

Chapitre II

LES AXES DU CHANGEMENT

La nécessité de s'adapter à un nouveau public et d'affronter la crise identitaire a permis l'entrée en force dans l'action sociale des concepts d'insertion et de prévention.

Mais si malgré la résistance des logiques institutionnelles, le poids des habitudes, la prégnance des contraintes financières, l'insertion a pu réussir son ancrage dans l'action sociale, la prévention n'est généralement encore qu'une aspiration¹.

➔ Toutefois, l'importance actuelle des enjeux permet de penser qu'il peut être enfin possible de dégager, parallèlement au décroisement de l'économique et du social, les termes d'une complémentarité obligée entre social et sociétal.

Cela nécessite une poursuite et un approfondissement de la restructuration de l'action sociale autour de trois axes : sa démarginalisation, l'adaptation qualitative de son offre de services, le repositionnement du travail social.

1. On peut considérer que les politiques de soutien aux jeunes développées notamment à l'occasion des contrats de ville traduisent une recherche de prévention même si elles sont trop souvent engagées dans un contexte d'urgence.

Section 1

DÉMARGINALISER L'ACTION SOCIALE

La démarginalisation du public de l'action sociale renforcée par la précarisation de notre société font peser sur l'action sociale une responsabilité particulière : s'adapter à cette démarginalisation par sa propre démarginalisation.

Pour que l'action sociale soit le fer de lance d'une nouvelle dynamique de consolidation du tissu social autour des démarches de prévention, renforçant celles initiées en matière d'insertion, et d'intégration, elle doit agir bien au delà de son champ traditionnel d'intervention.

- ➔ Accompagnant ses propres initiatives, l'action sociale doit pouvoir mettre en convergence l'ensemble des politiques publiques dans une dynamique concertée de prévention. Mais encore faut-il pour cela que l'action sociale soit reconnue dans une mission de sensibilisation, d'impulsion et d'animation.

1 - Placer le social au cœur des politiques publiques

Il est de plus en plus fréquent, en raison notamment de l'influence du RMI, de voir s'opérer progressivement un rapprochement des dynamiques du social et de l'économique. L'action sociale a notamment contribué à l'insertion économique des publics les plus fragilisés grâce à la création de structures de transition professionnelle adaptées. L'action sociale a aussi largement participé à l'identification d'emplois nouveaux, dont elle peut même favoriser le développement². Enfin, l'action sociale est souvent à l'origine des dynamiques de coordination autour de l'emploi, à travers notamment les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

Même si l'on peut penser que l'ampleur de la crise de l'emploi pourrait encore davantage impliquer les acteurs sociaux, on peut considérer que l'articulation de l'économique et du social est bien aujourd'hui irréversiblement engagée.

- ➔ En revanche, le décloisonnement du social et du sociétal reste encore pour l'essentiel à construire. Certes, la politique de la ville a contribué à rapprocher les professionnels du social et les professionnels du logement, de l'urbanisme et de l'animation socioculturelle et sportive mais il s'agit le plus souvent de dynamiques expérimentales et étroitement territorialisées. L'analyse des organisations internes des villes et des départements permet de vérifier le déficit de liens entre services concernés par ces différents domaines malgré les efforts de restructuration engagés ces dernières années. La démarginalisation du

2. Voir en ce sens les diverses réflexions autour de l'économie solidaire.

social reste donc bien à faire.

On peut ainsi relever que dans le domaine du soutien au vieillissement par exemple, les rares études réalisées sur les attentes des personnes très âgées montrent "la difficulté éprouvée par les villes à prendre en compte les personnes âgées dans la définition et l'organisation des services urbains autres que les services gérontologiques"³. On apporte à une demande polymorphe une réponse sectorielle. Or, ce constat peut être étendu à d'autres politiques et d'autres "publics-cibles".

Il est donc urgent de parvenir maintenant à une véritable irrigation de l'ensemble des politiques publiques par cette aspiration à la reconstruction du lien social, et donc prioritairement à la mobilisation de l'ensemble des administrations et institutions qui concourent à l'aménagement du cadre de vie et à la consolidation du tissu social.

- ➔ À l'intérieur de chaque collectivité locale, et entre collectivités locales, la question centrale aujourd'hui est bien celle de la réussite d'une approche interdisciplinaire et interinstitutionnelle de la cohésion sociale en partant d'une analyse commune des besoins que l'action sociale doit maintenant impulser⁴.

II - Reconnaître le rôle d'impulsion de l'action sociale

Le problème se pose alors de la légitimité de l'action sociale pour animer ce repositionnement des autres politiques. Trois éléments y concourent : son importance croissante, son savoir-faire, son éthique.

L'action sociale occupe en effet dans les collectivités locales une place de plus en plus prépondérante. Du côté des départements, elle représente leur domaine d'activité le plus lourd et fonde l'essentiel de leur responsabilité, voire de leur légitimité. Du côté des communes, son importance s'accroît au même rythme que la préoccupation sociale dont on sait qu'elle est devenue prioritaire⁵.

- ➔ Dans ce nouveau contexte, le savoir-faire et la connaissance de la population propres à l'action sociale lui permettent de revendiquer un rôle d'impulsion auprès de l'ensemble des acteurs publics. Bâtir une politique volontariste de

3. Marie-Thérèse ESPINASSE, "Vieillir en ville", in *Cahier de la Fondation Nationale de Gérontologie*, n°69, juin 1994, p. 110. Voir également *Personnes âgées, villes et emplois de proximité*, étude de l'Odas réalisée en collaboration avec les villes de Cannes, Issy-les-Moulineaux et Roanne, auprès de 3 000 personnes âgées, Odas Éditeur, coll. "Les Cahiers de l'Odas", novembre 1994.

4. Il n'est pas rare de voir aujourd'hui des Maires confier leur première délégation à l'action sociale. Ainsi à Cannes et Chaumont, le premier adjoint est chargé du lien social, et il ne s'agit pas là d'une délégation symbolique.

5. Enquête menée en 1996 et 1997 sur l'organisation de l'action sociale communale et les priorités des villes de plus de 30 000 habitants.

reconstruction du tissu social ne peut s'improviser. Le développement social nécessite la connaissance des problèmes propres à chaque territoire pour hiérarchiser les interventions. Il doit s'appuyer sur une bonne connaissance des acteurs susceptibles de participer au développement de réseaux. Il doit en outre définir ses réponses en s'appuyant sur une capacité d'évaluation des initiatives ayant pu être expérimentées ailleurs.

- ➡ Enfin, l'éthique propre à l'action sociale facilite son rôle de médiation entre tous les acteurs internes à l'administration ou externes pour les mobiliser autour de dynamiques transversales, voire interinstitutionnelles, souvent freinées par la crainte des hégémonismes institutionnels.

Compte tenu de la complexité des démarches tendant à rendre opérationnelle une restructuration du lien social par la mise en convergence de politiques publiques souvent concurrentielles, il faut donc pouvoir faire reconnaître cette responsabilité d'impulsion et de médiation à l'action sociale.

Cette dynamique est aujourd'hui amorcée à travers le développement de rencontres entre élus de domaines d'intervention divers pour débattre de l'intérêt des politiques associatives, culturelles, sportives, dans le traitement des problématiques de prévention, d'insertion et d'intégration⁶.

- ➡ Mais il faudra, pour qu'elle se développe, que soient tirées toutes les conséquences du repositionnement de l'action sociale au cœur des politiques publiques non seulement dans la construction des organigrammes politiques et administratifs mais aussi dans la définition des modes d'élaboration de la décision publique.

6. On peut relever en ce sens les exemples récents des journées de travail axées essentiellement sur la mobilisation des élus effectuées par les villes de Cannes, Chalon-sur-Saône, Chaumont, Dax, Sainte-Geneviève des Bois, mais aussi par les conseils généraux de la Marne, ou de la Savoie...

Section 2

RESTRUCTURER L'OFFRE DE SERVICES

On a vu que la progression des risques d'exclusion sociale et la diversification du public de l'action sociale ont engendré une nouvelle demande en matière d'insertion. Mais les autres publics de l'action sociale changent également. Là aussi, l'évolution de leurs attentes qualitatives impliquent une recomposition de l'offre de prestations et de services.

1 - Diversifier l'offre d'insertion

En ce qui concerne l'offre d'insertion, il ne s'agit pas seulement de développer des réponses en terme d'emploi, de formation ou de logement. Face à des ménages dont la précarisation provient tout à la fois de la dégradation du tissu économique mais aussi social, il s'agit d'agir sur leur environnement immédiat.

- ➔ L'emploi ne fournissait pas que des ressources. Il produisait aussi de la reconnaissance sociale. À défaut d'offrir de l'emploi, il faut pouvoir contribuer à combler un légitime besoin d'utilité et de relations sociales, voire d'émotions.

Si l'action sociale doit participer activement à toutes les initiatives qui concourent à la résolution des problèmes matériels, elle doit parallèlement rechercher toutes les possibilités permettant de consolider la vie sociale des ménages précarisés : engagement dans des associations ou des réseaux de proximité à vocation culturelle, sociale, sportive... Or si le RMI, par définition, a favorisé cette évolution, celle-ci reste encore très inégale et fragmentaire. On continue d'attendre de l'action sociale une offre d'insertion et d'accompagnement social plus complète, plus diversifiée et mieux adaptée' [cf. *infra*].

- ➔ Il faut alors s'interroger sur l'identification d'espaces de socialisation propices à cet engagement. Se pose donc le problème de la construction de territoires d'intervention sociale adaptés sans lesquels on ne pourra pas passer concrètement d'une logique d'assistance à une véritable logique d'insertion. Pour être effective, la reconnaissance contractualisée de droits, mais aussi d'obligations, doit en effet correspondre à la spécificité de chaque territoire.

7. Voir en ce sens Philippe MONDOLFO, *Repenser l'action sociale*, Dunod, 1997, p. 187. : "l'insertion apparaît comme un instrument de restructuration du champ social et l'assistance généraliste dispose du RMI pour relever le défi, à condition de l'utiliser dans toutes ses potentialités et jusque dans ses ultimes conséquences en terme de repositionnement professionnel. [...] À défaut, l'action sociale se fera déposséder de ses compétences et, progressivement marginalisée, disparaîtra, remplacée par d'autres".

Si les départements se sont attaqués à ce problème par la voie de la territorialisation de leur action sociale, la définition de territoires propices à la construction d'une offre d'insertion diversifiée ne suffit pas. La restructuration de l'offre d'insertion continue de se heurter à trois autres types de difficultés : l'ingénierie de l'insertion et du développement social est encore trop peu diffusée, les modes de financement privilégient généralement les logiques institutionnelles sur les logiques de projet, les interventions locales sont peu harmonisées⁸.

- ➔ Il faut donc aujourd'hui pouvoir surmonter ces difficultés par la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de partenariat s'appuyant non seulement sur une évolution des normes, comme celle attendue avec le défunt projet de loi sur le renforcement de la cohésion sociale, mais plus fondamentalement sur une évolution des stratégies et des pratiques [cf. *infra*].

II - Adapter qualitativement les autres services

En ce qui concerne les offres de services dans les domaines plus traditionnels de l'action sociale (accueil de la petite enfance et soutien aux familles, protection de l'enfance, soutien au vieillissement et au handicap), le besoin de restructuration s'avère encore plus aigu.

Ainsi, dans le domaine du vieillissement on a pu mesurer l'évolution considérable des attentes qualitatives des personnes âgées résultant d'une évolution non moins considérable de leur mode de vie et de leur regard sur la vie. L'entrée en établissement n'est généralement perçue que comme la dernière des solutions, car le souci de préserver une vie autonome l'emporte sur la crainte des risques du maintien à domicile. Concrètement, l'entrée en établissement s'effectue de plus en plus tardivement, quand toutes les solutions de maintien à domicile s'avèrent inopérantes. On attend donc une offre d'hébergement très majoritairement adaptée à un public aux besoins lourds en terme de soutien physique mais également psychologique. Et, pour les personnes âgées peu dépendantes mais désireuses d'un hébergement sécurisant, il faudra alors développer des formes d'habitat qui, bien que collectif, devra être étroitement imbriqué dans le tissu social et urbain.

Pour respecter ce goût de l'autonomie, le soutien à domicile doit, de son côté, de plus en plus privilégier l'accompagnement sur "l'assistance substitutive". Il s'agit d'*aider à faire* et non pas de *faire à la place de*. On attend notamment des services à domicile qu'ils soient plus souples, plus polyvalents, et plus relationnels, tout en continuant d'offrir des garanties de confiance et de compétence. Car soutenir une personne âgée à domicile c'est avant tout l'aider à en sortir.

8. Voir en ce sens l'étude de la DIRMI *Le fonctionnement du dispositif RMI dans les départements* relevant l'échec des organismes de régulation du RMI, et le rapport de la Cour des comptes sur le RMI.

Or, si cette adaptation est bien engagée, elle reste encore largement perçue comme très perfectible⁹.

Ce type d'aspiration se retrouve en matière d'accueil de la petite enfance, à un moment où le développement d'une offre concurrentielle renforce les aspirations qualitatives des ménages. Une étude récente de l'Odas permet de vérifier qu'une très forte majorité des villes de plus de 30 000 habitants (135 réponses en ce sens sur 169 villes ayant répondu) envisagent de modifier les orientations de leur politique "enfance"¹⁰.

Enfin, dans les autres domaines, malgré les progrès accomplis, ceux-ci n'ont pas toujours produit les évolutions attendues ou induites par une modification du contexte. Ainsi on attend encore dans le domaine de la protection de l'enfance le développement important du placement familial perçu en général comme nécessaire par les rares évaluations effectuées en la matière. C'est aussi vrai du soutien à domicile des personnes handicapées qui reste encore essentiellement expérimental.

- ➡ Si l'action sociale locale n'a pas la responsabilité exclusive de la création de l'offre de services, elle n'en a pas moins celle de sa promotion et de sa coordination, et donc très largement de son adaptation à la demande et aux caractéristiques propres à chaque territoire.

D'ailleurs, la décentralisation de l'action sociale avait pour principal fondement cette recherche d'optimisation et donc d'adaptation de la réponse publique. Or, tous les résultats attendus ne sont pas produits. Cette recherche d'adaptation doit donc constituer l'une des responsabilités premières des décideurs locaux.

- ➡ La mise en œuvre de cette responsabilité passant par une très large mobilisation de sa compétence en matière de diagnostic social et de prospective, il convient donc d'en affirmer aujourd'hui le caractère prioritaire [cf. *infra*].

9. Voir *Personnes âgées, villes et emplois de proximité*, étude de l'Odas réalisée en collaboration avec les villes de Cannes, Issy-les-Moulineaux et Roanne, auprès de 3 000 personnes âgées, Odas Éditeur, coll. "Les Cahiers de l'Odas", novembre 1994.

10. Plus précisément, d'après le volet "petite enfance" de l'enquête de l'Odas sur l'organisation de l'action sociale communale menée en 1996 et 1997 précitée, les réformes envisagées dans ce domaine porteraient pour 85 villes sur l'assouplissement des conditions d'accès en structures, pour 67 villes sur le développement du périscolaire, pour 48 villes sur la promotion des assistantes maternelles, pour 47 villes sur la différenciation des actions par quartiers, pour 15 villes sur la diminution des places en crèche.

Section 3

RÉORIENTER LE TRAVAIL SOCIAL*

Avec l'instauration du RMI, une première étape de la nécessaire évolution des modes d'accompagnement social a été franchie. Le modèle de l'intervention sociale a donc dû intégrer de façon beaucoup plus opérationnelle, aux côtés d'une approche psychologique, d'autres approches davantage axées sur la prise en compte de l'environnement et des liens entre environnement et individus. Il s'agit maintenant d'aller encore plus loin, en s'attaquant à tous les obstacles qui freinent l'épanouissement de cette dynamique.

1 - Axer prioritairement le travail social sur le développement social**

Les missions du travail social ont considérablement évolué ces dernières années¹¹. Parallèlement au soutien à l'enfant et à la famille qui reste une mission prioritaire du travail social, celui-ci doit aussi se consacrer à un public de plus en plus hétérogène qui nécessite des réponses de plus en plus diversifiées : identification et rétablissement des droits, mobilisation de personnes-ressource, recherche d'emploi et de logement adapté...

- ➔ Avec la précarisation accrue de notre société, il convient maintenant d'orienter de façon de plus en plus affirmée le travail social vers le développement social. Tout en préservant l'ancrage du travail social dans l'intervention individuelle et curative, sans lequel le développement social trouve rapidement d'étroites limites, il faut maintenant oser dépasser la mise en œuvre strictement expérimentale des actions collectives destinées à renforcer le "tissu sociétal". Il faut oser affirmer le rôle stratégique du travail social dans la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle réponse sociale.

S'il appartient aux responsables élus d'arrêter les réponses, le travail social doit constituer une force de proposition originale en raison de son expérience de la relation sociale, de son éthique et de sa fonction même : produire du lien social.

* Il s'agit là bien évidemment de traiter essentiellement de la réorientation du travail social en milieu ouvert, mais le même type de problématique se pose pour le secteur médico-social.

** Par "développement social", on entend ici la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par une mobilisation en ce sens de toutes les politiques publiques et le développement d'initiatives favorisant la prise en compte collective, par la population, des problématiques sociales dans un cadre de très grande proximité.

11. "Avec le RMI, le choc du grand nombre, la masculinisation du public et les problématiques véhiculées par des usagers jusque là maintenus à la lisière de la polyvalence, vont venir perturber le positionnement infanto-maternel d'une action sociale généraliste, principalement adossée à la PMI et centrée sur l'écoute de la plainte" in *Repenser l'action sociale*, Philippe MONDOLFO, Dunod, 1997, p. 79.

Ce repositionnement devrait permettre aux travailleurs sociaux de jouer un rôle déterminant dans la formulation de propositions d'amélioration qualitative de l'environnement humain et du cadre de vie favorisant le maintien d'une forte autonomie des personnes, quelle que soit la nature de leurs difficultés (précarité ou handicap). Il devrait, dans la même optique, favoriser leur implication dans la définition d'une offre d'insertion mieux adaptée aux spécificités de chaque territoire. Il pourrait enfin déboucher sur leur redéploiement autour d'une mission d'animation de réseaux d'accompagnement social pouvant être composés de professionnels mais aussi de bénévoles. C'est cet objectif que s'est donnée la grande cause nationale 1997 sur la protection de l'enfance maltraitée, en faisant du maillage social, qui passe par la mobilisation de toutes les familles autour de l'enfant, la pierre angulaire d'une démarche de prévention.

Dès à présent, certains départements recensent ces initiatives pour en analyser la portée et l'intérêt de leur éventuelle reproduction¹².

D'autres intègrent ce type de démarches dans leur projet de service¹³. Mais plus généralement, on sait que cette préoccupation a largement inspiré la territorialisation de l'action sociale départementale.

- ➔ Il reste qu'il est encore très rare de voir un département faire de cet axe de développement du travail social un axe prioritaire. Il est vrai que ce repositionnement du travail social se heurte à la persistance de nombreux obstacles qu'il faut désormais surmonter.

II - Surmonter les obstacles

Ces obstacles sont d'abord de nature technique. La formation initiale et continue du travail social offre une place insuffisante à l'ingénierie du développement social. Celui-ci n'est encore que trop exceptionnellement repéré comme un mode d'intervention prioritaire. En outre, l'établissement du diagnostic social souffre du développement insuffisant des démarches d'observation sur le plan quantitatif et qualitatif.

Mais c'est probablement l'absence de disponibilité des travailleurs sociaux, même si celle-ci ne peut tout expliquer, qui constitue le principal frein à la généralisation du développement social. C'est la raison pour laquelle une forte implication du travail social dans la reconstruction de la réponse sociale ne

12. Voir en ce sens le travail réalisé dans le département de Meurthe-et-Moselle. Voir aussi le travail réalisé dans le département de l'Isère par des professionnels de terrain et des cadres techniques d'action sociale polyvalente, qui a permis de définir les conditions nécessaires à la réussite des actions collectives pour les trois types d'acteurs concernés : usagers, travailleurs sociaux et institutions. In *Polyvalence et nouvelles pratiques sociales* publié en partenariat par le Conseil général, la CAF, la MSA, et la Préfecture de l'Isère, juin 1997.

13. Voir en ce sens les initiatives des départements de Gironde et de Savoie.

pourra aboutir que grâce à une rationalisation de ses missions, à travers deux types de démarches.

- ⇒ On recherchera l'allégement des tâches administratives dans une rationalisation des procédures d'accès aux droits. Ainsi l'instruction des demandes de RMI pourrait être considérablement allégée. Sur ce point il convient de relever l'existence de démarches tendant à regrouper les phases administratives d'instruction de la décision dans le cadre des CCAS, le travail social n'intervenant qu'après versement de la prestation pour l'élaboration du contrat d'insertion¹⁴. Mais on peut aussi imaginer que les CAF aient l'entière responsabilité de la délivrance de la prestation, ce qui permettrait aux CCAS de s'impliquer encore davantage dans le volet insertion.
- ⇒ On recherchera le développement actif de nouvelles formes de collaboration interinstitutionnelle privilégiant une logique d'usager sur une logique d'institution ou de service. En effet la multiplicité des employeurs et des filières professionnelles ne facilite pas la mise en synergie des moyens. Seule une organisation rationalisée de l'accompagnement social permettra de libérer des forces pouvant être affectées au développement social. Or, loin de se simplifier, le paysage institutionnel tend à se complexifier¹⁵.

Au moment de la décentralisation la contractualisation de la polyvalence de secteur était la règle. Elle tend à devenir l'exception sans que de nouvelles formes de collaboration aient été systématiquement mises en place. On s'est ainsi souvent privé d'occasions d'échange de savoir-faire et de rencontres à un moment où s'affirme paradoxalement la nécessité d'une approche globale de la réponse publique impliquant l'harmonisation des interventions.

- ⇒ On le constate une fois de plus, la reconstruction de la réponse sociale et son adaptation à une société en crise passent non seulement par la mise en œuvre volontariste de stratégies internes, mais aussi par le développement de stratégies externes visant à passer résolument à de véritables logiques d'optimisation de la réponse publique.

14. Voir en ce sens l'exemple de la Seine-et-Marne.

15. Voir étude *Accompagnement social et insertion - Pratiques associatives*, Syros coll. UNIOPSS, 1994. Voir également Jean-Louis SANCHEZ, *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, Odas Éditeur, 1996.