

Le développement social local : une catégorie au service du changement

Dominique Mansanti

*Maître de conférences en science politique et chercheuse
au laboratoire PACTE/CERAT – Institut d'études politiques
de Grenoble.*

Les réseaux porteurs de la notion « développement social local » et l'investissement institutionnel que la thématique engendre livrent ce qui serait l'enjeu principal du DSL : une ressource au service du changement. L'intérêt de la notion réside moins dans son contenu, peu défini, ou dans sa contribution au renouvellement des postures professionnelles et des modalités d'action dans le champ social, que dans le soutien qu'elle apporte aux stratégies professionnelles et institutionnelles. Dans une période marquée par des réformes politico-administratives, par un mouvement de recomposition institutionnelle et la recherche de nouvelles formes de solidarité, le DSL est un élément dans le processus de requalification du rôle des institutions sociales et dans la négociation de leur place dans les scènes locales.

Peu ou prou, la notion de « développement » figure dans toutes les politiques lancées en France depuis les années quatre-vingt. D'apparition récente et provenant des milieux économiques qui l'ont utilisée dans leur analyse du phénomène du sous-développement, la notion s'est répandue dans le champ du social dans la formulation particulière de « développement social local » (DSL). Elle ne répond pas à une définition construite, mais suscite un véritable intérêt et, comme si tout le monde savait ce que sont le développement, le social, le local, elle semble faire évidence. Elle possède aussi – l'observation des terrains locaux et des productions institutionnelles le montre – une force opératoire. Comment expliquer cette force, cette puissance de la catégorie ?

On fait l'hypothèse que la naissance du DSL ne tient pas aux sophistications opérationnelles ou méthodologiques qui accompagnent le modèle dans le but de faciliter l'action, mais à la capacité de la catégorie à énoncer les enjeux essentiels pour les acteurs en charge de la solidarité entre les

groupes composant le corps social. Ces enjeux se situent sur le plan de l'action et concernent la redéfinition des contenus concrets et des modes opératoires de travail avec les destinataires des politiques publiques et les groupes d'utilisateurs. Ils existent également sur le plan institutionnel. Dans un cadre politico-administratif local largement transformé par la montée en charge des dispositifs d'aide et de lutte contre les précarités et les dépendances et par le renforcement de la décentralisation, le DSL participe, involontairement, aux stratégies de redéploiement et de recherche d'équilibre entre les institutions sociales.

Cet article explore cette hypothèse d'un dévoilement des enjeux professionnels et institutionnels par le DSL. Il s'appuie sur les résultats d'une recherche menée en 2003 à la demande de la Caisse nationale des allocations familiales, sur le thème « Territoires et développement social local » (Jacquier et Mansanti, 2003) (1). Reprenant ce qui constitue des points forts de la recherche, il s'attache peu au contenu ou à la méthodologie du développement social local mais privilégie une lecture institutionnelle des raisons de sa diffusion et de son succès. Après avoir dressé une « cartographie » de l'usage de la notion, le texte met en évidence le paradoxe apparent du DSL – flou de la définition mais force opératoire – puis étudie les effets de la catégorie dans le champ où celle-ci se diffuse, celui du travail social et, plus largement, de l'action sociale.

L'appropriation par des acteurs bien spécifiés

Dans sa forme labellisée, la formule « développement social local » fait l'objet d'une appropriation privilégiée par quelques acteurs. S'ils sont peu nombreux, ces acteurs sont, en revanche, bien

(1) Réalisé sous la direction de Claude Jacquier et de Dominique Mansanti, ce travail a réuni plusieurs professionnels et chercheurs du CERAT/PACTE de l'IEP de Grenoble : Jean-Marc Berthet, Francie Mégevand (Observatoire social de l'Isère), Maryline Mougel, Marie-Agnès Roux (Institut de formation des travailleurs sociaux de l'Isère).

spécifiés et puissants. L'intérêt différencié qu'ils accordent au DSL contribue au succès de cette catégorie non stabilisée sur le plan théorique mais qui ouvre des pistes pour l'action et dont le contenu est autoproduit. Trois réseaux institutionnels portent principalement cette notion (2). Ces réseaux sont au cœur du dispositif d'intervention dans le champ social par les missions et les compétences qu'ils exercent. La notion est, tout d'abord, utilisée par les organismes de protection sociale : la Mutualité sociale agricole, d'une part, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les caisses d'Allocations familiales (CAF) (3), d'autre part. En effet, depuis quelques années, ces organismes ont engagé une démarche de réflexion sur le thème et ont initié une série d'actions : formation des personnels, construction de compétences professionnelles spécifiques, conduite de démarches expérimentales...

Le fort investissement de la CNAF et des CAF

Au sein du réseau des CAF, plus particulièrement, l'intérêt pour le DSL se vérifie à travers plusieurs décisions ou démarches. Il figure dans la circulaire pluriannuelle d'orientation pour 2001-2004 (4) par laquelle le conseil d'administration de la CNAF fixe ses priorités pour la période. Il occasionne la mise en place d'un groupe de travail *ad hoc* « Territoires et DSL » créé dans le cadre du Chantier institutionnel n° 3, « Approfondir les orientations d'action sociale ». Missionné pour élaborer une doctrine du DSL en vue de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, ce groupe constitué de directeurs et de cadres intermédiaires d'action sociale a rendu ses résultats, en 2004, dans un document au titre évocateur : « Un nouveau positionnement pour les CAF ». Tous ces éléments témoignent d'un fort investissement institutionnel qui se décline à l'échelon national, comme sur le terrain local d'ailleurs, où des initiatives qualifiées d'expérimentales se placent sous la bannière du DSL.

Une place discrète et contrastée dans les mouvements d'éducation populaire

Le deuxième milieu professionnel où cette notion suscite de l'intérêt est celui des mouvements d'éducation populaire ou d'animation sociale. Plusieurs professionnels de ce secteur reconnaissent que cette approche correspond bien aux

évolutions constatées sur le terrain ou, plus prudemment, à des volontés de changement ainsi résumées : « *un changement de posture, un passage de l'offre à la logique d'accompagnement et de développement... un concept de pépinières d'initiative...* » (5). Mais, dans ce champ d'action, le DSL occupe une place discrète et contrastée. Parfois vivement affiché comme une référence, il est loin cependant de concerner l'ensemble des composantes et des professionnels. Certains mouvements s'en défendent, d'ailleurs, optant pour la formule de « développement local », plus généraliste, ou de « développement culturel » considéré comme plus fidèle à leur histoire et à leur identité (6).

Le développement social local est le plus affirmé du côté des centres sociaux. Il donne lieu à des initiatives spécifiques – formation de professionnels de quartier, démarches participatives avec les habitants ou les usagers – présentées explicitement comme relevant du DSL. Cependant, la référence serait récente. Elle serait apparue en 1998 à la suite d'un séminaire réunissant les responsables nationaux et régionaux (7) et aurait émergé à la suite de ces travaux pour qualifier les démarches déjà engagées par certains centres sociaux et la position du réseau en faveur de processus de « développement endogène ». Mais certains centres en région s'en étaient déjà emparés suite à diverses actions d'expertise et de formation, favorisant la généralisation de la référence à l'ensemble du réseau.

Pour ces centres, de même que pour d'autres organismes de l'éducation populaire, la notion semble offrir un cadre pour penser l'avenir, offrant tout à la fois une grille de lecture de la transformation des pratiques professionnelles et un modèle permettant d'orienter l'évolution du réseau vers des missions de développement plus que sur une production d'activités. On peut supposer que si cette notion est utile pour décrire et encadrer les évolutions actuelles ou attendues au sein du réseau, c'est parce qu'elle réactive des éléments qui sont constitutifs de l'identité même des centres : action de proximité, lien avec la population locale, démarche globale... Cet intérêt pour le DSL doit aussi se comprendre en lien avec la diffusion de la thématique par les CAF

(2) Pour une approche plus détaillée de la cartographie, voir le rapport d'étude « Territoires et DSL ». Cette étude a donné lieu à une investigation documentaire destinée à recenser les documents traitant du DSL (sommaires de revues spécialisées, ouvrages et travaux universitaires, colloques, formations diplômantes, comptes rendus d'initiative...). Associés à la réalisation d'entretiens avec des acteurs professionnels, ces matériaux ont constitué la base de travail pour établir la cartographie du DSL.

(3) La position des CAF vis-à-vis du DSL fait l'objet d'un développement particulier dans la dernière partie de l'article.

(4) Lettre-circulaire n° 2001-038 du 28 septembre 2001.

(5) Les citations qui figurent dans le texte sont extraites des entretiens réalisés auprès de responsables institutionnels et de professionnels (intervenants de terrain, formateurs...) dans le cadre de l'étude « Territoires et DSL ».

(6) Par exemple, l'association Peuple et Culture n'utilise pas la terminologie de DSL, mais se reconnaît dans celle de « développement culturel » (source : entretien avec un administrateur national de Peuple et Culture).

(7) Les responsables de fédérations régionales rencontrés évoquent le séminaire d'Angers qui s'est tenu en 1998.

qui, par le soutien qu'elles apportent aux centres sociaux, influent largement sur leurs orientations.

Une voie d'avenir pour les services sociaux départementaux

La catégorie, enfin, est très répandue dans un troisième réseau, celui des services sociaux départementaux. Plusieurs faits l'attestent. Le développement social local figure en bonne place dans des documents institutionnels, comme les « chartes de la polyvalence » (8). Il occasionne l'organisation de conférences, colloques, journées d'étude (9). Il entraîne la mise en place de formations spécialisées à l'intention des cadres et des professionnels de service social. Différentes productions issues de conseils généraux organisant des manifestations en vue de mobiliser leurs équipes de travailleurs sociaux sur cette thématique évoquent le passage d'une logique traditionnelle de service social à une logique de développement social local : « *la prévention et la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes nécessitent aujourd'hui de rechercher des réponses reposant sur d'autres logiques que celles de l'action sociale et médico-sociale traditionnelle... un processus de changement axé sur le développement social* » (Chemins d'insertion, 2001).

Valorisé et décliné avec ses nombreux atouts, le développement social local est présenté comme une voie d'avenir, un élément central autour duquel le service social est susceptible de se recomposer et se moderniser. Il est donc mis en avant dans une visée prescriptive, et les professionnels sont encouragés à s'en inspirer et à l'adopter.

Un intérêt annoncé mais inégal

La diffusion du DSL constitue une réalité immédiatement perceptible, mais qui s'opère aussi de façon différenciée. L'intérêt pour la thématique est annoncé, mais avec des modalités variées et avec plus ou moins de vigueur. Certains organismes mettent officiellement en avant le DSL en tant que priorité institutionnelle ou axe de travail à explorer, donnant lieu à une production spécifique, à des efforts de formalisation, à des opé-

rations de sensibilisation et de promotion. En témoignent les nombreux documents explicatifs ou programmatiques produits par certaines CAF et par la CNAF, par certains conseils généraux, par la Mutualité sociale agricole. Pour les autres, la référence est affichée mais elle est plus incertaine et ne traduit pas une démarche interne, collectivement portée. Ce phénomène se constate surtout dans le secteur de l'animation sociale où l'engagement en faveur du DSL est très inégal. En outre, s'il est lié à la vision de chaque composante du réseau, cet engagement est également soumis à la représentation de chaque professionnel en situation d'agir et à sa capacité à mettre en œuvre de nouvelles démarches.

Les variations observées dans les modes d'appropriation du DSL renvoient donc à des facteurs institutionnels propres à chaque organisation : son identité, son fonctionnement, sa logique interne, son projet. Elles sont aussi fortement liées aux contextes locaux dans lesquels s'inscrivent ces organisations et, sur un autre plan, sont rendues possibles par le caractère très libre de la définition du DSL.

Une littérature abondante et promotionnelle sur le DSL

La catégorie de développement social local reste flottante. Elle peut être qualifiée ainsi d'un double point de vue : d'abord parce qu'elle est subordonnée à l'action qui lui donne sens, ensuite parce qu'elle ne possède pas un contenu précis et n'a pas fait l'objet d'une véritable élaboration conceptuelle. Une littérature abondante existe sur le sujet (10). Constitué, dans une forme assez disparate, de documents qui décrivent les actions labellisées DSL ou qui déploient une analyse à partir d'elles, le matériau émane en grande partie des milieux institutionnels ou des réseaux d'experts. Consultants ou formateurs, ces derniers entretiennent, pour plusieurs d'entre eux, une grande proximité avec les professionnels engagés dans les démarches de développement.

Outre ce contexte d'imbrication entre la position d'observateur et celle d'acteur, cette littérature présente comme autre caractéristique majeure

(8) Le Plan d'action 2000-2004 qui accompagne la Charte de la Polyvalence en Isère se réfère explicitement et à plusieurs reprises au DSL. Il en propose une définition et le met en avant comme mode d'action, notamment au service de la relation avec l'usager. « Action sociale en Isère. Charte de la polyvalence, Plan d'action 2000-2004 », MSA, CAF de Grenoble et de Vienne, préfecture de l'Isère, conseil général de l'Isère.

(9) Plusieurs initiatives de ce type ont été recensées : « Tous acteurs ! Développement social local et actions collectives », 10 décembre 1999, conseil général des Hauts-de-Seine ; « Le développement social local : quel sens lui donne-t-on aujourd'hui ? », 19 novembre 2001, conseil général de Seine-Saint-Denis ; « De l'action collective au développement social local », 28 janvier 2003, conseil général du Val-de-Marne...

(10) Voir la sélection de documents et ouvrages référencés en bibliographie.

d'être prioritairement tournée vers l'action. Certes, les analyses qui y sont développées reprennent à leur compte les esquisses de théorisation qui se trouvent communément dans les tentatives de modélisation du développement qui ont vu le jour en France. Elles insistent sur l'idée centrale que le développement est d'abord conçu comme un processus et non comme une collection de procédures plus ou moins bien coordonnées en un modèle, sur la nécessaire valorisation des forces endogènes, sur la dynamique de mise en réseau ou sur la prévalence de la dimension territoriale (Bernoux, 2002 ; Dumas, Segquier, 1999 ; Mondolfo, 2001).

Mais, sorte de propédeutique à l'action, ces travaux s'attachent à énoncer des principes généraux, comportent des recommandations et livrent ce que seraient les ingrédients principaux du DSL. Ils partagent tous une perspective commune qui peut être résumée en trois points : favoriser une citoyenneté active par laquelle les individus deviennent acteurs et auteurs dans le développement de la cité ; créer les conditions d'une véritable expression des habitants et générer des modes de coopération et de concertation entre habitants, élus locaux, institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales ; contribuer à la lutte contre toute forme d'exclusion en aidant les femmes et les hommes à jouir de leurs droits et à assumer leurs devoirs vis-à-vis de la société.

Ces éléments constituent le cœur de la doctrine actuelle du DSL et se trouvent agrégés dans la définition fournie par le Réseau d'informations sur le développement social (RIDS) (11), plateforme de rassemblement des acteurs institutionnels se réclamant du DSL ou appelant à le promouvoir. Descriptifs et volontiers promotionnels, les textes et ouvrages disponibles élaborent une vision d'ensemble du DSL à partir de l'observation de processus concrets dont ils dégagent des enseignements. Ils fournissent des objectifs, des

règles, des protocoles d'action et se situent essentiellement sur un registre empirique. Poursuivant comme ambition principale celle d'un encouragement à l'action (12), ils font du DSL une axiomatique de l'action sociale plutôt qu'ils n'en fournissent une connaissance.

Des tentatives de conceptualisation

Ces travaux ne confèrent pas à la catégorie un contenu précis et cohérent, fruit d'une élaboration théorique. Les tentatives de conceptualisation que l'on peut repérer consistent à mettre en lumière les filiations avec différents mouvements ou courants, situant la pensée du DSL au croisement de l'urbanisme participatif, du développement communautaire, de l'animation rurale (Denieuil et Laroussi, 2003). Les analyses sur la question sociale et les formes contemporaines de pauvreté ou précarité (Castel, 1995 ; Paugam, 1991 et 1996) alimentent également les réflexions sur le DSL et assoient ses idées forces sur les thématiques de l'effritement du lien social et de sa nécessaire reconstruction, de la désaffiliation ou de la disqualification, des inégalités sociales.

Ces différents héritages et emprunts permettent de bâtir un argumentaire mais non de fonder intellectuellement la catégorie. Il n'y a pas de construction scientifique autonome et stable, adossée à des champs référentiels identifiés, laissant paraître une véritable ambition théorique et un nouveau cadre intellectuel de pensée au service de l'action dans le champ social. Il n'y a pas, *a fortiori*, d'exploration particulière visant à installer le développement social local dans sa différence présumée avec les autres déclinaisons du développement, laissant penser que les formulations multiples du développement ne renvoient pas à des différenciations fondamentales, mais sont établies sur le mode de la distinction : se démarquer d'autres appellations, d'autres acteurs, d'autres professionnels.

(11) « *Le développement social local consiste en la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par la mobilisation en ce sens de toutes les politiques publiques et l'encouragement d'initiatives favorisant la prise en compte collective, par la population, des problématiques sociales dans un cadre de très grande proximité. Cette dynamique est souvent précédée d'une multiplication d'actions sociales collectives et de la constitution, à ces occasions, de partenariats locaux inédits. Elle peut se révéler vectrice ou d'emblée contemporaine d'initiatives tournées vers des finalités plus globales : animation de l'ensemble du tissu social, redynamisation de l'espace économique, amélioration du cadre de vie, valorisation de la démocratie participative locale... Pour autant, et bien que les passerelles tendues entre elles soient aussi nombreuses qu'évidentes, ni les actions sociales collectives ni les actions de développement économique local ne sauraient être confondues avec celles relevant d'une démarche de développement social local (...)* ». Le RIDS regroupe les organismes suivants : l'Association nationale des assistants de service social, la CNAF, la Direction générale de l'Action sociale, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, le Groupement national des instituts régionaux de travail social, la Mutualité sociale agricole, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France. Créé par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), le RIDS se donne notamment comme objectif de « *promouvoir les initiatives au service du développement social local* » (source : <http://www.odas-rids.net>).

(12) L'ouvrage de Philip Mondolfo (2001) constitue aujourd'hui un des principaux textes de référence sur la question. Il propose une généalogie du DSL comme nouvelle catégorie de l'action sociale et analyse les conditions de la « reconstruction d'un référentiel professionnel », mais il ne donne pas une définition précise du DSL.

Dépourvu de contenu précis, le DSL ne constitue pas un objet en soi. Le seul savoir produit est à dimension empirique et émane des réseaux d'acteurs ou d'experts. Les producteurs d'un savoir sur le thème sont également les producteurs de l'action. Au fond, la question n'est travaillée qu'en interne et ne s'est pas émancipée du contexte qui l'a fait naître. Autoproduit, le DSL est une catégorie autochtone, endogène, qui revêt du sens par son appartenance au milieu particulier où elle se déploie. Par ailleurs, comme d'autres travaux l'y invitent à propos de la thématique générale du développement, cette catégorie renvoie plutôt à une démarche et apparaît comme une « rhétorique consensuelle » (Douillet et Faure, 2005). Elle déploie un modèle sur le plan institutionnel par l'incitation à la coopération horizontale et territoriale, à la négociation entre acteurs et à la « coproduction ». Elle guide les pratiques professionnelles par la promotion de l'approche collective, de démarche participative ou dite « partagée », de diagnostic territorial et fait l'objet de manuels à destination des professionnels.

Une notion libre d'interprétation et prête à l'emploi

L'imprécision de la notion favorise l'adhésion des acteurs qui ne peuvent que s'accorder sur des principes et objectifs globaux et ne vient donc pas contrecarrer sa force opératoire. Au contraire, serait-on tenté de penser, elle stimule et rend plus nécessaires encore les efforts de formalisation et d'encadrement de l'action, le raffinement des méthodes et des outils. Les deux processus sont solidaires. Le rabattement méthodologique et la visée pragmatique seraient la contrepartie de la transparence conceptuelle de la catégorie. L'intérêt certain que revêt le DSL ne se situe pas sur le registre scientifique. Il tient à sa qualité opératoire et à son champ de diffusion. Vide sur le plan conceptuel, cette notion est libre d'interprétation et prête à l'emploi. Dès lors, les appropriations dont elle fait l'objet sont extrêmement révélatrices. Derrière le succès du développement social local se profilent, en effet, une série d'enjeux.

Le développement social local constituerait une ressource au service du changement. Par-delà les

principes ou les méthodes que la catégorie fournit se jouent la transformation des pratiques et des postures professionnelles, la renégociation des légitimités dans un système d'intervention en recomposition. Si on adopte ce point de vue, le champ dans lequel se diffuse la catégorie devient alors tout à fait significatif des types de changements visés ou des transactions auxquelles le DSL peut servir. Si le DSL se diffuse de façon sélective, il résonne de façon particulière dans des réseaux spécialisés que la cartographie permet de caractériser nettement : ceux du travail social. Les professionnels, services et institutions du travail social, ou qui sont proches de ce réseau avec lequel ils partagent une histoire commune, sont impliqués dans le développement social local ou prêts à s'y engager (13). Ainsi, s'il dessine des pistes nouvelles d'action, le DSL apporte également un éclairage sur l'état du travail social aujourd'hui et sur la déstabilisation de son modèle depuis les années quatre-vingt.

Le DSL comme approche critique du travail social

Durant les années quatre-vingt, la logique de développement a été mise en avant dans les perspectives de réforme ou de modernisation du service social. Le texte du ministre de la Solidarité nationale, Nicole Questiaux, sur les orientations du travail social, évoque en 1982 une réorientation de ce type : « ... l'action sociale doit alors être mise au service de projets d'intervention locale sur le cadre de vie ou encore de développement social » (14).

Ce texte, d'une vingtaine d'années, résume en quelques pages, demeurées célèbres, la difficile position du travail social confronté à une situation inhabituelle, due aux transformations de l'environnement socio-économique et à la demande sociale devenue multiforme et hétérogène (Autès, 1992 ; Chauvière, 2004). Il invite au changement des pratiques professionnelles, du fonctionnement des institutions et des services et, aux côtés de préconisations précises relatives aux pratiques et aux organisations concrètes, en appelle, plus largement, à une « évolution des mentalités » au sein de ce champ professionnel. Texte de référence et point d'appui pour un renouveau, il ouvre des pistes pour l'avenir du

(13) La composition du RIDS est tout à fait illustrative de la diffusion du développement social local dans les réseaux du travail social.

(14) Ministère de la Solidarité nationale, 28 mai 1982, « Orientations principales sur le travail social », note de Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale. Parmi les principaux changements à promouvoir dans le domaine de l'action sociale, le texte s'intéresse en particulier aux questions des droits des usagers, du développement d'une action sociale globale (« réorienter l'action sociale d'une relation d'aide individuelle vers une action plus globale sur le quartier, l'environnement, etc. ») et du travail partenarial, notamment le lien entre les « agents de la politique sociale » et les programmes de développement social des quartiers.

travail social et décline, avant l'heure, autant d'orientations qui, par la suite, entreront dans les analyses du développement social local.

Une réponse aux problèmes économiques et sociaux locaux

Les formulations plus récentes éclairent le lien entre développement social local et travail social. Elles sont d'autant plus significatives que plusieurs d'entre elles émanent d'observateurs issus de ce champ professionnel (Bouquet et Garcette, 1998). Le Conseil économique et social (CES) s'est également saisi de la question de l'avenir du travail social. Il constate que le « *travail social rencontre des difficultés dans l'accomplissement de ses missions...* » et expose des perspectives d'évolution. Envisageant le renouvellement des méthodes d'intervention, le CES fait état de l'émergence de formes collectives de travail et évoque : « *... le développement social local, processus collectif visant à faire émerger et à mettre en œuvre, avec ses bénéficiaires, des solutions aux problèmes économiques et sociaux locaux. Il comprend des interventions d'intérêt collectif et des actions d'insertion mises en œuvre avec les bénéficiaires dans le cadre de projets collectifs négociés* » (Conseil économique et social, 2000).

Bien qu'ils présentent des priorités et des degrés différents, tous les écrits relatifs au développement social local conduisent aux mêmes enseignements. Ils mettent en avant des composantes qui constituent tout autant les points forts du DSL que les faiblesses actuelles du travail social, plus précisément du modèle classique d'intervention du professionnel de l'aide sociale. Ce modèle n'existe pas dans une forme pure, mais il se fonde sur quelques orientations essentielles ayant structuré les pratiques professionnelles lors de l'institutionnalisation du travail social. Ces pratiques sont considérées comme constitutives du socle de l'intervention sociale traditionnelle : primauté de l'approche individuelle, recours à l'entretien, aide psychosociale individualisée, mobilisation du registre clinique.

Ces composantes historiques du référentiel d'action des assistants de service social se sont adaptées au contexte et ont connu des évolutions. Mais elles continuent à profiler des postures professionnelles qui sont critiquées en contrepoint de ce qui est énoncé et encouragé au nom du développement social local. Les productions, les discours, les repré-

sentations qui se multiplient à propos du DSL valorisent donc les qualités de celui-ci par différence avec les modalités classiques d'intervention considérées en décalage avec la réalité sociale d'aujourd'hui : logique individuelle-travail collectif, assistance-coproduction avec les publics usagers, qualification technique-mutualisation des compétences, fourniture d'une prestation-analyse des besoins et diagnostic collectif (Ion, 1990).

En énonçant un autre modèle d'action et de participation aux politiques locales, le développement social local offre une synthèse du regard critique porté sur le travail social traditionnel et sur les pratiques les plus répandues qu'il a engendrées. Il prend acte de la nécessaire mais lente mutation de ce champ, mutation qu'il serait destiné à favoriser et à accélérer. « *Proposer le développement social comme perspective pour le travail social d'aujourd'hui et de demain* » trouve-t-on inscrit dans un document rendant compte des Assises du DSL tenues à l'initiative de conseils généraux et de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) (15). Le développement social local invite ainsi, avec une ferme insistance, à une refondation du travail social.

Le DSL invite à une refondation du travail social

Pourtant, il n'est jamais pensé – ou très exceptionnellement – comme une alternative au travail social traditionnel. Ses caractéristiques ne sont pas présentées comme venant en opposition ou en remplacement de pratiques qui seraient décrites comme définitivement obsolètes, mais elles sont un puissant révélateur des insuffisances du service social et un accélérateur des réformes. C'est là certainement une des principales qualités de cette notion : elle se révèle utile par l'injonction qu'elle permet d'adresser au travail social et par les repères d'action qu'elle dessine. La confrontation entre travail social et développement social local ne conclut pas, en effet, à un constat d'inefficience du modèle ancien, si tant est que ce modèle existe, mais au renouvellement de ce modèle fécondé par les orientations fondatrices du développement social local (16). Elle invite à repenser la culture traditionnelle du service social en lien avec les nouvelles approches nées des évolutions actuelles, présupposant que de là naîtront d'autres visions, postures, modalités d'intervention. Sans doute,

(15) Assises franciliennes du DSL organisées à Issy-les-Moulineaux les 30 et 31 janvier 2001 et les huit conseils généraux d'Île-de-France, l'Institut national du développement social et l'ODAS en partenariat avec l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé, la Caisse des dépôts et consignations et le Centre national de la fonction publique territoriale. Voir le compte rendu dans le bulletin d'information du conseil général et de la préfecture des Yvelines, *Chemins d'insertion*.

(16) Un récent travail universitaire développe l'idée que le renouvellement des pratiques en travail social naît de la rencontre entre des savoir-faire et des représentations qui présentent des limites mais qui ont fait leur preuve, et les outils et orientations dont le DSL se dit porteur : « *il s'agirait alors plus du renouvellement d'une pratique que d'une pratique nouvelle* » (Besson, 2002).

faut-il cesser de raisonner en termes binaires pour travailler sur les articulations, les métissages entre systèmes ayant une même parenté. Au fond, ce renouvellement annoncé ou ce remodelage recouvre un double enjeu pour le travail social. Le premier, examiné *supra*, concerne le mouvement de redynamisation du travail social qualifié de traditionnel. L'enjeu, ici, renvoie à un processus interne d'adaptation, de rénovation, de redéfinition des pratiques et des postures, mais également des missions, des objectifs d'action et des organisations. C'est l'enjeu que livre immédiatement la littérature sur le développement social local. Plus discret dans cette littérature, le second enjeu est entièrement lié au premier et tout aussi prégnant, mais il oblige à s'écarter de la seule question de la transformation du travail social pour considérer celle de sa position dans un espace professionnel et institutionnel qui, lui-même, est en pleine évolution.

Redéployer une capacité et des spécificités d'intervention

Au tournant des années soixante-dix, l'irruption de nouvelles thématiques – l'urbain, l'éducatif, le logement, l'emploi... – dans le champ du traitement social provoque une mise en cause des professionnalités et des pratiques en travail social, et s'accompagne d'une mise en concurrence. L'arrivée, en lien avec ces thématiques, d'opérateurs issus d'autres mondes introduit une compétition entre acteurs et entités professionnelles. Le travail social est en situation de perdre ou de voir considérablement affaiblies sa légitimité et sa position dominante, historiquement, d'acteur compétent pour venir en aide aux groupes et aux territoires fragilisés. À défaut de conserver la maîtrise d'un champ en pleine recomposition et devenu concurrentiel, il peut prétendre y développer des stratégies lui permettant de se redéployer et de maintenir une capacité et des spécificités d'intervention.

La mobilisation constatée du réseau du travail social sur la thématique du développement social local prendrait, ici, son sens véritable. Après avoir réuni, à des moments et à degrés divers selon les métiers du social, certains des attributs d'une profession, ce statut acquis serait aujourd'hui remis en question par les évolutions socio-économiques et les transformations politico-administratives. Il en résulte une crise de ce secteur professionnel, le travail social, et d'une profession, le travailleur social. Dans ce contexte de crise, un « *lien s'institue entre travail social et développement pour produire un nouveau modèle d'action sociale* » (Mondolfo, 2001). Une hypothèse forte se dessine. Le développement social local ferait partie « *des stratégies développées par un groupement professionnel pour reconstruire sa place dans un*

contexte en profonde mutation ». Hypothèse séduisante à mettre au débat, elle est esquissée par quelques auteurs et praticiens (Jesu, 2001-2002 ; Mondolfo, 2001). L'un d'eux rappelle, à l'appui de cette thèse, la continuité existant entre un mouvement né en 1980 de l'initiative de responsables dans le champ du travail social, l'Association nationale des responsables de circonscription d'action sociale (ANRC), avec pour objectif de « *faire advenir une forme d'action attachée à désenclaver le social* » (Mondolfo, 2001) et la coordination qui s'opère en faveur du développement social local donnant naissance, en 1984, au Mouvement pour le développement social local (MDSL). Le second naît de la transformation du premier. Cette filiation directe montre l'investissement de cadres du travail social dans un projet de développement, dévoilant l'apport de ce type d'approche pour l'avenir du secteur et sa dimension stratégique. Surtout, la filiation « *exprime la volonté de réformer un milieu professionnel composite... C'est le moyen qu'ont trouvé des travailleurs sociaux qui avaient une idéologie professionnelle environnementaliste de prendre place dans un mouvement général de modernisation autour d'un univers de sens et d'action* » (Mondolfo, 2001).

Redistribution des rôles dans la production des politiques publiques

S'il porte des ambitions liées à un groupe professionnel, le DSL n'est pas dénué d'autres enjeux qui se situent, cette fois, sur le plan institutionnel. Dans une période de transformation des cadres de l'intervention publique et de mise en jeu des rôles institutionnels construits dans le temps, il constitue une ressource, parmi d'autres, que les acteurs du social mobilisent et incorporent à leur stratégie de négociation ou de renégociation de légitimité. Cette vision interprétative ne peut être, ici, qu'esquissée à défaut d'une investigation plus poussée qui apporterait des éléments précis de démonstration. Mais on en pressent déjà toute la portée.

L'approche contemporaine des problèmes sociaux tout comme le contexte de réformes politico-administratives qui, depuis les années quatre-vingt, tend vers une territorialisation du social ont déstabilisé les modes classiques de l'action sociale, hérités de l'État-providence. Les légitimités et les identités des institutions d'action sociale se trouvent brouillées ; elles sont donc à redéfinir. Il s'ensuit un mouvement général de redistribution des rôles dans la production des politiques publiques. Les réseaux porteurs du DSL sont confrontés, à des titres différents, à ces changements dont on peut évoquer les contours en quelques mots. Chef de file de l'action sociale dans le département, dont le rôle se trouve accru par la seconde phase

de décentralisation, la collectivité départementale se trouve face à des exigences fortes : requalifier les équipes de service social autour de formes renouvelées de prise en charge des publics sociaux ; concilier l'intervention réparatrice et l'approche préventive ; gérer la tension qui se profile entre deux systèmes qui se construisent, l'un adossé aux démarches communales et intercommunales en plein essor et l'autre aux responsabilités départementales ; acquérir une reconnaissance autre que l'autorité que lui confère un champ légal de compétence (Lafore, 2005). Du côté des centres sociaux se joue l'affirmation d'une place comme acteur social de proximité, remplissant une fonction préventive.

Pour les CAF, le DSL peut constituer un levier

Quant aux CAF, elles se trouvent face à de nombreuses questions, que l'on ne peut ici qu'entrouvrir. Celle des publics se présente immédiatement. Elle se traduit par un double phénomène de diversification de la population allocataire traditionnelle, les familles, et par l'accroissement des allocataires non familiaux (Outin, 2003). Elle ouvre sur la question fondamentale des publics prioritaires et sur celle de la transformation de la relation à l'utilisateur. Le mode d'inscription des CAF dans les espaces locaux constitue un autre registre de réflexion. Plutôt identifiées aux sites urbains dans lesquels elles étaient localisées et où elles recevaient leurs usagers, les CAF amorcent un mouvement de « ruralisation » pour lequel le DSL peut constituer un levier. Dans ce contexte incertain de recherche d'un nouveau positionnement des CAF par rapport à leur public et par rapport aux territoires, le DSL est convoqué explicitement, comme l'attestent des documents institutionnels : « ... *l'engagement des CAF dans un processus de DSL peut être lu comme coexistant à la nécessité de repositionner le travail social suite aux déconventionnements mais également – et en cela il s'agit d'un changement fondamental – comme l'enjeu d'un positionnement politique dans le champ du social...* » (CNAF, 2003).

Ces institutions se trouvent pareillement engagées dans des réformes qui les conduisent à débattre des formes de leur participation à la mission sociale d'ensemble. Pour elles, le DSL pourrait constituer une carte à jouer dans la concurrence locale et une occasion de se placer

sur le terrain de l'action sociale moderne, prélude au renforcement ou à la reconquête de légitimité. S'il se présente comme une ressource utile, c'est qu'il possède plusieurs qualités qui le rendent pertinent pour figurer dans ce débat local. Il résume les tendances de l'action publique actuelle. Le modèle qu'il façonne est parfaitement congruent avec les normes des politiques publiques de la transition territoriale. Les logiques de projet, de diagnostic, de contrat, de co-production partenariale s'imposent. L'approche territoriale et transversale des problèmes prévaut, entérinant le nécessaire débordement des cadres sectoriels, caractéristiques des modes antérieurs de pensée et d'action.

Le DSL est le reflet juste de ce que certains auteurs nomment la « bonne forme » des politiques (Ballain, Glasman et Raymond, 2005). De même, les thèmes qu'il empoigne sont parmi ceux qui se trouvent au cœur des débats spécialisés d'aujourd'hui sur la conception et l'organisation du social : relation avec les usagers ou les citoyens, processus d'*empowerment* (17) et de qualification mutuelle, citoyenneté active et affirmation des droits... Le DSL agrège des orientations qui structurent le renouvellement du social, du point de vue des modes du « faire » et des représentations des problèmes. En ce sens, il est emblématique des changements qui s'opèrent dans le champ social. Il acclimate ensemble des notions qui avaient, en partie, grandi séparément.

Le DSL, une catégorie en devenir

C'est là, sans doute, son principal mérite. Mais c'est ce qui éveille également le soupçon : le DSL pourrait n'être qu'une agrégation, voire un agrégat, sans parvenir à former un objet propre, autonome. Mais il constitue encore une catégorie en émergence, en devenir, dont on ne peut aujourd'hui présager de la densité future, ni d'ailleurs de la carrière dans le champ social. En tout cas, ce n'est ni la révélation de problèmes particuliers ni la fabrication de nouvelles procédures de résolution de situations collectives ou individuelles qui explique le véritable engouement en faveur du DSL. Dans sa présentation actuelle, le DSL contribue à mettre à jour une certaine réalité sociale ; il peut être un outil professionnel efficace et, surtout, il est une rhétorique disponible pour la négociation des enjeux professionnels et institutionnels.

(17) Une approche de cette notion d'*empowerment* est proposée dans un récent travail de Jacques Donzelot (2003) sur la politique de la ville en France et aux États-Unis. Présenté comme l'objectif du développement communautaire, l'*empowerment* est défini comme un processus par lequel une personne ou une organisation acquiert une capacité d'action, du pouvoir, de l'estime. Les deux niveaux – individuel et collectif – sont liés ; le développement de la communauté sert d'appui pour la réussite individuelle.

Références bibliographiques

Autès M., 1992, *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros.

Ballain R., Glasman D. et Raymond R., 2005, *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG.

Bernoux J.-F., 2002, *Mettre en œuvre le développement social territorial*, Paris, Dunod.

Besson G., 2002, « Le développement social local », mémoire de DEA, Université de sociologie de Rouen.

Bouquet B. et Garcette C., 1998, *Assistante sociale aujourd'hui*, Paris, Maloine.

Belmounes T., 2002, *Les orientations générales d'action sociale 2001-2004*, *Recherches et Prévisions*, n° 68-69.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Cathelain M.-A., 2002, *De nouveaux outils de développement*, *Informations sociales*, CNAF, n° 104.

Chauvière M., 2004, *Le travail social dans l'action sociale. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod.

Chemins d'insertion, 2001, *Les assises franciliennes du développement social*, *Chemin d'insertion*, bulletin d'information du conseil général et de la préfecture des Yvelines.

Chopart J.-N., 2000, *Les mutations du travail social*, DREES-MIRE, Dunod.

CNAF, 2003, « Développement social local. Document de doctrine », groupe « Territoires et DSL ».

CNAF, 2004, « Un nouveau positionnement pour les CAF. Développement social local », rapport du groupe « Territoires et DSL », document de synthèse.

Conseil économique et social, 2000, *Mutations de la société et travail social*, rapport présenté par Daniel Lorthois, éd. des JO.

Cornier C., 2001, « Le développement social local : un défi pour le travail social », intervention lors de la journée organisée par le Comité de coordination des services sociaux publics et privés de la Seine-Saint-Denis, « Développement social local. Quel sens lui donne-t-on aujourd'hui ? ».

Denieuil P.-N. et Laroussi H., 2003, « Repères et synthèse des connaissances sur le thème "territoires et développement social local" », rapport de recherche pour la CNAF, Laboratoire de sociologie du changement des institutions-CNRS.

Donzelot J., Mével C. et Wyvekens A., 2003, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Éditions Le Seuil.

Douillet A.-C. et Faure A., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

Dumas B. et Segurier M., 1999, *Construire des actions collectives*, Paris, Chronique sociale.

Esprit, 1998, *À quoi sert le travail social ?*, n° 241, Éditions Le Seuil.

Gourvil J.-M., juillet 2002, « Souffrance sociale et citoyenneté. Quelle pédagogie pour le développement social local ? », Association internationale des Écoles de travail social, conférence internationale, Montpellier.

Haurie J.-L., 2002, *Entre modernisation du service public et développement social territorial*, *Informations sociales*, CNAF, n° 104.

Ion J., 1990, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Dunod.

Jacquier C. et Mansanti D. (dir.), 2003, « À propos du développement social local », rapport de recherche pour la CNAF, PACTE/CERAT, Institut d'études politiques de Grenoble.

Jesu F., 2001-2002, « Le développement social local : sources, concepts, évolution, actualité », RIDS-ODAS.

Lafore R., 2005, *L'irrésistible ascension du « département providence »*, *RFAS*, « **Acteurs locaux et décentralisation : processus à l'œuvre dans les domaines social et sanitaire** », n° 4.

Masson G. et Mengin J., 1989, *Guide du développement local et du développement social*, Paris. L'Harmattan, collection Logiques sociales.

Ministère de la Solidarité nationale, 28 mai 1982, « Orientations principales sur le travail social », note du ministre.

Mondolfo P., 1996, *Repenser l'action sociale*, Paris, Dunod.

Mondolfo P., 2001, *Travail social et développement*, Paris, Dunod.

Paugam S. (dir.), 1996, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Paugam S., 1991, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris PUF.

Outin J.-L., 2003, *Les CAF et l'accès aux droits sociaux : une longue aventure*, *Recherches et Prévisions*, n° 73.

Sanchez J.-L., 2001, *Décentralisation. De l'action sociale au développement social. État des lieux et perspectives*, Paris, L'Harmattan.

Thauriale T., 2002, *Travail social et territoire. Entre souci d'efficacité et aggiornamento politique*, *Informations sociales*, CNAF, n° 104.