

Les défis du Développement Social Local

La crise de l'état providence n'est pas seulement liée au problème de financements, elle questionne surtout les fondements mêmes de notre conception de la solidarité et du vivre ensemble. Répondre à la crise consiste peut-être à imaginer de nouvelles formes d'intervention, plus en phase avec les réalités sociales vécues par les habitants dont les plus vulnérables.

La question sociale ne peut plus être considérée comme un épiphénomène, assimilée à l'aide destinée aux plus nécessiteux. Les situations de précarisation¹ présentent un caractère de masse et s'ancrent dans le temps avec aujourd'hui des populations que les services sociaux ne voyaient pas auparavant (retraités, jeunes diplômés, salariés..).

Il s'agit de mieux comprendre les mutations sociétales en jeu et les défis auxquels nous devons répondre. La société française est traversée par le paradoxe suivant. En ayant acquis -parfois chèrement- des formes de bonheur individualisé, s'est créée une vulnérabilité collective. Si les inégalités sociales s'amplifient en raison des précarités économiques, elles s'accompagnent souvent de précarités relationnelles qui génèrent une perte de confiance en soi et de dignité.

I- Mutations sociales et sociétales en jeu

Le vieillissement démographique, une situation inédite dans l'histoire humaine

Une simple indication statistique de cette accentuation du vieillissement: en 2012 : une personne sur 5 a plus de 60 ans ; en 2050 ce sera une personne sur 3.

Dans ces projections démographiques, le concept de Gérontocroissance², développé par Gérard François Dumont géographe, fournit des indications précieuses. Si aujourd'hui les espaces ruraux accueillent une forte proportion de personnes âgées, la gérontocroissance liée aux apports migratoires, montre que ce sont les territoires urbains des grandes villes françaises qui devront répondre aux besoins de ces populations, notamment pour les personnes âgées en perte d'autonomie.

Le choc démographique engendré par le nombre de personnes âgées, va bouleverser les comportements. Une société constituée d'une forte proportion de personnes vieillissantes se comporte différemment. De nouveaux modes de vie s'imposeront que ce soit pour se déplacer, consommer, habiter etc.

Deux perceptions opposées mettent en perspective le concept de vieillissement.

L'une prône le « bien-vieillir » nommé aussi « vieillissement réussi », des terminologies choisies pour des programmes nationaux et européens. C'est l'idée d'une vieillesse positive où les retraités ont le temps de vivre, de prendre du temps pour eux mêmes voire pour les autres et se sentir utiles socialement. Notons d'ailleurs que certains territoires reconnaissent les personnes âgées qu'à travers le prisme des « clubs » alors que ce type d'offre ne convient plus à toutes les attentes. Nombre de personnes vieillissantes aspirent à d'autres formes d'activités pour se sentir appartenir au territoire sur lequel elles vivent.

L'autre perception assimile le vieillissement de la population aux questions de dépendance, au déclin physique et psychique qui toucherait les 75 ans et plus.

Dans les politiques gérontologiques, cette vision est dominante et génère des réponses partielles, très ciblées avec pourtant des tentatives de coordination (CLIC).

Des « jeunesses » à l'épreuve des mutations socio-économiques

A l'autre extrémité des âges, se situe la jeunesse (en 2011, une personne sur 4 a moins de 20 ans). Cette jeunesse se caractérise par une extension des seuils d'âge, révélée par une précocité de l'adolescence et une entrée plus tardive dans la vie adulte.

- des « jeunesses » malmenées

Les jeunes subissent les effets de la crise économique : 23 % des 18-24 ans vivent sous le seuil de pauvreté avec moins de 954 € par mois.

Le taux de chômage est conséquent (22.7 % en août 2012 pour les moins de 25 ans) accentuant les inégalités entre jeunes d'une même génération en raison du niveau de diplôme.

¹voir la dernière étude de l'INSEE sur ce sujet: en 2009, 8.2 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté avec moins de 954€/mois

²augmentation des effectifs des personnes âgées différenciées selon les territoires (dans une population)

Les non-diplômés éprouvent des difficultés d'accès à l'emploi -des jeunes ayant un niveau inférieur au CAP ont un risque d'être au chômage, supérieur de 16 points par rapport aux autres.
Les types d'emplois restent précaires entre emplois de CDD/temps partiels subis (âge moyen du premier CDI : 27 ans)

- un « marchepied bancal » pour accéder à l'indépendance

Les jeunes doivent mieux se former et plus longtemps pour avoir des chances d'intégrer un emploi (en 2006 : part de la population diplômée de l'enseignement supérieur entre deux générations en France : 19 % des 45-54 ans contre 41 % des 25-34 ans). Contrairement à d'autres pays européens comme les pays du nord, le système de formation français accorde une place très importante aux diplômes, exigeant du jeune qu'il se forme pour mieux « se placer » dans l'appareil économique.

Peu d'alternatives sont laissées aux jeunes quant à leur capacité de développer des formes d'indépendance par un accès à des expériences professionnelles, avoir des possibilités d'allers retours entre études et travail ou toute autre expérience sociale.

Auparavant, le processus de socialisation passait par la transmission des normes imposées par le groupe, le milieu d'origine. Aujourd'hui, en l'absence ou d'une moindre transmission traditionnelle, le jeune construit individuellement son parcours de vie, le définit au regard des opportunités ou risques imposés par le marché du travail. Il s'agit d'expérimenter, d'élaborer son propre chemin -« l'acquisition d'une capacité à délibérer, à juger, à choisir, à négocier devient essentielle. » explique Jean-Claude Richez³ -.

- Une place « vide » dans la sphère publique

Les jeunes sont peu présents dans les partis politiques, les syndicats ou dans les grands mouvements associatifs à logique verticale. Globalement, ils votent moins que leurs aînés ce qui ne signifie pas pour autant un désintérêt de la vie publique. A ce niveau, existent des différences générationnelles en termes d'équilibre des places qui sont laissées aux jeunes dans les lieux de décision, les développements de projets. Ainsi, peut-on s'interroger sur la réelle prise en compte de leurs difficultés sociales, de leurs aspirations.

Vers une massification des précarités

Longtemps considéré comme un fait marginal, la précarité ne cesse d'augmenter. On évoque autant les précarités économiques que les précarités relationnelles. L'une et l'autre peuvent être distinctes mais elles sont le plus souvent cumulées. Elles renvoient aux notions d'inégalités économiques et sociales sur les territoires et provoquent des délitements, des ruptures dans les parcours de vie.

Des précarités économiques

Rappelons que depuis les années 80, la problématique structurelle française demeure le taux de chômage dont le taux oscille autour de 10-10.5% de la population active. Mais, le phénomène marquant de ces dernières années, est la « dualisation » des statuts professionnels avec ceux qui occupent un emploi en CDI et les autres qui cumulent des emplois précaires (CDD, emplois saisonniers, intérim) et les temps partiels souvent subis (en 2006 : 17% des contrats dont 82% d'emplois occupés par les femmes).

Cette tendance concourt à augmenter les bas salaires, à accroître le nombre de travailleurs « dits pauvres⁴ ». Les situations de non-recours aux prestations sociales sont aussi en explosion (2 foyers sur trois ne sollicitent pas le Rsa activité).

Ce non-recours devient un véritable enjeu pour mesurer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques. De multiples déterminants se conjuguent pour expliquer les raisons de ces non-recours : complexité de l'information dans l'accès aux droits, des prestations jugées stigmatisantes voire inadaptées notamment lorsqu'elles ciblent spécifiquement les destinataires, défiance vis-à-vis des institutions.

Plus particulièrement en milieu rural, les situations de précarité sont difficilement identifiées, puisque faire reconnaître ses droits n'est pas une démarche aisée « quand tout le monde se connaît dans le village ».

³« pourquoi faire participer les jeunes » Patricia LONCLE , page 18, l'harmattan

⁴ L'INSEE nous rappelait dernièrement que la France comptait 1.9 millions de personnes qui travaillent et qui sont en dessous du seuil de pauvreté

Nombre de personnes préfèrent ne pas dévoiler leur situation d'où une réelle difficulté pour les acteurs sociaux de toucher les personnes, d'avoir une action de proximité tout en respectant l'anonymat et c'est certainement une des caractéristiques du milieu rural. La pauvreté est cachée, dissimulée par les personnes elles mêmes. Si l'on évoque les publics concernés, trois situations-types peuvent être distinguées (liste non exhaustive et publics choisis parce qu'ils apparaissent de manière plus visible) :

- *Les exploitants agricoles* en difficulté dont l'entreprise n'est pas fiable économiquement : cumulent des dettes, en rupture sociale avec leurs pairs et isolés socialement ; au sein du secteur agricole, le sujet est « tabou » car il est difficile d'en parler. Le RSA (et comme l'était auparavant le RMI sous une forme dérogatoire) concerne ainsi les exploitants agricoles en difficultés économiques,
- *les néo ruraux* : certains viennent s'installer en campagne pour accéder à la propriété (cherté du foncier en ville, sentiment d'une vie plus agréable à la campagne) malgré des ressources très modestes et des situations professionnelles fragiles ; ont des besoins accentués de se déplacer vers leurs lieux de travail et souvent ont des liens plus distendus avec leur réseau de sociabilité initial (pas de soutien sur place),
- *Les gens du voyage en voie de sédentarisation* : observation de situations critiques de marginalité installée (choc des « cultures » et de l'appréhension identitaire).

Des précarités relationnelles

La précarité relationnelle touche toutes les catégories sociales et plus spécifiquement les populations rendues vulnérables par l'emploi précaire en raison de la disparition du lien au travail. Même s'il faut nuancer les propos pessimistes sur une crise du lien social, ce qui est bien réel, ce sont les mutations en cours qui indéniablement transforment les liens sociaux et peuvent les affaiblir tant dans la sphère privée que dans l'espace public.

Dans la sphère privée, ce sont les liens conjugaux et parentaux qui peuvent être altérés liés aux situations nombreuses de divorcialité, de reconfigurations familiales, de familles monoparentales.

Comme les familles, les personnes âgées éprouvent aussi des sentiments d'isolement en raison notamment des fratries réduites (conséquences de la démographie), des enfants éloignés (moins de visites).

Ces fragilités peuvent conduire à augmenter les risques d'altération des liens : que l'on soit père « à qui la garde des enfants n'a pas été confié dont il est plus difficile de maintenir un lien continu », que l'on soit mère en situation de monoparentalité « se sentir seule à assumer la charge de ses enfants », que l'on soit grands parents « discontinuité des relations avec les petits enfants, dans les situations de séparation » et pour les personnes âgées, le risque accru d'isolement relationnel.

Quels enjeux pour les territoires ?

- développer une conception des politiques du vieillissement, d'insertion, de la jeunesse, de lutte contre toutes formes de précarité dans une démarche globale, intersectorielle et de croisement des pratiques :

Quelle offre à développer, en matière d'habitat, d'emploi, de santé, de déplacement et mobilité, d'actions culturelles et intergénérationnelles ?.

Concernant le secteur de la santé, il interpelle de plus en plus les élus locaux car maintenir les populations dans les espaces ruraux-phénomène aussi marquant dans certains quartiers conditionnent la politique du maintien à domicile, l'accueil de nouveaux ménages et par extension l'attractivité du territoire.

Quant aux problématiques de mobilité et de transport, elles touchent aussi l'ensemble de la population. Les situations de précarité amplifient ces difficultés à pouvoir se déplacer mais l'aspect psychologique entre aussi en jeu. Des personnes peuvent appréhender difficilement de nouveaux environnements comme ces jeunes qui ont des difficultés à quitter leur territoire d'origine pour suivre ailleurs des formations supérieures.

- Être attentif au renforcement des liens sociaux, des relations sociales :

Au sujet des personnes vieillissantes, les études universitaires montrent la prépondérance des relations sociales, il s'agit *plus de réfléchir aux liens de vie qu'aux lieux de vie* :

Une personne âgée qui a des contacts et reste en lien avec l'extérieur multiplie par 5 sa capacité à pouvoir se maintenir à son domicile.

Le vieillissement de la population qui préoccupe très largement l'ensemble des élus va bien au-delà des seules réponses techniques pour offrir des « gammes variées de produits d'hébergements ». Dans cette recherche pour rompre l'isolement, Jean Paul Delevoye, ancien médiateur de la République, préconise des lieux d'apaisement, « de décélération » pour permettre aux personnes de reprendre pied.

Au regard de ces transformations sociétales, et si les précarités économiques sont indéniables, il s'agit de prévenir ces précarités relationnelles, d'être attentifs à renforcer la vie sociale, à proximité des lieux de vie.

Pour autant, qu'est ce qui va favoriser notre capacité à vivre ensemble ?

Si le territoire est ressenti comme « un espace d'appartenance, où l'on se sent chez soi », il devient une ressource. Il interagit sur la construction individuelle et sur les membres d'une communauté locale (lien entre des personnes à partir de buts, de valeurs).

Dans une perspective de valoriser, conforter les potentialités des personnes fragilisées, cela nécessite aussi de valoriser les ressources du territoire et d'imaginer des réseaux, des moyens pour elles d'y accéder.

Ce sentiment d'appartenance à un territoire, a besoin, entre autres pour s'étayer, *d'un espace socialement partagé* qui renvoie à la mise en mouvement, une dynamique territoriale.

En effet, pour faire face à ces nombreux défis sociaux, il faut un engagement différent de tous, une implication nouvelle en décloisonnant les pratiques et les organisations.

II- De l'action sociale au développement social

Des politiques sociales en tant qu'instruments de protection

Le terme « Social (du latin socialis) » concerne tout fait relatif à une société, des rapports entre un individu et les autres membres de la collectivité.

La question sociale émane vers le milieu du 19s où l'on a commencé à s'intéresser à la condition ouvrière (avoir des personnes employables, travailler aux bonnes mœurs, ou avoir des hommes en bonne santé pour aller faire la guerre!!). Mais, l'approche sociale reste limitée du côté de l'Etat, encore hostile à une protection sociale étendue. Début 20ème, la France commence à inscrire quelques lois d'assistance pour porter secours aux salariés les plus pauvres. Il faut attendre 1946, pour qu'un système global de protection sociale voit le jour (logique redistributive d'un état-providence).

Dans cette conception de protection et de solidarité des populations, les politiques sociales ont été élaborées essentiellement en « creux » à partir des manques et difficultés des personnes fragiles, des personnes en situation de pauvreté pour se décliner par grandes thématiques : santé, emploi/insertion, logement/habitat, enfance/famille, jeunesse, personnes âgées etc.

L'action sociale, héritage des 30 glorieuses, s'est surtout centrée sur l'aide individuelle ou le soin à partir du problème lié au sujet, au patient (issu du « case work » : approche psychologisante, technique d'aide pour faire prendre conscience des difficultés d'ordre psychologique).

Les accompagnements sociaux consistaient à soutenir les personnes dites inadaptées ou en marge, dont les capacités ne leur permettaient pas de s'insérer (handicap, manque de ressources financières, peu de ressources culturelles) dans la société de consommation, alors en pleine explosion.

Dès lors, l'intervention des travailleurs sociaux vise à accompagner la personne pour améliorer ses conditions de vie, souvent observée par le prisme d'un découpage thématique. Ce sont des réponses « de réparation », nécessaires pour porter assistance aux personnes démunies (assistance est à distinguer d'assistanat⁵) par de multiples politiques publiques portées par des services sociaux à vocation généraliste (Maisons des solidarités des Conseils départementaux) ou services spécialisés (établissements du champ du handicap, protection de l'enfance etc).

5

Définition assistance: au sens de prêter assistance, lui venir en aide; assistanat: péjoratif (Larousse)fait d'être assisté, secouru..

En résumé :

1- Une politique sociale qui s'est construite sur une vision à « dominante sanitaire » et « psychologisante » à partir des problèmes de chacun avec une prise en charge individualisée (accompagnement social entre une personne et un travailleur social). Déclinaison d'une sémantique spécifique puisque l'on parle de bénéficiaires, d'usagers, de titulaires, d'aidants. Des mots marqueurs de la pensée et qui peuvent stigmatiser les personnes.

2- Une politique sociale en logique descendante : élaboration de dispositifs par publics, par thématique, par tranche d'âge (exemples : Mission locale, RSA, dispositifs d'insertion par l'économique..)

Ainsi, trois niveaux d'intervention sociale coexistent : l'action sociale à caractère individuel (dispositif de réparation) nécessaire selon les difficultés et les parcours de vie ; l'action sociale dite de prévention (soutien à la perte d'autonomie des personnes âgées, prévention santé, etc) et le développement social local nommé aussi « prévenance » par les Québécois (renvoie aux notions de vivre ensemble et de cohésion sociale).

Compte tenu des demandes exponentielles et des tensions palpables au moment des votes de budgets d'action sociale des Conseils départementaux, nombre d'acteurs sociaux *font référence au développement social local depuis plusieurs décennies (CAF, MSA).*

De l'aide sociale au développement social

L'aide sociale relève du législatif et du réglementaire

Elle est inscrite dans le code de l'action sociale et des familles. L'aide sociale se définit comme l'ensemble des prestations constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques, notamment du Département, et destinée à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir (aide sociale légale et extra-légale).

Dans son acceptation actuelle, l'action sociale et médico-sociale est définie dans la loi du 2 février 2002 : «*elle tend à promouvoir dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* ». Elle repose sur une évaluation des besoins des populations dont les plus vulnérables avec entre autres la mise à disposition de prestations.

L'action sociale touche à tous les champs de la vie quotidienne que sont le logement, l'éducation, l'insertion et la vie économique, la santé, etc. A chaque thématique correspond des concepts, des programmes et dispositifs, des professionnels et des publics cibles et enfin des budgets. Cette vision parcellaire de l'action sociale pose deux risques :

- risque de réponses partielles puisqu'à chaque problème catégorisé va correspondre une loi, un dispositif (logement, insertion..) dont les limites créent des exclus ; pour les professionnels, ils gèrent des dispositifs.
- risque de renforcer la culpabilité des personnes d'être dans cette situation de précarité en ne proposant qu'une approche de résolution du problème basée sur la personne elle-même sans tenir compte de son environnement social. La personne vit des mécanismes d'exclusion car elle est privée de sa capacité à vivre comme acteur de la société.

Quant au développement social local, cette méthodologie d'intervention est sensée remettre plus de transversalité entre les thématiques, obligeant les praticiens à mieux prendre en compte l'environnement social de la personne accompagnée.

Dans sa conception initiale, le Développement social local, c'est :

- penser le développement par la population elle-même
- une méthodologie d'intervention sur le milieu de vie des habitants dont on considère que chacun est concerné -les personnes concernées par le problème sont impliquées-.

L'observatoire de l'Action Sociale Décentralisée en donne la définition suivante : « *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. »

Le Développement Social Local renvoie aussi à la définition de la cohésion sociale⁶ déterminée par le conseil de l'Europe qui ouvre une double lecture. Pouvoir construire une société qui favorise le vivre ensemble mais aussi un vivre-ensemble qui veille aux personnes les plus vulnérables, pour qu'elles se sentent des citoyens à part entière et qu'elles ne soient pas seulement regardées sous l'angle de leurs difficultés.

En résumé, le développement social local préconise :

- *une compréhension systémique* : sortir des pratiques cloisonnées, sectorielles (1^{er} exemple : de plus en plus de villes pour aborder l'Habitat croisent les compétences de ces services internes car chacun est concerné : service logement et urbanisme, service social, service voirie.. ; 2^{ème} exemple : penser jardins familiaux, c'est réfléchir à l'axe santé / alimentation mais aussi à l'environnement),
- *des réponses adaptées aux besoins locaux* : dépasser les réponses déjà établies -par produits, par projet descendant- pour davantage répondre aux choix de vie des personnes et générer de la vie sociale.
- *des démarches mobilisatrices* : Se mettre « autour de la table » avec les personnes concernées (élus, habitants, bénévoles, professionnels) et créer des démarches mobilisatrices en considérant les capacités de développeur de chacun.

Avril 2013
Claudine Pézeril

⁶«la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres – et en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation –, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale à l'ensemble de ses membres. La cohésion sociale est un processus dynamique et une condition indispensable à la justice sociale, à la démocratie et au développement durable. Les sociétés divisées et inégalitaires ne peuvent garantir la stabilité à long terme. »