L’action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité

La question de la dépense publique se trouve au cœur des débats politiques nationaux comme locaux. Force est de constater qu’elle est plus souvent abordée sous l’angle de son volume que de son utilité. Dans un contexte européen et national d’endettement étatique élevé, il est presque communément admis que son poids serait appelé à baisser dans les années à venir, la seule question portant sur le montant de la réduction plus que sur le principe.

La contrainte financière forte que rencontre aujourd’hui l’Etat français, du fait de son niveau d’endettement, touche les collectivités locales, en particulier les Départements, depuis quelques années déjà, à des niveaux divers. Ceci est d’une part dû à l’effet de ciseaux entre croissance des transferts de charges non compensés par l’Etat et réforme de la fiscalité locale (sachant, et c’est important de le rappeler aussi souvent que possible, que les collectivités sont astreintes à la fameuse « règle d’or », en d’autres termes qu’elles ne peuvent emprunter que pour investir et non pour financer leurs dépenses de fonctionnement), et d’autre part à l’augmentation de la demande sociale liée à la crise. Or, les dépenses sociales (protection de l’enfance, personnes âgées, personnes handicapées, insertion) représentent plus de la moitié de ces dépenses de fonctionnement sans levier local sur leur niveau, essentiellement fixé par la loi. Le thème de la contrainte budgétaire a ainsi fait irruption dans le secteur social.

Cet événement a incontestablement constitué un choc pour les agents intervenant dans ce champ. Il a probablement accentué pour eux la perception que les directions générales qui portent ce message se positionnent exclusivement dans la sphère de la gestion, quand eux-mêmes s’interrogent sur le sens à donner à leur action au quotidien.

Ce texte a notamment pour ambition, à la fois modeste et fondamentale, de mettre fin à ce quiproquo. Les cadres dirigeants des collectivités sont non seulement conscients que l’impératif de maîtrise des dépenses ne peut tenir lieu de sens à l’action sociale mais au-delà, ils ont une contribution à apporter au débat public dans la réflexion en cours sur la réforme de notre système social français. Inspiré du principe dit d’Etat Providence, aujourd’hui remis en question dans son existence même, le système social français doit évoluer pour durer.

Ces propositions s’appuient sur leur pratique professionnelle quotidienne qui les amène à constater, dans l’exercice des missions sociales des Départements, les limites du modèle actuel. Et parce que réfléchir à la façon de surmonter ces limites peut déboucher sur les solutions les plus opposées, les directeurs généraux que nous sommes entendent clairement se positionner contre le démantèlement, du côté de la refondation. Si donc la première partie des développements qui suivent se situe dans le registre de la critique constructive, c’est parce que celle-ci est le préalable nécessaire à la proposition de pistes d’amélioration. Proposer ces pistes constitue une reconnaissance implicite des incontestables acquis de notre modèle social tel qu’il a été élaboré au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, sur la base d’un pacte social accepté par toutes les parties prenantes de l’époque. Ces acquis ne sont pas présentés dans le présent article mais ils en constituent en quelque sorte la « toile de fond ».

Quels sont donc les points faibles de notre Etat Providence tels qu'ils se révèlent à la lumière de l'action et du fonctionnement des services sociaux départementaux et quels effets induisent-ils ?

Ces limites sont de quatre ordres : philosophique, réglementaire, social et financier.

Au plan philosophique d'abord, et c'est bien sûr le point central, notre système social porte en germe sa propre contradiction, qui s'exprime plus fortement dans un contexte de croissance faible que dans la phase de reconstruction de l'immédiat après-guerre. En effet, on constate aujourd'hui un développement de l'individualisme qui remet en cause notre modèle de société. Et le lien qui peut exister entre le développement de l'action sociale et celui de l'individualisme doit être questionné.

Le modèle social de l'Etat Providence, en particulier français, s'est construit par substitution à celui de la charité, au sein d'un mouvement plus vaste de sécularisation de la société et d'émancipation de l'individu vis-à-vis de ses groupes d'appartenance. Il est donc intrinsèquement lié à l'individualisme. En mettant au centre de la pratique des travailleurs sociaux la notion d'accès aux droits, il met clairement en lumière que le débiteur (à qui on doit réclamer les prestations qui sont la conséquence de ces droits) ne peut être que « la société » dans son ensemble. Or celle-ci n'a d'incarnation (ne serait-ce que juridique) que dans l'Etat.

Sur la base de cette logique, les usagers-citoyens peuvent être conduits à aborder l'ensemble de leurs difficultés sur le mode de la réparation due par les pouvoirs publics avec des fonds publics. De ce fait, l'équilibre entre prise en charge individuelle ou par des solidarités de proximité (familiale, amicale, de voisinage…) d'un côté et prise en charge publique de l'autre bascule naturellement vers le second plateau de la balance, les solidarités de proximité tendant à s'effacer au fur et à mesure que les acteurs constatent que les pouvoirs publics remplissent désormais les rôles qui étaient traditionnellement les leurs. En retour, chacun se trouve encouragé à ne compter que sur l'intervention publique dans des domaines de la vie qui vont en s'élargissant, au rythme de la reconnaissance de nouveaux droits.

Potentiellement, cette situation peut aboutir à des situations de déresponsabilisation… nécessitant que ses effets négatifs soient pris en charge par la collectivité. En parallèle, les « bénéficiaires » sont progressivement caractérisés plus par leur handicap, leurs manques pour devenir l'égal des autres, que par leurs capacités à agir pour construire leur devenir. Et l'opinion publique ne voit progressivement plus en eux que ce « manque d'autonomie » à combler chez les plus fragiles, conduisant à les stigmatiser. Le phénomène de « non sollicitation » de certains droits, notamment le RSA, peut d'ailleurs être lu comme une volonté farouche de certains bénéficiaires potentiels d'échapper à cette image négative qu'ils ont intériorisée.

Ainsi se met en place un cercle vicieux dans lequel le désengagement des citoyens fait écho aux avancées de l'action publique. Ce transfert de responsabilité pèse au final sur les acteurs de l'action sociale qui portent de fait le poids de l'échec des actions de remédiation mises en oeuvre.

L'objectif même que se donne le travail social est d'accompagner les personnes vers l'autonomie. Cependant, il est en pratique très difficile de percevoir à partir de quand l'accompagnement risque de susciter un désengagement de la sphère privée, et donc d'éviter les éventuels effets pervers d'un accompagnement déresponsabilisant.

Cette difficulté est renforcée par **l'évolution de la réglementation**, le deuxième point faible de notre système. En effet la multiplication des dispositifs qui caractérise le champ social depuis ces vingt dernières années transforme les services sociaux, notamment départementaux, en « guichets » et tend à placer l'ensemble des professionnels, et les travailleurs sociaux en particulier, dans une posture d'offre de prestations plus que d'accompagnement. Tous les champs de l'action sociale ont connu cette tendance à l'empilement, pour ne pas dire la stratification, de dispositifs censés chacun répondre à une dimension de la problématique des personnes. Les travailleurs sociaux sont alors les premiers à déplorer que là où la plus-value de leur intervention réside dans une appréhension globale des problématiques des usagers, afin de bâtir des solutions à partir des points forts de ceux-ci, ils se retrouvent contraints par les textes, et donc par leur employeur, à être la porte d'entrée de ces multiples dispositifs, qui bien souvent sont d'une complexité telle qu'ils peuvent passer une partie non négligeable de leur temps en tâches administratives plutôt qu'en accompagnement des personnes. Au-delà de l'appauvrissement du contenu du travail, qui constitue un inconvénient réel, ce moindre temps disponible pour l'accompagnement porte bien sûr préjudice en premier lieu aux usagers eux-mêmes. Ceux-ci se trouvent doublement pénalisés en termes d'accès à l'autonomie : un suivi plus parcellisé d'une part et d'autre part une dépendance accrue à cette multiplicité d'aides souvent absconses pour eux (au point parfois de ne pas les solliciter). En outre, cette complexité contribue à les mettre dans une situation d'infériorité dans le lien au travailleur social qui les accompagne, ce qui bien sûr n'est guère propice au développement de l'autonomie.

Eviter les effets négatifs de l'action sociale est par ailleurs rendu plus compliqué de nos jours par l'aversion au risque de notre société : c'est le **facteur social** évoqué plus haut. En effet, dans la mesure où les effets négatifs d'une non prise en charge sont beaucoup plus visibles et potentiellement « engageants » (au plan juridique, voire pénal parfois) pour les professionnels que les éventuels effets pervers d'une prise en charge, l'arbitrage se fait la plupart du temps dans le sens de la prise en charge. Comment en effet établir une relation de causalité certaine entre un accès à l'autonomie rapide et une non prise en charge sociale ? A l'inverse, comment ne pas établir une causalité entre un acte délictueux commis par un jeune majeur à la rue et le fait qu'il venait de sortir du dispositif de prise en charge ASE du fait de ses 21 ans ? Pourtant, la prise de risque n'est bien souvent que la façon négative d'exprimer ce qui est au centre de tout accompagnement social, et en constitue donc un élément indispensable, à savoir la capacité à faire confiance aux usagers et à utiliser leurs ressources comme effet de levier. Cette réticence de la société, et par répercussion de nos collectivités, à la prise de risque fixe également les limites, ou plutôt l'absence de limite, dans les modes de prise en charge : peu de contrainte de temps ou d'objectifs cibles qui permettraient non seulement de réorienter l'accompagnement voire de l'arrêter, mais aussi de rééquilibrer les responsabilités respectives entre services sociaux, partenaires et usagers. En effet, un usager qui a des ressources a la responsabilité de les mobiliser au service du projet construit avec celui qui l'accompagne.

Enfin, et c'est bien sûr fondamental, notre modèle français d'Etat Providence trouve aujourd'hui ses limites **d'un point de vue financier**. Il n'est pas besoin de revenir sur les éléments de contexte mentionnés en introduction concernant les différents financeurs de l'action sociale : pour l'Etat, déficit structurel élevé qui devient insoutenable depuis que le niveau de dette ne permet plus de le financer par l'emprunt de façon aussi massive qu'auparavant ; pour la Sécurité sociale, déficit tout aussi récurrent que l'Etat peut de moins en moins combler du fait de sa propre situation ; pour les Départements, contrainte budgétaire forte et pérenne depuis la réforme de la fiscalité locale et la diminution de la couverture des transferts.

Mais au-delà de cette situation dont on pourrait finalement espérer qu'elle ne soit que conjoncturelle, il apparaît plus fondamentalement que le modèle en lui-même n'est pas viable financièrement en dehors d'un contexte de forte croissance qui était celui de l'après guerre. En effet, il tend à la reconnaissance de nouveaux droits (au logement, à la garde d'enfant…) dont rien ne permet de penser que la liste puisse se clore un jour, puisque les besoins sont infinis, qui tous mettent les pouvoirs publics en position de débiteur et font de la dépense publique l'unique solution.

Ces différentes contradictions de notre modèle d'action sociale se combinent pour produire, ou simplement laisser la place à :

- une incompréhension des personnels en charge de ces politiques, transformés en « guichets à aides financières », donc bien loin de leurs valeurs et motivations initiales,
- une insatisfaction des usagers insuffisamment mobilisés, donc déconsidérés, car leurs ressources et celles de leur environnement ne sont pas assez sollicitées,
- une stigmatisation de ces bénéficiaires par l'opinion publique, et au total une tendance au délitement du lien social reculant sous les coups de boutoir de l'individualisme.

Malgré ce constat, que l'on espère lucide plutôt que pessimiste, des pistes de solution pour contribuer à la réforme de l'action sociale peuvent être tracées… à condition de se garder de la caricature et du dogmatisme. **Ces pistes s'articulent autour de trois thèmes : confirmer la nécessité de garantir des droits financés par la solidarité nationale, mieux mobiliser les capacités des usagers, favoriser les logiques de développement social, y compris dans le domaine économique.**

Pour les mettre en œuvre, outre l'indispensable volonté politique, sera aussi nécessaire une évolution des pratiques professionnelles des agents qui contribuent au service public local. Nous nous concentrerons ici sur les travailleurs sociaux, parce que ceux-ci nous semblent au cœur des transformations que nous souhaitons promouvoir. Ces évolutions de pratiques professionnelles supposent notamment de revoir la **formation,** initiale et continue, de ces professionnels et d'inscrire leur action quotidienne en meilleure articulation avec tous les acteurs des politiques publiques.

Confirmer la nécessité de garantir des droits financés par la solidarité nationale : nous l'avons dit, nous nous positionnons clairement du côté de la refondation, contre le démantèlement de notre système de solidarité qui viserait à généraliser l'assurance personnelle dans tous les domaines. La solidarité nationale est et doit rester l'un des ciments de notre République. L'extraordinaire progression des droits sociaux depuis la Seconde Guerre Mondiale (dont les plus récents, CMU, RMI puis RSA, PSD puis APA, PCH) est le signe d'une nation en progrès, garantissant à chacun de ses citoyens le minimum de sérénité pour se projeter vers l'avenir, nécessite aussi une gestion rigoureuse fondée sur le principe du juste droit. En ce qui concerne les compétences départementales, nous réaffirmons l'incontournable nécessité d'un financement garanti des trois allocations de solidarité (RSA, APA, PCH) par un prélèvement national redistribué aux Départements en fonction de la dépense réelle, dans des quotités à préciser par le Parlement.

Mais cette garantie ne suffit pas à elle seule, nous l'avons vu, à placer chaque usager dans une véritable dynamique de mieux-être et de construction de parcours d'autonomie. Elle doit être complétée par une plus forte mobilisation de ses ressources et par une mobilisation active de son environnement économique et social.

Se centrer sur les capacités des usagers : notre préconisation centrale n'est guère originale et pourrait même passer pour une évidence… sauf qu'en pratique ce n'est pas ainsi que l'action sociale est pensée et mise en œuvre majoritairement aujourd'hui en France. Se centrer sur les capacités des usagers, cela veut dire redonner aux personnes et aux « communautés » (au sens québécois du terme) toute leur place, les considérer comme des acteurs et non des sujets des politiques sociales, mettre leurs compétences au cœur de nos modes de travail, partir de leurs motivations, de leurs points forts pour construire avec elles des parcours leur permettant d'accéder à l'autonomie, « l'empowerment » qui nous manque tant en France.

Cela suppose bien sûr de ne pas considérer tout bénéficiaire d'une prestation sociale comme un « assisté ». Car au-delà des raisons évidentes qui justifient l'intervention de mécanismes de solidarité pour soutenir certains membres de la société, une telle approche néglige la dynamique de la redistribution dans le temps. Un individu donné n'est pas soit financeur soit bénéficiaire de la redistribution au sens large et ce d'une façon immuable. Il est en général l'un et l'autre tour à tour, tout au long de sa vie, ou, si lui n'est que bénéficiaire, il est fort probable que ses enfants seront contributeurs,. Il est d'ailleurs à noter que les classes sociales favorisées tirent davantage bénéfice des services publics que les classes défavorisées parce qu'elles accèdent plus facilement et plus massivement aux services publics subventionnés (santé, éducation, loisirs, culture, infrastructures, transports, vacances…) : ses membres sont-ils pour autant qualifiés « d'assistés » ?

Partir des ressources des usagers, c'est donc d'abord s'attacher à trouver chez eux et dans leur entourage, quel que soit leur degré de difficulté, les points d'appuis qui permettront d'entamer un parcours, de s'inscrire dans une dynamique qui aille au-delà du simple accès au droit. Nos cousins québécois, cités en exemple en matière sociale depuis des décennies avec une régularité qui n'a d'égale que la faiblesse des leçons qui en sont tirées, nous montrent sur le sujet une voie instructive, y compris dans le champ de la protection de l'enfance. Il n'est pas inutile de rappeler que le Québec a diminué d'environ 50% le nombre de ses placements en 20 ans, sur la base notamment de ce pari sur les compétences parentales. Une voie existe donc en la matière, riche d'espoirs… mais aussi de bouleversements.

Car mettre systématiquement au cœur de l'accompagnement social les compétences des individus et des familles, suppose une évolution profonde des pratiques professionnelles actuelles, parfois trop normatives, encouragées en cela, comme on l'a vu, par la multiplication des dispositifs eux aussi contraignants.

Plus profondément, une telle approche implique aussi, pour la société toute entière, d'accepter les limites de l'intervention sociale. Accepter que l'accès à l'autonomie soit parfois facilité par une absence d'intervention ou une intervention limitée dans le temps et dans son périmètre, accepter l'échec de l'intervention si les résultats visés ne sont pas atteints et en déduire l'arrêt de l'accompagnement, accepter aussi que l'intervention sociale traite surtout les symptômes et pas les causes, qui relèvent d'autres champs d'intervention.

En effet, l'action sociale est une porte d'entrée qui fait émerger les causes des dysfonctionnements, mais ces causes doivent être prises en charge par les politiques publiques concernées, dans le cadre d'une **politique de développement social,** et non seulement par l'action sociale elle-même.

Mener une politique de développement social, c'est tout simplement essayer d'agir sur l'environnement des familles pour multiplier leurs ressources, éviter l'isolement et prendre en compte les difficultés sociales le plus en amont possible. Cela suppose de mettre autour de la table tous les acteurs qui participent à ces actions, à l'échelon territorial le plus pertinent.

On peut la résumer par ses trois étapes incontournables :

- Le diagnostic de la situation permettant la mise en perspective de l'environnement social de la personne ou du groupe. C'est ici que l'expertise du travail social est attendue, en l'enrichissant par des démarches participatives avec les usagers, et un partage avec les autres partenaires.

- La mobilisation des autres politiques publiques locales, départementales, régionales ou nationales au service de l'action sociale, car ce sont les seules à pouvoir agir durablement sur les causes. C'est ici que le partage du diagnostic du travail social est attendu plutôt que de rester confiné dans le huis clos des équipes sociales. C'est ici que la contractualisation peut prendre tout son sens.

- La mobilisation de l'environnement direct de la personne ou du groupe en s'appuyant sur les ressources insuffisamment exploitées et si déterminantes de la solidarité d'engagement, celle de la famille, des voisins, des réseaux, des associations. Il s'agit aussi d'identifier la plus-value que chacun peut apporter par ses compétences et ses capacités à la résolution du problème posé.

Force est de constater que de telles démarches ne sont pas encore légion aujourd'hui, parce qu'elles interrogent à la fois des dispositifs et des organisations très sectoriels, et des répartitions de compétences entre niveaux de collectivités assez cloisonnés. Pourtant, nous savons tous que la prévention la plus efficace est la vitalité du lien social. L'entretenir, la développer, suppose une synergie entre action sociale au sens strict et politiques sectorielles (de l'éducation, de la culture, du sport, du logement, de l'urbanisme, de l'économie et de l'emploi…). Il s'agit d'enrichir la dimension sociale de l'ensemble des actions publiques menées en direction de la population.

De plus en plus de Départements en créent les conditions en favorisant un travail en transversalité entre travailleurs sociaux et professionnels des autres secteurs dans le cadre d'une territorialisation de leurs services. Moins nombreux sont ceux qui arrivent à poursuivre dans cette logique en construisant territoire par territoire avec l'ensemble des acteurs locaux (publics, associatifs, privés et les habitants eux-mêmes) des projets de développement social qui créent cette dynamique à l'échelle pertinente, en mobilisant chacun dans son champ de compétence et en établissant une gouvernance globale, transparente et partagée de ces questions.

Pour impulser une telle stratégie, le travail social est légitime de par sa place centrale dans les politiques publiques et sa connaissance du terrain et des acteurs. Mais on constate que le travail social se trouve souvent suspecté, à tort ou à raison, de tentation hégémonique au sein de l'action sociale. Plusieurs raisons y conduisent : les autres acteurs lui prêtent volontiers ce rôle, et les questions de déontologie ou de secret professionnel le favorisent. Or, les travailleurs sociaux sont un maillon indispensable d'un projet local de développement social, mais à égalité avec les autres acteurs, sans prééminence, qui doivent tout autant que les autres accepter de se décloisonner en son sein et à l'égard des autres politiques et partenaires. A cette condition, les travailleurs sociaux sont bien placés, notamment par le développement d'actions collectives destinées à renforcer les ressources des individus et des familles, pour développer ce « maillage social » à même de produire du lien social. Et c'est sans doute au travers de l'élaboration de diagnostics puis de projets de territoire que leur rôle de proposition dans une stratégie de développement social trouvera le mieux à s'exprimer. Bien sûr cela ne dispense pas, bien au contraire, au stade de la mise en œuvre du projet, d'une dimension individuelle au sein de cette approche globale des problématiques des usagers. En effet, aller chercher les publics éloignés des services et des occasions de vie collective qui favoriseraient leur insertion sociale suppose un travail fin de construction d'un parcours les amenant à franchir les obstacles culturels qui les confinent dans l'exclusion.

Cette politique de développement social et de mobilisation des capacités des usagers peut trouver ses applications dans différents domaines. Nous n'en donnerons que quelques exemples.

Dans le domaine de la gérontologie, la délivrance des droits (APA) et le développement d'une offre de services adaptée (domicile, établissements) peut être rendue beaucoup plus efficiente si elle est articulée avec la mobilisation du potentiel personnel de la personne âgée (activités intergénérationnelles, mobilisation de ses capacités intellectuelles ou physiques) et si elle s'inscrit dans une animation gérontologique locale portée par les autres acteurs (collectivités locales, associations, filières gériatriques).

Dans le domaine du handicap, la compensation du handicap par la prise en charge d'équipements et de services ne suffit pas à une réelle intégration qui dépend tout autant de la prise en compte de la mobilité réduite dans la cité, au travail, et de l'activation du rôle de chaque handicapé en tant que citoyen.

Dans le domaine économique, elle nous semble pouvoir être parachevée par la promotion d'un nouveau contrat entre l'économie et la société, au service des individus et des territoires. Ce contrat pourrait prendre deux formes en particulier : le développement d'une économie plus solidaire et ancrée sur son territoire et la sécurisation des parcours professionnels.

Il nous semble tout d'abord indispensable de **développer significativement notre coopération avec les acteurs économiques des territoires.** Ceux-ci constituent un partenaire à part entière dans la mise en œuvre des politiques sociales, le tissu économique local agissant comme un élément structurant du développement social. Les collectivités peuvent et doivent aller au devant de ces acteurs locaux pour leur donner l'occasion de s'impliquer dans le projet de développement social du territoire sur lequel ils interviennent. Les pactes et programmes territoriaux d'insertion sont un des exemples de ce type de démarche. Ils permettent notamment un accès élargi à l'offre de formation des personnes en insertion et les plus éloignées de l'emploi. Bien des entreprises reconnaissent, voire revendiquent, leur responsabilité sociale et prennent des initiatives en matière d'insertion mais le font trop souvent sans lien avec les Départements qui ne sont pas forcément identifiés comme un partenaire sur ces champs. Un espace de dialogue peut se construire pour progresser dans le sens d'une cohérence accrue entre nos initiatives respectives et ainsi développer liens plus féconds entre économie et solidarité.

En complément, les collectivités ont intérêt à soutenir le développement de l**'économie sociale et solidaire**, qui permet d'ancrer l'activité sur un territoire, dans une logique d'utilité sociale. En cela, elle constitue un des moyens de réconcilier économie et social, en remettant la question du collectif et du sens au centre de la réflexion. Le travail avec des structures de ce type, que ce soit dans le champ de l'insertion ou de l'aide à domicile pour ne citer que ces deux exemples, peut permettre aux Départements à la fois de réinterroger l'articulation entre intervention publique et privée et de soutenir le développement de solutions fiables, économiquement viables, qui développent des activités non délocalisables, dans un lien étroit à leur territoire. Il ne s'agit pas de prétendre ici que l'économie sociale et solidaire constitue un modèle alternatif au système économique actuel. Mais en revanche, elle représente incontestablement un mode complémentaire, qui met en son cœur la dimension de citoyenneté et de lien social que nous appelons tous de nos vœux.

Ce lien plus étroit entre l'activité économique, l'emploi et le développement social, dans les territoires, gagnerait incontestablement à être renforcée par une **sécurisation des parcours professionnels** des personnes. Chacun déplore que notre société offre peu de seconde chance à ceux qui n'ont pas décroché le sacro-saint diplôme ou qui ont, à un moment de leur vie, perdu leur emploi. Si notre système économique protège relativement bien les salariés en poste, il est peu accueillant pour les « outsiders », ceux qui ne l'ont pas intégré au bon moment (c'est-à-dire au début) ou qui en sont sortis. Ce n'est sans doute pas un hasard si les Français font état, en moyenne plus que les autres peuples des pays industrialisés, d'un pessimisme marqué : les échecs irréversibles sont particulièrement anxiogènes et cette irréversibilité constitue bien un trait distinctif de notre système. Pourtant, tout le monde sait la perte que représentent ces jeunes exclus du marché du travail alors qu'ils ont des capacités à y investir, la déqualification des salariés licenciés lorsque leur entreprise traverse une mauvaise passe ou encore la sortie trop précoce du monde du travail des seniors dont l'expérience est alors perdue. Dans le même temps, notre pays peine à être compétitif à l'exportation et à conserver un secteur industriel dynamique, contrairement à d'autres pays européens. Difficile de ne pas faire le lien entre cette faiblesse économique et la propension de notre système à gérer les transitions professionnelles des salariés comme des ruptures subies plutôt que des opportunités, sa difficulté aussi à considérer la formation des personnels comme une anticipation des compétences nécessaires pour investir les marchés émergents.

C’est pourquoi, à l’instar de ce qui peut se faire dans des pays comme l’Autriche ou le Danemark, les collectivités publiques pourraient opportunément travailler aux côtés des entreprises de leur territoire, particulièrement confrontées à des perspectives de transition économique ou technologique, afin d’identifier leurs potentialités pour aborder ces mutations. L’investissement dans la formation des salariés, le transfert de ces démarches de formation lors d’un changement d’employeur, la validation des compétences acquises en milieu professionnel, tous ces projets nécessitent l’agencement des compétences de nombreux intervenants. Ils permettent de favoriser le maintien ou l’évolution dans l’emploi des salariés et, notamment, des moins qualifiés, ou leur transition dynamique et choisie, vers de nouveaux secteurs en développement. Des réformes seulement ébauchées au service de « la formation tout au long de la vie » promue par les Régions, notamment le fait de disposer d’un « droit de tirage » pour retourner en formation à l’âge adulte, ou fluidifiant les trajectoires entre activité professionnelle et non activité, restent à développer. Elles apporteraient sans nul doute de nouvelles formes de protection aux salariés, notamment les moins qualifiés : non pas la protection d’un emploi à vie que nul n’est plus en mesure de garantir dans notre environnement économique incertain mais plutôt la certitude que perdre un emploi ne signifie pas perdre sa place dans le marché du travail, que chaque aléa de la vie professionnelle est réversible et peut même constituer une opportunité de progression.

Nous avons sans aucun doute besoin de cette évolution vers un rapport au travail moins anxiogène, si l’on veut redonner confiance dans le monde du travail, une confiance indissociable du sentiment que l’avenir professionnel de chacun dépend avant tout des compétences qu’il saura développer et des chances qu’il saura saisir.

Ces pistes de contribution à une réforme de notre Etat Providence (consolider la garantie nationale de droits individuels, se centrer sur les capacités des usagers, mobiliser les politiques publiques et les solidarités de proximité dans des logiques de développement social) ne sont en rien révolutionnaires. Pour autant, elles ne sont pas si évidentes sans quoi elles auraient déjà été adoptées massivement. Elles demanderont une **volonté politique forte** pour être impulsées. Mais elles exigeront aussi des **personnels disposant des compétences** nécessaires pour les mettre en œuvre.

Une volonté politique forte d’abord. Elle ne doit pas se limiter, ce qui est néanmoins indispensable, à un discours ambitieux sur la place de l’action sociale dans les projets départementaux. Les exécutifs départementaux devraient aller jusqu’à la révision en profondeur de leur action en la revisitant à l’aune de leur contribution aux politiques sociales : collèges-éducation, infrastructures, transports, culture, sports, économie locale, loisirs, habitat, conseil en urbanisme. Chacun sait, et en particulier les professionnels du travail social, combien les effets (ou méfaits parfois !) de chacune de ces politiques publiques conditionnent le succès des parcours des personnes qu’ils accompagnent. Les exécutifs départementaux doivent montrer l’exemple de leur capacité à intégrer cette dimension dans leurs propres politiques sectorielles. Ils seront ainsi plus forts pour solliciter, voire imposer aux partenaires, par exemple par une contractualisation exigeante plus qu’une logique de « guichet », que ceux-ci intègrent à leur tour cette dimension sociale dans leurs politiques publiques.

Une évolution des compétences des personnels sociaux ensuite. Les deux premières orientations développées précédemment concernent particulièrement l'action sociale et encore plus spécifiquement la pratique des travailleurs sociaux. Or il nous paraît évident que **la formation actuelle de ces professionnels ne leur donne pas tous les atouts pour s'inscrire dans ces dynamiques alors même que ces mêmes personnels y aspirent dans leur ensemble. Comment y remédier ?**

Tout d'abord, on ne peut que constater que le rôle de chef de file de l'action sociale dévolu aux Départements par les textes n'est pas un message fort de la formation des travailleurs sociaux dispensée dans les IRTS. Ceux-ci prennent bien souvent leurs fonctions dans nos collectivités sans connaître le fonctionnement institutionnel d'un Conseil Général, ses autres compétences, sans parler de connaissances de bases en matière de finances publiques locales. Les réalités et le positionnement d'une institution, futur employeur, qui joue un rôle citoyen par son action globale sur son territoire constituent une dimension insuffisamment présente dans une formation surtout tournée vers des problématiques de réparation au profit de bénéficiaires considérés individuellement comme des « victimes du système ». L'intégration dans une politique de développement social en est bien sûr rendue plus complexe : comment travailler efficacement avec des partenaires dans le cadre d'un diagnostic territorial si on n'est pas d'abord en situation de mobiliser ses propres collègues présents sur ce même territoire, parce qu'on n'est véritablement au fait ni de leur présence ni de leurs missions ?

Le développement local en lui-même, sa théorie, ses outils, mériteraient en outre un enseignement plus poussé. Cette évolution serait d'ailleurs tout aussi nécessaire dans la formation des autres agents qui sont en situation de concourir à cette politique, voire plus, car si le développement social nous semble insuffisamment abordé dans la formation des travailleurs sociaux, il se révèle totalement absent dans celle des autres professionnels concernés. Deux dimensions en particulier devraient faire l'objet de formations étoffées : les actions collectives et le travail en partenariat. Ces modalités sont en effet des clés indispensables à la réussite d'un projet de développement local efficient.

Bien évidemment, la question du travail en partenariat soulève la question du secret professionnel, et plus largement de la déontologie du travail social. Il nous semble que ce sujet gagnerait à être repensé dans un esprit d'ouverture. Il serait donc intéressant que ces règles, dont la nécessité est incontestable, évoluent pour faire une place plus importante à toute la dimension collective du travail social, que ce soit au sein d'une même institution ou avec les partenaires. Le passage par une analyse consolidée sur un quartier ou un secteur peut y contribuer efficacement.

Mais plus encore, la conversion qui reste à effectuer est indéniablement celle d'un travail social fondé sur les capacités des usagers. Bien sûr cette dimension fondamentale est présente aujourd'hui dans la formation comme dans la pratique des travailleurs sociaux. Mais lorsqu'on voit fonctionner nos services sociaux confrontés à la stratification des dispositifs comme à l'explosion de la demande sociale, on ne peut prétendre qu'elle irrigue entièrement le travail d'accompagnement des personnes et des groupes. L'usager du service social en tant que porteur de compétences et de motivations est donc à remettre au centre de la formation de nos futurs collègues. Et même si, dit ainsi, cela peut paraître insignifiant, cela constituerait une évolution proche d'une révolution, avec des conséquences d'ampleur sur les pratiques… et on peut l'espérer les résultats.

Se concentrer sur les ressources des usagers implique logiquement de renforcer aussi les compétences des travailleurs sociaux en matière d'observation et diagnostic, d'analyse des besoins, d'élaboration de protocoles d'intervention et d'évaluation. Tous ces outils ne sont pas des freins à l'autonomie indispensable dans l'accompagnement de parcours de vie, au contraire, ils en sont des auxiliaires nécessaires. Et la réticence culturelle qui prévaut encore trop actuellement vis-à-vis de ces outils (on peut avoir à rendre compte sans se sentir contrôlé, on peut évaluer sans devenir un gestionnaire déshumanisé…) pourra être levée par la formation, qui permettra de les faire entrer dans la « boîte à outils » du travailleur social au même titre que les techniques de remédiation individuelle, en même temps que par une évolution du management à laquelle les directions générales doivent s'atteler.

Mener à bien de telles évolutions de fond dans le parcours de formation des travailleurs sociaux plaide en faveur d'une intégration accrue de celui-ci dans un cursus universitaire classique, de type LMD, comme dans la plupart des autres pays. Il va de soi néanmoins que cette intégration devrait préserver la dimension professionnalisante de la formation et en particulier la modalité de l'alternance. Elle permettrait en outre de développer plus qu'aujourd'hui des liens étroits avec les autres disciplines ainsi qu'avec le monde de la recherche, avec des gains probables en matière d'innovations sociales, notamment par la mise en place de « recherches actions » plus nombreuses et ambitieuses.

Ce chantier de la formation ne pourra progresser que si les Départements, premiers employeurs de professionnels du secteur social, s'y impliquent avec volontarisme, ce qui n'est pas le cas général aujourd'hui. Ceci suppose des discussions approfondies avec les Régions, les universités et les IRTS pour le domaine de la formation initiale ainsi qu'avec le CNFPT pour la formation continue.

Une telle évolution de la formation doit aller de pair avec une évolution du statut de ces personnels. La revalorisation de leur statut, permise par une formation plus intégrée au système universitaire d'une part, et la progression statutaire du haut de la filière sociale d'autre part, leur permettant d'accéder à de véritables postes de responsabilité sans avoir à passer par la filière administrative, permettraient de fluidifier les carrières, de faciliter les progressions de postes, et au total de revaloriser une filière dont les apports sont indispensables dans les fonctions de direction.

Mais quel que soit le statut des agents, reste la question cruciale du management de ces équipes sociales. Trop souvent, il est confié à un cadre « issu du rang » mis en situation d'encadrer ses anciens collègues sans réel accompagnement, alors qu'il n'a à aucun moment de sa formation voire de sa pratique, travaillé ces questions managériales. Pourtant, nous savons tous qu'en particulier dans les grandes organisations que sont nos Départements, c'est dans le management de proximité que réside le principal levier pour impulser des évolutions de pratiques professionnelles, des dynamiques de groupe, des projets collectifs partagés. Sécuriser les travailleurs sociaux, les accompagner par un réel conseil technique, favoriser le retour et le partage d'expériences, l'analyse des pratiques, c'est aussi prévenir l'usure professionnelle. Le « burn-out » représente un réel risque, accentué par le contexte décrit précédemment, alors qu'il constitue une souffrance profonde des personnes concernées avant d'être un casse-tête de la politique des ressources humaines des collectivités. Il revient donc aux cadres dirigeants des Départements, par une implication plus importante qu'aujourd'hui dans la définition du parcours de formation des travailleurs sociaux, de s'investir fortement dans l'accompagnement managérial des cadres du secteur social, afin de leur donner les moyens de nos ambitions communes.

Le devenir de notre modèle social est au cœur de notre pacte républicain. Ce modèle social est confronté à des difficultés aussi bien conjoncturelles que structurelles que les Départements, à travers leurs compétences sociales, sont aux premières loges pour analyser. La conviction que l'action publique peut, et doit, intervenir pour préserver notre capacité à faire société, la certitude que nous disposons de tous les moyens pour y parvenir, nous ont conduit à apporter cette contribution modeste au débat actuel sur la réforme de l'Etat Providence. En mettant au cœur de notre action les ressources des usagers de l'action sociale, en menant une politique ambitieuse de développement social qui met sur un territoire toutes les politiques et tous les acteurs au service d'un projet de maillage social, en travaillant à notre mesure à l'émergence de nouvelles sécurités économiques, les Départements peuvent jouer leur rôle d'acteurs du développement sur leur territoire, et non de simples distributeurs de prestations sociales. Ils contribueront ainsi à rétablir le nécessaire équilibre entre les trois piliers qui fondent notre pacte social : la reconnaissance de droits sociaux aux individus, l'exigence de mobilisation des personnes en regard de ces droits, la nécessaire implication de la société et des acteurs locaux au sens large pour promouvoir le vivre ensemble.

Pour ce faire, nous disposons d'un puissant levier d'action que constituent les professionnels du travail social dans nos collectivités, qui aspirent légitimement à recentrer leur intervention sur la prévention des difficultés sociales plus que sur leur réparation. Et plus largement, dans le domaine de l'action sociale comme dans l'ensemble de la vie publique, c'est par l'engagement des citoyens, complémentaire à l'action publique, que le vivre ensemble peut s'améliorer durablement : engagement de chacun dans son propre parcours d'épanouissement personnel et engagement de chacun pour le progrès de la société toute entière ; un engagement complémentaire aux droits républicains et sécurisé par eux : des droits bonifiés par l'engagement.

Nous espérons tout à la fois que ces quelques idées simples trouveront un écho dans la période actuelle d'intenses débats citoyens et qu'elles feront sens pour les agents qui consacrent leur vie professionnelle à accompagner les plus fragiles au sein de notre société. Nous avons volontairement fait le choix de prendre des options qui peuvent paraître tranchées sur des sujets qui suscitent un débat légitime, par leur complexité et leur sensibilité. Mais il nous est apparu qu'un sujet aussi important que le devenir de notre système social ne méritait rien moins qu'un consensus mou. Cette contribution n'a donc pas l'ambition de représenter l'aboutissement d'une réflexion, mais bien au contraire d'en constituer une première ébauche, que nous proposons à un débat que nous espérons le plus large possible.

Rédacteurs,
Laurence QUINAUT – DGS du Département d'Ille-et-Vilaine
Denis VALLANCE – DGS du Département de Meurthe-et-Moselle
Philippe YVIN - DGS du Département de Seine-Saint-Denis

Ont souhaité s'associer à cette démarche,
Patrick BASTIEN - DGS du département de l'Aisne
Jean-Pierre DAYRAS - DGS du département de l'Allier
Christophe VIGNE - DGS du département d'Ardèche
Bernard RIGAUD - DGS du département des Charentes
Véronique ROBITAILLIE - DGS du département des Côtes d'Armor

Laurent-Xavier BLELLY - DGS du département de Creuse
Gildas BARRUOL - DGS du département du Doubs
Jöel CREMILLIEUX- DGS du département de Drôme
Dominique SOULIER - DGS du département d'Eure
Bruno ACAR - DGS du département du Finistère
Didier BACQUEVILLE - DGS du département du Gard
Gérard MARTY - DGS du département de Gironde
Jean-Michel PARIS - DGS du département de l'Hérault
Patrick ARDOUIN - DGS du département de Loire-Atlantique
Willy LUIS - DGS du département du Lot
Guy CARRIEU - DGS du département de Marne
Denis EBURDY - DGS du département de Nièvre
Jacques ANGLADE - DGS du département de l'Oise
Fabrice RIGOULET-ROZE - DGS du département de Pas-de-Calais
Arnaud MANDEMENT - DGS du département des Pyrénées Atlantiques
Chantal BAYET - DGS du département des Hautes-Pyrénées
Henri LEBEAU - DGS du département des Pyrénées Orientales
Geneviève GUEYDAN – DGA Mairie de Paris
Patrick LECOMTE - DGS du département des Deux-Sèvres
Gérard BORDE - DGS du département de Somme
Francis BETACHET - DGS du département du Tarn
Jérôme MAILLARD - DGS du département du Territoire de Belfort
Jean-Christophe BAUDOUIN - DGS du département d'Essonne