

## Chapitre 5

# Les évolutions en cours du travail social, leur impact sur les professionnels et les personnes accompagnées

Paola Parravano

LES QUESTIONS ADRESSÉES à l'ANAS<sup>1</sup> se révèlent être « une boîte de résonance » des problématiques rencontrées par les professionnels sur le terrain et traduisent les évolutions sociétales auxquelles le travail social est confronté. C'est à l'aune de cet engagement militant, de ma participation aux instances décisionnelles de l'association puis de sa commission déontologie ayant permis de recueillir un certain nombre d'observations que s'inscrit ce partage de réflexion sur les organisations du travail social et plus précisément sur l'exercice de la profession d'assistant de service social dans un contexte en évolution permanente. En conséquence, il ne s'agit pas ici d'une démarche scientifique au plan méthodologie. C'est plutôt une approche empirique qui contribue au débat à partir de ce regard et du partage d'expériences entre professionnels d'horizons différents auquel j'ai participé notamment dans le cadre de la commission déontologie (polyvalence, service social du travail, service social ministériel, service social spécialisé, ASE, etc.). Commençons par analyser la gouvernance des organisations sociales, ensuite l'adaptation des professionnels aux réorganisations sans cesse des collectivités locales et pour terminer prenons l'exemple d'une politique publique et ses conséquences.

1. Association nationale des assistants de service social, 15 rue de Bruxelles, 75007 Paris.

---

## LE MANAGEMENT DES ORGANISATIONS DU TRAVAIL SOCIAL ET LEURS RÉFÉRENTIELS

---

Par les premières lois de décentralisation de 1982, l'État a transféré les compétences en matière d'action sociale aux départements dans l'objectif de rapprocher les décideurs des citoyens. La mise en place de grandes politiques publiques ciblées sur différents publics (l'enfance, majeurs vulnérables, personnes âgées, personnes handicapées, personnes mal-logées...) a eu pour effet, une superposition de textes réglementaires et de procédures qui ont abouti dans un grand nombre de départements à l'installation des schémas spécifiques. Parallèlement à cela, les partenaires ont recentré leurs missions et l'on a vu se dessiner progressivement un désengagement dans l'accueil et l'accompagnement des publics par les différents acteurs institutionnels que sont les CRAM, la PJJ, les CAF au profit des départements. De même, du côté des entreprises, le service social du travail a recentré ses interventions sur les actifs. Les retraités à titre d'exemple, n'ont pas eu d'autre choix que de se retourner vers la polyvalence. L'ensemble de ces évolutions faisant jouer la subsidiarité a participé à l'augmentation du public relevant de polyvalence. Ce secteur a donc dû s'adapter.

D'une polyvalence de secteur intégrale nous sommes passés à la spécialisation par politique publique. Une des réponses dans le cadre de recherche d'efficacité organisationnelle a été la mise en place de la « désectorisation » qui a eu des conséquences sur l'accueil et l'accompagnement. À l'inverse, la désectorisation permet de répondre à des demandes ponctuelles, dans une gestion de procédures et permet de faire face à une gestion de masse. Cette réalité des travailleurs sociaux (assistants de service social et conseillère en économie sociale et familiale) devant faire face à l'augmentation d'un public précaire est clairement explicitée dans le rapport de l'IGAS<sup>1</sup>.

Quelles que soient ces organisations, les collectivités employeurs ont élaboré des référentiels pour adapter les réponses des politiques publiques à la législation en cours. Ainsi, que ce soit dans le cadre des politiques de lutte contre les inégalités à travers les aides au logement ou les aides à la précarité chacun organise ses référentiels comme il le souhaite. Par exemple, s'agissant de la politique logement, les barèmes FSL et leurs modalités d'attribution, varient d'une collectivité à l'autre. D'autres collectivités dans le cadre des aides à la précarité ont fait le choix de la fongibilité, et c'est ainsi que les allocations mensuelles perdent de leur sens, oubliant ainsi qu'elles avaient été créées pour venir en aide à l'enfance en difficulté, de manière inconditionnelle<sup>2</sup>. À ce jour les réorganisations régulières au sein des collectivités

---

1. « L'accompagnement social » rapport de capitalisation établi par B. Jacquy-Vasquez, septembre 2018, p. 21.

2. « Article L. 222-2. — L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de

locales mettant en œuvre les politiques sociales traduisent les difficultés d'adaptation de nos organisations aux demandes de plus en plus complexes des publics en situation de précarité. Le nombre de situations vulnérables augmente dans une société où les réponses sont de plus en plus amenées à se construire sur un modèle participatif, et nous avons là un espace de créativité à saisir. Les employeurs des travailleurs sociaux ont voulu s'inspirer des méthodes de l'entreprise, contrôle renforcé par un accroissement du nombre des strates hiérarchiques, efficacité de l'intervention, rentabilisation du temps passé avec les personnes etc., à l'heure où les entreprises sont en quête d'innovation managériale.

L'inspiration des méthodes de l'entreprise est allée jusqu'à transposer l'organisation scientifique du travail (l'OST de Frederick Winslow Taylor qui comme on le sait n'avait de scientifique que de nom), dans le secteur social ! Rappelons pour mémoire que l'OST issue du secteur industriel, c'est le « taylorisme » caractérisé par le fait que les tâches sont éclatées, parcelaires et effectuées à une cadence soutenue par des ouvriers spécialisés d'où, « le travail en miettes » décrit par le sociologue Georges Friedman. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous avons vu apparaître dans le secteur du travail social des phénomènes de burn-out (syndrome d'épuisement professionnel), et de la perte du sens du travail. Ainsi avec un décalage conceptuel des modes de management, les services publics se sont adaptés aux modes de management obsolète des entreprises. Et de fait, à l'heure où le management innove et implique la participation des personnels, les collectivités dans leur verticalité hiérarchique apparaissent de plus en plus anachroniques. En dehors des méthodes peu innovantes, nous avons vu apparaître les « managers du futur », des jeunes universitaires formés en sciences sociales certes, mais qui n'ont jamais été en relation avec une personne vulnérable. Ces « nouveaux managers » grâce aux notions d'action sociale acquises durant leur parcours universitaire, se trouvent légitimés par les employeurs pour venir encadrer des travailleurs sociaux.

---

## **L'ADAPTATION DES PROFESSIONNELS AUX RÉORGANISATIONS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

---

Les professionnels ont, à maintes reprises, dénoncé le travail de guichet qu'on leur impose et la perte de sens que cela génère pour eux comme indiqué dans le rapport de l'IGAS

---

ressources suffisantes. Elle est accordée aux femmes enceintes confrontées à des difficultés médicales ou sociales et financières, lorsque leur santé ou celle de l'enfant l'exige. Elle peut concourir à prévenir une interruption volontaire de grossesse. Elle peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans, confrontés à des difficultés sociales. »

précédemment cité. De même, le management des équipes est aussi touché par ces réalités. Un article de *TSA Actualité*<sup>1</sup> vient illustrer ces propos et indique que « sur la période récente, les impératifs gestionnaires croissants se heurtent au défi d'une massification des besoins d'accompagnement de service social, le tout sur fond de contrainte budgétaire : le travail social est mis structurellement en difficulté du fait de la saturation permanente des dispositifs ».

Ainsi, des équipes ont été dédiées à l'accueil, à l'évaluation des situations des personnes. D'autres équipes intervenaient à partir d'un diagnostic posé et mettaient en œuvre un travail d'accompagnement auprès des personnes. Ces modèles organisationnels ont bien entendu, un impact sur les postures et pratiques professionnelles. Ils ont certainement contribué à la réponse de guichet, favorisant une réponse à un besoin exprimé plutôt que la mise en place d'une alliance entre personne accompagnée et professionnel pour une approche émancipatrice des personnes. De même, l'intervention n'étant plus délimitée géographiquement, le travail de connaissance et de reconnaissance des acteurs locaux (écoles, partenaires municipaux, familles etc.) perd de son sens avec une intervention qui se gère en fonction de l'objet de son intervention (information préoccupante ; accompagnement d'une famille dans le cadre d'une aide éducative, etc.). Contrairement à une intervention de secteur qui s'inscrit sur un territoire permettant ainsi d'adapter l'intervention sociale au temps long de l'accompagnement si cela s'avère nécessaire. Le temps long de l'accompagnement s'exprime à travers les cas cliniques que chacun et chacune d'entre nous avons rencontrés sur notre parcours professionnel. Un des exemples a été choisi parmi de nombreux, il s'agit de faire part de la participation des personnes accompagnées.

Une personne accueillie en CHRS est sollicitée pour participer à des échanges avec les autres résidents, donner avis sur le fonctionnement de l'établissement et contribuer à une adaptation du service rendu. Elle s'exprime dans un groupe de travail et tient à remercier l'ensemble de l'équipe d'avoir accepté son silence durant près de 12 mois, sans jamais douter d'une possible participation, dès qu'elle serait prête. Cette personne a voulu témoigner de son expérience et de la nécessité du temps long pour parfois entamer un processus de reconstruction.

Quant au management des professionnels, il ne s'agit pas ici d'opposer « les bons » ou « mauvais encadrants » d'équipes professionnelles, mais bien de réfléchir la complémentarité dans une équipe professionnelle. Ainsi, différencier le management gestionnaire d'un encadrement technique, ce dernier nécessitant la connaissance d'une profession, permet souvent de trouver un point d'équilibre. Ce soutien technique, nécessaire aux professionnels dès lors qu'il s'agit de construire une méthode d'intervention dans une situation complexe, leur permet également

1. « L'IGAS se penche sur la crise de sens dans le travail social » de L. Daovannary.

de ne pas se retrouver complètement isolés dans leurs pratiques, et il a été questionné à plusieurs reprises.

Nous avons souvent fait le constat en commission déontologie de la grande solitude des professionnels et parfois, c'est le personnel d'encadrement qui, isolé fait appel à nous pour avoir le temps de pause et de réflexion nécessaire avant l'agir.

Dans notre société où tout s'accélère, les professionnels du travail social souhaitent retrouver du sens à leur travail, et cela passe par le temps de la relation et de la construction de la réponse avec les personnes concernées. Ce choix d'une profession basée sur la relation à l'autre, n'est-ce pas là que se situe la plus-value du travail social ? Retrouver du sens dans notre activité professionnelle passe nécessairement par la construction de la relation. Et pour cela, il nous faut du temps, contrairement à ces organisations qui viennent minuter le temps passé en permanence entre un usager et un professionnel. Ce sont des espaces de créativité qu'il est urgent d'ouvrir pour tisser des réponses innovantes, grâce à des managements à l'écoute des professionnels. Structurer une réponse organisationnelle des équipes, respectueuse des publics accueillis, nécessite des temps de travail en équipe, d'organiser les procédures et les outils de suivis, mais également d'élaborer les modalités du travail clinique. L'un ne va pas sans l'autre et c'est souvent le soutien technique qui est absent, et qui ne permet plus pour certains de donner du sens à leurs interventions. Et à force de se heurter à des non-réponses, à des murs comme, par exemple, chercher une place en CHRS pour une femme à la rue avec un enfant en bas âge, les professionnels se replient sur eux-mêmes. Ainsi, seul le collectif professionnel où s'est construite la pratique, permet de tenir car, l'isolement professionnel est source d'épuisement.

---

### **L'EXEMPLE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE SENSIBLE : LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET SA MISE EN ŒUVRE EN FONCTION DES ORGANISATIONS**

---

L'intervention de l'assistante de service social, qu'elle se situe en polyvalence, à l'éducation nationale, en établissement médico-social ou en service hospitalier est concernée par la politique de la protection de l'enfance. C'est un secteur actuellement en grande évolution, et la nomination d'un secrétaire d'État en charge de la protection de l'enfant, vient rappeler que cette politique publique où l'État reste engagé.

Nous avons fait le choix d'un focus sur cette politique publique, car elle illustre combien les organisations peuvent avoir des répercussions sur les pratiques et postures professionnelles. Les récentes lois sur la protection de l'enfant<sup>1</sup> portent un intérêt à la formation des acteurs. Ainsi en 2007, la loi vient dire aux collectivités locales qu'il faut pour encadrer les professionnels qui travaillent à l'ASE, des responsables hiérarchiques eux-mêmes formés aux problématiques liées à la protection de l'enfance. La loi de mars 2016<sup>2</sup> renforce cette idée de formation et vient dire que tout professionnel intervenant en particulier dans la protection de l'enfance doit être formé.

Cette loi s'immisce dans les organisations professionnelles ainsi que dans les pratiques professionnelles en incitant les professionnels à s'appuyer sur la famille élargie, en insistant sur la continuité de l'action éducative en évitant les ruptures de parcours (PPE) et en organisant les modalités de travail. Cette loi constitue une reprise en main par l'État de la gouvernance de cette politique publique. Elle incite les départements à mettre en place des commissions de délaissement, à impulser de nouvelles approches en demandant aux acteurs concernés (justice, travail social, secteur médical et paramédical) de travailler plus souvent une alternative aux placements longs, à créer un contrôle du préfet sur les listes nominatives des agents formés par exemple. L'État vient également réaffirmer le rôle spécifique des professionnels de l'Aide sociale à l'enfance, ainsi que la nécessité de les former.

Parallèlement, on assiste à la non-spécialisation des équipes dans les départements, au motif que l'intervention en silo est sclérosante. La formation continue relative aux problématiques de la prévention et protection de l'enfant constitue un corollaire indispensable à toute intervention. Et le succès de la formation à l'évaluation des informations préoccupantes du CREAT<sup>3</sup> témoigne du besoin de connaissance dans ce domaine.

Faut-il le rappeler, l'intervention des professionnels de la protection de l'enfance dans l'intimité des familles exige des connaissances qui ne s'acquièrent pas systématiquement durant la formation initiale. En effet, la posture de respect, d'aller vers constitue une pratique. Le regard porté sur le développement de l'enfant, sur les relations entre parents et enfants relève des connaissances. La pluridisciplinarité des équipes qui réfléchissent en réunion technique permet de construire de la connaissance mais encore faut-il que ces commissions soient un repère pour les professionnels ?

C'est inhabituel qu'une loi s'immisce dans les pratiques professionnelles. C'est le cas lorsqu'il s'agit du projet pour l'enfant (PPE). Voté en mars 2007, il est encore trop peu mis en place, et des références au PPE sont régulièrement faites dans la loi de mars 2016.

1. Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ; loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

2. Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

3. *L'Évaluation participative des situations familiales* de P. Robin, P. Grégoire, É. Corbet, Dunod.

Il ne s'agit pas dans ces propos de reprendre l'ensemble des décrets d'application de la loi du 14 mars 2016 qui sont nombreux (mais peu appliqués), mais bien d'insister sur la difficulté pour les professionnels de terrain d'adosser leurs pratiques à un contexte législatif respecté en partie et en fonction des territoires d'intervention. Être référent dans le cadre du projet pour l'enfant s'organise différemment en fonction de l'employeur. Certains employeurs ont même élaboré un guide du PPE pour permettre aux professionnels de s'appuyer sur un langage commun et de connaître ainsi les attentes en matière de référence. Cette référence, c'est-à-dire une personne en charge de coordonner le projet de l'enfant, s'organise parfois à partir du lieu d'accueil du jeune, d'autre fois à partir du lieu de vie de la famille du jeune.

Mais pour un professionnel, intervenir sur un territoire permet de bien le connaître de repérer les partenaires et les activités pour les jeunes et leurs familles. La manière d'aborder la place de l'enfant dans sa famille ne se pensera pas de la même manière, en fonction des organisations et cela peut obérer le retour de l'enfant dans sa famille.

Intervenir sur un territoire, c'est permettre une connaissance des acteurs sociaux et la possibilité d'activer les points de socialisation nécessaire à l'enfant dans son lieu de vie naturel pour qu'il s'épanouisse. S'il s'épanouit dans un lieu proche du domicile familial, le retour sera facilité. S'il s'épanouit, sur le lieu de vie de l'assistant familial, éloigné géographiquement de chez ses parents, il aura du mal à quitter son environnement. Mais la réalité des territoires et des lieux d'accueil des jeunes de l'ASE contraint les collectivités à des organisations qui ne répondent pas systématiquement à l'ensemble des besoins qui sont singuliers et multiples.

Coordonner l'intervention à partir de la réalité sociale des parents permet de travailler une rupture totale si besoin ou un rapprochement si celui-ci est possible. Bien entendu, il ne s'agit pas d'occulter la nécessité parfois d'une rupture complète des liens. Cette politique publique reste en tension entre les droits des parents et les droits des enfants. C'est à cette référence que nous avons également eue à prendre en compte des questions des personnes ayant été en contact avec les assistants de service social. Un parcours de vie identique pourra construire une histoire de vie tout aussi singulière et parfaitement différente. Difficile si ce n'est à partir des vignettes cliniques de parler d'organisations efficaces. Ces organisations auraient un intérêt à être évaluées.

L'exemple de contrat jeune majeur est à ce titre évocateur des difficultés d'application d'une politique publique de manière équitable sur l'ensemble du territoire national. Certains départements font le choix d'investir sur ces jeunes en les accompagnants jusqu'à leurs 21 ans révolus. D'autres, font pression pour qu'ils aient un projet d'insertion à leur majorité leur permettant l'autonomie. Cette disposition vaut pour les mineurs non accompagnés.

À cet effet, dans certains départements, l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) pourrait relever d'un contrat jeune majeur. Leur administration ne leur permettant pas d'activer ce dispositif de protection, certains collègues ont fait valoir leur « droit de retrait » car

disaient-ils : « Comment recevoir ces jeunes sans leur permettre d'accéder à des dispositifs prévus par la loi ? » En effet, ces dispositifs sont non applicables dans le département où ils exercent. À ce sujet, le rapport de Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>1</sup> alerte le gouvernement sur les ruptures de parcours des jeunes à difficultés multiples ainsi que les sorties des jeunes d'un parcours à l'ASE sans projet de formation ou d'insertion.

---

## CONCLUSION

---

Nous avons tenté d'illustrer à travers ces témoignages combien les organisations peuvent favoriser ou retarder l'émergence des pratiques professionnelles suffisamment bonnes, c'est-à-dire capable de répondre notamment au cadre déontologique ou éthique des professionnels du travail social. Aujourd'hui le travail social est l'objet des critiques de toute part car, associé par certains à « l'assistanat ».

À cet égard, nous avons recueilli le témoignage d'une personne accompagnée qui parle de l'importance qu'a revêtu pour elle le positionnement de l'assistante de service social lorsque régulièrement invitée à s'exprimer elle refusait. Cette personne a remercié la professionnelle d'avoir poursuivi et de lui avoir permis un jour de témoigner. C'est le temps de la personne et pas le temps institutionnel qui vient ici illustrer qu'une forme d'assistance dans le sens étymologique<sup>2</sup>, soutenir, aider quelqu'un à se tenir debout, est parfois nécessaire.

Dans le cadre de la protection de l'enfance, on crie souvent au scandale quand un enfant est victime de mauvais traitement et lorsque des travailleurs sociaux s'immiscent dans l'intime d'une famille. Quel que soit son positionnement, le travail social n'est jamais à sa juste place. C'est la raison pour laquelle communiquer largement sur nos professions permettrait certainement d'apporter des clefs de compréhension aux citoyens. Cela s'est traduit dernièrement par des documentaires sur la vie d'enfants en structure de l'aide sociale à l'enfance. Il serait vraiment nécessaire que des enfants de l'ASE dont le parcours chaotique a néanmoins été salvateur puissent également témoigner.

Quant à l'intervention des travailleurs sociaux, à travers des histoires de vie de personnes ou de familles, ce sont en général ces personnes accompagnées qui en parlent le mieux. Enfin, les lieux de réflexion sont des lieux d'élaboration de la pratique. C'est ce qui a motivé le groupe relatif à « l'ancrage territorial » du Haut Conseil en travail social à promouvoir le développement sur l'ensemble du territoire des lieux de réflexion et d'élaboration de la pratique en travail social. Un « Guide d'appui à la création de comités locaux du travail social

---

1. « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance » avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Antoine Dulin, rapporteur, 13 juin 2018.

2. Du « ester » en latin classique, *stare* : se tenir debout.



et de développement social » a été adopté à l'unanimité (moins une abstention) lors de l'assemblée plénière du HCTS du 24 juin 2019, présidée par Brigitte Bourguignon, députée du Pas-de-Calais et présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Ce document propose une méthode pour constituer territorialement des réseaux permettant de créer des instances de réflexion accessibles au plus grand nombre de travailleurs sociaux. Cela permettrait sans aucun doute de redonner sens à leur action et au travail social.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

JACQUEY-VASQUEZ B. (2018). « L'accompagnement social », rapport de capitalisation, septembre.

ROBIN P., GRÉGOIRE P., CORBET É. (2012). *L'Évaluation participative des situations familiales*, Dunod.

FRIEDMANN G. (1956). *Le Travail en miettes*, rééd. Gallimard, coll. « Idées », 1964.

Avis du conseil économique, social et environnemental, rapporteur : Antoine Dulin, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », 13 juin 2018.

DAOVANNARY L. (2019). « L'IGAS se penche sur la crise de sens dans le travail social », *L'Actualité TSA*.

