



DU TRAVAILLEUR SOCIAL AU TRAVAIL SOCIAL DANS LES COLLECTIVITES

Etude commanditée par :

**le Centre national de la fonction publique territoriale
l'Association nationale des directeurs d'action sociale des Départements
l'Association des directeurs généraux des grandes collectivités
et l'Association nationale des cadres communaux de l'action sociale**

Rapport rédigé par les élèves administrateurs territoriaux :

**Alice BONNET
Romain DEL GROSSO
Agnès FROMENT
Jean-Luc LODS
Emmanuelle MEUNIER**

Date :

18/09/2014



SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
PREAMBULE.....	3
INTRODUCTION	4
I. MARQUEE PAR UNE IDENTITE PROFESSIONNELLE FORTE, L’ACTION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX EN COLLECTIVITE ATTEINT AUJOURD’HUI SES LIMITES DANS UN CONTEXTE SOCIAL BOULEVERSE.....	5
1. L’univers codifié du travail social et une culture métier forte sont à l’origine de relations complexes avec les collectivités territoriales employeuses.....	5
1.1. L’intervention des travailleurs sociaux s’inscrit dans un univers codifié.....	5
1.2. La filière sanitaire et sociale des collectivités territoriales est marquée par des cultures métiers fortes et diverses, confortées par la formation initiale des travailleurs sociaux.....	12
2. Le nouvel environnement des travailleurs sociaux engendre une remise en cause de leur rôle et du sens de leur mission.....	15
2.1. Les travailleurs sociaux font face à un public de plus en plus protéiforme.....	15
2.2. Le malaise des travailleurs sociaux s’explique en grande partie par la remise en cause de leur rôle d’accompagnement social	17
3. Des modalités d’intervention des institutions aujourd’hui réinterrogées	20
3.1. Les modalités d’intervention des différentes institutions sont mal articulées malgré le rôle dominant conféré par la loi au département.....	20
3.2. Les collectivités territoriales apparaissent peu armées face aux nouveaux enjeux du travail social	23
II. DES CONTRAINTES A CONTENIR ET DES OPPORTUNITES A SAISIR POUR DONNER TOUTE SA DIMENSION AU TRAVAIL SOCIAL DECENTRALISE.....	31
1. Affirmer l’identité et le rôle des collectivités employeuses en matière d’action sociale.....	31
1.1. Afficher un positionnement politique clair sur le sens et le rôle du travail social en collectivité	31
1.2. Favoriser un portage politique plus fort des questions sociales et un rapprochement réciproque des élus et des professionnels de terrain	32
1.3. Optimiser les interventions institutionnelles par l’affirmation du rôle de chef de file des conseils généraux et la structuration des coopérations institutionnelles	33
2. Permettre l’émergence de nouvelles pratiques par la mobilisation des potentialités des territoires et un accompagnement renforcé des travailleurs sociaux dans l’exercice de leur métier .	40
2.1. Permettre l’émergence de démarches innovantes en mobilisant les potentialités des territoires et des habitants pour offrir de nouvelles opportunités au travail social.....	40
2.2. Soutenir et valoriser les travailleurs sociaux dans leur rôle d’accompagnement	48
2.3. Les leviers managériaux, de formation et de ressources humaines pour mieux accompagner l’évolution des pratiques professionnelles et fédérer les travailleurs sociaux	50
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	57
ANNEXE 2 : SYNTHESE DES PRECONISATIONS DU RAPPORT	59
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES OU RENCONTREES.....	62
ANNEXE 4 : PRINCIPALES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	66
ANNEXE 5 : GRILLE D’ENTRETIEN « COLLECTIVITES »	68
ANNEXE 6 : GRILLE D’ENTRETIEN « TRAVAILLEUR SOCIAL »	70

PREAMBULE

La présente étude est le résultat d'une commande associant le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et notamment l'Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) d'Angers, l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDASS), l'Association des directeurs généraux des grandes collectivités (ADGGC) et l'Association nationale des cadres communaux de l'action sociale (ANCCAS).

Dans la perspective des Etats généraux du travail social, cinq élèves administrateurs territoriaux de la promotion Simone de Beauvoir de l'Institut national des études territoriales (INET) ont ainsi été sollicités pour réaliser une étude contribuant à la réflexion relative à l'évolution du travail social et à la production d'un référentiel du travail social dans les collectivités territoriales. Elle doit également permettre d'alimenter une contribution commune des organismes susmentionnés.

A l'issue de ce travail, le groupe des élèves administrateurs tient à remercier l'ensemble des commanditaires et en particulier Nathalie ROBICHON, Marion LEROUX, Laurence QUINAUT, Carol KNOLL et Béatrice CALLIGARO pour leur suivi attentif et précieux, ainsi que toutes les personnes interrogées dont les témoignages ont constitué une source très riche.

INTRODUCTION

La question du travail social et de ses nouveaux enjeux dans un contexte de crise a donné lieu à un foisonnement de productions s'attachant pour la plupart à analyser l'impact des bouleversements sociaux sur les pratiques professionnelles à l'origine d'une remise en cause du sens du travail social.

Parmi ces nombreux travaux, un nombre très réduit a cependant été consacré à la question du travail social dans les collectivités territoriales. Or, ces dernières, en particulier les départements et les communes les plus importantes, représentent le premier employeur des agents des filières sociales et médico-sociales. Dès lors, si l'on veut relever le défi majeur du travail social consistant à apporter une réponse satisfaisante aux besoins sociaux des citoyens-usagers en constante évolution, il apparaît difficile de dissocier l'analyse des pratiques professionnelles de celle des contraintes institutionnelles et des exigences du service public local auxquelles font face les collectivités dans leur ensemble.

Cette étude menée par des élèves administrateurs territoriaux se donne donc pour ambition de faire se croiser les problématiques du travail social et de l'action des collectivités territoriales dans la sphère sociale. Réalisée dans un délai relativement court en parallèle de la formation à l'Institut national des études territoriales, elle vise à proposer un regard sur l'action des collectivités en matière sociale et à donner des pistes pour favoriser l'émergence d'un travail social véritablement territorial à même de s'adapter aux enjeux sociaux actuels.

Pour ce faire, un accent particulier a été mis dans la sélection des entretiens sur les conseils généraux où l'équipe s'est attachée à rencontrer à la fois les équipes des directeurs généraux adjoints aux solidarités et les professionnels de terrain. En complément, des entretiens ont été menés auprès de centres communaux d'action sociale, d'organismes de formation initiale, d'associations ou encore de chercheurs spécialistes des questions du travail social.

L'ensemble de ces entretiens a conduit à dégager comme fil conducteur de l'étude la nécessité pour les collectivités territoriales d'affirmer leur identité en matière sociale. Il est ainsi apparu qu'une telle affirmation identitaire restait insuffisante même après deux actes de décentralisation, ayant notamment abouti à la consécration du chef-de-filât du département pour la conduite de l'action sociale sur son territoire. De surcroît, elle est mise à mal par le contexte actuel de raréfaction des ressources, conduisant à focaliser les débats politiques sur la question de la compensation du versement des allocations de solidarité. Or, le positionnement des collectivités territoriales en tant qu'acteurs de l'action sociale, et pas seulement gestionnaires de dispositifs, nous semble aujourd'hui essentiel, en tant que futurs cadres dirigeants des collectivités territoriales, dans la mesure où il contribuera à forger une identité professionnelle territoriale pour les travailleurs sociaux au-delà de leur « culture métier » qui reste prédominante. Par ce biais, les collectivités pourront afficher une stratégie et des attentes dans toutes les instances dans lesquelles la question du travail social est abordée pour orienter sa mise en œuvre au sein de l'institution territoriale.

I. MARQUEE PAR UNE IDENTITE PROFESSIONNELLE FORTE, L'ACTION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX EN COLLECTIVITE ATTEINT AUJOURD'HUI SES LIMITES DANS UN CONTEXTE SOCIAL BOULEVERSE

L'identité des travailleurs sociaux forgée dans le cadre de l'Etat social des années de croissance a été bouleversée par des facteurs économiques et politiques brouillant le champ de leur intervention : la crise engendrant une division du travail social et un infléchissement des missions ; la complexité institutionnelle et le moindre investissement politique fragilisant les relations des travailleurs sociaux avec leurs employeurs territoriaux.

1. L'univers codifié du travail social et une culture métier forte sont à l'origine de relations complexes avec les collectivités territoriales employeuses

1.1. L'intervention des travailleurs sociaux s'inscrit dans un univers codifié

1.1.1. Les contours du travail social, non définis juridiquement, se sont construits autour d'une triple généalogie

1.1.1.1. Tentatives de définition du travail social

Encadré 1 : Définitions du travail social

Selon Michel Autès (1994) : « *Le travail social demeure une organisation sociale fragile, à l'intersection des institutions et des individus. [...] Cette position à la fois frontalière et "d'entre-deux" caractérise le travail social dans la double position de l'exercice du mandat institutionnel et de la prise en compte du besoin ou de la demande des individus. S'il est situé dans tous les lieux où la logique des institutions rencontre la singularité et la subjectivité des individus, il inscrit ses réponses sur le double registre de la normativité (logique du mandat) et du respect des subjectivités (l'émancipation)* ».

Selon le Conseil économique et social (2000) : « *Le travail social a pour vocation première d'aider à ce qu'une personne, une famille ou un groupe de personnes ait accès aux droits que la société lui confère, et crée ou recrée des liens sociaux* ».

Le terme de travail social ne s'impose dans l'administration et chez les professionnels que dans les années 1960. Ainsi, en 1970 est créée au ministère des Affaires sociales une sous-direction « professions sociales et du travail social ».

Le terme de travail social va progressivement amalgamer un ensemble de pratiques et de métiers autour d'un noyau dur constitué de trois professions : les assistants de service social, les éducateurs spécialisés et les animateurs. Le travail social se construit ainsi, selon Michel Autès¹, autour d'une triple généalogie : la suppléance familiale, l'action éducative et l'animation portée par la tradition de l'éducation populaire.

L'appellation de travailleur social fonctionne aujourd'hui comme une appellation unificatrice, certains métiers cherchant à être assimilés à ce noyau².

¹ AUTES Michel, *Le travail social indéfini*, dans *Recherches et prévisions*, n° 44, CNAF, juin 1996.

² ION Jacques, RAVON Bertrand, *Les travailleurs sociaux*, 2012 (8e édition).

La notion d'intervention sociale, sans être juridiquement définie, est beaucoup plus large que celle de travail social, pouvant englober la participation d'acteurs de la société civile et de partenaires institutionnels, dépassant donc la seule intervention des travailleurs sociaux.

Par ailleurs, la notion d'intervenant social est apparue dans les années 1990 pour désigner les emplois liés aux nombreux dispositifs d'insertion et de cohésion sociale, « nébuleuse de postes aux contours et qualifications disparates » alors que la notion de travailleur social reste attachée à un univers professionnel défini³.

Ceci étant, un débat lancinant existe sur la difficulté d'assimiler le travail social à un métier, dans la mesure où les travailleurs sociaux constituent un ensemble composite, intervenant dans des contextes extrêmement variés, à des moments également différents de la vie des bénéficiaires.

Encadré 2 : Le travail social : un métier comme les autres ?

1. La définition du métier

En gestion des ressources humaines, la notion de métier peut être résumée comme l'ensemble des savoir-faire (ou capacités techniques) acquis, par l'apprentissage ou l'expérience, par l'individu.

Selon G. Le Boterf (en 2000), le métier se définit traditionnellement par quatre grandes caractéristiques :

- un corpus de savoirs de savoir-faire essentiellement techniques ;
- un ensemble de règles morales spécifiques à la communauté d'appartenance (exemple des comptables qui obéissent aux principes comptables) ;
- une identité permettant de se définir socialement (« je suis secrétaire », « je suis ingénieur »...) ;
- une perspective d'approfondir ses savoirs et ses savoir-faires par l'expérience accumulée (apprentissage via la pratique et l'expérience ou *learning by doing*).

Les métiers du champ social comportent chacune des ces composantes et peuvent utilement les revendiquer. Il est également possible de lui contester l'existence. C'est ce que fait Michel Autès. Ce dernier émet l'hypothèse, sur ce terrain d'une dualité du travail social entre profession et occupation. *« S'il est une profession, il est bâti autour de normes, de références, de savoir-faire et de compétences acquis. Il construit des réponses spécifiques, nouvelles, inédites. S'il est une occupation, il se contente de combler les vides et les manques que crée la dissolution des formes de la socialisation de la société civile, et de réparer les dégâts que produit une organisation sociale exclusivement tournée vers des impératifs de productivité et de rentabilité »*. Il estime pour sa part que le travail social est les deux à la fois, *« il supplée au social manquant, et il le fait en créant un social de substitution »*.

2. Les composantes des métiers du champ social

Ce faisant, en reconnaissant au travail social, le statut à part entière de métier, les quatre composantes en apparaissent clairement.

1. Les savoirs

Comme tout métier, le travail social est fondé sur des formations, ce qui est incontestable, en l'état. Leur diversité et leur positionnement dans les filières d'enseignement et d'apprentissage maintiennent une spécificité qu'il est possible de regretter.

A tout le moins, Michel Autès note dans le travail social une *« impossibilité d'une référence au savoir. Le travail social ne construit pas ses savoirs, il les importe, en même temps qu'il développe une quête irréaliste d'une théorie du travail social. Cela tient pour une grande part à sa place très spécifique dans l'appareil de formation, à l'écart de l'université, et d'un savoir fondé sur la légitimité des professionnels qui transmettent*

³ ION Jacques, ouvrage précité.

leur art ».

Michel Autès poursuit son analyse sur la spécificité des savoirs du métier social, en disant ceci : « *La conséquence de ce constat réside dans un rapport spécifique à l'utilisation des techniques. Il n'y a pas dans le travail social une continuité entre des savoirs et des techniques telle qu'elle peut exister dans d'autres types de pratiques. Les techniques du travail social sont des outils, des «supports à la relation», et c'est ce qui fait du reste le côté éclectique des méthodes utilisées (« tout est bon »), mais aussi la difficulté à construire de véritables méthodologies ou ingénieries du social. Non pas qu'il y ait absence de méthodes et de techniques, il y a plutôt abondance ».*

L'expertise dans les métiers du travail social est cependant large et couvre selon François Aballéa⁴ :

- des savoirs théoriques : la psychologie des individus, la sociologie des modes de vie des familles qui (...) renseignent sur le réel ;
- des savoirs procéduraux qui permettent de décliner les règles à respecter pour pouvoir conduire l'action : comment réaliser un entretien clinique, comment construire un projet, comment engager et conduire une procédure d'évaluation ;
- des savoirs pratiques qui déterminent la capacité à tenir compte à tenir compte d'une conjoncture spécifique, de l'effet d'un rapport de force favorable ou défavorable sur la perception d'une situation par exemple, ou de l'effet combiné d'un cumul des handicaps, et qui résulte essentiellement de l'expérience de la réalité ;
- des savoir-faire enfin qui s'apparentent à ce que l'on peut appeler les trucs du métier, les mots pour le dire, l'art d'écrire, l'art de contourner les difficultés, l'art de plaider un dossier.

Ainsi, les savoirs des métiers du travail social sont en fait établis de manière commune, quelle que soit la qualification et le champ d'intervention du travailleur social, dont la mission globale et les règles morales afférentes à la profession semblent finalement plus déterminantes pour le définir.

2. Les règles morales

La particularité des métiers du champ social est d'être véritablement dans une ambiguïté, puisque, comme l'indique François Dubet, « *à titre d'exemple, les travailleurs sociaux sont incontestablement des agents de l'ordre social. Mais en même temps, ils ont une conscience critique extrêmement vive des mécanismes qui excluent les uns et normalisent les autres. Le travail social vise l'intégration des individus et pour intégrer les uns, il en relègue d'autres ».*

Jean-Noël Chopart insiste quant à lui sur l'espace neutralisé dans lequel les travailleurs sociaux interviennent. « *C'est ce que Christian Bachmann et Michel Chauvière ont appelé la dualité structurelle des qualifications sociales. Ils distinguent, en effet, en premier lieu, un «social gestionnaire» constitué de fonctionnaires de l'administration sociale et de notables siégeant dans les conseils d'administration des établissements et des services. A ce social gestionnaire, on peut opposer un «social d'intervention» (constitué des différentes professions sociales) dont le mode de recrutement, les principes d'action, les missions assignées sont tout autres (Bachmann C. et Chauvière M., 1986). Cette dualité structurelle a pour effet (mais aussi sans doute pour but) de permettre à l'intervention sociale de se déployer dans un espace «neutralisé», un espace où les contraintes économiques ne viennent pas contredire les fonctions de réparation ou de pacification qui sont au centre des missions du travail social ».*

Michel Autès, enfin, dans une interview donnée à la revue Actualités Sociales Hebdomadaires, insistait sur le contenu éthique du travail social. « *Il ne s'agit pas seulement de réparer des publics abîmés, mais d'écouter leurs demandes et de prendre en compte leurs particularités. L'efficacité symbolique du travail social, c'est aussi cette faculté qu'il a de recréer les conditions d'une appartenance des individus à la société. Si on perd cette dimension, on change la nature politique du travail social et cela dégénère en une assistance généralisée ».*

Plus généralement, François Aballéa définit l'éthique du travailleur social autour de certains principes d'intervention. La participation démocratique, le refus des discriminations, le désintéressement, l'a priori favorable vis-à-vis de la demande, le respect de l'intimité des individus et des groupes sont des éléments clés de l'action du travailleur social.

⁴ ABALLEA François, *Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux*.

Le travail social n'est donc pas seulement inscrit dans une rationalité technique du type problème – moyens – résultats, mais aussi dans une logique qui se réfère à des normes, à des principes de justice sociale et qui repose sur l'investissement personnel du travailleur social comme le conclut Michel Autès.

La variante principale, au-delà des savoirs professionnels, et des règles morales portera dans le fait que « *dans le travail social, on paye de sa personne, et la qualité de l'acte, sa portée, son efficacité dépendent aussi de cet engagement »* personnel du travailleur social.

3. L'identité

C'est autour de ces règles morales, et notamment l'énoncé de la confidentialité que s'est cristallisée une partie des caractéristiques du travail social. Pour autant, s'il est difficile de partager l'ensemble des professions qui relèvent du travail social dans la société, il est aujourd'hui acquis, que « *depuis 1990, l'exclusion est catégorisée au sens linguistique : on peut dire « je lutte contre l'exclusion » sans autres précisions et en étant pourtant parfaitement compris »*⁵.

Selon Jean-Noël Chopart, dans un article intitulé « *Le travail social face aux mutations économiques »*, « *salariés directs ou indirects d'un Etat qui maîtrisait centralement diplômes, effectifs, conventions collectives et désignation des missions, les travailleurs sociaux recevaient en retour la labellisation professionnelle, la légitimation à intervenir, bref une certaine autonomie professionnelle. Jacques Ion montre bien, par ailleurs, comment l'Etat en unissant les différentes professions sociales sous l'unique bannière du travail social avait fortement contribué dans le cours des années 70 à « asseoir » leur légitimité (Ion J. et Tricard J.P., 1984) ».*

C'est ainsi que le métier, stabilisé pendant un temps, a vu la situation évoluer. Ce sont selon Jean-Noël Chopart, toujours, les conséquences de la décentralisation, notamment et des conditions d'intervention du travailleur social. Ainsi, il s'agit en particulier des institutions ayant la charge de nouvelles missions, la Ville, l'insertion par l'économique qui sont venus transformer cette identité.

« *Au regard de ces nouveaux professionnels, les travailleurs sociaux « canoniques » semblent soudain déqualifiés. Inversement, les travailleurs sociaux découvrent avec effroi que leurs missions peuvent désormais être assurées par une multitude d'intervenants sans qualification : femmes relais, concierges d'immeuble, grands frères, objecteurs de conscience et bénévoles en tout genre... On constate, en tout état de cause, que l'homogénéité des filières et des corps professionnels n'est plus tout à fait garantie ».*

François Aballéa complète cette analyse en évoquant cependant la richesse du capital de cette profession. « *L'évolution du recrutement, le mouvement de professionnalisation, le développement de la formation ont exacerbé les contradictions de salariés dont le capital culturel s'est fortement accru, alors que le capital social, c'est-à-dire, l'étendue et la diversité du réseaux de relations, et par là le niveau de reconnaissance sociale vis-à-vis des tiers, a eu tendance à se détériorer du fait d'une prolétarianisation du recrutement, que le capital économique ne s'est guère revalorisé (la décentralisation a même pu être l'occasion de le réduire), que le capital symbolique enfin s'est dévalué face à la montée de nouveaux professionnels ».*

4. L'apprentissage par la pratique

Le propre du travail social est de s'affranchir de la reproduction de modèles transférables. Selon Michel Autès, « *on peut s'inspirer de ce que d'autres ont fait, se référer à des modèles d'action, mais on ne peut jamais faire l'économie de l'implication personnelle et locale dans chaque situation. Bien sûr il y a des « trucs », des astuces, des choses qui marchent parce qu'elles ont été expérimentées, mais qui ne fonctionnent qu'investis et, en quelque sorte, réinventés par ceux qui les utilisent ».*

Comme l'évoque Michel Autès, dans un article intitulé « *Le travail social indéfini »*, le travail social « *vit sous le rythme de l'éternel retour, de l'innovation permanente et du recommencement incessant »*, parce que « *le travail social est indéfini comme l'analyse, selon Freud, est interminable. Parce que les limites ne sont jamais stables, la cohésion jamais acquise, le lien toujours à construire ».*

⁵ WRESINSKI Joseph, « Le plus pauvre au cœur d'une intelligence », dans *Revue Quart Monde*, n°165, 1998

Mais le travail social, par la diversité de ses interventions, n'en développe pas moins des pratiques et des apprentissages très différents.

Les frontières du travail social sont devenues très imprécises, entre les trois professions fondamentales qui en ressortent à savoir celle d'éducateur, d'animateur et d'assistant social. Trois niveaux différents s'y manifestent à savoir les fonctions d'accueil local et de réponse aux besoins immédiats (notamment dans la relation au bénéficiaire), de gestion (de dossiers, notamment) et d'ingénierie (en matière de développement urbain, notamment).

Comme l'évoque François Aballéa dans un article intitulé « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *« en fait, apparaît de plus en plus nettement l'image d'un travail social à deux vitesses, l'un de terrain confronté aux vicissitudes du quotidien, s'épuisant à faire face à l'urgence, cherchant à trouver des solutions rapides, développant un actif travail de soutien personnalisé, l'autre, situé en deçà du terrain, dans des fonctions de diagnostic, d'orientation, d'accompagnement de projet et d'évaluation, prend le recul nécessaire détaché de la contingence et renvoie sur le premier la gestion des cas ».*

En fait, les métiers du travail social sont à ce titre en pleine évolution, puisque les professionnels de l'écoute et de l'assistance engrangent directement toutes les détresses, alors que les autres en sont au final assez éloignés. Comme le dit l'officiel de la prévention des risques professionnels, en 2011 *« les travailleurs sociaux, avec des professions largement féminisées, interviennent pour assister les personnes en difficulté, soit dans le domaine socio-économique (allocations, logement, formation, surendettement...), médico-social (addictions, violences familiales, enfance en danger, dépendance des personnes âgées, enfants handicapés ou délinquants). Ils apportant une écoute, des informations, des aides, des conseils et un accompagnement pour prévenir et modérer les déséquilibres psychologiques, économiques ou délictueux et favoriser l'insertion sociale ou professionnelle. Les travailleurs sociaux (assistantes sociales et familiales, conseillères en économie sociale et familiale) affrontent la détresse matérielle et morale des personnes de tous les âges, et, sur fond de crise économique et d'évolution sociétale, les problèmes et les urgences sociales se multiplient ».*

Cette lecture des métiers du travail social a cependant le mérite de mettre en exergue un bouleversement des publics, qui s'opère et qui demande une profonde adaptation des enjeux du travail social.

1.1.1.2. Champ et finalités du travail social

L'idée qu'il n'existe pas de champ défini *a priori* du travail social est une idée récurrente au sein des équipes rencontrées dans les collectivités.

Le travail social recouvre l'accompagnement des personnes dans leurs parcours, il correspond à l'activité des travailleurs sociaux répondant à une demande sociale.

Selon une conception extensive défendue par une directrice générale des solidarités interrogée, le champ du travail social, recouvrant celui de l'action sociale, est non délimité *a priori*. Il obéit à un principe d'universalité dans les champs abordés et les publics accompagnés.

Concernant les finalités du travail social, les approches sont fortement convergentes pour les cadres et les travailleurs sociaux rencontrés : il s'agit de favoriser l'autonomie des personnes, de permettre l'accès aux droits, d'aider à la mobilisation des ressources, et, au-delà d'une simple logique de réparation, d'avoir une mission de maintien du lien social. Le travail social contribue également à repérer des difficultés (fonction de diagnostic) et à prévenir (logique de prévenance).

1.1.2. L'intervention des travailleurs sociaux se réfère à des modèles non exclusifs

Au-delà d'une relative convergence exprimée sur les finalités du travail social, se pose immédiatement la question, complexe, des modalités d'intervention. Si le travail social se réfère à différents modèles d'intervention, non exclusifs, la question de leur poids respectif et de leur articulation ainsi que celle de la limite de l'intervention du travailleur social se posent de façon prégnante dans un contexte de massification des publics et de perte d'efficacité de certains leviers.

1.1.2.1. L'intervention à caractère individuel

Il s'agit d'une intervention centrée sur la personne, issue du *Case work*, visant à favoriser un processus de changement individuel dans une logique curative et de réparation. Ce mode d'intervention fait référence au modèle clinique et a été largement influencé par la psychologie et la psychanalyse. Il constitue encore le cœur de métier de nombre de travailleurs sociaux en France, notamment les assistants sociaux, les conseillers en économie sociale et familiale et les éducateurs spécialisés.

1.1.2.2. La diversité des approches collectives

L'intervention collective, présente aux origines du travail social, est largement diffusée dans les pays anglo-saxons et beaucoup moins dans le modèle français du travail social.

Ainsi, en 2005, l'Inspection générale des affaires sociales considérait que « *la coupure entre individuel et collectif constitue une faiblesse majeure, la difficulté à prendre en compte l'individu dans son environnement et l'impossibilité pour le travail individuel de s'appuyer sur les solidarités collectives contribuant à limiter la portée et les résultats de l'intervention sociale* »⁶.

Au-delà de ce constat, il importe de préciser que l'intervention collective était néanmoins pratiquée en France dans les années 1960, mais centrée sur des publics de prédilection et cantonnée dans le cadre des institutions. Ce mode d'intervention est à nouveau promu et vient en complément de l'intervention individuelle, dans un contexte de crise et de massification des formes d'exclusion et de désaffiliation. Selon ses promoteurs en effet, certaines problématiques sociales ne pouvant se réduire à des défaillances ou inadaptations individuelles, la démarche collective permettrait de trouver de nouvelles synergies renforçant l'efficacité du travail social.⁷

Au sein des approches collectives de l'intervention sociale on peut distinguer⁸ :

- le travail social de groupe (*social group work*), issu des Etats-Unis et introduit en France dans les années 1960, « *une méthode qui accroît le fonctionnement social par des expériences de groupe* » (Gisèle Konopka, 1971). L'idée est de faire émerger une relation d'aide mutuelle au sein d'un groupe réuni autour du travailleur social (groupe de femmes sans emploi, isolées avec enfants, ou d'adolescents en désocialisation par exemple) ;
- le travail social communautaire qui s'adresse à une communauté déjà constituée, communauté de vie, géographique, d'origine, ou dont les membres sont liés par certaines affinités (qui ne sont pas principalement des difficultés sociales). C'est une technique d'intervention sociale fondée sur la mobilisation des citoyens pour résoudre leurs problèmes collectifs.

⁶ IGAS, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005.

⁷ MALOCHET Guillaume, « *Les approches collectives et les approches communautaires* », dans Centre d'analyse stratégique, *Les politiques de cohésion sociale*, la Documentation française, 2013.

⁸ IGAS, Rapport précité.

Cette approche, courante dans les pays anglo-saxons, reprend la logique des *settlements houses* anglaises de la fin du XIXe siècle. Aux Etats-Unis, la diffusion de cette approche communautaire a été très rapide dans le champ social et dans celui de la politique de la ville dans les années 1960-1970.

Elle est également prégnante au Québec et a induit une spécialisation en intervention communautaire des professionnels de l'action sociale.

En France, le Conseil supérieur du travail social (CSTS) a forgé le terme d' « intervention sociale d'intérêt collectif » (ISIC). L'ISIC répond à la préoccupation de traiter un ensemble, un système, un environnement. C'est l'ensemble des « actions qui se donnent pour objectif la prise en compte d'intérêts collectifs, entendus comme des facteurs susceptibles de faciliter la communication sociale des divers groupes et, par là, d'aider à la maîtrise de la vie quotidienne dans ses diverses dimensions » (CSTS, *L'intervention sociale collective*, 1988). Ce terme vise à promouvoir une approche collective sans introduire celui de communautaire, étranger à la tradition républicaine française refusant de prendre en compte les spécificités d'une communauté et attachée à une logique de droits individuels.

La volonté de revaloriser l'approche collective s'est traduite par la réforme du diplôme d'assistant social et le rééquilibrage en faveur de l'ISIC.

Les entretiens réalisés avec les travailleurs sociaux et les cadres dirigeants des collectivités auditionnées laissent apparaître que de multiples formes d'intervention collective existent et qu'elles sont source de mobilisation des travailleurs sociaux mais qu'elles restent parfois marginalisées au sein des dispositifs et demeurent souvent discrètes. Des exemples d'ateliers autour de l'hébergement, autour de l'autonomie des jeunes en fin de prise en charge, autour de la lutte contre les addictions, un travail collectif sur la parentalité dans les centres de PMI, ont été à ce titre mentionnés par les travailleurs sociaux rencontrés.

Selon le témoignage de travailleurs sociaux, ces modes d'action s'avèrent riches à plusieurs titres : porteuse d'un mode de travail différent qui implique toute l'équipe, l'intervention collective peut accélérer la participation des publics, lever des freins, des idées préconçues. Le collectif dédramatise et peut être accélérateur de nouvelles dynamiques. Cependant, l'intervention collective demeure plus facile dans certains champs que d'autres et repose sur des conditions fortes en termes de formation, de management, d'encadrement et d'organisation.

1.1.2.3. Le développement social local

La notion de développement social local, déclinée du développement social, n'est pas nouvelle mais trouve aujourd'hui une forte pertinence au sein de la réflexion sur les modalités du développement et sur la nécessité de promouvoir des solidarités d'engagement dans un contexte de crise, de raréfaction des ressources et de perte d'efficacité du levier économique.

Le développement social est avant tout « un processus de mobilisation des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires, visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarité de proximité, de diversification des services à la population et de création d'activités et d'emplois »⁹.

La notion de développement social local renvoie à une forme d'approche collective, voire peut être entendue comme une nouvelle forme du travail social communautaire en tant que

⁹ DINET Michel, THIERRY Michel, *Gouvernance des politiques de solidarité*, Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013.

« processus collectif et participatif qui vise à traiter les problèmes économiques et sociaux locaux en associant les habitants à la définition et à la mise en œuvre des solutions »¹⁰.

A travers ces différentes définitions, il apparaît ainsi que la notion de développement social local repose tout à la fois sur une logique de territoire, de projet, de partenariat et de participation des habitants et usagers. Il s'agit de travailler ensemble sur des actions innovantes en considérant l'utilisateur comme un acteur à part entière. Le développement social local réside ainsi dans la capacité des équipes, en relation avec les acteurs de la société civile, à monter des actions collectives visant à répondre à des besoins identifiés sur le territoire, ce qui implique donc de se doter d'outils d'observation de ce dernier¹¹.

Cette notion est également familière à certains partenaires ou acteurs de l'action sociale, notamment aux Caisses d'allocations familiales. Elle est ainsi inscrite dans les textes de la Conférence d'objectifs et de gestion, depuis la circulaire d'orientation d'action sociale de 2001-2004. De même, dans les communes, les centres communaux d'action sociale ont une mission globale de « prévention et de développement social » (article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles).

Cette approche territoriale et globale reprenant l'idée de participation et de mobilisation des ressources des personnes et des territoires se diffuse aujourd'hui dans les référentiels de certains départements. Ainsi, le projet de référentiel partagé entre les départements du Nord et du Pas-de-Calais énonce les orientations et leviers ainsi que les conditions de réussite du développement social territorialisé. La construction d'un référentiel est en cours également en Meurthe et Moselle.

Cette approche se banalise et, pour certains cadres dirigeants de l'action sociale, constitue un mode d'intervention comme un autre pouvant consister en l'accumulation de micro-actions. Le terme peut également rebuter ou apparaître trop systémique et trop ambitieux : ainsi, selon certains directeurs généraux adjoints des solidarités (DGAS), il est parfois moins important de mentionner le concept que de promouvoir des actions s'y rattachant.

Le développement social local s'inscrit donc au sein d'un mouvement général de promotion des formes d'intervention collective de différente nature, allant de pair avec l'idée d'une mobilisation des ressources et de démarche participative, de renforcement des capacités et de travail en réseau au-delà d'un cadre institutionnel strict.

1.2. La filière sanitaire et sociale des collectivités territoriales est marquée par des cultures métiers fortes et diverses, confortées par la formation initiale des travailleurs sociaux

1.2.1. La culture métier très forte des travailleurs sociaux nourrit une relation complexe avec le politique, l'institution et les valeurs du service public

Les professionnels des collectivités territoriales intervenant dans le champ de l'action sociale sont regroupés au sein de la filière sanitaire et sociale. Cette filière, qui comprend dix-huit cadres d'emploi, regroupe en son sein des univers professionnels très marqués, source de complexité dans la gestion des ressources humaines. En effet, si cette diversité des univers métiers constitue une richesse, elle peut également se révéler un frein à la constitution d'une

¹⁰ IGAS, Rapport précité.

¹¹ Cette approche partenariale et participative était déjà présente dans la circulaire de Nicole QUESTIAUX de 1982 (cf. infra).

culture commune pour l'ensemble des professionnels de l'action sociale, fondée notamment sur l'appartenance à une même collectivité employeuse.

Encadré 3 : Les cadres d'emploi de la filière sanitaire et sociale de la fonction publique territoriale

Les professionnels des collectivités de la filière sanitaire et sociale relèvent de 18 cadres d'emploi s'inscrivant dans 3 secteurs : social (S), médico-social (MS) et médico-technique (MT).

9 cadres d'emplois de niveau A en 2014

Médecins	(MS)
Psychologues	(MS)
Sages-femmes	(MS)
Puéricultrices	(MS)
Puéricultrice s- cadres de santé	(MS)
Cadres de santé et techniciens paramédicaux	(MS)
Infirmiers en soins généraux	(MS)
Biologistes, vétérinaires et pharmaciens	(MT)
Conseillers socio-éducatifs	(S)

5 cadres d'emplois de niveau B en 2014

Infirmiers (en voie d'extinction)	(MS)
Educateurs de jeunes enfants	(S)
Assistants socio-éducatifs	(S)
Moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux	(S)
Techniciens paramédicaux	(MS et MT)

4 cadres d'emplois de niveau C en 2013

Auxiliaires de puériculture	(MS)
Auxiliaires de soins	(MS)
Agents spécialisés des écoles maternelles	(S)
Agents sociaux	(S)

Cette particularité de la filière sanitaire et sociale résulte de la structuration des différents cadres d'emploi autour des métiers et de l'obtention de diplômes spécifiques. C'est ainsi que de nombreux concours de la filière ne peuvent être présentés qu'en justifiant de l'obtention préalable d'une qualification, à l'instar d'un master 2 pour un psychologue, d'un doctorat en médecine pour un médecin territorial, d'un diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants pour le cadre d'emploi d'éducateur de jeunes enfants, ou d'un diplôme d'État d'assistant de service social pour les assistants socio-éducatifs.

Cette abondance des diplômes très spécifique à la France, qui garde une conception très corporatiste de ses métiers, ne va pas sans poser de difficulté sur le plan de la gestion des ressources humaines. C'est ainsi qu'au sein d'une même catégorie d'emploi, des métiers proches peuvent être représentés. C'est notamment le cas du cadre d'emploi des assistants socio-éducatif (catégorie B) qui réunit en son sein des professionnels titulaires de diplômes différents : les conseillers en économie sociale et familiale, l'assistant de service social et des éducateurs spécialisés. Ainsi, pour l'exercice de fonctions similaires, des professionnels bénéficieront de rémunération et de perspectives d'avancement de carrière différentes.

Parmi les professionnels de la filière sanitaire et sociale, il faut distinguer le poids culturel particulièrement prégnant des travailleurs sociaux dont les quatorze diplômes officiels sont recensés dans le code de l'action sociale et des familles et couvrent tous les niveaux de

qualification. A cet égard, trois professions, figures historiques du travailleur social¹², possèdent une culture métier particulièrement forte : l'assistant de service social, l'éducateur spécialisé et l'animateur socioculturel.

D'après Bertrand Ravon et Jacques Ion¹³, ces corps professionnels originels du travail social qui naissent dans les années 1960-70 avec l'institution des diplômes nationaux, ont en commun un idéal éducatif selon lequel la prise en charge de l'individu doit se traduire par un processus pédagogique de transformation des pratiques des personnes. Les travailleurs sociaux ont ainsi une conception très particulière de l'exercice de leur métier, renvoyant à l'expression « règles de l'art », et sont très attachés à la notion de secret professionnel.

Ces professions canoniques sont traditionnellement marquées par un rapport complexe au politique, à l'État et plus généralement aux institutions, vécus comme des appareils de domination idéologique. Les collectivités auditionnées font ainsi état d'un militantisme très présent chez les travailleurs sociaux dont certains éprouvent une certaine défiance à l'égard des institutions et de la hiérarchie. Le noyau dur des travailleurs sociaux se pense ainsi avant tout comme expression de la société civile et envisage son métier sous la forme d'actions pragmatiques et de proximité, détachées de corpus théoriques et conceptuels trop marqués. En ce sens, certains travailleurs sociaux interrogés ont parfois mentionné ne pas se sentir prioritairement agents de la collectivité publique ; ils estiment devoir s'exprimer avant tout en fonction de leur propre système de valeurs, indépendamment de leur collectivité d'appartenance.

1.2.2. La formation initiale des travailleurs sociaux ne favorise pas le développement d'une culture institutionnelle

Cette culture métier reste encore aujourd'hui confortée par le système de formation initiale dont les spécificités peuvent rendre difficile la création d'un sentiment d'appartenance à l'institution et la pleine prise en compte des enjeux propres aux collectivités locales.

Inscrite dans l'ensemble extra-universitaire, contrairement à la plupart des pays européens, la formation initiale des travailleurs sociaux en France est prise en charge par les écoles des travailleurs sociaux. Malgré la création des Instituts Régionaux du Travail Social en 1975 et celle de l'Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS) en 2011, l'appareil de formation initiale reste très morcelé avec l'existence de près de 313 établissements préparant à la délivrance d'un diplôme du travail social.

Relevant depuis la loi de décentralisation du 13 août 2004 d'une double compétence¹⁴ (État et conseils régionaux) et construite sur le système de l'alternance, la formation initiale des travailleurs sociaux fait une large place aux logiques de pairs et d'accompagnement par les aînés favorisant la reproduction. En ce sens, les responsables des centres de formation, les formateurs permanents ou encore les formateurs de terrain sont pratiquement tous des professionnels ou d'anciens professionnels. Dans cette configuration, et en dépit des récentes réformes du système de formation dans le sens d'une diversification des pratiques et d'une plus grande place faite à la notion de compétences, l'ouverture à de nouvelles conceptions du travail social ne va pas de soi. Ainsi, alors que le diplôme d'assistant du service social a été réformé en 2004 dans l'objectif d'insuffler de nouvelles pratiques, certains jurys restent attachés à une conception restrictive du

¹² La notion de figure historique renvoie à une conception et à une définition restrictive du travailleur social, avant que l'appellation de travailleur social soit étendue à un nombre toujours plus large de professionnels (éducateur de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture, assistante maternelle...).

¹³ ION Jacques, RAVON Bertrand, *Les travailleurs sociaux*, ouvrage précité.

¹⁴ Celle de l'État pour la création et l'organisation des diplômes et celle des conseils régionaux pour l'agrément et le financement des établissements de formation initiale et enfin l'attribution d'aide aux étudiants.

travail social et s'opposent à l'évolution des métiers. Cette réforme a changé les épreuves des examens en instaurant un dossier de pratiques personnelles obligeant l'étudiant à expérimenter la dimension individuelle et collective du travail social.

Par ailleurs, la plupart des collectivités interrogées s'accorde à reconnaître la faible prise en compte des enjeux du travail en collectivité territoriale par le système de formation initiale. Deux facteurs principaux semblent être à l'origine de ce constat : le caractère généraliste de la formation initiale, historiquement orientée vers le système associatif (cas des écoles du travail social qui sont des émanations de collèges employeurs associatifs) et une participation jugée insuffisante des collectivités à l'élaboration du contenu des formations.

2. Le nouvel environnement des travailleurs sociaux engendre une remise en cause de leur rôle et du sens de leur mission

2.1. Les travailleurs sociaux font face à un public de plus en plus protéiforme

Le baromètre de l'action sociale locale, édité par l'UNCCAS en 2012, constate que les demandes d'aides sont en augmentation pour la quatrième année consécutive, et que 50% des centres communaux d'action sociale qui ont répondu à l'enquête ressentent une hausse des demandes d'aides financières, et 45% une hausse des demandes d'aides alimentaires. La situation évolue donc avec un public qui connaît une situation conjoncturellement plus difficile, au regard de ce baromètre.

Toutefois, une analyse plus précise montre que le public accueilli par les travailleurs sociaux évolue, au-delà des données quantitatives, dans ses composantes structurelles.

2.1.1. Les approches initiales du public des travailleurs sociaux

René Lenoir, dans une interview au *Journal Libération*, le 8 avril 1995, précise sa pensée sur les publics : « *là on est dans un domaine beaucoup plus subtil où le lien social est rompu. Pour y remédier, il ne suffit pas de légiférer. Et cette population elle-même a changé. Avant, on naissait pauvre. Maintenant, on le devient* ».

Le public des exclus a aussi connu une évolution dans sa formulation. Emmanuel Didier, dans son mémoire publié en 1995, à l'EHESS résume son propos en disant que « *la société a beaucoup changé, et par conséquent les façons d'être au bas de cette société, la définition même d'être un malheureux aussi* ».

Au travers de ces deux citations, ce sont à la fois la réalité des populations exclues et la représentation de ces populations qui évoluent. Trois types de populations bénéficiaires du travail social coexistent. Ce sont à la fois les modèles des exclus de René Lenoir, celui de l'exclusion sociale de Joseph Wresinski et celui de l'exclusion défini par l'INSEE.

2.1.1.1. Les exclus par déterminisme

La première catégorie répond à un déterminisme assez fort. Pour cela, il suffit de se plonger dans la lecture des *Exclus*¹⁵ pour s'en persuader : Pour R. Lenoir, « *Dire qu'une personne est inadaptée, marginale ou asociale, c'est constater simplement que, dans la société industrielle et urbanisée de la fin du vingtième siècle, cette personne, en raison d'une infirmité physique ou*

¹⁵ LENOIR René, *Les Exclus*, 1974.

mentale, de son comportement psychologique ou de son absence de formation, est incapable de pourvoir à ses besoins, ou exige des soins constants, ou représente un danger pour autrui, ou se trouve ségréguée soit de son propre fait soit de celui de la collectivité ».

Cette approche conditionne une grande partie du travail social, en le circonscrivant dans le traitement de ceux qui ne sont pas dans la société.

2.1.1.2. Les exclus de la culture

L'approche de Joseph Wresinski, qui suit celle de René Lenoir, dans le temps, repose sur un modèle différent. Dans son rapport de 1987 *Grande Pauvreté et précarité économique et sociale* présenté au Conseil Economique et Social, il considère que l'exclusion repose sur une rupture dans la culture, entendue comme l'ensemble des éléments qui relient les individus à leur société. La culture est à entendre, selon Georgina Dufoix, auditionnée lors de la remise de ce rapport, comme « *les moyens donnés à un homme pour comprendre la société qui l'entoure et pour jouer un rôle dans son fonctionnement. Alors, dans cette compréhension, « Une des plus grandes injustices exprimées (...) est de ne pas avoir les moyens de comprendre et de participer à l'avenir de la société, de ne pas exister socialement pour d'autres au-delà du cercle familial, de ne pas apporter une contribution à un développement social plus solidaire. Cette absence de sollicitations extérieures (par l'entreprise, l'école, l'église, la vie associative locale, la vie politique et syndicale...) est peut-être ressentie comme la marque d'exclusion la plus grave ».*

Il s'ensuit que l'exclusion est à la fois un processus et un état. C'est une spirale qui engendre une exclusion massive que Wresinski décrit de la manière suivante : « *Lorsque le renforcement de la compétitivité d'une entreprise exige des réductions de personnel, ce sont les travailleurs les moins performants de l'unité réorganisée qui sont licenciés. La logique du chômage, par sélections successives, licenciements puis non-réembauche ou licenciements successifs, permet de mettre les travailleurs moins performants à l'écart de la production. On renforce ainsi les chances qu'ils deviennent encore moins performants car ils sont moins à même que d'autres de se former ou de se reconverter. [...] Ils sont relégués durablement dans le chômage ou une précarité d'emploi accrue et exclus des bénéfices de l'adaptation personnelle ».* Le mécanisme de l'exclusion est décrit simplement et mécaniquement.

Mais c'est aussi un état ; il poursuit en évoquant que « *le problème déjà bien connu des inégalités est doublé de celui d'une société où certains ne sont plus seulement en situation d'inégalités mais en état d'exclusion permanente ».*

Le travail social prend alors une autre forme. Pour Jean-Noël Chopart, « *nouvelle pauvreté, marginalisation de territoires urbains ou ruraux, dislocation des liens sociaux se traduisent par l'isolement, la perte des droits élémentaires, l'affaïssement des repères sociaux, les consommations excessives, parfois même la violence. Le système des politiques sociales doit s'adapter à cette nouvelle réalité. L'extension en nombre et en durée du chômage ou du non-accès à l'emploi est désormais au cœur des politiques sociales. C'est autour de cette question centrale que s'organisent les nouvelles politiques publiques ».*

2.1.1.3. Les exclus des marchés

Enfin, signe de l'inclusion de l'exclusion dans les nouveaux paradigmes, l'exclusion est aujourd'hui une part entière des statistiques et c'est l'INSEE, qui selon Emmanuel Didier, dès le début des années 1990 aboutit à la formaliser, faute de la définir : « *elle désigne l'ensemble des processus qui empêchent durablement certaines personnes d'intervenir sur un ou plusieurs marchés ».*

La particularité de ces trois approches des populations bénéficiaires du travail social réside dans le fait qu'elle semble donner une définition ou du moins une approche d'un ensemble qui est aujourd'hui beaucoup plus hétérogène qu'il n'a jamais été.

Dans *La France invisible*, ouvrage publié en 2006 sous la direction de Stéphane Beaud, Joseph Confavreux et Jade Lindgaard, apparaissent des portraits qui selon les auteurs n'ont « rien à voir les uns avec les autres (...) ne forment pas une classe sociale homogène, (...) beaucoup de personnes se sont reconnues dans la notion d'invisibilité, entendue non pas comme une catégorie sociologique, (...) mais comme une situation et un ensemble de processus qui conduisent à un sentiment de non-reconnaissance et de mépris social ».

2.1.2. Le changement des publics

Les approches initiales des publics se brisent cependant depuis quelques années et sans que ces données soient en tant que telles référencées, ni mesurées lors du travail social, des signes se manifestent et aboutissent à une complexité croissante de l'intervention.

Ainsi, la répartition naturelle des publics entre les travailleurs sociaux des communes, plutôt concernés par les personnes isolées, et ceux des conseils généraux, plutôt concernés par les publics avec la présence d'enfants, est profondément questionnée dès qu'il s'agit de répondre à des familles recomposées ou monoparentales. Le travail d'intervention s'en trouve modifié car la réponse des uns doit être donnée en cohérence avec la réponse des autres.

Le développement du chômage, devenant un mode de vie imposé pour une frange importante de la population, aboutit à dissocier les publics qui rencontrent une faiblesse et des difficultés passagères mais qui rebondissent, de ceux pour lesquels la précarité s'installe, devient la seule référence et détruit le lien social. Dans ce cas, le travail d'intervention sera lui-même interpellé, car la notion même de file active et de sortie positive qui structure le travail social se trouve inefficace pour les uns – le stock des précaires se maintient – et sans portée sociale pour les autres – le flux de sortie est cantonné à être minoritaire.

Les comportements individuels se transforment également et c'est depuis une quinzaine d'années que les structures de prise en charge, soit de jour, soit en milieu ouvert, se multiplient. Les individus peuvent recréer du lien social à l'occasion de leur présence dans ces structures, mais ne s'inscrivent pas toujours dans un parcours global de réinsertion.

Le principe de rattachement territorial est aussi remis en cause par la fluidité et la mobilité paradoxale d'une partie des publics. Ainsi, l'obligation de domiciliation aboutit à ce qu'en grande zone urbaine, des bénéficiaires choisissent leur domiciliation. *A contrario*, les publics en souffrance qui sont moins mobiles, se sédentarisent dans leurs quartiers ou dans leurs campagnes, ce qui accroît l'isolement et donc la difficulté d'intervention du travailleur social. Cela crée des bouleversements importants dans la manière dont le travail social peut se construire sur un territoire et dans un service.

Au travers de ces quelques traits, il apparaît que la notion même de public ne peut plus être appréhendée de manière unique et que la réponse doit être modulée de manière fine. Cette situation crée inévitablement des incompréhensions et des tensions dans l'exercice du travail social.

2.2. Le malaise des travailleurs sociaux s'explique en grande partie par la remise en cause de leur rôle d'accompagnement social

2.2.1. Le caractère cumulatif des symptômes d'exclusion aboutit à une complexification de l'intervention du travailleur social

Cette difficulté correspond à plusieurs tensions internes au métier qui se cumulent dans l'exercice du travail social. Ces tensions, dont une partie a été identifiée par François Aballéa, et les autres exprimées lors des entretiens menés pour cette étude, se manifestent de diverses manières. Elles s'expriment ainsi entre la neutralité et la militance, la réparation des individus et la production de changement social, la gestion de programmes et l'invention de projets, le statut de salarié et le mode libéral d'exercice du métier, l'émancipation et le contrôle, l'analyse des besoins sociaux et le soutien aux initiatives locales, l'autonomie et l'assistance, l'intervention territoriale et le rôle sectoriel, l'individuel et le communautaire, l'innovation et le normatif, les faits et les institutions, la diversité locale et l'égalité nationale, et la tension entre l'urgence et l'insertion.

Dans ce contexte, se développe un sentiment de crise du travail social, qui semble à plus d'un égard contradictoire ; comme le dit François Dubet dans un article intitulé « Au-delà de la crise : le cas du travail social », « *ce sentiment de crise est paradoxal, parce que le travail social n'est pas dans une situation si catastrophique et il se porte d'autant mieux que le nombre de problèmes sociaux s'accroît* ».

Brigitte Bouquet¹⁶ soulignait l'évolution du travail social dans ce contexte en ces termes : « *le travail social entre dans une logique de mission, dans un mode contractuel et partenarial... les questions éthiques de fond reviennent ; les travailleurs sociaux deviendront-ils des gestionnaires de l'exclusion ou seront-ils des agents actifs de lutte contre l'exclusion ? Deviendront-ils des fonctionnaires de la détresse ou des promoteurs de vie ? Se soumettront-ils aux normes économiques et de gestion prédominantes ou arriveront-ils à défendre la personne, le citoyen ? Comment se situeront-ils entre accompagnement individualisé et gestion de masse, entre autonomisation et conformisation ?* ».

Dans le même esprit, Marcel Jaeger, titulaire de chaire de travail social au CNAM, indique¹⁷ que, selon lui, « *la complexité croissante des dispositifs d'action sociale et médico-sociale, en lien avec la prise en compte de la multiplicité et l'enchevêtrement des difficultés des personnes, empêchent la standardisation des réponses. Les changements rapides que connaît le secteur social et médico-social posent toutes sortes de problèmes d'écarts et d'ajustements incertains entre les textes officiels, les fonctionnements institutionnels et les comportements individuels (des travailleurs sociaux)* ».

2.2.2. La démultiplication des dispositifs conduit à l'affirmation d'une logique de droit au détriment d'une solidarité d'engagement

L'une des thématiques les plus régulièrement évoquées par les travailleurs sociaux lors des entretiens concernant l'évolution de leur métier est celle de la gestion des dispositifs.

Bien que le temps consacré par les professionnels de terrain à la gestion administrative inhérente à la mise en œuvre des dispositifs n'ait pas été quantifié par les collectivités, la perception du poids croissant des tâches administratives et d'une transformation en « gestionnaire de dossiers » est bien réelle pour les travailleurs sociaux.

Cette perception doit toutefois être nuancée par le caractère sécurisant des dispositifs pour les travailleurs sociaux dans l'exercice de leur métier. En effet, la plupart d'entre eux estime que

¹⁶ BOUQUET Brigitte, *Ethique et travail social, une recherche de sens*, 2012.

¹⁷ JAEGER Marcel, Dans la préface à *Ethique et travail social*, cité ci-dessus.

la mise en place des prestations individuelles a constitué un facteur de progrès notable dans la réponse apportée à l'utilisateur au regard notamment de la période précédant la création du revenu minimum d'insertion. Les professionnels, disposant d'une palette d'outils plus large, se sentent mieux armés pour faire face aux demandes des usagers. Un constat paradoxal peut à cet égard être dressé alors même que les travailleurs sociaux sont accaparés par les dispositifs tout en se sentant « instrumentalisés » et « prisonniers » d'un mode d'intervention dans lequel ils ne disposent que d'une marge de manœuvre très réduite.

Les travailleurs sociaux mettent cependant souvent en avant la multiplicité et le cloisonnement des dispositifs, facteurs d'un morcellement de la réponse apportée à l'utilisateur et ne permettant pas de traiter des situations de plus en plus complexes. En cela, l'approche par dispositif va à l'encontre d'un accompagnement social général reposant sur une prise en compte de l'utilisateur dans sa globalité.

Surtout, la place des dispositifs engendre une interrogation forte chez les travailleurs sociaux sur le sens de leur travail.

Tout d'abord, la crainte d'une technicisation de l'action sociale, reposant sur une réponse automatique à la demande de l'utilisateur et faisant de l'entrée dans un dispositif une fin en soi, a été plusieurs fois exprimée. Comme l'exprime une assistante de service social : « *on pourrait toutes être remplacées par des ordinateurs* ». Cette tendance est d'autant plus préjudiciable qu'elle obère les pratiques innovantes en matière d'accompagnement social puisqu'elle ne favorise pas la construction d'une réponse adaptée et d'une relation suivie avec les usagers.

Par ailleurs, l'importance des dispositifs, qui traduit l'aversion au risque au sein de la société, est propice au développement d'une logique de droits, poussant les usagers à réclamer l'application d'un dispositif pour lesquels ils remplissent les critères d'éligibilité, au détriment d'une solidarité d'engagement conditionnant par exemple l'attribution de prestations à l'accomplissement de certaines démarches. Les usagers sont ainsi placés en position de bénéficiaires et non de co-auteurs de leur projet et il est de plus en plus difficile pour les travailleurs sociaux de développer avec l'utilisateur une relation de réciprocité et d'engagement mutuel qui est pourtant sous-jacente à la logique d'accompagnement. Comme le dit une assistante de service social : « *dans le cadre du revenu de solidarité active, le contrat n'a plus de sens, certains signent le contrat juste pour avoir l'argent versé* ». C'est la raison pour laquelle les travailleurs sociaux formulent souvent le souhait d'une nouvelle forme de contractualisation favorisant « *le passage de l'utilisateur, objet d'une intervention sociale, au citoyen, co-acteur et co-auteur de son projet, détenteur d'un pouvoir d'agir sur son existence* ».

Encadré 4 : L'Adresse de Nicole Questiaux (1982) et la participation des usagers

« *C'est à partir de ceux qu'il est convenu d'appeler les « usagers » du travail social que nous devons réfléchir sur les nouvelles perspectives à mettre en œuvre* »¹⁸. Il s'agissait de « *permettre aux usagers d'être des citoyens à part entière* », de recentrer l'action sociale sur ses bénéficiaires en permettant aux individus de devenir acteurs du changement.

Ce principe de participation, du « faire avec » et non pas « pour », supposait de prendre en compte et de valoriser les capacités de l'utilisateur et de co-construire un projet. Cette notion reposait notamment sur la contractualisation, principe reconnu par Nicole Questiaux : « *les interventions doivent être contractualisées, c'est-à-dire faire l'objet d'un dialogue réel entre l'institution intervenante et l'utilisateur ou ses représentants* ». Les usagers étaient présentés comme des acteurs potentiels du changement de leur cadre de vie, les travailleurs sociaux devenant les catalyseurs d'initiatives locales. La notion de développement social était également, dans cette perspective, reconnue comme une nouvelle forme de l'action sociale.

¹⁸ QUESTIAUX Nicole, *Orientations principales sur le travail social*, circulaire du 28 mai 1982.

2.2.3. L'accompagnement social est mis à mal par la massification des publics et l'accueil d'urgence

Face à la massification des publics, le maintien des effectifs à un niveau constant se traduit pour les travailleurs sociaux par une augmentation du nombre de dossiers à gérer qui leur laisse moins de temps pour réfléchir aux solutions les plus adaptées à des situations parfois très complexes.

Les entretiens menés ont également permis de réaliser que le travail d'accompagnement social est de plus en plus phagocyté par l'accueil d'urgence. Ainsi, un nombre croissant de travailleurs sociaux est appelé à venir renforcer les équipes d'accueil pour réaliser des tâches essentiellement administratives. Cette situation est d'autant plus déstabilisante pour les travailleurs sociaux qu'elle leur donne le sentiment d'agir dans une logique essentiellement curative et non dans une logique de prévention, une étape trop souvent oubliée dans la dynamique d'accompagnement.

3. Des modalités d'intervention des institutions aujourd'hui réinterrogées

3.1. Les modalités d'intervention des différentes institutions sont mal articulées malgré le rôle dominant conféré par la loi au département

Le département a été érigé en 2003, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, en opérateur dominant de l'action sociale. Il exerce désormais un contrôle sur un vaste ensemble de compétences sectorielles et a en charge les populations autrefois qualifiées d'inadaptées (handicapés, personnes âgées, personnes dépendantes et enfance) et la masse indéterminée des « exclus » qui ne sont plus assimilés dans l'appareil productif et les systèmes d'intégration de droit commun. L'Etat conserve quant à lui la protection sociale attachée aux personnes employées et intégrées dans la sécurité sociale.

La logique des blocs de compétences mise en place avec la décentralisation de 1982-1983 est ainsi reprise et amplifiée. Elle part du postulat qu'il est possible de découper l'action publique en ensembles cohérents, confiés à la collectivité considérée comme la plus légitime, au regard de la proximité et des questions à traiter. Or, cette logique se révèle inopérante à l'épreuve des faits. Elle n'est pas sans impacter l'évolution du travail social et questionner la place des collectivités dans le champ social.

3.1.1. Le caractère massif et multiforme des situations précaires se prête mal aux découpages sectoriels et catégoriels

La massification du chômage, l'hétérogénéité des problèmes de l'emploi, l'évolution de la cellule familiale, la fragilisation des modes de solidarité primaire, l'apparition de l'urgence sociale, le vieillissement de la population et la question de la dépendance se heurtent à une gestion des politiques publiques et des publics qui est encore très cloisonnée.

La demande sociale connaît une recomposition qui bouscule les réponses antérieures conçues sur le mode de la réparation, rend en plus difficile la distinction entre solidarités de proximité et nationale et pose la question de la coexistence de la solidarité de droit avec une solidarité d'engagement.

Dans un contexte général d'affaiblissement de l'emploi, les structures d'aide et d'action sociale sont beaucoup plus sollicitées, alors même que les modes d'action des départements ne sont pas bâtis pour affronter les nouvelles situations d'exclusion de masse qui interrogent le lien social.

3.1.2. Un cadre imposé au niveau national et en constante évolution

Les politiques territorialisées sont affectées régulièrement par le changement des règles relatives aux prestations de solidarité, les barèmes annuels fixés au niveau national et les décisions prises par les partenaires sociaux en ce qui concerne l'assurance chômage.

De la même manière, les collectivités sont impactées par l'évolution du cadre institutionnel et notamment par les réorganisations des services déconcentrés de l'Etat qui modifient les partenariats. On peut citer à ce titre le rôle accru de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)¹⁹ et la création des Agences régionales de santé (ARS)²⁰ avec un rôle clé de régulateur du secteur médico-social.

3.1.3. La multiplicité des acteurs sur le même champ, pour les mêmes publics et avec des modes d'intervention similaires

Le champ des politiques sociales décentralisées, malgré la présence renforcée des collectivités territoriales, reste investi de manière importante par d'autres acteurs qui interviennent sur les mêmes domaines et publics, selon des modes d'action similaires. Parmi ces acteurs, on trouve l'Etat, les organismes de sécurité sociale (Caisse d'allocations familiales, de sécurité sociale et Mutuelle sociale agricole) et les associations, dans des configurations variables. Cette situation s'explique par le fait que l'action sociale intervient en complément des dispositifs légaux et obligatoires. Elle peut donc difficilement donner lieu à une répartition *a priori* entre les différents acteurs.

Les codes de la sécurité sociale, de l'action sociale et des familles consacrent ainsi de manière constante l'intervention des caisses de sécurité sociale en complément de leur mission première de gestion des prestations sociales, qui peut être mal articulée, redondante voire en contradiction par rapport à l'action des collectivités territoriales.

De la même manière, les lois de décentralisation n'ont pas déterminé les compétences sociales des communes au regard de celles des départements, sauf la faculté pour ces collectivités de conclure des délégations de compétence en provenance du département.

3.1.4. La porosité des politiques sociales entre elles et avec celles développées dans d'autres domaines

L'action sociale implique également la perméabilité des politiques sociales entre elles et avec celles d'autres domaines qui interfèrent dans le champ social comme les politiques d'emploi, le logement, l'insertion, le médical et la lutte contre les exclusions. Les frontières sont ténues entre les politiques d'emploi conduites par l'Etat et celles liées à la formation professionnelle confiées aux régions, comme d'ailleurs ces dernières avec celles de l'insertion par l'emploi, qui relèvent du département. De même, concernant la protection maternelle et infantile, qui s'effectue en

¹⁹ Programmation des financements médico-sociaux, péréquation, appui aux maisons départementales pour les personnes handicapées.

²⁰ Loi du 21 juillet 2009 qui attribue aux ARS un rôle clé dans la régulation du secteur médico-social.

fonction des modalités d'exercice par l'Etat de ses compétences en matière d'offre sanitaire et de santé scolaire.

La réponse à la demande sociale commande aussi parfois de « brouiller » les frontières entre les différentes politiques nationales et décentralisées, afin de mobiliser toutes les compétences et ainsi garantir une meilleure prise en charge de la problématique.

3.1.5. Un Etat indécis dans sa conception des politiques décentralisées et sa relation avec les collectivités territoriales dans une logique juridique renouvelée

L'Etat n'a pas choisi en ce qui concerne les politiques décentralisées entre le désengagement et l'intervention directe. Ainsi, il continue à être présent dans les domaines pourtant transférés, obligeant le département à cogérer et financer des dispositifs en sus des compétences transférées.

De plus, ces interventions nouvelles de l'Etat sont construites selon une logique juridique de nature très différente de celle classique de l'Etat social. On passe ainsi d'une logique d'application et de vérification de la norme déterminée au niveau national, à une logique de détermination entre les acteurs locaux de l'intensité de la norme.

Cette situation procure de la confusion, de l'incohérence voire de la contradiction. D'autant que l'Etat n'a plus les moyens humains et matériels pour intervenir du fait de la disparition quasi-totale des tâches de gestion et le transfert des personnels des directions départementales de l'action sociale aux départements.

3.1.6. Des facteurs qui se cumulent pour créer de l'instabilité chez les acteurs de l'action sociale

Les politiques médico-sociales restent enchevêtrées et exercées par différents acteurs, ce qui finit par fragiliser la légitimité de chaque institution qui se retrouve constamment à redéfinir à travers les interventions communes à construire. Les acteurs sont obligés de se confronter aux représentations et aux moyens dont disposent les autres.

La dimension institutionnelle habituellement protectrice des perturbations et jouant un rôle de stabilisateur perd de son intensité dans ce nouveau contexte où les légitimités d'intervention et le rôle qu'il convient de jouer sont devenus mouvants.

3.1.7. Des facteurs de complexité qui n'empêchent pas des clarifications sur le rôle de l'Etat

La diversité et l'imbrication des acteurs ainsi que la perméabilité des politiques publiques, semblent une conséquence inéluctable de la complexité du domaine dans lequel nous nous trouvons.

Pour autant, il est indispensable que la clarification du rôle de l'Etat dans les politiques sociales décentralisées se poursuive sans se référer à une illusoire frontière avec des compétences homogènes, sur la base du rôle de cohésion sociale nationale dans un Etat unitaire. Une réelle coopération avec les collectivités territoriales s'impose dans une conception plus ouverte de la décentralisation avec des rôles et des responsabilités clairement définis et assumés.

Ce qui doit être recherché face à la multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement des politiques sociales, c'est de limiter les effets potentiellement négatifs pour les usagers de la diversité des acteurs et des politiques publiques et de développer entre les acteurs des instruments de coopération et des délégations qui permettent, via un conventionnement, de confier à une autre collectivité, sous son contrôle et sa responsabilité, la mise en œuvre de certaines compétences.

De la même manière, les transferts de dispositifs indépendamment de la politique dans laquelle ils s'insèrent devraient pouvoir disparaître et les ressources transférées qui sont aujourd'hui sans rapport avec ce qu'elles sont censées compenser, également être repensées.

Ces questions, parce qu'elles ne sont pas réglées, tendent à faire du département un acteur avec de lourdes responsabilités qui ne maîtrise pas son cadre d'intervention. Il est dès lors en difficulté pour offrir aux travailleurs sociaux un cadre stabilisé permettant de contenir un contexte par ailleurs complexe et difficile.

3.2. Les collectivités territoriales apparaissent peu armées face aux nouveaux enjeux du travail social

3.2.1. Les collectivités sont à la recherche d'outils pour faire face aux nouveaux enjeux du travail social

On distinguera trois enjeux nouveaux auquel le travail social doit faire face : la stabilité individuelle et collective des travailleurs sociaux, la redéfinition du mode d'intervention pour faire face à la massification et à la complexification, la gestion des injonctions contradictoires de l'optimisation financière.

3.2.1.1. Développer un soutien social pour les travailleurs sociaux

Dans ce contexte qui évolue, le premier enjeu auquel le travail social est dorénavant confronté, réside dans le développement d'un véritable soutien social au bénéfice des travailleurs sociaux. Jean Lavoué, dans une contribution de janvier 2013²¹, rappelle que « *la souffrance au travail est devenue en quelques années un thème dominant le champ de l'action sociale. Faute de percevoir les enjeux mais surtout les méthodes pour construire un réel changement en profondeur, les travailleurs sociaux se rebellent, campent sur le statu quo, dénoncent les leçons ex cathedra que leur lancent les administrations, revendiquent la pertinence de leur savoir-faire, de leurs méthodes d'intervention et de leurs métiers* », mais se trouvent effectivement en position délicate dans l'exercice de leur métier.

La prévention du stress et des atteintes à la santé mentale liées au travail social doit prendre une nouvelle forme. Cela relève à la fois de mesures organisationnelles et individuelles, principalement dans le domaine de la formation, du travail d'équipe, du rôle de l'encadrement et du suivi médical. « *Les situations de détresse et l'affectivité sollicitée dans la relation permanente avec des personnes fragilisées sont à l'origine de phénomènes d'usure professionnelle, d'autant plus que le travailleur social ne maîtrise pas totalement la situation dont l'évolution souvent se dégrade malgré ses efforts. De plus, la violence physique ou verbale des usagers constitue un risque important et croissant, et induit un stress important lors d'agressions régulières et répétées, ainsi que la possibilité de coups et blessures. Il en résulte des atteintes à la santé psychique des travailleurs sociaux* »²².

²¹ LAVOUE Jean, *Refonder le projet par la solidarité*, dans *Transformer l'action sociale avec les associations*.

²² *L'officiel de la Prévention*, article non signé, octobre 2011.

François Dubet souligne également qu'au-delà des détresses rencontrées, c'est aussi le statut du bénéficiaire qui a changé. Ainsi, la relation entre le travailleur social et le citoyen - usager - bénéficiaire - évolue fortement. « *La personne doit être considérée à la fois comme un coupable et comme une victime (...) Toutes les enquêtes sur le travail sur autrui, travailleurs sociaux, enseignants, infirmières, etc. montrent que la tâche est vécue comme une action de plus en plus épuisante, parce qu'elle engage encore plus la personnalité* ».

La souffrance au travail est d'autant plus forte que les situations sont plus tendues, les bénéficiaires plus difficiles à appréhender. Pour poursuivre dans la logique évoquée par François Dubet, cette souffrance ne peut que se développer puisque la distance entre ce qui devrait être fait et atteint au profit du bénéficiaire et le résultat effectif, s'élargit. La massification des demandes d'aides renforce encore ce caractère anxigène, puisque les flux entrants de bénéficiaires sont largement supérieurs aux sorties positives des dispositifs.

C'est la raison pour laquelle une véritable assistance organisée doit être mise en œuvre au profit des travailleurs sociaux.

Le travail social est fondé sur le principe que la relation à l'usager est systématiquement remplacée et vécue par les salariés dans son cadre institutionnel et non personnel, pour établir ou rétablir une saine distance émotionnelle avec les usagers.

Pour appuyer ce principe fondamental dans le travail quotidien, la qualité d'écoute et d'évaluation du management doit donner au travailleur social le sentiment que son travail est reconnu, compris et apprécié à sa juste valeur. Il importe de s'attacher à des résultats tangibles même de portée restreinte (des « petites victoires ») à intervalles réguliers afin de maintenir un degré de mobilisation et de satisfaction à un niveau élevé et éviter les découragements. La supervision individuelle par l'encadrement s'avère très importante, selon les travailleurs sociaux rencontrés: aide à identifier les vrais problèmes, à bien apprécier les situations rationnellement

La supervision d'équipe quant à elle doit s'attacher à permettre de verbaliser et d'évoluer dans un environnement professionnel qui permette de prendre du recul et d'avoir des retours d'expérience. La notion de soutien social - aide technique et émotionnelle apportée par les collègues et la hiérarchie dans la réalisation des tâches et degré d'intégration dans le groupe et de cohésion sociale - est un modérateur puissant des effets du stress au travail.

Ceci peut s'obtenir de plusieurs manières :

- au travers d'un projet qui résulte d'une démarche destinée au personnel qui a pour but de le motiver, d'assurer sa cohésion, et vise à mobiliser les énergies de tous vers un objectif commun : le projet décrit une mission que s'assigne le service, définit le plan d'action à mettre en œuvre et les moyens et délais pour la mener à bien. Ce projet a pour vocation de donner un dessein et de guider l'action, en fédérant le personnel, suscitant le désir d'agir ensemble de manière cohérente, de façon participative et collaborative. L'unification du service autour d'un projet permet de développer une solidarité professionnelle. ;
- au travers de groupes de parole avec l'encadrement pour la gestion du stress : pour sortir de leur isolement, les travailleurs sociaux ont un besoin important d'accompagnement dans leur activité : des réunions de concertation régulières pour exprimer ses problèmes professionnels à des collègues et avoir des échanges avec eux sur la façon de surmonter les difficultés, une mise en place de procédures de remontée d'informations pour identifier les problèmes et discuter des solutions à envisager, participent à la prévention des risques psychologiques, apportent un soutien pour résoudre les soucis quotidiens avec les familles. Les travailleurs sociaux qui ont exprimé les problèmes qu'ils vivent et ont élaboré des propositions de

solutions, enclenchent une dynamique, qui, si elle est bien gérée peut déboucher sur un processus permanent d'amélioration.

Mais, comme le mentionne Michel Autès, « *on ne peut pas continuer à faire semblant de demander (au travailleur social) de résoudre tous les problèmes sociaux nés de la décomposition des protections issues du compromis de la société salariale, et lui reprocher de ne pas y parvenir sans lui avoir donné les moyens d'opérer* ».

3.2.1.2. Revoir le mode d'intervention pour faire face à la massification et à la complexification

François Aballéa reconnaît la diversité des intervenants sociaux et constate que « *le champ du travail social était jusque récemment assez bien circonscrit. Il s'inscrivait dans les creux laissés ouverts par les différentes institutions, l'école, les organismes de logement social, les systèmes d'indemnisation du chômage, les systèmes de sécurité sociale* ».

La question qui se pose aujourd'hui, au-delà des modalités et des dénominations, porte sur la manière dont l'ensemble des intervenants peut s'agglomérer dans une action qui puisse faire face à la massification et à la complexification du travail social. François Aballéa considère que « *c'est l'économie du partenariat qui se trouve transformée. La modification des modes opératoires, c'est-à-dire le développement des dispositifs transversaux sur des bases territoriales ou thématiques, induit une intensification des interrelations entre les acteurs en même temps qu'elle met à mal le système de relations traditionnel propre aux professionnels du champ, qui reposait sur l'interconnaissance, le partage des mêmes valeurs, l'expérimentation des mêmes pratiques, le suivi des mêmes formations* ».

Plusieurs éléments sont donc entrés dans cette recomposition de l'intervention sociale. L'action publique, qui intègre des éléments de la sphère privée en contraignant à une gestion financière, semble ne pas avoir seule l'initiative.

C'est du moins le propos de Jean Lavoué dans un article intitulé « Refonder le projet par la solidarité » : « *il est inutile d'attendre de l'administration qu'elle réussisse seule la transformation de ses logiques d'action (...) c'est par la transformation du secteur associatif lui-même et de ses propres logiques d'action, largement adaptées à la phase antérieure du modèle administratif, qu'il convient de contribuer à la transformation du champ* ».

Michel Jézéquel poursuit cette analyse en soulignant la flexibilité du monde associatif : « *Plusieurs traits caractérisent ces associations : elles cherchent d'abord à refonder une dimension politique en élargissant leur base d'acteurs et en cherchant à impliquer toutes les parties prenantes, bénévoles, salariés, usagers, à la conduite du projet* ». Il convient alors que le rapport à l'objet, la personne morale se modifie. Il s'agit de « *faire exister la personne morale : le projet n'est pas un projet de gestion d'établissements et de services, ces derniers sont des moyens de mise en œuvre de projets* ». En effet, une approche comptable excluant l'intervention de la sphère associative pourrait « *réduire l'action sociale à une économie de services, c'est permettre l'ouverture du secteur à des finalités lucratives pour lesquelles la primauté n'est plus la personne mais la rémunération de capitaux* ».

Parallèlement à ces approches très institutionnelles, deux mouvements sont actuellement en cours. Le premier mouvement est lancé par les institutions en charge de la politique de la ville, et vise à réintroduire le citoyen. Les dernières annonces faites par le Gouvernement en avril 2014 confirment la volonté de donner une place pleine et entière aux citoyens dans les quartiers de la politique de la ville, en établissant des conseils citoyens.

Comme le rappelle Alexis Baron²³, certaines politiques du champ social vont placer la question de l'expression et de la participation de l'usager au centre de leurs préoccupations, à savoir la politique de la ville et la politique de développement durable. Pour mémoire, les grands principes de la politique de la ville sont, outre la consultation et la co-construction des actions, la contractualisation, la transversalité, la territorialité et la discrimination positive.

Ainsi, le citoyen prend sa place soit par l'information sur les projets à l'étude, soit par la consultation sur des projets déterminés, soit par la prise de décision et le portage de projets.

Le second mouvement vise à créer de nouvelles solidarités naturelles, et à revivifier un bénévolat de proximité, sollicité et organisé par l'ensemble des acteurs de l'intervention sociale.

Jean-Louis Sanchez, fondateur de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée, dans une récente interview donnée à la revue la *Lettre du cadre territorial*²⁴, considère que « *les bénévoles apportent une dimension complémentaire au service rendu par les professionnels (...) parce que les professionnels n'ont pas toujours le temps de l'écoute et de l'accompagnement, l'on devrait multiplier les occasions de réunir les professionnels et les bénévoles* ».

On pourra pour cela suivre Michel Autès qui considère que « *C'est en se dédoublant que le travail social résout le paradoxe autour duquel il se structure. Le travail social est double, voit double, agent double entre les populations et les institutions, là où il est censé (...) opérer des « médiations ». Il s'organise autour d'une grande fracture qui le traverse. Il ne se répartit pas de part et d'autre de cette ligne de clivage, mais, encore une fois, s'organise autour d'elle* ».

3.2.1.3. Des approches divergentes face aux contraintes budgétaires

Le contexte de réduction des dépenses publiques et de contraction des budgets des conseils généraux et des centres communaux d'action sociale transparaît dans l'ensemble des entretiens réalisés par l'équipe.

Du côté de l'administration, ce contexte impose de repenser les modes d'organisation à moyens constants voire en diminution et dans l'objectif d'une meilleure efficacité. Du côté des travailleurs sociaux, il se traduit par le sentiment de « devoir faire plus avec moins ». Ce sentiment repose sur des faits incontestables : alors que le nombre de bénéficiaires des prestations sociales est en augmentation du fait de la crise, le budget des directions des solidarités est maintenu à un niveau constant ou diminue. Et quand bien même le travail social ne serait pas directement touché par des logiques de restriction budgétaire et humaine, celles-ci s'appliquent à d'autres champs, tels que la santé ou le logement, qui ont, par voie de ricochet, un impact sur l'activité des travailleurs sociaux.

Cette situation est à l'origine de relations généralement qualifiées de « tendues » entre les travailleurs sociaux et l'administration. Elle est particulièrement difficile à vivre pour l'encadrement intermédiaire, pris en tenaille entre des injonctions contradictoires. Les différents entretiens menés par l'équipe ont ainsi révélé à quel point ces cadres intermédiaires étaient particulièrement exposés et mis en difficulté face à leurs équipes, provoquant chez eux un sentiment de stress et d'usure important.

Pour faire face à la contrainte budgétaire, le développement d'outils permettant d'objectiver les pratiques des travailleurs sociaux est indispensable. Mis en place dans un grand nombre d'institutions, ces outils ne permettent pourtant pas aujourd'hui d'apporter des solutions satisfaisantes du fait du sentiment de méfiance qu'ils suscitent chez les travailleurs sociaux.

²³ BARON Alexis, *Dynamiques Territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, Collection Libre Cours, Presse Universitaire de Grenoble, 2010.

²⁴ Lettre du Cadre Territorial, Mai 2014, page 70 et s.

D'abord, ces instruments ont pu être utilisés afin de supprimer des postes. C'est en tout cas le sentiment de plusieurs assistants de service social questionnés sur la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de procédures d'évaluation des politiques publiques dans leur collectivité. Ces mêmes personnes ont également mis en avant une impression de contrôle de leurs activités.

Le décalage entre l'objectif poursuivi par l'administration de mieux rendre compte de l'activité du travailleur social, afin de mieux encadrer son intervention et le conforter dans son rôle d'accompagnement, et la perception des travailleurs sociaux ne semble donc pas en voie de résorption. En effet, les conditions d'une confiance restaurée entre l'administration et ses agents ne sont pas réunies. En particulier, les procédures d'évaluation reposent aujourd'hui essentiellement sur une approche quantitative qui ne permet pas de bien mesurer l'activité des travailleurs sociaux dans des domaines sensibles, comme celui de la protection de l'enfance. La systématisation d'une méthodologie rigoureuse permettant d'objectiver et d'évaluer le travail social selon une approche qualitative, en concertation avec les travailleurs sociaux, apparaît dès lors comme une avancée indispensable. C'est à cette condition seulement que les travailleurs sociaux pourront opérer la transformation culturelle souhaitée par de nombreux cadres interrogés.

Encadré 5 : L'appréhension de la contrainte budgétaire et la culture des travailleurs sociaux

L'apprentissage des injonctions gestionnaires constitue un des nouveaux enjeux majeurs pour le travailleur social. Longtemps épargné de toute référence à des moyens comptés, le travail social doit gérer à la fois la massification et la complexification des situations, des bénéficiaires et de l'environnement dans lequel il évolue lui-même.

Jean-Noël Chopart fait utilement remarquer que la nouvelle donne n'est pas qu'une évidence, mais un véritable défi : *« on se doit de remarquer que le travail social repose sur des financements situés hors marché qui proviennent soit des fonds de solidarité d'origine caritative ou associative, soit et plus massivement encore, de fonds publics de l'Etat. Cette origine place le travail social dans un univers non concurrentiel et explique que la plupart des règles élémentaires de l'économie soient le plus souvent ignorées des travailleurs sociaux. Les questions d'équilibre budgétaire, la dimension des coûts, les calculs de productivité sont des notions souvent étrangères aux travailleurs sociaux ».*

Bien entendu, cette circonstance nouvelle interfère profondément dans la nature même du quotidien des travailleurs sociaux. Roland Janvier rappelle à ce titre que : *« dans un contexte de forte tension économique, la charge qu'impose l'action sociale sur les budgets publics est de plus en plus interrogée. Plus qu'un investissement sur l'avenir en faveur de la cohésion sociale dans une République fondée sur l'égalité et la fraternité, le social est considéré comme un coût qu'il convient de réduire au maximum. Les politiques de prévention laissent ainsi la place à des traitements curatifs, décidés dans l'urgence, sans grande cohérence ».*

Le souci de bonne gestion est assimilé dans cette analyse à une modification du travail social plus en profondeur et qui a déjà commencé. Roland Janvier, dans une contribution intitulée *De l'initiative citoyenne à la prescription administrative*, dénonce d'ailleurs que *« l'action sociale est devenue, dans le langage utilisé, une prestation sociale. Ce passage de l'intervention à la prestation signifie des mutations en profondeur des paradigmes d'action (réduction des temporalités, localisation plus stricte de l'acte, délimitation un peu étriquée de ce qui est fait). Les anciens modes d'intervention volent en éclat sous l'effet de la prestation de l'intervention sociale ».*

Parallèlement, le souci de bonne gestion n'enlève rien aux difficultés concrètes auxquelles font face les travailleurs sociaux. Les rouages complexes de l'administration avec de multiples intervenants (caisse d'allocations familiales, conseil général, commune, associations du secteur sanitaire et social,...), des démarches à effectuer et des dossiers administratifs toujours plus volumineux, la connaissance des droits sociaux en perpétuel changement (modification des dispositifs, des seuils et des conditions d'attribution, nouveaux et anciens ayant-droit...), induisent une tâche administrative lourde et peu valorisante : ces activités consommatrices de temps se font au détriment des activités de conseil et d'accompagnement, ce qui peut être ressenti comme une source d'insatisfaction.

La croissance de la demande sociale, au regard de moyens constants, oblige par ailleurs, chaque institution à être plus sélective et à se focaliser sur ses priorités, « nos pauvres » pour citer François Aballéa. Le travailleur social se trouve donc pris dans un nouveau paradigme qu'il n'a pas encore pleinement intégré, et qui inclut, dans cette perspective, une sélection des bénéficiaires.

Brigitte Bouquet synthétise cette évolution du travailleur social en évoquant *« la décentralisation (qui) situe l'action sociale au carrefour de logiques politiques, gestionnaires, administratives, parfois contradictoires, qui obligent à réguler perpétuellement les champs d'action d'intervenants sociaux de plus en plus nombreux ».*

3.2.2. L'investissement limité des élus dans le champ social ne permet pas d'apporter aux travailleurs sociaux la visibilité et la reconnaissance attendues

3.2.2.1. *L'Adresse de Nicole Questiaux aux professionnels (1982) fait figure de texte fondateur traduisant la reconnaissance politique de l'action des travailleurs sociaux*

L'Adresse du ministre de la Solidarité nationale, Nicole Questiaux, rédigée sous forme de circulaire le 28 mai 1982 sous le titre « Orientations principales sur le travail social », inscrite dans un contexte de changement de majorité politique, s'avère un texte visionnaire promouvant les notions de participation des usagers, de décentralisation et de territorialisation.

Cette circulaire demeure une référence aujourd'hui pour nombre de professionnels du travail social et a eu des traductions concrètes. Les droits des usagers ont été inscrits dans le Code de l'action sociale et des familles et le principe de participation est aujourd'hui ancré dans les formations, les dispositifs et de nombreux référentiels. Le principe d'une action sociale territorialisée au plus près des besoins des usagers est également au cœur des organisations des politiques de solidarité. La circulaire, qui mettait en outre l'accent sur la rénovation des formations a eu pour conséquence opérationnelle directe une réforme de ces dernières ainsi que la création du Conseil supérieur du travail social (CSTS), lieu central et unifié d'échanges et de concertation sur l'exercice du travail social, jouant un rôle crucial de légitimation de ce dernier²⁵.

La clairvoyance de Nicole Questiaux se manifeste également dans le fait d'avoir dès 1982 mis en relation les nouveaux principes promus avec la nécessité d'une nouvelle gestion du travail social.

La postérité de cette Adresse réside enfin sur la mise en évidence de la nécessité d'un discours et d'une pensée politique sur le travail social, porteurs de sens et de reconnaissance. Cette valorisation du travail social par le politique est chroniquement défaillante selon certains analystes ; ainsi, selon Michel Autès, l'impensé du travail social par le politique est une faiblesse récurrente²⁶. Or, dans un contexte de fortes interrogations des professionnels, confrontés à une complexité croissante de leurs tâches et de leurs interventions, pouvant être fragilisés par certains principes d'intervention - l'exigence de participation perçue comme un risque de dépossession des qualifications par exemple -, la nécessité d'une légitimité politique forte du travail social apparaît d'autant plus impérieuse.

3.2.2.2. *Le faible investissement des élus sur les questions sociales nourrit un sentiment de défiance de la part des travailleurs sociaux*

Les différents entretiens réalisés auprès des collectivités territoriales et notamment des conseils généraux, ont permis de souligner l'existence d'une certaine méconnaissance voire d'une défiance entre les professionnels du travail social et les élus.

Au-delà de la réticence culturelle que peuvent éprouver certains travailleurs sociaux à l'égard de l'institutionnel et de leur sensibilisation encore trop faible à l'univers des collectivités par leur formation initiale (cf. supra), il semblerait que le faible investissement des élus soit en partie à l'origine de cette incompréhension mutuelle.

Les collectivités auditionnées donnent, pour la plupart, trois explications principales à ce moindre investissement des élus : en premier lieu, l'existence de marges de manœuvre politiques étroites, induites par le poids financier croissant des prestations sociales obligatoires

²⁵ MICHEL Thierry, « Trente ans déjà...des enseignements à tirer ? », *Vie sociale*, 2012/3, n° 3.

²⁶ AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999.

est une explication largement mise en avant ; de la même façon, l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités ne favoriserait pas l'appropriation par les élus des politiques sociales et une vision claire de ce qui relève de leurs compétences ; au-delà, les élus communiqueraient volontairement peu sur ce champ de compétence, les politiques sociales renvoyant une image non flatteuse du territoire. Ainsi, le discours politique actuel est bien davantage focalisé sur les compensations du versement des allocations de solidarité au détriment des enjeux réels du travail social.

Pourtant, une plus grande implication du politique apparaît indispensable pour porter les changements inévitables induits par la nouvelle donne sociale et financière. Il s'agit tout à la fois de donner du sens à l'intervention des travailleurs sociaux mais également de les accompagner dans l'adaptation de leurs pratiques professionnelles, désormais nécessaire pour répondre à la diversité et à la massification des besoins des usagers (priorisation des tâches avec l'abandon de certaines activités, travail en partenariat étroit avec les différents acteurs du territoire, promotion d'action de développement local impliquant les usagers, etc.).

Il s'agit également d'exploiter au mieux la forte potentialité de l'action sociale comme facteur identitaire. En effet, alors même que l'avenir du département est aujourd'hui très incertain, sa légitimité et sa visibilité auprès des citoyens repose en grande partie sur l'action de ses services sociaux.

II. DES CONTRAINTES A CONTENIR ET DES OPPORTUNITES A SAISIR POUR DONNER TOUTE SA DIMENSION AU TRAVAIL SOCIAL DECENTRALISE

Si les conditions d'exercice du travail social dans les collectivités atteignent aujourd'hui des limites certaines, dépasser ces contraintes implique d'affirmer l'identité et le rôle des collectivités en matière d'action sociale et de faire émerger de nouvelles pratiques par la mobilisation des potentialités des territoires et un accompagnement renforcé des travailleurs sociaux dans l'exercice de leur métier.

1. Affirmer l'identité et le rôle des collectivités employeuses en matière d'action sociale

Si les entretiens menés au sein des conseils généraux auprès des dirigeants de l'action sociale comme des travailleurs sociaux ont permis de rendre compte de relations parfois relativement « tendues », ils ont aussi mis en lumière un constat qui doit être source d'optimisme. Ainsi, l'ensemble des intervenants reconnaît que la situation actuelle ne peut pas durer et que des transformations sont nécessaires si bien qu'une marge de manœuvre semble aujourd'hui exister pour réconcilier les attentes des uns et des autres. En cela, la crise, dont les effets sur les conditions de travail des travailleurs sociaux sont manifestes, peut apparaître comme un catalyseur du changement.

Cette situation engage dès lors les dirigeants de l'action sociale, au premier rang desquels figurent les élus et les cadres, aujourd'hui placés face à leur responsabilité. En effet, la « solution » au « malaise » des travailleurs sociaux semble venir avant tout d'une prise de position claire sur les finalités du travail social, ce qui suppose au préalable de définir précisément le rôle de la collectivité en matière de politique sociale. Ce besoin de clarification a été exprimé à de nombreuses reprises lors des entretiens, par les travailleurs sociaux eux-mêmes ainsi que par l'encadrement intermédiaire.

1.1. Afficher un positionnement politique clair sur le sens et le rôle du travail social en collectivité

La question du périmètre de l'action sociale de la collectivité mérite d'être posée dans un contexte de restriction budgétaire et d'éclatement des compétences. La réflexion sur la valeur ajoutée du travailleur social et sur la pertinence de son intervention semble en effet, en débouchant sur des choix forts, la plus à même de réinsuffler une dynamique et un sens au travail social.

Un tel arbitrage repose sur un engagement politique fort et sur des choix managériaux décisifs. Si les élus et les dirigeants de l'action sociale sont aujourd'hui très attendus, ils ne doivent pas néanmoins sous-estimer la difficulté à porter ces engagements susceptibles de venir heurter les travailleurs sociaux dans leur professionnalité.

Les différents entretiens menés auprès des élus et des cadres des conseils généraux ont fait ressortir deux positions traduisant deux visions différentes de l'action sociale départementale. Un nombre très limité de dirigeants de la politique sociale estime que l'arbitrage ne doit pas porter sur le périmètre d'action des travailleurs sociaux mais uniquement sur les modalités d'intervention, affirmant par là la vocation généraliste du département et le principe d'universalité de l'action sociale. La deuxième position, très majoritaire, affirme quant à elle

l'impérieuse nécessité de redéfinir le périmètre de l'action sociale départementale et de fixer des limites à l'action des travailleurs sociaux dès lors que celle-ci n'a pas de valeur ajoutée.

Cette deuxième position semble aujourd'hui la plus à même de satisfaire à la fois les attentes des travailleurs sociaux et des cadres qui partagent le constat selon lequel « *le service social départemental ne peut plus tout faire* ». Il est néanmoins important de noter que les raisons qui sous-tendent cette volonté d'arbitrage sont bien différentes. Pour les travailleurs sociaux, il s'agit avant tout de mettre un terme à des pratiques devenues difficilement tenables face à la massification des publics avec un budget et des effectifs au mieux constants voire en réduction. Pour la plupart des cadres, cette question s'inscrit d'abord dans un contexte de rationalisation de l'action publique, le département ne pouvant continuer à être « la variable d'ajustement » qui vient pallier la défaillance des autres organismes de lutte contre la précarité présents sur le territoire.

Plusieurs conseils généraux visités ont dès lors entamé ce travail de redéfinition du périmètre de l'intervention des travailleurs sociaux qui va dans le sens d'un recentrage autour des compétences obligatoires du département et d'une sortie progressive de la tendance généraliste.

La direction générale adjointe aux solidarités du Conseil général de la Saône-et-Loire a travaillé sur un plan stratégique délimitant les priorités de l'action sociale. Ce plan fait état notamment de la nécessité d'une part de conforter le rôle de chef de file du département en développant sa capacité à jouer un rôle d'animateur auprès des partenaires, et d'autre part de respecter le périmètre d'intervention réglementaire de la collectivité. Par ailleurs, un travail est mené actuellement autour d'un projet de service social affirmant l'accueil généraliste du département mais restreignant les tâches et les dossiers devant être traités en interne. Une liste de tâches est à cet effet en cours d'élaboration afin de déterminer les missions qui pourraient être portées par des organismes externes.

De son côté, le Conseil général de la Haute Garonne a dégagé, à l'issue d'un travail de concertation, cinq priorités afin d'optimiser les missions des maisons des solidarités, la première d'entre elle étant le recentrage sur les compétences départementales. A cette fin, le rapport du comité technique paritaire préconise de « *préciser les relations partenariales pour limiter voire supprimer les évaluations sociales ou sollicitations qui ne relèvent pas de la collectivité* ». Trois types d'actions sont alors recommandés par ce même rapport : « *signer des conventions avec les partenaires pour poser le cadre de l'intervention départementale* » ; « *développer des actions de communication à destination des agents du secteur social pour mieux faire connaître le cadre institutionnel (délibérations, ...)* » ; et « *développer un outil Ressources – un portail régional à destination des agents* ».

Si ces exemples vont dans le bon sens, il est important de souligner qu'une réflexion sur le sens du travail social doit être préalable à la définition du périmètre. En effet, la délimitation de l'intervention du travailleur social ne pourra être acceptée et appliquée de façon efficace que si elle découle d'une conception de l'action sociale assumée et relayée auprès des professionnels. En particulier, une meilleure articulation entre la mise en œuvre des solidarités institutionnelles et des solidarités traditionnelles (famille, amis, etc.) ainsi que l'affirmation progressive du paradigme de l'intervention ciblée et limitée dans le temps, se substituant au modèle français de l'intervention longue, doit aider au recentrage des compétences.

1.2.Favoriser un portage politique plus fort des questions sociales et un rapprochement réciproque des élus et des professionnels de terrain

Afin de favoriser une plus grande reconnaissance réciproque des élus et des professionnels de terrain, certaines collectivités auditionnées envisagent de constituer des instances régulières de dialogue et de partage. Ces instances doivent permettre aux professionnels de terrain et aux élus de mieux comprendre leurs contraintes réciproques et d'instaurer un plus grand climat de confiance.

Dans le même sens, la mise en cohérence des interventions respectives des différents niveaux de collectivités sur l'action sociale par le plein exercice du chef de filât des conseils généraux, sera de nature à promouvoir une implication plus forte des élus en clarifiant les responsabilités de chacun.

Au-delà, il s'agit de travailler à la promotion d'une autre image des politiques sociales en valorisant les initiatives innovantes en la matière. En ce sens, un certain nombre de collectivités se sont engagées dans des démarches dites de « marketing social » pour mettre en lumière des actions sociales innovantes et valorisantes au niveau de la collectivité. C'est notamment le cas du Conseil général de Meurthe-et-Moselle qui a mis en avant des actions telles que la réalisation d'un portail internet par les bénéficiaires du RSA ou encore la mise en place d'un bus social itinérant pour aller à la rencontre des usagers et adapter l'offre sociale au plus près des besoins.

1.3.Optimiser les interventions institutionnelles par l'affirmation du rôle de chef de file des conseils généraux et la structuration des coopérations institutionnelles

La décentralisation s'est opérée par étapes successives en renforçant l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux. Le paysage qui en est issu est aujourd'hui complexe, marqué par une grande diversité d'acteurs aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des blocs de compétences, dont nous avons montré précédemment la difficulté à faire face à une question sociale devenue protéiforme.

Certains acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus ne considèrent pas pour autant que le transfert de la compétence sociale du département à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI constitue une difficulté, dans la mesure où les enjeux portent moins sur le portage institutionnel de la compétence sociale que sur le fond.

L'enjeu est donc dans l'articulation des acteurs du secteur médico-social, dont les modalités de collaboration ne sont pas complètement déterminées et stabilisées et peuvent prendre des formes, des contenus et une intensité différents selon les acteurs et les territoires.

1.3.1. La notion de chef de file ou la réponse de la loi du 13 août 2004 à l'exigence d'articulation des acteurs

La loi du 13 août 2004, sans remettre en cause de manière directe le modèle des blocs de compétences et de non tutelle d'une collectivité sur une autre, a développé la notion de chef de file²⁷. Celle-ci trouve sa source dans l'article 72 de la Constitution²⁸ qui confère au législateur la possibilité de confier à une collectivité le pouvoir d'organiser avec d'autres, les modalités de leur action commune, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs d'entre elles.

²⁷ L'article 49 de la loi du 13/08/2004 dispose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ».

²⁸ Article dans sa rédaction nouvelle issue de la révision du 28 mars 2003.

Il s'agit là d'une novation qui, au-delà de la logique extensive des domaines d'intervention, investit le département d'un rôle de coordonnateur. Il a ainsi une responsabilité d'élaboration et de conduite d'une politique départementale pour l'ensemble de l'action sociale, comprise dans un sens large²⁹, c'est-à-dire comme « *l'ensemble des actions, dispositifs ou services qui concourent au développement social et à la lutte contre les exclusions* ».

Pour autant, il ne s'agit pas d'interpréter cette faculté comme un transfert de capacité décisionnelle unilatérale, puisque l'article 49 précise qu'il a l'obligation, pour exercer ce rôle, de prendre en compte les compétences confiées par la loi aux autres acteurs. L'article L121-1 du Code de l'action sociale et des familles précise que le département coordonne les actions menées sur son territoire et organise la participation des personnes morales de droit public et privé. Il peut ainsi intervenir pour rationaliser l'action des autres partenaires à chaque fois que des compétences se chevauchent.

Pour exercer cette fonction de chef d'orchestre, il ne dispose pas à proprement parler d'instruments contraignants et doit donc intervenir selon des modes empruntés de la méthode ouverte de coordination (MOC)³⁰ qui permet le rapprochement des acteurs dans le domaine de l'action sociale à partir d'outils comme les schémas ou les guides.

Cependant, comme le principe est la coopération volontaire, l'efficacité n'est réelle que lorsqu'il y a consensus sur les objectifs à atteindre. Par ailleurs, il est à noter que bien souvent les collectivités manquent de maturité en ce domaine et restent encore trop souvent empreintes d'une logique verticale selon laquelle le passage par des méthodes de définition partagée du sens et de négociation des modalités d'intervention n'est pas fondamental.

1.3.2. Des partenariats de confiance à tisser

Il est essentiel aujourd'hui que les départements construisent des partenariats efficaces et de confiance, dans une logique de prévention, même si la mise en place de tels partenariats passe par la volonté des autres acteurs et la reconnaissance de leur légitimité. Il s'agit de faire de la complexité du paysage institutionnel et de la matière considérée une force, à travers la capacité à agir ensemble et à mettre au point des partenariats de projet mobilisant tous les acteurs.

Des rapports récents sur la décentralisation relèvent ce point à l'image de celui rédigé en 2011 par Edmond Hervé ³¹qui recommande de « *valoriser les atouts de la coopération entre les collectivités* ».

En effet, les coopérations entre collectivités conduisent naturellement à s'interroger sur la mutualisation en termes logistiques relative à l'accueil des publics, l'information et l'orientation, afin de favoriser l'accès aux droits, de prévenir les non recours, de renforcer la complémentarité des interventions et de rationaliser les moyens. Elles permettent aussi des collaborations professionnelles concernant l'accompagnement global et/ou spécifique, afin de gagner en cohérence et de mobiliser les dispositifs existants. Enfin, elles vont amener la question de la

²⁹ Selon l'avis du rapporteur de la Commission des affaires sociales du Sénat.

³⁰ La MOC est utilisée entre les différents États membres de l'Union européenne. Elle s'applique dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États (comme la protection sociale), et où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes (règlement et directive). Cette méthode utilise des outils souvent rattachés au *soft law* (droit mou) et issus du monde du management et de l'entreprise, tels que les guides de bonne conduite, le partage des bonnes pratiques, l'évaluation par les pairs et le *benchmarking*.

³¹ Sénat session ordinaire de 2010-2011 - Rapport d'information numéro 679 au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, portant contribution à un bilan de la décentralisation.

coopération stratégique en ce qui concerne les enjeux de la territorialisation, de la transversalité et d'une forme renouvelée de développement social local.

1.3.2.1. Des partenariats solides à construire avec le bloc communal

Les lois de décentralisation n'ont pas défini les compétences sociales du niveau communal en matière sociale, sauf en ce qui concerne le logement aidé³², et elles n'ont organisé aucune répartition des tâches. Dès lors, la clause générale de compétences a été actionnée par les communes pour développer des interventions en parallèle du département. Cette intervention constitue « *le point d'entrée dans le domaine de l'action sociale locale* »³³, d'autant qu'elle existait avant les services sociaux départementaux.

Les règles de répartition se sont installées de manière plus ou moins explicite et arbitraire en fonction de l'histoire locale et des enjeux politiques. On constate ainsi des partages d'allocataires selon soit un critère alphabétique, soit en fonction des effectifs de travailleurs sociaux, soit en considération de la compétence du département en matière d'aide sociale à l'enfance, ou encore selon le type et l'âge du public³⁴. Les départements adoptent également des modes d'intervention différents selon la puissance des CCAS en zone urbaine ou rurale.

Les CCAS jouent un rôle majeur en ce qui concerne les personnes âgées pour lesquelles ils proposent un portage de repas, des actions de convivialité, éventuellement une orientation des familles en matière de dépendance, qui ne sont pas sans pouvoir engendrer des doublons, des dénis d'intervention voire des conflits. Les doublons se produisent surtout quand le CCAS a une longue tradition, quasi antérieure à celle du département et que les populations et les professionnels le considèrent comme un partenaire incontournable.

Il est donc primordial de consolider voire reconsidérer le partenariat entre les départements et les CCAS. L'introduction dans la loi du 17 août 2004 de la notion de CCAS intercommunal peut constituer un cadre pour faire évoluer la situation du milieu rural, au même titre que la loi du 27 janvier 2014, en instituant les métropoles, peut faire évoluer le mode d'exercice de la fonction sociale dans les zones les plus denses.

1.3.2.2. Une coopération qui reste encore souvent à organiser avec les organismes de protection sociale

Le dé-conventionnement a été laissé à l'initiative des caisses d'allocation familiales³⁵ (CAF) et des conseils généraux et il n'existe pas d'accord formalisé systématiquement sur une répartition des compétences vis-à-vis des usagers. Chacun a défini ses propres priorités et critères d'intervention sans tenir compte de l'autre. Cette réalité a été accentuée par le fait que les départements se sont vus dans l'obligation de se structurer pour absorber des compétences de plus en plus importantes et liées à la gestion de dispositifs. Cette organisation produit des situations paradoxales où les services de polyvalence sont submergés par les problèmes

³² Possibilité de voter des subventions ou des avances à des SEM exerçant une activité de construction ou de gestion de logements aidés (article L. 1523-5 du CGCT), possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou un cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux et d'apporter à ceux-ci des subventions ou des aides foncières (article L. 2252-5 du CGCT).

³³ L'action sociale locale en direction des personnes âgées et des personnes handicapées dans les départements du Lot-et-Garonne, du Nord, du Rhône et du Val-de-Marne, Rapport IGAS, février 2007.

³⁴ C'est le cas à Pau où cette répartition a résulté d'un accord entre toutes les institutions CCAS, Conseil Général et CAF.

³⁵ Les 123 CAF implantées sur tout le territoire national à partir de découpages territoriaux souvent calqués sur ceux des conseils généraux, ont dans leurs effectifs 4 500 personnels relevant des métiers sociaux et socio-éducatifs, dont 1 760 assistantes sociales et 1 200 conseillers en économie sociale et familiale.

administratifs liés au traitement des dossiers des affiliés sociaux, tandis que les travailleurs sociaux des caisses d'allocation familiales font du développement social local. En effet, en privilégiant de fait le travail individuel, les services des conseils généraux conservent la partie qui est peut-être la plus difficile et la moins gratifiante du métier, laissant leurs collègues intervenir sur d'autres champs plus valorisants.

On assiste ainsi à un paradoxe puisque d'un côté nous avons les CAF, dont la mission est axée sur la distribution de prestations à caractère individuel, qui allouent des moyens humains à des initiatives collectives et de développement local, et de l'autre, les assistantes du service social départemental qui sont prioritairement investies sur le travail social individuel, alors que la collectivité dont elles dépendent est par essence tournée vers l'aménagement et la valorisation du territoire.

Il apparaît nécessaire d'organiser cette collaboration, afin notamment de mieux articuler travail social collectif et individuel, accès aux droits sociaux et restauration du lien social. Les CAF ne peuvent légitimement piloter seules le développement social local. Un département interrogé a confirmé cette situation et le fait que la coordination sur le contenu du développement social n'ayant pu être réalisée, chacune des deux parties a poursuivi seule son intervention en la matière selon ses principes.

1.3.2.3. L'acuité de la question partenariale avec la justice des mineurs

La question de l'articulation des interventions se pose avec une acuité particulière par rapport à l'action des juges dans les prises en charge de jeunes en danger. En effet, celle-ci a souvent lieu à la demande de professionnels intervenant auprès des jeunes, notamment l'institution scolaire, du fait d'une méconnaissance des circuits de la protection de l'enfance et elle conduit à la prise de décisions relativement stigmatisantes pour les jeunes et leurs familles.

A cela s'ajoute l'intervention croissante des parquets en matière de justice des mineurs avec leurs interventions sans saisine de la juridiction. Cette intervention, sous forme notamment d'avertissement et de rappel à la loi, a une incidence pour le travail social si celle-ci se multiplie devant le procureur ou le juge des enfants en différant la sanction et en donnant le sentiment au jeune d'une sorte d'impunité.

De la même manière, les modalités différentes de prise en charge des mesures en direction des mineurs, selon qu'il s'agit d'une mesure d'assistance éducative relevant du département ou d'une mesure à caractère répressive relevant de l'Etat, contribuent à renforcer les incompréhensions, surtout quand les magistrats ont tendance à systématiser le recours au placement des mineurs au titre de la protection de l'enfance en danger.

Il ressort que les relations entre la justice des mineurs et les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance sont fonction de la conception que le magistrat se fait de son rôle. Si celui-ci accepte de partager un diagnostic pluridisciplinaire et de structurer avec les travailleurs sociaux un parcours de vie, on peut espérer ainsi une meilleure articulation dans l'intérêt du jeune.

1.3.2.4. La nécessaire réconciliation du travail social et de la politique de la ville

Les années 1990 ont été marquées par l'avènement de la politique de la ville, politique transversale emblématique, à laquelle le monde du travail social a inégalement participé. Les conseils généraux n'ont d'ailleurs pas reconnu leur place dans ces démarches et souvent considéré qu'elles n'étaient pas un axe significatif de leur intervention. Cette position reste présente notamment dans les conseils généraux à dominante rurale qui considèrent que le

département n'est pas le bon périmètre pour ces questions et qu'il est perdant lorsqu'il s'y investit, en termes de moyens et de compétences³⁶.

Ce positionnement n'a pas favorisé l'intervention du service social, le situant même en retrait par rapport aux autres partenaires sur le territoire et insuffisamment en phase avec les nouvelles manières d'appréhender les questions sociales, alors que le département en est l'acteur majeur. Les nouveaux programmes de renouvellement urbain articulés avec la politique de la ville, devraient permettre d'imposer une réconciliation, afin de ne pas laisser à l'écart les départements particulièrement urbains, voire demain une autre collectivité qui aurait en charge les questions sociales.

1.3.3. Les mécanismes de coordination prévus par la loi et ceux initiés par les collectivités

Dès le début des lois de décentralisation, des possibilités de coordination sont prévues entre les différents acteurs de l'action sociale, qui ont une incidence sur l'évolution du travail social.

Il s'agit d'abord des schémas départementaux élaborés et adoptés à l'initiative des départements. Ils définissent les établissements et services mettant en œuvre l'action sociale et médico-sociale pour l'ensemble des personnes âgées, de l'enfance et des personnes handicapées, des plans départementaux d'insertion et des plans locaux d'insertion.

Ils permettent d'associer les autres personnes publiques et parapubliques concernées, notamment l'État et les organismes de sécurité sociale et de préciser les engagements réciproques des institutions à l'égard des usagers.

La loi permet également au département de signer avec des acteurs des conventions de partenariat ou de coordination afin de coordonner leur intervention respective. Plus largement, une collectivité peut aussi déléguer à une autre collectivité, sous sa responsabilité et son contrôle, la mise en œuvre de certaines compétences.

Le développement des guichets uniques à l'initiative des collectivités est une autre forme de réponse à la recherche d'une meilleure lisibilité pour les usagers initié par les collectivités. Ils permettent aux bénéficiaires de n'avoir qu'un seul point d'entrée. Ainsi, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ou les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour les personnes âgées constituent des lieux d'accès facilitant les démarches des usagers.

Le guichet unique n'est pas généralisé et homogène pour toutes les politiques et tous les territoires, mais il semble néanmoins se dessiner comme un des outils principaux de coordination entre les acteurs, au service d'une plus grande lisibilité pour les bénéficiaires et aussi comme une réponse au risque de retrait des collectivités du fait des restrictions très importantes de leurs finances dont elles commencent à anticiper les effets, notamment sur la période 2015 à 2017.

1.3.4. Au-delà de l'existant, inventer de nouveaux outils et formes de coordination et coopération

1.3.4.1. Les réseaux de coopération fonctionnelle

³⁶ Conseil Général de l'Yonne.

Le rapport sur la gouvernance ³⁷ évoque le développement de nouveaux réseaux de coopération fonctionnelle prenant en compte les aspects multiformes des situations d'exclusion, particulièrement dans le domaine de l'aiguillage et de la coordination des secours. Il parle d'expérimentation de réseaux d'accueil et de traitement autour d'un aiguilleur ou d'un gestionnaire de cas, en s'inspirant des MAIA³⁸. Cette référence nous a d'ailleurs été faite par un acteur de terrain pour exposer la relation partenariale qui s'était formalisée en ce qui concerne l'accueil entre un département et une ville centre.

Le rapport fait également état des prémices de la mise en place de « service public fonctionnel » de réponse à l'urgence sociale organisé avec un niveau de proximité, sorte de premier accueil centré sur l'urgence et un niveau départemental qui articule urgence et insertion³⁹.

Cette démarche de réseaux fonctionnels, respectueuse des identités et compétences de chacun, est par essence applicable à beaucoup de domaines. En tout état de cause, l'implication forte des élus est indispensable à la mise en place de ces démarches innovantes qui dynamise l'action sociale.

1.3.4.2. Associer étroitement les professionnels et construire une coordination de terrain

De la même manière, il faut avoir en tête la nécessité d'associer étroitement les professionnels dans l'élaboration des modes de collaboration envisagés et dans le diagnostic de départ, car comme le notent souvent les directeurs généraux interrogés dans le cadre de l'étude, l'expertise vient des travailleurs sociaux.

Dès lors, il faut tenter de traduire plus systématiquement dans les faits cette analyse, à défaut de quoi la démarche de coopération sera perçue comme purement institutionnelle et décidée au plus haut niveau hiérarchique. Il faut veiller à ce que le suivi ne soit pas conçu avec un comité de pilotage restreint aux hautes autorités politiques et administratives et un comité technique composé uniquement de cadres.

Il convient également que les objectifs soient énoncés autrement qu'en termes organisationnels car on ne sait pas quel type d'action sociale ils recourent, quel investissement concret est attendu des travailleurs sociaux et quels outils ils utilisent pour ce faire.

De même, les usagers sont rarement évoqués comme personnes ou comme groupes avec des « capacités »⁴⁰, mais uniquement comme bénéficiaires alors que l'on instaure un partenariat sur un territoire déterminé et connu des acteurs.

Dans ce contexte, la portée de la coordination au regard des réalités des populations d'un territoire manque souvent de réalité tangible autre qu'administrative. Elle ne permet pas une réflexion centralisée et cordonnée de l'action sociale de nature à relier des professionnels exerçant des compétences complémentaires dans des institutions différentes. Cette confiscation institutionnelle doit être minimisée si l'on veut obtenir que les travailleurs sociaux développent

³⁷ Groupe de travail «gouvernance des politiques de solidarité ». Mission du ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et du ministre délégué à la ville.

³⁸ Maisons d'Accueil et d'information des patients Alzheimer.

³⁹ SAIO : Service d'Accueil, d'Information et d'Orientation.

⁴⁰ Notion introduite par Amartya Sen économiste et philosophe indien. Pour Sen, les inégalités entre les individus ne s'apprécient pas au regard de leurs seules dotations en ressources mais de leurs capacités à les convertir en libertés réelles. Il introduit ainsi la notion de « capacités », qui invite à considérer la pauvreté au-delà des seuls aspects monétaires et à la penser en termes de libertés d'action, de capacités à faire.

des collaborations utiles, qu'ils fassent remonter des besoins du territoire et qu'ils ne soient pas considérés par les autres partenaires comme des services en charge des cas les plus lourds.

1.3.4.3. Construire un partenariat sécurisé avec les associations

Le rapport sur la gouvernance des politiques de solidarité ⁴¹ insiste sur le fait qu'il est temps de bâtir un partenariat sécurisé et d'intérêt général autour de la notion européenne de service d'intérêt général à vocation sociale, montrant ainsi que les gestionnaires associatifs sont plus que des « prestataires de services finançables au mieux disant » et que le département est bien le chef de file que la loi identifie.

Pour ce faire, il faut également que les règles posées aux collectivités pour contribuer au redressement des comptes publics n'aient pas pour conséquence de réduire l'action sociale décentralisée à sa partie obligatoire et déterminée au plan national, sans laisser de marges réelles au développement de politiques sociales avec les partenaires associatifs.

1.3.5. Des collectivités territoriales dotées d'un plein exercice en matière d'action sociale

Si la poursuite de l'idéal de compétences réparties par blocs de compétences homogènes et étanches entre les acteurs ne semble ni réaliste ni souhaitable, cela n'obère pas la recherche d'une plus grande cohérence dans la répartition des compétences dans les futurs textes de réforme du système d'administration locale entre l'Etat et les collectivités, en ce qui concerne les tâches sociales restées de la compétence de l'Etat ou introduites par la mise en place de nouvelles politiques.

En effet, pour certaines politiques, une clarification s'impose car les chevauchements sont de nature à conduire à des dénis de droits. A ce titre, le groupe de travail « Gouvernance des politiques publiques de solidarité »⁴² expose des principes afin de faire un bon usage de la décentralisation sociale. Il cite notamment la prise en charge des mineurs étrangers isolés et celle des mineurs de moins de trois ans accueillis avec leurs familles en CHRS. Nous avons pu vérifier sur le terrain que cette question est prégnante et nécessite une intervention urgente pour la clarifier. Il préconise de rappeler la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance après une période d'observation assortie d'un mécanisme de péréquation nationale abondé par l'Etat, compte tenu du caractère d'inopérabilité en l'espèce du concept de domiciliation.

La question de la pleine responsabilité des politiques sociales aux départements a été évoquée par les cadres dirigeants de l'action sociale départementale à l'occasion des entretiens conduits pour l'étude. Elle est perçue comme l'opportunité de se forger une vision globale mais aussi de contribuer à l'implication des élus dans la mesure où s'attachent à cette évolution d'autres enjeux que la gestion de dispositifs⁴³. Il a même été évoqué par voie de conséquence la mise en place de structure de type groupement d'intérêt public (GIE) afin d'associer autour du département les différents acteurs et de participer ainsi à la construction d'une démocratie plus sociale.

L'articulation entre les acteurs de l'action sociale sous l'égide du département comme chef de file pose *in fine* la question de la reconnaissance par l'Etat de la maturité des collectivités territoriales dans la conduite de l'action sociale. Les collectivités territoriales, notamment les départements, doivent à la fois pouvoir assumer pleinement leur rôle en matière d'action sociale

⁴¹ Travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Rapport de l'atelier « Gouvernance des politiques de solidarité », 11 février 2013.

⁴² Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale page 12.

⁴³ Entretien avec le Directeur général adjoint des solidarités du département de l'Yonne.

et développer des formes d'intervention qui ne se résument pas à de la gestion en silos de dispositifs, mais font appel à des formes de coopération territoriale permettant de construire une vision partagée et stratégique du territoire, source de cohérence et d'efficience.

Il est donc à la fois nécessaire de clarifier les compétences des uns et des autres et de fédérer des énergies en mobilisant plusieurs collectivités et autres partenaires. A ce titre, la collectivité principalement compétente devrait être confortée comme chef de file pour la construction de projets et actions nécessitant des interventions croisées.

2. Permettre l'émergence de nouvelles pratiques par la mobilisation des potentialités des territoires et un accompagnement renforcé des travailleurs sociaux dans l'exercice de leur métier

2.1. Permettre l'émergence de démarches innovantes en mobilisant les potentialités des territoires et des habitants pour offrir de nouvelles opportunités au travail social

2.1.1. S'engager dans une démarche de développement social local avec l'ensemble des acteurs du territoire

Les entretiens menés pour l'étude, croisés avec les écrits de différents auteurs reconnus, amènent naturellement à dire qu'il est possible, avec les services sociaux départementaux, les organismes de protection sociale, les centres communaux d'action sociale et les associations, de dépasser une approche purement individuelle et juridique des questions sociales, pour s'intéresser au développement social local et donc aux potentialités des personnes et des territoires.

Comme le montre notre étude, des évolutions internes en termes d'organisation et de management sont indispensables, afin de contribuer au développement d'un travail social de qualité et cohérent pour ceux qui le conduisent. Cependant, la nature et la quantité des questions à l'œuvre dans les problématiques sociales rencontrées, ainsi que l'impossibilité de les régler toutes séparément par des aides correspondant précisément à chaque situation et l'effet pervers que cette approche finit par engendrer - en situant la personne dans une relation de dépendance -, imposent que les élus locaux prolongent ce travail interne et technique par des démarches qui vont mobiliser tous les acteurs d'un territoire.

Il s'agit ainsi de donner des perspectives au travail social et de resituer sa contribution dans la résolution des problèmes de société à sa juste place. L'absence de réponse en termes d'emploi et de logement obère grandement l'intervention sociale. Il faut donc mesurer la relativité des solutions retenues dans ces domaines par la seule intervention sociale, si le contexte économique n'évolue pas. En revanche, sa contribution reste majeure dans des domaines divers de la vie sociale.

Les démarches dont nous avons constaté l'existence au sein des collectivités ne doivent pas être confondues avec les outils, qu'ils soient individuels ou collectifs, utilisés dans le travail social. Pour autant, la notion de développement social local n'est pas une catégorie conceptuelle et opérationnelle solidement établie. Force est de constater que plusieurs termes sont retenus pour qualifier cette démarche - développement social, développement territorial, développement local, développement social local - qui viennent brouiller la lecture des modalités d'intervention, alors que la finalité est la même. Nous retiendrons donc dans nos propos l'un ou l'autre terme.

2.1.1.1. Un changement de paradigme difficile à accepter pour les collectivités territoriales encore marquées et investies dans les dispositifs

Une collectivité territoriale qui décide de mettre en œuvre une approche qui dépasse la gestion de dispositifs pour aller sur le champ du développement local devra mobiliser l'ensemble des acteurs de son territoire ou des territoires qu'elle entend investir, sur les divers facteurs à l'origine des difficultés sociales rencontrées par des populations de plus en plus largement concernées. A travers ce mode de faire différent, il s'agit de déterminer de nouvelles formes d'action et de coopération, construites de manière partagée dans des dimensions économiques et sociales.

Ce qui rend difficile l'adhésion complète des collectivités aux démarches de développement local ou social tient notamment au fait qu'elles mettent en œuvre des manières de penser différentes, qui heurtent les schémas traditionnels basés sur l'application de mesures préalablement établies. Les institutions doivent passer d'une logique de reproduction à une logique de développement, ce qui n'a rien à voir avec le simple partenariat et représente une révolution en soi. Ce processus doit également avoir pour objectif de donner un sens à l'action de tous les acteurs potentiellement concernés par le développement de leur territoire, sans quoi il ne pourra aboutir.

Faire du développement local et social, ce n'est pas seulement conduire des projets, repenser des procédures, c'est au bout du chemin, redonner la parole aux personnes, aux bénéficiaires, aux habitants, leur permettre d'exercer leurs capacités d'expression, de renouer des liens avec leurs voisins, leur quartier, les agents des institutions diverses, la ville ou le village dans son ensemble. C'est à la condition de pouvoir acquérir de nouvelles capacités que les habitants modifieront réellement les représentations qu'ils ont d'eux-mêmes, leurs relations mutuelles, leurs attitudes envers l'environnement et s'inséreront dans la vie sociale et professionnelle.

Les actions conduites ne seront efficaces que si elles sont mises en œuvre de manière à favoriser l'acquisition de ces capacités, c'est-à-dire si elles ont une efficacité sociale. En effet, il n'est pas suffisant d'engager une multitude d'actions en mobilisant d'importants moyens humains et financiers aussi pertinente que paraisse chacune d'elles pour produire un processus de développement. Il est donc important, afin de pouvoir déterminer en quoi les efforts engagés contribuent à un processus de développement, que les acteurs aient une conscience claire des finalités qu'ils poursuivent et de chercher à en apprécier les résultats.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une ambiguïté. Il existe en effet à la fois une prise de conscience de l'impossibilité de continuer à n'appréhender la question sociale que par le prisme de l'aide et de l'intervention individuelles, et une forme de résistance à organiser le changement des modes d'intervention qui passe par des démarches de développement social et local.

Nous avons pu constater, à partir des entretiens que nous avons conduits auprès des personnels des conseils généraux et des CCAS, que beaucoup d'entre eux s'engagent avec leurs travailleurs sociaux, dans des démarches que l'on peut rattacher à des démarches de développement social. Cependant, aucune collectivité ne déploie tout le processus qui permettrait de mesurer effectivement ses effets. En outre, le temps consacré par les personnels des collectivités au développement social local est souvent la part résiduelle de celui affecté au travail individuel. Seuls les plus motivés, à l'aise et sensibilisés à ce mode d'intervention y consacrent une part de leur activité. Or, le développement social est avant tout un état d'esprit qui doit imprégner une organisation afin que la démarche prenne corps et puisse être évaluée.

Par ailleurs, la formalisation des démarches de développement social est insuffisante pour construire des référentiels à partir des pratiques des travailleurs sociaux et cartographier sur le territoire les centres médico-sociaux dans lesquels sont mis en œuvre des modes d'intervention qui vont au-delà de la réponse sociale. Cette formalisation est nécessaire afin de donner à des

expérimentations en matière de développement social local « une posture institutionnelle »⁴⁴. Ce travail participe de la lisibilité des démarches de développement en ce qu'il permet d'exhumer ce qui les fonde et de repérer les processus qui les sous-tendent. L'expression des savoir-faire va permettre une interprétation des modes opératoires et de saisir dans les actions menées ce qui contribue effectivement à des processus de changement, ce qui permet aux acteurs à travers cette analyse et sa formalisation de s'approprier le sens de ce qu'ils font.

Schéma 1 : Conditions de mise en place d'une démarche de développement social local



Cette manière d'intervenir doit être encouragée et menée à son terme car elle s'inscrit dans un nouveau modèle d'intervention publique en matière sociale qui implique, comme le note Martin Hirsch⁴⁵, de fixer des objectifs de premier rang afin de « *ne plus être des sous-produits des politiques économiques* », mais aussi de faire intervenir tous les acteurs concernés (les collectivités territoriales et l'État ainsi que les partenaires sociaux, la société civile et les entreprises en tant que telles).

Il s'agit aussi de donner une place aux usagers et de développer à de nouveaux modes d'intervention à partir de personnes qui ne sont le plus souvent dans aucune représentation collective, ni syndicale, ni associative.

⁴⁴ Entretien du 25 février 2014 avec Denis Vallance, DGS du Conseil général de Meurthe et Moselle.

⁴⁵ Conseiller d'État, président de l'Agence du service civique, ancien haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. Contribution - point de vue - au rapport du centre d'analyse stratégique sur les politiques publiques de cohésion sociale, février 2013.

S'agissant des professionnels, les démarches de développement doivent leur permettre d'identifier les pratiques qui ne fonctionnent pas et d'être capables de convaincre un président de conseil général, un maire, d'un certain nombre de changements qui ont un impact sur le quotidien des personnes (le suivi de la scolarité de ses enfants, la participation à la vie locale, la lutte contre l'isolement, la capacité à faire des démarches, etc.).

2.1.1.2. L'élaboration de diagnostics et l'animation de réseaux de coopération sont propices aux démarches de développement local

Le développement social local s'attaque à des situations complexes nécessitant la mise en œuvre d'approches nouvelles qui bousculent les pratiques des professionnels et le fonctionnement des organisations. C'est pourquoi la conduite d'un diagnostic contribue grandement à concevoir et à conduire un processus de changement. Le diagnostic constitue un temps fort entre partenaires qui va permettre non seulement d'analyser des problèmes mais aussi d'examiner les possibilités de les résoudre et de créer les conditions favorables à la mise en œuvre des projets. C'est en ce sens que l'on peut parler de diagnostic dynamique car il permet de confronter les points de vue et d'associer l'examen des problèmes à l'analyse de l'organisation qui les prend en charge.

Cette analyse dynamique du territoire peut utilement s'appuyer sur un observatoire territorial développé en partenariat avec l'Etat, les CAF et les CCAS/CIAS qui ont une mission légale et annuelle d'analyse des besoins sociaux dans leur ressort, mais aussi avec les associations et les acteurs socio-économiques. Ce développement est d'autant plus important que certains travailleurs sociaux pointent le fait qu'ils disposent de peu de données leur permettant de confronter leur pratique et leur connaissance concrètes du terrain avec des données plus larges, de partager les points de vue en la matière avec d'autres acteurs et ainsi d'enrichir leur pratique quotidienne d'une vision élargie.

De la même manière, la constitution de réseaux reliant les acteurs intervenant dans un domaine d'action plus large ou traitant les problèmes de certaines catégories de population permet de développer, au-delà de la réalisation d'un projet avec des objectifs circonscrits, un système d'échanges et de relations susceptible de favoriser différentes modalités de coopération entre ses membres et de soutenir la réalisation des projets par les habitants. Le réseau de coopération permet de créer les conditions propices au développement d'actions concrètes, dont il facilite la réalisation. Il permet le développement d'une lecture commune des problèmes et d'une culture collective qui ne s'imposent pas *a priori* entre les acteurs, même s'ils interviennent dans le même champ et sur le même territoire. Les travailleurs sociaux du Conseil général de l'Isère réunis en janvier 2014 dans le cadre de travaux sur le sens et les enjeux du travail social ont évoqué comme point de départ positif à la mise en place d'une action concernant la recherche d'emploi l'existence d'un réseau d'acteurs qui se réunissait régulièrement dans un centre social.

Il faut également que les départements et les communes puissent jouer l'exemplarité en décloisonnant dans leur propre sphère d'intervention entre les différentes politiques publiques conduites. Le brassage entre travail social et tous les champs de la vie sociale et économique sont de nature à dynamiser l'accompagnement des personnes en difficulté.

2.1.1.3. Du rôle de chef de file de l'action sociale à celui de pivot pour toutes les formes d'accompagnement social

L'acte II de la décentralisation a donné au département le rôle de chef de file de l'action sociale et à ce titre un rôle de coordonnateur. Pour autant, comme exposé précédemment, sa mise en œuvre est limitée à l'action sociale.

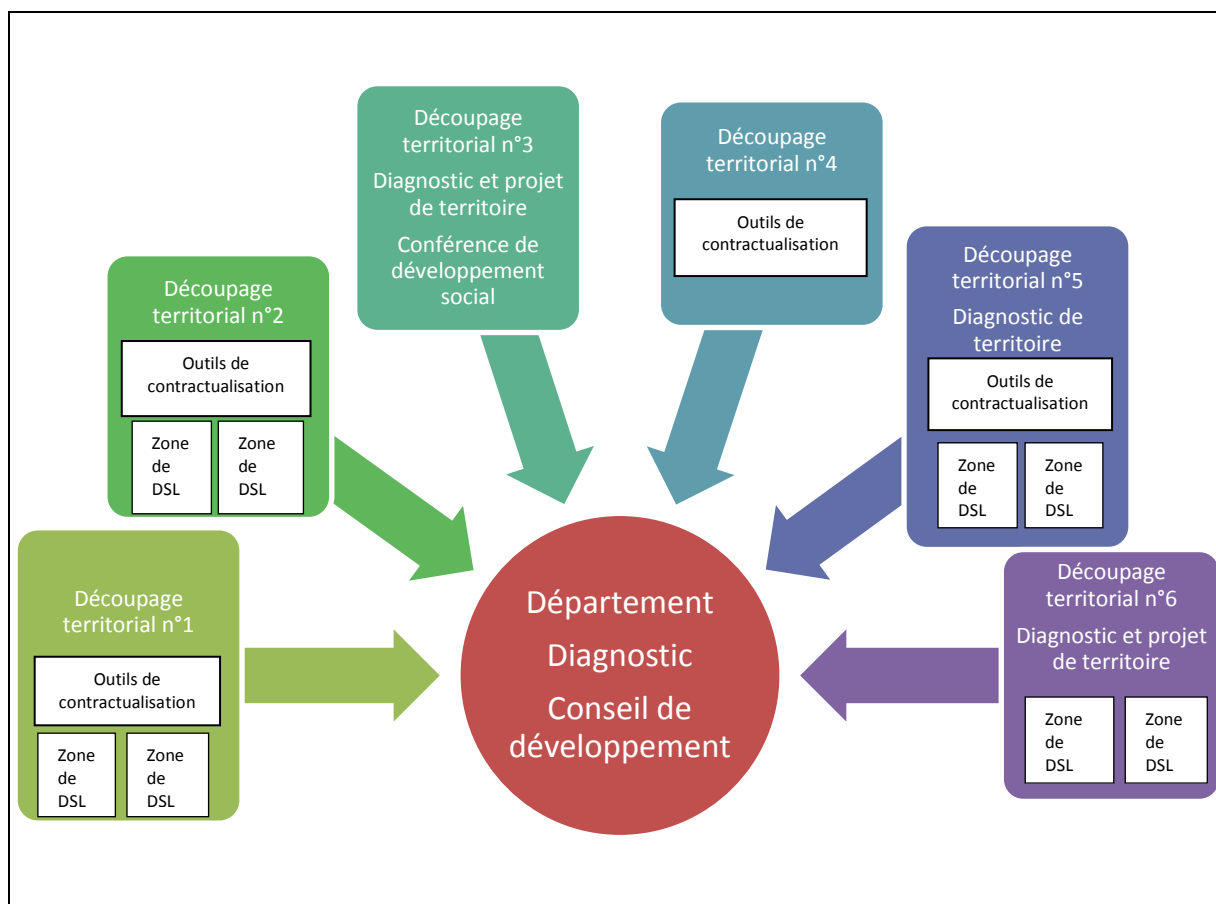
Le groupe de travail Gouvernance des politiques de solidarité⁴⁶ préconise de donner au département un rôle de pilote ou de pivot pour toutes formes d'accompagnement social, y compris en matière de développement social local. Ceci aurait le mérite, grâce à une revue des dispositifs d'accompagnement, d'éliminer les doubles emplois et le nombre de dispositifs, d'instituer une règle générale d'articulation et de tendre progressivement vers un conseil unique départemental de développement. Ce conseil départemental unique serait à géométrie variable selon l'actualité et devrait faire une place à la participation de personnes en situation précaire.

La mise en œuvre d'une démarche de développement social nécessite que le département puisse animer des conférences de développement social qui réunissent, sur des territoires correspondant le plus possible et sous réserve d'un découpage cohérent, les acteurs des différentes unités territoriales de l'action sociale.

Le renforcement de la notion de chef de file permettrait de conforter la construction des diagnostics infra départementaux, de mettre en place des réseaux de coopération, d'élaborer des projets de territoire et de s'appuyer dans la mise en œuvre sur des contractualisations.

⁴⁶ Travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté pour l'inclusion sociale. Rapport de l'atelier « Gouvernance des politiques de solidarité », 11 février 2013.

Schéma 2 : La mise en œuvre d'une démarche de développement social local



2.1.1.4. La loi du 27 janvier 2014 ou la tentative de clarification de la notion de collectivité chef de file

La loi du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles précise que la collectivité chef de file est chargée d'organiser les modalités de l'action des collectivités territoriales et de leurs EPCI de son territoire pour l'exercice de compétences déterminées qui nécessitent leur concours commun.

Le département est conforté dans son rôle de chef de file en matière d'action sociale mais aussi de développement social. Il est également reconnu comme chef de file en ce qui concerne la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires.

La collectivité chef de file doit proposer à la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), instituée dans chaque région, une convention territoriale d'exercice concerté, qui fixe les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées. Cette conférence, composée des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de la région, aura vocation à débattre et rendre des avis « sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

On ne connaît pas aujourd'hui l'impact de ces nouvelles dispositions qui apporte au département une assise certaine en matière sociale. En introduisant des instruments

procéduraux et des instances nouvelles, la loi, au moins sur le plan théorique, ouvre des potentialités d'évolution.

En effet, la Conférence territoriale de l'action publique est une instance destinée à chercher des consensus de façon à définir une stratégie commune à tous ces acteurs territoriaux. Pour y parvenir, elle peut déboucher sur une redistribution des attributions des uns et des autres, afin de limiter les effets négatifs des cloisonnements et des concurrences.

La loi porte également en germe l'impossibilité dans laquelle se trouve l'Etat de remettre de l'ordre dans un système d'administration locale éclaté et incohérent. Se met ainsi en place une « gouvernance » par les procédures avec lesquelles les acteurs doivent construire l'action publique, sans pour autant faire disparaître une certaine capacité du pouvoir à les contraindre, de façon à ce qu'ils empruntent les directions souhaitées.

Cependant, le projet de loi de décentralisation en cours de discussion au Parlement, qui entend réformer notre organisation territoriale considérée comme ayant vieilli et accumulé des strates, propose une nouvelle carte à treize régions et la disparition progressive des départements en 2020 et introduit par là une incertitude sur le devenir des dispositions de la loi du 27 janvier 2014.

2.1.2. La territorialisation de l'action sociale favorise la transversalité et le développement de nouveaux modes d'intervention

2.1.2.1. *Des objectifs communs de proximité et de prise en compte des spécificités du territoire mais des déclinaisons variables de la territorialisation selon les départements*

La territorialisation des politiques de solidarité, parfois ancienne dans certains départements, a connu un vaste essor conduisant souvent à une refonte des organigrammes. Cette territorialisation des services d'action sociale a pour objectif la proximité avec l'utilisateur et l'adaptation aux spécificités du territoire.

Les modalités de cette territorialisation et son degré varient selon les départements, leur histoire et la volonté politique d'approfondir ou non cette démarche :

- la territorialisation peut concerner l'ensemble des politiques publiques, comme c'est le cas en Meurthe-et-Moselle par exemple ;
- la territorialisation des services d'action sociale se traduit généralement par la création d'unités territoriales d'action sociale (UTAS) ou de Maisons des solidarités (MDS) qui soit sont coiffées par une direction territoriale, soit qui restent rattachées aux directions centrales thématiques (ASE, PMI, SSD, Insertion...). Dans le département de Seine et Marne, il n'existe plus, en tant que tel, de Service Social départemental au niveau central (missions portées intégralement par les MDS) ;
- le degré de déconcentration est plus ou moins fort : le directeur territorial ayant une autorité hiérarchique (volonté d'en faire une direction managériale uniquement et non pas une direction technique) et parfois une autorité fonctionnelle sur les unités territoriales ;
- le degré de délégation au niveau des unités territoriales est également variable et fondamental puisqu'il conditionne les marges d'initiative nécessaires à l'action sociale de terrain d'où la formalisation des interventions et l'énonciation d'objectifs communs dans des référentiels à partir desquels les unités territoriales disposent d'une certaine latitude ;
- le périmètre des unités territoriales n'est pas homogène mais correspond souvent à une délimitation en fonction des bassins de vie. Cette territorialisation est parfois poussée à une échelle encore plus fine avec la constitution de micro-territoires

autour d'un site. Le département du Gard et celui du Pas-de-Calais notamment ont ainsi institué ce type de découpage.

Certaines formes de territorialisation favorisent, s'il existe une volonté institutionnelle forte, une approche transversale et de nouveaux modes d'intervention (prévention, action collective, développement social local) :

- le découpage en micro-territoires, regroupés sur un site est propice aux actions transversales : au sein du département du Pas de Calais, les équipes présentes sur un site sont pluridisciplinaires. Dans le département du Gard, les unités territoriales d'action sociale et d'insertion (UTASI), sont elles mêmes redécoupées en micro-territoires et sont en charge d'élaborer des projets sociaux territoriaux (PST) au niveau des centres médico-sociaux : ce sont les mêmes équipes pluridisciplinaires qui interviennent facilitant ainsi une action globale et préventive ;
- la présence de référents thématiques sur chaque territoire (jeunesse, sports, culture...) permet également des actions communes avec d'autres politiques sectorielles dans une logique de décloisonnement. Dans ce cadre, ont pu être conduites des actions sur la mobilité des usagers, sur la parentalité (faisant intervenir le sport et la culture), sur l'insertion en mobilisant l'économie sociale et solidaire.

Un outil de diagnostic se développe en appui de la territorialisation : les projets sociaux de territoire reposant sur l'initiative des collectivités. Le projet de territoire peut se décliner par MDS (cas effectif en Seine et Marne et en projet dans le Val d'Oise) ou à une échelle communale ou intercommunale (cas en Seine-Saint-Denis).

Le projet social de territoire vise à l'élaboration d'un diagnostic partagé avec l'ensemble des partenaires de l'action sociale sur un territoire donné.

Les projets par MDS contribuent à faire de la MDS un « lieu ressources » pour les différents partenaires et lui donnent une visibilité accrue. Les PST permettent également d'obtenir une vision globale des problématiques d'un territoire et une adéquation des réponses à ces besoins. Cependant, il convient de rester vigilant sur l'articulation de ces dispositifs avec les objectifs des politiques départementales.

2.1.2.2. Si la territorialisation offre un cadre favorable à l'innovation, elle demeure néanmoins un outil et non une fin en soi

2.1.2.2.1. Un levier propice à la transversalité et à certaines formes d'intervention

La territorialisation permet de s'adapter aux spécificités du territoire et favorise la transversalité entre les services d'action sociale. Les équipes, qu'elles soient pluridisciplinaires ou spécialisées (ASE, PMI, SSD, etc.), travaillent sur un même périmètre, ce qui facilite l'identification commune des acteurs.

La territorialisation favorise également la conduite de projets, ce qui contribue à redonner du sens au travail social et permet de faire émerger ou de rendre visible des pratiques innovantes en termes de prévention, d'intervention collective ou de développement social local. La prise de conscience est désormais forte chez les DGA Solidarités que la territorialisation rend visible ces pratiques et permet leur diffusion.

2.1.2.2.2. Des conditions de réussite

La territorialisation est une démarche nécessitant un vrai projet de la DGA Solidarités qui doit en outre s'appuyer sur un portage politique fort comme en témoignent de nombreux cadres territoriaux de l'action sociale interrogés.

Elle nécessite en outre une adaptation des services centraux à cette logique qui doivent évoluer vers de nouvelles missions d'animation, permettre d'assurer la montée en compétence, de faire du lien.

Elle repose enfin sur une nécessaire appropriation par les travailleurs sociaux et l'ensemble des agents des unités territoriales (nécessité soulignée dans les départements de Côte d'Or, de Meurthe-et-Moselle et du Val d'Oise notamment).

Enfin, au plan financier, elle peut se traduire par la mise en place d'une enveloppe financière globale par territoire (effective dans le département de la Côte d'Or et en projet pour 2015 dans celui du Pas-de-Calais).

2.1.2.2.3. Des risques à prendre en compte

Une territorialisation insuffisamment portée par la direction générale et sans projet global risque de ne pas avoir d'effets d'entraînement.

Par ailleurs, la collectivité doit garder à l'esprit le risque de clôture du territoire sur lui-même ou la focalisation sur certaines spécificités propres sans articulation suffisante avec les priorités départementales.

En conclusion, la territorialisation est une démarche largement partagée et engagée à des degrés divers selon les départements. Elle exige une refonte des organisations au service d'un projet global qui doit être suffisamment porté par la direction. Elle ne constitue pas une fin en soi mais permet de répondre aux besoins des usagers et de s'adapter à l'hétérogénéité des territoires. Elle peut devenir le cadre propice à l'émergence d'interventions et de partenariats innovants mais doit constamment être réinterrogée et adaptée aux objectifs clairement définis.

2.2. Soutenir et valoriser les travailleurs sociaux dans leur rôle d'accompagnement

2.2.1. Repenser l'interaction des travailleurs sociaux avec les usagers

Au-delà des limites du champ de leur intervention, les travailleurs sociaux interrogés apparaissent clairement en attente d'orientations sur leurs modes d'interaction avec les usagers. Une telle prise de position apparaît particulièrement urgente sur deux aspects.

Premièrement, l'articulation entre accompagnement individuel et actions collectives est encore très floue pour les travailleurs sociaux dans l'exercice de leur métier. Trop peu de départements se sont aujourd'hui positionnés sur ce sujet, s'en remettant le plus souvent à des prises d'initiatives individuelles.

L'absence d'orientation claire sur ce sujet résulte de la persistance de plusieurs interrogations sur les actions collectives, relayées par la plupart des cadres interrogés. Tout d'abord, l'action collective paraît inéluctablement liée à une prise d'initiative individuelle : sa mise en œuvre reste conditionnée à l'envie des travailleurs sociaux alors même que la plupart d'entre eux ne sont pas formés ou ne se sentent pas à l'aise pour ce type d'accompagnement. Ensuite, l'action collective, pour être efficace, doit être validée préalablement en fixant des objectifs et des cibles. Or, les méthodologies d'évaluation de ces actions sont encore trop peu

développées. Enfin, l'action a tendance à être circonscrite aux ressources internes de la collectivité alors qu'elle gagnerait à s'inscrire dans une démarche partenariale en mobilisant des acteurs extérieurs à la collectivité.

Le fléchage des actions des travailleurs sociaux vers un mode d'interaction avec les usagers peut prendre des formes très concrètes. Il peut s'agir tout d'abord de l'inscription des actions collectives dans les fiches de postes des agents et dans les objectifs annuels. Ensuite, certains conseils généraux, à l'instar du Conseil général de la Côte d'Or, ont conduit une réflexion, dans le cadre de la refonte des projets de service, sur la répartition du temps de travail et des crédits entre les différents modes d'accompagnement. Enfin, il peut être envisagé, comme c'est le cas au Conseil général de Meurthe-et-Moselle, d'offrir une décharge de temps de travail en accompagnement individuel aux assistants sociaux en contrepartie de leur investissement sur les actions collectives ou de développement social local.

Deuxièmement, une distinction claire doit être faite entre les missions d'accueil et d'accompagnement social afin que cette deuxième ne soit pas absorbée par la première. De ce point de vue, le choix fait par un grand nombre de conseils généraux de dissocier, au sein des unités territoriales, un pôle accueil et un pôle accompagnement a été relativement bien perçu par les travailleurs sociaux et semble constituer une avancée satisfaisante. La constitution de deux pôles composés d'assistants sociaux favorise en effet une meilleure lisibilité de l'activité des travailleurs sociaux ainsi que le développement de compétences spécifiques tant pour les agents chargés de l'accueil que de l'accompagnement. Le risque de perte de liens entre les deux pôles ainsi que la difficulté pour l'utilisateur à révéler sa situation devant deux professionnels sont toutefois bien réels et doivent être contenus.

Ces évolutions structurelles, si elles sont nécessaires, suppose néanmoins un accompagnement au changement poussé. En effet, les réorganisations successives des modes d'intervention sont l'une des principales raisons avancées par les travailleurs sociaux au sentiment de perte de sens.

2.2.2. Favoriser une meilleure répartition du temps de travail des travailleurs sociaux en faveur de l'accompagnement et non des tâches administratives

Plusieurs leviers peuvent d'abord être actionnés afin de maîtriser voire de réduire le temps consacré par les travailleurs sociaux aux tâches administratives. Dans cette optique, plusieurs conseils généraux ont développé des process et des réponses formalisés pour traiter des séries de cas semblables. Des pôles d'expertise sont également créés afin de répondre aux difficultés juridiques et techniques rencontrés dans l'interprétation et l'application des textes réglementaires. Enfin, le développement d'outils de contrôle de gestion constitue une avancée intéressante pour mieux évaluer le temps passé sur les différents aspects du métier des travailleurs sociaux.

Un soutien est par ailleurs sollicité par les travailleurs sociaux pour endiguer tout sentiment d'isolement dans la pratique et d'usure professionnelle. De nombreux conseils généraux, à l'instar du Conseil général de Meurthe-et-Moselle et du Conseil général de Haute-Garonne, ont ainsi mis en place des référents thématiques pour aider les travailleurs sociaux à résoudre les difficultés techniques auxquelles ils sont confrontés. Cette évolution est d'autant mieux acceptée qu'elle permet de redonner du sens au travail social alors que le fait de devoir être spécialiste dans tous les domaines renvoie à un sentiment de dévalorisation et de perte de confiance en soi. En outre, des temps d'analyse de pratique en groupe doivent être organisés pour favoriser les échanges et la transmission de bonnes pratiques.

2.2.3. Préconiser une nouvelle approche du dispositif comme point d'entrée dans l'accompagnement social

Face à la question récurrente de la gestion des dispositifs, les dirigeants de l'action sociale dans les conseils généraux avancent plusieurs idées, à défaut d'avoir pu apporter des réponses concrètes à ce malaise exprimé par leurs agents.

Tout d'abord, la plupart des acteurs interrogés soulignent la nécessité d'associer les travailleurs sociaux en amont des dispositifs afin qu'ils ne soient pas simplement cantonnés à leur application. L'idée sous-jacente est qu'il n'est pas possible d'agir dans la mobilisation de la ressource sans agir en même temps sur la définition des politiques publiques. Des travailleurs sociaux du Conseil général du Doubs ont ainsi mis en avant leur action pour faire face aux impayés de loyers, rendue possible par un allongement des délais permettant de travailler avec les locataires et les bailleurs.

Par ailleurs, le groupe de travail sur la gouvernance des politiques de solidarité⁴⁷ indique que « *l'entreprise de décloisonnement* » pourrait reposer sur deux piliers. Premièrement, l'assouplissement des conditions d'éligibilité aux dispositifs permettrait de « *responsabiliser les acteurs, de s'adapter au réel, et de donner un contenu moins normé et moins réducteur à la personnalisation de l'action sociale* ». Deuxièmement, il conviendrait de mutualiser les offres d'insertion et d'accompagnement et de développer de nouveaux réseaux de coopération fonctionnelle prenant en compte les aspects multiformes des situations d'exclusion.

En tout état de cause, la peur d'une technicisation de l'action sociale doit conduire à réaffirmer le rôle du dispositif comme point d'entrée dans l'accompagnement social. Le dispositif doit être appréhendé comme une ressource, un outil au service de l'innovation sociale et en aucun cas comme une fin en soi. Une autre bonne pratique a été relevée à ce sujet au Conseil général du Doubs à travers la signature d'une convention avec Pôle emploi sur l'accompagnement global faisant du RSA un point d'entrée dans l'accompagnement social.

2.2.4. Mettre en place une transversalité entre les services pour une prise en charge globale de l'utilisateur

Un obstacle important à un accompagnement global de l'utilisateur vient de la difficulté évoquée par les travailleurs sociaux de mettre en place une réelle transversalité entre les directions et les services. Comme l'indique un travailleur social : « *l'utilisateur est saucissonné : s'il y a un enfant, c'est la protection maternelle infantile, si revenu de solidarité active, c'est la direction de l'insertion. Il y a une déshumanisation de l'utilisateur* ». Face à cette difficulté, la constitution d'équipes pluridisciplinaires constituées et les passerelles entre les services permet de « *proposer à l'utilisateur un service cohérent et une prise en charge globale* ». Ainsi, dans la Maison des solidarités de Melun Val de Seine visitée par l'équipe, la présence dans chaque service de toutes les professions sociales favorise la transversalité.

2.3. Les leviers managériaux, de formation et de ressources humaines pour mieux accompagner l'évolution des pratiques professionnelles et fédérer les travailleurs sociaux

⁴⁷ Le groupe de travail « Gouvernance des politiques de solidarité » a été missionné par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et le ministre délégué à la ville sous la responsabilité de Michel DINET et de Michel THIERRY.

Les changements ambitieux à conduire pour adapter l'action sociale des collectivités aux besoins croissants et protéiformes des usagers dans un contexte de raréfaction des ressources, nécessiteront tant l'adhésion qu'une capacité d'adaptation accrue des travailleurs sociaux. Pourtant les entretiens menés auprès des collectivités mettent en évidence un sentiment de manque de reconnaissance et une usure professionnelle importante des travailleurs sociaux alors même que ces derniers exercent leur métier dans des conditions de plus en plus difficiles.

Dès lors la capacité des employeurs à fédérer et mobiliser leurs travailleurs sociaux revêt un enjeu majeur. Il s'agit pour les collectivités de mieux accompagner les travailleurs sociaux dans l'adaptation de leurs pratiques mais plus généralement de leur offrir des parcours professionnels plus riches et de mieux valoriser leur expertise. Pour ce faire, elles doivent pouvoir mobiliser tous les leviers à leur disposition dans les champs tant managériaux que de ressources humaines.

2.3.1. Accompagner durablement l'évolution des pratiques professionnelles : les enjeux du management et de la formation

2.3.1.1. *La présence à tous les niveaux de la hiérarchie d'un encadrement rompu au management, à même de garantir la priorité du travail social*

La plupart des personnes interrogées par l'équipe a souligné le rôle majeur de l'encadrement intermédiaire pour accompagner les travailleurs sociaux au quotidien dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, positionné à l'interface des orientations stratégiques et de leur mise en œuvre, le cadre intermédiaire joue un rôle essentiel: il est celui qui organise le travail, aide à prioriser les tâches, motive mais aussi rassure et accompagne les équipes dans les changements; il est encore celui qui porte les innovations sociales et orchestre le partenariat entre les différents acteurs du territoire.

Ces mêmes personnes soulignent également qu'un équilibre délicat doit être trouvé quant au profil des cadres intermédiaires que sont généralement les directeurs d'unités territoriales et leurs chefs de services. En effet, sans être nécessairement issu du travail social, il est important que ces cadres développent une véritable culture des politiques sociales et ne se cantonnent pas à une approche gestionnaire des missions des agents. C'est la condition *sine qua none* pour qu'ils puissent asseoir leur légitimité auprès de leurs équipes et donner du sens à leur action.

La satisfaction de ces exigences nécessite l'intégration d'une forte dimension managériale dans les fiches de poste des personnels d'encadrement. Cette évolution a été observée dans la plupart des conseils généraux qui cherchent pour ces postes des profils combinant une bonne connaissance du terrain et une capacité de prise de distance par rapport à l'action des travailleurs sociaux.

Il convient cependant de noter qu'à l'instar des travailleurs sociaux de terrain, les encadrants intermédiaires sont très fortement exposés aux risques psycho-sociaux ce qui nécessite un véritable accompagnement et un soutien de l'encadrement supérieur dans l'exercice de leurs fonctions. Cet accompagnement passe notamment par un dispositif renforcé de formation, notamment pour les travailleurs sociaux qui accèdent aux fonctions d'encadrement intermédiaire par le concours d'attaché, la formation actuelle proposée étant bien trop insuffisante pour permettre une prise de fonction dans de bonnes conditions.

2.3.1.2. *Une formation initiale qui doit s'adapter en partenariat renforcé avec les collectivités territoriales*

La formation initiale des travailleurs sociaux connaît ces dernières années un mouvement d'adaptation constante au nouveau contexte d'exercice de l'action sociale. D'après Marcel Jaeger⁴⁸, plusieurs changements radicaux ont récemment affecté la conception des formations en travail social avec pour objectifs de mieux les adapter aux nouveaux enjeux de l'action sociale.

Ces changements concernent notamment :

- l'institution de référentiels (de compétences, de formation, de certification...) ayant pour effet de relativiser le poids des logiques métiers ;
- la possibilité d'individualiser les parcours de formation ce qui permet notamment de faciliter les mobilités entre les différents secteurs du champ social ;
- la promotion d'une nouvelle conception de l'alternance intégrant la notion de sites qualifiants. Cette notion implique une contractualisation de ces sites avec les centres de formation à partir d'une identification des compétences susceptibles d'être apportées aux étudiants. L'alternance peut également se retrouver dans le cadre de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation. Cette dimension est essentielle en ce qu'elle induit une réflexion sur les pratiques au sein des centres de formation permettant d'enrichir et de mieux adapter le contenu des programmes.

Cependant, malgré ces adaptations et la recherche de décroisements dans les récentes réformes⁴⁹, des critiques récurrentes sont adressées à l'endroit de la formation initiale des travailleurs sociaux. Cette dernière est ainsi souvent accusée de porter une approche métier encore trop forte, avec pour effet de favoriser une vision corporatiste de l'exercice des différentes fonctions du travail social peu propice à l'adaptation des pratiques et au développement d'actions collectives ou pluridisciplinaires.

L'importante réflexion en cours sur une refonte des diplômes du travail social devrait permettre de répondre en partie à ces critiques. Cette réforme ambitieuse, en effet, d'accroître la lisibilité de la formation initiale en proposant une nouvelle architecture des diplômes, à même de favoriser les mobilités horizontales et verticales entre métiers. Il s'agit également d'achever l'intégration des formations sociales au processus LMD afin de permettre une comparabilité et une reconnaissance harmonisées des diplômes au niveau européen.

Si cette réforme suscite parfois des réserves chez les professionnels et les syndicats qui estiment que les métiers ne peuvent être assimilés les uns aux autres, elle devrait permettre une plus grande perméabilité entre les différents champs de l'action sociale et la création d'une culture commune propice à de plus grandes interactions entre professionnels.

Par ailleurs, les collectivités auditionnées déplorent dans leur grande majorité une trop faible prise en compte des besoins spécifiques des collectivités territoriales par le dispositif de formation initiale (cf. supra). Pourtant, plusieurs pistes pourraient être explorées pour développer des interactions plus importantes entre le monde territorial et l'univers de la formation initiale.

Le système actuel de formation initiale propose, en effet, un certain nombre d'opportunités pour accroître les interactions entre le monde territorial et les instituts de formation. En ce sens, les collectivités auraient tout à gagner à davantage s'investir dans l'accueil des étudiants en

⁴⁸ JAEGER Marcel, « La formation des travailleurs sociaux : nouvelles configurations, nouveaux questionnements », *Informations sociales*, 2009/2 n°152, p. 74-81.

⁴⁹ Plusieurs textes intervenus dans le champ de l'action sociale instaurent le décroisement des différents corps de métiers traditionnels du travail social. C'est notamment le cas de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui met en avant le principe de coopération entre les différentes disciplines ; dans le même sens, l'article 15 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale indique que « les prestations délivrées par les établissements et services [...] sont réalisées par des équipes pluridisciplinaires qualifiées » impliquant des éclairages en provenance de professionnels variés pour répondre aux attentes et besoins des usagers du service public social.

qualité de sites qualifiants. Les stages proposés par les collectivités restent à ce jour minoritaires alors qu'il existe de vrais enjeux à proposer davantage d'offres : l'immersion en stage permet en effet aux étudiants de mieux appréhender les spécificités du monde territorial comme l'organisation administrative et le rapport au politique. Un autre levier encore peu utilisé par les collectivités territoriales réside dans le développement de la formation par alternance par le biais des contrats d'apprentissage. Certains partenariats portés par le CNFPT avec des formes expérimentales de CFA⁵⁰ pourraient ainsi être généralisés.

Par ailleurs, de l'avis des acteurs auditionnés, les interactions entre les centres régionaux de formation du CNFPT et les IRTS gagneraient à être renforcées afin d'œuvrer à la complémentarité des formations initiales et continues. La construction de modules communs de formation entre les CNFPT et les IRTS faisant intervenir davantage de professionnels des collectivités territoriales pourrait être recherchée afin de permettre la diffusion d'un autre point de vue auprès des étudiants.

Enfin, une plus grande implication des collectivités dans la définition des contenus des formations et dans la réflexion sur les réformes, que ce soit au niveau national ou au niveau local au moment de l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sociale et médico-sociale, est nécessaire pour mieux prendre en compte leurs besoins spécifiques. Il semblerait en effet au regard des acteurs auditionnés, que les voix des collectivités et du CNFPT ne soient actuellement pas suffisamment entendues dans les lieux de décision.

2.3.1.3. Une formation continue à adapter au plus près des besoins des territoires et des professionnels du travail social

Plusieurs acteurs interviennent dans la formation continue des professionnels du travail social. Hors CNFPT, la formation continue peut ainsi être assurée d'une part, dans le secteur privé par les établissements de formation initiale en travail social (qui développent également une offre de formation continue) et par les organismes de formations ou cabinets ; d'autre part, dans le secteur public, par les écoles d'administration. Cependant, la plupart des collectivités interrogées nous a indiqué recourir de façon très majoritaire aux prestations proposées par le CNFPT.

Dans l'offre de formation proposée par le ce dernier il convient de distinguer l'offre dite catalogue-qui recouvre des programmes de formations à destination de l'ensemble des collectivités encore appelé offre « inter-collectivités »-et l'offre « intra-collectivités » élaborée en partenariat avec les collectivités pour mieux répondre à leurs besoins spécifiques.

La formation continue pourrait être améliorée en plusieurs points pour mieux accompagner les travailleurs sociaux dans leur parcours professionnel et apporter des réponses plus ciblées aux besoins des collectivités.

De l'avis de la grande majorité des acteurs rencontrés, la formation continue doit davantage aider les travailleurs sociaux à mieux appréhender les spécificités de l'environnement de travail en collectivité territoriale. Une solution réside dans l'enrichissement de la formation à la prise de poste des travailleurs sociaux : au-delà de modules de sensibilisation aux règles de fonctionnement d'une organisation administrative, cette formation pourrait prévoir une immersion dans des services autres que sociaux pour sensibiliser les professionnels aux différents métiers des collectivités ; elles pourraient également prévoir un stage dans d'autres collectivités que la collectivité employeuse pour permettre aux travailleurs sociaux de mieux appréhender l'environnement institutionnel et les différents partenaires d'un territoire.

⁵⁰ Exemple de l'accompagnement par le CNFPT d'un CFA à Issy-les-Moulineaux porté par la région Île-de-France pour répondre à la tension existante sur certains métiers.

La formation continue doit également travailler à la construction de programmes « sur-mesure » pour les collectivités. Le renforcement des formations à la carte (formation dite intra) constitue une première piste. Dans ce cadre, le CNFPT pourrait notamment proposer aux collectivités des formations à l'analyse des pratiques ou encore multiplier les programmes de formation-action ciblés autour d'un projet spécifique. Des initiatives locales très riches peuvent naître d'une collaboration plus étroite entre les centres régionaux de formation du CNFPT et les collectivités territoriales. En ce sens, le CNFPT Bourgogne Franche-Comté a mis en place en partenariat avec les différents conseils généraux du territoire, des journées inter-départementales sur le travail social regroupant près de 80 travailleurs sociaux de terrain des conseils généraux. Ces journées sont très appréciées par les travailleurs sociaux car au-delà de l'échange de bonnes pratiques, elles leur permettent de constituer un réseau professionnel, celui-ci étant souvent moins structuré que celui des cadres. Les thématiques de ces journées sont choisies par les collectivités en fonction des sujets d'actualité. A noter que les collectivités estiment que dans le cadre de ses prestations à la carte, il est important que le CNFPT se positionne non comme un promoteur d'offres de formation mais comme un centre de formation accompagnant afin que ces initiatives puissent répondre aux besoins spécifiques des territoires.

De façon générale, la plupart des collectivités s'accorde sur un certain nombre de champs d'expertise à mieux prendre en compte dans le cadre des programmes de formation continue qu'il s'agisse de l'aide à la constitution de diagnostics de territoire, l'animation d'atelier, la médiation, ou encore le partenariat. De même, la conception de formations autour de projets de territoires avec notamment l'organisation de formations communes CG/CCAS doit être davantage recherchée.

Enfin, le renforcement des liens entre la formation continue et la recherche universitaire constitue une autre piste de travail. Plusieurs voies pourraient ici être explorées dans ce cadre: la possibilité d'organiser des jurys pour distinguer les masters apportant une valeur ajoutée à l'action publique locale ou encore le développement des dispositifs de formation-recherche au sein des collectivités territoriales. De la même façon, les collectivités et les universités pourraient travailler ensemble à la construction de savoirs-théoriques.

2.3.2. Offrir aux travailleurs sociaux des parcours professionnels diversifiés et mieux valoriser leur expertise

2.3.2.1. Développer une politique des ressources humaines plus ambitieuse

Les ressources humaines recouvrent un certain nombre de leviers encore insuffisamment exploités pour favoriser une plus grande valorisation des missions des professionnels de l'action sociale et leur offrir des parcours plus diversifiés.

Ainsi, de l'avis des acteurs auditionnés et notamment des syndicats, les travailleurs sociaux partagent globalement le sentiment d'être laissés-pour-compte. Ce manque de valorisation professionnelle est d'autant plus mal vécu que les travailleurs sociaux exercent de très fortes responsabilités avec d'importantes charges de travail tout en ayant une reconnaissance statutaire (catégorie B) et des perspectives de carrière souvent peu attractives. La renégociation des rémunérations de base et une meilleure prise en compte de la pénibilité de certains métiers à travers la valorisation indiciaire apparaît, dans ce contexte, plus que souhaitable.

Cependant, si la faible attractivité financière de la filière sanitaire et sociale est une des causes du sentiment de manque de reconnaissance des travailleurs sociaux elle n'est pas déterminante de leur malaise. En effet, les carrières des travailleurs sociaux sont caractérisées par une culture métier très forte qui les enferme dans des parcours souvent linéaires et

monotones ; cette forte spécialisation des travailleurs sociaux génère également de la souffrance professionnelle, les changements de pratiques étant souvent vécus comme une perte d'identité. Il apparaît en ce sens indispensable de porter une politique de ressources humaines plus ambitieuse à même de favoriser le mieux être au travail et une pleine intégration des agents à la collectivité. Un accompagnement professionnel renforcé doit ainsi permettre aux travailleurs sociaux d'évoluer entre les différents métiers du secteur social mais également de changer de filière pour ceux qui le souhaitent.

Les directions des ressources humaines doivent ainsi se structurer et monter en compétence sur la spécificité des métiers du travail social afin d'accompagner au mieux les agents dans leurs parcours professionnels. Par exemple, l'institution de conseillers en mobilité dédiés aux travailleurs sociaux peut constituer une réponse pour offrir aux agents un accompagnement individuel et collectif plus ciblé. De la même façon, il serait souhaitable de rendre obligatoire l'entretien de mi-carrière et d'approfondir les projets professionnels des agents au cours de leur entretien annuel d'évaluation.

Une autre solution réside également dans la plus grande utilisation du dispositif de Valorisation des Acquis de l'Expérience introduit en 2002 qui demeure encore sous-exploité. La VAE présente, en effet, plusieurs intérêts en termes de gestion des ressources humaines et de reconnaissance des professionnelles. Elle constitue également un outil permettant d'anticiper les cas d'usure professionnelle et de reclassement dans un secteur très exposé aux risques psycho-sociaux ; enfin elle constitue également un moyen pour les collectivités de faire face à certaines difficultés de recrutement, propre à ce secteur professionnel. La VAE permet ainsi une évolution de carrière et des possibilités de reconversions professionnelles vers des postes offrant un meilleur statut et une rémunération plus importante. Il est donc important pour les collectivités territoriales de mieux s'approprier la VAE afin de mieux communiquer sur les perspectives qu'elle offre auprès de ces agents.

2.3.2.2. Valoriser l'expertise des travailleurs sociaux

La reconnaissance des travailleurs sociaux passe également par une mise en valeur et l'exploitation de leur expertise. Cela apparaît d'autant plus fondamental que cette expertise constitue une indéniable richesse au service d'une adaptation des politiques publiques au plus près des besoins des territoires.

Ainsi, les collectivités auditionnées estiment qu'en tant qu'experts des dysfonctionnements des politiques publiques, les travailleurs sociaux doivent pouvoir partager leur analyse au sein de la collectivité pour aider au pilotage de l'ensemble des politiques publiques. En ce qu'elle consiste en un recueil fin de la parole des usagers et de leurs difficultés, l'expertise des travailleurs sociaux permet, en effet, de mettre en lumière des carences dans les politiques publiques non nécessairement révélées par des approches statistiques globales.

En ce sens, la participation des professionnels de terrain à la construction des diagnostics de territoire apparaît indispensable pour piloter les politiques publiques à l'échelle des bassins de vie. Certaines collectivités auditionnées se sont d'ores et déjà engagées dans ce type de démarche. C'est le cas notamment du Conseil général de Haute-Garonne qui associe les travailleurs sociaux à l'élaboration des diagnostics de territoire. Cette association s'effectue en deux temps : les services du siège du Conseil général recueillent d'abord un certain nombre de données chiffrées sur le territoire dont ils font une première analyse ; ces analyses chiffrées sont ensuite transmises aux travailleurs sociaux de terrain pour compléter l'approche et intégrer des éléments de diagnostic propre aux territoires. Cette démarche est particulièrement intéressante car elle révèle des spécificités locales non mises en évidence par les analyses chiffrées et permet ainsi la mise en place d'actions plus fines sur le terrain.

Plus généralement, il convient de mieux faire connaître les politiques sociales auprès des autres services de la collectivité afin de permettre l'émergence de réflexions et de projets communs entre les différentes politiques publiques. Ces rapprochements seraient bienvenus en ce qu'ils permettraient de favoriser une plus grande cohérence d'intervention à l'échelle de la collectivité et de sortir les travailleurs sociaux de leur isolement.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Angers, le 7 janvier 2014.

LETTRE DE MISSION

Madame, Monsieur,

Le CNFPT (et notamment l'INSET d'Angers), l'ANDASS (l'association nationale des directeurs d'action sociale des Départements), l'ADGGC (l'association des directeurs généraux des grandes collectivités) et l'ANCCAS (l'association nationale des cadres communs de l'action sociale) se sont associés pour commanditer une étude relative aux évolutions du travail social dans les collectivités territoriales.

L'objectif de cette étude est de contribuer à la réflexion relative à l'évolution du travail social et à la réalisation d'un référentiel du travail social dans les collectivités territoriales.

Cette étude s'inscrit dans un contexte de crise économique et sociale, qui rend plus massives et plus complexes les problématiques sociales auxquelles sont confrontées les personnes touchées par la précarité ; elle s'inscrit également dans un contexte d'évolution de la demande sociale, qui voit émerger la revendication d'un service public à l'écoute des besoins et de la demande, voire de la participation de l'utilisateur à la construction de la réponse.

Le constat de ces évolutions a conduit les collectivités territoriales à s'interroger sur la promotion de nouvelles pratiques sociales, notamment le développement social local.

Par ailleurs, l'État s'est également emparé de la question et, à l'issue de la conférence de lutte contre la pauvreté et les exclusions, a missionné la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) pour organiser, au niveau national, les Etats Généraux du Travail Social.

Les commanditaires attendent de cette étude qu'elle explore des pistes permettant d'ébaucher les contours d'une intervention sociale territoriale qui fédère les attentes des différents acteurs du travail social que sont les élus, les équipes d'encadrement, les travailleurs sociaux, les bénéficiaires et les citoyens.

Pour mener à bien cette étude, les commanditaires ont demandé à l'INSET de missionner un groupe de cinq élèves administrateurs territoriaux, qui réaliseront des entretiens auprès des acteurs intéressés par l'exercice du travail social dans les collectivités territoriales :

- employeurs : élus, cadres des collectivités
- professionnels
- organisations représentatives : associations et syndicats
- usagers
- organismes de formation

L'équipe est constituée de Mme Alice BONNET, M. Romain DEL GROSSO, Mme Agnès FROMENT, M. Jean-Luc LODS, Mme Emmanuelle MEUNIER.

Si vous souhaitez disposer de précisions complémentaires, je vous invite à vous rapprocher de Mme Nathalie ROBICHON, Responsable du service des pôles de compétences à l'INSET d'Angers.
(Tél. 02 41 22 41 36 nathalie.robichon@cnfot.fr)

En vous remerciant par avance de l'accueil que vous réserverez à cette équipe projet, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Patrick DEBUT
Directeur de l'INSET d'Angers



ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES PRECONISATIONS DU RAPPORT

1. Affirmer l'identité et le rôle des collectivités employeuses en matière d'action sociale

1.1. Afficher un positionnement politique clair sur le sens et le rôle du travail social en collectivité

- Les collectivités territoriales doivent mieux définir le rôle et le sens du travail social : définition de la place respective des solidarités institutionnelles et traditionnelles, affirmation progressive d'une intervention ciblée et limitée dans le temps en substitution au modèle français classique d'intervention longue
- Encourager l'exercice plein et entier du rôle de chef de file par les conseils généraux et l'acceptation de cette coordination par les partenaires

1.2. Favoriser un portage politique plus fort des questions sociales et un rapprochement réciproque des élus et des professionnels de terrain

- Instaurer un climat propice à une implication politique plus forte des élus notamment par la clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et la valorisation des actions portées par les politiques sociales (Marketing social)
- Constituer des instances régulières de dialogue et de partage entre les élus et les travailleurs sociaux

1.3. Optimiser les interventions institutionnelles par l'affirmation du rôle de chef de file des conseils généraux et la structuration des coopérations institutionnelles

- Construire des partenariats solides avec le bloc communal pour éviter les doublons voire les conflits d'intervention sur un même territoire
- Structurer la coopération avec les organismes de protection sociale pour mieux articuler le travail social collectif et individuel, l'accès aux droits et la restauration du lien social, et mieux piloter les actions de développement social local
- S'appuyer sur les outils classiques du partenariat et la coordination institutionnelle : schémas départementaux et plans locaux et départementaux d'insertion, conventions de partenariats et de coordination, guichets uniques (MDPH, centres locaux d'information et de coordination_ CLIC..) ou encore délégation par une collectivité de sa compétence sous sa responsabilité et son contrôle
- Au-delà des outils classiques, développer des formes nouvelles de coordination et de coopération s'appuyant sur l'expertise des professionnels de terrain :
 - constituer des réseaux de coopération fonctionnelle (expérimentation de réseaux d'accueil autour d'un aiguilleur et d'un gestionnaire de cas, inspiré des Maisons d'accueils et d'information des patients Alzheimer) ;
 - structurer des services publics fonctionnels de réponse à l'urgence sociale (niveau de proximité axé sur l'urgence et le 1er accueil ; niveau départemental axé sur les enjeux d'insertion de long terme) ;

- faire des associations de véritables partenaires des territoires sans les réduire à de simples prestataires de service autour de la notion européenne de service d'intérêt général à vocation sociale.

2. Permettre l'émergence de nouvelles pratiques par la mobilisation des potentialités des territoires et un accompagnement renforcé des travailleurs sociaux dans l'exercice de leur métier

2.1. Permettre l'émergence de démarches innovantes en mobilisant les potentialités des territoires et des habitants pour offrir de nouvelles opportunités au travail social

- Donner aux démarches de développement social local une posture institutionnelle pour assurer la réussite de leur déploiement, celles-ci impliquant un changement d'approche de l'ensemble de l'organisation
- S'engager dans une démarche de développement social local avec l'ensemble des acteurs du territoire à travers notamment :
 - la constitution de diagnostics partenariaux permettant une confrontation des points de vue et prenant appui sur observatoire territorial associant différents acteurs (CAF, CCAS/CIAS, Etat etc.) ;
 - l'extension de la fonction de chef de file de l'action sociale du département (ou de la collectivité territoriale qui reprendra les compétences du département supprimé) à toute forme d'accompagnement social incluant notamment les actions de développement social local.
- Prendre appui sur la territorialisation de l'action sociale pour favoriser la transversalité et de nouveaux modes d'intervention :
 - la territorialisation des services présente des intérêts certains tels que l'adaptation des politiques aux spécificités des territoires, le renforcement de la transversalité des actions des services d'action sociale ou encore des conduites de projet facilitées à l'échelle du territoire ;
 - elle suppose cependant de réunir certaines conditions pour déployer pleinement ses effets : elle doit résulter d'un vrai projet et s'appuyer sur un portage politique fort ; elle nécessite l'adaptation des services centraux vers de nouvelles missions d'animation ; enfin elle doit être appropriée par les professionnels de terrain.

2.2. Soutenir et valoriser les travailleurs sociaux dans leur rôle d'accompagnement

- Institutionnaliser la place respective de l'accompagnement individuel et des actions collectives pour ne pas laisser ce choix à la seule initiative des professionnels à travers notamment :
 - l'inscription des actions collectives dans les fiches de poste et dans les objectifs annuels ;
 - l'inscription dans les projets de service du temps de travail à consacrer aux actions collectives et de crédits dédiés ;
 - l'organisation de décharge en temps de travail pour les travailleurs sociaux effectuant des actions collectives.
- Favoriser une meilleure répartition du temps de travail en faveur de l'accompagnement et non des tâches administratives à travers notamment la mise en place :
 - de *process* et de réponses formalisées dans des séries de cas semblables ;
 - de pôle d'expertise (juridique notamment) et de référent thématiques en soutien des professionnels de terrain ;

- d'outils de contrôle de gestion.
 - Préconiser une nouvelle approche du dispositif comme point d'entrée dans l'accompagnement social et non comme une fin en soi (exemple du RSA qui doit constituer un point d'entrée dans l'accompagnement social vers l'emploi)
 - Favoriser la transversalité entre les services au profit d'une prise en charge globale de l'utilisateur notamment par l'institution d'équipes pluridisciplinaires
- 2.3. Les leviers managériaux, de formation et de ressources humaines pour mieux accompagner l'évolution des pratiques professionnelles et fédérer les travailleurs sociaux
- Prévoir à tous les niveaux de la hiérarchie un encadrement rompu au management notamment par l'intégration d'une forte dimension managériale dans les fiches de poste et une sélection adaptée des profils des encadrants
 - Construire et adapter la formation initiale en partenariat renforcé avec les collectivités territoriales. Plusieurs pistes peuvent ici être explorées :
 - accroître l'investissement des collectivités dans l'accueil d'étudiants en qualité de sites qualifiants ;
 - développer la formation par alternance par le biais des contrats d'apprentissage ;
 - développer les interactions entre les centres régionaux de formation du CNFPT et les instituts régionaux de formation initiale par la construction de modules communs ;
 - prévoir l'intervention plus fréquente des professionnels des collectivités au sein des organismes de formation initiale ;
 - accroître l'implication des collectivités dans la définition des contenus des formations au niveau national et local.
 - Adapter la formation continue au plus près des besoins des territoires et des professionnels du travail social. Plusieurs pistes peuvent ici être explorées :
 - enrichir la formation à la prise des postes des travailleurs sociaux pour permettre une meilleure compréhension du fonctionnement institutionnel d'une collectivité et des différents partenaires d'un territoire ;
 - accroître l'offre « sur-mesure » de la formation continue à travers le renforcement des formations à la carte (développement des formations-actions autour d'un projet ciblé, mise en place d'une offre spécifique de formation à l'analyse des pratiques...);
 - mieux prendre en compte certains champs d'expertise : aide à la constitution de diagnostics de territoire, animation d'ateliers, médiation, partenariat ...
 - Développer une politique des ressources humaines plus ambitieuse, à même de garantir des parcours professionnels plus riches et diversifiés :
 - instituer des conseillers en mobilité dédiés aux professionnels du travail social pour un accompagnement collectif et individuel plus ciblé ;
 - rendre obligatoire l'entretien de mi-carrière ;
 - approfondir les projets professionnels des travailleurs sociaux à l'occasion de l'entretien annuel d'évaluation ;
 - mieux exploiter le dispositif de valorisation des acquis de l'expérience (VAE).

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES OU RENCONTREES

TYPE D'ORGANISME	NOM DE LA STRUCTURE	NOM & PRENOM ⁵¹	FONCTION
Conseil Général	CG Côte-d'Or (21)	BLIN Dominique	Directrice Enfance, Familles & Insertion
		ENGELS Jacques	Directeur de l'Action médico-sociale Territorialisée
		BARBIER Christine	Adjointe au Directeur Général Adjoint chargé du Pôle Solidarités.
		THIEBAUT Annick	Assistante Sociale du personnel Service qualité de vie au travail DRH
		PECOURT Comelato	Educatrice de Jeunes Enfants Service Aide Sociale à l'Enfance
		VARESCON Cécile	Assistante Sociale Châtillon Sur Seine
	CG Doubs (25)	ALAMPI Francesco	Directeur des ressources et des moyens généraux
		BART Jean-Marie	Conseiller général délégué en charge du handicap
		CHOLET Philippe	Directeur de l'action sociale territoriale
		DELEVOYE Odile	Directrice de l'autonomie et directrice de la MDPH
		GIRARD Claude	Vice-président en charge de l'enfance, de la famille et de l'insertion
		HOUDAYER Renaud	Directeur enfance famille
		MASSELOT Julie	Directrice déléguée de la MDPH
		MOMET Patricia	Directrice de l'insertion
NEVERS Danièle	Vice-présidente, présidente de la commission solidarités		
PETITMENGIN Etienne	DGAS		
PLESIAT Mathieu	Conseiller technique au cabinet du Président		

⁵¹ Les noms et prénoms de certaines personnes rencontrées dans le cadre d'entretiens collectifs n'ont pu être mentionnés.

TYPE D'ORGANISME	NOM DE LA STRUCTURE	NOM & PRENOM ⁵¹	FONCTION
	CG Gard (30)	FERRIER Yvan	DGA Développement Social
	CG Haute-Garonne (31)	ALQUIER Lala	DGAS
	CG Hérault (34)	ROUILLON Nadine	DGAS
	CG Ille et Vilaine (35)	QUINAUT Laurence	DGS
	CG Isère (38)	CESARI Stéphane MOUSSIER Marie-Laure WALLET Ariane Atelier « Réflexions sur le sens et les enjeux du travail social au sein du CG »	DGAS Assistante Sociale de secteur Centre médico-social/Service social PMI de Villefontaine Assistante sociale Groupes de travail « travailleurs sociaux »
	CG Loire (42)	LIMOUSIN Jean-Luc SAGNARD Josette	Directeur des ressources humaines Adjointe au DGA pôle vie sociale
	CG Meurthe-et-Moselle (54)	VALLANCE Denis	DGS
	CG Nord (59)	CARPENTIER	DGAS
	CG Pas-de-Calais (62)	GIRAUD Roland THEROUANNE Danièle	DGAS Direction d'appui du Pôle Solidarités
	CG Haut Rhin (68)	CHOICHOY Michel	DGA Solidarités et Ressources
	CG Saône-et-Loire (71)	ANDRE Jean-Christophe BAERT Fabien HAGENBOURGER Michèle LEBOEUF A. RIOUFOL Jean-François VERNAY Nicolas	Conseiller technique Responsable d'équipe médico-sociale Responsable d'équipe médico-sociale Chef de projet DGAS Coordonnateur de l'action sociale
	CG Seine-et-Marne (77)	DORARD Carole DOZ-PLANCON Evelyne RENCIOT Evelyne RINJARD Claire SIE-AUBAN Marie-Juliette VIALATON Marie-Françoise	Puéricultrice Directrice de la MDS de Melun Educatrice spécialisée Assistante sociale Technicienne en intervention sociale et familiale Conseillère technique à la direction de l'insertion, de l'habitat et de la cohésion sociale

TYPE D'ORGANISME	NOM DE LA STRUCTURE	NOM & PRENOM ⁵¹	FONCTION
	CG Yonne (89)	BLOT Martine DANEL Antoine DUMONT Isabelle LE NAOUR Bernard TINEL Béatrice	Responsable UTS Auxerre Directeur des territoires et Adjoint au DGAS Sous-Directrice Prévention des Exclusions DGAS Coordinatrice de l'action sociale territoriale
	CG Seine-Saint-Denis (93)	METENIER F.	Chef du service social
	CG Val d'Oise (95)	CHASSANG J. DELSEY C. DIETTE L. GOY P. LE BRUN M. LEROUX Marion LOPES L. MERANDON C. METEZEAU Philippe PINEAU E. POTOCKI N.	Chef de service Référente éducative ASE Assistante sociale Médecin responsable PMI Cergy Conseillère en économie sociale et familiale DGAS Assistante sociale Assistante sociale Vice-président de l'action sociale et de la santé Responsable de l'équipe enfance Responsable de territoire
Ville	Ville d'Aubervilliers	CERVELLE Delphine	DGAS
	Ville de Saint-Etienne	BOYER Nicolas	Directeur des ressources humaines
CCAS	CCAS Ville d'Aubervilliers	ABGRALL Anne-Sophie	Directrice
	CCAS Ville de Lens	BERTH Jean-Marie	Directeur
	CCAS Ville de Paris	BENOIT Vanessa	Directrice
	CCAS Ville de Rouen	Groupe de travailleurs sociaux	
CIG	CIG petite couronne	GONIN C. MARIE-LUCE S. MOUSSA S.	Assistante sociale du travail Assistante sociale du travail Chef du service social du travail
Organisme de Formation	IRTESS (Institut Régional Supérieur du Travail Educatif et Social) Bourgogne	NOEL Claude	Directeur Général

TYPE D'ORGANISME	NOM DE LA STRUCTURE	NOM & PRENOM ⁵¹	FONCTION
	IRTESS Bourgogne	REVAILLOT Chantal	Assistante sociale en polyvalence de secteur - Responsable de formation des assistants familiaux IRTESS - Master analyseur - superviseur en cours Paris Nanterre et ETSUP
	CNFPT délégation Bourgogne	FICTOR Yves	DGS
	IFTS (Institut de Formation des Travailleurs Sociaux) Echirolles	CORNIER Chantale	Directrice
	Ecole supérieure du travail social	BREUGNOT Pascale GOYOT Chantale	Responsable du pôle formation continue Directrice générale
Organisme de recherche	Conservatoire national des arts et métiers	BOUQUET Brigitte	Ex-titulaire de la chaire du travail social
RP CNFPT	Président de la commission métiers du CNO du CNFPT	SELITZKI Michel	CGT
	Chargé de mission en travail social	LECLERC Michel	CFDT Interco

ANNEXE 4 : PRINCIPALES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages :

AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Editions Dunod, 1999

BARON Alexis, *Dynamiques Territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, Collection Libre Cours, Presse Universitaire de Grenoble, 2010

BOUQUET Brigitte, *Ethique et travail social*, Editions Dunod, 2012

CHOPART Jean-Noël (dir.), *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Editions Dunod, 2000

ION Jacques, RAVON Bertrand, *Les travailleurs sociaux*, 2012

JANVIER Roland, *Transformer l'action sociale avec les associations*, Editions Desclée de Brouwer, 2013

KARSZ Saül, *Pourquoi le travail social ? définitions, figures, clinique*, Editions Dunod, 2011

LENOIR René, *Les Exclus*, 1974

LOCHEN Valérie, *Comprendre les politiques sociales*, Editions Dunod, 2013

PAUGAM Serge (dir.), *Repenser les solidarités*, Presses universitaires de France, 2007

POTIER Vincent, *Actions sociales et médico-sociales des collectivités territoriales*, Le Moniteur, 2006

Articles :

ABALLEA François, « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », dans *Recherches et Prévisions*, n°44, 1996

AUTES Michel, « Le travail social indéfini », dans *Recherches et prévisions*, n° 44, 1996

JAEGER Marcel, « La formation des travailleurs sociaux : nouvelles configurations, nouveaux questionnements », dans *Informations sociales*, 2009/2 n°152

LAVOUE Jean, « Refonder le projet par la solidarité », dans *Transformer l'action sociale avec les associations*

MALOCHE Guillaume, « Les approches collectives et les approches communautaires », dans Centre d'analyse stratégique, *Les politiques de cohésion sociale*, la Documentation française, 2013

MICHEL Thierry, « Trente ans déjà...des enseignements à tirer ? », *Vie sociale*, 2012/3, n° 3

WRESINSKI Joseph, « Le plus pauvre au cœur d'une intelligence », dans *Revue Quart Monde*, n°165, 1998

Rapports :

DINET Michel, THIERRY Michel, *Gouvernance des politiques de solidarité*, Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013

IGAS, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005

ANNEXE 5 : GRILLE D'ENTRETIEN « COLLECTIVITES »

I. Décentralisation et territorialisation de l'action sociale

- 1) Les collectivités (la commune, le département) ont-elles une vision claire de leur rôle en matière de conduite de l'action sociale aujourd'hui ? Et de celui de l'Etat ? Et pour ce qui concerne votre collectivité ?
- 2) Quelle est la marge de manœuvre dont disposent les collectivités dans la conduite des politiques sociales ? Et pour ce qui concerne votre collectivité ?
- 3) Peut-on parler de politiques sociales territoriales ? Quelles sont (ou pourraient être) les modalités d'un développement social territorialisé ?
- 4) Quelles sont les formes de coopération entre la commune et le département en matière de développement social ? Comment s'articulent leurs rôles dans le maintien du lien social ?

II. Le travail social et les travailleurs sociaux aujourd'hui

- 5) Quel est selon vous le champ du travail social aujourd'hui ? Peut-on retenir une définition claire du travail social ?
- 6) Quelles sont les finalités du travail social dans votre collectivité ? Quel rôle pour les travailleurs sociaux ?
- 7) Ce sens est-il partagé par les travailleurs sociaux ?
- 8) Comment décririez-vous les relations actuelles entre la collectivité, employeur public, et les travailleurs sociaux ? Ces relations ont-elles évolué du fait du contexte actuel, marqué par des contraintes budgétaires fortes et des attentes accrues des usagers ?
- 9) Dans quelle mesure la culture professionnelle des travailleurs sociaux vous semble-t-elle constituer un frein ou un apport positif au projet territorial ?
- 10) Quels pourraient être selon vous les leviers pour favoriser l'adhésion des travailleurs sociaux au projet territorial et construire une vision commune du travail social ?

III. La formation et l'encadrement des travailleurs sociaux

- 11) La formation actuelle des travailleurs sociaux et des cadres intermédiaires vous paraît-elle en adéquation avec les attentes de la collectivité ? Et avec les enjeux sociaux ou sociétaux actuels ?

- 12) Quels sont les points sur lesquels une formation complémentaire vous semble nécessaire, tant pour les travailleurs sociaux que pour les cadres intermédiaires ?
(diagnostic territorialisé des besoins sociaux, déontologie, droit des usagers, psychologie, sociologie, prise en compte des nouvelles technologies, négociation avec les partenaires, organisation du travail, portage du message institutionnel...)
- 13) Quel rôle verriez-vous jouer au CNFPT en ce qui concerne la formation initiale ?
- 14) Quel rôle donner à la formation continue ?
- 15) Percevez-vous des besoins nouveaux en termes d'encadrement ? Quelles évolutions vous semblent nécessaires pour y faire face ?
- 16) L'organisation administrative vous paraît-elle adaptée aux enjeux actuels ?

ANNEXE 6 : GRILLE D'ENTRETIEN « TRAVAILLEUR SOCIAL »

I. Le travail social aujourd'hui

- 1) Avez-vous une vision claire du rôle des travailleurs sociaux aujourd'hui ? Que devrait-il être selon vous ?
- 2) Quels sont les objectifs/finalités de votre métier ? Ces objectifs et finalités sont-ils clairs pour vous ?
- 3) Quelles sont les missions et activités principales que vous remplissez ?
- 4) Quelles compétences devez-vous mettre en œuvre pour remplir vos fonctions ?
- 5) Avez-vous constaté des évolutions dans l'exercice de votre travail ? A quoi attribuez-vous ces évolutions ?
- 6) Avez-vous identifié des moteurs ou des freins à l'exercice de vos missions ?
- 7) Quels changements seraient souhaitables selon vous afin d'améliorer l'exercice de votre travail ?
- 8) Comment définiriez-vous l'intervention sociale d'aide à la personne (ISAP) et l'intervention sociale d'intérêt collectif (ISIC) et comment partagez-vous votre temps travail entre les deux ?

II. La formation des travailleurs sociaux

- 9) La formation des travailleurs sociaux vous semble-t-elle adaptée aux missions que vous remplissez ?
- 10) Dans quels domaines vous sentez-vous le plus à l'aise/le moins armé pour remplir vos fonctions ? Pour quelles raisons ?
- 11) Quels sont les points sur lesquels une formation complémentaire vous semble nécessaire afin de mieux remplir vos missions et de satisfaire les demandes des usagers ?
- 12) Quelle place voyez-vous tenir par la formation continue ? A ce titre, quel rôle devrait jouer le CNFPT ?

III. Les relations entre la collectivité et les travailleurs sociaux

- 13) Quelles sont, selon vous, les attentes de votre employeur à l'égard du travail social ? Ces attentes ont-elles évolué ? Vous apparaissent-elles claires aujourd'hui ?

- 14) Pensez-vous pouvoir répondre aux attentes de votre employeur local ? Et aux attentes des usagers ?
- 15) Peut-on parler d'une vision commune du travail social partagée avec votre employeur ? Sur quelles bases construire et partager une vision commune ?
- 16) Vous ressentez-vous en contradiction avec votre conception de la déontologie du travail social ? Si oui, pouvez-vous donner des exemples ? Quelles propositions pourriez-vous faire à votre hiérarchie ou à votre collectivité ?