

Les nouvelles dynamiques du développement social

Cyprien Avenel et Denis Bourque (dir.)

Préface de Marcel Jaeger

Comptes rendus

2017

Nîmes

Éditions Champ social

Collection Questions de société

280 pages

Ouvrage

par Cécile Ensellem, Caisse nationale des Allocations familiales – Direction des statistiques, des études et de la recherche.

À partir d'une analyse comparée du Québec et de la France, cet ouvrage collectif interroge les dynamiques du développement social. Si la notion n'est pas nouvelle, ce modèle s'impose, pour les auteurs, comme une réponse aux métamorphoses des sociétés française et québécoise qui remettent en question les interventions et les postures traditionnelles des politiques sociales. L'ouvrage permet d'éclairer ses contours, de mettre en lumière les conditions de réussite mais aussi le défi de ce modèle.

Le développement social doit être entendu comme une stratégie territoriale qui consiste à agir sur l'environnement économique et social des personnes. Stratégie de politiques publiques préventive (le plus en amont des difficultés et donc moins réparatrice), insérée dans une conception globale (et donc moins ciblée), où les dimensions de protection et de réparation de l'action sociale côtoient le pouvoir d'agir individuel et collectif. La « participation citoyenne » peut être convoquée pour défendre des modèles opposés de démocratie et de protection sociale, portés par des visées bien différentes, de la plus libérale à la transformation sociale la plus radicale (Marion Carrel, chapitre 5). Or, *a minima*, le développement social et territorial défend un modèle où la coproduction des politiques publiques est possible, voire leur coconstruction (ce qui même au Québec est plus rare). Il n'est donc

pas question d'une simple étape pour impliquer la société civile dans des programmes prédéterminés et/ou qui restent portés par des élus locaux (ce qui reste la tendance française malgré les ambitions affichées). Le développement social porte également une visée de « transformation sociale ». Il ne s'agit pas seulement, en effet, de mieux répondre aux problèmes locaux en s'appuyant sur l'« intelligence collective » mais également de transformer les cadres institutionnels et les conditions sociales à l'intérieur desquels se reproduisent ces problèmes. Si le Québec et la France ne suivent pas le même processus en la matière, l'ouvrage permet de dépasser la vision idéalisée d'un Québec avant-gardiste, promouvant des démarches dites « empowerment », visant l'augmentation des capacités à agir par soi-même, le développement du pouvoir d'agir (sous toutes ses dimensions individuelles, collectives, communautaires) et d'un modèle français centralisé, managérial, rétif au développement de l'intervention collective et de la participation citoyenne. Le regard croisé sur l'expérience du Québec et de la France permet de montrer la similitude des enjeux et des processus. Né d'initiatives locales en France (Cyprien Avenel, chapitre 1) comme au Québec (Denis Bourque, chapitre 2), le développement social et territorial s'institutionnalise peu à peu, dans un mouvement plus général de territorialia-

tion des politiques, dans le sillage des lois de décentralisation, incontrournables dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale en France et de développement communautaire territorial au Québec. En France, les caisses d'Allocations familiales (Caf) sont un des acteurs de ce modèle par le biais de leur soutien aux centres sociaux qui contribuent à l'animation de la vie sociale et à la participation des habitants. Le Plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social, rédigé en 2015 dans le prolongement des États généraux du travail social¹ a donné une reconnaissance sans précédent au développement social, qui peine pour autant à se matérialiser concrètement. Quant au Québec, s'il fait partie des pays particulièrement avancés dans cette démarche, il voit depuis quelques années son modèle s'affaiblir.

Le développement social et territorial (Dst)² ne signe pas le désengagement de l'État au profit de l'échelon local, bien au contraire, l'État est l'un de ses éléments structurants, moyennant son repositionnement dans son rapport à la société civile (C. Avenel, chapitre 3). En effet, le « modèle partenarial » est certes la clé de voûte du Dst mais l'État n'en demeure pas moins un partenaire « pas comme les autres ». Il ne se positionne plus (en principe) en surplomb, édictant des normes par le haut, mais dans un

¹Lancés en 2013 par le gouvernement, les États généraux du travail social avaient pour objectif de refonder le travail social, notamment par le soutien des travailleurs sociaux en redonnant du sens à leur action mais aussi en accompagnant une évolution de leur regard sur les usagers.

²Dans l'ouvrage, le développement social et territorial est souvent utilisé pour désigner le développement social.

rôle d'appui aux systèmes d'action locale, de « tisserand », en restant le garant du maintien du droit commun et de l'égalité entre tous les territoires. Le Dst est en effet une réponse à la contradiction entre l'objectif d'égalité républicaine sur l'ensemble du territoire et le nécessaire travail de proximité et d'adaptation des politiques sur le terrain.

Contrairement à ce que pourrait indiquer son qualificatif, ce modèle de développement n'est pas seulement « social » ; il doit pouvoir « *rejaillir sur l'ensemble des dimensions de la vie des territoires économique, culturelle, environnementale* ». De même, le caractère local doit être bien compris : le développement social et territorial doit s'y rattacher sans s'y enfermer (D. Bourque, chapitre 2), « *au risque de confiner la participation au micro-local sans viser l'intervention sur les décisions prises ailleurs que sur le quartier* » (M. Carrel, chapitre 5, p. 155). Il s'agit donc d'une conception de l'action sociale qui sous-tend également le déploiement du développement social, dans laquelle le social n'est pas envisagé comme une dépense mais comme un investissement. Mais comment évaluer le retour sur investissement espéré ? En adoptant des outils spécifiques qui nécessitent d'articuler « *sens* » et « *mesure* », indicateurs de « *processus* » et de « *résultats* » (Paule Simard, chapitre 7).

Les outils et méthodes de développement social sont des éléments particulièrement structurants du modèle québécois tandis qu'ils font défaut en France, pays ancré dans un modèle traditionnel du travail social. Au Québec, les « organismes communautaires » sont au centre même du développement territorial, sachant que la « communauté » est un groupement d'intérêt qui n'a pas la même connotation ethnique qu'en France.

Ces organismes ont pour caractéristiques de proposer dans le même mouvement services et revendications (défense et promotion des droits) et de fixer eux-mêmes leurs objectifs. La moitié d'entre eux sont des organismes qualifiés d'« *autonomes* » dans la mesure où ils respectent plusieurs critères : émaner de l'initiative des gens de la communauté, définir leur mission en propre, développer des pratiques citoyennes, être dirigés par un conseil d'administration indépendant (D. Bourque, chapitre 2). Au-delà de leurs différences voire de clivages internes, ces organismes se réunissent autour d'un socle commun : les pratiques d'action communautaire ont pour finalité de donner plus d'autonomie aux personnes et de reconnaissance aux communautés, d'augmenter leurs capacités dans une visée de transformation sociale, en opposition aux règles du marché et de la concurrence (par exemple, des services alternatifs d'accueil du jeune enfant). Les organismes communautaires sont confrontés à un même dilemme : le financement gouvernemental reste « *la condition de leur existence* » autant qu'il est le « *facteur de leur perte d'autonomie et même d'identité* » (*ibid.*). Précisément, depuis 2014, l'émergence de politiques gouvernementales plus ancrées dans une logique prescriptive (*ibid.*), dans un modèle libéral de développement peu favorable au partenariat avec la société civile affaiblit ces organismes et avec eux tout le système d'action local (D. Bourque et Gédéon Verreault, chapitre 4). Tandis que le gouvernement québécois raréfie son soutien financier auprès des organismes communautaires, il l'augmente auprès des initiatives philanthropiques, à condition que leurs intentions rencontrent les priorités des politiques. Les programmes qui résultent de ce partenariat public-phi-

lanthropique (Ppp) se situent dans une logique ascendante, « *top-down* », loin de l'idée de coconstruction des politiques publiques. Ce « *modèle se déploie en faisant appel à la contribution des organismes communautaires mais en refusant systématiquement de financer leur mission propre* » (D. Bourque, chapitre 2, p. 75). De manière plus générale, au Québec, sur plusieurs aspects des politiques publiques, la démocratie locale est ainsi réduite à sa forme représentative et non délibérative, passant d'une logique de « *citoyens à associer* » à des « *clients à satisfaire* » (M. Carrel, chapitre 5). L'analyse québécoise témoigne également du défi inhérent au développement social et territorial : dépasser les intérêts organisationnels et les missions sectorielles, éviter la fragmentation par communautés d'intérêts, passer d'un management de planification à une régulation fondée sur des processus participatifs dont les résultats peuvent être différés dans le temps. À défaut, le collectif continue d'être inséré dans le travail social traditionnel (« *group work* »), tourné vers une démarche réparatrice ou clinique. En effet, quitter les seules réponses individuelles, faire émerger les « *capacités* » des personnes et des communautés comme vecteurs de transformation sociale, augmenter le pouvoir d'agir individuel et collectif suppose des pratiques, des techniques et des postures adaptées, une connaissance fine des territoires dans la proximité, en somme une méthodologie spécifique de l'intervention collective (René Lachapelle, chapitre 6, et Brigitte Bouquet, chapitre 7), et c'est précisément sur ce volet du développement social que la France peine.

En effet, ce modèle de développement exige une profonde modification du positionnement et des pratiques du travail social. Or, les travailleurs

sociaux français, aussi investis qu'ils soient dans l'augmentation du pouvoir d'agir des personnes, restent focalisés sur la relation d'aide en face-à-face, sous-tendue par une approche curative, au risque de stigmatiser les plus vulnérables, et de survaloriser la responsabilité individuelle dans la survenue de problèmes collectifs. Sans opposer approche personnalisée et approche collective, les auteurs

mettent en avant la nécessité de scinder les fonctions, comme au Québec où les organisateurs communautaires ne se consacrent qu'à cela, ce qui se traduit dans des cursus de formation initiale et continue ainsi que des supervisions dédiées. L'éthique et la méthodologie des professionnels se situent au carrefour des métiers de l'animation et du travail social, ce qui implique un rapprochement entre

professionnels du travail et métiers du développement des territoires jusqu'à distincts.

La volonté politique des élus et des décideurs de soutenir le développement social et territoire reste pour autant bien la première des conditions, comme en témoigne la « *mise en miroir* » (Marcel Jaeger, préface) du Québec et de la France.

