

POSER UN REGARD DIFFÉRENT SUR LE TRAVAIL SOCIAL

Nicolas Duvoux, Stéphane Troussel

Alors que les sujets sociaux sont au cœur de l'actualité, Stéphane Troussel, président d'un département très exposé, et Nicolas Duvoux, l'un des meilleurs experts sur ces questions, reviennent ici sur un travail mené, pendant des mois, avec les travailleurs sociaux de la Seine Saint-Denis. L'[Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales](#) de la Fondation révèle cette étude inédite qui pose la question centrale du travail social d'aujourd'hui et de demain – face aux nouveaux risques, aux besoins en pleine évolution, aux mutations de nos sociétés – et formule 22 propositions pour accompagner de nouvelles politiques de solidarité.

PRÉSENTATION DES ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE, PAR STÉPHANE TROUSSEL

La France connaît ces dernières semaines une mobilisation forte des « gilets jaunes », aux multiples visages et revendications, qui remet au cœur du débat national la question sociale. On constate chez les manifestants une même peur de l'avenir, de la descension sociale, et des difficultés du quotidien qui s'accumulent.

Au-delà des réponses urgentes qu'il faut apporter pour répondre aux difficultés rencontrées par une partie croissante de la population française, c'est notre modèle social qui est questionné, il doit s'adapter aux besoins croissants du quotidien tout comme aux profondes mutations de la société.

Le Conseil départemental a lancé en 2016 une étude sociologique du travail social en Seine-Saint-Denis en s'appuyant sur les circonscriptions de service social du département. Elle trouve une résonance particulière dans le contexte actuel.

L'étude de Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel permet ainsi de

prendre le temps de regarder le travail social en Seine-Saint-Denis, ses évolutions, ses failles et ses forces pour engager une réflexion renouvelée de l'action sociale.

Le constat et les questionnements initiaux

Département concentrant le plus fort taux de précarité de France métropolitaine, la Seine-Saint-Denis est historiquement dotée d'un solide réseau de circonscriptions de service social (CSS, 33 réparties sur l'ensemble du territoire départemental). Chaque année, plus de 360 000 passages sont comptés à l'accueil des CSS, et le taux de pauvreté en Seine-Saint-Denis atteint 29%, contre 13,9% en moyenne en France métropolitaine.

Les besoins sociaux et les publics en augmentation, dans un contexte socio-économique particulièrement difficile depuis 2008, se confrontent à une « offre » institutionnelle qui ne peut croître dans les mêmes proportions.

Se joue alors un effet ciseau redoutable : le Conseil départemental est compétent pour le versement de l'allocation du Revenu de solidarité active (RSA), qui croît exponentiellement au plus fort de la crise économique (plus de 30% d'augmentation), mais la compensation de l'État faiblit chaque année, avec un reste à charge qui dépasse aujourd'hui les 60% pour le département, qui prend en charge, en 2018, 190 millions d'euros non compensés par l'État sur les près de 500 millions d'euros de RSA versés. Il devient donc de plus en plus dur pour les finances départementales de renforcer l'offre de service et d'accompagnement social compte tenu du budget contraint par le versement des allocations individuelles de solidarité permettant la survie des plus précaires.

Au-delà de ces contraintes qui s'imposent à nous, c'est **le sens du travail social qui est questionné par les professionnels** : assistance ou autonomie, accès aux droits ou développement social, impuissance à répondre aux attentes des publics ressentie dans les pratiques professionnelles...

L'idée d'une étude permettant de mettre en lumière les stratégies et pratiques mises en place sur le terrain par les professionnels prend forme face à ces multiples constats. Le projet d'étude porté par la Direction de la prévention et de l'action sociale (DPAS) du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis pose alors ses premiers principes : analyser les pratiques et les représentations des professionnels ainsi que leurs relations aux usagers.

Alors que les grandes études menées dans les années précédentes au plan national portent sur les enjeux du travail social, le département de la Seine-Saint-Denis choisit **une approche singulière**, pour mieux connaître, décrire et analyser les réalités du travail et ses évolutions, et valoriser les pratiques émergentes avec pour objectif :

- porter le regard **sur les professionnels** du service social du Conseil départemental, mettant ainsi en lumière les spécificités du territoire et de l'institution ;
- soutenir une **finalité opérationnelle** visant à mieux accompagner les professionnels dans l'exercice de leurs missions et conforter le pilotage de la politique publique d'accompagnement social.

L'idée poursuivra son chemin jusqu'à la rencontre avec Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel, qui prendront en main cette étude sociologique en enquêtant par entretien dans 6 CSS.

Une étude qui apporte une vision nouvelle du travail social en Seine-Saint-Denis et engage un nouveau dialogue au sein de la collectivité

Le premier constat qui émerge, c'est celui de deux **représentations de la profession dans ses relations au public qui semblent se rencontrer dans les CSS** : le travail social comme militantisme, issu d'une motivation à combattre les injustices, ou le travail social comme carrière professionnelle vouée à évoluer. Il ressort aussi de l'étude une approche générationnelle de l'activité (culture militante et souple vs technicisation de l'intervention sociale avec connaissance des textes normatifs).

Néanmoins, le socle de valeurs reste le même (défense de l'utilisateur et du métier), avec le même sentiment de remise en cause de la polyvalence. Les travailleurs sociaux partagent le sentiment de devenir des exécutants, de voir décliner l'accompagnement social au profit d'une approche de guichet, et vivent l'application de dispositifs comme des pansements qui ne traitent pas les symptômes profonds.

Les travailleurs sociaux relèvent eux-mêmes les inégalités entre les Départements, ce qui pose la question de la réalité effective de la solidarité nationale.

Les moyens et l'organisation sont eux aussi étudiés, et montrent que le management participatif est le plus courant dans les CSS, mais les professionnels disent manquer d'un cap précis et d'attentes claires. Cela crée un flou qui entretient le soupçon et la méfiance. Les entretiens révèlent un déficit de notes de service, de cadrage, tout en mettant en avant la volonté de garder des marges de manœuvre d'adaptation locale.

Les formations semblent aussi essentielles pour approfondir et questionner les connaissances. Les formations du Conseil départemental sont perçues comme riches et facilement accessibles, mais elles restent perfectibles. Les contraintes budgétaires sont indiquées comme frein à l'accès aux formations, notamment aux formations longues permettant une mobilité professionnelle.

L'utilisateur enfin est perçu comme consommateur de service social,

comme un expert profane, dont la connaissance des dispositifs de prestations sociales s'est améliorée. En corollaire, les travailleurs sociaux se sentent dépossédés de leur expertise et doivent paradoxalement faire un travail supplémentaire d'explication des critères d'attribution.

La fracture numérique et le fort besoin d'un accompagnement que cela induit, le développement des pratiques agressives ou procédurières sont aussi des facteurs d'épuisement pour les agents.

De ces centaines d'heures d'entretiens et d'observation dans les CSS, Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel tirent donc une étude riche d'enseignements pour la collectivité, qu'il faut alors transformer pour répondre aux attentes des agents. L'intérêt du travail mené par Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel porte non seulement sur sa dimension sociologique très riche, mais aussi sur les préconisations qui en émergent.

Pour une collectivité comme le département de la Seine-Saint-Denis, un document de ce type a une grande valeur **puisqu'il permet de prendre du recul sur un quotidien rythmé par l'urgence** et une forme d'embolie due à la contraction des moyens face à la hausse des besoins, mais aussi **parce qu'il offre des préconisations permettant de projeter d'autres manières de faire dans la collectivité.**

Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel préconisent ainsi, et entre autres :

- de porter plus haut et plus fort un discours sur la polyvalence dans l'évolution du travail social en Seine-Saint-Denis et les évolutions sociales nationales ;
- d'homogénéiser et de déployer les outils de travail ;
- de renforcer le travail partenarial, facilitateur face au morcellement des aides sociales ;
- de conserver et de renforcer le lien essentiel entre accompagnement global, personnalisation de l'action sociale et accès aux droits.

Porter une parole politique sur les réalités du travail social et l'évolution de notre modèle est un enjeu national

En juin 2017 commence la restitution de l'étude de Nicolas Duvoux et de Pauline Mutuel aux agents des circonscriptions de service social, lors d'une journée d'échanges et de débats avec les sociologues. C'est une occasion essentielle de faire vivre les échanges et la concertation, de réfléchir ensemble au-delà des cadres hiérarchiques ou de différences entre agents « de terrain » et administration « centrale ».

C'est aussi l'occasion de mettre en œuvre la première des préconisations de Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel, **en portant une parole politique forte sur les réalités du travail social, l'importance de la polyvalence permettant d'accompagner globalement les publics accueillis, sur les évolutions de la société et la nécessité de maintenir un haut**

niveau de politiques publiques sociales.

La question des valeurs est en effet profondément posée dans le rapport. Elle permet de rappeler que les politiques de solidarité forment le cœur des compétences départementales et que le Département de la Seine-Saint-Denis est plus que jamais chef de file de l'action sociale, relais et créateur de solidarité nationale.

Les départements ont toute leur place à jouer dans la définition des politiques publiques de solidarité, et plus largement pour le renforcement du modèle social français.

À l'image de cette étude, c'est là que se poursuivent les réflexions, entre réalité du quotidien et vision innovante, pour construire les politiques sociales de demain, à l'image du projet de revenu de base porté par 18 départements.

Le modèle social français n'est pas mort, il fourmille au contraire de nouvelles aspirations, de réflexions de fond, d'idées riches et neuves pour faire plus au service de toutes et tous, avec des bases solides ancrées dans la réalité et les valeurs qui le fondent.

Le travail mené par Nicolas Duvoux et Pauline Mutuel est un indicateur fort de cette vitalité et des questionnements qui l'accompagnent, dévoilé par les travailleurs sociaux de la Seine-Saint-Denis.

SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS, PAR NICOLAS DUVOUX

Synthèse

Issue d'un partenariat entre le Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (CRESPPA) de l'Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et le département de la Seine-Saint-Denis, la présente étude vise à analyser les perceptions, les pratiques et les relations aux usagers des travailleurs sociaux du service social départemental. Il s'agit d'interroger le sens, les finalités, les difficultés et les leviers dont disposent les acteurs du travail social aujourd'hui.

À partir d'une analyse des pratiques et d'un recueil de parole des divers professionnels exerçant au sein des circonscriptions de service social et de cadres dirigeants, cette enquête a pour objet :

- de saisir les conditions actuelles du travail social au sein du service social départemental de la Seine-Saint-Denis et ses évolutions, en s'intéressant aux métiers, aux pratiques professionnelles, aux relations entre professionnels et usagers, à la formation initiale et continue, au profil des agents, aux modes d'organisation et de fonctionnement des circonscriptions, à l'influence du contexte (institutionnel, partenarial, budgétaire...) sur les pratiques professionnelles, etc. ;

- d'identifier les freins et les leviers (notamment ce que nous désignerons comme des « pratiques ingénieuses ») du travail social, les stratégies mises en œuvre par les professionnels pour répondre aux besoins et attentes de la population, afin de repérer s'il existe un décalage entre la réponse apportée et les attentes et les besoins des usagers.
- d'interroger et d'éclairer les objectifs et les enjeux de la politique d'accompagnement social.

Concernant les aspects méthodologiques, nous avons utilisé une approche qualitative fondée sur l'observation ethnographique, l'analyse des conditions concrètes d'exercice des métiers de l'intervention sociale, et sur un recueil de parole des agents exerçant au sein des circonscriptions de service social et des cadres dirigeants de la Direction de la prévention et de l'action sociale et la Direction du service social de la Seine-Saint-Denis.

Un échantillon de six circonscriptions de service social départemental a été constitué en fonction de différents critères tels que la taille de la structure, son implantation sur le territoire, sa configuration socio-institutionnelle – service social municipal, Projet social de territoire (PST), Maison départementale des solidarités (MDS). La méthodologie a dû être adaptée chemin faisant, du fait d'un refus initial de certains professionnels et de certaines équipes de participer à l'étude. Certains professionnels réticents ont cependant accepté des discussions informelles lors des périodes d'immersion.

Soixante-deux entretiens (cinquante-sept femmes et cinq hommes) ont été réalisés. Ils ont concerné les agents des circonscriptions (les assistants de service social, secrétaires sociales et écrivains administratifs, responsables de circonscription) mais aussi des agents de la direction de la DPAS et de la direction du service social. S'ajoutent à ces entretiens des observations ethnographiques au sein des circonscriptions.

L'évolution du contexte

Des besoins croissants, mais de fortes contraintes budgétaires

Comme l'ensemble des politiques sociales en France, la politique d'accompagnement social du département la Seine-Saint-Denis et les professionnels du service social départemental sont confrontés à un contexte général de précarisation et de paupérisation d'une partie importante de la population, lié à la progression du chômage, notamment de longue durée, et à la crise du logement. Au-delà des personnes en situation de chômage de longue durée, on constate l'émergence de nouveaux publics au sein des circonscriptions du service social, en particulier des « travailleurs pauvres », des familles monoparentales et des retraités. Certaines personnes cumulent des problématiques (emploi, logement, santé...), n'accèdent pas à leurs droits ou tardivement, dans des situations d'urgence.

Dans le même temps, les départements sont mis sous tension, étant désormais les chefs de file de l'action sociale tout en subissant d'importantes contraintes budgétaires. Ces évolutions placent les agents exerçant au sein des circonscriptions face à une difficulté structurelle à apporter des réponses aux demandes de la population. Les travailleurs sociaux évoquent ainsi l'extension des besoins sociaux et de la demande des publics, tandis que les réponses institutionnelles ne croissent pas dans les mêmes proportions.

Une reconfiguration et une complexification de l'action sociale

Construit dans une période de plein emploi, le système de protection sociale est historiquement fondé sur la couverture des quatre grands risques (le travail, la famille, la santé et la vieillesse). Ce fonctionnement par risques sociaux couvre essentiellement les personnes intégrées de manière stable dans l'emploi. Avec la forte hausse du chômage et de la précarité, de nombreuses populations sont aujourd'hui, quant à elles, prises en charge par des aides sociales attribuées sous conditions de ressources et qui visent à leur assurer un revenu minimum. L'action sociale est déclinée à travers des dispositifs multiples, régulièrement modifiés, impliquant des acteurs institutionnels différents et ayant chacun ses propres règles. Cette complexité administrative s'impose aux usagers comme aux travailleurs sociaux.

Désengagement des partenaires et dématérialisation

À la montée en puissance des dispositifs s'ajoute la dynamique, engagée au plan national, de dématérialisation des prestations délivrées par la CAF, la CPAM, la CNAV ou encore Pôle Emploi. Les professionnels, évoquant de nombreuses fermetures de permanences locales, considèrent que cette dématérialisation se fait au détriment de l'accueil physique des usagers. En effet, les problèmes (souvent cumulés) liés à la maîtrise de la langue et ceux liés à la maîtrise de l'outil informatique font obstacle à l'accès au droit et contribuent au non recours.

Les travailleurs sociaux du département indiquent également que ces dynamiques engendrent une augmentation de la sollicitation des services sociaux départementaux et un élargissement de leur intervention : ils estiment réaliser, auprès des personnes ne maîtrisant pas l'écrit et/ou l'outil informatique, un travail de médiation administrative et numérique qui incomberait à leurs partenaires.

Dans cet environnement en mutation, les acteurs du travail social estiment souvent que le service est le dernier « filet social » des « laissés pour compte » de la politique nationale et s'interrogent sur l'avenir de la polyvalence.

L'évolution des demandes des usagers

Au-delà des évolutions liées à la précarité croissante d'une partie de la population et au désengagement des partenaires, les professionnels du service social départemental constatent une transformation des demandes et des attentes des usagers.

Le développement d'une expertise nouvelle des usagers

Les travailleurs sociaux évoquent tout d'abord une certaine forme d'expertise développée par de nombreux usagers vis-à-vis des dispositifs et prestations sociales. Cette expertise peut être issue de l'expérience qu'ont les usagers et leur entourage de ces dispositifs, ainsi que de l'accessibilité généralisée à l'information via Internet. Ainsi, plutôt que de venir rencontrer une assistante sociale pour exprimer une problématique sociale et trouver avec elle une solution, nombre d'usagers sollicitent directement l'accès à la prestation dont ils souhaitent bénéficier. Pour les professionnels, cette évolution du rapport des usagers au service social met à mal l'approche classique du travail de polyvalence, qui est de partir d'une approche globale des problématiques des personnes pour trouver des réponses, dans une logique de parcours. Certains reprochent aux usagers d'être « consommateurs », sans considérer que les usagers sont légitimes à demander d'accéder à leurs droits.

Les professionnels évoquent par ailleurs les stratégies des usagers pour obtenir une réponse à leur demande : utiliser des termes clés afin d'être reçu immédiatement par un assistant de service social ; susciter une forme de compassion chez le travailleur social ou encore « hausser le ton ». Là aussi, l'expertise et la maîtrise des codes et du fonctionnement du service social impactent la relation entre usagers et professionnels.

Une saturation par l'urgence : un cercle vicieux pour des circonscriptions en grande difficulté

L'étude a permis de constater une embolie forte de certaines circonscriptions par les situations d'urgence, qui contraste avec des descriptions bien plus positives de la situation dans d'autres. Dans des circonscriptions que les professionnels estiment en grande difficulté, la prise en charge des situations d'urgence entretiendrait une forme de cercle vicieux : la priorité portée à ces situations empêcherait les professionnels de prendre en charge des situations moins urgentes dans une perspective de prévention (qui correspond à l'approche souhaitable du travail social de polyvalence) ; certaines de ces situations deviendraient à terme des urgences du fait de l'absence d'accompagnement, et viendraient à leur tour saturer la circonscription.

Certains professionnels se réfèrent à un « âge d'or » du travail social où ils parvenaient à construire des solutions pour les usagers, dans le cadre d'un accompagnement global, dans la durée, travail qui s'appuyait sur un partenariat local fort. Les évolutions du contexte socio-économique, la montée en puissance des dispositifs, le désengagement des partenaires, les évolutions des demandes des usagers bouleversent ce modèle

classique de la polyvalence.

Les professionnels : métiers et pratiques

Le maintien de l'idéal de l'accompagnement global

La défense de l'utilisateur : une valeur commune

L'ensemble des professionnels partage un même attachement à la défense de l'utilisateur, qui peut se traduire de différentes manières selon leur rapport au militantisme, à l'engagement. Pour certains, l'engagement peut recouvrir les formes « traditionnelles » du militantisme, pour d'autres il s'exprime à travers les pratiques professionnelles.

Cette défense de l'utilisateur est fortement liée à la défense du travail social. Elle se réfère au respect du code de déontologie et des valeurs fondamentales de la profession. Les professionnels considèrent en commun l'écoute des utilisateurs et la disponibilité comme leur cœur de métier.

La polyvalence : un idéal partagé

Les professionnels se définissent comme des « généralistes » du social en exerçant la polyvalence de secteur, qui s'attache à mettre en œuvre une prise en charge globale de l'individu. Contrairement aux professionnels d'autres services, ceux du service social ne sont pas spécialisés. Ils reçoivent tous types de publics et gèrent nombreuses problématiques sociales : logement, santé, budget, parentalité, protection de l'enfance, insertion... Cette particularité les conduit à travailler en collaboration avec de nombreux services spécialisés et partenaires extérieurs. Pour les professionnels, l'accueil du « tout-venant » constitue une « force » des circonscriptions de service social. Ils se considèrent comme l'un des derniers services recevant l'ensemble de la population.

La déstabilisation des professionnels

Le malaise des professionnels

L'étude a été l'occasion pour les professionnels d'exprimer leur malaise. Ils évoquent une polyvalence bousculée par différents facteurs qui souvent se cumulent : un manque de solutions et de moyens alors que les besoins sont nombreux ; la multiplicité des dispositifs ; dans certaines circonscriptions, la part croissante de l'activité prise par la gestion des situations d'urgence ; le développement d'une logique gestionnaire qu'ils associent au *new public management* ; la dématérialisation. Dans ces conditions, pour de nombreux professionnels, il devient difficile de mettre en œuvre un accompagnement global satisfaisant. Ils soulignent particulièrement que la gestion des situations d'urgence, comme la difficulté récurrente à apporter des réponses adaptées aux demandes des utilisateurs, engendre de l'usure. Ainsi, le malaise se traduit par une désillusion et le sentiment d'un travail « mal fait » ne répondant pas aux besoins des utilisateurs.

Par ailleurs, selon les professionnels, il existe une menace sur le métier d'assistant social polyvalent, alimentée par l'évolution d'autres institutions. Nombre de professionnels considèrent que les métiers sociaux en lien avec les usagers sont progressivement transformés en emplois administratifs du fait de la multiplication des dispositifs et de la normalisation du traitement des situations sociales.

Extension des tâches liées à l'accompagnement

La dématérialisation des démarches administratives des partenaires extérieurs entraîne de nouvelles tâches à réaliser par les professionnels pour « rendre service » aux usagers : la création d'adresses électroniques ; l'élaboration de dossiers informatiques ; de demandes d'attestation et de déclarations en ligne, etc. Dans une certaine mesure, la polyvalence se trouve confortée par la prise en charge de ces tâches administratives.

Deux postures face à la déstabilisation de la polyvalence

Deux conceptions de l'engagement : chez les « anciennes » et les « nouvelles »

Au sein de la profession d'assistant de service social, il existe des clivages par génération et par circonscription. L'étude fait apparaître deux groupes s'auto-désignant comme les « anciennes/vieilles » et les « jeunes/nouvelles », ces termes renvoyant plus à une socialisation professionnelle qu'à un âge biologique.

Les « anciennes » expriment le sentiment d'un « oubli du métier », de ses principes et pratiques fondamentaux. L'analyse permet de mettre à jour la relation entre ce sentiment d'oubli du métier et le sentiment d'un déclin du militantisme au sein de la profession au profit d'une approche bureaucratique et de guichet. Un constat est souvent fait par les acteurs et relayé par des travaux « sociologiques » validant les représentations des professionnels : les travailleurs sociaux militants, aptes à défendre leur métier, et leurs usagers, par le recours à des appareils syndicaux et politiques, auraient cédé la place au travail social gestionnaire, qui n'interrogerait plus les finalités ni ne contesterait les procédures.

Au contraire, nous faisons le constat de l'existence de deux formes d'engagement. Le premier correspond à une représentation traditionnelle de la mobilisation tandis que le second passe par une valorisation subjective de leur engagement dans la réalisation de son travail et un accent mis sur l'accès au droit. La seconde forme de militantisme n'est cependant pas reconnue comme telle par ceux qui ne la partagent pas, voire même par une partie de ceux qui la partagent. Cette occultation est le produit d'un rapport de force stabilisé au sein des circonscriptions. Le sentiment d'un « oubli du métier », identifié à l'accompagnement global, au profit de la gestion de dispositifs s'est imposé du fait de l'ascendant des agents qui ont une forme de socialisation générationnelle, spécifique et fortement décalée par rapport aux générations ultérieures.

Les « anciennes » indiquent à travers la mention de la variation générationnelle, notamment en utilisant les termes « anciennes » et « vieilles » afin de qualifier leur groupe d'appartenance, le fait que leur socialisation politique n'a pas été accessible aux professionnels issus des générations ultérieures. Ainsi ce changement, lié au déclin des formes institutionnalisées du mouvement ouvrier, marque une césure dans les perceptions et les manières d'aborder le métier exercé. Selon « les nouvelles », la forme d'engagement défendue par les « anciennes » est effectivement en déclin au sein de la profession. Néanmoins, une nouvelle forme d'engagement, de militantisme émerge selon certaines d'entre elles au sein du travail social. Tel qu'il est perçu par de nombreux jeunes professionnels, c'est d'abord la manière dont chacun s'investit dans son rapport au travail et, de manière très secondaire, la défense, grâce aux moyens syndicaux et politiques, d'un horizon régulateur, juridique ou normatif, devant protéger ou améliorer les conditions dans lesquelles s'effectue celui-ci. Elles revendiquent d'ailleurs des méthodes différentes d'exercice du travail social.

Les pratiques hétérogènes

L'étude fait apparaître trois types de parcours professionnels chez les travailleurs sociaux : ceux dont le travail social est le choix initial, ceux qui ont une trajectoire de progression à l'intérieur du social et, enfin, ceux qui se réorientent vers le travail social.

Des sources différentes de motivation et d'orientation vers leur métier

Certains déclarent s'être engagés principalement pour « réparer les injustices et les inégalités de départ », cette motivation renvoyant aux valeurs progressistes, fortement imprégnées de l'idéal communiste, de ces agents. D'autres professionnels viennent à ce métier initialement pour « aider les gens » à leur tour. Cette orientation professionnelle trouve son origine soit dans le cadre d'une socialisation familiale, soit après un épisode de détresse sociale ou suite à une rencontre « révélatrice » avec un travailleur social. Par ailleurs, il existe d'autres motifs d'engagement tels que le contact avec les usagers ou la dimension éducative du travail social.

Le rôle de l'écoute comme première réponse

Si les professionnels confrontés au manque de solutions concrètes soulignent l'importance de l'écoute dans l'accompagnement des usagers, ils regrettent le manque de temps qu'ils peuvent y consacrer. L'absence de solutions peut également provoquer des effets d'« évitement ». Face à des demandes récurrentes concernant des problématiques pour lesquelles le service social n'est pas en mesure d'apporter des solutions concrètes (logement en particulier), certains professionnels réorientent les demandeurs vers des partenaires internes ou externes. Certains professionnels parlent d'effet « ping pong ».

Des « pratiques oubliées »

Une majorité d'enquêtés évoquent les « pratiques oubliées » au sein de la profession d'assistant de service social. Parmi ces tâches en déclin, certains assistants de service social citent l'accompagnement des usagers au sein de divers services publics, administrations, associations, et à des sorties telles que des visites culturelles. Deux facteurs sont évoqués pour expliquer ce déclin : le manque de temps du fait de l'accroissement de la file active et des tâches administratives liées au développement des dispositifs ; l'éloignement géographique de certains partenaires avec la suppression « des guichets » ainsi que la numérisation des démarches.

Les visites à domicile sont citées comme une pratique en déclin, en lien, selon des professionnels, avec des contraintes budgétaires et un manque de temps. Ces visites à domicile sont pourtant perçues comme nécessaires, notamment auprès d'un public croissant de personnes âgées dépendantes.

Par manque de temps, certains assistants de service social se disent en incapacité de s'intéresser aux parcours de vie, de saisir l'ensemble de la situation de l'utilisateur. Pourtant, ces éléments sont considérés comme constituant le cœur du métier. On observe également au sein de certaines circonscriptions un déclin des actions collectives, des espaces de réflexion et des groupes d'échanges autour des pratiques professionnelles.

Le domaine de l'informel : « les savants bricolages »^[1]

Les professionnels disposent de marges de manœuvre dans leur activité, qui leur permettent de mettre en place des pratiques dites « ingénieuses », des « bricolages » et des « bidouillages ». Les « pratiques ingénieuses » désignent un ensemble d'actions innovantes, qui recouvrent la création de nouveaux outils, l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus, d'un parcours afin d'apporter une réponse ou une nouvelle « manière de faire » avec l'ensemble des partenaires. Les « bricolages » et les « bidouillages » visent eux à trouver des solutions pour pallier le manque de moyens mais ils sont perçus comme un travail supplémentaire, contraignant, coûteux en temps et susceptible de provoquer *in fine* de l'usure professionnelle.

Parmi les pratiques qui relèvent du bricolage on peut citer : le « forcing » auprès des partenaires ; la sollicitation multiple et simultanée de partenaires pour obtenir une aide ; la mise en place d'échéanciers de remboursement ; la maîtrise du langage institutionnel et l'art de convaincre un décideur ; la mobilisation de relais autour de l'utilisateur (famille, entourage...) et l'activation de relais personnels par le travailleur social.

Deux types de relation à l'utilisateur

L'étude fait apparaître deux types de relation à l'utilisateur :

- la relation qui inscrit l'utilisateur dans le cadre d'un accompagnement global fondé sur une évaluation de la situation de la personne réalisée par le professionnel et construit dans la durée pour répondre à ses différentes problématiques ;
- l'émergence d'un nouveau type de relation basée sur une sollicitation

ponctuelle mais répétée des circonscriptions de service social par les usagers, ces derniers sollicitant un dispositif ou une prestation précise sans s'inscrire dans l'idée d'un accompagnement dans la durée.

Or, la formation des assistants sociaux correspond au premier type de relation. Pour les professionnels, le second type de relation pose problème dans la mesure où aucun travail de prévention et d'accompagnement de la personne n'est possible, ce qui aboutit, dans certains cas, à des sollicitations d'urgence.

Développement d'outils de gestion et invention de solutions locales

Malgré le déploiement du logiciel Cosmos au sein de dix circonscriptions, des professionnels développent des outils supplémentaires afin de compenser le manque de soutien opérationnel. Parmi ces outils, on trouve, par exemple, la mise en œuvre d'un classeur renouvelé en continu regroupant les procédures par thématique.

Au sein des circonscriptions non informatisées, on observe le développement d'outils tels que l'agenda partagé à l'ensemble des professionnels, des tableaux Excel afin de saisir les demandes d'aides financières, les contrats d'engagement réciproque des bénéficiaires du RSA. Ces instruments sont développés aussi dans le but d'anticiper les convocations. Ils sont parfois communs avec la municipalité de référence.

Par ailleurs, des solutions pour améliorer la situation des usagers en lien avec les ressources locales peuvent être créées comme par exemple, un outil de recensement de places disponibles d'hébergement sur une commune (résidences sociales, foyers, etc.).

Travail non prescrit, non visible, pratiques invisibles

La critique des statistiques par certains professionnels s'inscrit dans un discours plus large de critique du *new public management*. Un des principaux arguments critiques fait valoir que ces statistiques ne permettent pas de rendre compte de l'ensemble de l'activité. Ainsi, elles tendraient à valoriser le travail visible comme par exemple le nombre d'entretiens, et à dévaloriser implicitement les pratiques plus invisibles telles que le travail de suite ou le travail partenarial.

Chez certains professionnels, cette défiance vis-à-vis des statistiques peut s'accompagner de l'expression d'une distance vis-à-vis des enjeux de pilotage du service social. Elle traduit alors une conception « individuelle/interpersonnelle » du métier, tournée avant tout sur la relation aidant/aidé.

Cependant, on observe aussi une stratégie inverse de la part d'autres professionnels qui « utilisent » les statistiques comme un levier de négociation avec la direction de service. Les statistiques sont alors mobilisées pour défendre le métier et faire remonter les difficultés rencontrées sur le terrain.

La formation des travailleurs sociaux nécessaire à l'évolution des pratiques

Les formations proposées par le département sont perçues comme riches et facilement accessibles. Les professionnels soulignent l'importance de la formation continue. Ces formations sont perçues comme une forme de reconnaissance de leur activité. En outre, les professionnels évoquent un besoin de formation approfondie concernant certaines nouvelles missions telles que les co-évaluations dans le cadre de la protection de l'enfance, ou les phénomènes nouveaux comme les addictions aux écrans et la radicalisation religieuse.

Les circonscriptions, le service, l'institution

Un déficit de cadrage, de pilotage de la part du département

Un certain nombre de professionnels évoquent l'absence d'un discours institutionnel formel sur le travail social. Ainsi, le sens de la politique publique est laissé à l'interprétation des professionnels, qui peuvent en avoir une conception différente. L'évolution de la demande et de l'environnement appelle pourtant une clarification et explicitation du sens des missions confiées aux agents. La collectivité n'a pas de message suffisamment fort pour soutenir les professionnels dans leur vocation à faciliter l'accès aux droits des populations et à construire l'autonomie sur le socle de cet accès aux droits. Faute de cette explicitation, le risque existe que la volonté du département de promouvoir l'autonomie des usagers dérive, dans son application locale par des travailleurs sociaux fragilisés, en une culpabilisation des usagers...

Ce déficit d'une position institutionnelle explicite, voire d'orientations générales, s'accompagne, selon certains professionnels, d'un manque de soutien opérationnel du service central vers les circonscriptions de service social. Certains évoquent un déficit de notes de cadrage, qui exprimeraient les attentes de l'institution, un déficit d'information et de communication entre la direction du service social et les agents.

Ces éléments peuvent nourrir la méfiance vis-à-vis de l'institution, des craintes concernant l'« avenir du service social » départemental et le métier d'assistant de service social, voire une déstabilisation ou un manque de repères chez certains agents. Les responsables de circonscriptions et les agents seraient plus étayés et plus à même d'exercer leurs métiers au mieux de leur capacité – en fonction des moyens dont ils disposent – si ces cadres d'actions étaient plus affirmés.

Les professionnels n'ont pas la même posture à l'égard du manque de pilotage du central. Les « jeunes/nouvelles » ont plutôt tendance à déplorer un déficit de cadre tandis que les « anciennes/vieilles » se méfient de la dimension gestionnaire de l'encadrement et recherchent plus d'autonomie. Néanmoins, ces dernières souhaitent que des cadres d'action régissent leurs pratiques. Elles l'expriment par exemple sous forme nostalgique vis-à-vis d'une période reconstituée *a posteriori* comme un âge d'or, en déplorant

la perte de cadres qu'elles auraient subie depuis lors. Pourtant, la crise identitaire du travail social était déjà très forte au cœur de la période du plein-emploi^[2]. Le sens de ces interrogations n'étaient pas les mêmes car s'il est un élément de contraste entre la période contemporaine et celle précédant l'émergence de la « nouvelle question sociale »^[3], c'est le lien normatif très étroit qui existait dans la configuration antérieure entre travail social et militantisme. Une des évolutions introduites depuis la période ouverte par la « crise », qu'il vaudrait mieux désigner comme une transformation des modalités d'intégration sociale liée à l'effritement de la norme salariale, est précisément le rapprochement du travail social d'avec les politiques publiques et sa déconnexion d'avec les organismes proches du mouvement ouvrier, corrélative du déclin de l'influence de ceux-ci dans les quartiers populaires.

Des moyens perçus comme insuffisants

Nombre de professionnels jugent les moyens insuffisants pour répondre aux besoins des usagers et mettre en œuvre un accompagnement global satisfaisant. Ils évoquent des enveloppes budgétaires insuffisantes et de nombreux postes vacants qui ne permettent pas d'exercer pleinement la polyvalence. Pour certains professionnels, le manque de moyens, combiné au manque de solutions face aux problématiques des usagers, oblige les professionnels à privilégier les accompagnements d'urgence au détriment des actions de prévention et à proposer des actions qui ne sont pas nécessairement en adéquation avec les besoins.

Les professionnels évoquent des fermetures ponctuelles et régulières des circonscriptions, nécessaires pour gérer les demandes des usagers (le travail de suite). Ces fermetures sont aussi liées à des absences non remplacées. De nombreux professionnels estiment que les locaux des circonscriptions sont inadaptés tant pour les professionnels que pour les usagers. Cela poserait notamment des problèmes de confidentialité.

Des sentiments d'inégalités entre les circonscriptions et les départements

Pour de nombreux professionnels, la répartition des moyens humains et financiers est perçue comme inégalitaire, une perception qui peut renvoyer pour partie aux différences structurelles des territoires (taille, profil socio-économique des usagers, ressources locales, etc.). Certaines circonscriptions concentrent les difficultés et sont qualifiées par les professionnels de « sinistrées ». Elles sont caractérisées, selon les professionnels, par de « mauvaises » conditions de travail générant du stress, un fort *turn over*, des absences et de la souffrance au travail. En conséquence, certains professionnels cherchent à éviter ces circonscriptions. À l'inverse, dans d'autres circonscriptions, les conditions d'exercice sont considérées comme « bonnes » et permettraient de mener un accompagnement global de qualité.

Par ailleurs, les professionnels soulignent des inégalités de moyens entre les

départements franciliens et la Seine-Saint-Denis où les besoins sont perçus comme plus importants. Pour des professionnels ayant exercé dans d'autres départements, les dispositifs et les aides financières sont plus difficiles à obtenir en Seine-Saint-Denis.

Des organisations hétérogènes

Chaque circonscription de service social dispose d'une organisation singulière et spécifique de travail, en lien avec différents facteurs : territoire couvert, population d'usagers, taille de l'équipe de la circonscription, ressources locales, pratiques professionnels et conception de la polyvalence, etc.

Par exemple, certaines circonscriptions distinguent deux pôles : un pôle accueil et un pôle destiné à l'accompagnement. Dans d'autres circonscriptions, on observe la mise en place de permanences d'accueil afin de recevoir les individus sollicitant le service pour une première fois, ceux n'ayant pas été reçus récemment et les demandes ponctuelles. On observe également des différences d'organisation concernant le traitement de « l'urgence », les « astreintes », le nombre d'entretiens fixé par semaine, etc. De plus, la fréquence et la durée des entretiens varient fortement selon les circonscriptions et les assistants de service social.

Il existe différentes formes d'encadrement dans les circonscriptions de service social : soit très participatif, soit familial et très peu encadrant, soit directif et descendant.

On constate également que, dans certaines circonscriptions, les professionnels mènent une réflexion en continu sur leur organisation interne, procèdent à des ajustements. Ces multiples formes d'organisation et le fait qu'elles soient perpétuellement mouvantes engendrent un problème de lisibilité pour les usagers, les partenaires et les professionnels eux-mêmes. Elles peuvent aussi être source de tensions et de conflits entre professionnels et encadrants ou entre professionnels eux-mêmes (par exemple entre les « jeunes/nouvelles » et « vieilles/anciennes »).

La diversité des formes d'organisation répond à des réalités territoriales et en termes de moyens différentes. Les modalités d'exercice du métier les plus satisfaisantes pour les professionnels apparaissent dans les circonscriptions où les besoins sont les moins criants. Une plus grande souplesse peut être mise en œuvre quand la pression des demandes est moindre dans d'autres contextes. C'est également dans ces circonscriptions que les équipes sont les plus complètes. Disposition des moyens et situation sociale relativement plus favorisée des publics vont donc de pair.

La mise en œuvre de Cosmos

Le logiciel Cosmos inclut divers outils tels que le planning partagé, la file active des usagers de l'ensemble du service, les dossiers sociaux contenant les comptes rendus d'entretien, les enquêtes sociales, les courriers

effectués par l'assistant de service social et l'utilisateur, etc. Ce logiciel est mis en œuvre au sein de certaines circonscriptions de service. La majorité des professionnels utilisant Cosmos évoquent les bénéfices des instruments partagés tels que la meilleure visibilité et le suivi des informations, des comptes rendus, le gain de temps, etc. Cependant, cet outil fait l'objet de nombreuses critiques telles que les difficultés d'utilisation avec les multiples manipulations, le manque d'intuitivité, les défauts ergonomiques, les défauts par rapport au « droit à l'oubli », etc.

Autonomie des circonscriptions : avantages et inconvénients

La marge de manœuvre accordée aux circonscriptions est considérée à la fois comme une force mais également comme une faiblesse par de nombreux professionnels. La marge d'autonomie accordée aux professionnels dans l'élaboration de l'organisation et d'outils de travail permet à la fois de prendre en considération l'histoire de la circonscription, le territoire, les besoins des usagers, les caractéristiques de l'équipe et de valoriser les compétences des professionnels. Néanmoins, cette forte autonomie peut alimenter un sentiment d'inéquité et d'inégalité entre les circonscriptions.

Il est dans l'intérêt du département, au vu de la complémentarité des conceptions de la polyvalence observées dans les différentes circonscriptions, de chercher à réconcilier les deux approches que nous avons pu distinguer empiriquement. En effet, la première met l'accent sur l'accompagnement global et la personnalisation de l'action, tandis que la seconde insiste sur l'accès aux droits. Les deux aspects sont, en réalité, indispensables pour que le travail social soit fidèle à ses valeurs dans le contexte actuel. La formation est, de ce point de vue, un levier important, et ce d'autant plus qu'elle répond à des besoins divers et constitue globalement, aux yeux des agents, un point fort du département. Un enjeu fort de réaffirmation de la polyvalence serait d'articuler les conceptions précédemment évoquées, dans une logique de parcours des personnes, de maintien d'une approche globale, incluant l'accès aux droits.

Propositions générales

À l'issue de cette étude, une série de propositions sont soumises au département de la Seine-Saint-Denis. Ce travail de préconisations est appuyé par les propos des divers protagonistes recueillis lors de l'enquête. Ces préconisations sont de trois ordres : stratégique, opérationnel ainsi que relatif aux pratiques professionnelles des intervenants sociaux des circonscriptions de service social. Certaines thématiques identifiées sont transversales à ces trois niveaux et ils relèvent d'éléments exerçant une contrainte sur l'ensemble des plans évoqués. Il s'agit de l'informatisation des structures, de la formation continue, du lien entre le travail social individuel (le *case-work*) et le travail social collectif.

On observe une plus grande réactivité et souplesse dans la réponse aux demandes, diversifiées, des publics au sein de certaines circonscriptions de service social. Cependant, la transposition automatique d'un modèle – de son mode de fonctionnement et de son organisation – à l'ensemble des circonscriptions ne peut être envisagée du fait de l'hétérogénéité des territoires (taille, zone géographique, infrastructures des structures, etc.). Pourtant, des éléments peuvent être identifiés dont on peut penser qu'ils ont un effet bénéfique sur les professionnels *et* sur les usagers. Nous y reviendrons plus avant dans cette section.

Du point de vue des orientations que nous préconisons, une première concerne les orientations de la politique départementale d'action sociale. Le département est, légalement, chef de file en matière d'action sociale. D'une part, cette fonction peut et doit être mieux affirmée à travers l'élaboration d'un discours de mise en situation générale de la polyvalence et d'explicitation du sens de l'action, en lien avec les contraintes qui pèsent sur les acteurs. D'autre part, le « central » doit décliner les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, et ce de manière à étayer les responsables des circonscriptions dans leur mission d'animation et à recentrer les intervenants sociaux des circonscriptions de service social sur leur cœur de métier.

En effet, et c'est le deuxième élément de préconisation issu des observations de terrain. Si le central affirme plus ses orientations d'un double point de vue des finalités des missions de la polyvalence et d'organisation globale des structures dans lesquelles celle-ci est exercée, il serait alors possible de préserver le niveau d'autonomie des responsables de circonscriptions au bénéfice de la qualité de l'accompagnement des personnes et de développer pour cela un management plus « participatif » au niveau local. Nous avons constaté que ce type de management facilitait la mobilisation des agents et leur utilisation de l'ensemble des instruments à destination des usagers.

Enfin, et ce point est d'une importance tout à fait cruciale à nos yeux, nous avons constaté que l'accueil du public était réalisé, au sein des circonscriptions, dans des conditions difficiles. Lors des observations ethnographiques, nous avons été témoins de nombreuses fermetures – que ce soit de l'accueil physique, téléphonique ou de l'ensemble du service – du fait du manque de personnel. Dans le temps extrêmement limité des observations (8 semaines), les deux tiers des circonscriptions de service social où l'enquête a été réalisée ont dû fermer à intervalles réguliers. L'ensemble des facteurs du malaise des personnels et de l'insatisfaction des usagers – phénomènes délétères et cumulatifs^[4] – ici soulevés ne sauraient être soulagés sans un investissement de la collectivité pour assurer la continuité du service public.

Nous allons donc ici développer les propositions que nous formulons sur la base de l'enquête restituée dans les pages qui précèdent. Nous allons le faire en procédant en deux temps. Dans le premier, nous nous intéresserons successivement aux trois niveaux de la stratégie ; de

l'organisation locale et des pratiques des professionnels. Ces réflexions seront prolongées et rendues plus concrètes dans la section qui suit cette partie. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons spécifiquement à la formation continue comme levier important pour la conduite du changement. Non seulement le recours à celle-ci est souhaitable, mais elle constitue déjà un atout du département.

Transversal

Les moyens : Un enjeu fort concerne le recrutement des professionnels au sein des circonscriptions, qui occasionne des difficultés de fonctionnement, des perturbations au niveau organisationnel. Finalement, ces dernières se traduisent par des fermetures, ponctuelles, mais régulières, des circonscriptions à la population. Il est nécessaire d'éviter les fermetures et d'assurer la continuité du service public et, pour cela, d'adapter les moyens aux besoins humains et matériels aux besoins du territoire, de remplacer les postes non couverts, d'adapter l'organisation et les modalités d'accueil.

Stratégie

Clarté des orientations : Le département peut et doit, tout d'abord, élaborer, à destination de ses cadres locaux et agents, un discours qui resitue la polyvalence de secteur dans l'évolution sociale et institutionnelle à l'œuvre dans notre pays. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut dire que la polyvalence est bien placée face à la mission d'accueillir les publics délaissés par des orientations nationales de politiques publiques en matière sociale qui, de manière croissante, visent au retour à l'emploi et s'adressent, en conséquence, aux plus employables des « assistés »^[5]. De fait, une césure entre les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion existe depuis la création du RMI en 1988. Elle a cependant été renforcée par le RSA en 2008. De plus, du fait de l'augmentation de la « charge nette »^[6] à laquelle ils doivent faire face en matière de financement des prestations sociales obligatoires dont ils ont la responsabilité, les départements sont, à leur tour, conduits à adopter cette segmentation et à favoriser les outils permettant un retour à l'emploi des allocataires. Cela suppose donc l'exercice d'un « tri » opéré au détriment des publics accueillis par la polyvalence.

Le rappel de ce contexte est indispensable pour que cadres et agents puissent comprendre les contraintes matérielles et normatives qui s'exercent sur la population qu'ils ont pour mission d'accueillir. Il permet, en outre, au département de réaffirmer son attachement à la promotion de l'autonomie sociale des usagers. Par autonomie, nous n'entendons pas une recherche de mise en relation directe, et quelles qu'en soient les conditions, des usagers avec le marché du travail – orientation qui serait, de toutes manières, irréaliste au regard des caractéristiques socio- démographiques de la population accueillie, marquée par de nombreux « freins » dits « périphériques » à l'emploi – mais bien un étayage des choix de vie des

individus, avec l'objectif final de renforcer leur participation et leur contribution à la société. Ce rappel n'est pas inutile à nos yeux étant donné la force des contraintes qui s'exercent, dans leur activité, sur les professionnels et qui peuvent les conduire à perdre de vue cet objectif s'il n'est pas énoncé, sans équivoque, par la collectivité qui les emploie. En effet, les travailleurs sociaux sont, également, fragilisés socialement et sont confrontés à des situations sociales face auxquelles ils peuvent chercher à se protéger en érigeant des défenses, parmi lesquelles une forme de responsabilisation des usagers.

Organisation

Pour ce faire, il est opportun de clarifier le rôle des circonscriptions de service social avec l'élaboration d'un projet de service auquel se rattacher. Cela suppose une plus grande clarté des objectifs stratégiques et objectifs opérationnels en matière d'organisation, de fonctionnement de service. La mise en œuvre des politiques publiques, qui est du ressort du département, doit donner lieu à des prescriptions en matière de finalité (accès au droit notamment). La détermination des modes d'organisation permettant d'atteindre celle-ci pouvant, quant à elle, laisser une marge de manœuvre aux circonscriptions.

Les orientations, les valeurs et les normes transmises aux équipes notamment doivent être explicitées, notamment en ce qui concerne les projets et attentes relatives aux Maisons départementales des solidarités (MDS). En effet, à l'heure actuelle, les services sont plus juxtaposés dans des locaux communs que réellement articulés. Dans ce contexte, l'élaboration d'un projet de MDS commun aux trois services (CSS, ASE et PMI) et la mise en œuvre de missions transversales doivent être affirmées et partagées avant d'être déclinées. Il en va de même pour les Projets sociaux de territoire (PST) en développant encore le partage, au niveau local, entre professionnels et acteurs locaux, afin d'éviter les « zones d'incertitude » ainsi que d'atténuer les craintes des intervenants sociaux.

Cette orientation doit être suivie d'une homogénéisation et d'un déploiement d'un ensemble d'instruments, nous y revenons immédiatement. Cependant, elles impliquent d'explicitier la nature de la relation à l'utilisateur que le département souhaite voir développée par ses agents. En effet, les éléments de contexte national rappelés précédemment, mais aussi les formes diverses de déstabilisation des agents évoquées dans le contenu du rapport et les effets de dilution de l'activité induits par le manque de moyens convergent pour éloigner les praticiens du cœur de métier de la polyvalence. La nature fondamentale de celle-ci – l'accompagnement global – doit donc être rappelée et mise en situation dans le contexte d'une précarisation de masse ; d'un changement des caractéristiques objectives, mais aussi subjectives, des usagers et enfin de stratification croissante des formes d'intervention publique. Bousculés par la place de la polyvalence au sein de ces dernières, les agents ne sont pas, à nos yeux, suffisamment guidés dans leur pratique quotidienne pour affronter les défis sociaux

auxquels ils sont confrontés quotidiennement.

Homogénéiser et déployer les instruments : Nous avons constaté l'existence de marges de manœuvre dans la mise en œuvre locale d'un certain nombre d'outils. Cela entraîne une hétérogénéité dans la mobilisation des instruments (tels qu'agenda partagé, file active des individus « connus » du service, notes de cadrage claires et précises, etc.) en fonction des territoires. En effet, les instruments sont élaborés et mis en œuvre par les intervenants sociaux des circonscriptions de service social. Cependant, certaines structures rencontrent des difficultés à élaborer ces outils. Il pourrait donc être profitable de déployer ces instruments à l'ensemble des services sociaux départementaux. Cela aurait une double vertu d'homogénéiser les instruments utilisés dans les différentes circonscriptions d'une part et de recentrer les agents sur l'accompagnement social de l'autre. Les circonscriptions et les équipes peuvent être plus étayées par le développement d'outils communs, pilotés par la direction de service.

Le partenariat : Ensuite, il serait profitable de tenter de converger vers une meilleure connaissance entre les différents acteurs de l'action sociale. Il s'agit de connaître davantage les missions et compétences de chacun, d'identifier les acteurs, de dynamiser le travail en partenariat. Le travail en partenariat (sollicitation des partenaires et orientation des usagers) n'est pas utilisé de manière optimale. En effet, les intervenants des différentes institutions (secteur public et secteur privé) ne se connaissent pas toujours ou n'ont pas connaissance de façon claire des missions et champs d'action de chacun, ce qui permettrait une orientation ou réorientation en adéquation avec les besoins des usagers rencontrés. Le partenariat non institutionnalisé est également constaté, c'est-à-dire que ce dernier est basé sur les volontés individuelles des encadrants, notamment entre les trois services départementaux (CSS, PMI, ASE). Cela entraîne des difficultés à mobiliser certains partenaires notamment par rapport à des projets collectifs. En effet, comme nous l'avons évoqué précédemment, des projets communs émergent lorsque les différents acteurs possèdent une même perception du travail social et partagent les mêmes priorités. Cependant, lorsque les conditions sont fondées et impulsées par des volontés individuelles, le travail partenarial reste fragile et aléatoire sur les territoires. Impulser ce travail partenarial entre les trois services départementaux serait profitable afin de favoriser un travail en collaboration notamment à travers le développement de projets et de missions communs et l'élaboration d'un projet de MDS.

Des difficultés relationnelles sont également évoquées comme représentant un frein au travail en partenariat, mettant ainsi à mal le travail d'accompagnement des usagers dans certains cas. Il pourrait donc être profitable de mener des rencontres au central entre les acteurs du social, afin qu'une meilleure connaissance et un travail en réseau puissent se développer, dans l'intérêt de l'utilisateur, en tirant à profit des ressources de chaque territoire. Ces rencontres pourraient être prolongées et concrétisées par l'élaboration, mais aussi et peut-être surtout l'actualisation permanente

d'un répertoire des partenaires distinguant les interlocuteurs centraux et locaux dans le département.

L'équité entre les territoires : Les intervenants sociaux ont souligné les inégalités entre les circonscriptions de service social du fait de l'hétérogénéité des modes de fonctionnement et d'organisation, de l'encadrement, etc. Le département travaille déjà sur cette question. Il semble néanmoins important de soutenir les professionnels dans la mise en place et le développement de l'organisation et d'instruments ainsi que dans la recherche d'une certaine homogénéisation. Celle-ci assurerait une plus grande lisibilité des orientations et outils destinés à la mettre en œuvre par les différents acteurs du territoire (partenaires, habitants, etc.). Il est souhaitable de faire converger le découpage des territoires des circonscriptions de service social avec celui de l'Aide sociale à l'enfance par exemple afin de faciliter l'intervention et les échanges en limitant le nombre d'interlocuteurs. Au sein de certains territoires, la circonscription de service social est à destination des habitants de deux communes et collabore avec divers services de l'Aide sociale à l'enfance. Ces derniers sont également en collaboration avec de multiples services sociaux départementaux pouvant engendrer une complication dans les échanges et la construction de projets.

Pratiques

Sur la durée, la complexité des dispositifs peut entraîner une fatigue, voire un épuisement des professionnels. L'usure de ceux-ci est en effet palpable. Cependant, ses sources sont diverses. Nous avons donné une place importante, dans la restitution de notre enquête, à la mise en lumière de rapports différenciés au métier (selon le critère de la génération à laquelle appartiennent les professionnels). Il est décisif de souligner ici à quel point chacune des deux postures que nous avons distinguées peut générer, selon des mécanismes et avec des intensités eux-mêmes différents, des formes d'usure. Pour aller à l'essentiel, nous dirons que les « jeunes » professionnels s'usent à force de s'investir dans la mise en œuvre des dispositifs et que les « anciennes » s'usent à force de chercher, contre les évolutions du métier allant vers une plus grande bureaucratisation, à maintenir le cœur de leur activité. Ces deux postures sont deux manières, elles-mêmes socialement formées, de chercher à répondre au mieux aux besoins des usagers. Si la collectivité peut considérer, à court terme, que l'attitude des « jeunes » est plus conforme avec les orientations qu'elle préconise ou qu'elle applique si ces dernières relèvent des obligations légales en matière de politique publique, cette posture est également plus susceptible de donner lieu à un *turn over* important ou à la nécessité d'un renouvellement de professionnels épuisés par leur investissement dans l'activité. Les résistances mises en place par les plus « anciennes » leur permettent de tenir dans un métier difficile et où l'exposition quotidienne à des personnes marquées par des ruptures sociales se paie d'un coût psychique et relationnel important. Ce sont des ressources qui ne sauraient être négligées au profit d'une approche court-termiste des recrutements et

des orientations, étant donné les caractéristiques de la population du département.

Nous redisons donc qu'il nous semble être dans l'intérêt du département, au vu de la complémentarité des conceptions de la polyvalence observées dans les différentes circonscriptions, de réconcilier les deux approches que nous avons pu distinguer empiriquement. En effet, la première met l'accent sur l'accompagnement global et la personnalisation de l'action, tandis que la seconde insiste sur l'accès aux droits. Les deux aspects sont, en réalité, indispensables pour que le travail social soit fidèle à ses valeurs dans le contexte actuel.

Préconisations

L'analyse des propos des différents protagonistes permettent de détecter les multiples problèmes auxquels sont confrontés les professionnels exerçant au sein des circonscriptions de service social. Suite à la détection de ces freins, de nombreuses propositions sont établies afin d'améliorer les conditions d'exercice des professionnels ainsi que la prise en charge du public. Comme la première partie de la section précédente, cette forme de préconisation est construite en fonction des trois ordres évoqués précédemment : stratégique, organisationnel et par rapport aux pratiques professionnelles. Cependant, comme les préconisations aux différents niveaux sont interdépendantes et ont vocation à relier plus étroitement ces niveaux, nous ne scandons pas explicitement cette partie en fonction de ceux-ci.

Proposition 1 : **Adapter les moyens matériels et humains** aux besoins des territoires afin de concilier l'accompagnement social global et l'accès au droit dans l'ensemble des circonscriptions de service social. Comme nous l'évoquons précédemment, cette forme d'intervention disparaît au sein de certaines structures au profit d'un accompagnement spécialisé. Mesurer les besoins en termes de professionnels selon les territoires, les besoins sociaux de la population.

Proposition 2 : **Mettre en œuvre un plan d'amélioration des conditions de travail des agents et des conditions d'accueil des usagers.** Certains locaux sont inadaptés voire dégradés ; ils ne permettent pas aux professionnels d'effectuer leur travail dans de bonnes conditions et pénalisent parfois l'accès des usagers au service et à l'accompagnement. La matérialité des conditions de travail et d'accueil contribue au bien-être des agents et des publics.

Proposition 3 : **Mettre en œuvre un projet commun**, des orientations en adéquation entre les trois services départementaux (circonscriptions de service social, l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile) et leurs deux directions départementales (Direction de l'enfance et de la famille et la Direction de la prévention et de l'Action sociale) afin de permettre le décloisonnement entre les divers services. Il faudrait, dès à

présent, notamment lors de la mise en place des Maisons départementales des solidarités, élaborer des projets communs aux trois services impliqués, des objectifs et organiser des réunions communes au sein de ces structures entre les trois services de manière à faciliter le travail de collaboration entre les professionnels exerçant au sein de cette structure.

Proposition 4 : **Établir un découpage « cohérent » du territoire** qui soit commun aux deux services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance et les circonscriptions de service social afin de faciliter l'intervention, les échanges en limitant le nombre d'interlocuteurs. Au sein de certains territoires, la circonscription de service social est à destination des habitants de deux communes et collabore avec divers services de l'Aide sociale à l'enfance. Ces derniers sont également en collaboration avec de multiples services sociaux départementaux pouvant engendrer une complication dans les échanges et la construction de projets.

Proposition 5 : **Impulser institutionnellement le travail partenarial entre les trois services départementaux** afin de permettre une déssegmentation et ainsi de favoriser le développement d'actions collectives ou partenariales au sein des territoires qui est l'un des objectifs de la direction du service social départemental. Cet enjeu de décloisonnement est déterminant, quelles que soient les évolutions à venir du Pôle solidarité.

Proposition 6 : **Intégrer d'autres professions sociales** au sein des circonscriptions de service social du département afin de proposer une prise en charge globale des situations telles que des conseillers en économie social et familiale notamment afin de dispenser des informations et élaborer des propositions suite à l'analyse de la situation pour améliorer et gérer les domaines de la vie quotidienne (l'éducation budgétaire, la consommation, l'alimentation, la préservation des écosystèmes, etc.), des conseillers conjugaux et familiaux et des psychologues à destination des usagers et des intervenants sociaux à travers la mise en place d'un groupe de réflexion de manière à évoquer certaines situations mais également leurs émotions. Dans la montée en charge des MDS, il est important d'inclure cet enjeu de la pluridisciplinarité.

Proposition 7 : **Affirmer le rôle du « central »** comme pilote de la politique d'accompagnement social du Département, à travers la clarification des objectifs stratégiques et objectifs opérationnels. Il s'agit notamment de veiller à lutter contre les inégalités entre les circonscriptions et de permettre aux intervenants sociaux de se recentrer sur le cœur du métier. Alors que ces outils sont souvent élaborés au local, le service central devrait fournir des outils communs.

Proposition 8 : L'introduction du phénomène de dématérialisation de certains services partenaires et la numérisation des documents administratifs déstabilisent les intervenants sociaux des circonscriptions de service social puisque l'autonomie recherchée se trouve remise en cause par rapport à ces demandes. Il faut **élaborer et mettre en œuvre une offre institutionnelle** tel qu'un dispositif pour répondre à ces nouveaux

besoins et attentes de la population à travers par exemple le développement d'un lieu d'accueil au sein des services sociaux départementaux à destination des individus en incapacité d'effectuer les démarches numériques, de créer une adresse électronique, de se procurer un rendez-vous via les plateformes mises à disposition comme pour la prise de rendez-vous en préfecture, etc. afin d'éviter le non-recours et de proposer un accompagnement de ce public par rapport à ces démarches numériques.

Proposition 9 : Il faut également **interpeller les différents partenaires** tels que la Caisse d'allocations familiales, la Caisse nationale de l'assurance-vieillesse, etc. par rapport à cette nouvelle problématique qui est la « fracture numérique » afin d'élaborer une réponse institutionnelle (comme la mise en place sur l'ensemble du département de lieux proposant un accompagnement réalisé par des professionnels à destination des publics en difficulté face aux multiples démarches numériques) et de **mettre à disposition des assistants de service social des interlocuteurs et des lignes téléphoniques privilégiés** des différents services dans le but de faciliter les démarches effectuées par les travailleurs sociaux auprès d'autres services (sociaux et administratifs).

Il nous paraît primordial d'**informer l'Assemblée des départements de France** de l'émergence et du développement de cette problématique au sein de notre société.

Proposition 10 : Il existe un clivage et des tensions entre les professionnels des services sociaux départementaux par rapport à l'informatisation. En effet, au sein des circonscriptions de service social, on observe des intervenants sociaux et plus particulièrement des assistants de service social qui sont réfractaires puisque cet instrument est perçu comme un frein à la relation, entravant la relation entre le professionnel et l'utilisateur, ne garantissant pas la confidentialité, etc. À l'inverse, d'autres agents estiment que cette évolution est nécessaire par rapport aux transformations de la société. La majorité des professionnels utilisant le logiciel Cosmos soulignent les avantages d'un logiciel informatique, c'est-à-dire une meilleure visibilité par ses pairs du dossier social rassemblant l'ensemble des courriers, des démarches effectuées, des statistiques, les comptes rendus d'entretien, etc., d'identifier si les individus sollicitant le service sont « connus » afin d'éviter les doublons, les outils élaborés tels que le planning partagé. Cependant, ils déplorent un outil complexe d'utilisation et des dysfonctionnements (des noms et des dossiers sociaux d'utilisateur ne disparaissant pas de la base de données après l'archivage, les difficultés à recréer un dossier archivé, les problèmes de réception de réseau, etc.). En cas de problème de réseau au sein des circonscriptions de service social, les agents se retrouvent dans l'incapacité d'utiliser et visionner les outils intégrés au logiciel, c'est-à-dire l'agenda partagé, le dossier social de l'utilisateur avec les comptes rendus, les courriers et les démarches effectués pouvant entraîner des retards de traitement. Il faut **atténuer ces dysfonctionnements de réseau afin de ne pas perturber la prise**

en charge de l'utilisateur et l'organisation des circonscriptions de service social. Les outils sont déjà intégrés au logiciel, comme le planning partagé dont l'usage devrait être systématisé. D'autres outils ne le sont pas et sont donc développés au local. Il en va ainsi d'un guide de l'accueil ou des fiches de poste des écrivains administratifs, voire du recensement des besoins matériels de la vie de la structure. Ce sont des « bonnes pratiques » qui doivent être systématisées.

Proposition 11 : **Aider les professionnels à s'approprier les outils informatiques** afin de répondre aux nouvelles demandes ainsi que dans le cadre de la relance de l'informatisation au sein des circonscriptions de service social.

Proposition 12 : **Favoriser les bourses d'études en travail social et le recrutement des étudiants en établissement de formation au sein des services de polyvalence de secteur (le « site qualifiant »)** afin que ces individus aient accès à cette forme d'apprentissage au sein des services sociaux départementaux qui est également un vivier de recrutement. En effet, de nombreux assistants de service social ont bénéficié au cours de leur socialisation professionnelle d'un stage au sein du département et/ou d'une bourse de manière à financer les études. Suite à cet accès à la pratique de l'alternance, de nombreux professionnels ont intégré un poste d'assistant de service social à l'obtention de leur diplôme au sein de la collectivité. Les individus ayant bénéficié d'une bourse d'études attribuée par la collectivité ont mené les années dues et restent au département par attachement.

Proposition 13 : **Proposer des formations qualifiantes sur les différents domaines** (la santé psychique, le handicap, l'insertion professionnelle, etc.) et nouvelles problématiques afin de proposer un accompagnement social global auprès des usagers ainsi que dispenser des informations aux individus ayant des nouvelles demandes. La systématisation et l'actualisation de l'information mise à disposition sur les dispositifs ciblés sur certaines sous-populations sont souhaitables.

Proposition 14 : **Proposer des formations à l'intervention collective**, notamment aux assistants de service social des générations antérieures n'ayant pas été socialisés professionnellement aux nouvelles normes des référentiels.

Proposition 15 : **Mettre en place des cycles de formation réguliers à destination des agents recevant la population à l'accueil** (téléphonique et physique) afin de préparer les professionnels aux différents publics sollicitant les circonscriptions de service social, aux dispositifs sollicités, les problématiques rencontrées notamment de manière à éviter le fort *turn over* et l'épuisement des agents d'accueil, des secrétaires sociales. Il faut également permettre aux secrétaires sociales de participer à l'ensemble des formations proposées par le Conseil départemental (notamment celles à destination des travailleurs sociaux). Comme nous l'avons observé au sein de certaines circonscriptions échantillonnées, cela

leur permettrait d'acquérir des connaissances permettant une meilleure information aux publics, une adaptation de sa pratique, un accueil personnalisé en fonction des individus sollicitant le service et une reconnaissance du métier. En effet selon les enquêtés, l'accueil en service social est très spécifique du fait que les agents sont confrontés à la détresse, l'agressivité, la vulnérabilité et le désespoir de certains usagers. Les professionnels évoquent le rôle fondamental de l'écoute, de la disponibilité afin que l'individu se sente respecté. Cependant le manque de formation à la prise de poste place les agents devant des difficultés à faire face à ces situations. Élaborer un projet, un cursus d'accueil en service social commun à l'ensemble des circonscriptions auquel les professionnels pourront se référer serait souhaitable.

Proposition 16 : **Raccourcir les délais de traitements** des demandes d'aide financière urgentes afin d'apporter une réponse à l'usager se trouvant par exemple en rupture alimentaire en se trouvant en incapacité de subvenir aux besoins primaires de la famille. En effet, on observe un décalage par rapport à la notion d'« urgence » entre les assistants de service social et l'institution. Les professionnels ont le sentiment d'être « démunis », d'être « inutiles » face à ces situations puisqu'ils se trouvent dans l'incapacité à répondre à l'« urgence » de la situation.

Proposition 17 : **Encourager la participation**, à titre consultatif, de travailleurs sociaux aux commissions d'attribution des aides afin d'apporter leur expertise et ainsi éviter les décalages notamment dans la demande des compléments d'information d'une situation comme fournir le document justificatif du statut de célibataire et de fournir des réponses personnalisées pour que la réponse transmise soit accessible aux usagers sollicitant une aide et ainsi éviter les recours, l'incompréhension et parfois, l'agressivité à l'encontre du professionnel.

Proposition 18 : **Organiser le travail au niveau local à travers la clarification et la répartition des tâches** (notamment aux secrétaires sociales) comme par exemple la mise en œuvre de plannings d'accueil où il est indiqué les agents à l'accueil téléphonique et physique chaque demi-journée de la semaine, un agent également pour préparer l'envoi des demandes d'aide financière au « central » afin d'être examinées, etc. Cet extrait souligne également les différents modes de management au sein des circonscriptions. Le mode de management directif est perçu comme en inadéquation avec la profession du travail social. Le mode de management participatif observé au sein de certaines circonscriptions de service social semble avoir un effet bénéfique et il serait profitable de transposer cette forme de management à l'ensemble des services notamment afin de souder et de créer une cohésion d'équipe et ainsi une forme de défense des usagers.

Proposition 19 : **Associer les encadrants des circonscriptions de service social au recrutement des membres de leurs équipes**. Ces cadres ont connaissance de la dynamique du service, du mode de fonctionnement, de l'organisation et du territoire, ce qui leur permet, lors du

recrutement, d'énoncer les caractéristiques de ce service social polyvalent et le territoire et d'évaluer le candidat en fonction de ces critères.

Proposition 20 : **Mettre en place un message vocal** au sein des circonscriptions de service social stipulant que la ligne de l'interlocuteur est occupée et proposant à l'individu de renouveler ultérieurement son appel.

Proposition 21 : **Impliquer davantage les professionnels à l'élaboration des projets**. Il s'agit de permettre la participation des professionnels à la construction et la mise en œuvre des projets en amont afin de permettre une acceptation et une réappropriation de son projet.

Proposition 22 : **Favoriser les temps et les échanges informels** au sein des circonscriptions de service social. Lors de ces discussions, les agents échangent sur les différentes situations auxquelles ils sont confrontés avec des échanges de conseils, d'astuces mais également, sur le souhait de développer des projets tels que les actions collectives et partenariales. Ces interactions permettent de créer une cohésion de groupe et de souder l'équipe. On observe également une régulation de l'organisation et du fonctionnement de service à travers l'échange concernant par exemple les congés annuels de manière à s'organiser en amont.

Travail

Social

Territoires

[1] Claire Lévy-Vroelant, Michel Joubert, Christoph Reinprecht, *Agir sur les vulnérabilités sociales*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes, « Culture et Société », 2015.

[2] Comme en témoignent le succès de la veine « critique » au sein du travail social dans les années 1970.

[3] Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995.

[4] Antoine Lazarus et Hélène Strohl, *Une souffrance qu'on ne peut plus cacher*, Paris, La Documentation française, Délégation interministérielle à la ville et au développement urbain, 1995.

[5] Ce terme n'est pas employé dans le sens péjoratif que lui a donné le débat public depuis quelques années mais dans un sens sociologique, pour décrire la situation de fait où des individus, pris en charge par la collectivité qui leur assure des moyens de survie, se voient assignés à ce statut. Pour reprendre les termes du sociologue allemand Georg Simmel à qui nous reprenons cette analyse, ils sont « pauvres et rien que pauvres ». Ces analyses sont d'une grande actualité pour décrire la société française contemporaine, *Les pauvres*, Paris, PUF, 2011 [1907]. En effet, les dernières décennies ont été

caractérisées par un usage croissant de l'assistance pour pallier les effets sociaux du chômage de masse et le retrait, partiel, des grandes institutions de protection sociale issues de la Sécurité sociale, voir Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1991 ; Nicolas Duvoux, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, PUF, 2009.

[6] Voir, sur ce point, la [lettre](#) de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale de juin 2015 qui documente cette augmentation.