

## Mandat pour le groupe de travail « Développement social »

Le développement social n'est pas une nouveauté en France, mais il connaît depuis quelques années un regain d'intérêt, en raison de l'évolution profonde des problématiques sociales et de la remise en cause des postures traditionnelles. Ainsi, deux évolutions législatives d'importance viennent consolider, de façon inédite, d'une part le développement social et, d'autre part le travail social, dans la perspective de leur articulation.

D'un côté, les récentes mesures de décentralisation inscrivent le développement social, pour la première fois, dans la loi, et en confie la compétence et la mise en œuvre au Département, renommé « chef de file de l'action sociale et du développement social »<sup>1</sup>. Le développement social s'est affirmé par ailleurs comme une orientation stratégique jusque dans l'intitulé même du « *Plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social* » (21 octobre 2015), dans le prolongement des recommandations du rapport du groupe national des EGTS sur le « *développement social et le travail social collectif* »<sup>2</sup>, puis du rapport de concertation de la députée Brigitte Bourguignon remis au premier ministre<sup>3</sup>.

D'un autre côté, le travail social vient de faire son entrée dans le code de l'action sociale et des familles avec, là encore pour la première fois de son histoire, une définition officielle par le décret du 6 mai 2017, définition qui positionne le travail social dans l'articulation et la complémentarité de l'accompagnement individuelle et de l'intervention collective.

Le développement social porte des axiomes communs destinés à orienter le travail social vers des approches plus collectives. Il s'agit, en particulier, de la « participation » et de l'*empowerment*, de la « mobilisation des potentialités locales », plus particulièrement le renforcement de la société civile, de « l'action globale », de la « co-construction », des « projets de territoire »... Cette orientation implique un changement de posture de l'intervention, visant à transformer l'action sociale elle-même, dès lors que la logique d'attribution de prestations prédomine et que le traitement individuel des problèmes ne résolve pas les demandes récurrentes.

---

<sup>1</sup> La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

<sup>2</sup> États généraux du travail social (EGTS, 2015). *Groupe de travail Développement social et travail social collectif et Annexes*, Rapport remis par Michel Dagbert, président du conseil général du Pas-de-Calais, février, 266p.

<sup>3</sup> Bourguignon Brigitte (2015). *Reconnaître et valoriser le travail social*, Mission de concertation relative aux États généraux du travail social, Rapport de Madame Brigitte Bourguignon, députée du Pas de Calais à Monsieur Manuel Valls, premier ministre, République française, juillet, 85p.

## 1. Le diagnostic sans cesse réitéré : des initiatives locales à l'œuvre mais avec la persistance de nombreux freins

Le « [Plan d'action en faveur du travail social et du développement social](#) » propose et identifie des leviers d'action autour de la simplification, du pouvoir d'agir des acteurs locaux ou des questions de formation initiale et continue. Pour autant, il existe un écart persistant entre les objectifs de promotion du développement social et les difficultés pratiques de sa mise en œuvre sur le terrain. Les impulsions législatives récentes dans le domaine du développement social et du travail social ne semblent pas pouvoir à elles seules modifier un certain type de fonctionnement de l'action publique et de l'intervention professionnelle. Le premier rapport de suivi et d'évaluation du Plan en faveur du travail social conclut, un an après son application, que les « *orientations relatives au développement social sont peu mises en place et qu'elles devraient être repensées pour constituer un axe fort de la seconde étape de mise en œuvre du plan* »

*« La logique de développement social vise à articuler le champ social aux autres dimensions des politiques locales, sur le plan de la culture, de l'économie, de l'urbain, de la santé, de l'éducation. Le concept est mobilisé par beaucoup d'acteurs mais les difficultés d'application sont nombreuses. Ceci peut expliquer que les mesures du plan d'action relatives au développement social soient peu ou pas mises en œuvre. »*

*En conséquence, la mission recommande, en reprenant les éléments contenus dans le [rapport Dagbert](#) issu des « États généraux du travail social », d'opérer un travail de traduction des ambitions du développement social, mais également d'illustration de modalités concrètes de mise en œuvre, susceptibles de nourrir et d'enrichir de nouvelles préconisations qui seraient prioritairement mises en place dans la seconde étape du plan d'action »<sup>4</sup>.*

Comme le précise le rapport Dagbert, il existe des obstacles culturels, sociétaux, organisationnels et réglementaires qui se répercutent en cascade sur tous les étages de l'action publique, du sommet de l'État au travailleur social « expert » vis-à-vis de l'utilisateur, et qui imposent finalement une difficulté lourde à développer une approche transversale de l'action sociale et à inscrire cette dernière dans une visée plus large de développement territorial. Ainsi, il y a de sérieuses résistances qui entravent l'essor en France du développement social et du travail social collectif. Or, l'ensemble de ces freins, mis bout à bout, semble faire système : freins issus d'une tradition politique et administrative centralisée; freins résultant d'un cadre juridique qui organise l'intervention sociale sous forme de dispositifs individuels ; freins inhérents à une organisation institutionnelle complexe et peu lisible ; freins générés par l'emprise des logiques gestionnaires ; freins liés au modèle professionnel lui-même des travailleurs sociaux<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Premier bilan de la mise en œuvre du Plan d'action en faveur du travail social et de développement social, Rapport établi par François SOULAGE, avec la collaboration de Vincent Reymond, Igas, mars 2017.

<sup>5</sup> *op. cit.* , Rapport EGTS, 2015.

## 2. Comment réduire cet écart persistant entre les principes et la pratique ? Déterminer les voies par lesquelles le développement social et les pratiques professionnelles du travail social en ce domaine pourraient trouver une traduction concrète

C'est en s'appuyant sur ce constat récurrent des obstacles sérieux au déploiement opérationnel d'une stratégie de développement social que les acteurs du Haut Conseil du Travail Social ont décidé de mettre en place un groupe de travail spécifique sur cette question. Dans le prolongement des travaux effectués dans le cadre des EGTS, mais certainement pas pour les refaire, le mandat du groupe de travail du HCTS est de « traduire » en mesures concrètes, sous forme d'un plan d'actions à décliner, les axes stratégiques déjà identifiés sur le développement social.

Au-delà des nombreuses réflexions existantes (notamment la clarification essentielle apportée par le rapport Dagbert consistant à bien distinguer le développement social et le travail social collectif), cette orientation ambitieuse mérite de trouver des points de sortie opérationnels, le groupe de travail devant intégrer à sa réflexion deux axes principaux :

- Le versant du pilotage politique et institutionnel, notamment les enjeux d'appropriation de la démarche par les élus et les dirigeants territoriaux mais également les questions de gouvernance de l'action sociale et de coopération institutionnelle.
- La production des outils pratiques et méthodologiques pour aider les travailleurs sociaux à initier ou s'inscrire dans des logiques de développement social.

Pour ces deux axes, il serait sans doute utile de se référer à des expériences concrètes de mise en œuvre dans les territoires à la fois pour permettre de communiquer auprès des décideurs sur des succès concrets mais également d'en tirer des recommandations pédagogiques utiles et des guides pour l'action.

### 2.1. Objectif 1- Rendre visible et capitaliser la connaissance et les pratiques inspirantes

Le constat sur les obstacles réels ou supposés du développement social peut conduire à occulter l'existence d'initiatives, d'innovations et de projets collectifs dans les territoires. Les dynamiques locales en faveur du développement social demeurent paradoxalement peu visibles et se développent souvent aux marges des tendances lourdes. C'est donc aussi par l'organisation de la diffusion des « pratiques inspirantes » et la consolidation des

Sur ce point, le groupe de travail sera donc chargé d'établir cet état des lieux des initiatives de capitalisation déjà mise en œuvre et de proposer un mécanisme, réaliste au regard des ressources disponibles et en s'appuyant sur les initiatives conduites par ailleurs (à l'image de la banque de l'innovation en cours de développement par le CGET), permettant l'identification et la diffusion régulière de pratiques inspirantes dans ce domaine. Il devra notamment proposer des mécanismes de repérage dans les territoires des projets porteurs. Le groupe de travail devra faire le lien avec la réflexion également lancée par le HCTS pour la mise en place de relais locaux susceptibles d'offrir des antennes pour alimenter régulièrement les acteurs d'exemples de pratiques inspirantes mais également avec des démarches plus anciennes comme la démarche AGILLE qui pourrait aussi contribuer à cette alimentation.

outils existants que l'on pourra progresser dans la connaissance et l'effectivité des pratiques de développement social.

Il s'agira pour le groupe du HCTS d'explorer les moyens qui existent pour rendre visibles le travail social collectif et les marges de manœuvre, afin d'amplifier les dynamiques à l'œuvre dans les territoires. La méthode est importante à souligner : ce n'est pas seulement à partir des freins et des obstacles qu'il importe de construire et d'amplifier une logique à l'œuvre de développement social, mais c'est aussi à partir de l'observation des expériences concrètes d'innovation que le groupe du Haut Conseil pourra s'atteler à décortiquer les leviers d'action afin de les mettre en lumière dans une visée pédagogique et de diffusion.

Le groupe devra par ailleurs identifier quelques pratiques inspirantes particulièrement pertinentes et qui alimenteront le travail qui sera réalisé de fiches pratiques à destination des travailleurs sociaux pour modéliser des expériences réussies dans le domaine..

Afin de rendre visible la contribution du travail social collectif dans le développement social, il apparaît donc nécessaire d'établir d'un bilan des lieux et méthodes de capitalisation des pratiques inspirantes de développement social et de travail social collectif, de développer la mise en visibilité des pratiques inspirantes, et par exemple d'encourager la production d'écrits techniques des travailleurs sociaux sur leurs pratiques professionnelles en matière d'intervention collective. Pour que le développement social devienne une pratique courante, les actions doivent être diffusées pour faciliter, non pas leur transposition, mais la reproductibilité de la démarche conduite.

## **2.2. Objectif 2. Expliciter les modalités de contribution du travail social collectif au développement social en proposant des outils pratiques**

Définir de façon détaillée et opérationnelle la contribution du travail social collectif dans une stratégie globale de développement social s'avère donc nécessaire compte tenu des confusions fréquemment repérées entre les différents termes. Si l'enjeu est de ne pas se contenter de faire du développement social une simple incantation magique mais de le traduire en une véritable pratique, il faut alors préciser quelles sont les ressources professionnelles qui doivent être dédiées et les modes opératoires qui vont avec. Ainsi le mandat du groupe du Haut Conseil sera d'expliciter la portée et les critères de l'intervention collective, sans laquelle il ne peut y avoir de positionnement du travail social dans le développement social et des territoires.

Le groupe du HCTS devra poursuivre les travaux déjà conduits, notamment par l'ex conseil supérieur du travail social puis lors des EGTS en élaborant un référentiel d'orientation sur les diverses formes de travail social collectif, en réaffirmant leur intérêt, leur portée et leurs diversité (travail social de groupe, travail social communautaire, intervention de réseau, éducation populaire...), définissant des orientations de pédagogie pour les formations initiales, des pistes d'innovation souhaitables et de nouveaux instruments en matière de formation permanente

Le travail sur ce référentiel devra par ailleurs permettre d'apporter des précisions sur les avantages et difficultés à attendre de la mise en place de travailleurs sociaux spécialisés sur les questions d'intervention collective, ce qui ne dispenserait pas de transformer les pratiques des autres travailleurs sociaux afin de s'engager dans des approches collectives, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays :

- L'intervention collective peut-elle être pratiquée par les travailleurs sociaux, en complémentarité avec l'intervention individuelle, ou doit-elle être le propre de spécialistes qui y sont exclusivement dédiés à temps plein?
- Suffit-il de décharger les travailleurs sociaux de tâches administratives, afin de leur donner, avec l'accompagnement individuel, un peu plus d'espace et de temps pour libérer l'initiative et engager des approches collectives?
- L'intervention collective doit-elle constituer un domaine de spécialisation en travail social, dans l'objectif de concrétiser sur le terrain une stratégie de développement social ?
- Et si oui, quelles seraient les conditions pratiques préalables à une telle spécialisation ?

Les questions de formation, initiale comme continue, apparaissent en effet essentielles pour offrir aux travailleurs sociaux les ressources théoriques et pratiques nécessaires pour contribuer au développement social et à la montée en puissance de l'intervention collective. Elles sont toutefois traitées dans un autre cadre, à l'image du travail en cours sur la réingénierie des actuels diplômés de niveau III. La production du référentiel d'orientations attendue par le groupe de travail devra néanmoins contribuer à alimenter cette réflexion.

Le groupe de travail, en s'appuyant sur les pratiques inspirantes identifiées, devra également produire des exemples de fiches pratiques ou de guides modélisant des expériences réussies, tournées vers des travailleurs sociaux lançant ce type de démarche. Ces documents devront permettre d'apprécier l'intérêt potentiel de tels outils d'appui méthodologique et d'envisager, le cas échéant, de poursuivre les travaux sur une approche plus ambitieuse (un guide de la mise en œuvre d'intervention collective à destination des professionnels de terrain).

### **2.3. Objectif 3 - Établir des indicateurs d'évaluation des pratiques du travail social collectif**

Le développement social et les actions collectives se heurtent à certains freins : en effet, les démarches d'*empowerment* impliquent une part de risque et d'expérimentation, une temporalité parfois longue et des résultats qui ne peuvent pas toujours s'énoncer a priori sous forme d'objectifs. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, l'intervention publique est -logiquement- de plus en plus assignée à produire des résultats concrets et mesurables dans des délais rapprochés. Cette injonction de l'efficacité, qui a sa part de légitimité, rend les actions collectives plus complexes à évaluer, les bénéfices qualitatifs plus difficiles à quantifier, d'autant que la temporalité est nécessairement plus longue : tout cela peut nourrir une résistance du management à promouvoir ou cautionner le travail social collectif et à allouer des moyens à des actions collectives aux impacts incertains. Pour les

promoteurs de l'intervention collective, il peut dès lors s'avérer difficile d'obtenir le soutien hiérarchique et budgétaire nécessaire. Encourager de telles démarches suppose, de la part des responsables politiques et administratifs, une forme de lâcher prise. La mise en place d'indicateurs spécifiques attestant de l'intérêt de ces pratiques constitue donc un moyen de promouvoir de telles démarches.

Favoriser la démarche d'évaluation est d'autant plus nécessaire dans le cadre d'une action qui met en jeu différents acteurs. Il importe de dissiper la confusion qui existe trop souvent entre l'évaluation de l'action et celle des compétences des professionnels qui y participent. Cette confusion est source de malentendus et de réticences à évaluer l'action. Il convient de connaître les objectifs, les modalités qui ont été définies au départ, les contours de l'action, les indicateurs à utiliser. Tous les acteurs impliqués dans une action doivent pouvoir participer à l'évaluation, donc également les personnes concernées.

Le groupe aura pour objectif de favoriser des démarches d'évaluation, en proposant en amont des indicateurs compatibles avec les logiques de développement social et de l'intervention collective. Les indicateurs de suivi et d'évaluation devront ensuite être construits « sur mesure » et orientés sur le processus qualitatif, en fonction des projets, mais le groupe devra fournir des exemples d'indicateurs susceptibles d'inspirer les acteurs territoriaux souhaitant se lancer dans la démarche.

#### **2.4. Objectif 4 - Sensibiliser les dirigeants territoriaux**

Il est essentiel de souligner que tout ne peut pas reposer sur les seuls travailleurs sociaux, car ce sont bien les institutions et le management de l'action publique locale qui doivent mettre le travail social « en capacité » et en situation de développer l'action individuelle et collective. Un portage politique signifie que les élu-es développent une approche globale et stratégique de l'action sociale conçue comme un instrument dynamique de construction du bien commun local.

Des collectivités s'y engagent avec volontarisme et peuvent proposer des pratiques inspirantes. L'identification de ces pratiques, pour laquelle le groupe de travail proposera des mécanismes, tout comme la suggestion d'indicateurs d'évaluation, constitue autant de leviers pour sensibiliser les élus et décideurs à l'approche du développement social. En s'appuyant sur ces deux leviers, le groupe du Haut Conseil pourrait proposer des modalités d'organisation pour cette indispensable sensibilisation. Pour ce faire, le groupe du Haut Conseil devra proposer un plan de sensibilisation, fondé sur l'organisation d'événements spécifiques, la diffusion de publications, etc. selon des modalités qui lui apparaîtront adaptées au regard des ressources disponibles.

### **3. Composition et calendrier prévisionnel du groupe**

Le groupe de travail sera composé de membres du HCTS, avec une représentation équilibrée par collège. Tout en conservant un nombre de participants opérationnels d'une quinzaine de personnes pour conduire des travaux notamment en sous-groupes le groupe de travail pourra dans un second temps s'adjoindre les compétences extérieures au HCTS : représentants des

conseils départementaux, CCAS, associations, organismes de protection sociale, personnes accompagnées, professionnels de terrain, services de l'Etat sur les territoires... Le pilote du groupe recevra l'appui de cadres de la DGCS qui participeront aux travaux sur certains points.

Les travaux commenceront fin septembre 2017 et s'étaleront sur 18 mois. Le second semestre 2017 devra permettre au groupe de travail de valider sa méthode de travail et ses principaux objectifs de production, d'identifier les territoires mobilisant les pratiques inspirantes intéressantes, de définir un programme d'auditions de personnalités susceptibles de contribuer à favoriser le développement des modalités opérationnelles de la démarche. La méthode peut faire appel à toute sorte de contribution en privilégiant les auditions (visioconférence) et en associant les personnes accompagnées, au travers de leurs représentants au HCTS et via des relais d'autres acteurs du HCTS en lien avec des personnes accompagnées.