

La transformation des métiers du travail social

Observations dans les CAF de l'Ouest

Evelyne Renaudat *

Le travail social est aujourd'hui en pleine mutation. A partir d'une enquête réalisée dans quatre caisses d'Allocations familiales (CAF) de l'ouest de la France, l'auteur analyse les réorganisations et les transformations des services de travail social. Cet article présente deux grands schémas d'évolution des missions du travail social CAF. Orienté vers l'essor du développement social local, le premier a conduit à la création d'un service d'intervention sociale et à la transformation du métier des travailleurs sociaux CAF en agent de développement social local. Axé sur l'amélioration de la proximité à l'utilisateur et l'accompagnement à l'accès aux droits des publics en risque d'exclusion, le deuxième a abouti au rattachement des travailleurs sociaux à des antennes de proximité au sein desquelles ils coopèrent avec des techniciens-conseils prestations pour apporter une prise en charge globale de la situation des allocataires. Ces formes diversifiées de l'intervention sociale CAF mettent en lumière la singularité et l'instabilité des transformations d'activités opérées. De plus, les déclinaisons divergentes du travail social CAF démontrent qu'elles sont fortement liées à l'interaction existant entre le processus d'organisation et le schéma de transformation des métiers.

Ces dix dernières années, les caisses d'Allocations familiales (CAF) ont accentué un mouvement déjà engagé depuis le milieu des années quatre-vingt de transformation de leurs missions d'interventions sociales (redéfinition des populations cibles, des territoires d'interventions, nouveaux partenariats, développement des politiques de contractualisation : contrats enfance et temps libre mais aussi contrats de projets avec les centres sociaux...).

Ce double phénomène de transformation des missions et des contenus d'interventions, dont les causes ont été largement analysées

(Aballéa, 1996 ; Autès, 1996 ; Chopart, 1996 et 2000), a tout autant bouleversé les organisations que les identités professionnelles. Parallèlement à la réorganisation des services de l'action sociale CAF (notamment des services de travail social) et à la redéfinition de leurs cadres et territoires d'activité, de nouveaux métiers ont émergé. Ces recompositions ont pris de multiples formes sur le terrain mais elles sont loin d'être achevées. Dans le monde CAF, tout comme dans les autres institutions, on assiste encore actuellement à un brouillage dans l'identification des missions et des métiers de l'action sociale (1).

* Consultante interne CAF.

Le bilan statistique réalisé fin décembre 1999, par les services de la Caisse nationale des allocations familiales lors du séminaire sur les métiers de l'intervention sociale, relevait, dans la branche Famille, de près d'une dizaine de formes de services de travailleurs sociaux plus ou moins bien identifiés. Dans ce recueil, la rubrique « autres services » regroupait près d'une cinquantaine de services caractérisés par des missions de développement territorial et d'animation globale locale auxquels étaient rattachés près de cinq cents travailleurs sociaux (soit 15 % de l'effectif total) aux profils de métiers très diversifiés. On y trouvait des conseillers techniques, des chargés d'études, des agents de développement, mais aussi des assistants sociaux ou des conseillers en économie sociale et familiale.

Un univers en recomposition

Comme on pouvait s'y attendre dans cet univers en recomposition situé « à l'intersection entre des institutions et des individus » (Autès, 1999), les transformations de métiers opérées au sein des différents organismes CAF offrent des déclinaisons à chaque fois singulières. Elles rendent difficiles l'analyse des évolutions en cours à partir d'une seule lecture des nouvelles missions des services de travail social, ou encore des intitulés de métiers. Pour reprendre les propos de Michel Autès (1999), « le travail social possède ses déclinaisons nationales, puis peut-être aujourd'hui locales ». C'est à ces déclinaisons locales du travail social que l'on s'intéresse ici. A partir d'une recherche réalisée dans les CAF de l'ouest de la France, cet article présente les résultats très contrastés auxquels ont abouti deux grands schémas d'évolution des missions du travail social CAF.

Le premier modèle orienté sur l'essor du développement social local a conduit à la création d'un service d'intervention sociale et à la transformation des métiers des travailleurs sociaux en agent de développement social local. Axé sur l'amélioration de

la proximité à l'usager et l'accompagnement à l'accès aux droits des publics en risque d'exclusion, le second modèle a mis en place des antennes de proximité, au sein desquelles des équipes pluriprofessionnelles de techniciens-conseils et de travailleurs sociaux s'associent pour faciliter l'accès aux droits des allocataires et leur offrir une prise en charge, à la fois plus unifiée et plus globale, articulant gestion des prestations et travail social.

Des expérimentations très différenciées

A partir de l'exemple limité de réorganisations de services de travail social observées en 1998-2000 au sein de quatre CAF de Bretagne-Normandie (encadré p. 49), on met en lumière les nouvelles activités de travail social développées ces dernières années dans les CAF aboutissant à des transformations d'activités à chaque fois singulières et encore très instables. S'appuyant sur des observations de pratiques et sur les propos tenus par les acteurs de terrain sur leurs nouvelles activités, ces travaux empiriques décrivent comment un schéma similaire d'évolution de service masque des expérimentations très différenciées – tant sur le plan des activités développées que sur celui des positionnements et des finalités d'actions. Les états des lieux conduits, en 1998-1999, dans les services d'interventions sociales territorialisées des CAF de Laval et Dieppe, trois ans après leur création, servent de support à l'analyse du premier schéma d'évolution. Les bilans menés en 1998-2000 sur les sites délocalisés de la Manche et du Sud-Finistère permettent l'étude du deuxième modèle.

Avant de présenter les quatre formes contrastées de transformation du service social CAF, il est important de rappeler leurs grandes caractéristiques communes. En premier lieu, ces nouvelles activités d'interventions sociales font souvent suite à une sortie de polyvalence de secteur et sont très largement développées par d'anciens praticiens du travail social CAF (notamment d'anciens assistants sociaux ou conseillers

Méthodologie

Les analyses développées dans cet article s'appuient sur des enquêtes conduites entre 1998 et 2000 dans quatre caisses d'Allocations familiales (Avranches, Dieppe, Laval et Quimper), dans le cadre de diagnostics sociologiques visant à l'accompagnement du changement. Ces travaux, qui ont dressé des états des lieux des évolutions en cours à partir d'observations des nouvelles pratiques en situation concrète de travail et d'interviews des différents acteurs de terrains (agents, publics, partenaires sociaux locaux), ont porté sur trois grandes thématiques : l'impact des réorganisations sur le service rendu aux allocataires, les transformations des identités professionnelles et les nouvelles régulations partenariales. Bien que la plupart de ces travaux aient été conduits, à la fois sur les évolutions des services prestations (et notamment sur les lieux d'accueil) et du travail social, dans cette relecture transversale des résultats, on a seulement repris les matériaux d'enquêtes relatifs aux évolutions des métiers du social.

De plus, cet article n'a pas pour visée de mettre en lumière des résultats qui seraient généralisables. Son objet est de contribuer à la réflexion sur l'évolution de ces métiers à partir de l'exemple limité des CAF de la région Ouest qui, à l'issue de leur déconventionnement avec le conseil général, ont profondément réorganisé leurs services d'interventions

sociales et redéfini les activités et les missions de leurs travailleurs sociaux.

Enfin, il s'attache exclusivement à décrire les activités des professionnels de terrain et ne fait pas référence aux évolutions de métiers que connaissent, en parallèle, leurs encadrants. Plus précisément, trois grands groupes de travailleurs sociaux ont été enquêtés dans le cadre de ces diagnostics :

- les travailleurs sociaux exerçant, aux côtés des techniciens-conseils prestations, au sein des sites de proximité des CAF de la Manche et de Quimper (qui ont l'une comme l'autre mis en place, entre 1996 et 1998, une dizaine de sites décentralisés) ;
- les conseillers techniques en action sociale des CAF de la Manche et de Laval ;
- les travailleurs sociaux, nouvellement dénommés « agents de développement social local », travaillant au sein des nouveaux services d'intervention sociales mis en place, depuis le milieu des années quatre-vingt, au sein des CAF de Dieppe et de Laval.

Il s'agissait de recueillir les perceptions de ces différents agents sur leurs nouvelles activités à l'aide d'entretiens semi-directifs et de les compléter par des observations de leurs pratiques dans leur interaction avec des partenaires externes (rencontre avec des partenaires sociaux dans le cadre de comité de suivi de projets, accueil sociaux d'allocataires, etc.).

en économie sociale et familiale). Ainsi, les agents exerçant ces nouveaux métiers d'agents de développement social CAF ou ces nouvelles fonctions d'accompagnement à l'accès aux droits des publics précarisés ont fréquemment – comme leurs collègues des services prestations – quinze à vingt ans d'ancienneté ; ils ont aussi, plus globalement, tout un vécu de travailleur social avec une identité professionnelle particulièrement prégnante.

Des métiers de « l'entre d'eux »

Cette situation explique, en partie, l'ambivalence qui existe encore aujourd'hui dans la dénomination de ces agents. A titre d'exemple, les agents de développement dieppois exerçant leur nouvelle fonction depuis plus de cinq ans sont encore recen-

sés, dans les statistiques nationales, sous leur ancienne appellation d'assistants sociaux ou de conseillers en économie sociale et familiale, tandis qu'au sein du même service, leurs nouveaux collègues, embauchés lors de la création du service d'intervention sociale, sont dénommés agents de développement.

Dans la définition de leurs nouveaux champs d'activités, ces innovateurs réutilisent largement leurs savoir et savoir-faire passés tout autant que leurs anciens réseaux partenariaux. Par ailleurs, contrairement aux métiers de techniciens-conseils prestations dont les tâches et les processus de traitement sont très prescrits, les métiers du social sont des métiers de « l'entre d'eux » (Autès, 1999) où une très large marge de manœuvres est laissée aux agents dans l'organisation de leur activité, voire dans

Transformation des métiers du travail social

Métiers de l'ingénierie sociale Métiers de l'intervention sociale

	AGENT DE DÉVELOPPEMENT	
	DIEPPE	LAVAL
ACTIVITÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Promoteur de la politique d'action sociale CAF • Diagnostic de projets de développement de services de proximité • Evaluation d'actions et notamment de projets de centres sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement et impulsion de projets de développement local : diagnostic « participatif » animation du projet
PARTENARIAT	<ul style="list-style-type: none"> • Elus • Associations • Centres sociaux • Experts des autres institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Elus • Foyer de jeunes • Comité de quartier • Habitants • Associations d'habitants • Experts des autres institutions
TERRITOIRE	Plus ou moins vaste selon urbain et rural <i>Rural : 3 circonscriptions</i> La taille est jugée satisfaisante	Plus ou moins vaste selon urbain et rural <i>Rural : 10 à 15 cantons</i> La grande taille est perçue comme un frein au suivi des actions de développement
FINALITÉ DE L'ACTION	Favoriser la création et le développement des équipements et services de proximité	Aider les habitants à définir leurs besoins et à devenir « acteurs » de leur vie quotidienne
IDENTITÉ PROFESSIONNELLE	Expert du social Agent CAF Travail social	Travail social Citoyen

la définition de leurs nouveaux champs d'activités. Cela explique les positionnements très distincts que l'on va présenter.

Si l'on compare les métiers d'agents de développement des services d'interventions sociales des CAF de Laval et de Dieppe, on remarque que les démarches de création de services d'interventions sociales territorialisés, développés au milieu des années quatre-vingt-dix au sein des deux organismes à la sortie du conventionnement avec le conseil général, se terminent sur des expérimentations très différentes en termes de développement d'activités, de partenariats mais aussi de positionnements et de finalités d'actions.

A Laval et Dieppe, les agents ont des trajectoires professionnelles assez proches ; globalement, les deux tiers sont d'anciennes assistantes sociales polyvalentes de secteur, tandis qu'un tiers sont d'anciennes

conseillères en économie sociale et familiale. Ils ont également suivi un schéma similaire de formation avant la mise en place de leur nouveau service territorialisé (formation longue à la conduite de projet et au diagnostic de terrain). Cependant, leurs nouvelles activités sont loin d'être similaires.

Entre ingénierie et intervention sociale

Proches d'experts en ingénierie sociale (Maurel, 1998), les agents de développement dieppois ont des fonctions de conseils techniques qui s'apparentent de très près à celles développées dans d'autres CAF par les conseillers techniques en action sociale. Comme ces derniers, ils se positionnent en « promoteurs » de la politique d'action sociale de la CAF auprès des élus et des associa-

tions locales. Ainsi, suite à un constat de déficit d'équipement sociaux de proximité en milieu rural, ces agents participent activement à leur développement, en communiquant aux élus et associations toutes les informations nécessaires sur les contrats enfance, les contrats temps libres et les différentes prestations de services visant des actions d'animation locale.

Une position d'appui et de soutien technique

Ces promoteurs des « produits CAF » ont davantage un positionnement d'appui et de soutien technique que d'accompagnateur de projet. Formés aux démarches de projet, ils fournissent aux structures intercommunales rurales toute une expertise technique en diagnostic de besoins et de montage de projets sociaux. Ces agents de développement apportent leurs savoir-faire techniques en matière d'évaluation qualitative des actions conduites par les structures existantes (notamment des projets de centres sociaux). Enfin, ils évaluent les demandes de subventions présentées par des associations sociales locales.

Dans leurs nouvelles missions, les travailleurs sociaux dieppois ont pour partenaires des élus locaux, des responsables d'associations ou de centres sociaux. Plus récemment, ils collaborent avec des experts techniques des autres institutions (chef de projet contrat de ville, experts de l'Education nationale et de la Jeunesse et des Sports...). Dans le cadre de leur participation à des diagnostics de besoins, ils rencontrent des associations d'habitants, mais ces contacts restent très limités et, globalement, ces agents n'ont pas (ou plus) de contacts directs avec les habitants des communes qui composent leurs territoires d'intervention. C'est auprès de leurs anciens collègues polyvalents de secteur qu'ils vont chercher des informations sur les besoins sociaux de ces publics.

Cette situation est globalement bien acceptée par les travailleurs sociaux CAF qui estiment qu'avec leur nouveau positionnement, ils sont plus à même de faire changer

les choses et, notamment, de conduire une véritable politique d'action sociale visant à la prévention des risques. Comme l'exprime une ancienne assistante sociale polyvalente de secteur qui se considère beaucoup plus efficace dans ses nouvelles fonctions : « *Il faut arrêter de ne faire que des bouts de ficelles derrière les bureaux. L'action sociale n'est pas que pour les pauvres. On ne fait pas d'action sociale si on ne touche que 3 à 4 % de la population ; on met juste un couvercle sur la marmite* ».

Ces agents se présentent comme des « relais » de la politique d'action sociale CAF auprès des élus locaux des territoires sur lesquels ils agissent ; selon leurs propres mots, ils ont pour finalité d'actions « *d'aider au mieux-être des populations en favorisant le développement des équipements et services de proximité* ».

« Aider les habitants... à devenir acteurs de leur vie quotidienne »

A contrario, les agents de développement sociaux locaux de Laval se ressentent davantage comme des travailleurs sociaux ou même des « citoyens » que comme des agents CAF. Ils ont pour finalité d'action « *d'aider les habitants à définir leurs besoins et à devenir acteurs de leur vie quotidienne* ». Ils sont, de toute évidence, plus proches de la famille de métiers de l'intervention sociale que de celle de l'organisation sociale à laquelle se rattache directement l'ingénierie de projets développée par leurs collègues dieppois [sur cet aspect, on pourra se référer à la catégorisation présentée par E. Maurel dans Chopart (2000)].

Ces agents se refusent à être de simples « promoteurs » de la politique d'action sociale de la CAF. Bien que plusieurs de leurs actions débouchent sur la mise en place de contrats enfance, temps libres ou le financement de nouvelles activités de loisirs jeunes, ils sont loin d'en faire une finalité d'action. En tout état de cause, ils laissent au conseiller technique en action sociale de la CAF le portage administratif et financier de ces contrats. Ils l'utilisent

selon leurs mots comme de simples « *portes d'entrées facilitantes* » mais non obligatoires, pour se centrer sur l'impulsion et l'accompagnement de multiples projets de développement social local.

Pour ces travailleurs sociaux, leur participation à ces projets est étroitement liée à l'acceptation, par les partenaires locaux, de la réalisation d'un véritable diagnostic participatif intégrant les habitants, les associations d'habitants ou les comités de quartier à la définition des futurs projets de développement. Leur finalité première n'est pas de créer une nouvelle structure de proximité mais de « *créer une dynamique participative qui aide à la cohésion sociale et qui aide les habitants à être acteurs de leur développement* ».

Dans le cadre de ces nouvelles activités, les travailleurs sociaux ont une appréhension du temps nécessaire à l'accompagnement d'un projet très différente de celles des conseillers techniques en action sociale ou des agents de développement dieppois. Pour ces derniers, contrairement aux professionnels précédemment énoncés, le temps consacré à la démarche à la fois en terme de participation aux différentes réunions et en terme de durée nécessaire au montage et à la réalisation du projet est un gage de réussite de l'action.

Le travail accompli est souvent peu visible

En effet, comme on l'a précédemment laissé entendre, pour ces acteurs de développement social, la réussite du projet n'est pas de déboucher rapidement sur la signature de contrats enfance, contrats temps libres ou la création de nouvelles offres de services de proximité, ou de nouvelles actions collectives subventionnées (ou non) par la CAF, mais de contribuer à l'émergence de groupes d'habitants acteurs de leur développement. Or cette finalité ambitieuse et souvent impossible à visibiliser en terme de travail accompli est, comme on peut le supposer, très coûteuse en temps car, comme le précise un agent, « *Faire en sorte que les gens participent, cela prend énormément de temps* ».

Il est important de préciser que, dans le cadre de leur accompagnement de projet de développement social local, les agents de Laval ne se contentent pas de se positionner en terme de suivi des projets engagés, auxquels ils apportent leur expertise technique (2) et bien souvent leur soutien financier (au moyen des subventions CAF et des prestations de services). Ils accompagnent directement la démarche que, fréquemment, ils animent et coordonnent. Plus ou moins partie prenante des actions engagées (et notamment de leur forme), il est difficile à ces « intervenants » du développement local de prendre une position d'évaluateurs de projets. Bien que l'évaluation soit un acte incontournable d'une démarche de suivi de projets de développement, ils avouent ne pas la mettre véritablement en œuvre alors que l'évaluation de projet est une fonction non négligeable de l'activité des agents de développement dieppois.

Le lien direct avec les habitants : facteur de légitimité identitaire

Les partenaires des intervenants sociaux mayennais sont des élus locaux, notamment des maires de petites communes rurales, mais aussi des responsables d'associations d'habitants, de comités de quartier et des groupes d'habitants qui participent directement au projet. A un degré nettement moindre, ils travaillent également avec des experts des autres organismes. Pour ces travailleurs sociaux, devenus des experts en ingénierie sociale, garder un lien direct avec les habitants, qui ne passe plus par une relation d'aide individuelle mais par une participation à des actions collectives visant au développement local (3), est un facteur de légitimité identitaire important de leur transformation de métiers. Ce maintien du contact direct avec les habitants se joue dans un autre cadre d'actions qu'autrefois et conditionne leur acceptation de ce changement de missions. Comme l'exprime un travailleur social de la CAF de Laval « *Je suis bien dans ce nouveau métier à condition qu'on travaille avec les populations* ».

Ces diverses positions expliquent les appréciations différentes des agents de développement sur leur territoire d'actions, qui, dans les deux organismes, s'étendent en zone rurale sur plus d'une dizaine de cantons. Pour les agents dieppois, ces territoires sont globalement « *bien taillés* », tandis que leurs collègues mayennais considèrent que leur trop grande taille est un handicap à l'accompagnement des actions collectives. De même, si les travailleurs sociaux dieppois se satisfont de la centralisation de leur localisation au siège et n'envisagent pas de travailler au sein de sites délocalisés, les agents mayennais sont favorables à un rapprochement avec les communes d'intervention et attendent la création de sites délocalisés auprès desquels ils seraient détachés. Car, selon eux, cet ancrage local leur faciliterait le contact direct avec les élus locaux et les habitants.

La territorialisation des activités est différemment appréciée

Ces débats sur la taille des territoires d'intervention et la localisation des services d'interventions sociales illustrent combien le concept de territorialisation des activités est différemment appréhendé par les CAF. Pour les acteurs dieppois, la territorialisation est vue sous l'angle de l'interaction avec le terrain. Il s'agit d'être au contact avec les partenaires locaux pour mieux apprécier les attentes et les besoins des populations et des partenaires. Les acteurs mayennais privilégient les actions collectives de développement local. Pour eux, le territoire est un espace de connaissance mais il est avant tout un espace de mobilisation des individus autour de projets de développement social.

Pour les CAF d'Avranches et de Quimper, l'accent est fortement mis sur le rapprochement entre le service public et ses usagers. Pour reprendre les mots de la direction d'Avranches « *L'avenir du service public repose sur la recherche du dialogue avec l'usager, la qualité et la multiplicité des contacts qui se nouent au plus proche de lui sur le terrain* » (4). Dès lors, dans les deux CAF,

la démarche de territorialisation a conduit à la création d'une dizaine de sites de proximité afin de permettre que la relation du service public avec ses bénéficiaires devienne une « *relation de voisinage immédiate et au plus près de son quotidien* » (5).

Cette volonté commune d'améliorer la proximité à l'usager crée des sites de proximité au sein desquels des professionnels des prestations familiales et du travail social conjuguent leurs actions pour améliorer le service aux allocataires, en favorisant notamment l'accès aux droits des plus démunis. Cependant, elle n'a pas conduit aux mêmes évolutions de pratiques d'activités de travail social dans les deux organismes.

Les sites de proximité, pour être au plus près des allocataires

Pourtant, entre ces deux démarches de changements, les similarités sont nombreuses. Pour rappel, le processus de territorialisation, présenté précédemment, a été engagé dès le début des années quatre-vingt-dix. Les créations de sites ont débuté en 1996 et, dans les deux CAF, une dizaine de sites délocalisés sont actuellement en activité. De plus, ces deux démarches d'implantation d'équipes pluridisciplinaires au plus près des lieux de vie des usagers visaient les mêmes objectifs. Au-delà des objectifs d'amélioration de la qualité du service (facilitation de l'accès à la CAF, rapidité et qualité des traitements...), il s'agissait aussi de renforcer la complémentarité entre les différents métiers CAF coopérant sur le terrain pour apporter des réponses plus globales et plus unifiées aux demandes des allocataires.

Les deux CAF s'étaient retirées de la polyvalence de secteur aux mêmes dates et les professionnels du travail social, désormais rattachés à ces sites de proximité, devaient y créer et développer de nouvelles coopérations avec les acteurs locaux et départementaux. Cependant, au-delà de ces similitudes, ces professionnels de l'intervention sociale ont construit des pratiques très dif-

férenciées d'un organisme à l'autre, voire d'un site délocalisé à un autre.

Les professionnels CAF du travail social travaillant sur ces différents sites délocalisés appartiennent à des familles de métiers du social plus ou moins semblables. Ainsi, les travailleurs sociaux exerçant au sein des antennes CAF de la Manche sont des anciennes assistantes sociales et des conseillères en économie sociale et familiale. Sur les sites délocalisés du Sud-Finistère, on repère, aux côtés de ces deux groupes de professionnels, des déléguées à la tutelle ou encore des animateurs et des agents de développement. Il n'est donc pas vraiment étonnant d'observer que les activités de ces différents professionnels n'ont pas la même homogénéité au sein des deux organismes. En effet, si sur le terrain CAF de la Manche la transformation du métier a largement abouti, à l'issue de trois années d'expérimentations, à une forte homogénéisation des profils d'activités, ce processus d'homogénéisation est loin d'être semblable dans l'autre organisation.

Cependant, les profils de métiers sont loin d'expliquer, à eux seuls, les différences observées entre les deux terrains de CAF. Même si l'on s'en tient à une comparaison des activités des seules assistantes sociales et des conseillères en économie sociale et familiale, le résultat reste le même. D'autres facteurs d'explication sont, sans conteste, à rechercher dans la construction organisationnelle de ces nouveaux services d'antennes et dans la redéfinition des missions et des modalités d'actions de travail social des deux organismes.

Le modèle manchois ou la logique de service

L'exemple organisationnel manchois, qui a conduit à la formalisation des activités d'interventions sociales en « offres de services » d'antennes, est une bonne illustration du processus de rapprochement des métiers CAF. Il a été initié, au début des années quatre-vingt-dix, autour de la « ligne du public » et, plus précisément, autour d'une

nouvelle définition de la relation de services à l'usager.

Cette réorganisation d'activités a donné lieu à ce nouveau type de service public de proximité. La fonction fédérant les activités des agents CAF – qu'ils soient secrétaires sociales, travailleurs sociaux ou techniciens – y est l'accueil des publics. C'est à partir des demandes formulées par les usagers sur ces points d'accueil que les agents ont construit de nouvelles offres de services d'antenne, fondées sur une nouvelle approche situationnelle des personnes (première naissance, accès à un nouveau logement, ou situation de risque social lié à un endettement, une perte d'autonomie...). Leur mise en place depuis environ un an met fin à une première étape qui avait donné lieu à des expérimentations de nouvelles modalités d'interventions sociales fortement diversifiées (encadré ci-contre). Elle donne également une impulsion nouvelle au processus de rapprochement observé entre les différents métiers CAF ; ces derniers, articulés autour de l'accueil des publics notamment en difficulté, ont mis en place de nouvelles formes de relations de services tout aussi segmentées qu'imbriquées (6).

Le projet social se décline en services

De plus, cette expérimentation manchoise est particulièrement représentative d'une évolution du travail social où le projet social se décline en services. Ainsi, il n'est pas neutre que cette construction commune d'offres de services ait été opérée en associant l'ensemble des professionnels de sites ; les groupes de travail constitués de travailleurs sociaux mais aussi de techniciens et de secrétaires sociales chargés du préaccueil des publics ont débouché non sur un projet social mais sur une formalisation de process de traitement des différentes offres de services. Bien qu'ayant des finalités d'intervention sociale, elles ne sont plus présentées avec une étiquette de travail social. Elles mettent ainsi un point d'orgue à la séparation entre les services CAF (7).

Dans ses supports d'informations aux partenaires et aux usagers sur ses nouveaux services d'antennes, la CAF de la Manche gomme le terme « travail social ». Les nouvelles offres de services sont présentées comme un des deux axes majeurs du nouveau service public de proximité CAF de la Manche qui « *va au devant des familles, dans une approche globale et préventive* » (8), l'autre étant la gestion globale des prestations à laquelle participent, tout aussi complémentirement, les différents professionnels du social et des prestations.

Une transformation de l'action des intervenants sociaux

Parallèlement à ce qui vient d'être énoncé sur la nouvelle structuration du service CAF à partir de la fonction accueil, il convient de souligner combien cette modélisation d'offres de services est l'illustration d'une transformation majeure des modalités d'action des intervenants sociaux. D'une logique de « relation » basée sur la reconnaissance sociale des personnes où, comme l'exprime Jacques Ion, « *l'intervenant n'a guère à offrir que la relation elle-même* » (Chopart, 2000), on est passé à une logique de service, construite sur des réponses à des demandes préalablement ciblées des usagers et portant sur des domaines prioritaires d'interventions de la CAF (l'accès au logement, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'accompagnement parental des jeunes parents...).

Cependant, bien que la présentation exposée *supra* démontre la prégnance de la logique de service dans le mode d'intervention des travailleurs sociaux de la Manche, il convient de préciser qu'elle n'a pas totalement effacé les autres logiques d'interventions sociales. D'une part, le maintien sur les sites, aux côtés de ces nouvelles interventions « offres de services », d'un accueil social « généraliste » (9) axé sur l'écoute et la reconnaissance sociale montre que la « logique de la relation » perdure. D'autre part, bien que représentant une seconde étape du processus de transformation des activités (centré sur l'homogénéisation des

Les antennes CAF de la Manche

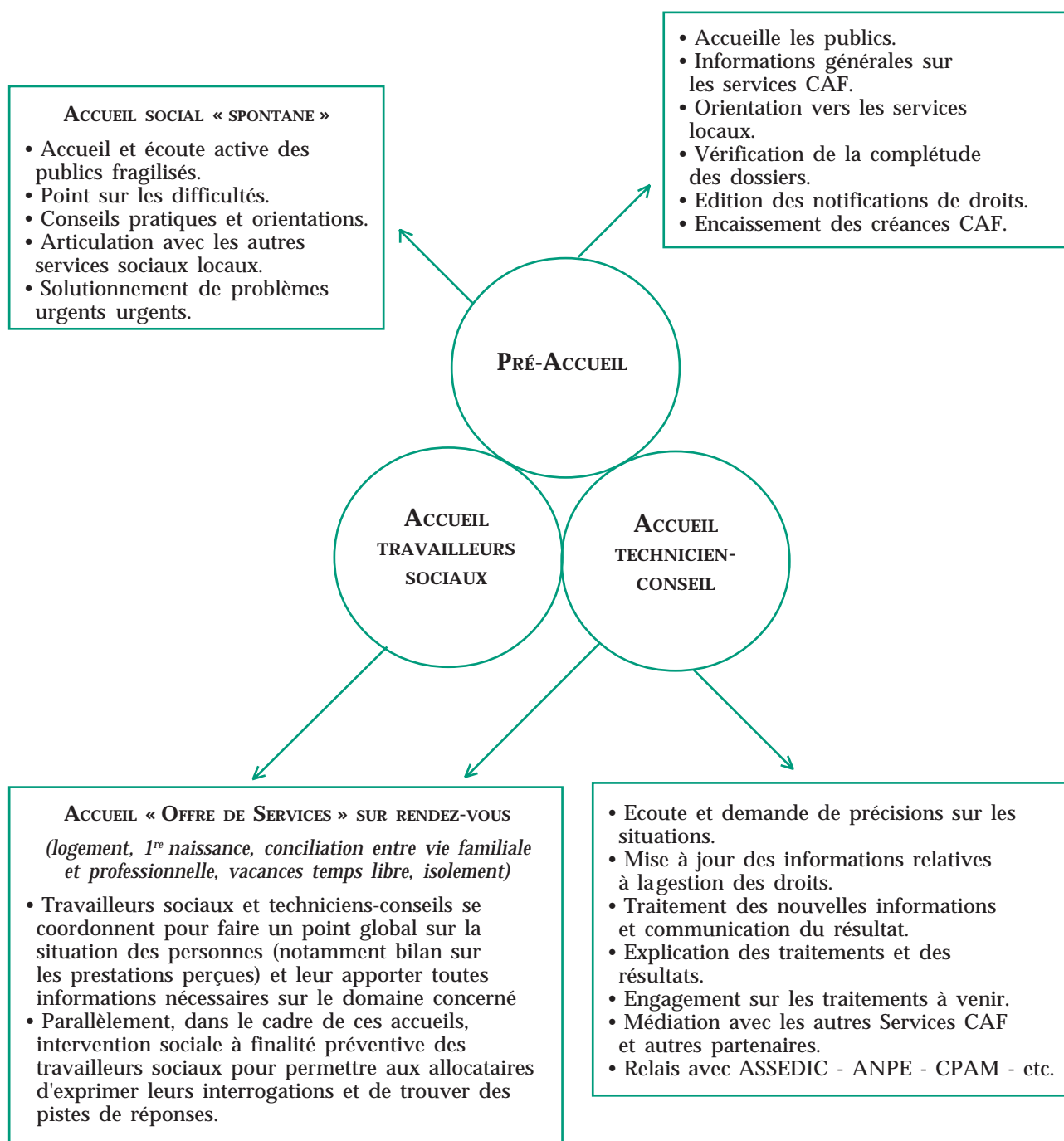
Bien qu'offrant des services d'accueil spécifiques (accueil prestation, accueil social, préaccueil), les professionnels du social et des prestations travaillant sur les sites délocalisés de la CAF de la Manche partagent, bien souvent, les mêmes usagers (allocataires précarisés), voire les mêmes partenaires (centres communaux d'action sociale, services départementaux d'action sociale...). Ils ont appris, au fil des années, à mieux se connaître (personnellement mais surtout professionnellement) et ont développé toute une série de coopérations (internes et externes) et d'échanges d'informations sur les situations des personnes pour améliorer l'efficacité de leurs services et, en particulier, résoudre les différents problèmes administratifs posés par les allocataires venus les rencontrer.

Après une première période de questionnements et d'ajustements sur la contribution des uns et des autres à la prise en charge sociale des personnes fragilisées (par l'information et l'orientation ou plus avant par le suivi et l'accompagnement), les agents se sont redistribués leurs rôles en fonction de leur fonction.

Les agents qui rendent le service de premier accueil ont des tâches d'informations et d'orientations mais aussi de diagnostic de situation sociale nécessitant une prise en charge sociale. Les techniciens-conseils qui gèrent toutes les questions concernant les dossiers prestations des allocataires contactent quelquefois leurs collègues des autres services publics locaux (ASSEDIC, CPAM, Office HLM...) pour résoudre des problèmes administratifs en instance, et passent le relais aux travailleurs sociaux pour les demandes qui relèvent d'une prise en charge sociale.

Ainsi, ce sont principalement les travailleurs sociaux qui s'articulent avec les partenaires sociaux locaux pour solutionner les multiples problèmes des publics qu'ils rencontrent (demandes d'aides financières, problèmes de surendettement, problèmes de logement, demandes de gardes d'enfants, etc.) et qui utilisent leurs savoir-faire d'intervenants sociaux (écoute active, capacité de diagnostic social, accompagnement social) pour offrir aux publics qu'ils rencontrent sur les lieux d'antenne une réelle prise en charge sociale.

ANTENNE CAF DE LA MANCHE



pratiques), ce modèle est actuellement encore inachevé, les acteurs sociaux envisageant d'articuler ces nouveaux modes d'actions de services individuels avec des montages d'actions collectives d'information et de formation des publics (en coordination avec les autres partenaires sociaux locaux).

Le modèle du Sud-Finistère : pour une pluralité de modes d'intervention sociale

L'exemple du Sud-Finistère démontre que d'autres types de transformation du travail social existent au sein des sites délocalisés. Moins fortement marqué par la prégnance de la logique de service, ce modèle se caractérise par le maintien d'une pluralité de modes d'interventions sociales qui sont loin d'être exclusivement centrés sur l'accueil des publics et, plus largement, sur le service CAF. Bien que la CAF ait quitté la convention de polyvalence de secteur, elle a gardé (ou mis en place) avec ses partenaires locaux des conventions pour l'activité de ses conseillères en économie sociale et familiale et de ses délégués à la tutelle. Ainsi, bien qu'étant des acteurs CAF rattachés aux sites décentralisés (la plupart du temps des centres sociaux), ces professionnelles de l'intervention sociale sont à la fois « en dehors et en dedans » car elles y conduisent [ou conduisent sur d'autres lieux (10)] des activités pour le compte de ces autres institutions qui participent en échange au financement de leur salaire.

Par ailleurs, dans le Sud-Finistère, au sein des activités de travail social, la fonction accueil n'est pas absente (dans les sites délocalisés les assistantes sociales et les délégués à la tutelle tiennent des permanences d'accueil spécifiques), ni même celle d'offres de services (qui existent notamment sur les vacances/loisirs jeunes). Cependant, ces deux fonctions sont loin d'avoir la même prégnance sur les activités des travailleurs sociaux. A titre d'exemple, les assistantes sociales, dont les activités sont désormais entièrement centrées sur le service CAF, ont des modes d'interventions qui dépassent très

largement le cadre du service du site délocalisé. Ces dernières vont de la participation à la gestion des commissions d'action sociale CAF, au suivi d'actions collectives d'aides à la fonction parentale, en passant par des activités de suivi et d'accompagnement social notamment dans le domaine de l'aide au logement. De plus, sur les sites délocalisés du Sud-Finistère, les activités des intervenants sociaux ne se réduisent pas à des interventions individuelles d'accueil social, elles prennent aussi la forme d'actions collectives à visée de développement social local.

Un objectif commun de création de lien social

Sous un objectif commun de création de lien social, les formes observées sont donc très diversifiées. Elles peuvent être construites sur le site délocalisé – telle cette action de café-rencontres organisée au sein d'un site localisé en plein cœur d'un quartier très précarisé – ou à proximité – c'est le cas de ces antennes de quartier qui, localisées aux pieds d'immeubles où vivent des publics fragilisés, créent du lien social autour d'un service de laverie et d'accueil d'enfants ou, encore, autour d'ateliers d'écriture ou d'informatique. Elles peuvent aussi prendre la forme d'accompagnement de groupes d'habitants dans des actions culturelles (visites de sites, accompagnement à des spectacles de théâtres, participation à l'organisation de spectacles) ou de loisirs (organisation de sorties week-end).

Dès lors, si dans le cas des antennes CAF de la Manche, la transformation d'activités en offres de services a eu pour résultat de fortement homogénéiser les pratiques des travailleurs sociaux, qui offrent désormais au sein des accueils sociaux d'antenne les mêmes types de services, il est loin d'en être de même sur le terrain quimpérois où chaque profession (assistante sociale, conseillère en économie sociale et familiale, déléguée à la tutelle) a gardé ses propres modes d'interventions et ses propres partenariats. En outre, on notera la différenciation de ces deux modèles d'interventions en

sites délocalisés. Si les publics concernés par les actions des travailleurs sociaux quimpérois sont encore très classiquement des publics très précarisés (connus et reconnus en parallèle des autres services sociaux locaux), il n'en est pas de même des publics des travailleurs sociaux manchois, beaucoup plus larges. A l'évidence, ce dernier résultat est largement lié aux offres de services offertes au sein des sites CAF de la Manche. Loin d'être exclusivement axées sur la précarité, elles visent des situations familiales qui touchent tous les types de publics (première naissance ou conciliation vie professionnelle/vie familiale).

Une nécessaire clarification institutionnelle

En conclusion, il est important de préciser que ces états des lieux dressent un portrait sans doute imparfait sur des processus de transformations des services du travail social CAF qui sont loin d'être achevés. Engagés, en moyenne, depuis deux à trois ans, ils demanderont certainement autant de temps avant d'être stabilisés. Cependant, bien qu'encore très instables, ces observations montrent la spécificité de chaque déclinaison locale et posent la question d'une nécessaire clarification institutionnelle sur les missions du travail social CAF.

Le schéma d'évolution emprunté à Laval et à Dieppe a conduit à deux positionnements très distancés de l'intervention sociale territorialisée. L'un s'apparente à un service d'ingénierie sociale offrant une expertise technique et un soutien financier au développement d'équipements et de services sociaux de proximité, tandis que dans l'autre service, les agents, qui apportent également une expertise technique, se positionnent en animateurs et en accompagnateurs de projet. La différence majeure entre les deux services tient au maintien ou non d'un contact direct avec les habitants. Cet

exemple est au cœur du débat actuel sur les fondements de l'intervention sociale, un certain nombre d'acteurs considérant que le travail social est indissociable d'une relation directe aux habitants.

Des déclinaisons locales, reflets d'une nouvelle tendance

Le schéma d'évolution développé à Avranches et Quimper ouvre un second niveau de questionnements également au cœur des réflexions actuelles sur l'évolution du travail social. Le processus de changement mis en œuvre dans la Manche est très axé sur des réponses de travail social de type produits ou services. En revanche, la CAF du Sud-Finistère, qui a très largement implanté ses structures délocalisées au sein de centres sociaux, reste de manière très prégnante sur une logique d'accompagnement social local.

Ces déclinaisons divergentes de l'intervention sociale CAF ne tiennent pas seulement à des approches différentes du travail social CAF. Elles sont tout autant liées à la forte interaction existante entre processus d'organisation et schéma de transformation des métiers. En effet, ces métiers du social sont traditionnellement des métiers de l'entre-deux et font appel, à la fois, aux identités professionnelles et personnelles ; cependant, ils sont désormais, comme les autres métiers CAF, beaucoup plus dépendants des schémas organisationnels des organismes. Ces déclinaisons locales sont le reflet de la nouvelle tendance relevée par Jean-Noël Chopart (2000), qui souligne l'actuelle prévalence d'une régulation institutionnelle sur ce modèle professionnel autrefois qualifié « d'artisanal-libéral » ; « *soit que des normes d'actions plus précises bornent les conditions de l'activité professionnelle, soit que l'organisation collective du travail s'impose à tous et à chacun et réduise la part d'autonomie de chaque professionnel* ».

Notes

- (1) On pourra se reporter aux travaux conduits dans le cadre du programme de recherche inter institutionnel sur l'ensemble de ces métiers de l'intervention sociale dont les résultats sont présentés dans l'ouvrage collectif, dirigé par J.-N. Chopart, *Les mutations du travail social*, Dunod, 2000.
- (2) Apports de données sociales, savoir-faire dans la réalisation de diagnostic social local.
- (3) Par exemple, un travailleur social accompagne, en milieu rural, un groupe de jeunes, issus de différents foyers communaux, dans le montage d'actions intercommunales de loisirs. Le but de cette action étant de favoriser la prise d'initiative de ces différents jeunes et de développer, autour de ce montage de projets intercommunaux, leur apprentissage de la responsabilité collective.
- (4) Autre exemple, sur un territoire urbain, un agent participe à la mise en place d'une association d'habitants.
- (4) Selon les mots énoncés dans le projet de la CAF de la Manche en 1992.
- (5) Trigano R., *Les Défis pour les années à venir, Le commentaire*, janvier 2000.
- (6) Dans l'ouvrage collectif *Les mutations du travail social* (*op. cit.*), on pourra se reporter au chapitre sur « les métiers de l'accueil » où Elisabeth Maurel analyse comment

l'accueil comme métier s'est construit dans la segmentation de l'intervention sociale tout en mettant en lumière la montée en légitimité de ces métiers de la proximité.

(7) Mêmes si elles sont principalement offertes par les travailleurs sociaux des antennes, ces offres de services font appel à la complémentarité des métiers CAF. Elles nécessitent la participation des secrétaires sociales (au poste de préaccueil, elles sont souvent chargées du repérage des situations à risque) et des techniciens-conseils. En effet, ces derniers apportent leur expertise pour vérifier la complétude et l'exactitude des droits aux prestations versés aux allocataires. Ces nouvelles pratiques qui viennent d'être mises en place dans le Cotentin mettent en lumière le fort décloisonnement des services de proximité.

(8) Selon les termes utilisés par la CAF dans son journal d'informations aux partenaires de terrain de décembre 1999.

(9) Assuré par les travailleurs sociaux.

(10) C'est le cas de cette conseillère en économie sociale et familiale qui tient une demi-journée par semaine une permanence au sein du centre médicosocial de la localité où est implantée l'antenne ou, encore, qui anime un atelier de vie quotidienne au sein du centre social où sont implantés les services délocalisés.

Références bibliographiques

- Aballéa F., *Crise du social, malaises des travailleurs sociaux, Recherches et Prévisions*, 1996, n° 44.
- Autès M., *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999.
- Autès M., *Le travail social indéfini, Recherches et Prévisions*, 1996, n° 44.
- Chopart J.-N., *Le travail social face aux mutations économiques, Recherches et Prévisions*, 1996, n° 44.
- Chopart J.-N. (dir.) *Les mutations du travail social*, Dunod, 2000.
- Esprit*, « A Quoi sert le travail social ? », mars-avril 1998.
- Gautrat J. et Laville J.-L., « Modes d'action coopératifs et identités professionnelles des travailleurs sociaux dans les caisses d'Allocations familiales », CRIDA, rapport de recherche pour la CNAF, février 1997.
- Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Dunod, 1992.
- Ion J., *Le travail au singulier*, Paris, Dunod, 1998.
- Lae J.-F., *L'instance de la plainte*, Paris, Descartes et Cie, 1996.
- Lae J.-F. et Murard N., *Les récits du Malheur*, Paris, Descartes et Cie, 1995.
- Lien social et Politiques*, « Relation de service et métiers relationnels », 1998, n° 40.
- Maurel E., *Observer les emplois et les qualifications des professions de l'intervention sociale, Recherches et Prévisions*, 1998, n° 54.
- Renaudat E., *Permettre l'accès aux droits, Informations sociales*, 1999, n° 76
- De Ridder G. (dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

