

L'ESPACE ET SES ENJEUX POUR L'ACTION SOCIALE
VERSUS
L'ESPACE DE VIE COMME ENJEU DE L'INTERVENTION SOCIALE

Amadio Nicolas
Laboratoire Cultures et Sociétés en Europe UMR 7043

Résumé

Les mouvements de décentralisation ont profondément transformé les politiques d'action sociale. La territorialisation qui accompagne désormais ces mouvements et les efforts de modernisation des collectivités territoriales ont des conséquences importantes sur les pratiques d'intervention sociale. Cette communication vise à mettre en perspective la construction progressive d'une opposition entre, d'une part, des politiques d'action sociale se caractérisant par une approche du territoire comme espace d'enjeux et, d'autre part, des pratiques d'intervention sociale promouvant une approche en termes d'espace de vie. Pour surmonter cette opposition une (re)politisation effective du territoire et de ses acteurs s'avère finalement indispensable.

Abstract

The laws of decentralization profoundly transformed the politics of social action. The territorialization which henceforth accompanies them and the modernization of territorial administration have important consequences on the practices of social intervention. This communication aims to analyze the progressive construction of an opposition between, on one hand, the politics of social action being characterized by an approach of the territory as space of stakes and, on the other hand, the practices of social intervention promoting an approach in terms of space of everyday life. To surmount this opposition an actual politicization of the territory and its actors turns out finally necessary.

Concomitamment aux lois de décentralisation s'est installé un ensemble de dispositifs, de compétences et de techniques ayant obligé les travailleurs sociaux à s'adapter à une nouvelle donne territoriale. Du point de vue du terrain, maintenir le tissu social semble désormais avoir des rapports ténus avec le négoce entre acteurs institutionnels, activité à laquelle les travailleurs sociaux ne sont ni toujours préparés, ni toujours enclins. Au cœur de cette activité de négoce, la dimension de l'espace est mise en avant comme un enjeu fondamental de l'action et de l'intervention sociales à travers les projets de développement social territorial.

La politique sociale territorialisée exige en effet qu'au désengagement financier de l'Etat correspondent une implication et une responsabilisation croissante des acteurs locaux (usagers, travailleurs sociaux, bénévoles, élus, administrateurs territoriaux). Dans ce contexte, les réformes successives des politiques publiques d'action sociale se sont significativement concentrées sur des enjeux liés à la dimension spatiale des problématiques qu'elles ont contribué à soulever. La mobilisation des différents acteurs du développement social territorial a ainsi d'abord été pensée à partir de l'espace, comme espace d'enjeux pour les politiques d'action sociale. En cela, on peut estimer que cette approche est caractéristique d'une perspective "top-down" tenant difficilement compte de l'articulation entre les spécificités du travail social et du territoire. Par exemple, du point des travailleurs sociaux de terrain, et notamment du travail social dit "classique" ou de polyvalence de secteur, la question spatiale apparaît en réalité fortement voilée par des problématiques liées à la dimension temporelle des pratiques d'intervention sociale (charge de travail, spécificité des pratiques, etc.).

Cette communication vise à mettre en perspective, à partir d'une analyse des types et niveaux de mobilisation relatifs à l'espace, la construction progressive d'une opposition entre des politiques d'action sociale se caractérisant par une approche du territoire comme espace d'enjeux et des pratiques d'intervention sociale promouvant une approche en termes d'espace de vie. Pour ce faire, nous montrerons dans un premier temps comment un Conseil Général a tenté de répondre à la nécessité de sa territorialisation en transformant le travail social de secteur¹. A partir de cet exemple, nous rappellerons, dans un second temps, que de tels projets de territorialisation nécessitent une forte mobilisation des acteurs autour de l'identification, de l'observation et de la dynamisation des territoires. Enfin, nous mettrons en perspective, dans un troisième temps, qu'une politisation effective de l'ensemble des acteurs du territoire conditionne l'articulation de l'espace territorial comme espace d'enjeux et de vie et, *a fortiori*, des politiques d'action et d'intervention sociales.

1. LE TERRITOIRE : UN ESPACE D'ENJEUX POUR L'ACTION SOCIALE

Nous avons observé la mise en place, au sein d'un Conseil Général, d'une réorganisation des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux exerçant au sein de Centre Médico-Sociaux. Elle fournit une excellente illustration des enjeux liés à l'espace territoriale, de la manière dont peuvent s'en saisir les acteurs institutionnels et de leurs conséquences pour les travailleurs "de terrain". Cette réorganisation intervient de façon nodale en articulant deux niveaux. Premièrement, une désectorisation des pratiques professionnelles au sein des Centres Médico Sociaux. Il s'agit en fait de continuer à garantir l'accueil de l'ensemble des usagers du département en dehors de tout découpage territorial. En d'autres termes, tandis que la répartition des usagers se faisait suivant un découpage particulier et revenait à donner la charge d'un secteur à un travailleur social en particulier, celle-ci se fera à présent en fonction de la situation de l'utilisateur. Deuxièmement, une distinction entre les pratiques d'accueil et d'accompagnement. La répartition ne se fait plus au niveau du territoire mais des pratiques du travail social. Alors qu'auparavant ils s'occupaient en même temps d'utilisateurs nécessitant soit une aide ponctuelle, soit un soutien s'envisageant sur un long terme, les travailleurs sociaux auront maintenant soit la charge d'utilisateurs pour lesquels il convient de mettre en place un accompagnement, soit la charge de dossiers pour lesquels une aide ponctuelle serait a priori suffisante.

¹ Cette communication et ses matériaux (récoltés par entretiens semi-directifs, observations, restitutions et ateliers de réflexion de 2002 à 2005 au sein du service de l'action sociale d'un Conseil Général) sont issus d'un travail de thèse. Amadio N., *L'émotion entre organisation du travail et travail d'organisation : analyse sociologique du service de l'action sociale d'une collectivité territoriale*, Université Marc Bloch Strasbourg 2, décembre 2008.

1.1. Territorialiser pour palier les effets de la décentralisation

La multiplicité des acteurs invités à se mobiliser dans un souci de concertation autour de la mise en place des “nouveaux dispositifs” a engendré un imbroglio pesant fortement sur la motivation des travailleurs sociaux des CMS, qui en sont au croisement. Par conséquent, la déssectorisation et la distinction entre accueil et accompagnement peuvent apparaître comme un moyen :

- (i) d’abord, pour les administrateurs, de réaliser des économies substantielles tout en palliant le manque de personnel employé à temps plein et de simplifier les procédures de demande d’aide en automatisant un peu plus ces dernières ;
- (ii) ensuite, pour les élus, d’accroître la lisibilité de leur institution territoriale et, ce faisant, de mettre en avant leur ligne politique et leurs propres succès aux niveaux communal, inter-communal, départemental et régional. Il est donc ici question de la visibilité des politiques sur l’espace territorial ;
- (iii) enfin, pour les travailleurs sociaux, de gagner en souplesse et en adaptabilité par rapport à un terrain dont l’évolution est de plus en plus rapide, mais aussi par rapport à des pratiques professionnelles et un mode de fonctionnement en décalage constant vis-à-vis des contraintes institutionnelles. L’économie et la démographie du territoire évoluent en effet plus rapidement que l’institution du travail social et ses modes d’organisation au sein de la collectivité territoriale.

Ce type de pratiques d’intervention se retrouve aujourd’hui dans de nombreux projets misant sur le développement social territorial (Mondolfo, 2001). La majorité d’entre eux trouve leurs ressorts d’une part dans une prise en compte effective des limites de la décentralisation et, d’autre part, dans l’appui, le support que constitue le territoire. Le territoire n’y est plus abordé comme une donnée en soi. La réussite de ces projets de développement social territorial exige une conception souple, pour ne pas dire flexible, du territoire, et ce dans tous les domaines : l’espace, le temps, les acteurs, les collectifs, les communautés, les partenariats, les dimensions politiques, administratives, économiques, les champs de la santé, du social ou du médico-social. Il s’agit, dans un contexte de mutations mondiales qui touchent en profondeur les structures locales, de fournir des réponses à l’inefficacité des actions sociales portant sur les niveaux micro (à partir de l’individu, mais ouvrant sur la famille, l’école, le travail, l’intégration sociale) ou méso (qui regroupe les politiques transversales du logement, de l’éducation, de l’économie). Ces réponses résident dans le territoire mais nécessitent, pour pouvoir être trouvées, de laisser émerger de nouvelles formes d’articulation entre les sphères politiques, économiques et sociales et, partant, de mettre en perspective des réseaux de développement local qui ne renvoient ni aux contraintes héritées en termes d’espace, ni aux conceptions traditionnellement pérennes des “logiques de missions”.

1.2. Dé-sectoriser pour mieux re-territorialiser

L’action sociale s’est significativement complexifiée depuis le premier mouvement de décentralisation. Cette complexité est due non seulement à l’accumulation de découpages à un double niveau, administratif et politique, mais surtout à leur imbrication (Hamzaoui, 2002). Ses effets se sont fait ressentir de différentes manières dans les collectivités territoriales et notamment dans celle que nous avons étudiée. La réforme des pratiques professionnelles des CMS dans laquelle le Conseil Général s’est engagé pourrait ainsi permettre la résolution problèmes ayant tous partie liée avec la dimension spatiale.

Sur un plan politique d’abord, le partage des tâches entre l’Etat et les collectivités territoriales n’offre pas une grande lisibilité. Une multitude d’acteurs, d’institutions et donc d’intérêts divergents s’entrecroisent, entraînant une lenteur manifeste ainsi qu’un manque de souplesse et d’adaptabilité. La réforme des CMS pourra avoir pour effet d’améliorer la coordination :

- (i) entre les acteurs de l’action sociale : l’annulation du partage sectoriel permettrait à la collectivité territoriale de gagner en souplesse et en communicabilité dans la mesure où elle se verrait dans l’obligation d’affiner et d’homogénéiser ses décisions ainsi que ses lignes directrices. La communication interinstitutionnelle serait moins sous l’influence d’individualités “référentes” pour lesquelles l’accumulation d’expériences négatives et l’exposition à des intérêts divergents marquent leurs pratiques ;
- (ii) pour les usagers eux-mêmes : une meilleure coordination des acteurs de l’action sociale pourrait avoir pour répercussion une prise en charge plus aboutie et surtout plus rapide des demandeurs. La référence à l’institution territoriale se ferait ainsi plus lisible et amoindrirait l’incompréhension des usagers face aux décisions “prises” ou seulement “rapportées” par les travailleurs sociaux.

Sur un plan administratif ensuite, outre le fait que l’on constate l’intervention de plusieurs acteurs institutionnels sans garantie de complémentarité (chacun d’entre eux ayant des logiques propres et des spécificités parfois non

connues ou reconnues), le partage par secteurs à la fois au niveau des circonscriptions et des CMS renforce des inégalités locales pré-existantes. De ce point de vue, le projet que met en œuvre le Conseil Général serait susceptible :

(i) d'équilibrer la charge de travail qui incombe aux travailleurs sociaux, ces derniers se partageant des secteurs géographiques dont les particularités et leurs évolutions n'ont pas toujours été prises en compte dans cette perspective ;

(ii) d'assurer une diversité des acteurs sociaux pour une personne "prise en charge" ou "accompagnée". Il s'agit ici de favoriser la liberté de choix des usagers en termes de travailleurs sociaux, c'est-à-dire de personnes, d'individualités et non de compétences, mais aussi de sortir de prédéterminations liées à un découpage parfois arbitraire.

On retrouve ici quelques unes des idées qui étaient à l'origine de la territorialisation des politiques sociales. Elles exprimaient alors une construction idéelle du territoire en tant qu'il devait permettre de relancer des dynamiques que l'on peut regrouper sous deux dimensions. La première est relationnelle (Vermeersch, 2006). Les politiques sociales territoriales devaient s'appuyer sur le développement de réseaux politiques, culturels, économiques, sociaux pour en faire les principaux acteurs du changement social. Réaffirmer tout à la fois la vitalité économique, sociale et culturelle d'un territoire, son identité, à partir des réseaux d'acteurs constituait un projet fort et mobilisateur, notamment au regard de certains bassins d'emplois. La seconde est organisationnelle. Il s'agissait de permettre la réorganisation des services, notamment administratifs, en fonction d'un découpage territorial adapté aux réalités auxquelles sont confrontés les acteurs de terrain. Finalement, tout convergeait pour intégrer une telle démarche dans un processus plus vaste de démocratisation des politiques publiques. En effet, « le territoire ainsi conçu acquiert une dimension politique. Il joue comme catégorie *a priori* de l'action publique et se présente comme l'alternative aux instruments des politiques sociales précédentes, la référence professionnelle et le secteur. L'objectif est de (ré)inscrire, de (ré)insérer les personnes et les groupes en difficulté dans les relations, les échanges et les réseaux que supporte le territoire »².

2. LE TERRITOIRE : UN ESPACE DE VIE POUR L'INTERVENTION SOCIALE

Les changements opérés par le Conseil Général au niveau de l'organisation des pratiques professionnelles des CMS répondent à un ensemble de difficultés qui se sont progressivement installées et développées au sein du service de l'action sociale. Il n'échappe pas aux tensions résultant d'une « période confuse de redéfinition des territoires [qui] concerne aussi bien l'action politique que l'exercice de la citoyenneté »³. Les dynamiques ainsi créées tentent de répondre simultanément aux effets du territoire et aux limites de la décentralisation. Les collectivités territoriales par le truchement de leurs efforts de modernisation et des politiques de décentralisation territorialisées, ainsi que l'institution du travail social elle-même, se font le relais des pratiques gestionnaires d'évaluation et d'urgence. Du point de vue des travailleurs sociaux cela implique non seulement une remise en question "identitaire", mais aussi politique et citoyenne, car ils doivent désormais s'appuyer sur d'autres repères, d'autres légitimités à exercer, et apprendre à gérer les incertitudes (Chauvière, 2004). Du point de vue des usagers, si ces politiques d'action sociale visent effectivement leur "autonomisation", elles contribuent aussi à les "ancrer" dans les contraintes inhérentes à leurs espaces de vie, désignant ces derniers comme le support principal des ressources disponibles.

2.1. Retrouver une inscription territoriale des interventions à travers une individualisation des pratiques : redéfinir le collectif ?

La question de la mobilisation de l'effort productif sur l'expérience individuelle pose celle de son ancrage dans une perspective collective, de la (ré)intégration ou ré(insertion) de l'utilisateur dans un collectif qui puisse supporter (au double sens du terme) ses problématiques individuelles. On peut ainsi se demander ce qui reste au "travail social classique", jusqu'alors légitimé par sa capacité à faire du collectif avec de l'individuel, à tisser du lien social à partir des singularités (Ion, 2006). En effet, du point de vue des pratiques professionnelles, les politiques de territorialisation du travail social génèrent un paradoxe : tandis que le discours qui accompagne les

² Pallier B., 2002, « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », *Informations sociales*, n°104, pp. 30-39, p. 35.

³ Gontcharoff G., 2006, « Ingrédients et enjeux du territoire », in Chauvière M., Belorgey J.-M., Ladsous J. (dir.), *Reconstruire l'action sociale*, Paris, Dunod, pp. 147-153, p. 153.

logiques de territorialisation se développe autour de la nécessité d'une (re)mobilisation collective des acteurs, ces mêmes logiques favorisent une individualisation des pratiques. On peut distinguer deux problématiques à travers lesquelles cette dernière s'exerce. La première est celle, fondamentale en termes d'identité et d'investissement pour les professionnels de terrain, de la relation à l'usager, relation d'aide ou d'accompagnement. La seconde, apparemment plus objective mais dont l'appréhension n'est en réalité pas moins difficile, est celle de la participation à ce que nous avons arbitrairement choisi d'appeler des *collectifs d'intervention* pour ne pas les confondre avec la notion d'action collective déjà présente dans le champ du travail social.

Dans l'établissement d'une relation d'aide le temps est précieux, effectif car il est celui de la production, celui de "l'accompagnement" qui réussit (ce qui peut simplement exprimer le fait qu'il continue). Ce temps est certes l'expression de leur autonomie, notamment au regard des autres (extérieurs au travail social), mais surtout de la performativité à leurs propres yeux. S'il ne correspond pas aux temporalités quotidiennes de la consommation, du travail et du loisir, il ne les intéresse pas moins car il nécessite leur articulation au regard de leur dimension spatiale. D'abord, bien entendu, parce que ces temporalités réfèrent à des espaces de vie qui sont aussi de possibles lieux de ressources ou, *a contrario*, de prise de risques. Mais surtout parce que, au vu des principales caractéristiques propres à la dimension temporelle de la relation d'aide, la dimension spatiale se trouve soit éclipsée (i), soit, au contraire, prédominante (ii).

(i) Premièrement, le caractère productif des activités professionnelles des travailleurs sociaux des CMS nécessite une forme d'autonomie aussi importante qu'originale : pouvoir prendre le temps (de le perdre). Une des conditions à la réussite future de la relation d'aide réside dans ce pré-requis. Il revient en effet à celui qui produit de s'adapter ou d'adapter la durée nécessaire à la réalisation de la production en fonction de la singularité des situations et des individus concernés. Dit autrement, le travailleur social doit pouvoir perdre son temps au profit de la maturation réciproque de la relation d'aide, c'est-à-dire de l'efficacité de ses pratiques professionnelles. La productivité du travailleur social se situe en partie dans cette aptitude à tirer parti du temps perdu, car son activité n'est pas un pur exercice : pour ne pas être stérile, elle ne doit pas être aseptisée (Fustier, 2000). Dans cette perspective, l'absence de la dimension spatiale se fait au profit de la dimension temporelle. Le travail de relation, d'accompagnement, nécessite une forme particulière d'investissement, de mise en confiance, un colloque singulier qui doit pouvoir se départir des contraintes spatiales, temporelles, physiques ou autres pour s'inscrire dans "une durée".

(ii) Deuxièmement, la réalisation effective du travail de production des travailleurs sociaux ne s'inscrit que difficilement dans un laps de temps déterminé. L'efficacité des pratiques professionnelles ne se laisse pas aisément lire sur une échelle temporelle, elle ne s'inscrit pas dans un échéancier. Cette difficulté a pour conséquence de rendre le caractère productif de ces pratiques impondérable. Les temps de pause, les discussions de couloirs, etc., sont autant, voire plus, des temps de réflexion et de maturation que des temps de relaxation. C'est à ces moments-là que se constituent à la fois la matière productive et la motivation à produire des travailleurs sociaux. Or, ces moments sont souvent repérés et identifiés à des espaces de production plus ou moins géographiquement localisables. Nombre d'activités professionnelles des travailleurs sociaux reposent en effet sur l'établissement de relations intersubjectives et l'entretien de liens inter-personnels avec un ensemble diversifié d'acteurs organisationnels (usagers, équipes de CMS, cellule RMI, bénévoles d'association, entreprise d'insertion, etc.) et institutionnels (administrations nationales, régionales, départementales et communales, acteurs du système judiciaire, pénitentiaire et médical) présents sur leur territoire d'intervention. Dès lors, ces acteurs et leur inscription singulière sur le territoire permettent de rendre compte du travail de production des travailleurs sociaux et, si ce n'est de la qualité ou de l'efficacité de leurs interventions, de l'importance de leurs activités professionnelles en termes de charge de travail.

Nous proposons de nommer ces derniers "collectifs d'intervention" principalement pour deux raisons. La première raison renvoie au fait que parmi la palette des pratiques professionnelles dont disposent les travailleurs sociaux se trouvent les actions collectives renvoyant au travail social de groupe. Si on peut notamment y distinguer l'intervention sociale d'intérêt collectif (ISIC) et l'intervention sociale d'aide à la personne (ISAP), la notion d'action collective dans le travail social réfère d'abord à des questions éthiques et méthodologiques d'intervention auprès d'un public ciblé (De Robertis, Orsoni, 2008). En ce sens, les différentes formes d'action collective constituent une partie des collectifs d'intervention. La seconde raison, liée à la première, est qu'au-delà de ces pratiques d'action collective, les travailleurs sociaux sont de plus en plus investis au sein de collectifs d'action sociale nettement moins lisibles et au sein desquels les usagers sont le plus souvent physiquement absents. Actions collectives, collectifs d'intervention et collectifs d'action sociale ne doivent ainsi pas être confondus : les travailleurs sociaux voient dans ces derniers se succéder des intérêts et des motivations individuels sans pouvoir les réinscrire dans un ancrage collectif, ce qui leur donne le sentiment de participer à un processus cumulatif sans fin et, surtout, épuisant. Les premiers ont trait à une pratique d'intervention, les seconds

réfèrent à une mobilisation effective d'acteurs territoriaux centrée sur les intérêts des usagers qui conçoit le territoire comme un espace de vie, les derniers renvoient à des groupements d'acteurs aux intérêts divergents, pour lesquels le territoire constitue un espace d'enjeux et dont l'origine repose souvent sur des logiques institutionnelles répondant d'abord à des politiques d'action sociale.

2.2. Le territoire : un espace politique à (re)conquérir

L'ambition territoriale est à la hauteur des obstacles à sa réalisation, notamment dans la mesure où le territoire n'est pas un espace vierge à construire ou à reconquérir, aussi bien sur un plan relationnel qu'organisationnel. C'est pourquoi certaines collectivités territoriales ont pu mettre plus de temps que d'autres à s'adapter à leur nouveau contexte. Elles ont hérité de territoires plus ou moins homogènes, dont les relations et les organisations se trouvaient liées à des degrés variables à des inégalités sociales, économiques, politiques et culturelles plus ou moins patentées. Simultanément, elles devaient faire face à la nécessité de leur modernisation, dont l'un des principaux objectifs reste de leur permettre de faire face aux mouvements de décentralisation (Chauvière, 2007). Dans ce contexte, on comprend mieux les raisons au manque d'orientations politiques que nécessite pourtant une territorialisation effective des politiques d'action sociale et, plus encore, des pratiques d'intervention.

La territorialisation de l'intervention sociale réactualise autant de critiques portées indirectement à l'évolution gestionnaire de l'effort sociétal de décentralisation où l'on voit se développer les inégalités (notamment inter-départementales), les incohérences (en matière de financements), ainsi qu'un processus croissant d'individuation et de responsabilisation. Pour le dire autrement, l'appel aux ressources du territoire, aux réseaux sociaux, religieux ou communautaires, les partenariats, les projets de ville et de quartier, constituent autant de tentatives pour sortir de l'individuation de la relation d'aide. Cet effort pour chercher des soutiens collectifs à l'accompagnement des usagers s'avère d'autant plus nécessaire que ces derniers sont en situation de désaffiliation sociale (Castel, 1995), qu'ils se trouvent à la marge ou exclus des sphères sociales de production, de consommation, de communication et de socialisation.

Cependant, cet appel aux collectifs du territoire, à ses ressources en termes de mobilisation pour les usagers, nécessite la présence régulatrice de l'Etat. En effet, le territoire, comme nous l'avons indiqué, n'est pas un espace vierge : il constitue un espace d'enjeux ou s'exprime de puissants rapports de force entre les acteurs individuels, organisationnels ou institutionnels qui le composent. Or, précisément, ni les usagers en voie de désaffiliation sociale, ni les intervenants sociaux de terrain ne possèdent suffisamment de légitimité pour pouvoir s'imposer au sein de ce champ de force. Pour ce faire, ils doivent pouvoir appuyer leurs efforts sur une légitimité d'ordre politique. Cette légitimité ne peut pas ressortir des singularités locales ou individuelles. Elle ne peut que référer à l'Etat et puiser dans les justifications qu'offre la notion d'intérêt général. Ainsi la présence de l'Etat s'avère-t-elle nécessaire au niveau local, territorial. Mais cette présence n'est pas condamnée à s'imposer à travers des logiques centralisatrices dont le risque serait, *de facto*, d'étouffer les dynamiques territoriales. Ce que d'aucuns nomment l'Etat social actif, accompagnant l'action sociale au plus près des enjeux locaux, doit pouvoir se déployer à travers la voix des usagers et des professionnels de terrain en conférant à leurs entreprises une légitimité politique. Sans cette (re)politisation de l'intervention sociale, on voit difficilement, dans le contexte actuel dominé par les logiques procédurales et gestionnaires, comment l'utilisateur pourra sortir de cet espace d'enjeux pour reconquérir son espace de vie.

En d'autres termes, professionnels et usagers de l'intervention sociale devraient pouvoir peser dans la politisation de la société en général et de la vie citoyenne. Les travailleurs sociaux assumeraient ainsi une fonction politique en favorisant la participation et l'expression politique des citoyens les plus démunis, à l'image de ce que Philip Mondolfo nomme des « clinicien-développeurs »⁴, donnant ainsi plus de poids aux collectifs d'intervention par rapport aux collectifs d'action sociale.

⁴ « Sans renoncer à être un acteur de la redistribution-réparation, le travailleur social devra (...) ajouter la capacité à faire fonctionner des espaces "thérapeutiques" des phobies collectives au sein desquelles s'imaginent des réponses alternatives crédibles à la technocratie et aux populismes. (...) Cette "chimère" que j'ai appelé clinicien-développeur existe déjà à l'état embryonnaire » Mondolfo P., 2003, « Travail social : du discours de la perte à celui de la renaissance », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2265, p. 24.

3. FAIRE DU TERRITOIRE UN ESPACE DE VIE : UN ENJEU MAJEUR POUR L'INTERVENTION SOCIALE

Les transformations auxquelles est soumis le travail social tend à favoriser une individualisation des pratiques professionnelles ou, pour le moins, un retranchement derrière les spécificités de ces pratiques, des publics et des territoires auxquels elles s'adressent. La notion de *clientélisme* est à cet égard parfois avancée. Ainsi, si l'idée de rapprocher les différents niveaux de décision des citoyens comme de prendre en compte les spécificités locales a été manifestement soutenue par une grande partie de la société, elle a par ailleurs soulevé nombre de réserves et de critiques renvoyant aux risques de dérives auxquels expose tout excès de localisme⁵ : « La critique principale tenait dans le risque d'une "clochemerlisation" de la vie publique. Elle s'accompagnait aussi d'une critique à l'égard de ceux qui auraient dorénavant autorité pour la conduire, en dénonçant le clientélisme »⁶. Cette critique repose avec acuité la question de la légitimité des élus locaux au sein d'une démocratie représentative. Légitimité des élus qui peut être déclinée non seulement en termes de représentativité mais aussi de compétence à l'égard des questions sociales⁷.

3.1. Le clientélisme : moins un risque qu'un révélateur des limites de la territorialisation

Le risque qui accompagne la territorialisation des politiques d'action sociale est de voir la notion de neutralité inhérente, caractéristique et souvent définitoire du service public être remise en cause par la dépendance ainsi créée à l'égard des élus, tout en étant simultanément entraîné, par le désengagement progressif de l'Etat en matière de politiques sociales, vers la disparition de l'assistance et de la protection sociale généralisée. Au-delà du risque de clientélisme, l'idée fait donc remonter à la surface des questions précisément d'ordre politique que l'actualité événementielle ou conjoncturelle du travail social tend à enfouir : la question du contrôle, de la concurrence à l'intérieur du champ et surtout celle des objectifs institutionnels.

Une telle vision s'oppose par ailleurs à une évolution orientée par l'apprentissage et l'acquisition progressifs du langage, du comportement et de la culture d'entreprise de type gestionnaire. A cet égard, la suspicion de clientélisme qui pèse sur les travailleurs sociaux n'est pas nouvelle. Si on peut la considérer comme une des conséquences du caractère mythique de la pratique de la relation d'aide par laquelle s'est longtemps caractérisé le travail social, il nous faut aussi souligner qu'elle est un moyen de tenir à l'écart les travailleurs sociaux de la question politique. C'est là une des raisons pour lesquelles collectivités locales et Etat ont tant de difficulté à « retrouver un espace de coproduction des politiques sociales avec les professionnels. Car la question sociale est essentiellement politique »⁸.

L'enchevêtrement des sphères politiques et administratives a contribué à mettre en difficulté les travailleurs sociaux des CMS en faisant correspondre leur secteur d'intervention avec les territoires des élus. Qu'il s'agisse de maires, de conseillers généraux ou de représentants des communautés de communes (Estèbe, 2004), la dimension politique de l'action sociale se fait de plus en plus contraignante, dans la mesure où ils sont tentés d'instrumentaliser le travail social en faveur de leurs propres intérêts électifs et de s'opposer à leurs constats et expertises⁹.

On retrouve de tels processus d'opposition et de conflictualité aussi bien par rapport aux administrateurs des collectivités territoriales que par rapport aux autres acteurs de l'action sociale. Si, remarquent François Bigot et Thierry Rivard, la définition du travail social était auparavant le fait des professionnels, « elle est maintenant le fait d'une part des élus, à présent au nom de leur légitimité démocratique et des compétences qui leur sont

⁵ Dominique Lorrain rappelle ainsi que la décentralisation « se fit aussi sur la base d'un certain nombre d'opinions sur le système politico-institutionnel local, partagées par la classe politique, les intellectuels et relayées par les médias. En ce qui concerne le choix du meilleur niveau susceptible d'accueillir les tâches transférées, bon nombre d'observateurs non élus considéraient que la région était l'institution la plus adéquate. Ils exprimaient à la fois l'idée rationnelle qu'une certaine taille est nécessaire pour traiter les problèmes et une défiance à l'égard des élus locaux en place – dans les villes et les départements – considérés comme archaïques ou trop exclusivement préoccupés par leurs intérêts de boutique » (Lorrain D., 1993, « Après la décentralisation », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 285-307, p. 287).

⁶ Bigot F., Rivard T., 2001, « D'une régulation centrale à une régulation locale », *Informations Sociales*, n°94, pp. 4-13, pp. 6-7.

⁷ Voir Rivard T., 1998, « Rapports de concurrence et conflits de légitimité : les relations entre bénévoles, professionnels et élus », *Les cahiers de l'Actif*, n°260-261, pp. 5-18.

⁸ Autès M., 1999, « Il faut repolitiser le social », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2116, p. 21.

⁹ Ainsi, « en ne se contentant plus seulement d'orienter la fin des politiques sociales (justice, liberté, égalité, etc.) mais en s'intéressant de plus en plus aux moyens de ces politiques, les élus sont conduits à phagocyter progressivement les espaces techniques, autrefois domaine réservé aux professionnels. Ainsi, les dimensions éthiques de l'activité professionnelles sont aujourd'hui fréquemment remises en cause. Elles apparaissent comme des privilèges exorbitants aux yeux des décideurs » Chopart J. N., 1996, « Le travail social face aux mutations économiques », *Recherches et Prévisions*, n° 44, pp. 23-36, p. 28.

confiées (étant entendu que cette capacité à définir les orientations relève bien du politique), et, d'autre part, des dirigeants des institutions – au nom d'un "sens supérieur des missions" et d'un appareillage technologique »¹⁰.

3.2. La nécessité d'une impulsion par le politique

En passant ainsi à une logique de projet qui doit se défaire des contraintes antérieures, les dynamiques et les initiatives semblent pouvoir être aussi bien impulsées par le politique que par tout autre acteur du territoire. C'est là l'occasion de construire de nouvelles légitimités en travail social. Légitimité institutionnelle, légitimité démocratique, légitimité de compétence, qu'analyse avec pertinence Hélène Hatzfeld (Hatzfeld, 1998) et dont on trouve une bonne illustration dans les nouvelles pratiques d'assesseur / consultant¹¹ exercées au Portugal, dans le cadre du "Programme Réseau Social". Helena Reis montre en effet comment ces pratiques s'inscrivent dans un processus de participation du « travail social dans la gestion associée du social », dans la mesure où « l'élaboration du développement social local (espace territoire) présuppose la nécessité de la prospective, de l'anticipation stratégique et se matérialise par la mobilisation des acteurs, par les stratégies de coordination entre eux »¹².

Cette nouvelle profession, que peuvent exercer les travailleurs sociaux pour un temps non pas tant *déterminé* que *nécessaire*, s'inscrit dans un espace-temps particulier : celui du projet. Or, la logique du projet est explicitement mise en avant par Jean-François Bernoux dans sa proposition méthodologique de mise en œuvre du développement social territorial. Ce dernier s'oppose en effet à une problématique de mission héritée des années 80 et qui accompagne les freins, les obstacles issus du mouvement de décentralisation. Il propose d'entrecroiser les notions de projet individuel, de projet collectif et de projet de territoire (Bernoux, 2002), de manière à permettre la construction d'un projet social et politique : « *projet social* comme affirmation politique du sens que les acteurs donnent à leur engagement et à leur action, *projet politique* comme explication du mieux être social que se propose d'apporter "ce projet social-là" »¹³. L'idée qui sous-tend cette méthode de projet est bien de chercher à surmonter les obstacles liés à une acception du territoire comme espace d'enjeux pour (re)construire, avec les usagers, citoyens et habitants de ce territoire, un espace de vie adapté à leurs problématiques.

Mais Jean-François Bernoux, pour avoir bien saisi la puissance de la dimension institutionnelle des politiques d'action sociale et le pouvoir de leur dimension organisationnelle, n'est pas dupe quant aux possibles « dérives instrumentales » qui guettent les projets du développement social territorial. Car les travailleurs sociaux continuent d'être pris au piège d'exigences contradictoires qui les empêchent de dépasser les clivages traditionnels et de trouver un souffle nouveau entre les responsabilités qui leur incombent et le manque de ligne politique directrice claire sur laquelle s'appuyer. Le risque est grand de voir des notions attachées à celle du développement comme « diagnostic partagé, projet de territoire, évaluation participative, négociation (...) n'être que l'évocation de son support ». Instrumentalisé, le développement social territorial se bureaucratise, s'apolitise et se mécanise, à l'image des missions de politique de la ville qui auraient, selon Daniel Béhar, « moins changé le rapport de l'action publique au terrain qu'installé une nouvelle couche de sédimentation entre celle-ci et le terrain »¹⁴.

Conclusion

Du point de vue des travailleurs sociaux de CMS et, plus généralement, des collectivités territoriales, le risque majeur est de voir l'autonomie et le savoir expert propres à leurs pratiques professionnelles progressivement disparaître. Effectivement, les travailleurs sociaux voient bien se dessiner sous leurs yeux un développement local par le haut plutôt que par le bas. Comme le souligne Mejed Hamzaoui, la tendance dominante en Europe et en Amérique du Nord, soutenue notamment par l'OCDE et la distribution du Fonds Européen du développement régional (Feder) s'inscrit moins « dans une démarche dite innovatrice du mode

¹⁰ Bigot F., Rivard T., 2001, « D'une régulation centrale à une régulation locale », *Informations Sociales*, n°94, pp. 4-13, p. 11.

¹¹ « D'un point de vue conceptuel, l'assessorat renvoie à l'action des intervenants détenteurs de connaissances spécialisées qui contribuent à l'étude de problèmes ou de planification de travaux, en concédant aux individus ou équipes des éléments sûrs permettant l'action (...). Associée à l'origine au travail effectué auprès des entreprises, la conception de l'assessorat développée par le travailleur social (...) se caractérise par la flexibilité de l'action, (...) et suppose une fonction temporaire » Reis H., 2005, « Le travail social au service du territoire », *Les Politiques sociales*, n°3-4, pp. 72-82, pp. 78-79.

¹² *Idem*, p. 81.

¹³ Bernoux J.-F., 2002, *Mettre en œuvre le développement social territorial*, Paris, Dunod, p. 187.

¹⁴ Behar D., 1998, « Du terrain au territoire », *Informations sociales*, n°72, pp. 26-34, p. 30.

d'intervention de la politique publique »¹⁵ s'appuyant sur la participation réelle des usagers comme acteurs locaux, que dans une tendance « portée par une nouvelle "élite politique locale" qui met l'accent sur la modernisation et la promotion des nouvelles technologies, sur l'employabilité des publics cibles et la lutte contre l'insécurité urbaine »¹⁶. Ce qui laisse à penser que le développement social local se fait rattraper par les pratiques procédurales, technicistes et managériales issues du monde entrepreneurial auxquelles les élus politiques s'accordent volontiers en mettant en avant un marketing de projets et de réseaux d'innovations (nouvelles technologies, transport ferroviaire et aérien, grande université) dans une perspective assumée de gestion territoriale du "social" d'autant plus éloigné d'une perspective en termes d'espace de vie.

- BIBLIOGRAPHIE -

- Autès M. (1999), « Il faut repolitiser le social », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2116, p. 21.
- Béhar D. (1998), « Du terrain au territoire », *Informations Sociales*, n°72, pp. 26-34.
- Bernoux J.-F. (2002), *Mettre en œuvre le développement social territorial*, Paris, Dunod.
- Bigot F., Rivard T. (2001), « D'une régulation centrale à une régulation locale », *Informations Sociales*, n°94, pp. 4-13.
- Bigot F., Rivard T. (2001), « D'une régulation centrale à une régulation locale », *Informations Sociales*, n°94, pp. 4-13.
- Castel R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Chauvière M. (2004), *Le Travail social dans l'action publique*, Paris, Dunod.
- Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte.
- Chopart J. N. (1996), « Le travail social face aux mutations économiques », *Recherches et Prévisions*, n°44, pp. 23-36.
- De Robertis C., Orsoni M., Pascal H., Romagnan M. (2008), *L'Intervention sociale d'intérêt collectif. De la personne au territoire*, Paris, EHESP.
- Estèbe P. (2004), « Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », *Lien social et politiques*, n°52, pp. 13-26.
- Fustier P. (2000), *Le Lien d'accompagnement. Entre don et contrat salarial*, Paris, Dunod.
- Gontcharoff G. (2006), « Ingrédients et enjeux du territoire », in Chauvière M., Belorgey J.-M., Ladsous J. (dir.), *Reconstruire l'action sociale*, Paris, Dunod, pp. 147-153.
- Hamzaoui M. (2002), *Le Travail social territorialisé*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Hamzaoui M. (2005), « La gestion territoriale des problèmes sociaux par le bas », *Les Politiques Sociales*, n°3-4, pp. 53-61.
- Hatzfeld H. (1998), *Construire de nouvelles légitimités en travail social*, Paris, Dunod.
- Ion J. (2006), *Le Travail social au singulier. La fin du travail social ?*, Paris, Dunod.
- Lorrain D., 1993, « Après la décentralisation », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 285-307.
- Mondolfo P. (2001), *Travail social et développement*, Paris, Dunod.
- Mondolfo P. (2003), « Travail social : du discours de la perte à celui de la renaissance », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2265, p. 24.
- Pallier B. (2002), « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », *Informations Sociales*, n°104, pp. 30-39.
- Reis H. (2005), « Le travail social au service du territoire », *Les Politiques Sociales*, n°3-4, pp. 72-82.
- Rivard T. (1998), « Rapports de concurrence et conflits de légitimité : les relations entre bénévoles, professionnels et élus », *Les cahiers de l'Actif*, n°260-261, pp. 5-18.
- Vermeersch S. (2006), « Liens territoriaux, liens sociaux : le territoire, support ou prétexte ? », *Espaces et Sociétés*, n°126, pp. 53-68.

¹⁵ Hamzaoui M., 2005, « La gestion territoriale des problèmes sociaux par le bas », *Les politiques sociales*, n°3-4, pp. 53-61, p. 59.

¹⁶ *Idem*, p. 60.