

Le développement social pour tous ceux qui n'y croient pas

Le développement social ne se décrète pas. Il ne peut se résumer dans une recette. Il ne peut s'appuyer sur une boîte à outils. Et pourtant, il doit se concrétiser dans l'action. C'est pourquoi, cette 5^{ème} séquence sera consacrée aux aspects opérationnels du développement social. Et pour être encore plus concrets, dans les prochains numéros du JAS, nous développerons trois autres séquences complémentaires, l'une consacrée au développement social comme démarche de prévenance de la perte d'autonomie, l'autre au développement social comme démarche de prévenance des risques de maltraitance d'enfants, et la dernière au développement social comme démarche de prévenance des risques d'exclusion.

PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ

5^{ème} SÉQUENCE

Quelles sont les conditions opérationnelles du développement social ?

Que ce soit comme simple citoyen ou comme professionnel, l'acteur du développement social ne peut réussir dans son projet que s'il consolide sa démarche en s'appuyant sur une conception empathique de l'animation de réseaux et du management des ressources humaines. C'est cette dimension qui fait tant défaut dans les programmes de formation des professionnels du social ou des encadrants de la vie associative, alors qu'il ne s'agit pas de s'enfermer dans une vision idéologique de la relation à l'autre, mais tout simplement dans un ancrage primordial aux valeurs humanistes. En d'autres termes, on ne peut être développeur social sans enraciner son action dans l'idée qu'une société ne peut sépanouir que par la reconnaissance des potentiels de chaque personne avant de s'attacher à traiter de ses carences.

L'EMPATHIE COMME SOURCE DU MANAGEMENT

Cette vision positive est entretenue au Québec par exemple à propos du rapport entre le professionnel social et les familles en difficulté dont il a la charge. Il doit systématiquement commencer son travail d'analyse en recherchant les centres d'intérêt, les compétences, les aspirations de chaque membre de la famille, fussent-elles utopistes. Avec bien évidemment pour objectif de détecter le levier qui permettra de rebondir. Car comment corriger durablement une défaillance sans définition préalable d'un objectif stimulant, fut-il lointain. C'est le choix du rejet du statu quo pour lui préférer celui du développement avec en permanence le souci de transformer une difficulté en opportunité.

C'est le même esprit qui doit prévaloir dans le management des équipes amenées à intervenir sur

le champ social. d'ailleurs, c'est souvent sur les territoires les plus fragilisés que se révèlent les meilleures performances en développement social. Le management empathique c'est donc l'écoute et sa traduction positive, mais c'est aussi de la méthodologie qui facilite la connaissance et le dialogue.

DES CARTES HEURISTIQUES POUR DIALOGUER

Comment ne pas mentionner à ce propos la démarche heuristique qui favorise la lecture de la complexité, la hiérarchisation des idées, l'interaction entre les éléments de contexte et les dynamiques engagées. Citons François Le Merlus, président de l'Institut national du développement social (INDS), qui relève "la pertinence et l'efficacité des cartes heuristiques pour la prise de notes, la synthèse, les exposés, l'animation de réunion. Une démarche différente pour développer l'imagination et les



© Stockbyte

argumentations, organiser et choisir”. Des atouts indispensables à l’écoute, à la concertation, à la coopération.

Mais, cette recherche d’outils et de postures adaptés ne peut suffire si l’on ne laboure pas en parallèle le terrain de l’éthique.

REVITALISER L’ÉTHIQUE

Dans un pays longtemps respecté pour son attachement aux valeurs humanistes, le mot “éthique” dérange. On lui préfère celui de déontologie, parce qu’il névoque que les modes d’action, alors que l’éthique concerne les finalités. Encore une fois se vérifie l’influence d’une pensée qui n’attache plus aux principes qu’une valeur dérisoire. L’homme qui nous est dorénavant présenté comme exemplaire ne nécessite plus de références communes, il est en soi la référence. Et c’est pour cette raison-là que le vivre-ensemble est en danger. Mais, ce mouvement n’est pas irréversible, car si le rejet des dogmes semble inéluctable,

la quête des valeurs n’a jamais été aussi perceptible. Les notions d’empathie, de frugalité, de fraternité ne font plus peur, même si elles continuent d’apparaître comme subversives à tous ceux qui vivent encore des complaisances du passé. Au fond, on retrouve l’habituelle trilogie du mouvement des idées : le tiers qui avance, le tiers qui résiste, et le tiers qui hésite alors qu’il pèse le plus. C’est donc celui-là, dont dépend notre avenir, qu’il faut convaincre par l’exemple du quotidien. C’est là qu’apparaît l’aspect tant délaissé et pourtant si décisif de l’impact de l’éthique sur tous ceux qui détiennent une part d’autorité juridique ou morale et qui devraient s’en servir pour agir en développeurs sociaux.

Est-il possible de concevoir une citoyenneté plus active, une solidarité plus responsable, si le changement ne vient pas de tous ceux dont le métier devrait trouver sa première justification dans l’exemple, et tout particulièrement

les acteurs publics et parapublics ? On l’oublie parfois : si la fonction publique bénéficie d’un traitement particulier au sein de la société, avec la garantie de l’emploi notamment, c’est parce qu’elle a des obligations particulières. En prise avec des objectifs d’intérêt général, elle doit être soucieuse d’un rapport aux usagers et aux habitants empreint d’un esprit d’engagement. C’est ce qui en fait la force et l’attractivité, car servir, c’est gratifiant. Or, depuis plusieurs années, l’essor de la déresponsabilisation encouragée par la complexité des réglementations, la portée excessive du principe de précaution, la rigidité des organisations ont fait primer l’application d’un savoir-faire formaté sur la question du sens et de la relation à l’usager. En d’autres termes, l’éthique de métier a pris le pas sur la nécessaire éthique de mission de la fonction publique.

Ainsi, dans le secteur social et médico-social, on respecte bien sa feuille de route, mais on se sent de moins en moins comptable de l’aboutissement de son action, de la qualité du parcours de l’usager. De même, dans l’Éducation nationale, si la plupart des enseignants s’emploient avec compétence à transmettre le savoir, ils sont de plus en plus rares à se sentir investis d’une mission éducative globale portant sur la promotion des valeurs ainsi que sur le suivi plus personnalisé de l’enfant. On instruit, mais sans s’interroger sur l’influence qu’aura l’enseignement sur la vie de l’enfant.

C’est pourquoi l’établissement d’un nouveau type de dialogue et de relations entre administration et administrés passe nécessairement par la réactivation dans l’administration de l’éthique de mission, qui engage le fonctionnaire non pas seulement dans le respect des règles du métier mais aussi dans la responsabilité du résultat.

ENTREtenir LA SPÉCIFICITÉ DE L'ADMINISTRATION LOCALE

C'est tout particulièrement nécessaire pour l'administration locale qui puise sa légitimité dans la raison d'être des villes et des départements : agir au plus près des citoyens et avec eux.

Or, ces dernières années, un souci d'homogénéisation des diverses fonctions publiques s'est traduit par la mise en œuvre d'un processus d'uniformisation des modes de sélection et de formation des cadres dirigeants des collectivités territoriales. Ceux-ci tendent alors à privilégier les aspects administratifs de leur mission au détriment de leurs responsabilités stratégiques en matière d'anticipation, d'innovation, d'adaptation des réponses locales.

C'est pourquoi la contribution des exécutifs locaux à la performance du contrat social semble aujourd'hui subordonnée à la préservation d'une forte spécificité de la fonction publique territoriale, que pourrait favoriser une plus grande diversification des modes de recrutement de cadres des collectivités locales. Sur ce point, le recours au recrutement direct de cadres associatifs ou issus de l'entreprise aurait le mérite de faciliter non seulement les dynamiques partenariales, mais aussi l'enracinement d'une conception plus ouverte et plus pragmatique de l'action publique locale.

Mais au-delà, afin d'affirmer son identité, la fonction publique locale pourrait se doter, dans chaque collectivité, d'une charte de qualité qui engagerait employeurs et salariés à veiller au maintien d'un rapport étroit et permanent avec les usagers et les habitants. Et pour en renforcer l'effet, il conviendrait d'en faire



l'axe central du management des ressources humaines, tout en la diffusant aux habitants pour leur permettre de mieux comprendre le fonctionnement et les objectifs qualitatifs des services. En leur offrant la possibilité de faire connaître leur avis par l'intermédiaire d'outils de communication particulièrement accessibles. C'est à ces conditions que l'on pourra éviter que certains puissent voir, dans un monde de plus en plus façonné par le goût de l'incantation et du paraître, "une charte de plus", alors que celle-ci devra être au contraire perçue comme le point de départ d'une administration nouvelle.

REDÉFINIR LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Si l'on admet que pour restaurer le vivre ensemble la revitalisation de la démocratie s'impose, les institutions (administrations, associations...) vont devoir à leur tour affronter la question du changement. Mais pas seulement dans leurs stratégies et leurs organi-

sations. Ils vont devoir s'imprégner d'une nouvelle conception de l'autorité : celle du partage. Et d'une nouvelle posture : celle de l'humilité.

Ce souci de refonder la légitimité des gouvernants en enrichissant la démocratie représentative d'une démocratie dite "participative" n'est pas nouveau. Il est souvent évoqué tout particulièrement dans l'enseignement du développement social comme pouvant atténuer la rigidité de nos modes de décision plus descendants qu'ascendants. Et rares sont ceux qui ne prétendent pas s'y essayer. Mais il y a plusieurs manières de faire participer et de participer. D'autant que l'on ne compte plus les instances de concertation créées ces dernières années pour associer les habitants à la décision publique : comités d'usagers, conseils de quartier, conseils de la vie sociale, conseils municipaux des jeunes... C'est une avancée considérable car elle repose sur un pari fondamental : celui de la capacité des personnes à prendre

des initiatives et à trouver des solutions aux problèmes qui les concernent.

Pour autant, cette prolifération d'instances fait rarement l'objet d'évaluation, alors que les rares analyses qualitatives engagées par quelques villes sur leur fonctionnement en montrent l'impact limité. Et certains n'hésitent pas à affirmer qu'elles sont à bout de souffle. Il est donc temps de tirer un bilan des différentes formules expérimentées jusqu'à présent afin de dégager les conditions de réussite de cette participation. L'enjeu aujourd'hui est bien de sortir de l'injonction de la démocratie participative pour instiller dans nos pratiques quotidiennes un dialogue participatif moins emblématique, mais plus efficace en n'hésitant pas à solliciter d'autres points de vue que ceux des seuls représentants auto-désignés des habitants. Ainsi, à Besançon ou Valenciennes, des "panels citoyens" sont mis en place : il s'agit de mieux prendre en compte, sous forme de sondages,

les besoins et les attentes de tous ceux qui ne parviennent pas à se faire entendre, alors qu'ils représentent souvent la majorité dite "silencieuse".

LE TEMPS DU DIALOGUE

C'est pourquoi l'une des conditions essentielles de sa réussite est de se donner le temps de la construction et de l'échange : on ne saurait réfléchir ensemble aux solutions sans avoir pris le temps de s'accorder sur un certain nombre de valeurs et sur le diagnostic de la situation. Il s'agit en fait de se faufiler entre deux écueils : offrir aux habitants une sorte d'exutoire qui ne débouche sur rien d'autre que la défense d'intérêts immédiats ou, inversement, susciter du débat pour justifier des choix déjà arrêtés. C'est pourquoi la participation ne peut être pensée autrement que comme une démarche à forte valeur ajoutée sur le plan éthique. Celle de la prévalence de l'intérêt général sur les intérêts catégoriels, du dialogue sur l'autorité.

Une autre condition de réussite de la participation est d'accepter d'introduire dans les organisations une "culture de l'inattendu" : l'expérience a montré combien les questions que se posent les usagers ou plus largement les habitants sont bien différentes de celles auxquelles on cherche à répondre ! Malgré ce respect de l'inattendu, la clarté des objectifs et la qualité de la préparation du cadre de la concertation sont également gages de réussite, lorsqu'elles permettent de lever les peurs, de dépasser les certitudes, de briser les habitudes contraires aux attentes des usagers et de créer les conditions d'un dialogue à la fois fructueux et convivial. Cela est indispensable, et doit être mis en œuvre pour les activités susceptibles de tisser des liens sociaux (services socio-culturels, médico-sociaux, sportifs...), afin de définir le contenu des activités, les jours et heures d'ouverture au public, leur lieu d'implantation, pour être davantage en phase avec les besoins des habitants.

Il ne saurait donc y avoir de participation sans ancrage au territoire. Or, de plus en plus de communes sont confrontées à un turn over important de leurs habitants. L'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants constituent donc un enjeu majeur pour la cohésion des territoires. Une fois de plus se vérifie l'importance de valoriser les démarches de co-construction des réponses de proximité sans lesquelles le sentiment d'appartenance ne peut s'épanouir. Enfin, il est indispensable de montrer l'influence de la concertation sur les décisions. À Strasbourg, il est prévu que la publication des délibérations municipales soit accompagnée de celle de l'avis des conseils de quartiers.



En conclusion : quels critères de détermination des actions de développement social ?

La tentation est grande, dès lors que des démarches originales et collectives sont entreprises dans le domaine de l'action sociale de leur conférer d'emblée l'appellation d'actions de développement social. Pourtant, ces dernières se distinguent du travail social à dimension collective par une série de caractéristiques qu'il importe de détailler pour ne pas entretenir la confusion.

Certaines actions peuvent au départ ne pas remplir toutes les conditions requises par une démarche de développement social, mais tendre progressivement à s'en rapprocher. De même, les actions de développement social sont susceptibles de mobiliser pour leur mise en œuvre les techniques classiques du travail social.

Ce sont donc moins les modalités de réalisation des actions entreprises qui permettront de les qualifier en termes de développement que les finalités qui président à leur création et le niveau d'implication des différents acteurs. Les éléments ci-dessous doivent être présents dans toute démarche ayant vocation à initier une dynamique de développement social.

Une dynamique globale

La démarche de développement social est un processus avant d'être une procédure. Même lorsque les actions ne concernent qu'un domaine particulier de la vie sociale, elles ont vocation à en impliquer d'autres par effet de transformation des représentations réciproques, de la perception de soi, de l'environnement local.

Un territoire pertinent

Il n'existe pas de territoire défini a priori : c'est l'action qui détermine la pertinence de celui-ci. Il convient cependant de s'interroger au préalable sur la convergence éventuelle entre le territoire d'observation qui sert de support au diagnostic territorial partagé et qui permet d'appréhender une réalité, le territoire de pilotage qui assure la conduite et l'organisation du projet, et le territoire d'action où est assurée la gestion du projet, sa réalisation et son évaluation.

Un diagnostic systémique

C'est une phase préalable à toute démarche structurée de développement social ; elle permet de repérer un besoin, une attente, une aspiration et propose d'agir pour y répondre. Le diagnostic territorial partagé s'inscrit également dans un processus d'observation. Il permet de croiser les regards des différents partenaires concernés, de partager des enjeux communs et d'identifier les risques de rupture et les potentialités de développement.

Une participation réelle

Une démarche de développement social ne peut se concevoir sans une implication effective des habitants. Certes, le niveau d'implication des habitants, au sens large du terme, peut être modulé en fonction des projets et de la phase du processus : définition des objectifs, choix stratégiques, mise en œuvre des actions, évaluation de l'opération. Mais, cette participation doit être mesurable par l'intermédiaire d'indicateurs facilement repérables (résultats d'enquête, fréquence et niveau de présence aux réunions et animations, changement de comportements...). Enfin les promoteurs de l'action doivent envisager dès son démarrage le passage de relais qui permettra aux publics concernés d'assurer eux-mêmes la prise en charge et la pérennité de la démarche.

Un partenariat de sens

Le partenariat entre les différents niveaux de décision est une nécessité qui permettra d'éviter la dispersion des énergies et des moyens, les redondances et les cloisonnements. Aucun acteur ne dispose à lui seul de tous les éléments de diagnostic, des moyens humains, financiers, matériels mais aussi des attributions, pour mener à bien, de manière optimisée, l'ensemble des actions. Dans cette perspective, il convient de mettre en place un comité de pilotage qui doit être l'espace de concertation et d'articulation entre les partenaires.

Une évaluation permanente

Tout au long du processus, il est important d'effectuer des évaluations partielles des actions engagées afin d'ajuster, si nécessaire, leur mise en œuvre aux réalités constatées. La démarche d'ensemble devra également être globalement évaluée : cela exige qu'un calendrier de son déroulement soit préalablement établi. La dimension temps ne doit pas être négligée ; elle doit faire l'objet d'une attention comparable à celle que l'on accorde au territoire, à l'implication des habitants et des partenaires ou aux moyens à mobiliser.

Les indicateurs d'appréciation doivent être déterminés par l'ensemble des acteurs (y compris les habitants) et toujours avant le démarrage effectif des actions afin de limiter le risque d'interprétation a posteriori ainsi que d'éventuelles manipulations. Cependant, si les indicateurs quantitatifs sont relativement simples à établir (personnes concernées, nombre de séances organisées, niveau de participation...), il en va autrement d'indicateurs plus qualitatifs qui devront être déterminés avec soin de manière consensuelle (définir par exemple des indicateurs pertinents permettant d'évaluer le changement de certains comportements). ■