

Une journée, organisée le 20 Mars 2002 à Dijon sur le thème "**territoire(s) et action sociale**", a permis de préciser les conceptions et la mise en œuvre des diverses approches territoriales, qui se développent depuis deux décennies dans les politiques publiques. Après une mise en perspective historique brossée par Pierre Bodineau, Président du CESR (Conseil économique et social de Bourgogne), qui a montré la récurrence de cette question à travers le temps, Philip Modolfo, sociologue à l'Université Paris XIII, a développé les enjeux que représente l'émergence de la dimension territoriale dans les politiques sociales. Nous présentons ci-dessous le texte de son intervention.

Cette journée était ouverte à des champs larges d'acteurs, responsables de la définition, et praticiens dans la mise en œuvre des politiques sociales : services déconcentrés de l'Etat (DRE : Direction régionale de l'équipement, DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, DRJS : Direction régionale de la jeunesse et des sports, ...), Conseils généraux, CAF (Caisse d'allocations familiales), MSA (Mutualité sociale agricole), champs de l'insertion (Missions Locales, PAIO : Permanence d'accueil d'information et d'orientation, organismes de formation), du logement (CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, HLM : Habitation à loyer modéré), ... et bien sûr les organismes du secteur social et médico-social. Cette ouverture est une des composantes induites par l'approche territoriale. Pourtant force est de constater que si les travailleurs sociaux issus des collectivités locales sont directement concernés par ces évolutions (mise en œuvre des Unités territoriales par les Conseils généraux), ceux du secteur de l'Education Spécialisée ne perçoivent pas encore les enjeux présents ou à venir, et restent à une lecture des questions sociales attachée aux publics spécifiques auprès desquels ils interviennent. Le social, historiquement est appréhendé dans sa dimension compensatoire et non dans celle du développement. Certes, l'évolution des politiques mises en œuvre depuis une dizaine d'années reste à interroger au regard des évaluations réalisées (politiques de la ville, RMI : revenu minimum d'insertion, ...), mais la réflexion sur le développement social et le développement local reste au centre des politiques sociales à l'aube de l'évolution de la société française ...

Afin de continuer le débat amorcé au cours de cette journée, nous engageons les lecteurs à nous faire part de leurs réactions et réflexions au texte de Philip Modolfo, "le travail social à l'épreuve du territoire ... et du développement".

(Le texte de la conférence de Pierre Bodineau paraîtra dans un prochain bulletin d'informations).

Le travail social à l'épreuve du territoire... et du développement

par Philip Modolfo¹, Sociologue
CERAL, Université Paris 13

Introduction

A travers ce qu'on peut lire (DSTS, articles) et entendre (propos de professionnels), un certain nombre de travailleurs sociaux, quittant le pathos de la démoralisation des années 90, commencent à se poser aujourd'hui des questions d'ordre managérial, et d'autres sont à la recherche de nouveaux modes d'action. Pourquoi ? On peut raisonnablement penser que le changement du contexte d'exercice professionnel n'est pas étranger à cette évolution d'intérêt.

Rappelons ce qu'était le contexte initial. Les années d'après-guerre ont été marquées par un modèle de régulation, où l'Etat-providence est devenu l'ordonnateur central et le garant de la sécurité collective et individuelle. Ne pouvant tout maîtriser, le système a développé dans le même temps un service d'action sociale agissant dans les interstices du droit pour rattraper les ratés de la société. Le travail social, comme composante de l'action sociale, a été conçu comme un ultime correcteur d'aléas destiné aux personnes marginalisées, pour les « réaffilier » et restaurer leurs capacités à se mouvoir dans une société de liberté, autrement dit travailler l'autonomisation du sujet² par le *développement de la personne*. Techniquement ce développement de la personne entendue, selon Carl Rogers, comme *la croissance de la maturité psychologique des individus*, doit se réaliser en *cherchant à apprécier et à favoriser un meilleur usage des ressources latentes de l'individu*, et s'accompagne d'un soutien matériel, financier et d'informations quant aux droits. Ce modèle d'aide socio-éducative, orienté vers des populations cibles, a dominé le travail social pendant une trentaine d'années (années 50-80). C'est toute cette architecture philosophico-technique qui s'est trouvée récemment remise en cause.

¹ Enseignant-chercheur, auteur de *Travail social et développement*, éditions Dunod, 2001 et de *Repenser l'action sociale*, 1997, qui peut être commandé sur internet www.alapage.com

² L'autonomie c'est à la fois une conception de soi et une intelligence sociale (...). Etre autonome, c'est avoir un projet de vie, des buts, s'être choisi une démarche et être capable d'imaginer, de prévoir, d'anticiper. J. Paitra in La société de l'autonomie, éditions d'Organisation, 2000

1. Le travail social saisi par le territoire

Parmi les facteurs qui ont contribué à modifier le contexte, c'est probablement l'irruption de la « nouvelle pauvreté » à la fin des années 70, et les réponses qui lui sont apportées en termes de nouvelles politiques sociales, qui constituent la variable explicative majeure pour comprendre l'évolution du champ social.

1.1. Caractéristiques des nouvelles politiques sociales

La place et le contenu de l'Etat-providence a bougé à partir des lois de décentralisation (82-83). Devenant un peu moins ordonnateur et un peu plus animateur (Donzelot), il suscite en même temps des politiques sociales d'un nouveau genre, qui vont avoir de fortes répercussions en particulier sur le travail social. A mon sens, on peut dater l'analyse théorique de ces changements à partir de l'ouvrage de Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*³. Analysant les dispositifs qui se sont progressivement mis en place durant la décennie 80 (DSQ : développement social des quartiers, ZEP : zone d'éducation prioritaire, CCPD : conseil communal de prévention de la délinquance, ML : mission locale, PAIO : permanence d'accueil d'information et d'orientation, RMI : revenu minimum d'insertion) l'auteur énonce les caractéristiques des politiques qui tentent d'apporter des réponses au chômage massif des jeunes, au mal vivre et à la dégradation physique des cités issues de la grande vague d'urbanisation des années 60.

Pour cet auteur, ces dispositifs, outre leur caractère décentralisé et expérimental du début, sont d'abord *territorialisés*, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à un périmètre censé constituer un espace spécifique cohérent d'intervention pouvant se substituer, pour le temps du programme, aux découpages administratifs existants. Autrement dit ces dispositifs n'interviennent pas explicitement en faveur d'une clientèle particulière mais concernent un territoire. C'est donc la géographie qui va définir la population concernée, cet espace avec sa population étant l'objet d'interventions diversifiées avec les moyens spécifiques de cette politique.

Pour J. Ion ces nouveaux dispositifs impliquent, ou induisent, des pratiques largement étrangères à certaines traditions des métiers du social. Schématiquement ces nouveaux modes d'intervention heurtent les représentations et les savoir-faire existants dans le travail social à plusieurs niveaux :

- les actions sont décidées et contrôlées directement par l'instance politique
- elles sont concertées entre plusieurs institutions, plusieurs intervenants, y compris des non-professionnels
- elles sont inscrites dans un échéancier et sont donc bornées par un calendrier
- elles sont enfin largement médiatisées.

Comment le travail social accueille-t-il ces politiques ?

1.2. Un travail social qui joue à cache-cache avec le territoire

Nombre de chercheurs et d'élus ont accusé les travailleurs sociaux de ne pas s'approprier la problématique territoriale. Pourquoi ?

La question du territoire a fait irruption dans le champ social à un moment où paradoxalement le travail social perdait de vue cette problématique, après y avoir activement participé, comme le montre un regard rétrospectif. En effet, on peut dire que l'action sociale a été une des premières fonctions d'Etat à avoir été territorialisée dès le milieu des années 60, avec la création des DDASS (Directions départementales des affaires sanitaires et sociales) en 1964, puis des circonscriptions d'action sociale en 1966, confortées par la circulaire de 75 qui invite à mettre en place des structures de coopération des différents acteurs dans des espaces géographiques réunissant entre 50 000 et 70 000 habitants. Dans le prolongement, des opérateurs vont se saisir de ce tremplin pour penser localement des collaborations plus étroites avec les

³ Editions Privat, 1991, réédité par Dunod

élus et les usagers (épisode de l'ANRC en 1980 et du MDSL : mouvement de développement social local 1984)⁴. Le mouvement va s'épuiser à la fin des années 80 pour des raisons politiques, les élus craignant de voir leur pouvoir contesté localement. Techniquement peu de travailleurs sociaux se retrouvent dans des zones de développement social des quartiers ou dans des ZEP (zones d'éducation prioritaire) qui, au départ, ne concernent qu'un nombre limité de sites, par exemple une cinquantaine de DSQ (développement social des quartiers) sur la France en 1983. De plus, l'arrivée du RMI (revenu minimum d'insertion) en Décembre 1988 va, pendant une décennie, mobiliser les énergies du travail social vers l'insertion. Il faudra attendre la fin des années 90 pour que le discours sur le territoire réémerge et devienne audible ; mais cette fois-ci à l'initiative de la sphère politique et du management des organisations départementales. Pour quelles raisons ?

Avec la décentralisation (82-83) on a assisté à un déplacement de pouvoir qui est passé, schématiquement, des opérateurs de terrain, et partiellement de l'administration des DDASS, vers les élus. Ceux-ci ont fait preuve dès le début d'une volonté de faire exploser la citadelle de l'action sociale et de prendre le contrôle des agents extérieurs que sont les travailleurs sociaux jugés trop indépendants. Ce processus s'est réalisé selon un schéma bureaucratique propre à la culture des administrations, en renforçant l'encadrement et ceci de deux façons. En premier lieu, par la mise en place d'une ligne hiérarchique longue au détriment des circuits courts pré-existants, avec comme conséquence d'éloigner le représentant professionnel (la conseillère technique) du centre décisionnel, voire en supprimant son poste au profit d'un directeur administratif. En second lieu, on a pu observer une rigidification des procédures conduisant à limiter les marges de manoeuvre des opérateurs de terrain en leur confisquant certaines capacités opérationnelles et communicationnelles. Dorénavant, dans bien des cas, toutes les démarches en direction des partenaires « sensibles » extérieurs au service doivent recevoir l'aval de la direction, ou sont tout simplement assurées par les responsables de service, toutes les interventions médiatiques sont contrôlées au préalable par le chef de service, voire par un responsable supérieur. L'organisation départementale qui émerge de la décentralisation se caractérise donc par un encadrement étroit de la parole et de l'action publique des travailleurs sociaux. L'instance politique a cherché à s'assurer la loyauté d'agents réputés indépendants en rognant leur autonomie.

Une fois achevée cette prise de contrôle, certains Conseils Généraux ont constaté les limites d'un modèle étroitement bureaucratique, accordant peu de marge de manoeuvre aux agents et encore profondément organisé en services (SSD : service social départemental - ASE : aide sociale à l'enfance – PMI : protection maternelle et infantile) eux-mêmes étroitement cloisonnés alors même que, restés un temps éloignés des dispositifs transversaux, les départements se retrouvaient au milieu des années 90 profondément bousculés par le mouvement structurel en faveur des territoires. C'est en effet l'époque où les nouvelles lois d'orientation et d'aménagement du territoire inaugurées par Charles Pasqua en 1995 instaurent une logique, celle des « pays » bientôt confortée par la loi sur l'intercommunalité de J.P. Chevènement, puis celle de D. Voynet en 1999, qui invite à élaborer des chartes de pays autour d'un destin commun. Celui-ci peut être un projet industriel, une vocation touristique, un bassin d'emploi, en espace agricole. Le « pays » devient un territoire de projet, fruit d'un processus endogène d'identification formulé grâce à un dialogue social selon une logique transversale et partenariale et non en fonction de critères administratifs ...ce qui ne veut pas dire que son périmètre ne soit pas le résultat de rapports de force servant des intérêts particuliers et locaux. La loi de démocratie locale (Vaillant) n'ayant pas été adoptée dans son volet élection directe au suffrage universel des présidents de groupement de communes (communauté de communes, d'agglomération ou urbaines) maintient une élection indirecte et instaure des comités de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants. Ainsi au-delà de la constitution des « pays », ce sont tous les supports de la réponse sociale qui se redessinent avec des territoires plus appropriés aux besoins de la population et des autorités politiques, dont les pouvoirs se déplacent vers l'échelon intercommunal.

Autrement dit, les politiques sociales à travers les dispositifs DSQ (développement social des quartiers), ZEP (zone d'éducation prioritaire), etc, et les réaménagements politico-administratifs en cours autour des notions d'intercommunalité, de pays, convergent pour faire de l'approche territoriale un cadre socio-technique dominant pour penser et traiter les problèmes, notamment ceux concernant la solidarité. Quelles sont les incidences pour les organisations et les professions du champ social ?

⁴ Voir Philip Modolfo, *Travail social et développement*, éditions Dunod, 2001, pp 51-54

1.3. Les conséquences de ces nouvelles politiques

Ces politiques sociales territorialisées interpellent profondément le champ social de deux façons : d'une part en brisant la main-mise des professions historiques sur le traitement de la question sociale, d'autre part en poursuivant la disqualification des modes d'intervention du travail social, déjà fragilisés par les critiques portées par la sociologie radicale des années 70 sur les thèmes de l'assistantat et du contrôle social (Foucault, Castel, Verdes-Leroux, Donzelot). Dans ce contexte, des acteurs spécifiques à ces politiques vont progressivement émerger sous l'appellation d'intervenants sociaux du développement, de l'insertion, de la formation, auxquels s'ajoutent toute une série d'acteurs nouveaux relevant d'un champ de la médiation en voie de constitution. Le paysage professionnel se trouve transformé avec deux marchés de l'emploi en présence : l'un fermé accessible aux seuls diplômés du travail social, l'autre ouvert, celui de l'intervention sociale accessible sur des critères de compétence ; chaque marché étant par ailleurs polarisé aux deux extrêmes vers le haut et le bas d'un axe prestige-rémunération (cf schéma ci-dessous).