

LE TRAVAIL SOCIAL
Contribution de Patrick Simon

Mise à jour : 1995

1 INTRODUCTION

Que ce soit du point de vue des professionnels du Travail Social, ou de leurs employeurs, les conditions économiques, sociales, voire même de la place de chacun dans la société, ont pour conséquence que les orientations sont en mouvement et incertaines. La polyvalence de secteur en crise en est un des symptômes.

Parmi les questions que l'on peut se poser, en voici quelques-unes qui apparaissent comme récurrentes :

- Ø Existe-t-il une crise du travail social ?
- Ø L'assistante sociale est-elle soluble dans la polyvalence ?
- Ø Comment le travail social en Caisse d'Allocations Familiales se positionne dans ces mutations?

Origine de la réflexion :

Pendant près de deux ans un groupe de réflexion s'est mis en place sur l'initiative de la DRASS de Franche-Comté avec l'apport technique de Monsieur ECREMENT, Conseiller technique de la DRASS d'Alsace.

L'objectif initial était de réfléchir et de redéfinir des pratiques des assistantes sociales polyvalentes de secteur.

Les participants à ce groupe relevaient des services de travail social de différentes DDASS, de Caisses d'Allocations Familiales, de services départementaux gérés par les Conseils Généraux de la région Franche-Comté et d'écoles de service social.

Au fur et à mesure de l'avancée de ces réflexions, il est apparu la nécessité d'élargir la réflexion à l'ensemble du travail social, mais aussi de trouver un langage commun concernant :

- la politique sociale,
- l'action sociale,
- le travail social,
- la transversalité des professions du travail social.

De ce fait, ma contribution correspond à une réflexion qui ne concerne pas seulement le service polyvalent de secteur mais le travail social en général avec l'interrogation sur la place du travail social sur les questions de citoyenneté.

2 L'ASSISTANT SOCIAL N'EST PLUS LA POLYVALENCE DE SECTEUR

Réfléchir sur la polyvalence de secteur est une chose. Rechercher des synergies possibles entre les différents partenaires de l'action sociale, entre les différents professionnels du champ social en est une autre.

De même, il importe de savoir d'où l'on parle, de tenir compte des lieux de décision.

Ainsi, de quelle polyvalence s'agit-il ?

Faut-il s'attacher à des définitions qui s'inscrivent dans l'histoire du service social territorial d'une manière immuable ?

De quel service social parle-t-on ?

Faut-il rechercher des éléments qui permettent de clarifier des définitions qui prennent en compte les changements en cours ?

Le va et vient entre l'évaluation des pratiques et le travail de conceptualisation est une nécessité si l'on ne veut pas parler dans l'abstraction.

Ainsi, il conviendrait peut-être de réfléchir sur la transversalité, tant en ce qui concerne les pratiques sociales qu'en ce qui concerne les formations des travailleurs sociaux.

Ainsi, il conviendrait de prendre en compte les nouvelles formes de politiques sociales qui se mettent en place et qui produisent de nouvelles pratiques.

Ainsi, il conviendrait de prendre en compte les modifications des pratiques sociales de terrain, soit du fait des nouvelles politiques sociales, soit du fait que ces pratiques sont génératrices de dispositifs nouveaux.

Ainsi, il devient nécessaire, avant de poursuivre, de procéder à certains éclaircissements de termes ou tout au moins de proposer des définitions explicites.

q **Conception de territoire :**

Le découpage d'un territoire en secteurs afin de répondre à des besoins, pour conduire une politique d'action sociale, tout en étant proche des usagers est l'objet d'organisation de tout service social qu'elle qu'en soit l'employeur : services publics ou services privés du champ sanitaire et social.

Si la polyvalence de secteur est rapportée à une population donnée, sur un territoire déterminé, elle n'a plus le monopole de sa prise en charge.

Sur un même territoire, cohabitent maintenant différents acteurs sociaux, différentes politiques sociales. Certaines d'entre elles en arrivent même à se superposer.

q **Conception de tâches :**

La polyvalence dans le cadre des textes sur la coordination (1950-1959) est définie "*comme un ensemble de tâches sociales ou médico-sociales, ou sociales et médico-sociales qui ne requièrent pas l'intervention d'un service spécialisé.*"

A contrario, "*le caractère de service social spécialisé tout service qui s'applique à une activité particulière ou qui relève d'une technique propre et tout service social qui s'exerce exclusivement à l'intérieur d'une institution, d'un établissement ou d'une entreprise.*" (Décret du 7/10/1959 relatif au Comité Départemental de liaison et de Coordination des Services Sociaux -art. 10 -2ème alinéa).

Le Service public départemental d'action sociale polyvalente est ensuite défini par la "*mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie.*" (Loi n°86-29 du 9/1/1986).

Le service social polyvalent de secteur ne devient par le fait qu'un des moyens de l'action sociale, qu'un des moyens du travail social au service de cette action sociale. Et dans la réalité quotidienne, il fait surtout oeuvre de réparation sociale.

□ **Conception de moyens :**

Les services sociaux sont de plus en plus constitués d'équipes multi-techniques et voient l'émergence de nouveaux professionnels (éducateurs, conseillères en économie sociale et familiale, etc...)

De nouveaux termes cohabitent : Action sociale globale, politique sociale, travail social et service social ; d'où une nécessité d'éclaircissement...

La polyvalence de secteur s'appuie sur des équipements, sur des partenaires, sur des personnels.

Il importe donc d'évaluer l'existant, ce qu'il faut améliorer, modifier : en terme de complémentarité, en terme de dynamisme, mais aussi en terme de responsabilités.

□ **Conception d'approche globale de l'utilisateur :**

La polyvalence reposait également sur une conception d'approche globale de la famille au sens large du terme : difficultés et potentialités.

Or, les différentes formations des travailleurs sociaux s'orientent aussi vers une approche globale des usagers. La transversalité des formations apparaît alors comme le corollaire obligé de la multidimensionnalité et du partenariat dans l'action. Mais aussi, elle répond à des choix politiques des employeurs.

Or on assiste là à une double perte d'identité pour les assistants de service social : celle de ne plus incarner l'action sociale et celle de ne plus être la polyvalence de secteur au sens réel du terme.

3 LE TRAVAIL SOCIAL EN MOUVEMENT :

Avant de clarifier les termes du travail social, il est souhaitable de rendre compte de ce qui est en mouvement dans le travail social.

Un premier point à éclaircir : quelles définitions de la politique sociale, de l'action sociale, du service social, du travail social ?

Proposition de définitions :

Politique sociale :

Orientations en fonction de valeurs, de réalités économiques et sociales, conjoncturelles et structurelles.

Action sociale :

Mécanismes souples, créatifs, ne correspondant pas à une réglementation ;
Ensemble d'actions qui concourt à agir sur l'environnement social d'une population ciblée ;
Moyens et mesures pour répondre à des besoins.

Service social :

Définition fondatrice : diplômé Assistant Social ;
Celui-ci s'inscrit dans le travail social en tant qu'un des moyens humains qui possède des techniques propres à cette fonction (même si actuellement cette spécificité demande à être précisée) ;

Sa spécificité serait déterminée par la notion d'intervenant social, ou plus précisément de "médiateur social" et de "généraliste" intervenant sur l'ensemble d'une population située sur un secteur géographique déterminé.

En terme de fonction, l'assistant social possède des outils qui relèvent de l'accueil, du diagnostic et de l'accompagnement social (prise en charge ou orientation vers d'autres services).

Il se trouve qu'à ce niveau, les choses sont plus compliquées qu'elles n'y paraissent.
Ces fonctions sont de moins en moins une spécificité de l'assistant social.

C'est pourquoi un deuxième point est à éclaircir: l'évolution des formations de travailleurs sociaux :

Les professions du travail social.

1) L'assistant social :

En 1917, les "surintendants d'usine", issues de l'école de surintendantes sont embauchées dans les usines d'armement et les grandes entreprises. Elles sont chargées de l'aide sociale et de la protection des ouvriers, ainsi que de leur famille.

En 1922, les infirmières visiteuses, titulaires d'un certificat spécifique ont pour mission, dans le cadre de la lutte contre les grandes maladies contagieuses (tuberculose, syphilis, maladies vénériennes) et de la protection maternelle et infantile de promouvoir à domicile des actions d'information et de l'aide en matière d'éducation sanitaire et sociale.

En 1932 naît le premier brevet de capacité professionnelle d'assistant de service social.

En 1938, les deux filières AS et infirmières visiteuses sont fusionnées par décret. Les étudiantes ainsi confondues, après trois ans d'étude, sont désormais titulaires du Diplôme d'Etat d'Assistante Sociale. Jusqu'en 1968 ces formations seront communes. La dernière réforme de 1980 organise la formation en unité de formation et différencie les diplômes.

2) L'éducateur spécialisé :

En 1942 naît la profession d'éducateur, faisant suite aux différents plans de protection de l'enfance délinquante (1848,1889,1898,1909).

En 1967, un diplôme d'Etat unifie deux conceptions du travail d'éducateur :

-celle de "scout" qui utilise son charisme auprès de l'enfance inadaptée,

-celle de l'éducateur d'observation, technicien de la relation qui utilise des pratiques psychopédagogiques et médico-sociales mise au point par le Dr Lafon (1950).

(d'après les Cahiers du travail social -décembre 1991- de l'IFTS de Franche-Comté).

"L'éducateur a pour fonction de favoriser le développement de la personnalité et la maturation sociale des jeunes inadaptés, à travers diverses situations, spontanées ou suscitées, vécues dans le milieu naturel ou institutionnel. Son action s'insère dans celle d'une équipe de psychopédagogie médico-sociale..." (Actualités Sociales Hebdomadaires du 2/6/78).

Les textes réglementaires du 8 juillet 1990 confirment les fonctions des éducateurs en ces termes : "L'éducateur spécialisé concourt à l'éducation d'enfants et d'adolescents ou au soutien d'adultes présentant des déficiences psychiques, physiques ou des troubles du comportement ou en difficulté d'insertion, en collaboration avec tous ceux qui participent à l'action éducative, thérapeutique et sociale."

3) La conseillère en économie sociale et familiale :

En 1942, la loi du 18 mars crée la fonction de monitrice et de professeur d'enseignement ménager.

En 1973, un arrêté ministériel du 9 mai crée le diplôme de conseillère en économie sociale et familiale :

"Le conseiller en ESF est un travailleur social qui concourt à l'information des adultes pour les aider à résoudre les problèmes de la vie quotidienne. Son action spécifique s'insère dans le cadre de l'action sociale en collaboration avec les autres travailleurs sociaux."

La circulaire du 12 décembre 1973 précise que ce travailleur social possède une méthodologie propre qui "se distingue de celles des autres travailleurs sociaux dans la mesure où elle leur permet d'utiliser au besoin la relation d'aide, mais aussi de la compléter par des actions de formation et d'information en direction de publics différents allant de l'individu dit "perturbé" à l'individu dit "normal" et en bonne santé. Les conseillers en ESF disposent en raison de leur formation des connaissances des bases essentielles pour cerner le champ de l'économie familial et social, et des outils méthodologiques nécessaire à l'intervention sur le terrain."

Une circulaire de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales du 2 mai 1986 incitait à mieux définir les priorités de ce champ d'intervention :

"l'ancrage de l'économie sociale et familiale dans l'action sociale institutionnelle, les pratiques professionnelles orientées plus nettement vers des publics défavorisés relevant d'action d'insertion sociale et professionnelle, d'actions concertées avec des partenaires, dans une perspective de développement local."

Un troisième point à éclaircir, la définition de la notion de transversalité.

La transversalité

Etymologiquement, la transversalité, du latin Transversus, se définit comme "tourner à travers", "au travers de", "chemin qui coupe". Tourner au sens de façonner à travers plusieurs techniques

Ainsi en travail social, il s'agit de faire appel à plusieurs technicités qui sont communes à plusieurs professions d'un même champ.

Il s'agit là d'un terme d'abord spécifique à la formation. *"Cette approche permet, tout en prenant une meilleure conscience des éléments d'identité de chaque profession, de multiplier les passerelles et de développer une culture commune."*¹

Mais cette notion a aussi pour objet de faciliter le travail social sur le terrain.

"L'objectif est d'harmoniser le travail social en favorisant les coopérations sur le terrain dans une logique de décloisonnement des professions, de permettre une collaboration avec d'autres acteurs de la vie économique et sociale, dans une logique de désenclavement du secteur social (associations, élus locaux, milieux économiques...)." Mêmes sources.

Un quatrième point à définir : dans le travail social, à quoi correspond un rôle de référent et/ou de pivot ?

Le rôle de référent et/ou de pivot :

Les problématiques sociales des usagers de services sociaux sont de plus en plus multidimensionnelles. Il apparaît nécessaire de trouver un mode d'intervention qui prenne en compte cette multidimensionalité et les différents intervenants sociaux.

D'où l'idée de mettre en place une équipe polyvalente de secteur avec des modalités de fonctionnement qui soient adaptées aux divers partenaires.

Le référent et/ou le pivot :

Référent = Elément, plutôt extérieur à l'action, qui permet de mettre en rapport les différentes interventions. Notion également de référence comme garant du projet contractualisé.

Pivot = axe (base, soutien, support) permettant à des éléments de s'articuler en les rassemblant pour une action conjointe.

L'objectif n'est pas de recréer une assistante sociale polyvalente de secteur mais plutôt de définir les moyens mis en oeuvre pour une bonne articulation entre les différents intervenants sur un territoire donné. D'où la notion d'équipe polyvalente de secteur. D'où la notion de référent et/ou de pivot.

Mais cela signifie également de redéfinir les modalités de travail en commun sur une population donnée, à partir des responsabilités de chaque service (notion de partenariat).

4 SITUATIONS DU TRAVAIL SOCIAL AUJOURD'HUI

Selon François ABALLEA² le travail social est un champ d'action, c'est-à-dire un domaine d'activité caractérisé par son objet, son système d'action, son système d'acteurs, son positionnement par rapport à d'autres champs. Pour Pierre BOURDIEU, autre sociologue, le champ est un ensemble de positions dans un espace délimité par la spécificité de son contenu et par l'adhésion à un certain nombre de valeurs, les valeurs du champ, position qui d'une part ne se définissent et ne se comprennent que par le rapport à l'ensemble des autres positions et qui d'autre part vont déterminer les pratiques de ceux qui les occupent.

Aussi le travail social est une activité organisée et professionnelle (plateau technique) relatives à la mise en oeuvre d'interventions sociales dont la caractéristique est une technicité, celle du travailleur social ;

¹ Cahier du Travail social - novembre 1991-IFTS de Franche-Comté

² Sociologue, professeur à l'Université de Rouen, collabore à FORS Recherche Sociale.

Production du travailleur social : interventions sociales, collectives et/ou individuelles qui visent à restaurer l'autonomie d'une population ciblée sur un territoire donné. Il s'agit plus d'une fonction que d'un statut de professionnel. Concrètement, cela met en oeuvre des interventions de prévention et d'accompagnement social qui se développent sur la base de l'accueil, de l'écoute et de l'évaluation ou du diagnostic social.

N'y-a-t-il qu'une crise du travail social ?

« **L'** un des rôles historiques du Travail social consistait à étayer le mythe de la cohésion sociale. Or, celui-ci ne fonctionne plus, en partie parce que les professionnels eux-mêmes ont cessé d'y croire. En cela, la crise actuelle est essentiellement une crise des représentations ».

Voilà ce qu'écrivait le sociologue et philosophe Saül Karsz.

Cette affirmation est à la fois juste et fautive. Elle est juste quant au rôle dévolu au Travail social. Par contre, elle est fautive quand on veut faire croire que le Travail social serait en dehors de la crise de représentation de la société dans laquelle il s'inscrit. Pour qu'il y ait cohésion sociale, ne faudrait-il pas un socle commun minimum de projet social ? Ne faudrait-il pas également se donner les moyens d'une citoyenneté. Comme l'a dit Joël Jegouzo, la crise du Travail social correspond au trouble que traverse la conception des moyens et des buts. Il est demandé aux Travailleurs sociaux d'inventer de nouvelles solidarités sans leur donner véritablement les moyens.

Mais ne faudrait-il pas faire l'état des lieux de ce que vivent réellement les « usagers », les « clients » ou les « populations » du travail social ? Quand on est attentif à ce que disent ou murmurent ceux-ci, la seule question n'est-elle pas au fond : quelle est la citoyenneté possible et nécessaire aujourd'hui ?

Alain Touraine, dans son ouvrage « Qu'est-ce que la démocratie » (Editions Fayard, 1994) écrivait : « Nous sommes tellement habitués à parler de minorité, de marginalités ou même d'exclusion, que nous oublions que ces termes contribuent à donner de la société une image pure de tout conflit essentiel. » Et de poser la question suivante : « Y-a-t-il pire déni de liberté démocratique que la condamnation d'une majorité d'humains à ne pas pouvoir être les sujets de leur propre histoire ? ».

Citoyenneté et travail social

D'abord quelques éclaircissements étymologiques.

Cité : Du latin civitas, ensemble des citoyens. Territoire où ils vivent.

Citoyen : opposé au cerf. (Larousse étymologique).

Cité, citoyen : Famille du latin Civis, membres libres d'une cité de citoyens.

Citeien, habitant d'une cité. Civilisation, civisme. (Dictionnaire étymologique du français, Robert).

Citoyen : Habilité à jouir, sur son territoire du droit de cité. Ant. : barbare, étranger, sujet. (Petit Robert).

Ensuite quelques appréciations quant à la citoyenneté.

La citoyenneté correspond à une éthique de la responsabilité, à la construction d'un projet. De ce fait, il n'y a pas de citoyenneté en soi. Etienne Balibar écrivait que « Le citoyen n'est pas seulement un individu mais quelqu'un qui agit, qui sait qu'il ne se libérera pas seul : ni par le haut, ni sans les autres. »

Par ailleurs, Yves Autexier précisait que « La citoyenneté sans nation s'effondre. Il faut un cadre, un espace public de débat, de références communes. »

Dans ce contexte, le travail social est confronté, d'une part à sa propre citoyenneté, d'autre part à celle des usagers avec qui il travaille. Dans une période d'incertitudes, il convient de réfléchir à la

place du travail social en rapport direct avec cette notion de citoyenneté. Ce qui suppose que les travailleurs sociaux soient davantage associés à la définition des politiques sociales. Ce qui suppose aussi un travail d'analyse transdisciplinaire qui réhabilite la notion de travail théorique dans le champ social.

Pour que le travail social soit opérationnel, il apparaît nécessaire qu'il participe à la redéfinition de ses fonctions et que ces dernières correspondent à un modèle ontologique à reconstruire. Le problème du travail social n'est pas seulement « comment faire ? » mais aussi « pourquoi faire ? » et « quelle place a-t-il dans le travail sur la citoyenneté ? ».

Panne civique et travail social

Dans les faits, la panne civique renvoie au social comme la crise du Travail social renvoie à l'absence de modèles identificatoires fiables.

Sommes-nous alors à la recherche du sens perdu ?

Dans les deux cas, il est question d'éthique en tant que lieux d'actes posés qui correspondent à une liberté de choix. L'éthique débute par un acte qui rompt le cours des choses à partir d'une problématique. Le choix de l'utilisateur est relatif à son insertion ou réinsertion dans la société. Le choix du travailleur social est relatif aux objectifs et modalités d'intervention pour accompagner ceux de l'utilisateur. Il s'agit en l'occurrence de l'action de l'un comme de l'autre et dans le cadre d'une interaction. Les modèles identificatoires interviendront alors comme référence à une loi, à un contrat où l'un comme l'autre vont s'identifier mais aussi participer. Le rapport à la loi ne sera pas d'abord normatif mais constructif, voire constitutif d'un socle commun à une communauté.

Le projet comme le non-projet sont des actes qui interrogent toute la société. Chacun a sa place quant aux responsabilités et quant à la construction d'une alternative. Encore faut-il restaurer la parole, la praxis...

4 CONTEXTE DES DIFFICULTES DU TRAVAIL SOCIAL :

Contexte global :

Depuis les Lois de décentralisation, nous pouvons constater la prégnance du politique sur le service social départemental : ce sont bien les Conseils Généraux qui décident de ses interventions.

Dans ce contexte, le service social, et plus précisément les Assistants Sociaux polyvalents de secteur se cherchent : une identité, des limites à leurs tâches, une spécificité. N'y-at-il pas là un paradoxe en rapport à ses fonctions initiales ?

□ **Avant les lois de décentralisation**, les choses étaient plus simples car le Service Social et l'organisation du Ministère et des D.D.A.S.S étaient définis par la loi de 1964 qui donnait au Service Social une sorte de monopole.

Ainsi, entre 1945 et 1982, l'Assistant social de secteur pouvait se caractériser par

- l'isolement et la disponibilité sur une zone géographique déterminée,
- la surveillance d'une population dont l'enfant est l'image centrale,
- le rôle de diagnostic, de contrat et d'orientation où il était le seul travailleur social ayant une formation quant à ces techniques,
- la polyvalence comme réponse adaptée.

A ce moment-là, la polyvalence reposait sur une définition précise :

"La polyvalence de secteur est une forme de travail social, qui sur un secteur géographique donné, réunit des professionnels aux formations spécifiques pour répondre à la fois aux besoins et demandes d'une population dans sa totalité et aux exigences d'une politique définie d'action sociale. Le tout pour promouvoir l'autonomie des personnes."

(Recherche Action sur la polyvalence de secteur réalisée avec l'appui de l'UNCEAS en 1978-1979 auprès de 250 travailleurs sociaux dans 11 départements.

□ **Avec les lois de décentralisation** (1982-1984) et les différentes expériences sociales nées entre 1970-1980 ont pour résultat la recherche d'une nouvelle politique sociale et d'une nouvelle action sociale.

Contexte des déconventionnements :

L'émergence de nouvelles professions sociales et de nouveaux partenaires (du champ associatif notamment) oblige à une nouvelle définition des champs et compétences d'intervention du Service Social.

La polyvalence de secteur telle qu'elle se définit (= qui a plusieurs fonctions), est de plus en plus difficile à gérer :

- le travail social n'est plus limité à l'assistant social,
- le travail social n'est plus l'action sociale,
- le travail social n'est plus qu'un moyen parmi d'autres,
- l'action sociale offre des réponses mais le service social travaille d'une façon singulière avec la famille pour lui proposer une orientation vers l'une ou l'autre réponse.

Le risque de confusion est de plus en plus grand entre les moyens et les finalités du Service Social, de l'Action Sociale, de la Politique Sociale.

Dans ce contexte, la représentation de la polyvalence de secteur et plus largement du travail social se détermine à partir des faits suivants :

- le rôle de décideur pris par les Conseils Généraux, en matière de polyvalence de secteur (confirmé d'ailleurs par la loi du 31/12/1991),

- l'extinction de conventions partenariales (principalement avec les CAF et les CMSA), qui amène ces partenaires à redéfinir leur action sociale, le champ d'intervention de leurs travailleurs sociaux,
- l'accord des uns et des autres sur une nécessaire coordination des actions sociales,
- la mise en place par certains partenaires sociaux d'une politique d'intervention sociale,
- le besoin de définir des pôles de compétences dans lesquels l'Assistant polyvalent de secteur se situe en tant que généraliste, pour une approche globale de la famille, pour un rôle d'accompagnement et d'orientation,
- la difficulté quant à une notion de référent (ou de pivot) au sein des services sociaux vis à vis de la famille.

Or, depuis le début des années 1990, à force de redéfinir les champs de compétences de chaque institution qui de par la loi investit les domaines de la politique sociale, nous constatons des mouvements contradictoires.

La délimitation des champs de compétences se réalise par rapport à celle de l'autre. Une institution se repositionne dès qu'une autre a changé ses objectifs.

La place que prennent les associations se situent à la fois dans le no man's land créé par les institutions, à la fois sur des objectifs qui leur sont propres. Pour autant, il ne s'agit pas seulement de complémentarité avec des institutions mais aussi d'une action qui se présentent comme plus proches des usagers, voire de leur participation active (bénévolat).

5 LA PLACE DU TRAVAIL SOCIAL DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Expérience de réaménagements de fonctions.

Les Caisses d'Allocations Familiales se situent comme les autres partenaires dans le tissu social, avec une place qui leur est propre et qui s'inscrit dans la politique familiale. Les lois de décentralisations ont eu de fait une incidence. Il en est de même pour les évolutions sociales.

Pour autant, les évolutions sont incertaines et chaque caisse cherche ses propres réaménagements.

Etat des lieux et questions posées

Au niveau national,

A partir des évolutions récentes, telles que les lois de décentralisation, la loi sur le RMI, la loi Besson (logement), les Caisses d'Allocations Familiales ont mené au sein de leurs services sociaux et sur l'initiative de la CNAF une réflexion afin de dégager des réponses dans les domaines d'action sociale et de mise en oeuvre de moyens.

Parmi les évolutions recensées entre 1985 et 1992, il convient de relever les points suivants :

Evolutions sur la définition des familles et des lieux d'intervention sociale
 Repositionnement des caisses en rapport aux autres partenaires et contractualisation
 Elargissement du partenariat, notamment les communes
 Recentrage sur des missions institutionnelles
 Décloisonnement des services et des professions sociales
 Politique de travail social global et territorialisé

Mais compte tenu des particularités de chaque contexte local et de la grande diversité des modèles d'action sociale adoptés par les Caisses, la CNAF a préconisé de ne pas définir un modèle unique mais de s'interroger dans les termes suivants:

*"Compte tenu des problèmes sociaux des familles allocataires relevant de la Caisse d'une part, et des réponses offertes par les partenaires locaux d'autre part, quelle forme d'action sociale mettre en oeuvre et, en son sein, quelles fonctions attribuer aux travailleurs sociaux de l'organisme qui demeurent dans le champ de compétence de celui-ci et dans les orientations institutionnelles ?"*³

Les questions qui permettent de poursuivre la réflexion sont les suivantes :

- 1) Comment sert le Travail Social dans l'Action Sociale des Caisses ?
- 2) Comment le Travail Social contribue-t-il à implanter les Caisses sur la réalité du terrain et dans les dispositifs locaux ?
- 3) Comment les travailleurs sociaux des Caisses contribuent-ils à la politique d'action sociale ?
- 4) Quelles structures de service sont préconisées et comment les définir ?⁴

³ "Les services de travailleurs sociaux des CAF : des modèles... des choix raisonnés" -mai 1989 -CNAF

⁴ Introduction aux journées CNAF de Dijon -octobre 1992

Il importe de cadrer ces questions :

Par la définition de la politique d'action sociale des caisses qui s'inscrira dans une politique plus globale institutionnelle,

Par l'évaluation des moyens existants ou nécessaires pour conduire une action sociale qui soit complémentaire des autres services de la caisse, des autres intervenants extérieurs à la caisse : Notions de Gestion Sociale des Prestations, notion de partenariat.

Par une action qui évite l'émiettement des interventions sur les familles qui ne pourraient plus s'y retrouver,

Par la recherche d'une articulation et d'une concertation réelle entre les différents intervenants sociaux.

Plusieurs pistes ou options ont été préconisées par la C.N.A.F. dès 1989 :

"Celles-ci sont relatives à des modes d'organisation :

Q Le maintien dans la polyvalence de secteur qui suppose une claire définition des priorités d'action sociale et des modalités de travail social, le fonctionnement des instances politiques et techniques de concertation, la mise en place de moyens et outils nécessaires à l'exercice de cette fonction ;

Q L'option de "service social spécialisé" qui se justifie par des effectifs réduits du service social C.A.F., un rôle distinct de celui des agents administratifs et des services polyvalents de secteur, des missions réellement complémentaires (et non substitutives) des autres services;

Q La définition d'un "service d'interventions sociales" qui doit permettre à la C.A.F. disposant d'un nombre significatif de travailleurs sociaux d'assurer une présence territoriale, de disposer d'antennes décentralisées et de relais auprès des partenaires, d'engager des actions correspondant aux priorités institutionnelles." ⁵

Mais depuis, il apparaît nécessaire dans les Caisses d'Allocations Familiales de clarifier plusieurs questions :

D'abord, en terme de concepts, ensuite en terme d'expérimentations concrètes. Aussi, je propose quelques éclaircissements de termes :

De nouveaux concepts d'intervention

Q Finalités du Travail social :

Le travail social est une activité organisée et professionnelle (plateau technique) relative à la mise en oeuvre d'interventions sociales dont la caractéristique est une technicité spécifique. *«En rapport direct avec les familles dans leur cadre de vie quotidienne, il dispose d'une position privilégiée pour leur permettre d'accéder à l'offre de services impulsée ou développée par les Caisses, pour affiner l'analyse des besoins locaux, pour intégrer les services dans le tissu local. Il constitue en lui-même un service offert aux familles, en temps d'écoute, d'orientation, de médiation, d'accompagnement et de soutien de leurs projets.»* ⁶

Le travail social est la résultante de la définition, en terme d'objectifs de la politique de la Caisse d'Allocations Familiales du Jura. C'est un outil au service des finalités de son action sociale et en complémentarité avec les autres services de la caisse. Il se décline en axes prioritaires d'intervention.

⁵ "Les services de travailleurs sociaux des CAF : des modèles...des choix raisonnés -mai 1989 CNAF-

⁶Dans «La contribution du travail social à l'action sociale familiale des CA.F.», Caisse Nationale des Allocations Familiales -Commission d'Action Sociale du 30/11/1993.

Le travail social dans les CAF pourrait contribuer, d'une part à la mise en oeuvre de la Gestion Sociale des prestations, d'autre part à la mise en oeuvre de l'Action Sociale Familiale dans le cadre de la politique à caractère familiale décidée par chaque Caisse. Il s'adresse prioritairement au bénéfice des populations allocataires.

Enfin, il pourrait permettre le développement social territorialisé.

De plus en plus, les choix vont vers un positionnement dans deux domaines :

- Ø Choix du préventif plutôt que du curatif ou de la réparation. En terme d'accompagnement de projet à partir des potentialités des usagers (réelles ou à favoriser).
- Ø Choix du travail sur la citoyenneté. En terme de médiation.

Les fonctions du travail social en C.A.F. :

Les préalables à la définition des fonctions sont :

De définir la politique d'action sociale des caisses : Plan d'Action Sociale, priorités institutionnelles et validation par la Direction, le Conseil d'Administration.

De définir des complémentarités entre les services administratifs et les services du travail social.

De définir un accompagnement des mutations.

L'exemple donné maintenant, est celui de la Caisse d'Allocations Familiales du Jura.

D'une manière générale, les fonctions des Travailleurs sociaux en C.A.F. se déclinent comme suit :

Ø *une fonction d'accompagnement de projets*

Elle s'appuie sur les potentialités des familles avec une finalité d'autonomie et de dynamique d'amélioration. L'accompagnement de projet, c'est en conséquence : Aider la famille à maîtriser sa situation sociale par rapport aux mesures mises en place par les Caisses (accès et maintien des droits notamment).

- Ä Par la valorisation des potentialités familiales (financières, d'organisation de la vie quotidienne, par exemple).
- Ä Par la contractualisation où la famille est acteur (contrat d'Action Educative budgétaire par exemple).
- Ä Par l'apprentissage pour les familles des capacités d'adaptation, de négociation, de prise de décision, de projection dans l'avenir, de gestion de son environnement.
Par la prévention des difficultés des familles dans leur vie quotidienne lorsqu'elles ne sont pas dans des situations chroniques.

Cette fonction se situe notamment dans la Gestion Sociale des Prestations.

La Gestion Sociale des Prestations, c'est « *L'ensemble des caractéristiques de la gestion des prestations qui dépasse le service minimum que constituent la rapidité, la régularité et l'exactitude des paiements des prestations. Elle part du constat quotidien que les caisses traitent deux types de clientèle : l'une qui se satisfait du service minimum évoqué, l'autre qui accède difficilement à ses droits sans un investissement et un engagement supplémentaire de l'institution à son profit.* » (Droit social n°5, Mai 1985).

La Caisse d'Allocations Familiales du Jura met en action dans ce cadre général ses Travailleurs sociaux dont la « *contribution exclut des tâches administratives de gestion et de contrôle pour la mise en oeuvre du droit à prestation. Le travail social, au profit des allocataires et dans une perspective d'accès aux droits, n'est pas la gestion sociale des dossiers.* » (Cahiers de l'action sociale n°4 de la Commission Consultative Sociale des Directeurs, Juillet 1993).

De même, « *L'accès aux droits des familles demeure un objectif prioritaire du travail social des C.A.F., indissociable des objectifs de prévention et de développement dont il a été rappelé le caractère essentiel en regard des finalités de notre action sociale familiale.* » (La contribution du travail social à l'action sociale familiale des Caisses d'Allocations Familiales - Commission d'action sociale du 30/11/93 de la C.N.A.F.)

Dans un cadre plus collectif, ancré sur un territoire, le Travail social valorise les ressources locales et les partenariats (en terme de parrainage, de conseils et d'orientation). Le Travail social soutient l'expression des besoins et la réalisation des actions décidées pour y répondre. Pour autant, le travail social CAF ne se substitue pas et n'est pas concurrent d'autres partenaires (et ce d'autant lorsque la CAF les finance).

Le travail social se démarque de façon significative des missions de protection, d'assistance et de réparation.

Ø *Une fonction d'expertise-diagnostic*

Elle est relative aux actions financées par la C.A.F ou relative aux effets des prestations légales et extra-légales mais aussi de la Gestion Sociale des Prestations . Cette fonction permet un positionnement volontariste de la Caisse. Cela concerne également le développement social. Il s'agirait par exemple de contribuer à l'action sociale par des propositions quant à l'élaboration du Règlement d'Action Sociale et à l'évaluation de la pertinence des réponses apportées aux besoins des familles. D'autre part, il s'agit de trouver des adéquations entre les besoins locaux et les moyens des caisses mais aussi des partenaires locaux. D'où la nécessité de conventions d'objectifs comme contractualisation d'une action partenariale.

Il s'agit enfin d'une Vigie sociale de la Caisse : ce qui signifierait la remontée des besoins locaux et l'expertise sociale (aide à la décision) en rapport aux objectifs généraux de la Caisse : évaluation des effets des prestations (légales, extra-légales et de service), évaluation des services ou équipements financés par la Caisse.

Il s'agit enfin d'un relais territorialisé de la Caisse, notamment sur des fonctions de Relais Assistantes Maternelles, de Conseiller Technique Logement ou Petite Enfance. En ce sens cette fonction potentialise également l'action sociale de la Caisse.

Ø *Une fonction de médiation*

Elle se retrouve aussi sur des missions de Gestion sociale des Prestations. Il s'agit, d'une part, de rapprocher des logiques, a priori divergentes, de deux parties. Il s'agit d'autre part de contribuer à l'adaptation réciproque de l'institution et des allocataires, en facilitant l'accès à l'information, la communication, la compréhension. Il s'agit enfin de prendre en compte la globalité de la situation de l'allocataire pour résoudre les problèmes qui ont justifié l'intervention. La médiation entre la famille et les services de la Caisse, notamment dans les domaines du contentieux et du logement.

Ces fonctions ont été clarifiées à partir d'évolutions récentes (1992) qui correspondent à la sortie de la polyvalence de secteur en tant que recentrage sur des fonctions et missions spécifiques de la Caisse.

L'hypothèse de travail est la suivante :

L'Unité de Travail Social a son utilité à la fois dans le cadre de la Gestion Sociale des Prestations, à la fois dans celui de l'action sociale de la Caisse.

En 1992, la Caisse d'Allocations Familiales du Jura quitte la convention qui avait été signée avec le Conseil Général. A partir de là, elle décide de redéfinir la place de son Unité de travail social.

En complémentarité avec le Service des Prestations de la Caisse d'Allocations Familiales du Jura et au sein de son action sociale, l'Unité de Travail Social intervient au bénéfice des allocataires.

Les principes directeurs qui sous-tendent ces orientations :

Ä **Décentralisation** des services de la Caisse afin d'être au plus près des allocataires et de personnaliser nos relations avec les partenaires locaux. Chaque centre extérieur de la Caisse est composé d'un Agent d'Accueil et de Travailleurs sociaux. Les centres de Champagnole, Dole, Lons et Morez sont dotés d'un Conseiller Technique Prestations.

Ä **Recentrage des missions des travailleurs sociaux** de la Caisse afin qu'ils soient complémentaires des services administratifs de la Caisse et soient porteurs d'innovations sociales.

Ä **Parrainage des équipements financés par la Caisse** et aide à la décision quant à l'évaluation des services rendus par ceux-ci.

Enjeux :

- Ø Favoriser l'accès aux prestations ;
- Ø Complémentarité avec les services administratifs de la Caisse ;
- Ø Décentralisation et personnalisation de nos relations avec chaque allocataire.

Concrètement, les fonctions se situent sur les missions d'intervention suivantes :

Interventions pour Services	Fonctions des Travailleurs sociaux relatives aux missions		
	<i>Médiation</i>	<i>Expertise-diagnostic</i>	<i>Accompagnement de projet</i>
Prestations	Contentieux	Certificat de scolarité	Allocation de Parent Isolé
	Impayé de loyer	Mutation	Allocation de Soutien Familial
		OHEIX	Naissances multiples
		Surpeuplement	
Action sociale		Prêts Action sociale	Action Educative Budgétaire
		Contrat-ville	Aide au premier départ en vacances
		Dérogation T.F.	Charte Qualité-Loisirs
		Evaluation T.F.	Parrainage d'équipement

TABLE DES MATIERES

1 INTRODUCTION	2
2 L'ASSISTANT SOCIAL N'EST PLUS LA POLYVALENCE DE SECTEUR	3
3 LE TRAVAIL SOCIAL EN MOUVEMENT :	5
Proposition de définitions :	5
Les professions du travail social.	5
1) L'assistant social :	5
2) L'éducateur spécialisé :	6
3) La conseillère en économie sociale et familiale :	6
La transversalité	6
Le rôle de référent et/ou de pivot :	7
4 SITUATIONS DU TRAVAIL SOCIAL AUJOURD'HUI	7
N'y-a-t-il qu'une crise du travail social ?	8
Citoyenneté et travail social	8
Panne civique et travail social	9
4 CONTEXTE DES DIFFICULTES DU TRAVAIL SOCIAL :	10
Contexte global :	10
Contexte des déconventionnements :	10
5 LA PLACE DU TRAVAIL SOCIAL DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES¹²	
Etat des lieux et questions posées	12
De nouveaux concepts d'intervention	13
Les fonctions du travail social en C.A.F. :	15