

TRAVAIL SOCIAL COMMENT RALLUMER LA FLAMME ?

PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ

Depuis un peu plus d'un an, deux rapports importants ont traité d'une question particulièrement sensible : l'état de l'accompagnement social (voir définition dans encadré 1) qui ne concerne qu'une partie des professionnels du Social. En effet, en termes d'effectifs, la capacité d'accompagnement social généraliste de notre pays, hors établissements ou services très spécialisés, ne représente qu'une partie des travailleurs sociaux. Et par ailleurs, ceux-ci se voient de plus en plus confier des tâches d'accueil et d'orientation qui limitent le temps qu'ils peuvent consacrer à l'accompagnement social.

Le premier rapport, publié en septembre 2018, émane de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). Il a le mérite d'analyser qualitativement l'impact de l'accompagnement social, et de mettre en évidence les contraintes que celui-ci doit supporter. Avec le souci de démontrer que la profonde évolution de la question sociale devrait orienter plus efficacement les professionnels concernés vers le développement social.

Le second rapport, publié en mai 2019, émane de l'Odas. Il s'agit d'une recherche-action effectuée dans onze territoires, pour identifier les conditions permettant de mieux agir pour renforcer la cohésion sociale de ces territoires. Parmi les évolutions présentées comme nécessaires, ce rapport s'attache à formuler diverses hypothèses pour renforcer la mission d'accompagnement des travailleurs sociaux des villes, organismes de protection sociale et départements.

S'appuyant sur les enseignements de ces deux rapports (voir encadré 2), *Le Jas* a mené une investigation complémentaire en interviewant un panel de travailleurs sociaux¹ et de responsables dans des départements soucieux de promouvoir une autre lecture de l'accompagnement social. *Le Jas* espère ainsi contribuer à son tour à promouvoir une nouvelle approche de l'intervention sociale.

¹ A la demande de ceux-ci nous n'avons pas cité leurs noms.





Ces trente dernières années ont été jalonnées d'études sur l'accompagnement social émanant des corps d'inspection de l'État, et d'organismes d'études, dont l'Odas. Et quel que soit leur maître d'œuvre toutes aboutissent à la même conclusion : refonder l'accompagnement social en direction du développement social. Ainsi dès 1993, un rapport du Commissariat au Plan pointait la nécessité d'une réorientation du travail social vers la mise en œuvre d'actions collectives. En 2003, un rapport de l'Odas réalisé en partenariat avec les principaux organismes de formation, les collectivités locales et l'État sur "Travail social et développement social : la formation initiale au cœur du changement", identifiait les évolutions nécessaires de la formation pour parvenir à ce changement. Plus récemment en 2015, à l'issue d'une mission menée en concertation étroite avec de nombreux professionnels, Mme Brigitte Bourguignon, députée du Pas-de-Calais, présentait un rapport intitulé "Reconnaître

et valoriser le travail social" dans lequel il était préconisé à nouveau de mettre au cœur de la formation des travailleurs sociaux les dynamiques d'intervention sur l'environnement des personnes. Et comme nous l'avons relevé plus haut, deux rapports récents de l'Igas et de l'Odas s'inscrivent dans le même type d'orientations.

UN IMMOBILISME DÉROUTANT

Cette convergence dans les analyses n'est guère étonnante, tant il est vrai que le caractère polymorphe de la question sociale s'accommode mal d'une démarche essentiellement individualisée du travail social. Faut-il rappeler que le modèle de l'intervention sociale a été construit par référence à la société des années 1970 où la précarité était marginale et provoquée principalement par des cheminements individuels ? Aujourd'hui, on le sait bien, c'est l'ensemble de la société qui est déstabilisée et le poids du contexte dans l'exclusion sociale est primordial. Ce qui nécessite de renforcer les efforts

de prévention par des actions qui s'adressent nécessairement à des groupes de personnes. Car sans ce type d'alternative opérationnelle le suivi individuel confronté à la massification des situations et à la complexité des dispositifs risque de se transformer en un suivi uniquement administratif.

Pourtant rien ne bouge vraiment, à l'exception d'initiatives isolées prises dans des territoires infra-départementaux d'action sociale, ou par des travailleurs sociaux de la MSA ou plus rarement des Caf. L'accompagnement individualisé reste la règle et le développement social l'exception. Les professionnels du travail social sont d'ailleurs les premiers à pâtir de ce déficit d'adaptation. Le "burn-out" gagne les troupes et le repli sur des postures administratives finit par servir de refuge salvateur, au point que les circonscriptions en zone urbaine perdent souvent le contact avec les familles.

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRAIN

Ainsi, selon l'Odas qui a mené récemment une étude dans 11 villes et intercommunalités "Si l'ensemble des sites continuent de bénéficier de la présence de travailleurs sociaux dans leurs quartiers en politique de la ville, certaines pratiques d'aller

vers les familles, comme les traditionnelles visites à domicile, seraient de moins en moins pratiquées". Et l'Odas relève comme facteurs explicatifs la dégradation du contexte d'intervention des travailleurs sociaux dans certains quartiers, les contraintes inadaptées imposées par les directions des ressources humaines des collectivités locales et la multiplication d'injonctions contradictoires en provenance d'une hiérarchie confrontée à la gestion des urgences. D'ailleurs, les affaires récentes concernant la protection de l'enfance montrent bien que la fonction préventive du travail social perd en efficacité, avec des postures inopérantes et parfois même une passivité structurelle. Car, et c'est probablement là l'essentiel, si l'on veut rallumer la flamme, mieux vaut savoir pourquoi, quelles sont les orientations de la collectivité.

L'UTILITÉ D'UN FORT ENGAGEMENT POLITIQUE

Cette définition du sens doit parvenir notamment des conseils départementaux, qui détiennent la principale responsabilité en matière d'accompagnement social. Or il faut rappeler que la seule enquête nationale d'un syndicat (CFDT) sur les personnels sociaux avait déjà montré en 1997 que "ce ne sont pas seulement quelques obser-

DE QUEL ACCOMPAGNEMENT SOCIAL PARLE-T-ON ?

Le Jas consacre régulièrement des dossiers ou des rubriques au travail social. Bien évidemment sous ce vocable peuvent être intégrées non seulement les professions "canoniques" du travail social (assistant de service social, conseillère en économie sociale et familiale (CESF) et éducateur spécialisé), mais aussi toutes les professions qui participent activement à la prévention et à l'accompagnement social (avec notamment les personnels des PMI, les psychologues, les animateurs socioculturels, les assistantes maternelles de l'Ase). Pour ce dossier consacré à l'accompagnement social, nous avons fait le choix de nous attacher aux professionnels du service social, dont la compétence relève principalement des départements, mais aussi en zone rurale des MSA. Il s'agit donc principalement d'assistants sociaux et de CESF, mais aussi d'éducateurs chaque fois que ceux-ci sont pleinement intégrés dans la territorialisation avec la prévention spécialisée, par exemple.

vateurs qui pointent le défaut de politique dans l'accompagnement social. Ce sont les salariés eux-mêmes qui regrettent l'absence de clarté dans les missions qui leur sont confiées [...] et l'absence de choix directeurs pour l'action”.

Or, cette situation perdure, même si la plupart des départements déclarent vouloir s'appuyer sur leur maillage territorial de proximité et leurs professionnels sociaux et éducatifs pour faire du développement social. De plus, depuis 2004, les départements ont été contraints de réduire leur implication dans l'animation des territoires. Le fait de leur avoir confié des missions de plus en plus gestionnaires, comme le financement du RMI en 2004, ou de l'Apa et de la PCH dans la même période, a favorisé la prévalence des préoccupations financières sur le développement d'orientations nouvelles en matière de prévention. Ce qui se vérifie aussi dans la politique de la ville et la prévention spécialisée. Des départements historiquement engagés dans la politique de la ville ont ainsi réduit, voire supprimé, leur implication financière et humaine dans les contrats de ville 2015-2020.

C'est donc plus nécessaire que jamais pour les départements de s'attacher à résorber ce déficit

d'investissement politique en matière d'accompagnement social. Ce qui semble dorénavant possible, car sous l'impulsion de nouveaux élus une dizaine de départements se sont engagés dans cette voie.

LA CONSTRUCTION D'UNE COMPÉTENCE TRANSVERSALE

Bien que ces départements pilotes continuent de définir leurs grandes orientations à travers des schémas sectoriels (insertion, enfance famille, soutien à l'autonomie...), ils s'efforcent de bâtir un projet de service pour les travailleurs sociaux de nature transversale. À cette fin, ils affirment vouloir redonner tout son sens à la notion de polyvalence des assistants sociaux dans les circonscriptions ou unités territoriales. Et plus globalement ils s'attachent à gommer les spécificités des métiers au profit d'une vision commune de la lutte contre l'exclusion. Ce qui passe par la définition d'un projet de service, précisant bien le rôle respectif des services horizontaux dans les territoires et des services spécialisés rattachés au siège. Cela fait dire à un responsable territorial

LES CONSTATS INQUIÉTANTS DE L'ÉTAT SUR LE TRAVAIL SOCIAL

L'état des lieux proposé par l'Igas dans son rapport de 2018, établi par Bénédicte Jacquy-Vazquez, "débouche sur le constat d'une crise de sens de l'accompagnement social, avec des intervenants sociaux chargés d'accompagner des personnes vers une insertion sociale dont les déterminants essentiels se dérobent. D'où des interrogations sur le mandat sociétal du travail social : s'agit-il toujours d'accompagner vers l'autonomie, ou bien le mandat s'est-il implicitement rétréci à la gestion sociale du non-travail et de la précarité". Ce premier constat est d'autant plus inquiétant qu'une étude de la Drees révèle de graves défaillances dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Selon la Drees il faut compter cinq mois en moyenne entre la date d'inscription au RSA et la signature d'un contrat d'engagement réciproque. De plus, en décembre 2017, la moitié des allocataires inscrits depuis plus de six mois n'avaient pas de CER valide leur permettant de bénéficier d'un accompagnement.



d'un département rural : "L'accompagnement social doit être outillé par la connaissance des grands dispositifs que sont la protection de l'enfance, l'autonomie, l'insertion. Mais il doit aussi prendre en compte l'environnement dans lequel il intervient. Il s'agit d'approcher des populations et pas seulement des individus". On le voit, la dimension politique de l'accompagnement social s'affirme. "C'est bien l'ensemble des acteurs qui doit être porteur de cette conviction, du président du conseil départemental au travailleur social de terrain, sans oublier les cadres intermédiaires pour qu'ils puissent tous aller dans le même sens", relève Bernard Foucaud, conseiller à l'Odas, qui ajoute : "Il faut donc instituer une véritable culture du développement social, afin d'aboutir dans une première étape à un changement dans les comportements des professionnels entre eux, et ensuite à un changement sur le terrain avec la participation des habitants à des actions collectives. Et il conclut : "La généralisation de la vulnérabilité nous oblige à faire émerger des projets de vie et des projets de quartiers, ce qui est le cœur même de la mission des intervenants sociaux".

LE MAINTIEN D'UN TRAITEMENT PERSONNALISÉ

Le cap mis sur le collectif ne doit pas pour autant briser la relation personnalisée à l'usager, comme cela ressort de tous les entretiens que *Le Jas* a eus. Comme l'illustrent les propos d'un travailleur social du centre de la France : "Ce que nous traitons, c'est le mal de vivre, la souffrance. Il nous faut respecter le rythme de chacun et cela s'oppose à la froideur administrative des dispositifs trop souvent déshumanisés. Trop de procédures instrumentalisent les assistants sociaux, ce qui contribue à faire perdre le sens même de l'action. Tout nous incite à nous porter d'abord sur l'utilisation des dispositifs, et peu sur la logique que cela peut produire dans l'accompagnement des situations". Et un autre témoignage de préciser : "Or les réponses en terme de prestations ne règlent qu'une partie des difficultés sociales, laissant sans réponse les problèmes d'isolement ou de solitude, les absences de perspectives et de développement pour les personnes et les familles". Ce qui amène un troisième professionnel



à conclure qu'“il est difficile de rester disponible humainement devant la multiplication des dispositifs, des commissions et la généralisation de l'informatique”. Le projet de service devra donc trouver un équilibre nécessaire entre le temps consacré à la connaissance et au partage des détresses individuelles, et le temps nécessaire pour que chaque professionnel appréhende et participe au développement social de son territoire d'action.

L'INDISPENSABLE CONTRIBUTION DES PROFESSIONNELS AU PROJET SOCIAL DE TERRITOIRE

C'est cette relation à la détresse humaine qui fait des travailleurs sociaux les indispensables experts du projet social de territoire. Et leur contribution est possible car, comme le dit un éducateur de prévention spécialisée : “Les professionnels de terrain revendiquent un rôle stratégique dans la prise en charge globale des usagers, en tant qu'acteur du projet social et non plus simplement en tant qu'exécutant”. Et il poursuit : “Ils comprennent

la nécessité de faire valoir leurs métiers dans un cadre politique, de rendre lisibles leurs interventions et de transformer leur vision des besoins en propositions pour les élus”.

Il reste que la démarche n'est pas facilitée par la conception dominante de l'évaluation, qui reste encore très centrée sur le quantitatif, comme l'indiquent les témoignages recueillis, qui relèvent que les réponses sont attendues en termes de nombre de dossiers. De plus, même lorsque la volonté politique souhaite du diagnostic de qualité, les travailleurs sociaux de terrain que *Le Jas* a pu rencontrer ont tous souligné qu'ils “ne disposent pas du temps nécessaire pour procéder à une exploration raisonnée de leur secteur et au nécessaire travail avec les partenaires extérieurs”. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que l'écoute des habitants reste encore à l'état de vœu pieux.

UNE ORGANISATION ADAPTÉE

La réussite du projet de service passe aussi par la mise en œuvre d'une organisation axée sur un

découpage géographique des unités d'intervention sociale afin de les faire coïncider autant que faire se peut avec les bassins de vie. C'est en effet ce choix qui permettra de réussir des diagnostics territoriaux partagés grâce auxquels seront définies des politiques de prévention avec les spécificités de chaque territoire infradépartemental. C'est probablement en la matière que les dynamiques départementales s'avèrent souvent très perfectibles. D'ailleurs la plupart des interviews réalisées par *Le Jas* aboutissent à la même conclusion, les travailleurs sociaux ont encore du mal à prendre conscience des conséquences positives de la territorialisation, dont la finalité est souvent mal définie. Et la plupart d'entre eux insistent aussi sur une autre difficulté, comme le résume un responsable de territoire d'un département du centre de la France : "Les équilibres entre approche territoriale et thématiques demeurent difficile à trouver. Et en cas de tension entre ces deux approches, force est de constater que la plupart du temps la dimension thématique va l'emporter sur la première". Ce qui montre à nouveau la difficulté de nos administrations à penser autrement qu'en termes de dispositifs.

LA RECHERCHE DE NOUVELLES COMPÉTENCES

Il résulte donc de tous ces constats un enseignement sur le niveau élevé d'exigence qu'appelle une restructuration de l'accompagnement social vers le développement social. C'est pourquoi il est utile de signaler l'émergence de deux mouvements récents qui vont dans cette direction. D'abord la formation, qui se voit attribuer des moyens nouveaux pour multiplier les offres de perfectionnement en matière de développement social. Par ailleurs il est de plus en plus admis aujourd'hui que le développement de nouvelles formes de vulnérabilité aboutit à la recherche de nouvelles compétences, que pourrait favoriser la mise en œuvre de la VAE. L'accompagnement social dans les collectivités locales pourrait davantage s'enrichir de professionnels issus de l'éducation populaire et plus largement du mouvement associatif, avec deux objectifs : rééquilibrer

la pyramide des âges d'un travail social de plus en plus jeune, et l'enraciner plus durablement dans le tissu local pour éviter la trop grande mobilité des professionnels. Il faut rappeler que le développement social nécessite un fort attachement à son environnement, ce que les Belges qualifient de "patriotisme local". Il conditionne en effet souvent le maintien d'un investissement durable, d'une militance citoyenne, sans lesquels l'accompagnement social perd toute légitimité.

CAP SUR LA MOBILISATION DE TOUS

En conclusion, on peut donc relever que l'inadaptation des modes d'intervention sociale ne saurait être imputée aux travailleurs sociaux et aux défaillances de leur formation initiale.

Ce qui est plus déterminant résulte des défaillances de décideurs publics et privés. Trop de travailleurs sociaux se sentent soumis à des injonctions institutionnelles contradictoires. Trop de professionnels se sentent livrés à eux-mêmes sans perspective et sans soutien. Les élus des collectivités territoriales doivent donc veiller à l'établissement et à la lisibilité des conditions politiques, organisationnelles et managériales indispensables au changement. Mais cela ne suffira pas, le positionnement et les modes d'intervention des travailleurs sociaux dépendent aussi de l'implication de leurs responsables administratifs et techniques. Or, de nombreuses collectivités locales, en particulier celles qui ont engagé de profonds changements d'orientations et d'organisation, pointent une inadéquation entre les profils souhaités pour l'encadrement intermédiaire et les formations des personnes habilitées à postuler à ces emplois. Cette situation freine l'évolution des pratiques des travailleurs sociaux, qui manquent d'un soutien quotidien de leurs cadres de proximité. Autant dire que la réactivation de la flamme du travail social nécessite bien au-delà de l'implication des professionnels, l'implication de tous, de élus aux cadres, en passant par les formateurs et les experts de l'évaluation des pratiques sociales. ■

QUAND LA MAYENNE DONNE DU SENS À LA TERRITORIALISATION

Parmi les 10 départements sur lesquels *Le Jas* a mené une investigation complémentaire sur l'état de l'accompagnement social, la Mayenne a été particulièrement disponible. Questions à Elisabeth Doineau, sénatrice de la Mayenne, vice-présidente de la Commission des Affaires sociales du Sénat, conseillère départementale.

Le Jas : Peut-on mieux rééquilibrer traitement individuel et traitement collectif des situations des personnes en difficulté ?

Elisabeth Doineau : C'est une priorité pour notre département car le traitement individuel des situations peut et devrait se traiter en premier lieu par du collectif. Cela présente de nombreux intérêts : optimisation du temps des professionnels et des usagers, moindre stigmatisation des personnes, socialisation des réponses...

Certes le traitement individuel est parfois incontournable, mais de nombreuses démarches existent pour aller dans le sens du collectif. Par exemple, en matière de soutien à l'enfance et à la famille, les ateliers d'accompagnement à la parentalité sont précieux. De même, le développement d'outils favorisant l'inclusion numérique des plus vulnérables est précieux. En matière de lutte contre la précarité énergétique, il est possible de mixer l'intervention sociale pour réduire les impayés d'énergie, et la sensibilisation collective aux gestes économes.

Le Jas : Qu'avez-vous fait en Mayenne pour que la territorialisation puisse favoriser le développement social ?

E.D. : En Mayenne, le développement social est perçu comme une démarche globale d'intervention sur un territoire mobilisant collectivement les acteurs (bénéficiaires, citoyens, élus, partenaires, institutions) et les ressources, afin d'organiser les conditions d'une évolution sociale positive et d'améliorer globalement et individuellement les conditions de vie

des habitants. Cela passe par la mise en œuvre d'un projet territorial partagé et coordonné qui doit redonner aux usagers du "pouvoir" sur leur environnement et sur leur vie. Pour réussir cette dynamique, le département de la Mayenne a procédé en 2017 à une déconcentration de ses services en cinq zones d'action médico-sociale (ZAMS). Cette



territorialisation a ensuite été élargie aux équipes de la direction de la protection maternelle infantile. Et plus récemment, les inspecteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) se sont engagés dans cette démarche avec un champ d'intervention en cohérence avec chacune des ZAMS. Cette organisation garantit une plus grande proximité des professionnels avec l'ensemble des usagers et une meilleure cohérence des services avec la composition d'une équipe "homogène" par ZAMS. Cette structuration facilite par ailleurs

la communication et l'émergence de projets transversaux au sein de chaque territoire avec une meilleure identification des professionnels par les habitants et les autres acteurs locaux.

Cette volonté de territorialisation se poursuit dorénavant en matière d'insertion. Plus précisément, faisant suite à une démarche participative incluant un travail de diagnostic, la politique d'insertion va prochainement se traduire par la mise en place de services territoriaux de l'insertion (STI) au sein de chaque ZAMS, avec une expérimentation au 1^{er} avril dans deux ZAMS, une urbaine et une rurale. L'enjeu est de favoriser l'autonomie et l'insertion des personnes grâce à une meilleure expertise et un accompagnement renforcé et mieux adapté aux spécificités de chaque territoire.