

**« Le développement social local,
nouvelle approche territorialisée de la cohésion sociale :
préalables méthodologiques indispensables. »**

Communication par Eric Pélisson, haut-fonctionnaire, ancien sous-préfet ville,
enseignant à sciences po Paris et sciences po Lille

Résumé :

Constatant l'échec des politiques publiques nationales à faire sens sur l'enjeu du vivre ensemble, le développement social local ou global (DSL) est une manière de repenser l'action publique, à la fois en partant des besoins exprimés par la population du territoire concerné et en définissant avec l'ensemble des partenaires institutionnels un projet global de territoire. La communication vise à tirer un certain nombre d'enseignements méthodologiques au bénéfice du DSL à partir du bilan de la politique de la ville, et plus particulièrement de celui des projets sociaux de territoire, enfin de celui des chartes territoriales de cohésion sociale.

L'action sociale est à l'heure actuelle à la recherche de sens : un empilement de dispositifs lui tient lieu de réflexion stratégique ; le social est souvent réduit au traitement de la précarité et de l'exclusion ; l'articulation avec les politiques territoriales pose question. De leur côté, les politiques territoriales, comme la politique de la ville, sont également à la recherche de sens : dans un champ largement décentralisé, elles font face à des chevauchements de compétence, d'où la nécessité de partager un diagnostic de territoire afin de coordonner l'action publique. Trop souvent, ces politiques territoriales sont seulement le lieu de partage d'enveloppes financières, dont l'objectif de développement local se trouve oublié. Le développement social local, en ce qu'il articule et réconcilie les deux approches, s'appuiera avec profit sur les acquis méthodologiques des politiques publiques territorialisées pour éviter d'en reproduire les échecs.

Introduction

La cohésion sociale est sans doute le défi majeur auquel les sociétés modernes sont confrontées, la société française en particulier. En effet, l'individualisme contemporain et le consumérisme s'accompagnent d'un certain recul des valeurs fondant le vivre-ensemble, au moment où le relativisme scientifique tend à faire douter de tout et où la mondialisation met en cause les identités nationales et régionales. L'individu se trouve aujourd'hui confronté à trois sources de fragilité : une précarité économique, une précarité identitaire, une précarité relationnelle.

C'est la précarité relationnelle qui nous préoccupe ici, même si les deux autres formes ont naturellement des effets sur le vivre-ensemble. La précarité relationnelle se nourrit des déliaisons sociales liées à l'urbanité et au mode de vie contemporain. Ainsi un tiers des ménages déménagent entre deux recensements et le rythme semble s'accélérer. L'isolement est devenu une caractéristique des ménages. Le vieillissement s'accompagne d'un sentiment de solitude : 11% des personnes âgées ont moins de 5 conversations par semaine. L'angoisse est

massive au sein de la population, la dépression touche 5 millions de personnes en France, le stress ou l'anxiété 6 millions, le risque suicidaire un million de personnes (avec 10 000 suicides par an, triste record d'Europe).

On constate aujourd'hui l'échec des politiques publiques nationales à faire sens sur l'enjeu du vivre ensemble. Les politiques publiques mettent en place des dispositifs et des procédures, elles peinent à donner du sens. La reconquête du lien social ne peut être conduite qu'à partir du terrain, accompagnée par la démocratie participative et dans l'objectif de crédibiliser le champ du politique actuellement contesté.

Le développement social local ou global est une manière de repenser l'action publique à la fois en partant des besoins exprimés par la population du territoire concerné et en définissant avec l'ensemble des partenaires institutionnels un projet global de territoire. Pour assurer les conditions de son succès, le développement social local doit tirer les enseignements des expériences novatrices qui l'ont précédé, notamment la politique de la ville et les projets sociaux de territoire, et se positionner correctement par rapport à d'autres logiques de territorialisation de l'action publique en cours de développement, comme les chartes territoriales de cohésion sociale.

I. L'action sociale est une politique publique à la recherche de sens

Longtemps politique des publics défavorisés, l'action sociale a pourtant vocation à s'adresser à l'ensemble de la population. Parce que trop souvent réduite au face-à-face avec l'utilisateur sous la forme de démarches administratives qui l'éloignent de sa vocation originelle, elle pâtit d'un fort discrédit auprès des professionnels des autres politiques publiques, alors que ses professionnels sont les seuls à savoir dresser de véritables diagnostics stratégiques de territoire, outil particulièrement important si l'on veut conjuguer action sociale et territoire.

L'action sociale se traduit actuellement par un empilement de dispositifs qui tient lieu de réflexion stratégique. Le champ du social est souvent réduit au traitement de la précarité et de l'exclusion. L'articulation avec les politiques territoriales est difficile en raison de la posture déontologique des travailleurs sociaux qui ont du mal à sortir de leur face-à-face avec l'utilisateur. Du coup, les travailleurs sociaux sont singulièrement absents de la politique de la ville.

Le paysage du travail social est passablement compliqué. Si la compétence est décentralisée, de nombreux acteurs publics ont compétence sur ce champ. A titre personnel, il est arrivé une fois à l'auteur de ces lignes de faire face à dix-sept travailleurs sociaux missionnés pour suivre les membres d'une famille en difficulté, sans qu'il n'y ait jamais eu au préalable de coordination entre les actions des uns et des autres, on comprend quel bénéfice la famille en question aurait pu en retirer !

Les périmètres de l'action publique ne sont pas concordants. L'IGAS signalait ainsi dans son rapport 2002 l'exemple du Vaucluse où les commissions locales d'insertion, les zones opérationnelles du service public de l'emploi, les unités territoriales d'action sociale se chevauchaient. L'IGAS soulignait a contrario la qualité du projet de développement social du Mantois, qui réunissait l'ensemble des partenaires, notamment du travail social, autour d'un vrai projet de territoire.

L'explication tient à la sédimentation des dispositifs propre à notre pays. Notre système d'action sociale, né dans le contexte des années 1960, répondait initialement à un environnement de quasi-plein emploi et de présence forte de solidarités familiales et de voisinage. Adaptée au suivi individuel de populations fragilisées peu nombreuses, l'action sociale complétait le système de sécurité sociale universelle. Le contexte aujourd'hui est radicalement différent.

Les travailleurs sociaux s'occupent de personnes fragilisées par la précarisation de leur environnement. Le travail social est-il encore utile sur le terrain de la précarité économique, quand existent le RMI et la CMU ? Inversement, les deux tiers des dossiers instruits par les travailleurs sociaux concernent des personnes qui n'ont pas besoin de traitement d'assistance. Les départements l'ont compris, puisque 25 d'entre eux ont déjà renommé leur direction de l'action sociale en direction du développement social, à l'instar de l'intitulé d'un programme de formation de sciences po Paris à destination des élus et cadres territoriaux, ce qui est plus qu'un changement de nom, un changement de posture.

Comme le dit Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'ODAS¹, « *notre regard médico-social est plus axé sur les faiblesses que sur les potentialités des personnes. L'objectif premier ne doit pas être seulement d'accompagner les familles en difficulté mais d'éviter qu'elles le deviennent. D'où le concept de prévenance ou de développement social, réponse à une crise qui atteint aujourd'hui l'ensemble de la société.* »

Ainsi, le conseil général de la Manche relève l'enjeu de proposer aux habitants un mieux vivre ensemble, quelle que soit leur situation sociale, qu'ils soient parents de jeunes enfants, personnes âgées, bénéficiaires du R.M.I., personnes handicapées, demandeurs d'emploi, etc. Il s'agit de passer de l'action sociale curative à une logique de développement et de valorisation des actions préventives et collectives, de mettre en place une politique sociale proche des besoins de la population. En 2004, 76 départements avaient procédé à une refonte de leurs découpages territoriaux depuis la décentralisation de 1982. L'objectif en a été pour 90% de s'adapter aux spécificités de chaque territoire. L'ODAS accompagne méthodologiquement les collectivités qui souhaitent s'engager dans cette direction (Bayonne, Bordeaux, Le Havre...) et a orienté son congrès biennal de Marseille (juillet 2005) vers ces nouveaux enjeux de la question sociale.

L'action sociale tend donc à se transformer en développement social local². Pour cela, il importe de tirer les enseignements des politiques publiques à caractère social ayant une dimension territorialisée, comme la politique de la ville ou les projets sociaux de territoire.

¹ Observatoire de l'action sociale décentralisée.

² « *Le développement social doit en effet maintenant s'affirmer non pas comme un mode de traitement social, mais comme un mode de traitement territorial visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'âge, le handicap, l'isolement, etc. C'est à ce prix qu'on pourra s'éloigner d'une logique de dispositifs au profit d'une logique de développement, s'analysant avant tout comme un processus de mobilisation des potentialités locales* », Jean-Louis Sanchez (7).

Première leçon : Une action ou une politique de développement social doit tendre à réunir les conditions suivantes :

- capacité de transformer un ensemble cohérent de domaines de la vie sociale
- réalisation sur un territoire pertinent, favorisant l'implication de catégories de population diversifiées (pour éviter la stigmatisation des publics et des quartiers).
- existence d'une phase de diagnostic partagé (pour assurer la pertinence des réponses et créer les conditions d'une connaissance et d'une reconnaissance mutuelle)
- participation des habitants (à la définition des objectifs, stratégies ou modalités des actions)
- existence d'un partenariat réel d'acteurs locaux
- durabilité et évaluation régulière de l'action

II. Le développement social local doit tirer des leçons de la politique de la ville et des projets sociaux de territoire

A. La politique de la ville, politique territoriale en quête de sens et de méthode

Le rapport spécial de la Cour des comptes sur la politique de la ville (2001) a porté un certain nombre de critiques sur cette politique territorialisée. S'agissant d'une politique partenariale, le partenariat suppose, selon la Cour des comptes, cohérence, clarté et stabilité des compétences respectives, ainsi que contractualisation au niveau territorial pertinent. Or l'instabilité des compétences, en lien avec les décentralisations successives et la floraison législative, de même que la surabondance de contrats et conventions multiples et variés (7 dans le seul domaine de l'enfance et de la jeunesse) soulignent s'il en était besoin que les conditions de base de réussite d'une politique partenariale ne sont pas réunies.

La politique de la ville est critiquée par la haute juridiction pour des raisons de méthode : *«Lorsque des objectifs sont affichés au plan national, ils concernent essentiellement les moyens mis en œuvre, et exprimés souvent termes financiers (par exemple, le nombre d'emplois créés pour les services publics les plus concernés) d'actions à mener (nombre de logements réhabilités). »* Les finalités sont listées sans priorisation, sans objectifs opérationnels et sans indicateurs de résultat. Le lien entre les orientations retenues et le diagnostic est souvent lâche et peu explicite: *« Autant les signataires cherchent à être exhaustifs dans l'énumération des orientations, autant ils sont laconiques dans la description des objectifs eux-mêmes. »*

Les résultats à atteindre ne sont pas chiffrés, rendant l'évaluation ultérieure difficile. La Cour des comptes observe que les contrats de ville ne cherchent pas à mesurer de résultats. Certes, il est difficile de mesurer un impact dans le champ social. L'évaluation pose par elle-même des difficultés méthodologiques. Mais en outre il y avait en 2002 trop peu de systèmes d'observation des quartiers, ce qui a commencé à changer depuis lors (sous l'impulsion de l'observatoire national des ZUS). Enfin, l'absence de critères d'évaluation posés dès l'amont rend très aléatoires les résultats de l'exercice d'évaluation réalisé à mi-parcours en 2003.

C'est que les contrats de ville sont le plus souvent des mannes financières à partager, chacun faisant inscrire ses propres priorités dans la convention sans souci de cohérence du produit. Une politique territorialisée est par nature partenariale. Elle doit par conséquent dépasser la simple addition des préoccupations respectives (le contrat de ville de l'agglomération messine comporte plus de 60 priorités !) et aboutir par un travail de diagnostic et de priorisation à un

projet partagé comportant des objectifs clairs et chiffrés. La Cour des comptes cite à cet égard l'exemple du Grand Projet de Ville de Grigny la Grande Borne comme exemple-type de méthodologie à suivre.

Deuxième leçon : Pour réussir, le DSL doit hiérarchiser les priorités d'action et définir, en fonction du diagnostic de départ, les résultats à atteindre et les moyens mettre en œuvre.

B. Les projets sociaux de territoire, objets partenariaux non identifiés

L'association des départements de France, la caisse nationale d'allocations familiales, la direction générale de l'action sociale, la délégation interministérielle à la ville ont soutenu 20 sites d'expérimentation de 2002 à 2004. L'objet visait moins à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs qu'à interroger l'articulation des dispositifs existants et en particulier les redondances entre services. Cette expérimentation faisait suite à un rapport de l'IGAS de 2001 (15) qui avait constaté de telles superpositions et dénoncé les abstentions pénalisantes pour les usagers dans d'autres endroits.

Les projets sociaux de territoire ont eu des résultats intéressants en termes de méthode, mais ont développé peu d'actions concrètes. Leurs objectifs visaient à décloisonner les logiques institutionnelles et faire converger les pratiques des professionnels ; faire produire ensemble le diagnostic, échanger sur les pratiques, faire découler le projet du diagnostic et des stratégies d'action ; enfin mobiliser les travailleurs sociaux sur les quartiers en difficulté aux côtés des équipes de la politique de la ville.

Il s'est agi non pas un modèle mais d'expériences. Les partenaires nationaux ont pris acte du fait qu'on ne décrète pas l'organisation administrative locale et la coopération de partenaires à coups de circulaires mais que le changement local pouvait utilement être appuyé au plan national. Plusieurs types de PST peuvent être définis : ceux qui ont fait émerger les problématiques sociales d'un territoire à partir du diagnostic partagé ; ceux qui ont construit les enjeux autour d'une thématique préalablement choisie ; les autres, qui ont porté le nom de PST, mais ont dans les faits, soit évalué des projets réalisés, soit mis en œuvre des projets, ce qui tend à souligner le faible degré de maturité d'un certain nombre de partenariats.

Au niveau des principaux résultats, il convient de noter que les réalisations concrètes sont ténues, fragiles (quatre sites seulement : Alençon, Le Havre, Grigny, Dijon) ; les effets sont surtout organisationnels, peu d'autres effets sont mesurables. Seul un PST a associé les habitants au projet (La Réunion). Les conseils généraux s'y sont investis en utilisant parfois les PST comme outil de qualification des équipes en matière de développement social local (Montereau-Fault-Yonne). La coopération interinstitutionnelle a pu progresser ici ou là (Viry/Grigny, Le Havre). Des bonnes pratiques ont pu être identifiées (Orléans, Hauts-de-Garonne).

Les difficultés rencontrées ont été importantes : Antagonismes et concurrence entre institutions malgré le volontariat et la préexistence du partenariat. Quelques sites se sont autocensurés pour ne pas aborder les sujets qui fâchent (Champigny-sur-Marne, Metz, Le Havre). Certains sites indiquent avoir manqué d'un mandat clair venant des élus. En effet, les PST se concentrant sur la coordination du travail social, certains élus ont pu s'impatienter devant le manque de résultats concrets.

Les avancées les plus significatives concernent les coopérations de l'encadrement intermédiaire et des travailleurs sociaux de terrain. « *Les résistances des institutions devant les mises en cause, ou questionnements, de leur propre fonctionnement (...) semblent limiter aujourd'hui les perspectives concrètes des projets sociaux de territoire autour d'une coordination des différentes maîtrises d'ouvrage* » (17).

Le schéma de François Aballéa (voir annexe) illustre la répartition fonctionnelle des métiers du social. L'expérimentation des PST visait à attirer les intervenants de l'aide directe (D) et de leurs cadres (B) vers le diagnostic (C). Plusieurs sites se sont concentrés sur la dimension organisationnelle (B), d'autres ont institué un dialogue entre les aires C et D. Ceux qui ont porté leur attention sur l'aire A ont souvent manqué de portage politique pour traduire le diagnostic en action (absence de commande explicite des institutions). Dans d'autres sites, le dialogue a sollicité les intervenants sociaux des aires A et B seulement.

Les clefs du succès identifiées concernent la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage sociale collective d'où émerge une commande explicite des institutions qui la composent, une cellule opérationnelle ayant un mandat clair ; une capacité méthodologique d'ingénierie sociale (un rapprochement avec les IRTS, en formation initiale et continue, en vue de contribuer à une culture de l'action collective et du développement social) ; une acceptation des institutions du fait qu'il faut laisser une place aux actions collectives ; enfin une capitalisation des bonnes pratiques.

Finalement, l'analyse des facteurs de succès souligne le rôle des individus, de leur durée dans le poste et leur implication, de la connaissance des partenaires, de la confiance suscitée, mais aussi la volonté et le charisme nécessaires à susciter l'adhésion au projet.

Deuxième leçon : En fait, le PST inaugure une nouvelle sorte de politique publique, après les politiques régaliennes, les politiques distributives et les politiques boîtes à outils impératives. Il s'agit d'une offre de méthodologie, mais qui doit faire davantage confiance au terrain par sa souplesse. C'est ce dont a besoin le DSL.

III. Les chartes territoriales de cohésion sociale : une chance pour le développement social local ?

Ces chartes ont vocation à articuler, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, les compétences de l'Etat et celles des collectivités territoriales, au niveau pertinent pour chaque type de compétence. Leurs objectifs consistent donc à agir ensemble pour dépasser les cloisonnements ; assurer la cohérence des interventions de l'Etat avec celles de ses partenaires locaux ; privilégier les territoires et les populations les plus en difficulté.

Les chartes territoriales de cohésion sociale s'appuient sur des dispositifs contractuels territoriaux ou thématiques pré existants (contrats de pays, d'agglomération...), un partenariat déjà traduit par des dispositifs ou des plans (PDALPD, PLIE, PLH, PRIPI...). Elles n'échappent donc pas au risque de surajout de dispositifs peu ou insuffisamment coordonnés.

Le périmètre des chartes n'est pas imposé, il peut être modulable (articulation entre les niveaux régional, départemental, infra départemental). Elles doivent s'appuyer sur plusieurs thématiques: logement, emploi, insertion, accès au droit, culture, accès aux soins, accompagnement éducatif... en vue d'un projet de territoire. Elles doivent prévoir l'implication des acteurs locaux (associations, partenaires sociaux, monde économique).

Les chartes de cohésion sociale représentent une réelle avancée en comparaison avec ce qui s'est fait dans un passé récent. L'Etat a en effet souvent hésité entre son rôle régalién (instruire des dossiers et décider) et un rôle de partenaire quasi banal des collectivités. Jusqu'à présent, l'Etat définissait seul ses propres priorités pour le territoire (projet territorial de l'Etat depuis 2000, puis projet d'action stratégique de l'Etat en 2004). Pour leur part, les contractualisations, à l'exemple des CPER, listent davantage des objectifs généraux ou des opérations qu'elles ne répondent à un diagnostic. Ce sont des partenariats financiers dont l'enjeu principal est la bonne consommation des crédits...

Les risques pesant sur les chartes sont néanmoins réels : Risque de catalogue non hiérarchisé d'actions où chaque service de l'Etat aura voulu faire figurer ses propres priorités ; risque de signature de conventions sans lendemains, d'accord mou des partenaires, sans réelle implication, notamment de type « tout est dans tout » vague et peu opérationnel ponctué de grand messes ; risque d'emboîtement de chartes à tous les niveaux territoriaux mal ajustées et figeant le partenariat dans des postures non évolutives. Surtout, dans le contexte de la décentralisation et de champs de compétence largement décentralisés, les chartes posent la question de la légitimité de l'Etat à piloter le partenariat...

Troisième leçon : Le partenariat ne doit pas être une injonction à faire, ce qui suppose de travailler ensemble autour d'un projet commun et non autour du projet de l'Etat seul et de se préoccuper autant du management quotidien que du fond.

Conclusion : le transfert d'expérience est possible et souhaitable

La politique de la ville, les projets sociaux de territoire et les chartes territoriales de cohésion sociale permettent d'approcher les pré-requis méthodologiques indispensables à la réussite du développement social local, sans que la liste soit exhaustive : Le périmètre idéal du partenariat est celui des bassins de vie et d'habitat, finalement assez proche de l'intercommunalité. La commune doit en être le chef d'orchestre en milieu urbain et l'intercommunalité en milieu rural, en raison de la légitimité forte de la proximité dans le champ social.

L'approche globale ne se réduit pas à lister les domaines qui sont concernés, sous peine d'ajouter des priorités sans nombre et non hiérarchisées. Le partenariat doit d'abord susciter la confiance des acteurs et déboucher sur des résultats tangibles rapides, avant de mettre en cause les pratiques professionnelles : se connaître et se reconnaître est un préalable avant de pouvoir tout se dire. Se donner des objectifs mesurables avec des rendez-vous intermédiaires est nécessaire pour pouvoir évaluer de manière sérieuse.

Annexe : Les aires d'activités de l'intervention sociale



Schéma de François Aballéa

Bibliographie

Ouvrages

- 1) France, qu'as-tu fait de ta fraternité ?, Jean-Louis Sanchez et Eric Pélisson, à paraître au Journal de l'action sociale, avril 2006 ; 150 pages.
- 2) Le développement social local et la question des territoires, Pierre-Noël Denieul, Houda Laroussi, L'Harmattan, logiques sociales, octobre 2005 ; 272 pages.
- 3) Le développement social local : origines et filiations - Tome 1, P.N Denieul, H. Laroussi, CNAF, Paris, 128 pages.
- 4) Le développement social local : les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2, C.Jacquier, D. Mansanti, J.M Berthet, F.Megevand, M. Mougel, M.A Roux, CNAF, Paris, juillet 2005, 56pages.
- 6) Décentralisation : de l'Action Sociale au Développement Social. Etat des lieux et perspectives, Jean-Louis Sanchez, L'Harmattan, Paris, 2001, 156 pages.
- 7) Guide du développement local et du développement social, J. Mengin, Paris, L'Harmattan, 1989, 196 pages.
- 8) Partenariat et territoire, une nouvelle donne ? Daniel Béhar (consultant Acadie) - www.acadie-reflex.org/txt146.pdf

Articles

- 9) La conduite de l'interministérialité locale, Eric Pélisson et alii, revue Politique et management publics, décembre 2004.
- 10) Le développement social local, Journal de l'action sociale, Richard Senghor, 72, octobre 2002.
- 11) La politique de la ville, Journal de l'action sociale, 82, Alain Régnier, Eric Pélisson, Jean-Louis Sanchez, décembre 2004.

Rapports publics et textes officiels

- 12) CIRCULAIRE N° DGAS/DPM/DIV/DGEFP/DGUHC/2005/223 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre de chartes territoriales de cohésion sociale.
- 13) Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers, Claude BREVAN et Paul PICARD, septembre 2000, 196 pages.
- 14) La politique de la ville, rapport public particulier, Cour des comptes, 2001 ; 250 pages.
- 15) Politiques sociales et territoires, rapport public 2002, Inspection générale des affaires sociales ; 202 pages.
- 16) Les institutions sociales face aux usagers, rapport public 2001, Inspection générale des affaires sociales ; 117 pages.
- 17) Bilan final de l'expérimentation des projets sociaux de territoire, comité national de l'expérimentation PST, FORS, mai 2005 ; 74 pages.
- 18) Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006, Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, délégation interministérielle à la ville, avril 2005 ; 46 pages.

Sites internet

- 19) Le RIDS, réseau d'informations sur le développement social, <http://www.odas-rids.net/home.htm>, capitalise les bonnes pratiques en la matière. Émanation d'un réseau d'organismes partenaires réunis autour de l'ODAS (observatoire national de l'action sociale décentralisée, <http://www.odas.net>), le site est en construction permanente. Ce site est devenu récemment site de l'agence Apriles, Agence des Pratiques et Initiatives Locales, initiée par l'ODAS, la CNAF et la CCMSA : http://www.apriles.net/les_actions-141-les_actions-actionpublic-41.htm, voir aussi la Banque d'expériences de l'action sociale locale, www.unccas.org/bqexp/frame_bq.htm