

La mise en place du socle national de travail social

Quelles modalités d'appropriation par les caisses d'Allocations familiales ?

Mots-clés

- Travail social
- Caf
- Socle national

Nicolas Farvaque
Clémence Helfter

Orseu Recherche et Études.
Caisse nationale des Allocations familiales, Direction des statistiques,
des études et de la recherche.

La branche Famille de la Sécurité sociale compte quelque deux mille cinq cents travailleurs sociaux⁽¹⁾ répartis au sein des cent deux caisses d'Allocations familiales (Caf) que compte le réseau (France métropolitaine et départements d'outre-mer). Le travail social réalisé par les Caf s'inscrit dans une « offre globale de service » conçue pour articuler les prestations légales, les équipements et outils financés par les Caf et l'action sociale déployée en direction des familles.

Depuis 2009, le travail social des Caf est encadré par des « orientations nationales », elles-mêmes transcrites dans un « socle national de travail social » conçu comme vecteur d'homogénéisation des pratiques. Le déconventionnement des Caf avec les départements (conseils généraux, aujourd'hui conseils départementaux) au début des années 1990, dans le prolongement des lois de décentralisation de 1982, avait en effet été facteur d'hétérogénéité progressive des interventions des travailleurs sociaux revenus dans le giron des Caf (Avenel et Cathelain, 2009). Cette hétérogénéité a été régulièrement pointée par les autorités de tutelle et de contrôle telles la direction générale de la cohésion sociale (ministère des Solidarités et de la Santé), la Cour des comptes ou bien encore la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. C'est dans ce contexte qu'a été élaborée par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) une stratégie nationale en matière de

travail social, qui s'est traduite par la définition, en 2009, d'un « socle commun » de travail social⁽²⁾. Pour résumer, celui-ci repose sur trois grands principes : le ciblage sur la prévention et la prise en charge des situations de grande fragilité ; la définition de trois grands domaines prioritaires d'action (parentalité, logement et insertion) avec des offres et des publics cibles précis (encadré 1) ; l'entrée par des « faits générateurs », c'est-à-dire des événements potentiellement fragilisants pour les familles comme une séparation ou la perte d'un emploi, avec une offre de service systématique pour aller au-devant des familles vulnérables. Au-delà de ce « plus petit dénominateur commun », les Caf peuvent développer des interventions de travail social⁽³⁾ hors du socle national, en fonction des besoins de leurs allocataires, de leurs moyens ou encore des objectifs qu'elles se fixent en lien avec leur réseau partenarial local⁽⁴⁾. Schématiquement, les offres des Caf sont soit situées *dans* le socle, soit *hors* du socle.

La convention d'objectifs et de gestion liant l'État à la Cnaf pour la période 2013-2017 pointe à nouveau la nécessité de procéder à l'harmonisation des interventions de travail social des Caf et à une amélioration de la « *lisibilité de ces interventions, en poursuivant le déploiement du socle national de travail social, [...] en renforçant le pilotage et l'évaluation du travail social [...]* ». Une étude a donc été réalisée en 2014 sur les offres d'interventions

(1) Leur dénombrement n'est pas évident selon que l'on comptabilise les titulaires de l'un des 14 diplômes de travail social quelle que soit leur activité (certains par exemple sont devenus « conseillers techniques » et font exclusivement de l'ingénierie sociale ou des activités en lien avec les partenaires locaux) ou que l'on se concentre sur ceux qui, pour tout ou partie de leur temps de travail, sont en relation de proximité avec les familles. Quel que soit leur nombre exact, ce sont uniquement les seconds que l'on désignera par travailleurs sociaux dans cet article.

(2) Ce socle a été formalisé par la lettre circulaire de la Cnaf n° 2009-165 datée du 1^{er} octobre 2009, intitulée : « COG 2009-2012 : orientations concernant le travail social ». Il a connu de petites modifications en 2012.

(3) Dans sa production institutionnelle, la Cnaf utilise plusieurs termes qui semblent parfois employés les uns pour les autres : offres de service de travail social, offres d'interventions sociales, offres d'intervention de travail social, interventions de travail social ou encore interventions sociales. Dans l'article, les offres de travail social renvoient au socle tandis que les interventions de travail social renvoient au hors socle (voir dans l'article les précisions sur la définition précise du socle et du hors socle).

(4) La circulaire de 2009 formule explicitement cette marge d'autonomie : « *Sur la base de ces orientations, il appartient à chaque Caf de construire son offre de service de travail social en tenant compte de ses réalités sociales, territoriales et partenariales* ».

de travail social socle et hors socle⁽⁵⁾. Cet article en expose les principaux résultats et rend compte des modalités d'appropriation et de déclinaison de ce socle national par les Caf en étudiant les formes de déclinaison locale (encadré 2). Il s'agit de considérer les formes de traduction et d'opérationnalisation de ces référentiels en modes organisationnels effectifs (Chatel *et al.*, 2002) : qu'observe-t-on sur le terrain de la déclinaison des orientations nationales de travail social et quels paramètres sont à l'œuvre dans la déclinaison, variable, du socle ? Une première partie revient sur la variabilité des déclinaisons locales du socle national ; une seconde partie tente d'analyser les facteurs conduisant à une différenciation de l'offre de travail social de chaque Caf.

Un socle national décliné de multiples façons

L'étude monographique des dix Caf fait apparaître différents degrés et formes d'application du socle national. De façon générale, les interventions de travail social déployées par les Caf relèvent de trois grandes catégories : certaines correspondent exactement au socle national ; d'autres s'inscrivent dans une offre du socle mais avec un public cible différent de celui défini au niveau national ; d'autres, enfin, constituent des interventions qui ne s'apparentent à aucune des offres répertoriées dans le socle formalisé à l'échelle nationale. En théorie, une quatrième catégorie d'interventions de travail social pourrait être

Encadré 1 – Le socle national de travail social

Socle national de travail social	
Les offres de service en lien avec des faits générateurs	Public cible
Soutien à la parentalité	
Offre de service en faveur des familles affectées par le décès d'un enfant.	Allocataire ayant déclaré le décès d'un enfant de moins de 20 ans ou une naissance sans vie enregistrée à l'état civil (y compris décès durant la période néonatale).
Offre de service en faveur des familles affectées par le décès d'un conjoint.	Allocataire assumant la charge d'au moins un enfant de moins de 20 ans déclarant le décès de leur conjoint-e.
Offre de service en faveur des familles confrontées à une séparation, un divorce voire en situation de résidence alternée.	Allocataire percevant au moins une prestation familiale ou sociale au titre d'un enfant à charge et qui déclare une séparation ou un divorce.
Logement	
Offre de service en faveur des familles en situation d'impayés de loyer ou d'accession à la propriété.	Allocataire d'une ALF signalé en situation d'impayés de loyer ou d'impayés de remboursement d'emprunt d'accession à la propriété.
Offre de service en faveur des familles vivant dans un logement indécent.	Allocataire d'une ALF dans le secteur locatif, en hôtel meublé, en pension de famille ou en accession à la propriété et en situation de logement non décent (présomption, diagnostic lancé ou non-décence constatée).
Insertion sociale et accompagnement vers l'insertion professionnelle	
Accompagnement social destiné à renforcer la capacité et la disponibilité à la recherche d'emploi ou à la mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle en élaborant – en lien avec le référent unique emploi – les réponses de nature à lever les freins familiaux et/ou sociaux à l'insertion.	Allocataires ouvrant droit au RSA majoré, en situation de grossesse déclarée ou avec enfant(s) à charge de moins de 3 ans et soumis aux droits et devoirs en matière d'insertion professionnelle.
Accompagnement social contractualisé pour les bénéficiaires de RSA les plus éloignés de l'emploi de façon à lever les difficultés d'insertion sociale et familiale.	Allocataires ouvrant droit au RSA majoré, en situation de grossesse déclarée ou avec enfant à charge de moins de 3 ans et soumis aux droits et devoirs en matière d'insertion sociale et professionnelle.

(5) La COG 2013-2017 formule ainsi l'objectif d'assurer « un meilleur suivi des interventions de travail social complémentaires développées par les Caf et ne s'inscrivant pas dans le socle commun ».

ajoutée : celles qui ne relèveraient pas de l'un des trois domaines du socle, c'est-à-dire ni de la parentalité, ni du logement, ni de l'insertion mais, en pratique, toute intervention a trait de près ou de loin à l'un et/ou l'autre de ces domaines.

Lors des observations, en 2014, aucun des dix organismes enquêtés ne déploie tout le socle et rien que le socle. Ils proposent tous une ou plusieurs offres ne relevant pas strictement du socle. De plus, aucun ne déploie l'intégralité du socle, c'est-à-dire l'ensemble des sept offres du socle en respectant à la lettre le fait générateur associé et le public ciblé dans les documents de cadrage nationaux. Les Caf procèdent toutes à une déclinaison particulière du socle national : chaque configuration est unique, certaines de leurs interventions correspondant à ce que la Cnaf a défini comme socle commun, d'autres pas. Les deux grandes formes d'adaptation du socle sont, d'une part, la définition d'un public cible différent pour une offre du socle (par un ciblage élargi ou au contraire restreint) et, d'autre part, l'ajout d'une offre différente de celles qui sont répertoriées dans le socle formalisé au niveau national.

Des ciblage locaux

Une première forme d'adaptation locale concerne la définition d'un ciblage local. Le principe d'une offre de service déclenchée à partir des faits générateurs définis dans le socle est ainsi appliquée mais le public cible retenu localement va varier plus ou moins fortement, dans une logique de restriction ou, au contraire, d'élargissement par rapport au public cible défini par la Cnaf.

Des cas de restrictions de la cible nationale

Certains organismes ont envisagé, pour une meilleure faisabilité, de cibler d'abord une population plus étroite que celle définie par le socle national avant une éventuelle montée en puissance. La mise en œuvre du socle suppose, en effet, de contacter systématiquement les publics cibles et certains organismes ont pu craindre une hausse de charge à cet égard. Ainsi en est-il de l'offre « séparation » qui concerne potentiellement un grand nombre de bénéficiaires, encore plus dans certains territoires tels que les départements franciliens marqués par des taux de séparation élevés. Par exemple, dans la Caf 9 qui a progressé par ajustements successifs, ses responsables affirment avoir pris un démarrage prudent : « *On avait pris en compte les spécificités du territoire [nombreuses séparations] et on avait la crainte d'être débordés* ». Après un

Encadré 2 – Méthodologie de l'enquête

L'étude menée en 2014 par le cabinet d'études Orseu (*) sous l'égide de la direction des statistiques, des études et de la recherche de la Cnaf avait un double objectif : d'une part, recenser et quantifier les offres socle et hors socle et, d'autre part, comprendre la diversité des configurations locales. La méthodologie s'est fondée sur deux éléments : une enquête par questionnaire et une enquête monographique. L'enquête par questionnaire électronique a été réalisée auprès des responsables d'action sociale de l'ensemble des Caf du réseau afin de collecter des informations quantitatives et qualitatives sur le type d'offres de service de travail social socle et hors socle déployées dans chaque caisse, le public cible, les bénéficiaires potentiels et réels, entre autres. 98 Caf sur 101 ont répondu début 2014 à tout ou partie du questionnaire. Le recensement des offres *via* ce questionnaire ne peut prétendre à l'exhaustivité mais les éléments recueillis ont permis de bâtir des hypothèses de travail pour le terrain monographique. Un travail monographique a été réalisé auprès de 10 Caf aux profils variés, choisies à partir de leurs caractéristiques propres (taille, localisation, physiologie socioéconomique du département, etc.) et des réponses au questionnaire (définition de cibles locales *versus* application stricte des cibles nationales ; nombreuses offres hors faits générateurs ou peu d'offres hors faits générateurs, etc.). Quarante-sept entretiens ont été menés en juin et juillet 2014 avec les principaux responsables du travail social des Caf investiguées (entretiens individuels) et des cadres de travail social (entretiens collectifs). Selon les organismes, le nombre et le profil des personnes rencontrées a pu varier légèrement en fonction de la disponibilité des interlocuteurs sollicités. Les réponses de chaque caisse au questionnaire initial ainsi que la documentation transmise par chaque caisse (bilan du travail social, projet d'activité, etc.) ont également été analysées. Les dix Caf investiguées ont été anonymisées et renommées Caf 1 à Caf 10 car cette étude se situe résolument dans une logique compréhensive et non évaluative.

(*) Farvaque N. (dir.), D. Messaoudi, G. Valléry, 2014, *Les offres de service de travail social dans dix caisses d'Allocations familiales : une analyse comparative*, cabinet d'études Orseu, rapport de recherche pour la Caisse nationale des Allocations familiales.

bilan interne, la Caf 9 a abandonné cette cible locale en juin 2014 pour appliquer la cible nationale, plus large. Le constat au moment de l'entretien est que la cible a été « *trop réduite* » et que le service de travail social a aujourd'hui la capacité d'absorber une volumétrie plus grande.

La restriction de la cible se traduit par l'introduction de critères comme le quotient familial, le bénéfice d'une prestation particulière ou la concentration sur une partie du public (accompagnement dans le cadre d'un impayé de loyers ciblé sur les familles monoparentales par exemple), en lien avec les priorités définies par la caisse. Une autre forme de ciblage local restreint renvoie à la territorialisation des offres, c'est-à-dire le fait de proposer une offre sur certaines parties du territoire seulement, avant un éventuel déploiement plus large dans le département.

Des cas d'élargissement de la cible nationale

Dans d'autres cas, le ciblage a été élargi à un public plus vaste que celui défini dans le socle national. Ainsi de la Caf 9 qui a élargi ses offres « décès enfant » et « décès conjoint ». Des exemples d'élargissement de la cible consistent ainsi à faire bénéficier de l'accompagnement un public de bénéficiaires plus nombreux, n'ayant pas d'enfant, ou bien avec enfant(s) mais en supprimant toute condition d'âge, ou encore en retenant des bornes d'âge plus larges. Certains responsables d'équipes de travail social estiment être bien dotés en effectifs et pouvoir ainsi plus facilement aller au-delà des prescriptions du socle, ce qui n'est pas le cas dans toutes les Caf.

L'ajout d'offres « hors faits générateurs »

À côté de ces formes de ciblage restreint ou élargi, une seconde forme d'adaptation locale du socle concerne l'ajout d'offres dans les trois domaines prioritaires du socle (parentalité, logement, insertion) mais « hors faits générateurs ». Les dix Caf de l'échantillon présentent une grande variété de modèles.

Le maintien d'offres préexistantes

Les offres hors faits générateurs correspondent assez souvent au maintien d'anciennes offres (soit existantes avant le socle, soit créées au début du socle) que les Caf tiennent à maintenir car elles correspondent à des besoins ou des publics spécifiques, non atteignables *via* les offres du socle. Le cas de l'offre « naissance » et « enfant malade/handicapé » doit être évoqué ici. Ces offres ont été formellement retirées du socle en 2012 pour des raisons techniques. Cependant, « *les objectifs poursuivis en faveur des familles dans le cadre de ces interventions restent entiers, parmi les missions des Caf et des politiques d'action sociale et familiale mises en œuvre par la branche Famille* »⁽⁶⁾. Ceci confère à ces offres une place à part, ni dedans ni dehors. Les organismes continuent d'offrir une offre « naissance »,

quand bien même celle-ci n'est plus formellement dans le socle. L'offre « handicap/maladie de l'enfant » est, elle, moins présente. Au sein de la Caf 6, où l'accent est fortement mis sur les actions de parentalité, le maintien de cette offre s'inscrit dans son histoire : « *Notre entrée est la famille, donc la naissance. Nous sommes chef de file dans ce domaine et cela est reconnu par tout le monde. Donc je trouve dommage que l'on retire du socle cette offre* ». Pour la Caf 7, cette offre permet d'identifier des cas de non-recours et est utile en termes de prévention : « *Tout ce qui est fait précocement est intéressant à faire* ».

Des interventions hors socle

pour agir « à distance » des événements générateurs

D'autres interventions hors faits générateurs ont été créées ou maintenues par les Caf afin d'intervenir « à distance » des événements générateurs prévus par le socle. Dans le domaine de la parentalité par exemple, il peut s'agir d'intervenir sur la relation parent-enfant longtemps après l'événement séparation. Le socle prévoit une intervention rapide dans une optique préventive. Dans certains cas cependant, les difficultés se posent bien plus tard. La Caf 8 observe ainsi beaucoup de problématiques d'accès aux droits un à deux ans après la rupture. Mais est-on alors encore dans le cas d'une offre « séparation » ? Pour les responsables, il s'agit alors plutôt d'une offre « isolement ». Cela concerne par exemple des gardes alternées qui se passent mal, des pensions alimentaires non versées, etc. Une offre « initiation à des sorties de proximité » (Caf 8) permettra ainsi à des mères seules de sortir de leur isolement.

Plus globalement, on observe dans le réseau des Caf une variété d'interventions de travail social proposées par les professionnel-le-s hors des faits générateurs définis par le socle. Pour ne prendre que quelques exemples, des Caf développent ainsi des interventions pour : les conjoint-e-s de personnes incarcérées dans le but de maintenir les liens parents-enfants ; des bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation de soutien familial dont l'enfant entre au collège ; des parents d'adolescent-e-s à travers des groupes de parole animés par des psychologues sur des situations éducatives qui font difficulté ; des femmes d'origine étrangère afin de les aider dans l'acquisition de la langue française ; de jeunes adultes pour les soutenir dans leur démarche d'autonomisation ; des « gens du voyage » dans une démarche transversale d'insertion et d'amélioration des conditions de vie et

(6) Cnaf, « Les offres de service du socle national de travail social et leurs contributions à l'offre globale de service », *Dossier Repères* « Travail social », septembre 2012, document interne.

d'habitat. L'enquête tend par ailleurs à indiquer qu'un grand nombre de responsables ou d'intervenants dans les Caf considèrent les méthodologies d'intervention collectives comme relevant du hors socle, quels que soient le public cible et le fait générateur. Les principales offres hors faits générateurs dans le domaine de la parentalité portent sur le soutien à la fonction parentale et visent l'atteinte de publics différents de ceux qui sont ciblés par le socle (familles monoparentales notamment), parfois sur de petits volumes quantitatifs (personnes incarcérées par exemple). Dans le domaine du logement, il s'agit principalement d'actions relatives à la précarité énergétique et d'amélioration de l'habitat ou d'amélioration de l'équipement du logement.

Ce type d'intervention hors faits générateurs dépend donc du projet d'action sociale des Caf. À côté du maintien d'offres préexistantes (comme l'offre « naissance »), les offres évoquées *supra* peuvent s'entendre comme des initiatives locales correspondant à des projets portés par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Les enquêtés présentent ces offres comme relevant d'une logique d'innovation et de stratégie locale dans une optique « ascendante », par opposition à une optique « descendante » d'application d'orientations définies au niveau national. Ceci montre bien que l'existence d'une politique nationale, l'institutionnalisation croissante des Caf dans le cadre des conventions d'objectifs nationales ou encore la définition d'outils d'homogénéisation tels que le socle national, ne les empêchent pas de développer voire de maintenir une politique autonome. L'observation montre ainsi une réelle convergence dans l'élaboration d'interventions de travail social, associée à des marges de manœuvre locales.

Des offres insertion à la main des conseils départementaux

Les offres orientées vers l'insertion professionnelle et l'insertion sociale⁽⁷⁾ se placent dans un cadre partenarial institutionnel. L'offre « insertion professionnelle » est organisée sur la base de partenariats entre la Caf et les organismes en charge de l'insertion professionnelle et missionnés pour accompagner les bénéficiaires du Revenu de solidarité active (Rsa). Elle suppose la signature de conventions avec des acteurs tels que Pôle emploi ou le conseil départemental. L'offre « insertion sociale » ne peut, de son côté, être développée que par délégation du président du conseil départemental et dans un cadre partenarial formalisé.

Le socle national définit deux offres distinctes en matière d'insertion. Or, au moment de l'enquête en 2014, aucune des dix Caf de l'échantillon ne déclare avoir mis en place ces deux offres simultanément. Six d'entre elles ont mis en place une offre « insertion sociale » dont le déploiement dépend de l'existence ou non de conventions de délégation des conseils départementaux. Plusieurs organismes partagent la même réticence à se positionner sur cette offre. Pour la Caf 3, elle ne correspond pas à la logique du travail social de la caisse : « *On n'est pas appui du référent emploi* ». C'est davantage la dimension « sociale » des parcours d'insertion de certains publics cibles, notamment les femmes seules avec enfant(s), qui est privilégiée, que ce soit dans le cadre du socle (quand la caisse a la délégation du Conseil départemental) ou par le biais d'offres hors faits générateurs. Ces offres sont dès lors centrées sur des publics spécifiques, non atteignables avec le socle, telles les personnes incarcérées ou les femmes d'origine étrangère (Caf 6), les femmes seules en insertion (Caf 7) ou en fin de congé maternité (Caf 8). L'offre « insertion sociale » cherche souvent à s'articuler avec les actions dans les autres domaines de la parentalité et du logement. Dans cette perspective, un public cible important apparaît : les parents (dans la grande majorité des femmes) en reprise d'activité.

Les modalités d'application locale du socle et d'élaboration d'offres « hors socle » : quels facteurs explicatifs ?

La variété des déclinaisons du socle et des interventions hors socle est liée à plusieurs facteurs, renvoyant notamment aux besoins de la population allocataire concernée, aux partenariats locaux, aux moyens humains et financiers mobilisables, aux choix politiques effectués, à l'interprétation du statut du socle et, enfin, aux trajectoires organisationnelle et institutionnelle spécifiques à chaque caisse.

L'identification des besoins locaux et l'action en partenariat sur un territoire

Mesurer les besoins des bénéficiaires potentiels d'une intervention de travail social est un exercice difficile, auquel se livrent néanmoins les Caf de façon plus ou moins poussée, dans l'objectif d'intervenir de façon efficace dans un cadre rationalisé et contraint. Et de le faire non seulement auprès de ceux qui en font la demande mais

(7) L'offre de service « insertion professionnelle » concerne les bénéficiaires du revenu de solidarité active aptes à pouvoir s'engager dans les démarches de recherche d'emploi tandis que l'offre « insertion sociale » concerne celles et ceux qui ne peuvent s'engager dans une telle recherche active en raison d'obstacles sociaux et/ou familiaux.

aussi auprès de « ceux qui ne demandent rien » alors pourtant qu'ils auraient besoin d'être accompagnés. La démarche de contractualisation des Caf avec leurs partenaires coacteurs de l'action sociale locale, encouragée par la Cnaf avec les conventions territoriales globales de services aux familles (CTG), va dans le sens de l'approfondissement de la connaissance du territoire et s'en nourrit. Le partenariat qui peut se nouer entre ces différents acteurs influe ensuite sur l'accompagnement que propose une Caf sans que soit nécessairement formalisée l'articulation des partenaires via une CTG ou un autre dispositif contractualisé de ce type.

Les moyens mobilisables : la question des marges de manœuvre des Caf

Autre élément qui a un impact sur la mise en œuvre du socle et celle d'interventions hors socle : les moyens humains et financiers disponibles et les choix d'allocation de ces moyens effectués par la direction de la caisse et/ou par son conseil d'administration. La taille des équipes de travailleurs sociaux est très variable selon les Caf, sans lien systématique avec le nombre de bénéficiaires potentiels. De rares Caf n'ont plus de travailleurs sociaux dans leurs effectifs, auquel cas leurs missions sont remplies grâce à des partenariats associatifs ou institutionnels et des conventionnements locaux. Une trentaine d'organismes emploient moins de dix travailleurs sociaux, une autre trentaine entre dix et dix-neuf, une petite trentaine entre vingt et quarante et une vingtaine plus de quarante, dont une dizaine plus de soixante-dix. La taille des équipes par rapport au nombre de bénéficiaires potentiels et la nécessité pour certaines Caf de « rendre des postes » dans le cadre de la COG 2013-2017, en ne renouvelant pas tous les départs à la retraite, influent logiquement sur le dimensionnement des interventions de travail social. Les Caf subissant des réductions d'effectifs ont souvent été plus restrictives dans l'application locale du socle, au moins dans un premier temps.

La dotation d'action sociale est une contrainte supplémentaire avec laquelle les Caf doivent composer. L'utilisation des moyens financiers qui peuvent être consacrés aux interventions de travail social relèvent de choix que les enquêtés qualifient volontiers de « politiques ». L'adjectif « politique » renvoie notamment à l'idée d'un projet d'action de la Caf sur son territoire, avec des axes d'intervention fortement portés par l'équipe de direction et/ou le conseil d'administration. Certaines Caf revendiquent ainsi des orientations politiques dans l'allocation de leurs moyens : ainsi de la Caf 8 qui s'inscrit dans une politique

volontariste en matière d'interventions dans le domaine du logement des jeunes. Elle a fait le choix d'élargir les deux offres logement aux moins de 25 ans sans enfant, dans une logique de prévention précoce. Mettre l'accent sur les méthodologies d'intervention collectives a également été présenté par plusieurs enquêtés comme un « positionnement politique » traduisant la mise en œuvre au niveau d'une caisse de sa marge de manœuvre.

Différents modes d'appréhension du caractère prescriptif du socle

Les orientations nationales de travail social formalisées en 2009 et amendées en 2012 ont fait l'objet d'une traduction et d'une interprétation différentes par les équipes dirigeantes des Caf, selon la perception qu'elles ont eue de son caractère plus ou moins prescriptif. Dans plusieurs entretiens, la question a été soulevée de savoir si ces orientations de travail social constituent un cadre obligatoire ou bien indicatif. Ainsi, au sein de la Caf 4, le socle a été initialement perçu comme « perturbant » et peu clair. « On avait eu l'info que ce n'était pas à mettre en place de suite, mais c'est devenu un socle national minimum. Au départ, c'était perçu comme une incitation, puis on a compris que c'était non négociable ! » À la Caf 5, il a été perçu comme une incitation, une indication et non comme une obligation. Néanmoins, la direction estime que le cadre « devient progressivement plus normatif » : « On le prend comme un cadre de référence auquel nos actions doivent obligatoirement référer ». Certains organismes estiment avoir une marge de manœuvre importante, mais celle-ci évolue, comme l'évoque un cadre de travail social : « La marge de manœuvre existe, elle va continuer à exister mais moins qu'avant » (Caf 6).

Au global, les Caf rencontrées considèrent ces orientations nationales comme un cadre de référence. Quand on les interroge sur le rôle du socle, elles relèvent l'utilité de ces orientations pour une meilleure visibilité et harmonisation du travail social.

Le rôle des dynamiques organisationnelles

Le socle impose un nouveau « prescrit » à traduire en pratiques au sein de chaque Caf. Sa mise en place implique ainsi d'anticiper de nouvelles charges et donc d'adapter les organisations en conséquence. En fixant le principe d'une offre systématique de travail social associée à un fait générateur, le socle définit une nouvelle activité régie pour les équipes, qui peut être partiellement chiffrée

en anticipation. Plusieurs organismes ont ainsi réalisé des « pesées », c'est-à-dire une évaluation quantitative de la charge correspondante à tel événement générateur (sur la base des statistiques disponibles, par exemple nombre moyen de séparations sur un département), même s'il est difficile, par rapport à un accueil sur flux, de quantifier *a priori* et avec précision le nombre de familles qui vont répondre positivement à l'offre de contact. Enfin, le processus de déploiement du socle au sein de chaque organisme est lié à la trajectoire de celui-ci. Quand le socle national de travail social est défini en 2009, la réception de ce cadre et les modalités d'appropriation dépendent manifestement des évolutions institutionnelles et organisationnelles antérieures. À partir de l'analyse des dix monographies se dégagent trois types de situations organisationnelles.

D'un côté, des organismes (Caf 2, Caf 8, Caf 9 et Caf 10) qui avaient d'ores et déjà réalisé un travail progressif de formalisation d'un projet de travail social, en lien avec les évolutions des orientations nationales. L'arrivée d'un socle national n'a pas représenté un bouleversement important car son contenu correspondait *grosso modo* aux pratiques et aux orientations locales. De façon générale, l'identité des travailleurs sociaux de la branche Famille a été fortement questionnée au moment de la sortie de polyvalence, à l'abandon d'une démarche généraliste. Il a été indispensable de redéfinir une finalité propre au métier de travailleur social Caf et une « identité Caf ». Les entretiens menés dans les dix organismes soulignent un effet de « reconnaissance » de l'identité du travail social de la branche Famille grâce à la définition du socle qu'il stabilise autour de trois « domaines prioritaires » (parentalité, logement et insertion), resserrant ainsi le travail social des Caf sur des champs d'intervention spécifiques. Cette notion de « reconnaissance », entendue à plusieurs reprises sur le terrain, renvoie bien à la recherche de légitimation d'un territoire professionnel. Et le travail engagé par plusieurs Caf dans ce sens aura notamment permis de s'ajuster aux recommandations nationales relatives au socle.

Par ailleurs, plusieurs organismes (Caf 1, Caf 4 et Caf 6) ont été marqués par l'existence de particularismes locaux forts ou de modèles d'organisation spécifiques, qui ont rendu l'application des orientations nationales plus complexe. Au sein de la Caf 6, le travail social s'appuie historiquement sur l'accueil et les permanences dans les nombreux équipements en gestion directe (centres sociaux, « espaces Caf », « espace familles »). La responsable du travail social indique que la mise en œuvre du socle est venue

« percuter » ce mode de fonctionnement. Il a fallu, d'un côté, mettre en place une logique proactive (contact systématique) alors que la logique ancrée dans cette caisse est de recevoir sur permanence et, de l'autre, développer des méthodes plus individuelles (informations, conseils, orientation sous forme individualisée et, surtout, accompagnement social individualisé), alors que les méthodologies collectives étaient jusque-là privilégiées. En ce qui concerne la Caf 4, malgré le déconventionnement, les travailleurs sociaux continuaient largement à suivre en pratique les orientations et les missions définies par le conseil départemental. La mise en place du socle après 2009 a représenté une opportunité pour la direction de faire évoluer des méthodes de travail social peu formalisées et marquées, pour ses responsables, par une vision très « caritative » de l'action sociale (le terme de « *patronage* » est évoqué par la directrice pour désigner cette période). Un dernier cas de figure est celui de la Caf 1 : cette caisse défend fortement le choix du développement social local (DSL) comme principale méthode d'intervention sociale. Cette notion, ambiguë, mais efficace par son implicite (Avenel, 2009), a eu une certaine influence dans les années récentes. Le référentiel DSL encourage notamment la création de nouvelles professionnalités, centrées moins sur l'intervention directe auprès des familles et davantage sur des partenariats territoriaux, ce qui prend des déclinaisons variables d'une Caf à l'autre, selon notamment le maintien plus ou moins fort d'un contact direct avec les habitants (Renaudat, 2001). Le service de travail social de la Caf 1 ne compte ainsi que quatre assistantes sociales contre seize agents de développement social. Dans ce contexte, la méthodologie d'intervention directe auprès des familles représente une injonction forte à un changement de référentiel qui a conduit à des formes de résistance.

Enfin, troisième type de trajectoire institutionnelle repéré : celui de Caf de grande taille engagées dans des processus de transformation internes, qui utilisent le socle comme levier pour réaliser leur changement. Dans le cadre de la départementalisation des Caf réalisée depuis le début de la décennie 2010, la Caf 3 et la Caf 7 ont mis en place une fusion entre plusieurs anciens organismes. La Caf 5 est marquée par une évolution de son modèle de travail social et de ses relations avec les partenaires locaux (ville, département). Dans ces différents cas, le socle permet à ces organismes de fixer un cadre homogène et identique à des anciennes Caf locales avec des pratiques autonomes parfois disparates, sans pour autant que l'arrivée du socle soit le déclencheur essentiel de ce changement.

Conclusion

L'observation principale de ce travail empirique est la multiplicité des formes de traduction du socle commun de travail social à la date de finalisation de l'étude (fin 2014). L'observation montre la nécessité de prendre en compte plusieurs éléments pour comprendre cette diversité. Elle s'explique par les trajectoires organisationnelles et institutionnelles spécifiques des Caf mais également par les choix opérés en matière de définition d'un projet propre de travail social. Ces choix sont fonction des besoins spécifiques des allocataires sur un territoire, des partenariats locaux existants, des ressources et marges de manœuvre ainsi que des orientations politiques que peuvent revendiquer certaines Caf.

Cette étude appelle à des recherches futures quant à l'activité de travail social même. À travers la définition d'orientations nationales en 2009, le travail social a fait l'objet de nouvelles prescriptions ; or l'activité des travailleurs sociaux n'est pas soluble dans un cadrage institutionnel et il est important de rendre compte également de l'activité de travail vécue. Le socle a comme effet de repositionner le travail social dans le cadre d'une identité « Caf » ou « branche Famille », comme cela est entendu sur le terrain. Reste aujourd'hui à étudier plus en détail ces mécanismes d'identification au travail, et donc à interroger l'impact de la mise en place d'outils tels que le socle national sur les identités professionnelles. Dans cette étude ont été interrogés des membres de l'équipe de direction des Caf et des encadrants de travailleurs sociaux, et non les travailleurs sociaux eux-mêmes. Un deuxième temps d'analyse demanderait donc d'interroger ces derniers directement, notamment sur les évolutions du métier de travailleur social Caf, au regard de trois formes de changements impactant les pratiques professionnelles : le passage d'une logique d'accueil au guichet et donc de « demande » à une logique d'offre de contact systématique ; la définition des offres par la survenance de faits générateurs, suscitant la crainte chez certains travailleurs

sociaux de devenir des « exécutants de dispositifs » ; l'encadrement ou la prescription plus forte du travail avec des logiques de suivi d'activité et d'évaluation formalisées plus poussées.

Il serait intéressant d'étudier l'impact de ces éléments sur les pratiques des travailleurs sociaux, d'une part, et sur le service rendu aux usagers, d'autre part. Plus globalement, l'étude ouvre des pistes de recherche sur les évolutions du travail social des Caf dans les prochaines années. Se joue notamment une réflexion sur ce qu'on peut appeler la créativité de la branche Famille, dans un contexte de quête réaffirmée d'homogénéisation des interventions de travail social des Caf. Dans quelle mesure, outre une capacité d'initiative, les caisses d'Allocations familiales gardent-elles une véritable capacité d'innovation dans le cadre actuel ? Et qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Bibliographie

- Avenel C., 2009, Quelques remarques sur le développement social local, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n° 5, p. 933-940.
- Avenel C., Cathelain M.-A., 2009, Enquête sur le travail social des Caf. État des lieux, *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 115.
- Chatel E., T. Kirat et R. Salais (dir.), 2002, *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie et politique*, Paris, L'Harmattan.
- Farvaque N. (dir.), D. Messaoudi, G. Valléry, 2014, *Les offres de service de travail social dans dix caisses d'Allocations familiales : une analyse comparative*, cabinet d'études Orseu, rapport de recherche pour la Caisse nationale des Allocations familiales.
- Renaudat E., 2001, La transformation des métiers du travail social, *Recherches et Prévisions*, n° 63, p. 47-59.