

**Oser la concertation en situation de crise :**

**Les Etats généraux de l'action sociale départementale  
en Ille et Vilaine (35), France**

*Eugénie Terrier et Marc Rouzeau<sup>1</sup>  
IRTS et GIRFAS Bretagne - France*

*Pôle de Recherche et d'Etude pour la Formation et l'Action Sociale - PREFAS Bretagne*

Cette communication prend appui sur les matériaux recueillis lors des Etats généraux de l'action sociale départementale qui se sont déroulés en Ille et Vilaine entre septembre 2010 et Juillet 2011. La mise en place de ces Etats généraux fait suite à un mouvement de grève des travailleurs sociaux au sein des services sociaux du Conseil général de l'Ille-et-Vilaine.

La présentation de cette expérience donne l'opportunité de découvrir une démarche inédite, une sorte d'expérimentation d'un autre style de gouvernance<sup>2</sup>, mise en place pour sortir d'une situation de conflit social. Les résultats de ces Etats généraux en termes de rétablissement du dialogue entre les différents acteurs et de co-construction de préconisations ont amené les différentes parties prenantes en présence à s'interroger sur les moyens de pérenniser cette dynamique participative.

Il s'agira dans cet article de revenir sur la genèse et sur la structuration de cette démarche des Etats généraux au sein de l'action sociale du département de l'Ille-et-Vilaine. Puis, dans une seconde partie, seront présentées les principales conclusions de ces Etats généraux en termes de diagnostic réalisé par les professionnels du social, et aussi les préconisations présentées aux élus le 6 Juin dernier. Enfin, dans une troisième partie, ces différents matériaux seront lus et analysés au regard d'une contextualisation plus large renvoyant aux transformations actuelles des organisations de l'action sociale en France. Ceci permettra de réfléchir aux différentes perspectives de recherche qui pourraient faire suite à ces Etats Généraux.

---

1. Eugénie Terrier est membre associé du laboratoire ES0 (Rennes 2) et Marc Rouzeau est professeur associé à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes est membre du Laboratoire CRAPE – CNRS.

2. Gouvernance : un mouvement de décentrement de la prise de décision avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. Ce mouvement peut correspondre à de nouveaux modes de régulation plus souples fondés sur le partenariat entre les différents acteurs.

## 1.

### UN PROCESSUS DE CONCERTATION POUR SORTIR D'UN CONTEXTE DE CRISE

Ces dernières années et particulièrement ces derniers mois, deux phénomènes se conjuguent en France qui créent une sorte d'effet de ciseaux auquel sont confrontés les services sociaux et médicosociaux départementaux.

- Du fait de la crise financière, économique et sociale, les travailleurs sociaux sont confrontés à une forte augmentation de la demande sociale.
- Or, d'importantes contraintes budgétaires que connaissent les Conseils généraux ne permettent pas d'envisager des moyens supplémentaires.

En Ille et Vilaine, pour de nombreux agents, vient s'ajouter un sentiment assez vif de déstabilisation et d'insécurité professionnelle lié à une profonde réorganisation des services et à la mise en place d'une nouvelle phase de territorialisation.

Au printemps 2010, l'équipe d'un des vingt centres départementaux d'action sociale dénonce la dégradation des conditions de travail, met en avant l'impossibilité de faire face aux missions de protection de l'enfance et fait connaître sa défiance envers une administration centrale et ses projets souvent qualifiés d'inutilement « technocratiques ». Progressivement, ce mécontentement prend de l'ampleur et débouche sur un mouvement social assez généralisé : assemblées générales des personnels, débrayage, grève, boycott des projets de service...

Au début de l'été 2010, sur proposition des syndicats, la présidence du Conseil général accepte que soient organisés des *Etats généraux de l'action sociale départementale*. Il s'agit de renouer le dialogue entre les différentes parties, d'animer des espaces d'échanges nécessaires à la réalisation d'un diagnostic partagé et de faire des propositions d'amélioration. Quatre éléments clefs vont alors participer à faire de ces Etats généraux, une démarche de concertation relativement inédite:

- ⇒ Ces Etats généraux ont été envisagés sous la forme d'un processus de travail collaboratif se déroulant sur une année et non sous la forme d'un événement ponctuel.
- ⇒ Ils sont le fruit d'une co-organisation entre les élus, l'administration locale et l'intersyndicale (SUD, CFDT, CGT).
- ⇒ Les décisions qui y sont prises le sont sous la forme du consensus ou, autrement dit, chaque partie dispose d'un droit de veto.
- ⇒ Les ordres du jour se centrent sur les questions internes et le ressenti des personnels.

Trois grandes phases ont ponctué les travaux :

- **Structuration de la démarche et diagnostic** (Septembre- Décembre 2010)
  - Consultation des professionnels par questionnaire (154 réponses)
  - groupes d'expertise : production d'appréciations diagnostiques (30)
  - Journée plénière du 6 décembre 2010: témoignages, contributions externes et 350 votations en direct sur des éléments de diagnostic
- **Construction de propositions** (Janvier-Mai 2011)
  - 6 réunions territoriales (450 participants) et mise en place de cinq groupes thématiques pour formaliser des préconisations (50 participants)
  - 335 contributions individuelles, 10 contributions collectives
- **Discussion des propositions et choix politiques** (Juin 2011)
  - journée du 6 Juin 2011 : retour sur le diagnostic, présentation des préconisations, témoignages extérieurs, tables rondes réunissant intersyndicale, direction et élus

L'animation des différentes séquences s'est appuyé sur un choix de méthodes et de supports les plus à même de favoriser les prises de parole de participants et à limiter les phénomènes de leadership : *questionnaire en ligne, groupe d'expertise proposant 30 appréciations diagnostiques, soumission de ces appréciations aux votes des participants puis invités extérieurs (2) et représentant de l'administration et de l'intersyndicale réagissant à ces votations lors d'une première séance plénière N°1 (6 décembre 2010), réunions territoriales (6) reprenant et approfondissant localement ces éléments et explorant les pistes pour l'avenir, recueil de plus de 300 contributions écrites individuelles ou collectives sous forme de propositions, synthèse et ajustement de ces propositions dans le cadre de 6 groupes thématiques départementaux, présentation de l'ensemble de ce matériau et audition d'invités extérieurs (2) puis réaction de quatre élus et du Président du Conseil général à ce sujet lors d'une séance plénière (6 juin 2011).*

Pour les deux journées plénières, Jean-Michel Belorgey, Président adjoint de la section sociale du Conseil d'Etat était présent en tant que grand témoin et l'équipe de l'IRTS-GIRFAS Bretagne a apporté son assistance méthodologique tout au long de la démarche en veillant à se situer à égales distances de intérêts des uns et des autres.

Dans ce contexte de tension, la mobilisation s'est centrée autour d'un enjeu commun : *mettre en lumière les éléments problématiques puis envisager des propositions visant à faire évoluer l'action sociale généraliste, à améliorer les conditions de travail et à garantir aux usagers un service public de qualité.*

A l'issue de cette démarche, les témoignages recueillis mettent en avant une meilleure interconnaissance entre les différentes parties, une attention plus fine vis-à-vis des préoccupations des uns et autres et le développement d'un climat de respect et de plus grande compréhension des postures des uns et des autres. Cependant, il faut souligner que deux éléments restent à renforcer : la concertation interinstitutionnelle d'une part, la prise en compte du point de vue des usagers d'autre part.

## 2. DU DIAGNOSTIC PARTAGE AUX PRECONISATIONS POUR L'AVENIR

### ***Reconnaitre la surcharge de travail et replacer le dialogue au cœur de l'organisation.***

S'ajoutant à une charge émotionnelle déjà très prégnante dans ce secteur professionnel, le constat d'une surcharge de travail a été à maintes reprises souligné, débouchant dans bien des cas sur le sentiment de mal faire son travail. Ainsi, il a été mentionné la nécessité d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mieux mesurer la charge réelle de travail, dans l'optique non seulement d'avoir une vision de ce qui est réalisé, mais également de réguler la charge de travail des professionnels. La multiplication des tâches administratives est mise en avant comme un facteur de perte de sens du travail par les intervenants sociaux. Le désengagement de nombreux partenaires a également provoqué une hausse de la charge de travail pour les intervenants sociaux. A également été exprimé un certain déficit dans l'accompagnement des équipes par les encadrants. Leur compétences de management ont parfois été directement remises en cause. Ceci pose la question de la formation des cadres et des méthodes de management utilisées dans le secteur social.

Le secteur de la protection de l'enfance a semblé être le plus impacté par cette augmentation de la charge de travail et l'usure professionnelle. La phase de diagnostic a fait remonter différents constats : des enfants et des adolescents de plus en plus en difficulté (agressivité, troubles psychiatriques, etc.), une prise en charge des mineurs étrangers isolés défailante, une Aide Sociale à l'Enfance aux prises avec une augmentation plus rapide des prises en charge que des moyens alloués. Par ailleurs, il a été souligné que la recherche de familles d'accueil prenait trop de temps aux travailleurs sociaux de l'ASE et ceci au détriment de l'accompagnement. De plus, les assistants familiaux se sont plaints d'un manque d'accompagnement et d'intégration dans les équipes du CG. Enfin, la création des responsables Enfance Famille dans le cadre de la réorganisation des services a posé fortement question.

On comprend alors que face à cette dégradation des conditions de travail, 87% des participants à la première séance plénière aient considéré que désormais la prévention des risques psychosociaux et de l'usure professionnelle devait être une priorité au sein de l'organisation départementale. Afin de renforcer la reconnaissance et l'interconnaissance entre les différents agents et les différents métiers du social au sein du Conseil, il a été proposé de mettre en place des formations à destination des nouveaux arrivants et de systématiser l'animation de réseaux métiers, particulièrement pour les personnes les plus susceptibles de connaître la solitude dans la mise en œuvre de leurs missions, comme par exemple les assistants familiaux. Il a été proposé de redimensionner les équipes des CDAS pour ne pas dépasser 35 personnes et de limiter le turn over des agents en exigeant une stabilité minimale de deux-trois ans. Dans le cadre de la protection de l'enfance, il a été décidé d'augmenter la capacité d'accueil et de créer une plateforme de recherche des lieux d'accueil.

En outre, les Etats généraux ont montré une forte demande de la part des travailleurs sociaux pour des démarches d'analyses de pratiques et de supervision afin de prendre le temps de réfléchir à sa pratique pour la faire évoluer. Ce souhait a été relayé par les élus et par le

Président du Conseil général. Par ailleurs, les intervenants sociaux ont beaucoup insisté pendant tout le processus des Etats généraux sur le fait que la gestion de l'action sociale départementale était trop descendante et que les réalités de terrain n'étaient pas assez prises en considération dans la « *fabrique de l'action sociale* ». Il est aussi prévu de mettre en place d'espaces de concertation au niveau local pour que les différents professionnels du Conseil général se rencontrent, travaillent en circuits courts avec les élus et élaborent des stratégies d'interventions davantage adaptées aux spécificités des territoires (rural / urbain).

### ***Faire évoluer les pratiques grâce au développement de l'expertise sociale***

Le souhait de voir des priorités plus clairement affichées a souvent été mis en avant par les professionnels de terrain. Cependant, la nature de ce qui pourrait guider ce travail départemental de priorisation fait fortement débat : Faut-il alléger la mobilisation des travailleurs sociaux vis-à-vis des dossiers FSL, RSA, surendettement, voire en protection de l'enfance en s'appuyant davantage sur les associations habilitées... ? D'autre part, l'action sociale départementale est d'abord envisagée comme une première ligne et cette orientation généraliste s'avère difficilement compatible avec un resserrement en direction des seuls publics les plus en difficulté. A ce sujet, plusieurs points de vigilance ont été mis en avant comme la méfiance vis-à-vis de la généralisation des contrats avec les usagers vécus souvent comme des occasions pouvant alimenter le contrôle social. Par ailleurs, ces derniers ont fait part d'une grande méfiance vis-à-vis d'une certaine standardisation des procédures.

L'importance de la prévention a été réaffirmée d'autant plus que les professionnels ont l'impression, du fait de l'augmentation de la demande sociale et de l'urgence pour traiter les dossiers, d'être enfermés dans une réparation immédiate des difficultés. L'approche globale des personnes et de leur situation ainsi que les actions collectives ont été mises en avant. En fait, les participants à la démarche des Etats généraux ont confirmé la nécessité de développer les modes d'intervention davantage adaptés aux spécificités de chaque territoire.

Le développement de l'expertise sociale vise à mobiliser davantage les connaissances de chacun dans l'élaboration des politiques et des protocoles d'intervention. Il a par exemple été proposé de mettre en place un observatoire départemental dont les investigations et analyses seraient à la fois quantitatives, qualitatives et prospectives. En outre, il est attendu de développer localement les fonctions de diagnostics, d'expérimentation et d'évaluation en croisant les connaissances et expériences des différents acteurs en présence : agents du Conseil général, usagers, élus, partenaires... L'importance de la recherche comme outil d'objectivation et de soutien à l'intervention sociale a également été mise en lumière. Un intervenant québécois, directeur d'un Centre de santé et de services sociaux au Québec, a donné un exemple de protocole d'intervention co-construit entre professionnels du social et universitaires sur lequel les intervenants sociaux s'appuient pour mieux diagnostiquer les causes de la crise au sein d'une famille. Afin de permettre une réelle appropriation des référentiels ou des protocoles d'intervention par les intervenants sociaux, il a été souligné que la co-construction de ces outils était essentielle et qu'il fallait éviter que ceux-ci soient trop rigides. L'enjeu serait donc ici, comme l'a exprimé le grand témoin, JM Belorgey, de trouver un équilibre entre les démarches de supervision, d'accompagnement et d'évaluation d'une part et l'autonomie des travailleurs sociaux d'autre part.

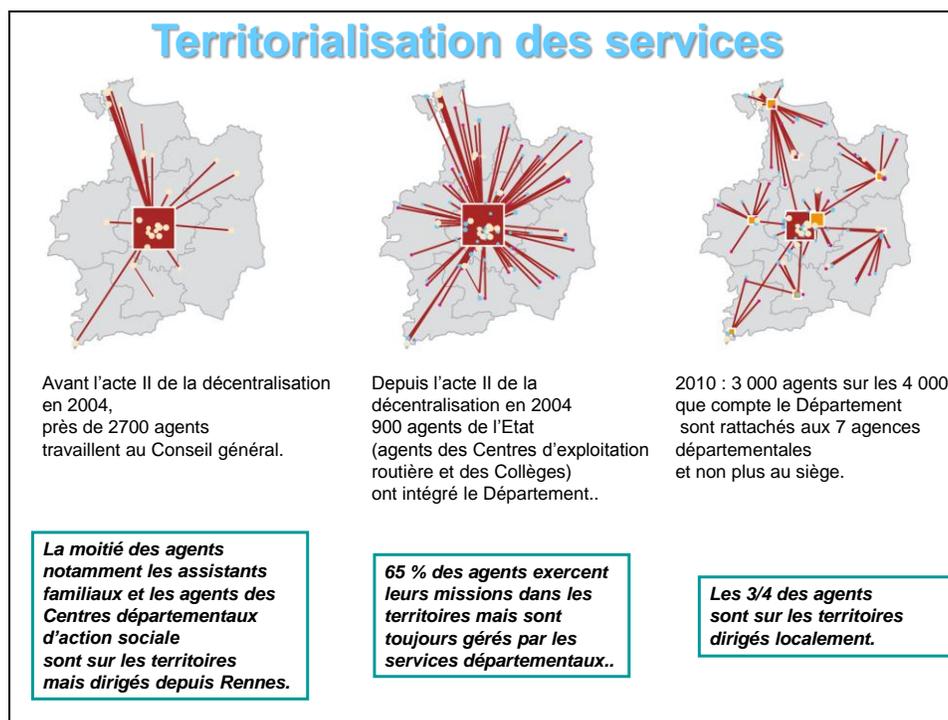
### 3.

## L'EMERGENCE D'UNE PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE AUTOUR DE TROIS QUESTIONNEMENTS

A partir de cette expérience singulière, nous souhaitons désormais envisager le développement d'une recherche qui pourrait être proposée aux différents départements bretons (4) et être mis en relation avec les travaux conduits par l'ODAS sur ce sujet. Il s'agirait d'analyser en profondeur les mutations qui traversent le déploiement de l'action sociale généraliste dont les Conseils généraux sont les chefs de file. Il est aussi prévu d'envisager comment les organisations gèrent les évolutions dans les manières de faire et expérimentent de nouvelles voies de passage permettant de rénover une action sociale héritée de la période de l'Etat providence tout en articulant engagements professionnels et rationalisations administratives.

### ***Comment évolue la territorialisation des organisations départementales d'action sociale?***

Le contexte organisationnel dans lequel s'est développé le mouvement social puis les EGx de l'action sociale en Ille et Vilaine est lié à un troisième temps dans la territorialisation des services.



A ce propos les travaux de l'ODAS indiquent qu'en 2009, 4 départements sur dix ont modifié leur organisation territoriale. Si la question des territoires pertinents pour penser et organiser l'action sociale généraliste apparaît majeure, elle n'en demeure pas moins problématique : *Comment rendre compte de la taille des territoires autour desquels s'organise l'action sociale des départements et comment apprécier les choix effectués en matière de cohérence des espaces*

ainsi agrégés (ruraux / urbains ou mixtes) ? Quelles distinctions existe-t-il entre territoires d'intervention et territoire de gestion ? Comment l'évolution des territoires politico-administratifs influence-t-elle le découpage des territoires d'action sociale (EPCI, nouveaux découpages issus de la future réforme territoriale... ?

**A quelles conditions ces mutations organisationnelles encouragent-elles réellement la transversalisation des pratiques ?**

La création des unités territoriales modifie en profondeur la représentation de l'organisation, les lignes hiérarchiques et les collaborations interservices. En Ille et Vilaine, chacun des 20 centres départementaux d'action sociale sont désormais rattachés à l'une des 7 agences. Ce nouveau schéma d'organisation se veut introduire un renforcement de la transversalisation de l'action publique départementale.

A cet échelon de l'agence qui correspond à un Pays, la ligne hiérarchique propre aux travailleurs sociaux s'arrête car :

- d'une part l'action sociale et médicosociale se retrouve comme une des composantes d'un large service « Vie sociale » rassemblant aussi les activités d'éducation, de sport et de culture assumées par le Conseil général.
- d'autre part, au sein de chaque agence, le service « Vie sociale » est lui-même intégré à un ensemble regroupant un service ressources, un service construction et un service développement local.

## Missions et transversalité

Développement local	Vie sociale	Construction	Ressources
			
<p><b>Accompagner les projets locaux de développement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contrats de territoire, contrats d'objectifs</li> <li>✓ Accompagnement et conseil aux communes et EPCI</li> <li>✓ Conseil architectural, habitat, urbanisme</li> <li>✓ Aides aux entreprises, au commerce et à l'artisanat</li> <li>✓ Espaces naturels sensibles</li> <li>✓ Transport</li> </ul>	<p><b>Développer la transversalité des approches pour chaque usager :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Action sociale généraliste</li> <li>✓ Aide Sociale à l'Enfance</li> <li>✓ Vie collégienne, politiques éducatives</li> <li>✓ Animation des réseaux de bibliothèques</li> <li>✓ Pratiques culturelles et sportives</li> <li>✓ Prestations d'aide sociale pour les personnes handicapées et les personnes âgées</li> </ul>	<p><b>Mutualiser les moyens au plus près des ouvrages :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestion, entretien et exploitation des routes</li> <li>✓ Entretien et petites restructurations des bâtiments du territoire de l'agence (CDAS, collèges, centres de secours, antennes départementales...)</li> </ul>	<p><b>Assurer un bon fonctionnement de l'agence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestion du personnel de l'agence</li> <li>✓ Suivi financier</li> <li>✓ Assistance technique sur les systèmes d'information</li> <li>✓ Suivi administratif des dossiers instruits en agence</li> <li>✓ Logistique</li> </ul>

Trois types d'organisation plus ou moins sectorielle ou transversale sont ainsi repérés par l'ODAS<sup>3</sup>

- ⇒ Une logique unitaire qui concerne 74 départements et qui rassemble du local au départemental au sein d'un pôle Action sociale, trois grands type de Services (Enfance famille – Insertion – Autonomie)
- ⇒ Une logique transverse qui concerne 12 départements et qui rassemble au sein d'un pôle plus large par exemple dénommé « Cohésion solidarité » l'action sociale mais aussi l'éducation, la jeunesse, le sport, la culture...
- ⇒ Une logique multipolaire qui concerne 12 départements qui rassemble dans un pôle « Territoires », une grand part des services de mis en œuvre tout en gardant des références plus fonctionnelles exercées par des Pôles thématiques « Egalité des chances » « Solidarité » comme dans le cas de l'Ille et Vilaine.

Un travail comparatif entre ces trois logiques organisationnelles pourrait permettre d'envisager leurs impacts sur la question des collaborations réelles ou supposées : *Comment évoluent ces organisations ? Existe-t-il des logiques encourageant davantage des collaborations interservices véritablement significatives ? A quelles conditions les organisations davantage transversales et multipolaires permettent-elles les expérimentations ?*

### **Comment concilier management des services, conseil technique et expertise sociale ?**

Les EGx de l'action sociale départementale en Ille et Vilaine ont mis en lumière la corrélation que beaucoup de professionnels de terrain font entre le sentiment d'un exercice professionnel qui se dégrade et une défiance assez généralisée vis-à-vis des encadrants administratifs. Nous avons aussi constaté que cette posture de souffrance professionnelle et de critique n'est pas antinomique avec la volonté de voir des évolutions substantielles se mettre en place : nécessité de moderniser les cadres d'intervention, de recourir à des démarches plus collectives et davantage participatives, volonté d'innovation tout en sécurisant les pratiques d'intervention, développement de l'expertise sociale et déploiement de l'évaluation...

Il importe de constater qu'une forme de césure serait alors en train de s'installer entre d'un côté, une gestion administrative rationnelle en quête de performance et d'efficacité et de l'autre, une logique qui serait davantage celle de l'engagement personnel construit sur un refus des injustices et une croyance dans le changement social .Ce « *choc des cultures* » – le froid contre le chaud en quelque sorte ! - renvoie d'ailleurs au fait que les personnels du siège et les fonctions de direction se situent plutôt dans « *une culture des concours administratifs* » et des grandes écoles de l'administration alors que les travailleurs sociaux sont davantage issus des formations professionnalisantes spécifiques.

Dans ce contexte en tension entre directions et professionnels de terrain la place, le rôle et les compétences des cadres intermédiaires apparaissent des éléments majeurs pour penser l'avenir. *Qui sont les cadres de proximité et comment évoluent les profils des nouveaux encadrants de l'action sociale (travailleurs sociaux chevronnés et ayant pu bénéficier de la promotion interne,*

---

<sup>3</sup> La lettre de l'ODAS, Développement local et performance sociale : où en sont les départements ?, Novembre 2010

*cadres administratifs ayant acquis une expérience significative dans un service autre, jeune attachés issus de la filière administrative) ? Quels recouvrements, complémentarités ou distinctions existe-t-il entre les fonctions d'encadrement et de conseil technique ? A quelles échelles et dans quelles conditions assiste t on à l'émergence et la structuration des fonctions de diagnostic et d'évaluation et quelle contribution les cadres intermédiaires y apportent ? Quelles places occupent-ils dans la relation aux élus locaux ?*



En définitive, la démarche issue des EGx constitue une base de travail qui mérite d'être approfondie. En ce sens, mener une comparaison interdépartementale apparaît comme une perspective prometteuse. Une telle démarche de recherche nécessitera aussi de porter attention à une pluralité de données là où les enseignements des EGx se sont essentiellement appuyés sur les « ressentis » des travailleurs sociaux, qui, par ailleurs, étaient en situation de revendications et des représentants administratifs déplorant le corporatisme en vogue dans le social...

Il s'agirait de renseigner plus en avant la place qu'occupe désormais l'action sociale généraliste dans les organisations départementales et permettrait aussi de documenter l'évolution des lignes hiérarchiques qui la concernent.

A partir d'un état des lieux analytique, on pourra alors s'interroger sur les conditions qui favorisent la mise en œuvre de modes de gouvernance et de formes de management garantissant à la fois une action publique transversale et une appréhension proactive des spécificités du secteur des interventions sociales : autonomie et déontologie professionnelle, forte charge émotionnelle, référentiels peu prescriptifs...? .

#### Bibliographie indicative

Baron Alexis, *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médicosociale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2010.

Bertaux Roger et Hirlet Philippe, "Coexistence pacifique et/ou affrontements dans le travail social entre dirigeants et intervenants sociaux", *Les nouveaux cahiers du Grée*, juillet 2010

Borgetto Michel, Chauvière Michel, *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008

Blum Françoise, "Regards sur les mutations du travail social au XXe siècle ", *Le Mouvement Social*, N°1992, 2002.

Cantelli Fabrizio. et Genard Jean.Louis, *Action publique et subjectivité*, L.G.D.J., 2007.

Castel Robert, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Le Seuil, 2003.

Chauvière Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Dunod, 2004.

Hassenteufel Patrick. "Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat-Providence", *Politiques et Management public*, Vol. 16, N°3, 1998.

Lafore Robert, "Le travail social à l'épreuve d'un environnement institutionnel en recomposition", *Informations sociales*, N° 152, 2009

Le Biannic Thomas et Vion Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, L.G.D.J., 2008.

*Les nouvelles politiques sociales*, La rationalisation des métiers du social, N°1 et 2, 2010.

Löchen Valérie, *Comprendre les politiques sociales*, Dunod, 201.

Reman Pierre, "Le travail social à l'épreuve des politiques sociales", intervention au 2ème congrès francophone des formateurs en travail social et des professionnels de l'intervention sociale, Namur, juillet 2007.