

# Introduction

« La situation de crise est favorable à la re-pensée et à l'imagination quand on se rend compte que les modes de pensées ne fonctionnent plus mais elle est favorable aussi à ce qui est régressif. »

(Morin, 2003, p. 188)

L'action sociale et médico-sociale, définie par le Code de l'action sociale et des familles (encadré 1), dessine les confins d'un champ qui intègre une grande diversité d'acteurs institutionnels et professionnels, de missions et de catégories de publics<sup>1</sup> à qui cette action s'adresse sur l'ensemble du territoire français. Ce champ, désigné comme social et médico-social, nous choisissons de le qualifier en tant que « champ d'exercice du travail social ». Le travail social, terme générique, désigne un ensemble de professionnels, aux métiers et qualifications pluriels qui, au sein d'institutions publiques et privées, mobilisent des savoirs, pratiques et techniques constitués pour exercer des missions spécifiées et encadrées par des politiques sociales. Mais au-delà de l'aspect fonctionnel, au-delà de l'hétérogénéité des métiers, qualifications, domaines d'interventions et appartenances institutionnelles, les pratiques discursives de ces professionnels révèlent des références partagées, à savoir le « service public » et ses missions, un corpus de valeurs humanistes, démocratiques et républicaines et des principes éthiques.

---

1. Publics « ciblés » par les politiques sociales par entrées catégorielles (handicap, personnes âgées, etc.) ou thématiques (logement, insertion, etc.).

**Définition de l'action sociale et médico-sociale  
selon le Code de l'action sociale et des familles**

Article L116-1

« L'action sociale et médico-sociale repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature.

Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L.311-1. »

Article L116-2

« L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire. »

La professionnalisation du traitement du social, plus précisément de la question sociale, est intrinsèquement liée à l'histoire de la civilisation occidentale et aux évolutions de chacune de ses sociétés, ce qui explique :

- son caractère international, d'où la définition du travail social produite en 1959 par l'Organisation des Nations Unies qui a fait référence en France : « Le travail social est une activité visant à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social, cet objectif est atteint par l'utilisation de techniques et de méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes, aux collectivités de faire face à leurs besoins, de résoudre les problèmes que pose leur adaptation à une société en évolution, grâce à une action coopérative, d'améliorer les conditions économiques et sociales » ;
- les particularités nationales de son déploiement : le travail social (pratiques institutionnelles et professionnelles) au Québec n'est pas identique à celui de l'Allemagne ni à celui de la Suède, etc.

En France, en 2013, un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE)<sup>2</sup>, a annoncé trois axes de réforme du traitement de la question sociale :

- réduire les inégalités et prévenir les ruptures ;
- venir en aide et accompagner vers l'insertion ;
- coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs.

---

2. Le CILE est chargé de définir et de coordonner la politique du gouvernement en matière de prévention des exclusions et de lutte contre celles-ci, ainsi que d'en suivre l'application.

C'est dans la déclinaison programmatique du dernier axe que figure l'objectif gouvernemental de « refonder le travail social ». Cette décision sous-tend que ce qui fonde et ce sur quoi se fondent les pratiques des travailleurs sociaux entrent aujourd'hui en dissonance avec la réalité de la question sociale et les attendus des missions qui sont dévolues aux travailleurs sociaux : « Pour donner à notre société les travailleurs sociaux dont elle a évidemment besoin et inscrire le travail social dans les nouvelles orientations des politiques sociales, le gouvernement souhaite préparer un plan d'action pour le travail social. » La nécessité de penser la réalité du travail social, les conditions et les modalités de son déploiement fait aujourd'hui consensus pour de nombreux acteurs institutionnels et professionnels concernés et impliqués dans le champ des politiques sociales. Certains d'entre eux<sup>3</sup> ont été sollicités par questionnaire et/ou invités lors d'assises territoriales pour apporter leur expertise et contribuer aux travaux préparatoires de la tenue annoncée d'États généraux du travail social (EGTS).

Si nous reconnaissons tout l'intérêt de l'initiative étatique dans ce qu'elle provoque et suscite comme discussions et réflexions partagées, le questionnement qui a motivé l'écriture de ce livre nous amène à poser la perspective d'une re-fondation du travail social par un autre prisme que celui d'une recherche « d'adaptation des pratiques des travailleurs sociaux aux nouvelles orientations des politiques sociales ». Autre prisme, autres termes, donc, qui déplacent le regard porté sur ce qui fait problème aujourd'hui pour les travailleurs sociaux dans l'exercice de leurs missions. Cet autre regard s'est construit à partir d'une réflexion et de travaux conduits en commun, durant plus de trois années, par une formatrice en travail social et un géographe. Le prisme ici retenu est celui du territoire et plus précisément le rapport que le travail social contemporain entretient avec lui. L'acceptation du terme « rapport » est ici celle d'une dynamique affiliative, c'est-à-dire qu'il concerne les liens, les relations que les travailleurs sociaux nouent avec le territoire et sa réalité. Nous partons du postulat que ce rapport est pour partie déterminé par la manière de le penser, de l'appréhender et d'y reconnaître sa place, son rôle et la part que nous prenons dans la construction de sa réalité. C'est, selon nous, ce rapport qui fait aujourd'hui problème, au-delà des difficultés repérées pour et par les seuls travailleurs sociaux ; c'est à cet endroit que se cristallisent les défis et les enjeux sociétaux d'aujourd'hui et de demain.

---

3. Élus locaux ; professionnels de terrain ; représentants des employeurs des travailleurs sociaux ; représentants des établissements de formation en travail social ; représentants de l'encadrement des travailleurs sociaux ; d'autres professionnels en lien avec les travailleurs sociaux ; bénévoles ; personnes concernées/usagers.

## Fondation du travail social contemporain

«L'histoire politique, économique, sociale, idéologique et culturelle est une clef indispensable pour comprendre l'évolution du travail social, ses ruptures et continuités.»

(Pascal, 2014, p. 7)

Le processus fondateur du travail social contemporain s'arrime au sein de liens dialectiques constitutifs de l'émergence d'un «État social» et d'un nouveau traitement de la question sociale. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une transformation sociétale s'engage et va venir rompre avec des conceptions et un traitement de la pauvreté, de la maladie, de la vieillesse, de la folie où prévalent des réponses assistancielles et coercitives dont les acteurs clés sont les communes, les églises, les industriels et l'État. L'avènement de la Troisième République – particulièrement la période «radicale» entre 1898 et 1914 – nourrit un terreau empreint d'idéaux, de valeurs démocratiques et républicaines qui stimule la croyance en un progrès social. Deux guerres mondiales viendront successivement y porter des coups d'arrêts. Cependant, les atrocités qu'elles génèrent, particulièrement la Seconde Guerre mondiale avec ses situations d'extrême déshumanisation, vont venir marquer les consciences collectives occidentales.

C'est dans cet immédiat après-guerre qu'un nouveau traitement de la question sociale va prendre tout son essor : par l'esprit de concorde<sup>4</sup> qui le caractérise, le tissage de systèmes assurantiels publics/privés et une dynamique de reconstruction nationale. C'est l'avènement des Trente Glorieuses où, dans un contexte de croissance économique continue (1946-1975), l'État, qualifié *a posteriori* d'État providence, va élaborer, impulser, planifier et financer des politiques publiques visant à traiter les problèmes sociaux sur l'ensemble du territoire national. C'est dans cette période que se fondent les légitimités institutionnelles et professionnelles du travail social contemporain : il s'agissait, ici, qu'il réponde à des problèmes caractérisés comme «résiduels». Mais comme toute période historique, les Trente Glorieuses ont leurs points aveugles où se logent les problèmes à venir : une guerre d'Algérie qui ne dit pas son nom, le rapatriement massif de «ses» Français, l'appel continu à la force de travail «indigène» de territoires en décolonisation, l'exode rural et son dépeuplement, l'urbanisation anarchique et ses grands ensembles, la surexploitation des ressources naturelles par une industrialisation et une consommation massives.

Un premier séisme va annoncer l'avènement d'une crise profonde, le « choc pétrolier » (1973-1975). Il va remettre en cause le modèle d'une

---

4. La Sécurité sociale a été élaborée par le Conseil national de la résistance (CNR), organe qui dès 1943 fédérait l'ensemble des mouvements de résistance hostiles au gouvernement de Vichy. À la libération, la Sécurité sociale obligatoire et universelle a été créée par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945.

croissance fondée sur une forte consommation d'énergie acquise à faible coût, et faire augmenter le chômage et sa durée dans les pays occidentaux industrialisés. C'est dans ce moment qu'un cadre légal<sup>5</sup> en faveur des personnes handicapées et pour l'organisation de l'offre sociale et médico-sociale<sup>6</sup> va venir asseoir davantage la légitimité et le développement du travail social, de ses métiers et de son champ institutionnel d'exercice. Le travail social est ici affilié à l'État souverain d'une république « indivisible, laïque, démocratique et sociale » et, par là, à son territoire. Si les réponses sociales sont localisées, leurs socles de référence, de légitimité et de financement relèvent essentiellement de politiques sociales étatiques qui s'appliquent à l'ensemble du pays par la présence forte d'une administration étatique, territorialement organisée. C'est l'époque où la figure du travailleur social est associée à celle du « hussard noir de la république » (*Esprit*, 1972).

La première caractéristique fondamentale du travail social est d'être ancré dans un « service public » qui, au-delà de ses aspects factuels, occupe une place centrale dans l'imaginaire collectif français :

« Cette notion est emblématique d'un véritable modèle de société. Une fois mise en place, cette "machinerie conceptuelle" constituera un puissant moteur d'expansion étatique : l'extension de la gestion publique, imposée par la défaillance des mécanismes de régulation économique et sociale, a contribué à forger le mythe d'un État capable d'avoir réponse à tout ; et la propagation de ce mythe a alimenté en retour une demande croissante d'interventionnisme, justifiant la création de nouveaux services publics. Sur le socle de croyance ainsi constitué s'est édifié un État fort, doté d'une identité nettement affirmée et érigé en moteur d'intégration sociale. » (Chevallier, 2012, p. 5-6)

La deuxième caractéristique, c'est que, bien que le travail social ait été institué par et dans cette relation tutélaire à l'État, les processus constitutifs de son développement sont l'œuvre d'une diversité d'acteurs, issus de mouvements aux historicités et soubassements idéologiques pluriels, antérieurs et postérieurs à la « conversion publique » du traitement de la question sociale. Ainsi, la genèse des métiers qualifiés d'« historiques » (assistant de service social, éducateur spécialisé, animateur social) révèle des enracinements dans l'histoire du féminisme, du militantisme ouvrier, dans ses déclinaisons confessionnelles et laïques, et dans celle du post-colonialisme. Ils nourriront les identités et les représentations sur les métiers, imprèneront des affirmations corporatistes et viendront obérer les alliances interprofessionnelles. Cette réalité est incarnée par le destin d'une association qui a voulu, pendant près d'un siècle, fédérer la pluralité des métiers du travail social autour de valeurs communes : l'Association des travailleuses sociales (ATS, de 1922 à 1950), devenue ensuite la Fédération française des

5. La loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 en faveur des handicapés et la loi d'orientation n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

6. Relevant du ministère des affaires sociales, des départements et de la Protection judiciaire de la jeunesse.

travailleurs sociaux (FFT, de 1950 à 1976) et, enfin, la Confédération française des professions sociales (CFPS, de 1976 à 2007). Elle a finalement prononcé sa dissolution pour n'avoir pu faire aboutir cet objectif fédérateur.

C'est le foisonnement associatif que représentent les fédérations gestionnaires et les syndicats employeurs qui révèle la part significative prise par la société civile organisée dans ce champ, comme c'est le cas aussi de la diversité de ses acteurs pionniers (individus et collectifs). La cartographie qu'en dresse J.-P. Hardy en 2005 rend compte de cette complexité tout autant qu'elle rend compte d'un dynamisme et d'une créativité longtemps à l'œuvre.

La dernière caractéristique fondamentale du travail social en France réside dans le cadre et les conditions mêmes de sa « reproduction » : les processus de transmission des savoirs et ceux des apprentissages initiaux sont reliés distinctement à des cœurs de métiers. Ils sont conduits au sein d'une alternance pédagogique entre écoles spécialisées et « terrains » professionnels. Ainsi, bien que les diplômes soient institués, contrôlés et délivrés sous le sceau de l'État, la formation professionnelle, initiale et continue, a été et reste majoritairement ancrée et produite au sein de la société civile organisée. C'est ce qui explique pourquoi l'usage des termes « travail social » et « travailleur social » continue à faire débat. Certains dénoncent leur généralisme qui efface les identités métiers et amène, par là, une perte substantielle de la richesse produite par des cultures professionnelles : « L'idéologie du travailleur social unique et d'une uniformisation du travail social dans sa globalité est une erreur dangereuse qui ne ferait qu'aggraver les écueils actuels<sup>7</sup>. »

## Ébranlement du socle fondateur du travail social

C'est à partir de ce socle que les travailleurs sociaux, dans la diversité de leurs métiers et appartenances institutionnelles (public et privé), développeront des savoirs et des savoir-faire « émancipés<sup>8</sup> » au cœur de pratiques situées au sein d'espaces urbains, ruraux et progressivement péri-urbains. Les pratiques d'immersion et d'intervention dans le « milieu », « l'environnement » des personnes accueillies et accompagnées vont faire référence dans le champ d'exercice du travail social. Ces différentes acceptions du territoire seront un dénominateur commun pour les travailleurs sociaux, du secteur public et du secteur privé. Ceux-ci y coordonneront leurs actions, engageront des

---

7. Extrait du communiqué de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS) du 18 février 2014 paru dans les *ASH*, n° 2849, 28 février 2014.

8. Les travailleurs sociaux disposent, au-delà des missions prescrites, d'une autonomie certaine qui favorise l'expérimentation et l'innovation.

coopérations<sup>9</sup> au sein de réseaux formels et informels, et cela dans différents domaines. C'est à partir des années 1980 que « tout un cadre organisationnel et mental de fonctionnement est remis en question par la décentralisation ». Il s'opère, à cette période, un véritable déplacement de la logique politique où émerge, « face au jacobinisme et à la centralisation séculaires de la société française [...], le contre-modèle du territoire local, de la décentralisation et de la proximité » (Bertaux, 2011). La mutation géopolitique qui s'engage alors va avoir des incidences majeures dans le traitement de la question sociale et donc pour le travail social car elle annonce le début de la « disparition du grand intégrateur [...] qu'était l'action sociale étatique » (Kesteman, 2000), et ce dans un contexte où persistent la crise économique et ses effets dévastateurs, notamment pour les ouvriers et les employés du secteur industriel. Les travailleurs sociaux vont être parmi les premiers observateurs des processus de précarisation et de paupérisation que génère la massification du chômage de longue durée. Il ne s'agit plus ici de problèmes sociaux « résiduels », mais d'une véritable « métamorphose de la question sociale » (Castel, 1995). La promulgation de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI, 1988) va venir signer une nouvelle ère pour le travail social par son implication renforcée dans le traitement social du chômage. Ainsi, nous assistons en quelques années à un bouleversement hybride où question sociale et question territoriale se posent dans de nouveaux termes. Le surgissement des violences urbaines<sup>10</sup> en est un épiphénomène. Il fera l'objet d'un traitement spécifique, hors du « droit commun » ; c'est l'avènement de la politique de la ville avec sa géographie « prioritaire ». C'est dans ce contexte, que J. Ion (2005) invite les travailleurs sociaux à identifier les changements qui s'opèrent dans leur rapport au territoire.

## Creuset et marqueurs d'un nouveau rapport entre travail social et territoire

Depuis 1984, Jacques Ion conduit des travaux de recherche<sup>11</sup> dans le domaine de l'insertion économique et sociale et de la politique de la ville, et appréhende les nouveaux « dispositifs » qu'ils promeuvent et les caractérise :

– ces dispositifs sont *expérimentaux* car « extraordinaires » dans la tradition sociopolitique française de l'époque. Ils comportent des procédures

9. C'est à l'échelle des circonscriptions et sous l'égide des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDAS ; services déconcentrés de l'État) que se formaliseront nombre d'entre elles.

10. Les premières « émeutes » datent de 1979 dans le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin en périphérie de la ville de Lyon.

11. Il privilégie une démarche empirique sur plusieurs sites à partir d'entretiens, mobilise des éclairages de la sociologie des politiques publiques, de la sociologie de l'innovation et de la sociologie du travail.

d'évaluation qui indexent leur pérennisation à leur efficacité, et leurs modalités de financement dérogent aux règles coutumières de la comptabilité publique : ce sont des pluri-financements mobilisant acteurs publics et privés ;

- ils sont *exemplaires* car ils s'inscrivent dans la publicisation d'opérations où les élus locaux s'emploient à faire connaître leurs initiatives pour susciter la participation de la société civile organisée ;

- ils sont *décentralisés* car placés sous la responsabilité directe de collectivités locales, particulièrement des communes<sup>12</sup> : elles s'engagent hors du champ de leurs compétences réglementaires, ce qui exige une forte concertation interinstitutionnelle ;

- ils sont *territorialisés*, donc circonscrits géographiquement. Même si les limites peuvent être floues, le périmètre esquissé transcende les découpages préexistants de nature technique (circonscription d'action sociale, zones scolaires, etc.) ou de nature politique (limites communales). Le quartier, « quel que soit le flou de cette notion, est souvent présenté comme le parangon de ce territoire d'intervention ».

Près de trente ans plus tard, ces éléments ont débordé les limites assignées à des politiques ciblées et caractérisent la réalité du travail social contemporain : « Actuellement, un assistant social en polyvalence de secteur doit faire avec 30 à 40 dispositifs différents selon les départements, avec autant d'imprimés et de règles départementales qui complètent les politiques nationales<sup>13</sup>. » Ce qui était alors qualifié d'« expérimental » – l'évaluation, le pluri-financement, le partenariat public/privé, la logique de « prestation » – s'est aujourd'hui généralisé. De même, les acteurs engagés dans la territorialisation des politiques publiques se sont diversifiés au gré des étapes successives de la décentralisation. Ce nouveau cadre territorial du traitement de la question sociale a redéfini le rapport entre les acteurs décisionnels des politiques sociales et les acteurs institutionnels et professionnels du travail social, comme leurs espaces de référence (espace géographique), incluant de nouvelles échelles spatiales, temporelles et organisationnelles.

La *république décentralisée* promettait une meilleure connaissance des besoins des populations, donc une meilleure adéquation des politiques sociales, par de nouveaux liens au territoire, en instituant la « proximité » de leurs « pilotes » et « maîtres d'œuvre ». Mais la proximité géographique ne suffit pas à établir les liens d'une réelle proximité, d'autant que la décentralisation a généré une réalité institutionnelle territoriale complexe, sans tenir compte des ressorts de la complexité déjà existante, avec pour effet la « complication », décrite par B. Remond (2006) :

---

12. Sauf dans le cas de la gestion du dispositif du RMI, où c'est le conseil général qui est alors co-gestionnaire avec l'État.

13. Extrait du communiqué de l'ANAS du 18 février 2014 paru dans les *ASH*, n° 2849, 28 février 2014.



«L'étalement dans le temps des textes afférents à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, le nombre des lois considérées et parfois leur longueur, l'enchevêtrement des responsabilités qui les caractérisent, ont organisé depuis plus de 20 ans, sur le territoire, un système de conjonction des rôles et de confusion des responsabilités où se cumulent tous les inconvénients : lourdeur du processus décisionnel, coût des systèmes administratifs, dysfonctionnements des politiques, illisibilité démocratique du système.»

Le «désenchantement» de la décentralisation ne cesse de se dire ces dernières années dans les contenus des colloques, journées d'études et de se lire dans de nombreux rapports. Ce sont les constats énoncés dans les 8<sup>es</sup> journées de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) en 2011 que nous retiendrons ici. Ils caractérisent une incapacité collective à :

- sortir des logiques de cloisonnement liées au découpage territorial, à la segmentation des réponses, à la spécialisation des institutions et des missions ;
- fédérer des moyens humains et matériels dans des finalités identifiées et partagées ;
- créer des coopérations efficaces sur un même territoire ;
- impulser et soutenir une participation durable des habitants dans la résolution des problèmes.

Les difficultés récurrentes des acteurs en présence au sein d'un même territoire à agir en cohérence et en congruence, à coopérer donc entre eux et avec ses habitants est une réalité observable dans notre expérience d'accompagnement méthodologique de projets territoriaux, quelles que soient leurs limites géographiques (commune, intercommunalité, pays<sup>14</sup>, département). Cette «distorsion» entre les attendus et les effets concrets de la décentralisation, et ce en quoi elle affecte les pratiques quotidiennes des travailleurs sociaux mobilisent notre réflexion ces dernières années. Notre postulat de départ est que l'acmé de cette distorsion se loge au cœur du rapport que le travail social contemporain entretient avec le territoire. Le socle territorial où il s'est fondé a fait l'objet d'une désagrégation continue liée aux effets combinés d'une mutation géopolitique et d'une métamorphose de la question sociale. Cette réalité se révèle dans le choix dénominatif des organismes étatiques ; par exemple, la Délégation à l'aménagement *du territoire* et à l'action régionale (DATAR) est devenue de 2005 à 2009 Délégation interministérielle à *l'aménagement* et à la *compétitivité des territoires* (DIACT), pour aujourd'hui, voir ses missions intégrées au sein du Commissariat général à *l'égalité des territoires* (CGET<sup>15</sup>), avec celles du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et celles

14. Le pays est une catégorie administrative française d'aménagement à caractère géographique désignant un territoire présentant une «cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi», lois Pasqua et Voynet, 1995, 1999.

15. Décret du 31 mars 2014 publié au *Journal Officiel* le 2 avril 2014.

de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).