et la collectivité. Il s'agit de proposer des indicateurs de gestion et des indicateurs sociaux.

Par exemple, on peut prendre en compte les indicateurs suivants :

- création d'emplois ou de revenus ;
- réduction du vandalisme et de la délinquance ;
- diminution des dépenses d'aide sociale ;
- réduction des coûts de gestion et d'entretien du cadre bâti.

La comptabilité analytique permet de connaître le coût d'une journée d'intervention, d'une manifestation, d'une action, rapporté au nombre de bénéficiaires. Cela peut paraître réducteur mais c'est la seule façon de légitimer un programme innovant aux yeux des financeurs et d'arbitrer entre différents projets.

Après une phase de développement rapide des services sociaux et dans un contexte de crise, il est nécessaire de redéployer, voire de reconvertir les structures existantes afin de les adapter à l'évolution des problèmes en réaffectant les moyens disponibles.

---

2. « La prévention des inadaptations sociales », *Études RCB*, Paris, La Documentation française, 1973.

Par exemple, dans le cadre de la décentralisation de la gestion d'un grand organisme HLM, pour améliorer les relations avec les locataires et le traitement de leur demande, un projet de modification de la gestion plus localisée a été élaboré, afin de permettre de diminuer les coûts d'entretien. L'étude a permis de démontrer qu'un changement de locataire coûtait près de six mois de loyer, qu'en améliorant l'entretien et le gardiennage, on pouvait réduire sensiblement le taux de rotation et faire ainsi des économies en diminuant le nombre des logements vacants. Il est ainsi apparu que l'embauche d'un technicien et d'un agent social était « rentable » car cette dépense était largement compensée par les économies engendrées.

La stratégie consiste à montrer que l'aggravation des problèmes sociaux, le mépris des usagers, l'isolement social des individus, l'exclusion sociale coûtent très cher à la collectivité et qu'on fait des économies en y remédiant. C'est le seul langage qui paraît légitime face aux décideurs. Il faut donc être en mesure de leur proposer une autre comptabilité sociale intégrant une analyse des coûts/avantages économiques et sociaux des projets de développement.

### **Statut du personnel et composition des équipes**

Le statut professionnel conditionne la qualité du travail : il faut éviter à la fois la précarité qui fragilise l'action et la stabilité bureaucratique qui conduit à pérenniser des structures devenues inutiles. La mise à disposition de personnel par les organismes ou la réalisation de missions à durée déterminée (quatre ou cinq ans) constituent les meilleurs compromis.

Il faut composer des équipes légères de deux ou trois personnes mais ne jamais laisser un chef de projet isolé, car il ne peut faire face seul aux tensions institutionnelles. L'existence de structures d'échange entre différentes équipes permet à la fois de confronter les expériences et d'offrir un soutien à des agents amenés à gérer des situations difficiles, dont la légitimité est d'autant plus fragile qu'ils se dégagent du corporatisme

ambiant. Il semble préférable d'embaucher des agents ayant chacun plusieurs formations et différentes expériences afin de favoriser la pluridisciplinarité et le décroisement, d'élargir leur champ de compétences et de faciliter les relations avec d'autres acteurs.

Les compétences des agents de développement doivent être larges, alors que leur rémunération se situe généralement entre 9 000 et 13 000 francs, ce qui est peu eu égard aux capacités exigées. Outre la maîtrise des problèmes de gestion (montages financiers, budgets, plans de trésorerie, planification) évoquée précédemment, ils doivent en effet :

- analyser les dynamiques sociales et institutionnelles ;
- élaborer des programmes et coordonner les actions ;
- mobiliser les acteurs et négocier avec les partenaires ;
- savoir transformer les organisations ;
- avoir des capacités relationnelles et pédagogiques ;
- mettre en œuvre des stratégies et gérer les conflits ;
- maîtriser les problèmes d'information et de communication ;
- faire preuve de rigueur et d'imagination ;
- supporter des situations tendues voire déprimantes ;
- accepter des horaires de travail souvent démentiels.

Tout cela exige des compétences techniques importantes mais aussi un sens de l'écoute développé, un art de la négociation, une capacité à supporter les conflits. Personne n'est en mesure de maîtriser parfaitement ces différents registres. Dans les domaines où ils en ont besoin, il convient de leur donner les moyens de faire appel à des spécialistes dans la mise en œuvre du projet, de définir ce qu'ils attendent d'eux et de suivre leur travail.

La composition des équipes doit viser à réunir des gens ayant des compétences complémentaires qui peuvent se répartir ces différentes tâches, mais en veillant à la cohésion de l'ensemble : trop d'équipes consacrent l'essentiel de leur énergie à gérer leurs conflits internes.