



Bertrand Ravon, sociologue, a accompagné les travaux du comité de rédaction de ce numéro consacré aux relations entre l'action sociale « traditionnelle » et les démarches de développement social. Pour lui, la spécificité du développement social semble reposer sur une « incertitude pratique », qui relaie parfois l'absence d'institutionnalisation de ses opérateurs. Dans des temps marqués du côté du public par le défaut d'intégration des uns ou d'avenir des autres, c'est peut-être, alors, une occasion concrète d'horizontaliser les relations entre prestataires et bénéficiaires d'une action territorialisée.

Parce que la crise économique et urbaine tend de plus en plus à être saisie sous le prisme de la nouvelle question sociale, l'action sociale sort des champs balisés de l'aide sociale ou du travail social classiques, et devant la multiplicité des actions possibles et l'immensité de la tâche, se généralise en s'élargissant à de nouveaux domaines et à de nouveaux acteurs (Valarié, Aballéa, Ion, Roman).

L'enjeu n'est plus de gérer les marges mais de produire du social. Le traitement global ou transversal des problèmes s'impose ; le territoire devient un lieu important de l'intervention, comme le note Robert Castel : « *Le territoire local est un espace où se croisent différents facteurs d'invalidation qui tiennent à l'emploi, à l'habitat dégradé, à l'absence de supports pour construire une sociabilité vivante, à l'insécurité, au racisme latent ou déclaré, etc. Si intervention il y a, c'est ce faisceau enchevêtré de problèmes qui est son objet, et non la réduction d'un écart individuel, d'où la nécessité de la transversalité, du partenariat et du recours à des technologies qui sont effectivement nouvelles par rapport à celles du travail social habituel.*¹ »

Territoire, transversalité, partenariat : ces mots semblent venir tout droit de l'histoire récente des démarches de développement territorialisé, au premier rang desquelles le développement social urbain, qui pourrait reconnaître la légitimation de sa pratique dans la fortune actuelle de ces termes et en revendiquer la paternité, dans un temps où précisément, la politique de la ville fait le constat de l'insuffisance des résultats en matière de développement.

Au premier abord, les démarches de développement territorialisé se distingueraient de l'action sociale par une spécificité organisationnelle. Une première opposition pourrait être dressée notamment à partir du partage entre des approches de « droit commun » privilégiant l'accompagnement indivi-

duel, redistributif et assistanciel de personnes définies par un problème singulier et donc une catégorie particulière, et des missions contractualisées cherchant avec l'ensemble des intervenants et de façon transversale à agir en amont, sur les origines des problèmes, c'est-à-dire en développant les ressources propres à un territoire particulièrement touché par la crise, et en essayant d'associer les destinataires aux actions mises en place.

Certes, le développement social a acquis depuis presque deux décennies une certaine compétence, notamment en matière de création et de déploiement de réseaux locaux ; ici ou là il a gagné un label : de sa capacité à faire travailler des opérateurs d'horizons différents à la souplesse de ses procédures. Pourtant, l'action sociale globale n'est pas une invention récente², et nombreux sont les travailleurs sociaux classiques à revendiquer des actions de développement ! Par ailleurs, des experts (Valarié, Maurel), mais aussi des praticiens (plusieurs articles de ce numéro) nous rappellent que les deux approches sont bien souvent en interdépendance. Il s'agit alors de déplacer cette première opposition, en arguant notamment du fait que les actions transversales, locales et partenariales sont de plus en plus partagées.

Le présent numéro revient donc sur le contexte général de recomposition de l'intervention sociale en général, et plus particulièrement sur les modalités concrètes d'articulation entre action sociale et développement social, pour envisager la spécificité des démarches de développement.

INDÉTERMINATION DU PUBLIC ET RISQUE DE NON-PÉRENNISATION.

À la différence des actions qui reposent sur une prise en charge individuelle, les opérations de développement ont à définir dans leur action même les problèmes et les catégories des populations des territoires qu'ils désignent comme le lieu de leurs interventions. Conséquence pratique, qui aura beau être présentée sous les dehors d'une idéologie de « la participation des habitants, ou du « soutien à l'initiative personnelle » : chaque action située repose sur une catégorisation des publics visés, lesquels doivent donc être beaucoup plus « présents à la situation ». Tenter de les « requalifier », de les « déstigmatiser », de les associer à l'action, d'en rendre visibles les ressources et les compétences, de les inviter à la citoyenneté, c'est d'abord, au vu de la faiblesse effective des dynamiques participatives, chercher à saisir... les raisons

de l'action ! Mais cette « présence à la situation » se joue également, et de façon moins spécifique, dans le développement des dispositifs de médiation et dans la généralisation de la relation interpersonnelle comme fondement de la pratique d'intervention sociale.

Parce que le développement social est une politique de mission, ses projets sont marqués par le risque de leur non-pérennisation. D'une part, une mission est balisée par des objectifs et des calendriers précis, ce qui pose à terme le problème de la reconduite des projets, faute de soutiens institutionnels et de financements durables. D'autre part, et parce que nombre de projets de développement ont toujours leur spécificité locale, l'expérience élaborée dans un territoire n'est pas toujours exportable. Or l'on sait que la reconnaissance institutionnelle et l'installation dans la durée d'un dispositif exemplaire supposent sa « montée en généralité ». On pourra d'ailleurs s'étonner que certaines actions qui s'avèrent être des réussites - c'est le cas par exemple de l'articulation entre action sociale et contrat de ville à Annemasse - semblent être particulièrement difficilement transférables ; sans doute l'histoire locale, ici pourvoyeuse de conventions entre des institutions antagonistes est ailleurs facteur d'impossibilité. Enfin, parce qu'une mission de développement territorialisé est directement liée aux politiques locales de soutien et de financement, elle est doublement exposée aux jeux politiques locaux : au risque d'instrumentalisation du projet par les politiques locales, il faut ajouter le risque propre au non renouvellement de la mission, conséquence de la non-réélection des responsables politiques concernés. De ce point de vue, l'échelle territoriale de l'action, qui en garantit pourtant le caractère de globalité et de transversalité, peut s'avérer être un obstacle, lorsque notamment le territoire politique ne « colle » plus au territoire de l'action.

L'installation des opérations de développement social dans la durée n'est donc jamais tout-à-fait assurée. Ainsi, la garantie de la reconnaissance politique de tel ou tel dispositif ne repose pas sur le cadre juridique dont bénéficient les actions sociales de « droit commun », mais sur un véritable engagement des institutions politiques locales. Cela est d'autant plus vrai s'agissant des municipalités lorsqu'on aura observé leur montée en puissance dans la mise en place de projets de développement territorialisé (Maurel). Voilà qui devrait nous inviter à mieux intégrer cette dimension dans les processus de construction de projets comme dans les processus de décision.

UNE INCERTITUDE PRATIQUE

L'espace des relations entre action sociale et développement social semble donc plus marqué par des enjeux politiques et de définition des rapports avec le public de l'action que par des principes aujourd'hui généralement partagés de territorialisation, de partenariat ou de transversalité. Ces principes ont émergé avec l'action sociale globale et décentralisée puis se sont déployés tout particulièrement sous l'expérience des projets de développement social, lequel est en passe, malgré ses incertitudes, d'être institutionnalisé.

Sans doute, ce moment de stabilisation du développement social et de ses professionnels, dans un contexte de recomposition générale de l'intervention sociale, contraint-il les « politiques de mission » à trouver un second souffle par rapport aux politiques de « droit commun », et donc une reconfirmation de leur identité.

Avec la notion de développement social urbain le territoire est sommé de rassembler deux formes idéales de la démocratie (locale et participative, nationale et représentative) : c'est peut-être la trame utopique, celle d'un espace public local, qui se voit être ainsi assignée aux actions de développement territorialisé.

La montée en puissance de la commune comme acteur, le pari des intervenants de miser sur la participation des habitants, bref l'action locale, renvoient dans le même temps au défaut d'un « projet de société », d'une définition de ce qui fait aujourd'hui la nature sociale du développement territorialisé. L'État, qui contribue à la mise en place des procédures mais est dans la quasi-impossibilité de définir et d'animer les missions, ne se retrouve-t-il pas au-devant de la scène, « sommé » de refonder un droit commun intégrant l'ensemble des interventions sociales ? ■

Bertrand RAVON, Université Lumière Lyon II,
CRESAL-CNRS

1. Castel, *Esprit*, n° 241, mars-avril 1998, p. 43-44

2. Lory, *La politique d'action sociale*, Privat, 1975