



HAL
open science

Les actions collectives participatives en Isère : quand l'impulsion vient de l'institution...

Clémentine Loeillet

► **To cite this version:**

Clémentine Loeillet. Les actions collectives participatives en Isère : quand l'impulsion vient de l'institution.... Science politique. 2007. dumas-00831588

HAL Id: dumas-00831588

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00831588v1>

Submitted on 7 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

Master Politiques publiques et changement social,
Villes, territoires et solidarité

*Les actions collectives participatives en Isère :
quand l'impulsion vient de l'institution...*

Sous la direction de Francie Mégevand



Clémentine LOEILLET

2006 - 2007

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

Master Politiques publiques et changement social,
Villes, territoires et solidarité

*Les actions collectives participatives en Isère :
quand l'impulsion vient de l'institution...*

Sous la direction de Francie Mégevand



Clémentine LOEILLET

2006 - 2007

Remerciements

Je remercie l'ensemble des personnes que j'ai interrogées, assistants sociaux, animateurs locaux d'insertion, formateurs et cadres, pour leur disponibilité et leur confiance, ainsi que l'ensemble des personnes ayant répondu au questionnaire concernant la formation « action collective et méthodologie de projet ». Je remercie également la Direction adjointe du Développement social de l'Isère pour son concours.

Je remercie ma directrice de mémoire, Francie Mégevand, pour sa disponibilité, sa patience et ses conseils.

Je remercie, enfin, mes relecteurs « de bouts » Sylvie et Jean-Joël pour cet effort apprécié.

Sommaire

Remerciements.....	3
Sommaire	4
Introduction.....	5
Chapitre 1. La logique participative : de l'émergence dans l'espace public à son adoption dans les discours du Conseil général..... 13	
I La diffusion du participatif dans les politiques sociales.....	14
II Les mutations du travail social.....	25
III L'adoption de la logique participative par le Conseil général de l'Isère	42
Chapitre 2 : Des discours institutionnels aux réalités de terrain : quels chemin pour l'impulsion institutionnelle pour quels effets ? 61	
I Les actions participatives en Isère : tentative d'état des lieux et premiers constats.....	62
II La diffusion et la réadoption des discours sur le terrain : la conviction comme ligne de fracture.....	76
III La dynamique de territoire et le rôle de l'encadrement : la centralité des relais territorialisés	91
Conclusion	105
Bibliographie.....	110
Table des matières.....	112
Glossaire	115
Sommaire des annexes.....	116

Introduction

Le champ des politiques sociales a connu des mutations importantes ces dernières décennies : à partir de la fin des années 1970 et surtout du début des années 80, de « nouvelles représentations de la question sociale¹ » vont modifier les modes d'interventions publiques dans le domaine. De fait, le chômage de masse, des relations de travail plus précaires et individualisées, affectent le modèle d'intégration : en même temps que ces évolutions rendent plus difficile l'intégration de toute une partie de la population, c'est ce modèle même qui est interrogé dans un contexte de « réindividualisation » des régulations collectives, de déstabilisation des structures sociales², de crise des grandes institutions qu'étaient l'école, la justice, la police ou encore le logement social³. La « nouvelle pauvreté » est caractérisée par sa multi-dimensionnalité, elle est appréhendée comme un phénomène, complexe, global, résultant d'un cumul de handicaps sociaux. Il apparaît, dès lors, nécessaire d'adopter une approche neuve, davantage globale et transversale. À l'apparition de nouvelles populations cibles, de populations précaires, et « d'un vide social⁴ » dans les quartiers, une double réponse est apportée par l'Etat avec le développement de l'insertion et l'apparition des politiques transversales, intersectorielles supposant une mise en œuvre locale. Dans cette optique, les nouvelles politiques sociales ont vocation à se centrer sur le territoire avec comme objectif majeur l'intégration ; « il s'agit de proposer un support territorial de l'intégration sociale face aux défaillances du support salarial⁵ », de réactiver les solidarités locales, les réseaux de quartiers. Cette territorialisation s'inscrit dans le cadre de la décentralisation des politiques sociales prescrite par la loi du 22 juillet 1983, confiant au département l'aide et l'action sociale. Pour Michel Autès, les années 1982-1983 marquent bien un « basculement » quand à la construction et la formation du social. Il convient de préciser, ici, que le champ du social recoupe la protection sociale, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes d'assurance des

¹ Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, Paris 2004, p.96.

² Robert Castel. « Devenir de l'Etat providence et travail social », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.

³ Jacques Donzelot, Joël Roman, « 1972-1998 : les nouvelles données du social », in *Esprit, à quoi sert le travail social ?*, avril 1998.

⁴ Donzelot, Roman, Op. Cit.

⁵ Bruno Palier, « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », dans *Le travail social, Problèmes politiques et sociaux*, n°890.

branches maladie, vieillesse, chômage et famille, l'aide sociale à savoir les transferts financiers en direction de populations spécifiques (handicapés, enfants, personnes âgées) et l'action sociale⁶. Ce dernier secteur « vise à remédier aux injustices les plus criantes qui demeurent même après l'intervention de la protection sociale légale⁷ ». Cette « nouvelle orientation des politiques publiques⁸ » caractérisée par la mise en place de toute une série de dispositifs inédits, nombre d'entre eux étant affiliés à la politique de la ville, marque l'émergence de « procédures originales d'intervention sur le social⁹ » et de nouvelles normes d'action publiques que sont la contractualisation, la territorialisation, la concertation ou encore la participation des usagers.

Un contexte général de promotion du développement social

De fait, un certain nombre d'auteurs ont fait le constat d'une attention croissante accordée à la participation des habitants dans les politiques sociales depuis les années 1980, notamment sous l'influence du développement social urbain¹⁰. L'appel à la participation des usagers va de pair avec le déploiement de la notion de développement social local, pouvant être sommairement défini comme « une dynamique de revitalisation du tissu social favorisant la prise en compte collective par la population de problématiques sociales¹¹ » sur le territoire. Du reste « peu ou prou la notion de développement figure dans toutes les politiques lancées en France depuis les années 1980 [...] elle s'est répandue dans le champ du social dans la formulation particulière développement social local¹² ». En somme, la progression de la précarité et le développement de l'isolement qu'engendre, notamment, la disparition des espaces de sociabilité traditionnels, font que « le suivi individuel, s'il reste nécessaire, n'est plus suffisant¹³ ». Ainsi, certains observateurs ont pu faire le constat d'une « véritable envolée du travail social collectif¹⁴ ». Nous partons, ici, de l'idée que le développement social local suppose et donc englobe la mise en place d'actions collectives participatives

⁶ Cf. définition du social de Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, Paris, 2005, p. 145-146.

⁷ Jacques Tymen et Henri Noguès, *Action sociale et décentralisation, tendances et prospective*, L'Harmattan, Paris 1988, cités par Michel Autès.

⁸ Jacques Ion, Op. Cit. p.24.

⁹ Jacques Ion, Op. Cit. p. 23.

¹⁰ Sylvie Tissot, « Le développement social urbain : un travail social pacifié », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.

¹¹ Définition du Réseau d'informations sur le développement social.

¹² Dominique Mansanti, « Le développement social local : une catégorie au service du changement » in *Recherches et prévisions* n°81, septembre 2005.

¹³ *Le journal de l'action sociale*, dossier « Travail social, l'envolée du collectif », septembre 1999.

¹⁴ Op. Cit.

La difficile appropriation de l'action collective par le travail social

L'émergence et la diffusion de nouvelles catégories et procédures dans les politiques sociales ne sont pas sans conséquences sur le travail social. « La nouvelle question sociale et les réponses que tentent de lui apporter les diverses institutions du secteur ont été l'occasion de bouleversement pour les différentes catégories de travailleurs sociaux, mais surtout d'une crise identitaire¹⁵ » en particulier pour celles émanant des professions instituées : assistants sociaux, éducateurs spécialisés, conseillères en économie sociale et familiale. De fait, ces nouveaux modes de faire de l'intervention sociale bousculent et questionnent les pratiques du travail social traditionnel, notamment, par une nouvelle proximité avec les élus locaux, et par la promotion de la logique de projet, peu stabilisée, qui vient remplacer les techniques du *case work* bien maîtrisées.

Déjà, l'apparition des nouvelles politiques sociales territoriales s'était produite dans un contexte de critique du travail social, ce que Roman et Donzelot nomment « un procès en inadaptation » qui s'est ouvert au début des années 1980. Face aux modifications des publics en nombre et en nature et à la crise des grandes institutions, les techniques traditionnelles du travail social ont pu être jugées comme perdant de leur pertinence. Ainsi, pour Philippe Estèbe¹⁶, la critique du travail social est portée par la politique de la ville, avec la dénonciation d'une approche plutôt individuelle centrée sur des publics cibles, alors qu'une approche territoriale est dorénavant prônée. Dans la même optique, Sylvie Tissot va jusqu'à affirmer que « le travail social est pris comme repoussoir¹⁷ » pour vanter la modernité des interventions de la politique de la ville. Pour le dire rapidement « sous l'influence des politiques transversales [...] on va assister à la genèse d'une nouvelle conception du développement social local, qui se situe à contre-courant du travail social traditionnel considéré comme essentiellement voué aux missions d'assistance¹⁸ ». Un certain nombre d'auteurs font donc l'hypothèse que le travail social est déstabilisé par ces nouveaux référentiels d'action publique issus notamment de la politique de la ville et en particulier par la logique participative.

Pour comprendre cette affirmation, il convient, ici, de remarquer que les politiques sociales qui se sont construites dans l'après guerre se sont structurées selon une logique

¹⁵ Jean-Noël Choprat (dir.), *Les mutations du travail social*, Dunod, Paris 2000.

¹⁶ Philippe Estèbe, « Les métiers de la ville », in *Esprit*, *A quoi sert le travail social ?*, avril 1998.

¹⁷ Sylvie Tissot, Op. Cit., p. 106.

¹⁸ Michel Autès, Op. Cit., p. 124.

« essentiellement sectorielle basée sur le traitement des risques sociaux. Les publics du travail social sont définis au titre de difficultés particulières : ce sont des malades, des invalides, des personnes âgées¹⁹ ». Ainsi, Claudel Guyennot remarque dans l'ouvrage *L'insertion, discours, politiques et pratiques*²⁰, que pour les agents d'insertion « le dénominateur commun [de désignation des publics] devient la difficulté ». Nous voyons, dès lors, que la promotion de l'action collective « se heurte à une longue tradition culturelle privilégiant la réparation sur la prévention et la norme sur l'innovation ». Or, « une telle approche individualisante » n'est pas propice à l'émergence de la participation des usagers : « en ne favorisant pas l'expression des personnes [elle] neutralise toute possibilité de rendre visible leurs conditions de vie et bloque toute manifestation publique de leur existence²¹ ». Nous pouvons, d'ores et déjà, supposer que le développement d'une approche collective participative ne va pas de soi dans le cadre du travail social traditionnel. Le champ du social, et en particulier celui de l'insertion, « n'est guère un espace de mobilisation collective spontanée et de prises d'initiatives par les usagers [...] la balle est [alors] plus dans le camp des institutions que dans celui des usagers²² »

Le rôle de l'institution

Nous utiliserons, ici, le terme institution pour désigner l'organisation administrative et, en particulier, la direction de celle-ci statuant sur les grandes orientations, relayant les décisions politiques, disposant des moyens hiérarchiques et financiers pour les impulser. Le soutien de l'institution aussi bien au niveau des discours que de la logistique (aménagement du temps de travail, formations) peut être considéré comme un des facteurs de l'émergence et de la pérennisation des actions participatives. Cela se traduit, par exemple, par une mutation du rôle de l'encadrement intermédiaire pour aller vers de l'animation et de la coordination, la libération de temps de travail ou encore par une « confiance restaurée de la part de élus²³ » aux intervenants sociaux. L'enquête menée en 1997 par la CFDT auprès de travailleurs sociaux²⁴ montrait qu'ils pouvaient regretter « l'absence de clarté dans les missions qui leur sont confiées [et] l'absence de choix directeurs pour l'action ». Dans un contexte où les freins ne manquent pas - il nous faudra les exposer et les analyser - il apparaît complexe pour les

¹⁹ Jean-Jacques Schaller « La transformation des politiques sociales et la notion d'utilisateur », *Les usagers de l'action sociale, sujets, clients ou bénéficiaires*, Chantal Humbert (dir.), L'Harmattan, Paris, 2000.

²⁰ Claudel Guyennot, *L'insertion, discours, politiques et pratiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 129.

²¹ Bernard Dumas, Michel Séguier, *Construire des actions collectives, développer les solidarités*, Chronique Sociale, 3^{ème} édition, Lyon, 2004.

²² Synthèse des conclusions du groupe de travail actions collectives associant les usagers.

²³ *Le journal de l'action sociale*, dossier « Travail social, l'envolée du collectif », septembre 1999.

²⁴ Op. Cit.

travailleurs sociaux de développer de nouveaux modes de faire et d'encourager la participation des usagers si leur institution ne participe pas à la démarche.

L'adoption de ces nouvelles catégories par le Conseil général de l'Isère

Le Conseil général de l'Isère semble s'être saisi de ces nouvelles catégories du développement social local et de la participation des usagers à l'instar de nombreux autres services sociaux départementaux²⁵. De fait, le département de l'Isère a inscrit, comme priorité du programme triennal départemental d'insertion 2003-2005, la mise en œuvre d'une « dynamique d'autonomie, de cohésion et de développement social en partant de l'utilisateur et de ses potentialités ». Mais, cette préoccupation avait émergé auparavant puisqu'en 2000, le Conseil général avait signé une charte de polyvalence avec la préfecture, les Caisses d'allocation familiale de Grenoble et de Vienne et la Mutualité sociale agricole, dans laquelle étaient inscrites, parmi les objectifs prioritaires, la valorisation de la place de l'utilisateur et l'implication des services de polyvalence de secteur dans le développement social local. En outre, en 2001, un groupe de travail avait été mis en place sur le thème de l'action collective. Le département en tant qu'entité institutionnelle s'inscrit historiquement dans des missions ayant trait à l'accompagnement social individuel (aide sociale, action sociale). Le Conseil général de l'Isère s'est saisi de cette question par la priorité affichée de placer davantage les usagers au cœur du dispositif. Pour ce faire un certain nombre de formations en matière de méthodologie de projets et de conduite de l'action collective (théâtre forum, qualification mutuelle) ont été proposées aux acteurs départementaux de terrain.

Le choix du Conseil général de l'Isère

La question du développement de l'approche collective participative au sein des politiques sociales peut être traitée selon une analyse ascendante en donnant la primauté aux initiatives venant de la base, c'est-à-dire des travailleurs sociaux de terrain. Il s'agit ici, de prendre le contre-pied d'une telle approche pour s'intéresser aux modalités de prise en compte, de l'émergence par l'institution de la logique participative et, plus largement développementaliste, dans les politiques sociales territoriales, afin de s'éloigner d'une vision militante et de prendre une voie davantage inédite. De fait, la littérature existant sur le sujet a la particularité de se développer dans un « contexte d'imbrication entre la position d'observateur et celle d'acteur » des auteurs et demeure « prioritairement tournée vers

²⁵ Cf. Dominique Mansanti. Op. Cit.

l'action²⁶ ». L'idée est d'étudier les moyens d'adoption de cette logique par une institution, sa pénétration au sein des discours institutionnels et les mécanismes mis en œuvre pour sa promotion et sa traduction opérationnelle. Comment se diffusent les discours institutionnels au sein d'une collectivité locale comme le Conseil général ? Dans quelle mesure et sous quelle forme l'impulsion institutionnelle pénètre-elle les différents niveaux de décision et de mise en œuvre ? Quel chemin cette impulsion peut-elle prendre au sein de la collectivité et pour quels résultats ? En fait, l'objet est de comprendre les effets d'une décision, d'une impulsion institutionnelle, ses résultats et ses limites, dans le champ du collectif participatif bien davantage que d'étudier les actions en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Par conséquent il ne s'agit pas de recenser l'ensemble des actions dites participatives menées sur le territoire de l'Isère mais bien d'étudier les conditions de leur émergence. Dans cette optique, la question de la confrontation de l'impulsion institutionnelle avec les pratiques de terrain, notamment des travailleurs sociaux, se pose : dans quelle mesure le discours descendant peut-il être écouté et entendu par les personnels du Conseil général ? Comment est-il relayé par l'encadrement ? Comment est-il reçu par les travailleurs de terrain, bien souvent, porteurs d'une culture professionnelle spécifique ?

L'émergence du référentiel participatif s'est propagée dans les textes légaux et est fortement portée dans le champ de l'intervention sociale aujourd'hui. C'est donc l'ensemble des organismes confrontés au traitement de la question sociale qui semblent concernés. Dès lors, pourquoi s'intéresser au Conseil général de l'Isère plutôt qu'à une autre collectivité ? Ce choix s'est effectué en raison d'une triple caractéristique de l'institution. D'une part, une caractéristique générale des départements tenant aux compétences en matière d'action sociale acquies par ceux-ci lors des différentes vagues de décentralisation, faisant du Conseil général le chef de file dans le domaine et un employeur important de travailleurs sociaux. En outre, les Conseils généraux ont pour fonction le pilotage de l'insertion sur leur territoire, champ des politiques sociales qui, nous semble-t-il, est révélateur des évolutions connues par le travail social. D'autre part, le Conseil Général de l'Isère a mis en place un certain nombre d'actions venant appuyer les discours institutionnels de promotion de la participation. La rhétorique développée est relayée par des initiatives concrètes en direction des travailleurs sociaux, ce qui ne peut cependant signifier a priori que la parole est traduite en faits. C'est précisément ici que réside l'intérêt de ce choix : il permet non seulement d'examiner la réception du discours institutionnel mais également les modalités de sa traduction et le chemin que se fraie celui-ci

²⁶ Dominique Mansanti. Op. Cit.

au sein d'une collectivité d'importance. Enfin, la territorialisation de l'Isère permet l'étude d'une logique descendante à travers trois niveaux principaux : la direction centrale, les directions territoriales et les travailleurs de terrain ainsi que l'examen de territoires spécifiques. Les directions territoriales des treize territoires possèdent un service insertion et un service action sociale. Ces éléments permettent d'interroger une hypothèse formulée à deux niveaux d'étude tenant à la centralité du rôle des cadres dans la diffusion de l'impulsion institutionnelle, schématiquement intermédiaires entre la base et le haut de l'institution, et à l'existence d'une dynamique de territoire portée justement par l'encadrement.

Afin d'étudier le chemin et l'existence, la vie, de l'orientation politique, de l'impulsion institutionnelle dans le domaine du collectif participatif nous nous appuyons, en premier lieu, sur les discours produits par (et pour) l'institution au niveau de la direction centrale ou des directions territoriales. Nous avons également fait le choix de mener des entretiens individuels semi directifs et ce pour plusieurs raisons : l'analyse de l'acceptation et de l'adoption des discours institutionnels chez les travailleurs de terrain ou l'encadrement passe d'abord par l'étude de leur parole. Ensuite, dans le cas du participatif, ou plus largement du développement social local, la rhétorique déployée n'est pas neutre, elle marque le signe de l'adoption ou du rejet. Enfin, concernant des notions flottantes et des actions peu visibles, le point de vue d'observateurs qualifiés apparaît particulièrement éclairant. Devant le nombre et la diversité des personnes travaillant pour le Conseil général de l'Isère dans le champ social il a fallu opérer un choix. D'abord, il est apparu capital de disposer des paroles de différents niveaux, a fortiori pour sonder les paliers de diffusion du discours institutionnel : les enquêtés²⁷ parlent de leur fonction, de leur poste et selon leur statut, ainsi nous avons interrogé des travailleurs de terrain²⁸ (travailleurs sociaux et autres), des cadres²⁹, des directeurs et des formateurs voyant vivre ce monde. Ensuite, nous avons opté pour une double entrée : d'une part, il nous semblait intéressant d'étudier la dynamique d'un territoire réputé pour son activité en matière de développement social local, d'autre part, par la formation « intervention collective et méthodologie de projets ». Les participants repérés ont reçu un questionnaire puis certains ont été interrogés en entretien individuel, choisis selon les deux contraintes évoquées plus haut (différentes fonctions et unité de territoire) sur la base du volontariat.

²⁷ Annexe 1 : liste des enquêtés.

²⁸ Annexe 2 : guide d'entretien intervenants sociaux.

²⁹ Annexe 3 : guide d'entretien cadres.

Pour tenter de répondre à notre question de départ – comment les discours institutionnels se diffusent-ils et se perçoivent-ils dans les différents niveaux de l'institution – nous allons procéder simplement en deux temps. En premier lieu, il convient de montrer les raisons, les mécanismes et le contexte d'adoption de nouveaux référentiels, au premier rang desquels se trouve la logique participative, par le Conseil général de l'Isère et en particulier par la Direction du développement social. Dans cette optique, il nous faudra expliciter la promotion de nouvelles catégories dans l'intervention sociale et ses répercussions sur le champ du travail social : la compréhension des mécanismes à l'œuvre au sein du Conseil général ne peut se faire à l'économie d'un retour sur ces mutations constatées ces dernières années, que nous n'avons fait qu'esquisser jusqu'à présent. Nous montrerons, alors, comment l'institution se saisit de la participation des usagers des les discours et dans les faits. Dans un second temps, nous nous attacherons à montrer que la traduction de l'impulsion institutionnelle est loin d'être mécanique. Afin d'étudier sa pénétration dans les lieux d'intervention nous étudierons le rôle et la perception des travailleurs de terrain et de l'encadrement. En fait, il s'agit de comprendre comment la logique collective participative va de la scène publique à l'institution, puis de sa direction à sa base.

Chapitre 1. La logique participative : de l'émergence dans l'espace public à son adoption dans les discours du Conseil général

Il s'agit, dans cette première partie, d'étudier et d'explicitier les raisons et les conditions de l'adoption d'une approche participative et développementaliste dans les discours produits par le Conseil général de l'Isère. Avant de montrer par quels biais l'institution organise la promotion de la mise en place d'actions collectives participatives sur son territoire (III), nous identifierons le contexte de cette évolution. Elle s'inscrit dans le cadre de la diffusion de nouvelles catégories dans l'action publique dont celles de la participation de l'usager et du développement social local (I), et de mutations connues par le travail social consécutives aux bouleversements opérés dans les politiques sociales (II). Ce cadre n'est pas neutre : il conditionne et explique les orientations politiques du Conseil général de l'Isère.

I. La diffusion du participatif dans les politiques sociales

Nous avons évoqué brièvement en introduction, l'apparition d'une nouvelle question sociale en France à la fin des trente glorieuses. Cette perception rénovée de la pauvreté va conditionner l'émergence de réponses différant sensiblement avec celles mises en place jusqu'alors dans le champ social. On assiste, dès lors, à l'aube des années 1980 à un tournant dans les politiques sociales, tournant annoncé dans les années 1970, synonyme de promotion de nouveaux dispositifs et normes d'action (A). Parmi, les nouveaux « mots d'ordres³⁰ » imposés, notamment par la politique de ville, se trouvent la participation des usagers et le développement social local (B), notions qu'il convient d'explicitier (C).

A. L'apparition de nouveaux modes de faire

a) Nouvelle question sociale et question urbaine

Dès la fin des années 1970, les représentations des populations cibles de l'action sociale changent, le rapport entre le politique et l'économique ainsi que les modes de reconnaissance de la question sociale sont retravaillés assez profondément. L'augmentation du chômage ainsi qu'une profonde dégradation de la condition salariale ont « amené à devoir reconnaître une existence sociale renouvelée de la pauvreté³¹ » qui ne peut plus être considérée sous la forme d'îlots ou de poches dans une société de croissance. Le thème de la pauvreté « accède peu à peu au statut d'objet des politiques publiques³² ». Le rapport du Conseil économique et social de 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, affirme que le phénomène concerne toutes les dimensions du mode de vie, qu'il s'agit d'un processus lié à une situation générale économique et sociale. C'est la question des « pauvres valides », des invalidés par la conjoncture, qui revient alors sur le devant de la scène médiatique et dans l'agenda public. La question de la précarité devient centrale au sens où elle

³⁰ Sylvie Tissot, « Le développement social urbain : un travail social pacifié », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005, p. 105.

³¹ Jacques Rigaudiat, « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », in *Droit social*, n°3, mars 2005.

³² Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*. Dunod, Paris 2004, p. 96.

est « un risque social qui affecte les populations différentes de celles qui souffrent d'un déficit personnel³³ ». En outre, la question urbaine, apparue sous les traits d'un taux de chômage particulièrement élevé dans les quartiers d'habitat social, de la concentration de difficultés économiques et sociales et de violences urbaines, « participe d'une reformulation de la question sociale³⁴ ». Le Conseil économique et social, dans un avis datant du 28 septembre 1978, affirmait déjà que « le développement urbain [a] transformé un phénomène très diffus [...] en un problème apparent et aigu ». De fait, dans les années 1970, la mutation de nombre de grands ensemble en « cités de relégation des pauvres et des minorités visibles³⁵ » ainsi que la périurbanisation et la gentrification, symptômes de l'entre-soi des classes moyennes et supérieures, conduisent à penser « qu'il n'y a plus tant un problème social dans la ville qu'un problème de la ville quand à sa capacité à faire société³⁶ ». Une des réponses majeures adoptées par l'Etat français est alors la politique de la ville, soit une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion dotant ces quartiers d'habitat social de « moyens additionnels à ceux des autres politiques afin de rendre manifeste la solidarité de la société envers leurs habitants et de contenir le péril d'une ethnicisation des banlieues³⁷ », matrice de nouveaux modes de faire dans l'action publique.

b) De nouveaux dispositifs...

Cette nouvelle question sociale, incarnée pour certains auteurs par la question urbaine, va susciter des réponses innovantes au début des années 1980 avec la mise en place de politiques transversales intersectorielles supposant une mise en œuvre locale. Le rapport Schwartz *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes* datant de 1981 suscitant la mise en place des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation, le rapport Bonnemaïson, président de la Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression et solidarité*, publié en 1982 et la même année le rapport Dubedout, président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers *Ensemble refaire la ville*, vont constituer des textes fondateurs pour la « recomposition sociale

³³ Robert Castel, « Devenir de l'Etat providence et travail social », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005, p. 28.

³⁴ Jacques Rigaudiat, Op. Cit.

³⁵ Jacques Donzelot, *Faire société*, Le seuil. Paris

³⁶ Jacques Donzelot Op. Cit., p. 48.

³⁷ Jacques Donzelot, Op. Cit., p. 25.

des interventions sociales sous le double registre de l'insertion et de la territorialisation³⁸ » et la mise en place de dispositifs affiliés à la politique de la ville. Ces dispositifs d'inspiration nationale, mais généralement non issus du ministère des affaires sociales, sont souvent mis en œuvre dans les quartiers d'habitat social. Nous pouvons citer, ici, les Zones d'éducation prioritaires visant à combattre l'échec scolaire en dotant de moyens supplémentaires les établissements particulièrement concernés, les contrats de ville ou encore les conseil communaux de prévention de la délinquances (relayés ensuite par les conseil locaux de sécurité) réunissant différents partenaires afin de coordonner leurs actions : justice, police, associations, travailleurs sociaux.

c) ... Et de nouvelles catégories pour l'action publique

Ces dispositifs promeuvent de nouveaux outils et procédures pour l'action publique, le développement social urbain, la politique de la ville constituent le « lieu d'invention, de promotion, puis de diffusion dans l'ensemble du travail social, de nouvelles catégories de l'action publique³⁹ ». Ces catégories sont le partenariat entre différents acteurs compétents sur un territoire, la décentralisation avec une responsabilisation des élus locaux allant de pair avec la décentralisation légale, la territorialisation avec le territoire comme niveau et objet de l'action. En outre, « les énoncés de [ces] politiques transversales insistent sur la participation des usagers⁴⁰ » et notamment la politique de la ville qui déploie la centralité de la participation des habitants à l'élaboration des réponses apportées. De fait, la politique de la ville fait du territoire une ressource pour l'action, « un lieu d'expérimentations collectives mobilisant les habitants pour créer de l'activité économique, [...] faciliter l'accès aux institutions⁴¹ », améliorer le cadre de vie et la qualité des relations sociales dans un quartier. La notion de développement est également fortement mise en avant au point « d'imprégner tout un pan de l'action sociale⁴² ». Ainsi, parmi les nouveaux maîtres mots de l'action publique - partenariat, concertation, contrat, territoire - on trouve le développement social et la participation des usagers. Cette dernière notion « relève aujourd'hui des topiques les plus

³⁸ Robert Castel, Op. Cit., p. 39.

³⁹ Sylvie Tissot, Op. Cit., p. 108.

⁴⁰ Michel Autès, Op. Cit., p. 133.

⁴¹ Christine Lelevrier, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », in *Esprit*, mars - avril 2004.

⁴² Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, Paris. 2005, p. 46.

usuels de l'action publique⁴³ », tandis qu'il existerait depuis plusieurs années « une exhortation étatique au développement⁴⁴ » et en particulier dans le champ du social. La loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, indique que « les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement social ». Orientation qui sera traduite, en 2004, par la réforme du diplôme d'Etat d'assistant de service social avec la promotion des méthodes d'intervention collectives aux cotés des individuelles (les centres de formation en travail social doivent consacrer la moitié du temps de formation à l'intervention sociale d'aide à la personne et l'autre moitié au travail social collectif), l'inscription dans des dynamiques de développement et le renforcement de l'importance des stages. La loi de janvier 2002, précise dans son article 5 que l'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans les missions d'intérêt général avec notamment des « actions contribuant au développement social et culturel ».

B. L'usager au cœur des politiques sociales

Ces mutations des politiques publiques vont de pair avec l'idée d'un usager acteur, non pas objet mais sujet de droit au centre des dispositifs. L'utilisation du terme d'usager est à relier avec une « centration sur l'individu⁴⁵ ».

a) L'appel à l'individu

L'appel à la mobilisation du bénéficiaire est concomitant avec un appel à sa responsabilisation. Alors que le bénéficiaire, l'habitant, est appelé à devenir acteur de son insertion par le biais des dispositifs de développement urbain et la mise en place de dynamiques collectives, il lui est, dans le même temps, demandé d'être acteur de sa propre insertion individuelle. Il est considéré que l'usager possède les ressources pour sortir de sa situation de chômeur, de bénéficiaire du revenu minimum d'insertion, etc. L'usager est, dès

⁴³ Patricia Loncle, Alice Rouyer, « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », in *Revue Française des affaires sociales*, n° 4 octobre - décembre 2004.

⁴⁴ Jacques Ion, Op. Cit., p. 100.

⁴⁵ Chantal Humbert (dir.), *Les usagers de l'action sociale*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 9.

lors, considéré comme une « personne » selon le terme de Robert Castel, il est responsabilisé. L'objectif d'autonomie « suppose une plus grande implication du bénéficiaire-usager dans la définition et la mise en œuvre de sa propre insertion, au point de parler de coproduction de service⁴⁶ ». Le contrat et le projet, devenus des « maîtres mots⁴⁷ » de l'action publique, sont des signes de cette individualisation. De ce point de vue, l'instauration du revenu minimum d'insertion en 1988 consacre « une véritable politique de l'individu », « une configuration individualiste⁴⁸ » puisqu'il suppose l'établissement d'un contrat entre le bénéficiaire et les pouvoirs publics et un accompagnement individualisé pour co-définir le projet de ce dernier. « Le processus redistributif classique se double d'un processus dit de responsabilisation individualisé et contractuel⁴⁹ ». La subjectivité de l'utilisateur est mise en avant, ce qui est producteur de deux tendances différentes : d'une part, une attention croissante portée aux droits des usagers dans l'optique de faire d'eux des sujets de droit et d'autre part, un risque de culpabiliser les individus à trop vouloir les responsabiliser. Si on considère les singularités et les traits personnels, les circonstances particulières, comme porteuses de solutions on peut également les considérer comme explicatives de la difficile insertion du moment. Dès lors, pour Robert Castel, prendre appui sur les collectifs serait une façon de dé-individualiser la responsabilité des situations vécues par ces populations : « la référence au collectif constitue l'antidote nécessaire aux dynamiques destructrices d'individualisation⁵⁰ ».

b) L'utilisateur au centre des dispositifs

Une autre apparition majeure dans la rhétorique de l'action publique est l'expression « l'utilisateur au centre des dispositifs » devenue un « véritable slogan⁵¹ ». Pour Michel Chauvière⁵², c'est au tournant des années 1980 que s'opère une « bascule » quand à la notion d'utilisateur qui connaît une forte montée en fréquence et, notamment, dans le secteur social en référence aux droits des personnes et/ou à leur citoyenneté. En 1984, est ainsi adoptée la loi

⁴⁶ Marc-Henry Soulet, « Une solidarité de responsabilisation ? », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005, p. 95.

⁴⁷ Robert Castel, Op. Cit., p. 44.

⁴⁸ Isabelle Astier *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée et Brouwer, Paris, 1997, p. 18.

⁴⁹ Jacques Ion, Op. Cit., p. 146.

⁵⁰ Robert Castel, Op. Cit., p. 46.

⁵¹ Jean-Jacques Schaller, « Transformation des politiques sociales et la notion d'utilisateur », *Les usagers de l'action sociale*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 97.

⁵² Michel Chauvière, « Les usagers, ambiguïtés d'un nouveau paradigme pour l'action sociale », *Les usagers de l'action sociale*, L'Harmattan, Paris, 2000.

concernant les droits des familles dans leur rapport avec les services chargés de la protection de l'enfance, cette tendance de reconnaissance des droits de l'utilisateur se prolonge dans les années 1990 avec une place croissante accordée au sujet individuel comme acteur : l'utilisateur devient alors « un citoyen à part entière associé au fonctionnement de l'institution ». Ainsi, la loi contre les exclusions de juillet 1998 vise « à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». L'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales doivent prendre « les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus rapides ». La loi de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale met, notamment, l'accent sur les droits des usagers des établissements et services sociaux et médico-sociaux (section 2) ce qui inclut l'accessibilité de l'information, « la participation directe [de la personne prise en charge] ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en oeuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne » et « une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision ». La participation des usagers est notamment prise en compte par l'instauration d'un Conseil de la vie sociale. Les droits de l'utilisateur sont ainsi reconnus et traduits par l'accessibilité de l'information, le droit au recours, le soin porté à l'accueil et la qualité des services adaptés aux besoins des personnes prises en charge. Les notions de participation, de projet, d'autonomie sont donc promues ici. Un meilleur accès au droit est synonyme d'un meilleur accès à la citoyenneté ; ainsi, l'article 140 de la loi de lutte contre les exclusions notifie que « l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs [...] permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté ». Cette loi met en place des comités de liaison dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi au sein des organismes chargés de leur placement et de leur formation. Nous voyons, ici, qu'émerge progressivement, dans les textes légaux, la figure de l'utilisateur citoyen, sujet de droit, acteur de son parcours et partenaire de l'institution. L'appel à la participation se fait au moins autant au niveau individuel qu'au niveau collectif.

Nous avons vu que les termes de l'action publique dans le champ social ont changé : de nouvelles catégories sont apparues, venant bouleverser les modes de faire. Le bénéficiaire est exalté comme acteur, « usager au cœur des dispositifs », dont les particularités sont des ressources pour l'action. L'usager est donc appelé à participer à la mise en œuvre de solutions au niveau individuel dans son parcours d'insertion (sociale, professionnelle, dans la santé, le logement) mais aussi au niveau collectif par le biais de projets organisés dans un quartier, sur un territoire. Cette dernière notion est également devenue centrale : le territoire pertinent d'intervention est recherché, le développement local est pointé comme la bonne forme d'action publique. Il convient de voir à présent ce que recouvrent concrètement les termes de participation et de développement social local : qu'est-ce qu'une action collective participative ? Comment approcher le concept de développement social local ?

C. La participation des usagers et le développement social local : contours des notions et essai de définition

Il s'agit ici d'éclairer les notions de participation des usagers et de développement social local, d'abord par une tentative de définition puis, avant de voir ce que concrètement suppose la mise en place de démarches collectives de développement social, nous proposons, très brièvement, de revenir sur l'histoire de ces notions pour tenter comprendre quelle est la place accordée au référentiel développementaliste en France.

a) Esquisses de définition

Il convient de noter, en premier lieu, que le développement social local est une notion peu conceptualisée qui demeure « flottante⁵³ ». Cependant, un certain nombre d'acteurs et d'auteurs s'accordent pour considérer que le développement social local suppose de favoriser les conditions d'une « citoyenneté active par laquelle les individus deviennent acteurs et auteurs dans le développement de la cité⁵⁴ », de créer les conditions d'une concertation et d'une coopération entre habitants, élus et institutions dans la construction des politiques publiques sur un territoire, de permettre la lutte contre l'exclusion et l'intégration entière dans

⁵³ Dominique Mansanti, « Le développement social local : une catégorie au service du changement » in *Recherches et prévisions* n°81, septembre 2005.

⁵⁴ Dominique Mansanti, Op. Cit.

la société. Ces éléments reprennent une définition du Réseau d'information sur le développement social que nous redonnons ici : « le développement social local consiste en la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par la mobilisation en ce sens de toutes les politiques publiques et l'encouragement d'initiatives favorisant la prise en compte collective par la participation des problématiques sociales dans le cadre d'une très grande proximité ». Le développement social local est donc considéré comme un processus impliquant les acteurs d'un territoire, dont les habitants, et par là même la mobilisation des forces endogènes. Philip Mondolfo⁵⁵ considère que, bien que le développement social local soit une notion peu stabilisée au sens où elle dépend des points de vue et des représentations des différents acteurs qui la mobilisent, il existe des références communes : participation habitante, transversalité, mobilisation des ressources endogènes. Il est précisé par le RIDS que les actions sociales collectives précèdent souvent la mise en place d'une telle dynamique sans pour autant être confondues avec elle.

L'expression action collective participative est, a contrario, relativement explicite : il s'agit d'une action réunissant plusieurs personnes participant à son élaboration et à son déroulement dans la poursuite d'objectifs collectivement construits. Les individus sont considérés alors comme dotés de ressources propres, co-producteurs de l'action, et non seulement récepteurs d'un programme construit par des professionnels. Une distinction peut être opérée entre une approche « consumériste⁵⁶ » de la participation orientée vers la consultation se structurant par la collecte d'information et une approche « qualifiée de démocratique, davantage marquée par des principes politiques tendant à promouvoir l'activation [...] des usagers » et donc leur expression. Dumas et Séguier⁵⁷ différencient deux orientations de l'action collective : une orientation pédagogique mettant l'accent sur l'adhésion des personnes, la prise de conscience avant la mise en mouvement alors que l'approche politique met l'accent sur les résultats obtenus par la mobilisation collective.

⁵⁵ Philip Mondolfo, *Conduire le développement social*, Dunod, Paris, 2001.

⁵⁶ Sur cette distinction cf. Patricia Loncle, Alice Rouyer, Op. Cit.

⁵⁷ Berbard Dumas, Michel Séguier. *Construire les actions collectives*, Chronique sociale, Lyon, 3^{ème} édition, 2004.

b) Le développement social local : une implantation difficile ?

Pour Pierre-Noël Denieuil et Houda Laroussi⁵⁸, le développement social local trouve sa source dans le développement communautaire et l'animation rurale, déployés dans la première moitié du 20^{ème} siècle. Le développement communautaire est d'origine anglo-saxonne, il s'appuie sur les communautés locales et les structures volontaires créées par les habitants. L'animation rurale s'adresse davantage au « peuple non localisé dans un contexte où la législateur ne veut pas connaître les différences locales et régionales⁵⁹ », de façon plus extérieure, la décision ne relève pas alors uniquement de la communauté locale mais est prise en fonction d'un appareil de développement centralisé. Le développement communautaire va fortement se diffuser après la Deuxième Guerre mondiale notamment dans les pays en voie de développement et désigne principalement l'effort de faire participer les populations aux politiques définies par les gouvernants. En 1956, l'Organisation des Nations Unies définit le développement communautaire comme « l'ensemble des procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation et de leur permettre de contribuer sans réserve aux progrès du pays ». En France, la Mutualité sociale agricole et l'Union nationale des caisses d'allocations familiales se saisissent de cette mouvance, ces deux organismes sont d'ailleurs encore très investis sur le développement social local aujourd'hui⁶⁰. Cependant, le développement communautaire ne percera que difficilement en France. Michel Autès évoque trois raisons majeures à cette impossibilité française du développement communautaire⁶¹ : une société centralisée qui laisse peu de place à l'existence de communautés locales, une société clivée autour de projets sociétaux et politiques d'où un repli du social professionnalisé sur « une déontologie de la neutralité », et donc une « culture du social essentiellement référée à l'individu ». Il faut ajouter une raison culturelle en lien avec la culture catholique dont résulte l'idée de soumission à une autorité supérieure (ce qui diffère de la vision de l'individu dans la culture protestante et anglo-saxonne). Un Etat centralisé et une tradition catholique niant les

⁵⁸ Pierre-Noël Denieuil et Houda Laroussi. *Le développement social local et la question des territoires*, L'Harmattan, Paris, 2005.

⁵⁹ Pierre-Noël Denieuil et Houda Laroussi. Op. Cit., p. 17.

⁶⁰ Cf. Dominique Mansant, Op. Cit.

⁶¹ Michel Autès, Op. Cit., p. 137.

structures intermédiaires sont également invoqués par Albert Meister⁶² pour expliquer la difficile diffusion de ce terme en France.

L'action globale et le développement social vont être davantage reconnus en France à la faveur de l'investissement des centres sociaux à partir des années 1950 : implantés au sein des nouveaux quartiers, ils incarnent une prise en compte des questions de la vie sociale dans le quartier en prenant appui sur les ressources de la collectivité. Les années 1970 marquent l'essor du développement social local avec, notamment, en 1979, la création de l'Association nationale des responsables de circonscriptions (instaurées en 1964) dont l'objectif est de désenclaver le social et de promouvoir la participation des habitants, l'ANRC devient en 1984 le MDSL. Dans les années 1980, les travailleurs sociaux vont connaître des difficultés à prendre à leur compte ces pratiques, promues avec le développement social urbain, en raison, notamment, du développement du social par la multiplication des dispositifs, de la nouvelle proximité avec les élus. Pour Denieuil et Laroussi, la « prise en charge de la thématique du social par le politique dans les années 1980 a généré un malentendu fort avec les travailleurs sociaux », pour Mondolfo le développement social disparaît alors pendant dix ans.

Nous voyons ici, peut-être de façon schématique car l'objet n'est pas de dresser un historique complet, que le développement social local présente une histoire difficile en France et une complexe réappropriation par le travail social.

c) La démarche participative

Pour Philip Mondolfo, six idées forces président à la mise en place d'une démarche de développement social local : des population actrices qui s'appuient sur leur potentialités pour être auteurs de changement, un processus global sur le territoire assurant la revitalisation de la vie économique, sociale, culturelle, la promotion collective, une mobilisation de l'ensemble des habitants d'un territoire et non seulement des plus défavorisés, une mise en synergie partenariale, des actions co-animées et co-organisées entre habitants et partenaires. Le développement social local s'appuie sur un certain nombre d'instruments : diagnostic partagé, destiné à traduire les subjectivités d'acteurs en connaissances objectives, instances de mobilisation, de négociation et de coordination entre les partenaires. Pour mener à bien un projet de développement social local Mondolfo précise que l'institution, dont les élus et les

⁶² Albert Meister, *La participation pour le développement*, Editions ouvrières, Paris, 1977.

professionnels, ainsi que les habitants doivent être impliqués : chacun doit pouvoir s'approprier le projet et se considérer mutuellement comme détenteur de ressources et de savoirs, de savoirs faire utiles.

Il convient de noter que les actions collectives participatives s'appuient sur les potentialités des participants afin de co-construire une solution à un problème identifié suite à un diagnostic partagé : l'action ne peut être finalisée à son démarrage puisqu'elle résulte de la négociation entre les différents acteurs. Dumas et Segulier définissent un modèle dynamique des pratiques collectives à travers la prise en compte de plusieurs éléments : les « dimensions d'enjeu, de stratégie et de développement » relatifs au contexte, à la mise en œuvre et aux effets escomptés et donc à l'évaluation de l'action. Ils évoquent, ensuite, les « facteurs de progression » de la démarche incluant le projet, qui procure la référence commune et permet la cohésion du groupe, le leadership relatif à l'exercice des responsabilités et le pouvoir définissant les facteurs de mobilisation. Dumas et Segulier mettent, enfin, en avant les « processus de conscientisation, d'organisation et de mobilisation » en référence à la prise de conscience individuelle et collective, à l'efficacité de l'action et à la participation des individus. La mise en œuvre d'actions collectives participatives nécessite donc la prise en compte des dynamiques internes au groupe et du contexte extérieur.

Il convient de préciser, ici, que nous pouvons considérer qu'une démarche de développement social local inclut la participation des usagers, des habitants, sur un mode collectif.

Les modes d'action publique ont évolué fortement depuis vingt cinq ans : la territorialisation, la décentralisation, la place de l'utilisateur, sont des vecteurs de mutations dans le champ du travail social, dont les différentes professions sont appelées à intégrer et à appliquer de nouvelles procédures. Nous avons d'ores et déjà pu entrevoir les difficultés des travailleurs sociaux à se saisir du référentiel participatif, mais il convient de mieux examiner la question afin de comprendre le contexte de l'impulsion donnée par le Conseil général de l'Isère quant à la place de l'utilisateur.

II. Les mutations du travail social

Il s'agit à présent d'étudier l'impact des évolutions des dernières décennies des politiques publiques sur le travail social : comment les pratiques des travailleurs sociaux évoluent-elles alors qu'elles se « définissent pour partie au moins au croisement des injonctions politiques, des ressources disponibles, des spécificités des clientèles et des savoir-faire des professionnels⁶³ » ? Avant de nous pencher sur les évolutions que le travail social a connues depuis une vingtaine d'année, notamment, avec l'apparition de nouveaux métiers (B) et les implications concrètes vécues sur le terrain (C), nous reviendront rapidement sur la constitution des métiers canoniques du social et leur culture professionnelle (A).

A. Le travail social traditionnel : la constitution d'un modèle professionnel

Les travailleurs sociaux sont définis, officiellement, comme « les professionnels reconnus comme tels principalement par le Ministère chargé des Affaires Sociales qui, après formation qualifiante se voient confier des tâches de nature sociale, éducative et psychologique ou médico- sociale, auprès des populations en difficulté ». Plus simplement on peut définir, à l'instar de Michel Autès, le travail social comme « le moyen, l'outil de l'action sociale⁶⁴ ».

a) La constitution des professions canoniques du social

Michel Autès repère une triple généalogie du travail social : le service social, l'éducation spécialisée et l'animation.

Le service social, domaine représenté par la profession d'assistant social de secteur, s'est structuré au début du 20^{ème} siècle. Première profession sociale constituée puisque, dès 1932, il existe un brevet de capacité professionnelle, elle correspond à la traduction par l'Etat laïc des actions de charité et d'assistance du début du 20^{ème} siècle menées à l'égard des ouvriers en difficulté (accidents, retraites), elle est notamment issue du mouvement hygiéniste

⁶³ Jacques Ion (dir.), *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005, p.21.

⁶⁴ Op. Cit. p.34.

et des maisons sociales. En 1938, le brevet de capacité professionnelle d'assistante sociale fusionne avec le diplôme d'infirmière visiteuse créant, ainsi, le diplôme d'Etat d'assistante sociale (DEAS). L'institutionnalisation de la profession est confirmée par la création, en 1945, de l'Association nationale des assistantes sociales (ANAS) qui a permis d'instaurer « un code déontologique et de secréter une véritable idéologie professionnelle inspirée du catholicisme social⁶⁵ ». Le métier a ainsi tenté de s'organiser sur le modèle des professions libérales, sans jamais tout à fait y parvenir, en recherchant une autonomie dans la pratique, en contrôlant la formation et en établissant une technicité propre : « techniques individuelles, techniques de groupe et techniques communautaires resteront le triptyque du service social mais au profit d'une très large domination, particulièrement en France des techniques de la relation d'aide individuelle⁶⁶ ». La technique du *case work* est ainsi adoptée : il s'agit d'une technique relationnelle d'inspiration psychanalytique⁶⁷. A partir des années 1960, les structures d'exercice du métier d'assistant de service social vont être modifiées avec la sectorisation et la polyvalence promouvant l'idée d'un service social à l'écoute de l'ensemble de la population d'un territoire, chargé d'appliquer l'accès au droit et la réglementation sociale. Il convient de signaler que d'autres métiers du social en lien avec le famille vont faire leur apparition dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle : c'est le cas, entre autres, des monitrices en enseignement ménager (1943), des travailleuses familiales (1949) devenues techniciennes d'intervention sociale en 1999 de qualification inférieure (diplôme de niveau IV), des conseillers en économie sociale et familiale au statut semblable à celui de l'assistant social (diplôme de niveau III) créé en 1974.

La deuxième génération des professions sociales historiques est constituée par les métiers centrés sur l'éducation avec, entre autres, les moniteurs éducateurs (1970), les éducateurs de jeunes enfants (1974), ou encore, les aides médico-psychologiques (1972) et l'éducateur technique spécialisé (1976). Le métier d'éducateur spécialisé est le premier institué avec la création en 1967 du diplôme d'Etat : les titulaires concourent à l'éducation d'enfants, d'adolescents ou au soutien d'adultes présentant des déficiences physiques, psychiques ou des troubles du comportement ou encore des difficultés d'insertion. Ils ont pour mission d'aider les personnes en difficultés, à restaurer ou à préserver leur autonomie. L'histoire de l'éducation spécialisée est marquée, à ses débuts, par le poids du religieux et par

⁶⁵ Murielle Monrose « Une lecture statistique de l'histoire des travailleurs sociaux » in Jean-Noël Chopart (dir.) *Les mutations du travail social*, Dunod, Paris, 2000, p. 13.

⁶⁶ Michel Autès, Op. Cit., p. 39.

⁶⁷ Robert Castel, Op. Cit., p.34.

le recours à l'internement. Dès 1830, des bâtiments religieux, des grandes demeures bourgeoises et aristocratiques sont transformées en internats destinés à accueillir « les enfants coupables ». En outre, durant le 19^{ème} siècle, la quasi-totalité des initiatives visant à prendre en charges ces « enfants perdus » sont issues de l'Eglise. Jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle le secteur sera marqué par « un humanisme au service de l'ordre⁶⁸ », puis progressivement pendant l'entre deux guerres le souci éducatif tend à devenir premier par rapport aux préoccupations correctives. La deuxième source de l'éducation spécialisée se situe au sein de l'école même ; devenue obligatoire, l'institution scolaire se trouve, rapidement, confrontée à l'échec scolaire. Pour répondre à ce phénomène dès 1909, sont ouvertes des « classes spécialisées » à destination de ce que l'on considère, alors, comme les « arriérés scolarisables ». A partir des années 1970, la vision de ce problème se modifie : dorénavant on va chercher, davantage, à comprendre l'échec scolaire en s'intéressant à l'environnement social et familial de l'enfant. Dans cette optique, des classes d'adaptation sont créées. L'éducation spécialisée s'est donc constituée à partir des champs des « enfants de la justice » et des « anormaux de l'école⁶⁹ ». Enfin, il convient de noter que l'éducation spécialisée s'est technicisée, après une phase inscrite dans le registre moral, au cours du temps sous l'influence conjointe de la psychiatrie, de la psychologie, de la psychanalyse et de la sociologie. Jacques Ion note l'existence d'un « entre soi » particulièrement marquant chez les éducateurs spécialisés : d'une part, parce que la situation de face à face est particulièrement valorisée, elle est « de l'ordre du colloque singulier cher au médecin⁷⁰ » et d'autre part, parce qu'ils ne sont « pas loin de constituer un véritable corps [...] soudés à travers un ensemble de systèmes d'appartenance et de règles internes » avec notamment une convention collective favorable.

La troisième grande famille des métiers canoniques du social usuellement distinguée est l'animation socioculturelle. La profession d'animateur socioculturel est issue du mouvement de l'éducation populaire qui naît à la fin du 19^{ème} siècle. Portée par les nouvelles couches salariales (enseignants, ouvriers syndiqués, militants du catholicisme social), l'éducation populaire développe une conception du socio-culturel fondée sur l'initiative, la citoyenneté et le quartier. En 1945, la Direction de l'Education populaire est créée au sein de l'Education nationale ; pendant les Trente Glorieuses les associations culturelles fleurissent

⁶⁸ Alain Vilbrod, *Devenir éducateur, une affaire de famille*, dans « Le travail social », *Problèmes politiques et sociaux*, n°890.

⁶⁹ Michel Autès, *Op. Cit.*, p. 42.

⁷⁰ *Le travail social à l'épreuve du territoire*, *Op. Cit.* p. 94.

soutenues par l'aide financière de l'Etat, qui participe, également à la formation des animateurs. Finalement, le diplôme d'Etat relatif aux fonctions de l'animation sera créé en 1979. Il convient de noter que dans les années 1960, l'animation s'éloigne de façon croissante de ses références initiales à l'obligation scolaire et à l'éducation, pour être davantage liée à l'animation des quartiers urbains ou des campagnes en voie de désertification.

Si son histoire remonte au début du 20^{ème} siècle, le travail social s'est donc fortement développé et institutionnalisé pendant les trente glorieuses. Ce rapide détour historique sur la constitution des professions canoniques permet, sans doute, de mieux appréhender les modèles professionnels.

b) L'institutionnalisation du travail social

Issu d'une tradition d'assistance et de philanthropie essentiellement religieuse et privée, le travail social va s'en émanciper notamment par l'imposition de son caractère public : progressivement à partir de la Seconde Guerre mondiale « le secteur public affirme son rôle de contrôleur, de coordinateur, de régulateur et de promoteur sur l'ensemble des institutions sanitaires et sociales⁷¹ ». De l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante aux lois de 1975 en faveur des personnes handicapées et sur les institutions sanitaires et sociales, les politiques d'action sociale vont permettre le rassemblement et le développement des professions du social, même si le secteur demeure éclaté et parcellisé. La modernisation de la société française et un « Etat de croissance », selon le terme de Castel, associant à la fois développement économique et développement social avec la généralisation des assurances sociales, entraîne le développement du travail social. A côté des salariés, des travailleurs et leurs ayants droits protégés, demeure « une face sombre » du progrès social, de personnes jamais entrées dans la dynamique salariale ou qui en sont sorties et ne sont pas couvertes : pour le dire rapidement « le mandat du travail social va être de s'occuper de ces populations qui sont, pour des raisons diverses, aux marges d'une société en plein développement économique et social⁷² », de jouer l'intermédiaire entre les institutions et ces populations pour qu'elles puissent trouver leur place. Le rôle du travail social est alors de présenter « une alternative à la rigueur [des institutions d'intégration], comme le moyen d'une prise en charge

⁷¹ Robert Castel, « Devenir de l'Etat providence et travail social », *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005, p. 32.

⁷² Robert Castel, Op. Cit., p.31.

opposant sa compréhension de l'individu, du cas social, aux machines anonymes et collectives de l'intégration⁷³ ». Il convient de mettre l'accent sur le fait que pour « donner ou redonner leur place à ceux qui ne la trouvent pas par eux-mêmes⁷⁴ », les modalités d'intervention proposées sont surtout individuelles : « le rôle collectif et politique » du travail social doit être rempli par le biais « d'un service individuel » : ce paradoxe pèse sur toute l'histoire du travail social. Le travail social revêt donc une visée intégrative, dans une optique de réduction des écarts entre certaines populations et le reste de la société, par le biais d'une relation d'aide. La posture des travailleurs sociaux, et c'est souligné par plusieurs auteurs, tenait dans le couple « assistance/émancipation⁷⁵ », était « tout à la fois tutélaire et émancipatrice⁷⁶ » entre les institutions dans le registre de la normativité et les individus dans le registre de la subjectivité.

Les trente glorieuses constituent un « âge d'or du travail social⁷⁷ » avec une institutionnalisation progressive des professions du social passant par une reconnaissance externe avec, en 1970, la création de la Direction de l'action sociale et la sous Direction des professions sociales et du travail social, une unification interne avec la création des associations professionnelles et de la mouvance CFDT et un contrôle de l'entrée dans la profession avec l'instauration des diplômes d'Etat. Cependant, un certain nombre d'auteurs évoquent plutôt une semi professionnalisation du champ et particulièrement des quatre métiers traditionnels : assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, éducateurs spécialisés et animateurs. « Ni des professions à part entière, au sens anglo-saxon (comme les médecins ou les avocats), ni des occupations salariées ordinaires (comme les ouvriers ou le employés), [ces quatre professions] constituent plutôt des semi-professions fortement segmentées et régies par de règles bureaucratique (le statut) et des modes de gestion hétérogènes et dépendants des aléas des politiques publiques⁷⁸ ». Le terme de travail social s'est imposé dans les années 1970 et deviendra en quelques années « l'expression consacrée et banalisée pour désigner l'ensemble des professions sociales par une mystérieuse et secrète alchimie du nom, la critique stigmatisante et le discours émancipateur se rejoignent pour produire une représentation légitime⁷⁹ ».

⁷³ Jacques Donzelot, Joël Roman, « 1972-1998 : les nouvelles donnes du social », in *Esprit, a quoi sert le travail social ?*, avril 1998.

⁷⁴ Robert Castel, Op. Cit., p.33.

⁷⁵ Michel Autès, Op. Cit. p.155.

⁷⁶ Jacques Donzelot, Joël Roman, Op. Cit.

⁷⁷ Murielle Monrose, Op. Cit., p. 14.

⁷⁸ Claude Dubar cité par Jean-Noël Chopart, Op. Cit., p. 269.

⁷⁹ Michel Autès, Op. Cit., p.52.

c) La constitution d'un modèle professionnel

Nous voyons se dessiner pendant les trente glorieuses un modèle professionnel des travailleurs sociaux canoniques, c'est-à-dire l'ensemble des techniques spécifiques, le savoir faire et les représentation de référence. Ce modèle⁸⁰ est caractérisé par une autonomie relative des professionnels quand au choix et à la mise en œuvre des techniques utilisées, le secret professionnel, une intervention individualisée « le groupe n'étant que le moyen d'action personnalisée », pensée sur le long terme selon un principe éducatif. Pour Robert Castel, la « structure commune » des spécialités professionnelles du travail social est la relation d'aide « conçue comme une relation personnalisée entre un professionnel doté d'une compétence et un client ou un usager porteur d'un problème qu'il ne peut résoudre lui-même⁸¹ ». Ce modèle va être remis en cause à partir du milieu des années 1970 par les mutations intervenues dans le champ des politiques sociales et les critiques adressées au travail social. Sans velléité d'exhaustivité, il convient tout de même de noter que l'ensemble du travail social se présente comme réfractaire au travail social d'intérêt collectif, certains réseaux assurant tout de même la promotion de ce type de démarche comme nous avons pu le dire plus haut.

B. La déstabilisation du travail social

Les mutations observées et décrites plus haut des politiques sociales vont avoir des répercussions importantes sur le travail social et ses pratiques. La territorialisation et la nouvelle proximité avec les élus, le renouveau de la question sociale et l'inflation des dispositifs, l'apparition de nouveaux métiers de nouveaux modes de faire ainsi que des objectifs gestionnaires, vont constituer une nouvelle donne venant interroger le travail social traditionnel. Le modèle professionnel traditionnel est remis en cause et les praticiens sont appelés à évoluer.

⁸⁰ Voir sur ce point, Jacques Ion, Op. Cit., p. 84-85.

⁸¹ Robert Castel, Op. Cit., p. 34.

a) La critique du travail social traditionnel

Pour un certain nombre d'auteurs les nouvelles politiques sociales sont au moins pour parties issues d'une critique du travail social traditionnel sur son archaïsme, son inefficacité, son inadaptation aux nouvelles problématiques. Ainsi, selon Philippe Estèbe « les textes baptismaux de la politique de la ville s'inscrivent en opposition au travail social⁸² » voulant substituer une approche par le territoire à une approche par les individus, les groupes cibles en fonction de leurs difficultés, leurs inadaptations. « L'irruption du territoire dans l'action sociale signifie une rupture avec l'approche clinique des inadaptations⁸³ » ; on ne cherche plus ici à trouver les causes des difficultés, mais à en traiter les « symptômes ». La critique du travail social porte, également, sur son inadaptation : nous avons vu qu'il s'était constitué comme intermédiaire entre les institutions et les individus les plus fragiles ne trouvant pas leur place dans celles-ci. Or, lorsque la rupture avec les institutions devient le fait d'un quartier entier « l'intervention des travailleurs sociaux a perdu en pertinence⁸⁴ ». Il faut, dès lors, inventer des formules de médiation entre habitants et institutions : ce sont les métiers de la ville. Pour Jacques Donzelot et Joël Roman, le malaise du travail social est concomitant de la crise du modèle de protection sociale avec, à son point de basculement, l'instauration du revenu minimum d'insertion : « le problème n'est plus tant la protection du salarié que l'insertion sociale du protégé » ; confrontés aux allocataires du RMI, à des publics nouveaux en nombre et en nature « les assistantes sociales ont découvert les limites de l'accompagnement social » ; cela correspond au développement des métiers de l'insertion dont l'objectif est de restaurer le rôle, l'utilité sociale de ces populations. Ce qui est pointée ici, c'est l'impuissance du travail social traditionnel à répondre à la nouvelle question sociale.

b) L'apparition de nouveaux métiers

Cette critique du travail social traditionnel et le développement des politiques urbaines et de l'insertion promeuvent de nouveaux modes de faire et donnent naissance à de nouvelles fonctions : depuis une vingtaine d'année on assiste bien à la fois à « la recomposition des

⁸² Philippe Estèbe « Les métiers de la ville », in *Esprit, a quoi sert le travail social ?*, avril 1998.

⁸³ Philippe Estèbe, Op. Cit.

⁸⁴ Jacques Donzelot, Joël Roman, Op. Cit.

professions existantes [et à] l'émergence de nouveaux métiers⁸⁵ » concurrençant les professions installées. Avec la multiplication des dispositifs de ces politiques, de nouveaux métiers ont émergé : coordinateurs des commissions locales d'insertion, coordonnateurs zones d'éducation prioritaires, coordonnateurs ateliers santé ville, etc. Les nouveaux métiers du social ne sont pas toujours des créations pures mais ils peuvent correspondre à une institutionnalisation de fonctions exercées précédemment par des bénévoles, ou à des fonctions remplies par des travailleurs sociaux qui se sont développées pour constituer un métier à part entière. Nous pouvons distinguer deux modes d'entrée dans ces nouveaux métiers : d'une part, l'entrée dans l'emploi de catégories non insérées sur le marché du travail (femmes relais, grands frères), d'autre part, la recomposition d'anciens métiers et l'apparition de nouvelles fonctions comme celle d'agent de développement local. Dans les deux cas, cela suppose un équilibre entre l'enracinement dans la culture professionnelle de base (coordonnateurs ZEP, îlotiers) ou le milieu « ethno-géographique » (adultes relais) et une rupture avec l'identité professionnelle, une juste distance avec le quartier. Ainsi, l'adulte relais, recruté au moins en partie en fonction de son appartenance à la communauté (quartier) doit aussi avoir une inscription institutionnelle. Ce double mouvement se retrouve dans la typologie que dresse Michel Autès des métiers du social : un noyau dur des travailleurs sociaux traditionnels, « en dessous » de ce noyau central recomposé on trouve les fonctions d'assistance avec une myriade de métiers précaires. « Au dessus » se placent les « métiers nobles » du développement social. Autour de ce noyau on assiste à une évolution des métiers n'appartenant pas au social mais dont les fonctions incluent de plus en plus une dimension sociale (îlotiers, enseignants ZEP, agents de La Poste). « Tous les secteurs de l'action publique se trouvent gagnés par la fièvre de l'action sociale⁸⁶ », on assiste à une dilution des fonctions du travail social traditionnel dans l'ensemble de la société. « Ainsi, disparaîtraient progressivement les professions du social comme secteur autonome⁸⁷ ».

Pour Michel Autès⁸⁸, ces nouveaux métiers se forment autour de quatre grands types de fonctions. En premier lieu, les fonctions d'ingénierie sociale avec des missions d'ensamblier, d'organisation de la transversalité, d'encadrement proche du politique : ce sont les chefs de projet, coordinateurs, chargés de mission. Il distingue, ensuite, les fonctions de

⁸⁵ Dominique Glasman « Remue-ménage dans les métiers et professions » in René Ballain, Dominique Glasman, Roland Raymond (dir.), *Entre protection et compassion*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

⁸⁶ Philippe Estèble, Op. Cit.

⁸⁷ Michel Autès « Les métamorphoses du travail social », in Jean-Noël Chopart (dir.) *Les mutations du travail social*, Dunod, Paris, 2000, p. 254.

⁸⁸ *Les paradoxes du travail social*, Op. Cit.,

médiation : médiateurs de justice, de santé (métiers « nobles ») ou médiateurs dans les quartiers (plus précaires), correspondants de quartiers souvent chargés de faire « le sale boulot⁸⁹ », tampons entre les institutions et les habitants. Enfin, les métiers de l'accueil du public et les fonctions de l'accompagnement social : suivi du public dans les parcours d'insertion (emploi, logement, santé). Cette segmentation croissante des interventions sociales conduit les professions classiques à être de plus en plus des intervenants de seconde ligne alors que « le contact direct au public est désormais plus souvent confié à des personnels de moindre qualification⁹⁰ » occupant les « petits métiers » du social. Enfin, les cadres du développement issus de la formation initiale maîtrisent les nouvelles catégories de l'action publique. Un certain nombre d'auteurs ont pu re-qualifier le champ du travail social par les termes « intervention sociale » venant signifier son élargissement et l'apparition de tensions concurrentielles, cependant ces auteurs reconnaissent que le travail social classique conserve sa place⁹¹.

c) L'irruption d'un nouvel acteur : l' élu local

Avec la décentralisation et l'émergence de nouveaux dispositifs les élus locaux deviennent des acteurs centraux des politiques sociales. Ainsi, ils sont appelés à intervenir directement dans les dispositifs d'insertion (les Conseillers généraux sont les présidents des Commissions locales d'insertion) ou dans les politiques urbaines dans les conseils locaux de sécurité, par exemple. Ce rôle de l' élu local, mis en position d'intervenir directement dans la gestion des problèmes des usagers de l'intervention sociale, vient briser le monopole de leur représentation par le travail social : on assiste alors, d'après Jacques Ion, à « une concurrence dans la représentation ». En outre, cette proximité du travail social avec le politique local conduit à une reprise en main du pouvoir administratif des collectivités territoriales sur les fonctions techniques de l'intervention sociale. Enfin, une relation de méfiance entre travailleur social et professionnel s'instaure à la faveur des différences de temporalité : l' élu local a tendance à attendre des résultats exploitables alors que le travailleur social travaille dans la durée. En somme, l' élu local met en cause l'autonomie du travailleur social, leurs

⁸⁹ Glasman, Op. Cit.

⁹⁰ Jean-Noël Chopart « Du travail social à l'intervention sociale » in Jean-Noël Chopart (dir.) *Les mutations du travail social*, Dunod, Paris, 2000, p. 270.

⁹¹ Cf. notamment Castel, Autès, Chopart.

relations se déroulent généralement et pour le dire rapidement sur le mode de la « suspicion, de l'ignorance⁹² », « de la méfiance et de la concurrence⁹³ ».

d) La logique gestionnaire

On passe, à partir des années 1970, de l'ère du gratuit à « l'ère des comptes ». Si le secteur demeure relativement protégé, la crise économique se fait sentir par le biais des restrictions budgétaires et la volonté de gérer le social. En outre, la décentralisation a rendu les élus locaux responsables devant l'opinion. Ils se doivent, dorénavant, de rendre des comptes et d'afficher des résultats concrets des politiques sociales. Le travail social devient « une entreprise comme les autres⁹⁴ » à laquelle sont assignés des objectifs de bonne gestion avec une rationalisation et une évaluation croissante des pratiques. « Le mot d'ordre productiviste faire plus avec moins, gagne de loin en loin les cercles concentriques de l'action sociale⁹⁵ ». Cette logique gestionnaire et managériale a plusieurs conséquences pratiques pour les travailleurs sociaux. Tout d'abord, face à la logique de qualification s'impose une logique de compétences individuelle venant déstabiliser le mouvement de professionnalisation du travail social. Ensuite, « le développement de nouveaux dispositifs s'est fait grosso modo à effectifs constants⁹⁶ ».

e) La difficulté du travail social à se saisir des nouveaux modes de faire

Nous avons vu que le travail social classique s'inscrit traditionnellement dans l'autonomie et la relation d'aide. Le modèle professionnel du travail social traditionnel diffère assez profondément de celui proposé par les nouveaux dispositifs d'insertion. De fait, la « gestion sociale territorialisée » laisse un rôle majeur à l'instance politique, promeut des actions globalisées concertées entre les institutions et avec les usagers. En outre, ce modèle, porté notamment par la politique de la ville avec le développement social urbain, constituerait une réponse aux critiques récurrentes adressées au travail social depuis les années 1970

⁹² Jacques Ion, Op. Cit., p. 121.

⁹³ Philippe Estèble, Op. Cit.

⁹⁴ Michel Autès, Op. Cit., p. 89.

⁹⁵ Jean-Noël Choprat, Op. Cit., p. 272.

⁹⁶ Jacques Ion, Op. Cit. p. 114.

notamment sur son archaïsme et son inefficacité⁹⁷. « Une critique qui jusque là était internalisé dans le social [...] va se trouver assimilée aux formes d'action anciennes, voire aux professions historiques⁹⁸ », tandis que le développement social local, incarné par une partie des nouveaux métiers, reprend les objectifs émancipateurs de l'action sociale. Ainsi, le « vieil antagonisme » décrit par Jean-Noël Chopart entre le travail social individuel et le travail social avec les groupes reprend toute sa force.

Le travail social va tout de même être appelé à se mobiliser sur ces nouveaux dispositifs et à s'investir dans ces nouveaux modes d'intervention. Ainsi, la circulaire Questiaux du 28 mai 1982 incite « l'action sociale à se mettre au service de projets d'intervention locale dans le cadre de la vie ou du développement social ». Mais l'univers du travail social est « peu apte à relayer la dynamique des nouveaux dispositifs d'insertion⁹⁹ ». En premier lieu, les effectifs restent relativement constants alors que le public s'accroît numériquement : le travail social est incité à rompre avec l'assistance tout en y étant renvoyé par les nouvelles modalités de gestion et la multiplication des situations de détresse. « Les raisons de l'impossibilité du développement communautaire se trouvent complètement rejouées sur la scène locale¹⁰⁰ » puisque l'équilibre entre les deux types de fonction du travail social est rompu et que l'articulation politique reste introuvable. Pour Michel Autès, les obstacles à l'émergence de l'action collective résident dans les manques de moyens, de ressources mais surtout dans « l'impensé de son rapport au politique et [...] et l'impensé du travail social par le politique ». Enfin, ces remaniements de l'identité professionnelle se font parfois dans la douleur, si certains parviennent à investir les nouveaux modes de faire, y trouvant parfois l'occasion de faire carrière, d'autres sont tentés par le repli sur les aspects les plus maîtrisés de leur profession et montrent une réticence au partenariat. En somme, l'adoption de nouveaux modes de faire par les travailleurs sociaux, et en particulier la logique développementaliste, ne va pas de soi : « la plupart des professionnels [du travail social traditionnel] paraissent entrer à reculons dans la logique nouvelle¹⁰¹ » à la fois pour des raisons matérielles et pour des raisons tenant à leur identité professionnelle. Pour autant, nous ne voulons pas donner une approche caricaturale : Philip Mondolfo précise que la visibilité et la légitimité du « référentiel développemental » passe par sa diffusion lors d'évènements, de

⁹⁷ Sur ce point cf. Sylvie Tissot « Le développement social urbain : un travail social pacifié » in *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.

⁹⁸ Michel Autès, Op. Cit., p. 87.

⁹⁹ Jacques Ion, Op. Cit., p. 113.

¹⁰⁰ Michel Autès, Op. Cit., p. 137.

¹⁰¹ Jacques Ion, Op. Cit., p. 116.

manifestations, de colloques présentant les « nouveaux produits conceptuels ou méthodologiques ». Cette diffusion dans le travail social même si elle reste, toutefois, encore militante, est le fait de petits groupes minoritaires et très actifs. Cette difficulté pour une grande partie des travailleurs sociaux traditionnels à se saisir des nouvelles catégories, au premier rang desquelles figure la participation, constitue une donnée majeure des conditions de la diffusion de l'impulsion institutionnelle. Il s'agit à présent de voir comment, sur le terrain, les identités professionnelles sont remaniées par l'affirmation de la centralité du référentiel collectif participatif.

C. Un changement de posture nécessaire ?

L'impulsion de l'institution à faire du participatif s'adresse à l'ensemble des professionnels de terrain œuvrant à la fois dans la polyvalence de secteur et dans l'insertion. Les assistantes sociales du département sont généralistes et sont donc mobilisées sur le dispositif revenu minimum d'insertion mais, dans le champ de l'insertion, des agents non issus du travail social traditionnel sont, également, très présents : les animateurs locaux d'insertion, les responsables d'insertion des territoires, les agents ANPE. Les personnes susceptibles de mettre en place des actions collectives participatives sont donc issues d'horizons divers. Le discours des enquêtés met au jour plusieurs points : d'abord la ligne de fracture existante dans les représentations entre travailleurs sociaux traditionnels et autres intervenants, ensuite la centralité du changement de posture pour aborder l'action collective participative, ce qui ne va pas sans interroger les identités professionnelles.

a) La difficulté du travail social traditionnel à se saisir de la logique participative : une idée répandue

La profession du travail social canonique le plus concernée par l'appel à la participation semble être celle d'assistant social que ce soit dans le cadre de la polyvalence de secteur ou plus spécifiquement de l'insertion. C'est donc particulièrement en référence à cette profession que les discours recueillis portent. L'ensemble des cadres interrogés, que ce soit au niveau de la direction centrale ou au niveau territorial, des formateurs ou encore des animateurs locaux d'insertion, perçoit le travail social traditionnel comme plus résistant et/ou méfiant par rapport à ce type de démarche. Ainsi, les deux formateurs interrogés, observateurs

privilégiés des réactions des professionnels face au collectif, marquent la différence entre travailleurs sociaux canoniques et autres intervenants sociaux.

Et est-ce que, c'est peut-être caricatural, vous voyez une différence pas de motivation mais d'appréhension de la formation entre les travailleurs sociaux purs comme les assistantes sociales et justement les agents ANPE, les ALI...

Alors ça, votre question est judicieuse. Je dirais les travailleurs sociaux dits canoniques à diplôme d'Etat ont beaucoup plus de résistances.
(Formateur, entretien 3)

On va dire que souvent les ALI ils ont fait autre chose, donc ils ne sont pas, on va dire, travailleurs sociaux canoniques, ils viennent d'ailleurs souvent, donc ils ont un autre regard sur la personne et le travail social et ce qu'on pourrait faire avec les gens alors qu'au niveau du travail social traditionnel c'est quand même très formaté, on a oublié la dimension collective, communautaire et autres.
(Formateur, entretien 9)

De même un animateur local d'insertion interrogé répond spontanément à la question « pourquoi avez-vous participez à la formation sur l'action collective », « parce que je ne suis pas un travailleur social ». Ce qui est pointé, concernant les assistantes sociales, c'est leur culture de la relation d'aide individuelle, obstacle à l'éclosion de nouvelles pratiques.

Si on prend le métier d'assistant social, c'est un métier qui au départ était sur une approche très individuelle, c'était ce que l'on appelle le *case work* donc une approche très individuelle de traitement de problèmes : voilà on va aider quelqu'un à traiter les difficultés qu'il a.
(Cadre, entretien 1)

J'ai pas la même formation [que les travailleurs sociaux], j'ai pas les mêmes acquis, [...] j' ai pas d'a priori, je ne pense pas que la solution elle est forcément dans l'entretien individuel.
(ALI, entretien 4)

Plusieurs enquêtés évoquent, également, leur méfiance par rapport à des pratiques peu ou mal connues.

La plupart de mes collègues ça ne leur parle pas du tout parce qu'ils ne sont pas formés à ça.
(ALI, entretien 8)

Est-ce que vous sentez des résistances des travailleurs sociaux ?
Tout le temps, enfin je veux dire il y a forcément des résistances à quelque chose qu'on ne connaît pas, à quelque chose qu'on connaît mal, à un changement qu'on appréhende pas ou qu'on appréhende mal.
(Cadre, entretien 5)

Cette représentation de l'assistant social ayant des difficultés particulières à mettre en place des actions collectives du fait de son identité professionnelle n'est rejetée par aucun des trois

assistants sociaux rencontrés, par contre tous affirment que cet état de fait change, notamment par le biais de la réforme du diplôme d'Etat.

Après c'est vrai que tout dépend quand c'est qu'on a fait sa formation et de quel métier on vient : moi je suis assistante sociale et c'est vrai que quand j'ai fait ma formation il n'y avait pas du tout de collectif, maintenant ça a changé puisque les assistantes sociales dans leur formation elles doivent faire un stage dans une action participative.
(Entretien 6, assistant social)

Je pense que effectivement dans la culture des AS, l'action collective n'en faisait pas vraiment partie mais je crois vraiment que ça change et je crois vraiment qu'il faut que ça change mais je veux bien croire que traditionnellement l'action collective au niveau des assistantes sociales on n'a pas l'habitude et oui il faut pallier à ça.
(Entretien 7, assistant social).

Ce « changement » évoqué par plusieurs enquêtés réside principalement dans la posture adoptée.

b) Un positionnement différent : une étape complexe mais nécessaire

Nous avons vu que la participation des usagers nécessite qu'ils ne soient pas perçus en fonction de leurs manques mais plutôt en fonction de leurs potentialités : cela vient remettre en cause « une logique d'intervention verticale définissant des populations cibles, des ayants droit, des seuils et des conditions d'accès, avec des agents chargés de distribuer des prestations fixées à l'avance¹⁰² ».

L'action collective c'est une lecture sur les potentiels, les capacités des gens, la demande elle n'est pas lue en termes de manques, d'insuffisances et de carences donc en ça oui je reconnais que les travailleurs sociaux ont une démarche un peu plus difficile.
(Entretien 3, formateur)

Il s'agit ici de renverser le positionnement de l'assistant social par rapport à l'utilisateur, de poser que chacun a des compétences, est force de proposition : « c'est vraiment la posture qui est questionnée¹⁰³ ».

Par exemple, dans le cadre du contrat RMI, une personne vient vous voir pour signer un contrat RMI, vous pouvez avoir deux types de posture : soit vous écoutez tout ce qu'elle a à vous raconter, à vous expliquer, soit vous lui dites écoutez voilà, moi je suis chargé de vous accompagner qu'est-ce que vous attendez de moi ? [...] C'est une toute autre démarche, c'est un tout autre positionnement. Donc ça, ce positionnement, il n'est pas si facile, il

¹⁰² Jean-Noël Chopart, Op. Cit.

¹⁰³ Entretien 9, formateur.

vient mais il est lent parce que c'est un renversement, c'est complètement un renversement de la position.
(Entretien 1, cadre)

Ce renversement peut « étonner », « ne pas être dans les habitudes de travail¹⁰⁴ », être « difficile¹⁰⁵ » pour les travailleurs sociaux. Ainsi, une participante à la formation sur l'action collective et la méthodologie de projet nomme comme principal frein à la mise en place de telles actions « le changement de posture professionnelle : considérer l'usager comme un partenaire ».

C'est vrai que ça étonne toujours lors de ces deux réunions d'échange de se dire « on est là pour entendre la parole des gens » et sans se dire « ben voilà on va leur proposer ça », et on voit bien aussi que ça change la donne dans les échanges
(Assistant social, entretien 10)

C'est que les personnes nous placent en position de savoir des choses et puis nous on s'y place souvent aussi donc quand on leur dit que eux ils savent, qu'ils peuvent faire des choses c'est vrai que ce n'est pas forcément quelque chose qu'ils entendent souvent ou qui vient naturellement.
(Entretien 8, ALI)

Mais même lorsque les assistantes sociales sont parvenues à accepter et à opérer ce renversement dans la posture elles semblent encore renvoyées à leur position tutélaire : c'est l'articulation entre ces deux pôles, pour le dire rapidement entre un pôle de contrôle et un pôle tourné vers l'émancipation, qui se joue ici.

Ca a redonné une place à la personne, c'était plus le bénéficiaire du RMI qui du jour au lendemain pouvait se voir supprimer l'allocation parce que il ne faisait pas son contrat, ça n'empêchait pas ça puisque bon malheureusement la loi elle est comme ça, mais c'était aussi « je suis aussi une personne qui a des compétences, qui a vécu quelque chose et qui peut le faire partager, et je sais de quoi je parle quand je parle du vécu du RMI ».
(Entretien 6, assistant social)

D'ailleurs un cadre a reconnu que le fait de n'être pas « complètement » quelqu'un recevant les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans un bureau pour l'octroi de l'allocation, change beaucoup les choses¹⁰⁶ ». De même, un animateur local d'insertion a évoqué les compétences, les ressources des habitants dans la construction des solutions tout en reconnaissant « qu'on a quand même chacun son rôle, on n'est pas nous même habitants en train d'avoir la même préoccupation¹⁰⁷ ». Il apparaît qu'il ne faut pas négliger cette difficile négociation entre les différentes fonctions du travailleur social et en particulier de l'assistant

¹⁰⁴ Entretien 10, assistant social.

¹⁰⁵ Entretien 3, cadre.

¹⁰⁶ Entretien 2, cadre.

¹⁰⁷ Entretien 8.

de service social, évoquée notamment par Michel Autès qui en fait une des raisons du « rendez-vous manqué entre le développement social local et le travail social ».

Concernant la posture, une des clés de la mise en œuvre de démarches participatives, l'aspect physique, le positionnement dans l'espace, apparaît comme central pour nombre d'enquêtés. De fait, rompre avec la situation classique de l'intervenant et de l'utilisateur séparés par un bureau est symbolique, cela semble signifier que l'on est, déjà, dans une autre appréhension de la relation professionnel/bénéficiaire.

Au niveau de la posture, c'est effectivement à un moment donné de se dire que quand on se place à côté d'utilisateurs ce n'est pas forcément se placer au dessus ou en face, c'est se placer à côté.

(Entretien 8, ALI)

Ici par exemple on reçoit les gens autour d'une table, [...] parfois moi je reçois les gens à l'accueil voilà je suis assise avec eux là-bas, donc déjà la posture physique vraiment ça nous au contraire on est bien là dedans, notre service va vers les gens.

(Entretien 7, assistant social)

Ne plus être séparé par un bureau, frontière symbolique, touche également à la question de la bonne distance avec les utilisateurs.

C'est difficile de se laisser embrasser par les gens parce qu'on se voit souvent, se faire appeler par son prénom alors que derrière un bureau on est l'institution.

(Entretien 2, cadre)

Nous voyons ici combien la participation des utilisateurs peut bouleverser les habitudes, les identités professionnelles incorporées. Ce changement n'est pas simple à opérer, il peut être anxiogène pour les enquêtés d'autant que mettre en place une action collective participative c'est aussi accepter de ne pas maîtriser l'ensemble du processus puisque les solutions sont co-construites avec les utilisateurs.

Un autre frein c'est donc ce qu'on a appris dans la formation : c'est de ne pas penser tout de suite à la solution, la solution elle va être recherchée avec les participants.

(Entretien 10, assistant social)

C'est vrai qu'on prend des risques, moi je ne sais pas où je vais quand j'ai des habitants avec moi, je ne sais pas comment je vais faire.

(Entretien 2, cadre)

Ainsi, un enquêté nous a confié « avoir la pétoche » avant de mettre en place sa première action collective :

Je pense c'est comme écrire un scénario et puis après tourner le film, est-ce que ça va tenir la route ? Moi j'imaginai dans mon projet un groupe qui se pérennise etc. est-ce que les personnes vont accrocher et accepter de revenir pendant six mois consécutifs ? Est-ce qu'elles vont trouver ça suffisamment intéressant ? Est-ce que ça va vraiment leur apporter ?

(Entretien 7, assistant social)

Nous voyons ici que changer de posture interroge les identités professionnelles et n'est pas évident. Philip Mondolfo¹⁰⁸ évoque à ce propos « une révolution culturelle », au point que pour un travailleur social, s'investir dans le développement relèverait de « l'innovation » et d'un « comportement marginal ». Après avoir remarqué que les pratiques développementalistes restent minoritaires chez les travailleurs sociaux, cet auteur identifie trois types de résistances : le ressentiment d'un manque de formation, les normes et représentations des acteurs peu préparés et un environnement institutionnel peu porteur, notamment parce que les institutions formulent des injonctions paradoxales incitant les professionnels à mettre en place des actions collectives participatives mais en n'aménageant pas leur temps de travail. Nous avons déjà pu suggérer de telles ambiguïtés du cadre législatif entre « d'un côté, des orientations extrêmement généreuses [...] et de l'autre peu d'applications concrètes dans le réel, avec des moyens en totale inadéquation [...] la loi ne fait que poser le paradoxe et le laisse gérer par d'autres¹⁰⁹ » : les institutions et les travailleurs sociaux. Dans ces conditions, les orientations institutionnelles et l'acquisition de nouveaux outils méthodologique, apparaissent être des éléments déterminants pour la mise en œuvre de telles démarches. L'institution a, par conséquent, un rôle, et nous faisons l'hypothèse que ce rôle est central, à tenir sur la question participative et développementaliste, il s'agit à présent de voir comment le Conseil général de l'Isère se saisit de cette question dans les discours et plus concrètement dans les actions mises en place.

¹⁰⁸ Philip Mondolfo, Op. Cit.

¹⁰⁹ Christian Lepers, « L'institution : un allié précieux pour l'accès à l'autonomie » in *Vie sociale*, 2004, n°1.

III. L'adoption de la logique participative par le Conseil général de l'Isère

Nous faisons l'hypothèse que le Conseil général de l'Isère, du moins la Direction centrale du développement social en charge de l'insertion des adultes et des jeunes, de la politique de la ville, du droit des femmes, de l'hébergement social et du développement du travail social, s'est saisi de la question de la participation des usagers. De fait, cette thématique a fortement émergé dans les discours institutionnels d'orientations depuis le début des années 2000 (A) et des interventions visant à la mise en place d'actions collectives participative ont été financées (B). L'accent mis sur la place de l'utilisateur et les références au développement social local semble être le signe d'une volonté de modernisation et d'adaptation des services sociaux du département (C).

A. L'utilisateur dans les discours institutionnels

Afin d'appréhender et de comprendre la place de la logique participative et développementaliste dans les discours produits ou coproduits par le Conseil général de l'Isère et, ici, par la Direction du développement social, nous avons étudié trois textes d'orientation : la Charte de la polyvalence, le programme départemental d'insertion et le cahier des charges des animateurs locaux d'insertion. Ces trois documents sont, au moins en partie, dirigés vers les travailleurs de terrain de l'insertion ou de la polyvalence de secteur, ils sont porteurs de choix, de décisions politiques ayant des conséquences sur les pratiques de terrain. Ils illustrent la direction prise par le Conseil général en matière de développement social local et de participation des usagers. Avant de nous pencher sur ces textes il semble incontournable de faire un point sur l'organisation du Conseil général de l'Isère.

a) L'organisation du Conseil général de l'Isère

Tout d'abord il convient de repréciser l'architecture administrative du Conseil général de l'Isère¹¹⁰. Nous l'avons signalé, le Conseil général de l'Isère mène une politique importante de territorialisation : afin de mieux prendre en compte les spécificités locales grâce à une action de proximité, le département est découpé en treize territoires où les directions regroupent au sein de maisons du département l'ensemble des services déconcentrés : outre l'aménagement, l'ensemble des services sociaux l'insertion, aide sociale à l'enfance, action sociale, protection maternelle et infantile, dans les plus petits territoires l'ensemble de ces services est regroupé sous le vocable solidarités. Les directeurs de territoire sont les supérieurs hiérarchiques des chefs de service des territoires ; ainsi, le chef de service insertion de la Direction du développement social n'a pas de lien hiérarchique avec les chefs de service insertion des territoires. Les services de la direction centrale occupent plutôt des rôles de référents techniques. Nous rappelons que la Direction de développement social a pour mission d'assurer le maintien de la cohésion sociale sur le territoire en favorisant une approche globale et partenariale qui permette de promouvoir des projets collectifs en complément de l'accompagnement individuel. Elle regroupe les services insertion des jeunes, des adultes, développement du travail social, politique de la ville, droit des femmes, personnels titulaires remplaçants. L'administration du département compte 2885 agents (fonctionnaires, contractuels, contrats aidés, etc.) travaillant au sein des directions centrales ou territoriales mais à terme, avec le transfert de nouvelles compétences de l'Acte II de la décentralisation, les services du Département compteront 4450 agents : 1300 agents répartis dans les seize directions centrales et 3150 agents répartis dans les treize directions territoriales. Outre ces treize directions territoriales, l'administration départementale iséroise est composée de sept directions fonctionnelles qui assurent le fonctionnement interne de l'institution et de neuf directions opérationnelles dont enfance/famille, santé/autonomie et développement social. Le budget annuel du Conseil général de l'Isère était de 1,2 milliards d'euros en 2006 dont un quart réservé à l'investissement.

Depuis la loi du 18 décembre 2003 les départements ont la responsabilité du financement du revenu minimum d'insertion et du pilotage de l'insertion sociale et professionnelle de ses allocataires ; ils assurent, ainsi, la décision de l'admission des demandeurs et la veille au respect des conditions de versement de l'allocation qui restent

¹¹⁰ Annexe 4 : Organigramme du Conseil général de l'Isère.

cependant fixées au plan national. En novembre 2006, l'Isère comptait 17195 bénéficiaires du RMI. Le Président du Conseil général préside et nomme les membres du Conseil départemental d'insertion qui arrête le plan départemental d'insertion définissant le budget et l'action départementale en matière d'insertion. En 2006, le montant de l'allocation versée s'élevait à 64 700 000¹¹¹ d'euros et le budget départemental d'insertion était d'un peu plus de 10 millions¹¹², dont 4,4 millions pour l'enveloppe budgétaire des territoires, pour 377 actions. Le programme départemental d'insertion comporte plusieurs chapitres dont l'insertion professionnelle, la santé, l'insertion sociale, la mobilité ou encore le logement. Le poste le plus important est l'insertion professionnelle qui vise à insérer les bénéficiaires dans l'emploi par un accompagnement, la redynamisation, l'insertion par l'activité économique, la formation, la création d'activité.

Les commissions locales d'insertion, au nombre de dix-sept dont cinq sur le territoire de l'agglomération grenobloise, élaborent les plans locaux d'insertion à partir du diagnostic effectué localement et des besoins recensés sur le territoire, les enveloppes des CLI sont fixées selon un indice tenant compte du nombre de bénéficiaires du RMI, du nombre d'ouvertures de droits, du nombre de radiations et du nombre de bénéficiaires ayant plus de trois ans dans le dispositif. Le montant des budgets des plans locaux d'insertion a varié en 2006 d'un million pour Grenoble (4753 bénéficiaires) à 41 856 euros pour le Vercors (moins de cent bénéficiaires en novembre 2006). En outre, les conseillers généraux présidents de CLI ont délégation en matière de signature des contrats d'insertion et lettres de suspension. Les dix-sept adjoints insertion des territoires sont responsables de l'animation de la politique d'insertion au niveau local sous l'autorité hiérarchique des directeurs de territoire et de l'approbation des contrats d'insertion.

b) La Charte de la polyvalence

En 2000, l'Etat, le Conseil général, les Caisses des allocations familiales de Grenoble et de Vienne et la Mutualité social agricole des Alpes du nord ont signé une Charte de polyvalence correspondant aux orientations données aux services de polyvalence. Cette Charte a pris fin en 2004, les différents signataires se sont alors engagés à poursuivre leur implication dans le plan d'action jusqu'à la signature d'une prochaine Charte. Le plan

¹¹¹ Conseil départemental d'insertion du 9 février 2007.

¹¹² Conseil départemental d'insertion du 17 février 2006.

d'action livre à la fois des orientations et des méthodes pour l'action des différents acteurs : les institutions, le personnel d'encadrement et les professionnels de terrain. La Charte de polyvalence énonce deux objectifs majeurs : l'accès au droit et le soutien à la parentalité. Chacun de ces axes prioritaires est décliné en sous objectifs où sont exposées les méthodes d'action préconisées et les missions des divers acteurs. Ainsi de l'accès au droit découlent les objectifs de valoriser la place de l'utilisateur en améliorant l'accueil, en développant le partenariat. Le soutien à la parentalité suppose de permettre aux familles de mieux assurer leurs fonctions parentales et de les accompagner. La dernière partie du document est consacrée aux méthodologies sur lesquelles s'appuyer. Pour les deux axes prioritaires, la Charte de la polyvalence pointe à de nombreuses reprises l'importance majeure de la place de l'utilisateur puisqu'il est noté que « la valorisation de la place de l'utilisateur fait partie intégrante du travail quotidien de chaque professionnel [...], il doit être vraiment au centre de l'action ». L'utilisateur doit être « réellement au cœur des pratiques professionnelles », il s'agit d'une « mission de service public ». Nous voyons, ici, que la place de l'utilisateur est comme martelée, le message est appuyé par des termes qui viennent en souligner la centralité pour l'inscrire dans la réalité : « vraiment », « réellement », « travail quotidien », etc. Tout se passe comme si le registre se voulait performatif.

Les institutions, l'encadrement et les professionnels sont appelés à plusieurs reprises à s'impliquer dans le partenariat et à s'engager dans des processus de réflexion sur les modalités et le contenu de l'action ; ce sont deux thèmes récurrents du document. Ainsi, les termes faisant référence au partenariat sont très présents dans le texte : les institutions doivent « développer une stratégie de partenariat », être « en lien avec les partenaires », « organiser des échanges avec des partenaires plus spécifiques », l'encadrement est appelé à se mobiliser sur « la coordination de l'accueil », à définir « les articulations à mettre en œuvre avec les partenaires », à « favoriser les échanges entre les équipes et développer la transversalité », à « s'inscrire dans un partenariat au niveau des cadres sur un territoire », enfin les professionnels ont pour missions de « faire connaître la polyvalence aux partenaires », de travailler « en complémentarité ». D'ailleurs selon la Charte le développement social local suppose que sur un territoire « le travail s'effectue en partenariat » et donc que les différents acteurs (centres sociaux, missions locales, Agence nationale pour l'emploi, Education nationale, communes, services de psychiatrie, associations, etc.) s'identifient et se connaissent. La transversalité est présentée comme une condition nécessaire à l'émergence de démarche de développement social local « car cette méthodologie s'inscrit dans un tissu local

où d'autres légitimités et d'autres acteurs existent ». Les signataires de la Charte, et par là même leurs travailleurs sociaux et leurs cadres, ont des fonctions de définition de l'action : un travail de réflexion, de questionnement des pratiques est attendu de la part de ces acteurs. Ce travail d'élaboration, de redéfinition des missions de la polyvalence dans l'optique de la valorisation de la place des usagers et des familles passe notamment par « l'analyse de l'accueil », la définition de l'offre de service apportée par la polyvalence de secteur, « l'analyse des causes des blocages administratifs », « l'apport de solutions », des « réflexions dans chaque circonscriptions ». Nous sommes bien dans une promotion de l'innovation, de « création de nouvelles pratiques et de nouveaux modes d'accompagnement », de retour sur les pratiques, dans laquelle chacun est amené à s'investir. Le vocabulaire utilisé est celui d'une démarche réflexive tranchant avec des pratiques d'assistance classiques pour promouvoir de nouveaux modes de faire : les termes « élaborer », « créer », « nouveaux », « réflexion » sont symptomatiques de cette démarche. Dans cette optique il est indiqué que « la méthode d'intervention actuelle au lieu de concentrer l'action sur les manques ou les points désorganisés, focalise sur les changements en cours, sur les forces en présence, sur les potentialités et les dynamismes des personnes et des groupes ». La rhétorique est celle d'une actualisation des pratiques, d'une rupture réfléchie : « pour permettre à l'utilisateur d'être acteur il est nécessaire que le travailleur social se positionne comme agent de changement ». D'ailleurs les méthodologies présentées en fin de document ont pour objectif de « réfléchir à la manière de donner une place aux usagers dans les actions individuelles, collectives ».

Les points méthodologiques ont pour objet de définir les principes d'une intervention actuelle donnant une place à l'utilisateur. Les pages méthodologiques mettent l'accent sur le projet co-construit, « discuté, négocié » avec les usagers, sur la nécessité de s'interroger sur la posture du travail social, sur ses représentations et celles de l'utilisateur, de respecter la temporalité de l'utilisateur et « d'accepter » l'incertitude qui découle du travail par projet en lien avec l'utilisateur. Le verbe « accepter » revient à de nombreuses reprises : « faire c'est parfois accepter de ne rien faire », « accepter de voir ses propositions non suivies d'effets, voire contestées », « accepter de ne pas maîtriser tout ce qui va se passer ». La Charte promeut, donc, une révolution méthodologique par opposition à une focalisation sur « tout ce qui ne va pas, [...] manques, ruptures et sur le mode de la réparation ». Dans ce cadre méthodologique le développement social local occupe une place majeure, il est défini comme « un processus collectif qui permet, sur un territoire déterminé, de chercher des solutions aux problèmes sociaux et économiques, et de les mettre en œuvre avec ceux qui en sont les acteurs et les

bénéficiaires ». Les trois piliers du développement social local sont le territoire, les partenaires et le public. Le rôle de chacun est, là encore, défini : les institutions doivent « encourager la mise en œuvre de projets et favoriser le positionnement de l'encadrement », les cadres ont un rôle de création de liens entre les professionnels et l'institution puisqu'ils doivent « recenser les besoins et les formaliser en matière de formation ou de soutien technique », « clarifier et écrire le circuit d'un dossier de projet » du terrain au lieu de décision, « faire connaître aux institutions les projets ». En outre, il est demandé à l'encadrement de se « positionner » clairement sur tout projet d'intervention collective dans des délais « précis, fixés et respectés ». Les professionnels sont appelés à réaliser des diagnostics partagés en matière de développement social local et d'actions collectives, « acquérir la méthodologie de base de développement de projet pour des actions collectives et la mettre en œuvre ». Schématiquement, les institutions encouragent, valident et donnent les moyens, l'encadrement fait le lien entre les partenaires et les différents niveaux de la collectivité, les professionnels réalisent et créent.

La Charte de la polyvalence signée par les responsables des institutions majeures intervenant dans le champ social sur le département de l'Isère, le Préfet, le Président du Conseil général, les Directeurs des CAF de Grenoble et de Vienne et le Président de la Caisse de Mutualité sociale agricole des Alpes du Nord, donne des orientations claires en matière de méthodologie de projet, d'autonomisation et de responsabilisation des usagers. La Charte distingue bien les trois niveaux administratifs impliqués dans la mise en œuvre d'une nouvelle dynamique méthodologique, les professionnels en étant des acteurs déterminants. Cependant, le texte provient de l'institution, le ton est celui de l'injonction, avec l'utilisation du verbe « devoir ». L'impulsion vers le changement, la promotion de l'action collective, sont ici largement investies et portées par l'institution. La Charte de la polyvalence est une illustration de l'intégration dans le discours institutionnel des directives légales nationales. Ainsi, en préambule le texte précise que « le programme de prévention et de lutte contre les exclusions dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998, a confirmé l'importance de garantir l'accès pour toute personne aux droits fondamentaux ».

c) Le cahier des charges des animateurs locaux d'insertion

Les animateurs locaux d'insertion interviennent dans le cadre du dispositif RMI pour l'accueil et l'accompagnement individuel des bénéficiaires dans l'insertion professionnelle.

Les ALI ont pour mission d'accompagner le public RMI dans l'ensemble des étapes du parcours d'insertion dans l'emploi défini conjointement avec le bénéficiaire. Le cahier des charges des ALI, validé lors du Conseil départemental d'insertion du 13 décembre 2002, définit le rôle et les missions des personnes occupant ces postes cofinancés par le Conseil général. Les ALI travaillent en étroite collaboration avec l'Agence locale pour l'emploi et la commission locale d'insertion. Si les animateurs locaux d'insertion doivent consacrer au minimum la moitié de leur temps de travail à l'accompagnement individuel, il est précisé que « l'action collective, en s'appuyant sur les potentiels personnels des participants, favorise la solidarité et l'entraide, mutualise les réponses et permet une dynamique nouvelle ». Le cahier des charges souligne que bien que d'abord centré sur le projet professionnel des bénéficiaires, les animateurs locaux d'insertion doivent veiller à ce que l'ensemble des conditions de vie permette cette insertion dans l'emploi. Il est explicitement indiqué que cet accompagnement doit favoriser « l'autonomie » et la « responsabilité » des personnes en « privilégiant le faire avec ». Ainsi, les animateurs locaux d'insertion ne sont pas appelés à infantiliser, à placer dans une posture d'assistance les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion suivis mais à les « aider » pour construire et réaliser le parcours d'insertion, à valider leurs « projets » de formation.

d) Le programme triennal d'insertion

Suite à la mise en œuvre du plan de redynamisation du revenu minimum d'insertion adopté en novembre 2001, un programme triennal départemental d'insertion a été rédigé pour 2003, 2004 et 2005. En 2006 et 2007 ces orientations ont été reconduites avant l'adoption de nouvelles orientations stratégiques suite à l'évaluation du programme triennal. Les orientations 2003-05 distinguaient deux grandes priorités : « développer l'accès à l'emploi des publics menacés d'exclusion » et « mettre en œuvre une dynamique d'autonomie, de cohésion et de développement social en partant de l'utilisateur et de ses potentialités ». Le deuxième point procède de « la conviction que toute personne a des potentialités et peut les faire valoir » mais aussi que cette dynamique d'autonomie est efficace quant à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Pour les professionnels il s'agit, d'une part, de soutenir des actions qui favorisent la socialisation et l'autonomie des personnes en s'appuyant sur les capacités des bénéficiaires et « la dynamique de groupe ». Le soutien mutuel, l'expression théâtrale, les jardins collectifs sont alors autant de situations permettant aux participants de

« réussir quelque chose », d'« avoir une meilleure santé ». Il est précisé que les « résultats sur l'insertion professionnelle sont surprenants ». Nous voyons, ici, combien le vocabulaire utilisé est positif, combien les termes choisis sont motivants pour mettre en place ce type d'action. D'autre part, les professionnels sont invités à développer des « démarches participatives », « l'action collective avec les usagers ». Cet axe promeut la « coproduction » des connaissances en partant du savoir des bénéficiaires, « une approche participative » dans l'établissement de diagnostics locaux, « la coopération et l'implication des habitants » pour qu'ils deviennent « acteurs, auteurs ». Tout le discours est tourné vers la participation des habitants dans une optique de « développement social » : ce texte démontre l'appropriation institutionnelle, au moins dans les discours, de la logique participative et développementaliste. Les directives nationales, les débats sur la place de l'utilisateur semblent tout à fait intégrés : là encore la rupture avec un modèle qui serait dépassé semble implicite puisque qu'il est énoncé que « l'utilisateur n'est pas un problème (ou une liste de problèmes) mais une ressource, une personne qui peut développer sa créativité ». Nous pouvons, cependant, remarquer que ce discours semble être l'objet d'une promotion de l'institution : tout se passe comme si l'objectif est de dire, d'énoncer un programme mais aussi de convaincre les différents acteurs de l'insertion. Enfin, la dynamique d'autonomie et de cohésion passe par l'amélioration de la qualité de l'accueil afin « d'amorcer une coopération » avec la personne. La poursuite de cet objectif nécessite de connaître les différents services en charge de l'accueil, d'échanger de « faire émerger une culture commune ».

Les deux grandes priorités exposées s'inscrivent dans une « démarche renouvelée » qui s'appuie sur quatre « idées forces ». Tout d'abord, une action territorialisée à partir d'un découpage commun entre l'Etat et le Conseil général : insertion et action sociale agiront sur les mêmes territoires « pour une meilleure cohérence au service de l'utilisateur ». Ensuite, l'observation des publics et des politiques est favorisée notamment par le biais d'un conventionnement avec l'Observatoire social de l'Isère. L'observation et l'évaluation de la politique d'insertion passent par l'établissement de diagnostics territoriaux inter partenariaux. La troisième idée force énoncée est la mise en place d'un « partenariat renouvelé » et contractualisé notamment avec les communes et les centres communaux d'action sociale dans le but de mener « une action globale » et cohérente par « l'institutionnalisation de groupes locaux de coordination », par une meilleure « connaissance réciproque entre les services ». Enfin, le programme triennal d'insertion s'appuie sur « des pratiques professionnelles innovantes » en développant « des démarches nouvelles qui conduisent les intervenants

sociaux à l'aller vers » les publics les plus en difficulté dans des « lieux de vie ». Il s'agit, également, de « faire avec par le développement de pratiques collectives associant les usagers ». Pour que ces démarches puissent éclore une « évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux et des différents intervenants » par l'acquisition « d'outils innovants » méthodologiques (théâtre forum, qualification mutuelle) est nécessaire et ainsi « parfois [qu'] une réorganisation du fonctionnement des services ». Si le texte parle d'une « évolution » nous pourrions peut-être évoquer une révolution attendue dans les pratiques et la culture professionnelle des travailleurs sociaux. La demande de changement est explicitée par toute une série de termes se rapportant à la nouveauté : « innovant », « évolution », « nouvelles ».

Avec le programme triennal départemental d'insertion nous sommes en présence d'une synthèse des préceptes de l'action publique qui ont émergé depuis une vingtaine d'années. L'accent est mis sur l'évaluation, la territorialisation, le partenariat, la place et la participation des usagers, autant de catégories de l'action publique développée depuis le début des années 1980, la décentralisation et l'apparition d'une nouvelle question sociale. Mais au-delà, le vocabulaire utilisé concernant le développement social local est tout à fait celui attendu : potentialités des usagers, co-construction de l'action, populations actrices. Le Conseil général, du moins la Direction du développement social, se saisit, intègre, adopte et promeut, au moins dans les discours, l'ensemble des évolutions exigées par les textes et les débats nationaux quant à la critique du travail social et à la territorialisation des politiques publiques. Par trois textes de natures différentes et émanant de différents services de la direction du développement social nous voyons combien les nouvelles références, en partie héritées de la politique de la ville, sont intégrées au sein du discours institutionnel.

e) Une orientation politique

D'ores et déjà nous avons vu que la promotion du développement social local, l'évolution des pratiques professionnelles, la participation des usagers, sont justifiées par la conviction que ces démarches sont efficaces dans la lutte contre l'exclusion mais aussi qu'elles procèdent d'une mission de service public. Mais au-delà de ces raisons une coloration morale, au sens où une telle évolution procède d'une vision des règles qui peuvent être admises et pratiquées dans une société, est donnée à l'argumentaire. Ces orientations sont politiques, d'abord parce qu'elles découlent d'une assemblée élue, mais aussi parce qu'elles

semblent correspondre, nous nous situons toujours au niveau du discours institutionnel, à un choix pour la cité. La conviction qui apparaissait sous tendre les textes institutionnels se retrouve dans le discours d'un cadre de la Direction du développement social qui est une personne ressource et mobilisatrice concernant la participation des usagers au niveau départemental. Cet enquête affirme bien les bases politiques à un engagement du Conseil général dans les démarches participatives.

C'est aussi un positionnement politique au sens de politique générale, politique de notre assemblée départementale et après ça se décline dans une politique d'action sociale.

Cet engagement est porté particulièrement par José Arias Vice président en charge de l'action sociale (enfance, famille, insertion) qui « soutien tout à fait ce type de travail » ce qui apparaît « fondamental ». Il procède d'une vision politique de la question sociale.

A la base qu'est-ce que justifie le fait qu'il y ait cette impulsion institutionnelle ?

Je crois que c'est surtout un choix politique je dirais, d'orientation politique, c'est un choix général d'orientation politique de penser que les personnes elles-mêmes en situation de précarité ou de difficulté peuvent être actrices de leur propre changement.

C'est aussi estimer que les personnes en situation de difficultés sociales, de précarité ce sont des personnes qui ont des potentialités : ce ne sont pas des personnes pour lesquelles on va voir que les problèmes qu'elles rencontrent, c'est aborder d'une autre façon.

Penser les usagers en tant qu'acteurs, promouvoir l'autonomie, la responsabilisation et la participation des bénéficiaires de la politique sociale du département semble aller de pair avec une visée, un idéal démocratique : celui d'une société d'égaux libres et éclairés. C'est une approche de la participation que nous avons qualifiée de démocratique plus haut tendant à promouvoir l'activation des usagers.

L'idée aussi c'est que [...] quelque soit sa situation, qu'on soit malade, qu'on soit très pauvre, qu'on soit SDF, on est un citoyen et on doit pouvoir exercer sa citoyenneté, c'est indispensable sinon c'est notre démocratie qui est en péril.

Nous avons vu comment le discours institutionnel se saisissait des directives nationales concernant la participation des usagers, de quelle façon la rhétorique se déployait, à la fois convaincue et convaincante, sur quels grands principes elle se fondait. Il convient, à présent, d'examiner quels sont les efforts institutionnels pour tenter de concrétiser, d'accompagner ces discours.

B. Les actions mises en place

Cette volonté, affichée, de promouvoir la participation des usagers par la Direction du développement social est traduite par le financement d'actions, d'interventions destinées à encourager, aider et soutenir les actions collectives participatives. Il est d'ailleurs précisé dans la Charte de polyvalence que le rôle de l'institution est de « valider et financer les formations à la méthodologie » et de soutenir les démarches participatives. Le rôle de l'institution est bien « d'impulser », de financer.

a) La formation « action collective et méthodologie de projet dans le champ de l'insertion et du développement social »

Cette formation¹¹³ a été mise en place en 1999 par le Conseil général de l'Isère à destination des assistantes sociales, des conseillères en économie sociale et familiale, des coordonnateurs des commissions locales d'insertion, des cadres techniques de l'action sociale polyvalente, des animateurs locaux d'insertion, des agents ANPE, par groupe d'une quinzaine de personnes. Plus généralement cette formation s'adresse « aux opérateurs de terrain de professions diversifiées [...] intervenant auprès des publics en difficultés d'insertion sociale et/ou professionnelle¹¹⁴ ». La formation est menée sur dix jours (deux sessions de cinq jours), elle est assurée par la Mutualité sociale agricole. Les objectifs de cette formation sont d'acquérir des connaissances nécessaires au travail collectif (modèles et pratiques d'intervention sociale collectives) et des outils méthodologiques de projet, de l'identification du problème à l'évaluation de l'action, d'appréhender la pertinence de ces nouveaux modes de faire. Pour le responsable de la formation il s'agit de :

Faire l'acquisition d'un modèle d'intervention collective qui était comment aller vers une démarche de développement et comment monter une action collective où les habitants, où les usagers sont associés. Donc ce n'était pas une formation à la méthodologie de projet uniquement pour monter une action c'était une formation avec un objectif précis qui est la participation des gens.

Il s'agit surtout d'expérimenter ces apports au cours de la formation et au sein du groupe des participants. Dans cette optique l'idée est de demander à chaque participant d'avoir un projet d'action collective en cours ou une idée à formaliser. Deux modules sont proposés : d'une part, un module d'apports théoriques et méthodologiques (histoire et actualité de

¹¹³ Source : le plan de formation 2003-2006, p.23.

¹¹⁴ Convention « formation des acteurs de terrain intervention collective et méthodologie de projet ».

l'intervention sociale collective, présentation de plusieurs approches collectives, méthodologie de projet), d'autre part, un module « d'accompagnement – expérimentation » portant sur l'élaboration et la mise en œuvre du projet réalisé par les participants. Le responsable de la formation précise que « les apports théoriques sont sur qui sont les publics en difficulté, comment fonctionnent-ils, sur [...] la difficulté de les impliquer même sur des choses qui les intéressent », la formation propose également « toute une série d'apports théoriques sur l'organisation d'une action collective, le pilotage, les techniques d'implication des personnes, le dispositif d'évaluation ».

Les apports méthodologiques se font au fur et à mesure d'abord de la déconstruction de ce que les gens font et ensuite de la mise en route. Alors ça se fait à la fois individuellement et en soutien mutuel, et le temps d'apport méthodologique, de soutien méthodologique représente plus de la moitié, on va dire les trois cinquièmes, deux cinquièmes pour la théorie et trois cinquièmes pour l'accompagnement méthodologique avec des travaux intersession.

Il convient de noter que cette formation exige un vrai engagement des participants puisque un travail de rédaction et de mise en pratique leur est demandé. Une priorité est donnée aux inscriptions groupées venant d'un même territoire. Cette formation est financée par le Conseil général sur le budget départemental d'insertion, elle n'est pas uniquement destinée aux salariés de l'institution mais est également ouverte aux professionnels travaillant avec l'institution : personnels des centres communaux d'action sociale, personnels des associations, etc.

b) Le groupe ressource

La mise en place d'un groupe ressource est considérée comme étant complémentaire du financement de la formation « intervention collective et méthodologie de projet » par le Direction du développement social :

On a dans le cadre de notre institution Conseil général depuis très longtemps formé des professionnels à l'action collective donc on en a beaucoup qui ont suivi ces modules mais on s'est aperçu au bout d'un certain temps qu'il ne suffisait pas de faire cette formation, il fallait aussi qu'après on puisse proposer un soutien méthodologique.

Il s'agit d'un groupe de travail ouvert à l'ensemble des participants à la formation se réunissant trois fois par ans pour échanger sur les pratiques et questionner les méthodologies et les outils utilisés. Ce groupe ressource est animé par la Directrice adjointe au développement social, il réunit une quinzaine de personnes sur plus de cent vingt personnes

formées depuis 1999. C'est un lieu d'aide et de soutien mutuels entre les personnes mettant en place des actions collectives participatives.

Ces formations nous ont aidé à être stricts sur la méthode et après il faut continuer et dans le travail avec le petit groupe ressource on se réfère toujours à cette méthode : où vous en êtes ?

(Entretien 1, cadre)

Dans le groupe il y a des moments où on a pu se solliciter entre collègues plus sur les diagnostics de départ, plus sur l'évaluation, ou d'autres moments de la démarche, si on n'a pas cette possibilité là je pense qu'on perd de vue un petit peu la méthode.

(Entretien 8, ALI)

Et par la suite on a participé au groupe ressource avec des membres du Conseil général et c'est ce groupe d'ailleurs qui nous a permis d'évoluer aussi dans l'action parce qu'il nous a renvoyé des éléments par rapport à la façon qu'on avait de mener l'action.

(Entretien 6, assistante sociale)

Les enquêtés qui se rendent à ce groupe ressource en reconnaissent donc largement l'utilité : à la fois prolongement de la formation et lieu de partage, de mutualisation et d'enrichissement des pratiques. Néanmoins, le faible nombre de participants interroge sur la portée de ce groupe ressource : si les participants y trouvent de l'intérêt, nous pouvons nous demander pourquoi ce groupe n'est pas plus investi quantitativement par les professionnels formés.

c) La qualification mutuelle

La qualification mutuelle est une méthode de travail basée sur l'idée que chacune des parties en présence peut apporter des éléments de savoir ou de savoir faire aux autres parties. « Il s'agit de faire travailler ensemble des usagers et des professionnels : la démarche repose sur l'hypothèse que les habitants par leurs compétences sociales peuvent qualifier les agents de service qui, eux-mêmes peuvent qualifier les habitants par leurs compétences techniques¹¹⁵ ». La Direction du développement social a choisi d'utiliser cette méthode à la suite d'une journée de réflexion pour l'ensemble des professionnels du social des territoires qui s'appelaient « L'utilisateur au cœur des pratiques » en 2000¹¹⁶. L'institution a proposé de financer un travail de qualification mutuelle, par le biais de l'intervention de Suzanne Rosenberg, spécialiste de cette méthode. Deux groupes ont été retenus, sur la base du

¹¹⁵ Note du Chef de service insertion des adultes « Qualification mutuelle pour une nouvelle contractualisation dans le RMI en Isère ».

¹¹⁶ Il convient de préciser que la DISS (Direction de la santé et de la solidarité) est devenue la Direction du développement social en 2002.

volontariat, pour expérimenter cette technique de travail, un à Pont de Claix, l'autre à Saint Clair du Rhône en Isère Rhodanienne. Ce travail a, d'après une personne ressource, été très porteur en Isère rhodanienne où « la mayonnaise a vraiment bien pris » et cela a contribué à développer un certain nombre de projets avec des groupes d'habitants, notamment sur le transport. A Pont de Claix, ce travail a été moins repris par le Conseil général et davantage par la mairie. Il convient de préciser qu'après ce temps d'accompagnement, les groupes continuent ou pas à travailler ensemble de cette manière là, mais que ce n'est pas visible sur une ligne budgétaire « qualification mutuelle ».

Le Conseil général a ensuite souhaité renouveler cette expérience à l'occasion de la loi de 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, qui confie aux départements la responsabilité du financement du RMI et du pilotage de l'insertion. La question de la contractualisation a dès lors été prise en compte par le Conseil général : « nous devons remettre à plat nos pratiques et mettre en place une nouvelle méthode et de nouveaux outils¹¹⁷ » et notamment l'imprimé du contrat d'insertion.

Quand le Conseil général a eu la responsabilité totale en 2004 du RMI ; on s'est dit que c'était bien de refaire notre imprimé de contrat d'insertion, on s'est d'abord vu avec un petit groupe de professionnels et puis on s'est dit on va pas revoir notre imprimé de contrat d'insertion tous seuls ; ce qui serait intéressant c'est qu'on le travaille avec des personnes au RMI, du coup on a repris cette méthode qu'on avait travaillé avec Suzanne Rosenberg de la qualification mutuelle
(Entretien 1, cadre)

« Les orientations du département en matière d'action collective et de participation des usagers ont rapidement amené à vouloir réfléchir en associant les personnes directement concernées¹¹⁸ » : un groupe de huit habitants et de huit professionnels a été constitué à Chavanoz, sur le Haut Rhône Dauphinois, territoire volontaire. Les habitants participants étaient des anciens ou actuels bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et ont été rémunérés au SMIC horaire. Ce groupe mixte s'est réuni huit journées afin de formuler des propositions pour la construction de ce nouvel imprimé de contrat. Ces temps de travail ont été l'occasion de réinterroger le mode de contractualisation et ont donné lieu à la mise en place dans tout le département de nouveaux imprimés. Les conclusions de ce travail ont connues plusieurs restitutions, une publique à Chavanoz et trois pour l'ensemble des travailleurs sociaux du département, et ont été validées par les présidents de Commissions

¹¹⁷ Cf. note, Op. Cit.

¹¹⁸ Note, Op. Cit.

locales d'insertion en 2005. Une des propositions adoptées est l'instauration d'une nouvelle démarche : le travailleur social sollicite en premier lieu le demandeur de RMI sur la nature et la forme de l'aide qu'il souhaite obtenir au lieu d'écouter l'exposition de la situation du demandeur puis de l'orienter vers des actions d'insertion. Ce travail de qualification mutuelle a donné lieu à une confrontation entre différents points de vue et a, notamment, questionné les pratiques des travailleurs sociaux : « de nombreux malentendus entre habitants et travailleurs sociaux ont été identifiés », plus largement lors des temps de restitutions des professionnels ont « remis en cause les propositions du groupe [...] il a fallu la validation des élus pour faire accepter les préconisations ». Ces éléments tendent à confirmer le propos sur la difficulté de modifier les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux.

d) L'accompagnement sur site : le soutien méthodologique

Depuis trois ans le Conseil général mandate quatre organismes pour soutenir ponctuellement des personnes sur les territoires mettant en place des projets associant les usagers. Ce soutien méthodologique intervient à la demande des territoires et après validation de la Direction du développement social : l'équipe du territoire soumet son projet avec l'accord de son chef de service, puis l'organisme le plus adapté à la situation est désigné conjointement, ensuite une première rencontre pour établir quel est le projet avec l'organisme se déroule en présence de la Direction du développement social, le mode de soutien est décidé puis en dernier lieu une réunion de bilan avec l'ensemble des acteurs concernés, dont l'encadrement du territoire, est organisée. Ce soutien méthodologique se présente comme adapté aux différentes situations : « c'est vraiment à la carte ». Le cadre de la Direction du développement social nous a donné un exemple :

Par exemple là une équipe de La Mure était en panne sur un nouveau projet qu'elle faisait sur un quartier donc elles vont avoir quelqu'un qui va les aider trois, quatre fois dans l'année pour pouvoir rétablir leur projet, elles avaient l'impression que leur projet allait complètement tomber à l'eau, donc ça, ça permet aussi d'éviter que leur projet tombe à l'eau grâce à ce soutien.

Il convient de noter pour clore cet énoncé non exhaustif des actions financées par le Conseil général de citer le théâtre forum. Il s'agit d'une présentation d'une pièce construite autour d'un thème par les usagers concernés, celui des aides financières apparaît récurrent¹¹⁹, les

¹¹⁹ Ainsi s'est monté en Isère Rhodanienne un théâtre forum intitulé « Et pourquoi pas du caviar, dites-moi de quoi vous avez besoin, je vous dirais comment vous en passer ».

spectateurs sont invités à participer, « à venir sur scène remplacer un personnage, jouer sa propre alternative pour tenter de transformer et d'améliorer la situation¹²⁰ ».

e) **L'impulsion institutionnelle : une intention plus qu'une injonction ?**

On voit ici que le rôle de l'institution tel qu'on a pu le saisir par l'étude des discours institutionnels et la mise en place d'actions se situe principalement à deux niveaux. D'une part, l'institution, ici représentée par la Direction du développement social, apporte des aides méthodologiques que ce soit par la formation portant sur l'intervention collectives et la méthodologie de projet ou le financement d'intervenants.

On a choisit d'utiliser une méthode qui s'appelait la qualification mutuelle. [...] Donc ça c'est l'impulsion institutionnelle.

Il y a eu ensuite depuis trois ans maintenant ce que l'on appelle du soutien méthodologique. [...] Donc ça c'est du rôle de la Direction du développement social

D'autre part, le Conseil général tente de développer une réflexion sur l'action collective participative et plus largement sur les pratiques des professionnels : la journée « l'usager au cœur des pratiques », le groupe de travail sur les actions collectives associant les usagers initié en 2001 et piloté par l'Observatoire sociale de l'Isère dont les conclusions montrent l'importance du soutien de l'institution (au delà de la simple validation) et des ressources méthodologique ou encore le groupe de travail sur le théâtre forum en sont des exemples. Enfin, le Conseil général a initié un travail sur l'offre de service de la polyvalence. Le rôle de l'institution se situe également à un niveau moins concret qui est celui de « l'incitation », de la volonté, du souhait, du soutien.

On dit qu'on veut positionner ce service d'action sociale polyvalente comme acteur incontournable de l'intervention sociale d'intérêt collectif et du développement social local donc ça veut dire que ce qui s'est mis en place sur certains lieux on souhaiterait que cela puisse s'étendre sur l'ensemble du département et que tous les professionnels investissent une partie de leur temps dans de l'action collective.

Puis pour nous un point important c'est qu'on a aussi un portage politique au niveau de notre vice-président, monsieur Arias, qui soutien tout à fait ce type de travail.

(Cadre de la Direction du développement social)

¹²⁰ Note de la Directrice adjointe du Développement social « connaître pour agir ensemble : l'engagement du Conseil général », 22 avril 2005.

Cette dimension qui semble être davantage du fait de l'intention est très présente dans les discours institutionnels, elle se manifeste aussi dans l'attention qui peut être portée aux initiatives collectives participatives : un groupe de Roussillon travaillant sur les aides financières a ainsi rencontré des élus, dont le conseiller général Vice-président à l'action sociale, afin de leur présenter leur projet. Il semblerait que l'impulsion joue davantage en termes de moyens (méthodologiques) et d'objectifs relativement peu quantifiables et observables, qu'en terme de résultats. Du reste, le rapport du groupe de travail sur les actions collectives associant des usagers avait signalé en 2002 que si l'idée d'associer les usagers était « très présent[e] » dans les discours institutionnels, la déclinaison opérationnelle en demeurait « très floue ». Cependant, il semble indéniable que le Conseil général non seulement affiche un « engagement » en matière de participation des usagers et de développement social local depuis le début des années 2000 de façon très nette, mais également relaie ces discours par des initiatives concrètes, des financements octroyés, une approche réflexive déployée.

C. Approche participative, approche développementaliste : vecteurs de changement des pratiques ?

Nous avons brièvement vu que les textes produits par l'institution ont adopté les catégories promues par les nouvelles politiques publiques depuis les années 1980. De fait le partenariat, la place de l'utilisateur, la transversalité, le projet, l'observation et l'évaluation sont autant de termes employés pour définir le programme institutionnel. Nous avons également vu que le développement social local est une notion flottante et peu stabilisée mais elle recoupe et fait appel à ces nouveaux « maîtres mots » de l'action publique : diagnostic partagé, concertation, territoire, participation, elle serait en somme « le reflet de ce que certains auteurs appellent la bonne forme des politiques¹²¹ ». En outre, la nouveauté voire la rupture sont promues dans les pratiques professionnelles. Une évolution dans la posture des professionnels face aux usagers est initiée autant dans les textes que dans les actions mises en place par l'institution, la qualification mutuelle constitue un exemple édifiant, évolution allant de pair avec l'introduction de la participation des usagers et plus largement du développement social local. Dominique Mansanti formule l'hypothèse selon laquelle la notion de développement social local serait « une catégorie au service du changement » dans le sens où elle

¹²¹ Dominique Mansanti, « Le développement social local : une catégorie au service du changement » in *Recherches et prévisions* n°81, septembre 2005.

constituerait un levier pour impulser des évolutions dans le champ du social. Ainsi dans un contexte où les départements doivent (re) négocier une légitimité autre que légale dans le champ du social face à la montée de l'intercommunalité et des formes renouvelées de prise en charge des publics, « le développement social local pourrait constituer une carte à jouer dans la concurrence locale et une occasion de se placer sur le terrain de l'action sociale moderne prélude au renforcement ou à la reconquête de légitimité ». Ainsi la promotion du développement social local serait un moyen de s'affirmer dans l'espace local comme une institution dynamique et incontournable. Mais la notion est aussi vectrice d'évolutions pour le travail social traditionnel « par l'injonction qu'elle permet de [lui] adresser et par les repères d'action qu'elle dessine [...], le développement social local renvoie à un processus interne d'adaptation, de rénovation, de redéfinition des pratiques et des postures ». L'étude de l'impulsion institutionnelle du Conseil général de l'Isère donnée autour de la participation des usagers et du développement social local tend à confirmer l'hypothèse énoncée par Dominique Mansanti : ces catégories sont déployées au service de la modernisation, de l'évolution des pratiques des personnels des services sociaux départementaux qui sont fortement invités à rompre avec une approche tournée vers l'assistance.

Les raisons ici mises au jour de l'adoption de la rhétorique participative sont de trois ordres : tout d'abord, une large diffusion de la participation et du développement parmi les normes d'action publiques dominantes depuis une vingtaine d'années, ensuite, l'affirmation dans les discours institutionnels d'une volonté politique, et enfin, l'occasion pour le Conseil général de s'imposer comme acteur dominant et innovant sur son territoire tout en invitant le travail social à se renouveler. Ces raisons avancées offrent trois niveaux de lecture : une lecture en termes d'obligation légale ou de réponse à une impulsion étatique¹²², une lecture sous l'angle de la moralité (promotion de ce qui est considéré comme bien) et une lecture stratégique

Nous avons tenté de montrer comment et pourquoi le Conseil général de l'Isère, par le biais de la Direction du développement social se saisit de la logique participative notamment à travers un discours performatif et le financement d'actions essentiellement de formation visant à diffuser dans l'institution l'idée de la participation des usagers de l'action sociale et de l'insertion. L'adoption de ces nouvelles catégories dans les discours semble indéniable,

¹²² Jacques Ion évoque « une impulsion de l'Etat [...] garant d'une prise en charge renouvelée du social par les collectivités territoriales », Op. Cit., p. 142.

l'effort sur la formation également, mais on a pu qualifier ici cette impulsion d'intention plus que d'injonction. On peut ici s'interroger sur la légitimité voire la possibilité d'une obligation à faire du participatif : une direction centrale peut-elle faire autrement que d'impulser ? Certes, par delà les discours, des actions concrètes en termes d'organisation administrative peuvent être opérées et des objectifs clairs peuvent être fixés, mais une injonction à adopter une démarche réputée ascendante semble complexe. Entre le simple affichage et la décision unilatérale, quel équilibre trouver ? Jacques Ion, remarque que la politique territoriale sociale à travers de nouvelles procédures, a imposé un nouveau cadre de raisonnement, le succès des dispositifs d'insertion résidant peut-être d'abord dans l'ordre du discours. « Dire nouvellement les choses c'est déjà les appréhender différemment et transformer notre pratique à leur égard : dire ce n'est pas forcément faire, c'est du moins ne plus pouvoir faire comme avant¹²³ ». On perçoit ici quel peut être le rôle de la Direction centrale : dire le développement social local pour le diffuser, énoncer la participation des usagers pour amorcer la révolution culturelle dans le travail social. Impulser n'est pas imposer. Mais nous avons commencé à étudier les différents et nombreux freins à la mise en place de démarches collectives participatives notamment par le biais d'un retour historique : si certains freins se situent au niveau des représentations et d'autres au niveau des lacunes méthodologiques, le manque de temps, la multiplication des suivis individuels ont été évoqués. Comment sur le terrain ces freins sont-ils perçus et gérés ? La culture de la participation est-elle devenue majoritaire, voire hégémonique ? Ou pour le dire autrement, comment les discours institutionnels sont-ils entendus ? En somme il s'agit à présent d'étudier les effets de l'impulsion institutionnelle et surtout son chemin au sein d'une collectivité d'importance territorialisée : atteint-elle les travailleurs sociaux ? Comment se diffuse-t-elle sur les territoires ? Comment est-elle relayée ?

¹²³ Jacques Io., Op. Cit., p. 138.

Chapitre 2. Des discours institutionnels aux réalités de terrain : quel chemin pour l'impulsion institutionnelle pour quels effets ?

L'objet de cette deuxième partie est d'étudier les effets de l'impulsion institutionnelle vers le collectif participatif. Nous avons vu que la Direction du développement social affichait explicitement une orientation incitant les intervenants sociaux à se positionner dans une démarche de développement social local. Or, cette évolution ne va pas de soi pour les professionnels de terrain : nous pouvons nous interroger sur la portée de cette impulsion au changement. Il convient, dans un première une partie descriptive, de faire le point sur le nombre et la localisation des actions collectives participatives en Isère à partir des données recueillies (I), nous verrons, ensuite, que les professionnels investis dans ce type de démarche ont intégré et adopté le discours déployé par les textes institutionnels et le restitué sur le registre de la conviction (II). Enfin, nous tenterons de montrer que la normalisation du développement social passe par l'existence de relais territorialisés formés (III). En fait, il s'agit de voir comment l'injonction de l'institution à faire du participatif est perçue, reçue et relayée par les professionnels sur les territoires.

I. Les actions collectives participatives en Isère : tentative d'état des lieux et premiers constats

Avant de nous intéresser spécifiquement au chemin pris par l'impulsion institutionnel il convient de faire un point sur les actions collectives participatives existantes en Isère. Il existe une difficulté majeure à s'intéresser au nombre et à la localisation sur le département de ces démarches, cette difficulté réside dans le manque de visibilité (B). Malgré cet handicap nous pouvons esquisser une vue d'ensemble à travers les discours et les matériaux recueillis (A) et formuler de premiers constat grâce à l'étude particulière de la formation « action collective et méthodologie de projet » (C).

A. Les données recueillies

Afin de travailler sur le rôle de l'institution et plus précisément de la Direction du développement social dans la mise en place d'actions collectives participatives et plus largement de démarches de développement social local, il est apparu que le recueil de données de différentes natures était indispensable. Ainsi, il nous fallait disposer de matériau émanant des trois niveaux organisationnels du Conseil général repérés : la direction centrale, l'encadrement des territoires et les professionnels de terrain, c'est-à-dire les intervenants sociaux au sens large. L'objet du travail n'étant ni d'étudier des actions spécifiques ni d'en voir les effets sur les usagers, mais plutôt de s'intéresser à ce qu'il se produit, ou ne se produit pas, dans l'institution, nous n'avons pas interrogé de participants à dessein. Concernant la Direction du développement social les données recueillies et exploitées sont les textes institutionnels étudiés plus haut et le discours d'un cadre, d'une personne ressource. Au niveau de l'encadrement des territoires, nous avons étudié particulièrement le territoire Porte des Alpes. Ce choix s'est fixé sur ce territoire car trois personnes ressources l'avaient identifié comme particulièrement volontaire sur la question de la participation des usagers : un cadre de la direction centrale, un formateur et la Directrice de l'Observatoire social de l'Isère. Or, il a semblé que pour éprouver l'hypothèse de l'existence d'une dynamique de territoire un travail spécifique devait être mené sur l'un d'eux. Nous avons, par conséquent, interrogé la Directrice et une chef de service du territoire Porte des Alpes, ainsi que deux professionnels

de terrain et deux formateurs présents en soutien méthodologique. En outre, nous avons assisté à une réunion de présentation de l'avancement des actions visant à réaliser l'orientation de promotion du développement social local présente dans le projet de territoire. Outre ces deux intervenants sociaux, trois professionnels d'autres territoires ont été interrogés pour pouvoir traiter des réalités de terrain de l'impulsion institutionnelle. Ces professionnels travaillent dans le champ de l'insertion et de la polyvalence de secteur. Enfin, les bilans d'activités de trente huit ALI ont été étudiés. Au total dix entretiens ont donc été menés : trois cadres, deux formateurs intervenant dans le cadre des actions financées par la Direction du développement social, trois assistants sociaux et deux animateurs locaux d'insertion.

Ces enquêtés ont été choisis en fonction des deux critères déjà mentionnés : il s'agissait d'une part, de recueillir les discours de personnes travaillant à différents niveaux et donc ayant des fonctions diverses : cadres, directeur, travailleurs sociaux traditionnels, intervenants sociaux, et d'autre part, d'étudier la dynamique d'un territoire. Un troisième critère d'importance a présidé au choix des enquêtés : hormis les deux formateurs, les enquêtés ont tous participé à la formation « action collective et méthodologie de projet ». L'objet de l'étude étant l'impulsion institutionnelle il a été décidé d'étudier plus spécifiquement une action financée par la Direction du développement social : la formation « action collective et méthodologie de projet ». Cette formation est destinée à l'ensemble des professionnels travaillant pour ou avec le Conseil général, elle existe depuis 1999 et est explicitement axée sur les actions collectives participatives. La liste de l'ensemble des participants a été dressée, elle comporte cent vingt cinq noms, une recherche¹²⁴ a ensuite été effectuée afin de retrouver les coordonnées de ces personnes : quatre vingt huit participants ont été repérés comme travaillant encore en Isère et finalement nous avons trouvé les adresses électroniques de soixante dix participants. Un questionnaire¹²⁵ portant sur le bilan de la formation, leurs pratiques actuelles et les freins rencontrés a été envoyé à ces soixante dix personnes par la Directrice adjointe du développement social afin que la sollicitation ait davantage de poids. Dix-sept personnes ont renvoyé le questionnaire¹²⁶ : le taux de retour est donc de plus de 24%. Il convient d'ajouter que deux autres participants ont été directement interrogés : une Directrice de territoire et un animateur local d'insertion. Le nombre modeste de réponse a handicapé le travail de terrain mais il est intéressant de constater que peu

¹²⁴ Cette recherche a été effectuée avec notamment l'annuaire du Conseil général de l'Isère et le répertoire du CLICOSS.

¹²⁵ Annexe 5 : questionnaire envoyé aux participants à la formation « action collective et méthodologie de projet »

¹²⁶ Annexe 6 : tableaux de synthèse des réponses au questionnaire reçues.

d'assistantes sociales du Conseil général ont répondu, sur trente deux concernées huit ont renvoyé le questionnaire. La dernière question portait sur la volonté de la personne à participer à un entretien individuel ; les participants ne mettant manifestement pas en place des démarches de développement social ont tous répondu par la négative : nous avons donc pu interrogé exclusivement des personnes plutôt favorables et volontaires quant à la participation des usagers. Parmi les seize réponses nous avons tenté de choisir nos enquêtés selon la diversité de leur fonction, dans le but d'interroger plusieurs assistantes sociales nous avons du rencontrer deux assistantes sociales ne faisant pas partie du Conseil général : l'une des deux est salariée par une association subventionnée par le département, l'autre est salarié d'une commune et travaille en lien avec les acteurs départementaux notamment dans le dispositif RMI. Rencontrer les participants à la formation afin d'approfondir les résultats du questionnaire a permis d'enrichir et d'expliquer leur réaction face à la formation et de recueillir des discours précieux et éclairants sur la vision de l'encadrement, la difficulté à changer de posture, le sens mis dans une démarche participative. Le guide d'entretien portait, de fait, sur ces questions ainsi que sur la définition et la mise en place d'une action collective participative. Les enquêtés proviennent de trois territoires différents dont quatre de Porte des Alpes. Le responsable de la formation a également été interrogé ainsi qu'une intervenante sur la formation, ils sont également tous deux intervenus sur le territoire Porte des Alpes en soutien méthodologique : il y avait donc là un double intérêt à les rencontrer.

Il aurait été évidemment souhaitable de pouvoir rencontrer d'autres personnes, notamment des professionnels non impliqués dans des actions collectives, mais le faible nombre de réponses au questionnaire, le refus d'une entrevue de certains ainsi que la difficulté de se déplacer dans tout le département ont constitué des freins.

B. Un manque de visibilité

Nous devons tout d'abord faire le constat d'un manque de visibilité des actions collectives participatives : il est difficile, du moins pour un observateur extérieur, de dénombrer avec précision ces actions.

a) Etude du PDI et des PLI

Ainsi, dans les plans départementaux ou locaux d'insertion de 2006 et de 2007, il n'y a pas de ligne budgétaire spécifique pour les actions collectives participatives. Certes, ces documents opèrent la distinction entre action collective et action individuelle mais aucune précision n'est apportée sur l'aspect participatif. En outre, dans les plans locaux d'insertion 2007, la plupart des actions collectives sont des ateliers ou des chantiers d'insertion. Cependant, certains intitulés d'actions collectives donnent à penser qu'il s'agit d'actions originales faisant appel à la créativité des usagers, notamment dans les chapitres insertion sociale : ateliers théâtre et écriture, cafés chanson, « septembre de la photographie » sur Porte des Alpes, atelier linguistique d'écriture et de théâtre dans le Sud Grésivaudan, atelier écriture lecture au Grésivaudan, atelier échange sur Vals du Dauphiné, rencontre du théâtre autrement, un réseau d'échanges réciproques de savoir, communication par le conte et l'écriture créative à Grenoble. Néanmoins, rien n'indique a priori que ces actions associent les usagers à la construction et à l'élaboration des programmes d'activité. Dans ces plans locaux d'insertion, nous trouvons un seul intitulé explicite quant à la participation des bénéficiaires : « ateliers contributions des habitants à la définition de leur cadre de vie et de leur mode de vie » sur le territoire Porte des Alpes. Un indice pouvant signaler la participation des usagers se trouve dans la colonne « partenaires » : pour quelques actions « participants » ou « bénéficiaires » sont notés. C'est le cas pour quatre actions collectives¹²⁷ d'insertion sociale sur Porte des Alpes, pour trois de l'Isère Rhodanienne¹²⁸, deux pour le Grésivaudan mais ces actions concernent la formation individuelle, une pour Grenoble « en route vers le permis ». Nous voyons ici qu'il est difficile de repérer les actions collectives participatives : l'implication des usagers n'étant que peu mentionnée soit dans l'intitulé même de l'action, soit par le biais de la colonne « partenaires ». Nous pouvons illustrer de façon édifiante ce manque de visibilité : un de nos enquêtés a évoqué une action collective participative intitulée « Ma mère va travailler » en direction de femmes qui élèvent seules leur enfants et qui souhaitent s'insérer dans l'emploi.

Le diagnostic a été co-construit avec des femmes dans cette situation là depuis le début via un questionnaire et ensuite on a recueilli, enfin notamment un questionnaire qui complétait beaucoup de données aussi bien micro que macro économiques que des données aussi sur les publics, sur leur

¹²⁷ Petits déjeuners, lieu d'accueil Maison bienvenue, atelier d'insertion sociale, atelier contribution des habitants à la définition de leur cadre de vie et leur mode de vie.

¹²⁸ Epicerie sociale, Accompagnement conseillère en économie sociale et familiale sur le groupement alimentaire et familiale, groupement alimentaire et familiale.

typologie, etc. et on a affiné via un questionnaire qui a servi à la mobilisation des personnes et à la mobilisation des prescripteurs. [...] Cette action a été construite avec les femmes ensuite elle se déroule avec les femmes et c'est les femmes elles-mêmes qui mettent en œuvre les actions susceptibles de faciliter leur insertion professionnelle.

Cette action semble tout à fait répondre aux critères présidant à la participation des usagers, d'après cet enquêté un diagnostic partagé a été effectué, ensuite ces femmes ont proposé notamment une rencontre avec une assistante sociale, une formation à l'informatique et ont publié un journal. Pourtant rien dans le PLI du territoire concerné n'indique particulièrement qu'il s'agit d'une action associant les usagers.

Dans le plan départemental d'insertion, des actions collectives sont signalées explicitement au chapitre insertion par la santé avec notamment des actions d'accès à l'hygiène des personnes sans domicile fixe; d'accueil médical des bénéficiaires du RMI dans les centres de santé, et au chapitre insertion par l'emploi dans « l'accès à la formation » : il s'agit de la lutte contre l'illettrisme, d'actions de remobilisation et de redynamisation vers l'emploi, de professionnalisation des emplois familiaux. On peut penser que la grande majorité de ces actions, d'après leur intitulé, n'associent pas les usagers.

De cette étude, non exhaustive, du PDI et des PLI pour l'année 2007 deux conclusions semblent s'imposer : il existe un certain manque de visibilité concernant les actions participatives (les actions collectives sont a contrario indiquées) et ces démarches semblent minoritaires et exclusivement présentes dans l'insertion sociale. Ce constat doit être pris pour ce qu'il est : résultant de données peu claires et incomplètes. En outre, et c'est également le cas pour la polyvalence de secteur, les actions mises en place par les intervenants sociaux, dans le cadre de leur temps de travail ne demandant pas de crédits particuliers et/ou supplémentaires, ne sont pas signalées puisqu'elles ne font pas l'objet d'une ligne budgétaire spécifique.

b) Le bilan d'activité annuel des animateurs locaux d'insertion

Dans cette optique, des informations sur la mise en place éventuelle d'action participatives collectives peuvent être données par les bilans annuels d'activité remis par les travailleurs de terrain. Ainsi, l'examen des bilans des animateurs locaux d'insertion semble éclairant. Nous avons donc étudié les bilans 2006 de trente huit ALI, ils étaient quarante quatre

en 2006 pour 36,6 équivalents temps plein¹²⁹. Une partie de ces bilans concerne l'activité de l'ALI liée au développement local où pourraient figurer des actions collectives participatives : nous sommes dans le champ de l'insertion professionnelle l'aspect économique est par conséquent certainement davantage mis en avant et travaillé que l'aspect social. Sur trente huit bilans, vingt ne signalent aucune démarche allant dans le sens de la participation des bénéficiaires de l'accompagnement ALI ou même s'apparentant au développant local. Sur d'autres bilans les intitulés des actions présentées comme concourant au développement local sont peu transparents et n'assurent pas une participation des usagers : c'est le cas des actions conte, culture et insertion (dans deux bilans différents), apprendre ensemble autrement ou de deux groupes de travail non explicites. A contrario, deux ALI notent la participation à des groupes « développement social local » en Isère rhodanienne et une ALI ayant participé à la formation « actions collectives et méthodologie de projet » affirme mener des actions collectives associant bénéficiaires, professionnels et partenaires dans le cadre de cette formation¹³⁰. Certains animateurs locaux d'insertion signalent leur participation aux informations collectives destinées aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion entrant dans le dispositif : or cette activité sous sa forme classique ne peut être considérée comme participative puisque les bénéficiaires ne sont présents que pour s'informer. Quatre de ces bilans signalent justement une réflexion sur ces informations collective dont la moitié est menée avec les bénéficiaires. Enfin nous avons interrogé deux ALI menant des actions collectives : nous avons déjà détaillé l'action « Ma mère va travailler », l'autre enquêté a décrit un atelier informatique, en partant d'un questionnaire adressé aux usagers du service social et du service à l'emploi pour identifier les besoins puis ils ont été associés à la détermination des horaires de formation.

Donc ça c'était une action collective participative ?

Je pense que oui dans la mesure où on les a associés pas mal à la détermination du programme, c'est vrai aussi que pour les horaires on a fait une information collective on est parti d'un tableau on a dit « bon ben voilà vous êtes tous là, qui peut le lundi, le mardi... » on n'a pas décrété c'est tel et débrouillez vous pour vous rendre disponibles à cette heure là, on a essayé de trouver un maximum de vecteurs communs aussi.

Enfin, deux bilans signalent des sessions collectives de rédaction de contrat d'insertion. Sur trente huit bilans moins de dix comportent une référence explicite à la participation des

¹²⁹ Cf. le Programme départemental d'insertion 2006.

¹³⁰ Nous rappelons que les participants à cette formation sont invité à mettre en place un projet au cours de la formation.

usagers et une petite dizaine comportent des actions a priori collectives, alors que plus de la moitié des ALI ne notifient pas d'activité de développement local.

De manière générale, il semble que l'on peut avancer quelques éléments de constats : les actions collectives participatives sont peu visibles dans le champ de l'insertion et une certaine confusion tend à régner quant à l'association des usagers, le participatif n'étant jamais signalé alors que le collectif est distingué, or nous savons que l'un ne se confond pas avec l'autre. Ainsi, un enquêté nous dit à propos d'une action d'écriture créative destinée à « amener des personnes qui sont en isolement, qui manquent de confiance à nouer des relations et [...] à reprendre confiance en eux » :

Je suis intégrée dans une action collective participative où en fait ce sont les travailleurs sociaux qui montent une action à destination du public et donc le public est dans l'action comme participant pas comme monteur de projet.
(Assistant social, entretien 10)

Nous voyons ici combien une action innovante et collective peut être assimilée à une action participative alors même que les usagers ne sont pas associés au montage du projet. De même, il existe un certain flou sur les informations collectives RMI : nous avons vu qu'elles étaient citées par deux ALI comme des actions de développement local, un enquêté a cité ces informations collectives en réponse à la question « participez vous à des actions collectives participatives ». En insistant auprès de cet enquêté la confusion est mise au jour et il reconnaît que ce ne peut être classé comme action associant les usagers :

Et c'est une action collective participative ?

Je moi j'ai envie de dire oui mais vraiment participative ça voudrait dire que vraiment les usagers participent aussi à la mise en place, peut-être que je me trompe, mais du coup là ils ne participent pas à la mise en place, après ils participent dans l'information collective, pareil de part leurs questions, de part leur expérience, [...] ils participent à l'info coll mais ils ne participent pas à la mise en place et du coup je ne l'appellerais pas information collective participative mais je sais pas.

(Assistant social, entretien 7).

Le manque de visibilité et la confusion sur les actions collectives participatives semblent patents. D'après les premiers éléments exposés, ces démarches paraissent être minoritaires dans le champ de l'insertion. Pour approfondir ces questions nous pouvons nous référer à deux sources : les discours des cadres et les résultats du questionnaire envoyé aux participants à la formation « action collective et méthodologie de projet ». Un cadre de la Direction du développement social nous a répété, à plusieurs reprises, qu'il y avait assez peu d'actions collectives participatives, voire « très peu » que ce soit dans le champ de la polyvalence de secteur :

Et ces actions collectives participatives elles sont où sur le département ?

Alors on en a peu sur notre département.

Parce qu'il y a beaucoup d'actions qui sont collectives mais pas forcément participatives.

Oui, oui moi je pense que des collectives participatives, à mon avis, il y en a pas beaucoup, vraiment participatives au sens que je vous l'ai donné, qui est un sens exigeant, qui va depuis le début.

Ou de l'insertion :

Est-ce que dans l'offre d'insertion il y a des actions participatives actuellement ?

Alors on essaie d'avoir cet esprit d'actions participatives, mais l'offre d'insertion jusqu'à présent notre offre d'insertion elle sera construite des fois dans des groupes avec des personnes mais on n'est peut-être pas encore allé très, très loin là-dessus

Ce constat est relayé par un cadre de territoire qui affirme qu' « il en a très peu en fait vraiment des actions de développement social et collectives ». Il convient tout de même de nuancer cette affirmation : le manque de visibilité des actions collectives, la réalité de la participation des usagers, rendent difficile de formuler un constat définitif, même s'il est sans doute possible de dire que ces démarches restent minoritaires a fortiori si on ne retient que celles associant réellement les usagers qui co-construisent alors l'action.

C. Une action regardée à la loupe

Il s'agit à présent de se pencher plus attentivement sur les effets de la formation « action collective et méthodologie de projet » et d'avancer des premiers constats. Tout d'abord il convient de faire le point sur le profil des participants

a) Le profil des participants

Nous connaissons la localisation géographique actuelle de quatre vingt huit participants ; très clairement trois territoires d'insertion se distinguent : Grenoble, Porte des Alpes et l'Isère rhodanienne avec respectivement dix-neuf, dix-huit et treize professionnels formés. Ensuite, les territoires les plus représentés sont le Haut Rhône Dauphinois (quatre), Bièvre Valloire (cinq), Vals du Dauphiné (trois) et Voironnais chartreuse (quatre). Il convient de nuancer ces chiffres en les rapprochant de l'importance, par exemple, du budget du territoire d'insertion ou encore au nombre de bénéficiaires : Grenoble est le territoire comptant le plus de bénéficiaires du RMI en novembre 2006 avec 4753 et un budget dépassant

un millions d'euros, Portes des Alpes compte 1746 bénéficiaires du RMI pour un PLI d'un montant d'environ 400 000 euros, l'Isère rhodanienne compte un peu plus de 2000 bénéficiaires avec une enveloppe de 455 000 euros. Ces trois territoires, qui comptent le plus de participants, sont donc des territoires importants mais d'autres de taille et de budgets quasiment comparables n'affichent pas les mêmes chiffres en matière de professionnels formés. C'est le cas de Voironnais chartreuse avec 1146 bénéficiaires et 285 000 euros de budget ou encore de territoires proches de Grenoble : la Couronne sud grenobloise avec 1821 bénéficiaires du RMI et plus de 420 000 euros pour 2007, Drac Isère rive gauche avec 1330 bénéficiaires et 285 000 euros. Les autres territoires d'insertion affichent des budgets plus modestes et des nombres de bénéficiaires plus petits et donc, suppose-t-on, des effectifs moins importants. Les chiffres indiqués sont donc à nuancer mais conservent une signification par ailleurs confirmée : il semble qu'il y a bien des territoires plus porteurs en terme d'action collective. Les trois territoires cités se distinguent très nettement, cet état de fait a été confirmé par deux enquêtés : un formateur et un cadre de la Direction du développement social.

Une démarche de développement social local, qui est très importante, qui est donc sur le territoire de l'Isère Rhodanienne. [...] Après il y a un lieu aussi où on a un certain nombre de projets c'est Porte des Alpes. [...] Et puis il y a un troisième lieu, il y a en gros trois lieux où l'on travaille comme ça sur le département parce que c'est toute une démarche, un troisième lieu qui s'est mis en place : c'est plutôt sur un quartier de Grenoble, donc là c'est à Teisseire où s'est mis en place toute une démarche participative.
(Cadre)

Par exemple vous avez quand même pas mal de personnes de Grenoble, de l'Isère Rhodanienne et de Porte des Alpes.

Oui, oui.

On peut dire que c'est les trois territoires les plus dynamiques sur le département ?

Oui vous avez gagné.

(Formateur)

L'effet territoire révélé par l'étude du profil des participants à la formation et confirmé par des personnes ressources peut d'ores et déjà être pointé. Sur l'Isère Rhodanienne trois projets associant les usagers peuvent être évoqués : une association qui propose à des personnes ayant de faibles revenus des modalités de transport à coût très réduit, un projet sur l'hébergement d'urgence travaillé sur le modèle de la qualification mutuelle et un projet sur les aides financières avec un théâtre forum. Sur Porte des Alpes, il s'agit d'un projet global de territoire de développement social local et à Grenoble d'initiatives portées par la commune traditionnellement très impliquée sur ces thématiques.

Sur cent onze participants dont on connaît les fonctions occupées à l'époque de l'inscription à la formation, seulement huit étaient cadres, quarante deux étaient assistants sociaux, vingt un étaient des animateurs locaux d'insertion et seize étaient des conseillères en économie sociale et familiale. Le faible nombre de cadre s'explique en partie par le fait que bien qu'ouverte aux coordinateurs des commissions locales d'insertion la formation n'est pas vraiment adaptée à l'encadrement comme nous l'a indiqué le responsable.

Et justement dans la formation il y a peu de cadres.

De cadres ? Elle n'est pas faite pour les cadres, il faut faire une formation spécifique pour les cadres.

b) Le bilan de la formation

Aucun des dix-sept participants affirme ne rien avoir appris : pour tous la formation a permis des apports méthodologiques et seize d'entre eux ont appris au niveau théorique, douze personnes disent avoir découvert de nouveaux outils et de nouveaux concepts. Pour les cinq autres on peut supposer qu'ils étaient déjà sensibilisés à cette manière de travailler, à l'image d'une enquêtée interrogée individuellement qui affirme qu'elle menait déjà des actions participatives avant la formation. Les principaux manques évoqués dans les questionnaires ou dans les entretiens sont principalement de deux ordres. D'une part, quatre questionnaires évoquent un manque de suivi pour la mise en place d'une première action : nous avons vu que changer de pratique peut être source d'angoisse ; un manque d'accompagnement « sur le long terme » ou un défaut de repères « concrets » est pointé. D'autre part, deux participants évoquent un manque au niveau de l'action sur l'environnement institutionnel : un intervenant social n'est pas seul quand il met en place une action collective participative et le concours des collègues ou de la hiérarchie apparaît souvent central. Ainsi, un enquêté par questionnaire regrette que la formation n'ait pas eu « de contacts avec le terrain des formés : institutions, collègues pour les sensibiliser, les impliquer ». Un participant rencontré, rendant compte de « prises de pouvoirs de cadres » ou d'un manque de soutien de la hiérarchie, déplore une faible prise en compte de ce type de difficulté.

Le gros truc c'est que j'ai trouvé qu'il y avait un décalage fondamental, enfin considérable entre ce qu'on nous avait présenté, ce qui nous avait donné envie au cours de l'action et puis la réalité du terrain avec les difficultés que je vous ai montré précédemment.

(Entretien 4, ALI)

Des manques au niveau de l'évaluation du projet ou des modules « vraiment techniques » sont évoqués, mais globalement pour l'ensemble des enquêtés rencontrés le bilan est largement positif.

Nous avons vu que le manque de formation pouvait être ressenti comme un frein d'importance par les intervenants sociaux dans la mise en place d'actions collectives participatives. L'appréhension face à de nouvelles méthodes de travail, la difficulté de changer de posture, de mobiliser les usagers, sont des facteurs explicatifs du non investissement dans ce type de démarche. Dans ces conditions, la participation à la formation « action collective et méthodologie de projet » constitue un élément facilitateur et ce principalement à trois niveaux. Tout d'abord, la formation peut convaincre les professionnels de la légitimité, de l'efficacité des actions collectives participatives, ou même les conforter dans cette façon de faire.

Mais ça vous a donné une certaine...

Envie [...], plus dans l'idée de se convaincre de l'intérêt ou de voir l'intérêt, de mesurer l'intérêt, d'avoir envie de le faire, plus dans l'idéologie sous tendue qui est quand même de permettre aux gens de prendre en main leur destin, participer à faire changer les choses, toutes ces choses là qui sont mobilisatrices et productrices de dynamisme et de remise en mouvement.
(Entretien 4, ALI)

Ensuite la formation a un effet rassurant au sens où elle permet l'acquisition d'outils méthodologiques. Ainsi, pour une assistante sociale « ce sont ces outils là qui [lui] ont permis de se lancer¹³¹ ». Grâce à ces apports les intervenants sociaux peuvent faire le pas entre l'idée et le terrain, tout se passe comme si ces outils étaient un pont vers le concret.

On a eu donc de la méthodologie de projet et je me suis servi de ce que j'avais appris durant la formation pour mon projet. C'était très riche, très riche, très complet.
(Entretien 7, assistant social)

Pour l'ensemble des enquêtés, la formation a donc été très utile, elle a « servi » sur le terrain, pour certains être formé, connaître la méthodologie de projet est même « indispensable¹³² » pour travailler dans de bonnes conditions.

La formation on l'a, on ne fait pas ce genre d'action sans la formation ou alors un petit peu comme moi qui y touchais au départ mais parce que je sentais qu'il y avait quelque chose de juste et de vrai là dedans et on se débrouille, on survit.
(Entretien 2, cadre)

Avoir des outils méthodologiques vous diriez que c'est indispensable ou on peut se débrouiller sans ?

¹³¹ Entretien 6.

¹³² Entretien 8.

Non pour moi c'est indispensable, constituer un comité de pilotage, avoir le souci d'informer, de faire des comptes rendus, de repérer dans une action quels vont être les alliés, quels vont être les opposants passifs, actifs, des choses comme ça c'est sur que c'est hyper important.
(Entretien 8, ALI)

Nous voyons que pour certains enquêtés cette formation apporte un confort pour encourager la participation des usagers et pour d'autre elle est un passage obligé.

Enfin, la formation permet de faciliter le changement de posture évoqué plus haut. Pour ces deux enquêtés elle est évoquée spontanément lors des entretiens comme permettant de dépasser le frein tenant à la posture professionnelle.

Un autre frein c'est donc ce qu'on a appris dans la formation : c'est de ne pas penser tout de suite à la solution, la solution elle va être recherchée avec les participants, chose qui n'est pas dans notre habitude de travail puisque les personnes viennent lors des entretiens individuels poser leur difficulté et qu'on est sensé les aider à la résoudre.
(Entretien 10, assistant social)

Et est-ce que parmi vos collègues ou chez les professionnels c'est difficile aussi de changer de posture ?

Oui, même à mon niveau, bon moi c'est vrai que j'ai fait une formation action et méthodologie, une formation à l'action collective il y a déjà plusieurs années et c'est vrai que ça a été vraiment un déclic pour moi et que j'essaie de garder ça en tête d'en mettre en place par petits bouts.
(Entretien 8, ALI)

La formation peut ainsi permettre de se défaire d'une manière de faire, d'être par rapport à l'utilisateur. Les deux formateurs interrogés ont tous deux évoqués un travail de « déconstruction » avec les travailleurs sociaux de ce qu'ils font, de leur vision de la participation.

c) La mise en place d'actions collectives participatives dans le cadre de la formation

Il s'agit ici, de voir dans quelle mesure la participation à la formation conditionne la mise en place d'actions collectives participatives. Les six personnes interrogées ayant participé à la formation¹³³ ont tous soit déjà mis en place de telles démarches, soit projettent de la faire. Ces démarches ont un lien direct avec la formation puisqu'elles ont souvent été initiées à cette occasion. De fait, il est demandé aux participants d'avoir une idée de projet avant le début de la formation ou même d'y réfléchir pendant.

¹³³ Nous excluons ici la Directrice de territoire, qui n'est pas directement en contact avec le terrain.

Et est-ce qu'ils viennent en général avec une action collective, déjà une idée ?

C'est très varié, au fil des années vu le nombre d'actions et l'incitation institutionnelle on pourrait dire qu'il y a peut-être un peu plus d'actions en cours, peut-être. Ce que je constate c'est que soit l'action, oui plutôt ce sont des actions terminées et ils rebondissent pour faire de nouveaux diagnostics ou véritablement des gens nouveaux, des gens qui démarrent pour la première fois l'action collective. Mais l'implication est forte, le travail est respecté et quand on se quitte l'action est en cours.

(Entretien 3, formateur)

Cependant, il convient de noter que sur les dix-sept participants ayant répondu au questionnaire, quatre affirment qu'ils n'ont pas mis en place d'action pendant la formation « par manque de temps ». Mais sur ces quatre personnes, deux ont ensuite développé un projet. Les autres participants ayant mis en place une action pendant la formation l'ont fait majoritairement avec des collègues, d'autres participants (dix). Cependant, cela ne semble pas être un élément déterminant : pour le responsable venir avec des membres de son équipe c'est « facilitateur » car il y a partage du travail mais d'après lui ce n'est pas un facteur de motivation supplémentaire. Quand l'action mise en place pendant la formation s'arrête, c'est en premier lieu parce que « la participation s'est essoufflée » pour quatre personnes, et pour seulement une personne à cause d'un « manque de moyens ».

Les actions collectives participatives évoquées dans les questionnaires ou par les professionnels rencontrés sont très diverses et s'organisent autour de différents thèmes : l'aide alimentaire, le logement, l'insertion des femmes, la parentalité, l'expression par le théâtre. Au final sur les dix-huit participants approchés (par questionnaire ou par entretien) douze semblent encore être dans une démarche de développement social local avec pour les intervenants sociaux des actions en cours ou des projets, pour les cadres et la directrice de territoire une réflexion générale. Les deux participants qui ont suivi la formation sur l'« incitation de la hiérarchie » ne travaillent pas dans une logique participative.

Il semble donc que la participation à la formation motive la mise en place d'actions collectives participatives en Isère : elle donne envie, facilite le passage de l'idée au terrain et arme les intervenants sociaux. Cependant, il faut doublement nuancer ce résultat. Tout d'abord, les personnes n'ayant pas répondu au questionnaire sont peut-être aussi celles qui sont le moins impliquées dans ces démarches, il est d'ailleurs douteux de penser que les deux tiers de l'ensemble des participants appliquent aujourd'hui les enseignements tirés de la formation. Ensuite, pour les actions citées dans les questionnaires nous n'avons pas pu vérifier la réalité de la participation des usagers. Mais surtout il faut faire une remarque : la

participation se fait sur la base du volontariat, il s'agit d'un investissement conséquent en temps, nous avons vu que quand, et c'est rare, la participation à cette formation résulte d'une « incitation de la hiérarchie » les suites sont peu probantes. La décision de suivre une telle formation n'est certainement pas neutre, pourquoi ces travailleurs sociaux ont-ils décidé de s'engager dans une démarche participative ? Comment cet engagement s'explique-t-il et se manifeste-t-il ? Quelle est la marge de manœuvre de l'institution pour jouer dans cet engagement ?

II. La diffusion et la ré adoption des discours sur le terrain : la conviction comme ligne de fracture

Nous allons voir à présent que le discours des participants à la formation « action collective et méthodologie de projet » sont particulièrement éclairants pour comprendre les éléments déclenchant la mise en place d'une action collective participative. La conviction de l'utilité et de la légitimité de ces démarches (B) ainsi que l'adoption des normes de langage et d'action issues du développement social local (C) sont alors des facteurs déterminants. La mise au jour de ces facteurs nous conduira à nous interroger sur la marge de manœuvre de la Direction du développement sociale et sa capacité à influencer sur les croyances des travailleurs sociaux (C).

A. De l'adoption de nouvelles catégories

Les professionnels mettant en place des actions participatives manifestent une imprégnation très nette des catégories du développement social local.

a) Imprégnation dans les discours

Nous avons constaté que l'ensemble des participants à la formation « action collective et méthodologie de projet » interrogés se sont tout à fait appropriés le vocabulaire du développement social local : la co-construction de l'action, le travail en qualification mutuelle, sont des idées récurrentes. Une des premières questions posées est « qu'est-ce qu'une action collective participative », les réponses apportées sont claires et en adéquation avec les discours institutionnels, les textes produits par le Conseil général ou encore les propos du formateur. Pour tous les enquêtés les usagers doivent être acteurs, ils sont porteurs de solutions, il s'agit de « prendre en compte ce qu'ils amènent¹³⁴ », de « construire le projet avec les personnes¹³⁵ » : c'est la rhétorique du « faire avec » qui est développée, celle de la co-production.

Est-ce que vous pouvez me dire ce que c'est pour vous une action collective participative ?

¹³⁴ Entretien 7, assistante sociale.

¹³⁵ Entretien 8, ALI.

C'est pointer un problème et avec les personnes qui sont au cœur de ce problème réfléchir sur les moyens pour le résoudre.
(Entretien 10, assistante sociale)

C'est une action construite avec les personnes concernées par son objectif
(Entretien 4, ALI)

Alors, donc c'est faire en sorte que ce ne soit pas les professionnels qui mènent l'action et qui fassent une action en fonction des idées qu'ils ont mais plutôt partir des attentes et des besoins des usagers et monter avec eux, co produire avec eux une action.
(Entretien 6)

Concernant le développement social local la notion de proximité, d'action sur un quartier ou un territoire est ajoutée.

Le développement social local c'est un nouveau terme pour dire qu'on est au plus près des gens, qu'on fait avec et qu'on ne leur apporte pas la solution toute trouvée mais qu'on bâtit des solutions avec eux.
(Entretien 5, cadre)

Nous voyons donc ici qu'il y a une appropriation dans les discours des professionnels de la rhétorique déployée par l'institution. C'est déjà le signe que la participation à la formation « action collective et méthodologie de projet » permet de diffuser une culture, des référentiels communs d'action. Le fait que les intervenants sociaux parlent de « co-construction », considèrent que les usagers « ont eux-mêmes des clés de compréhension et de solution¹³⁶ » est la marque, nous semble-t-il, d'une certaine diffusion de l'impulsion institutionnelle.

b) Imprégnation dans les pratiques

Sur les six professionnels rencontrés en contact avec le terrain - intervenants sociaux et cadre de proximité - quatre ont déjà mis en place une ou plusieurs actions collectives et deux autres en sont aux prémises certainement car leur formation est récente (2003 et 2007). Ils semblent appliquer, d'après le descriptif de leur projet, les préceptes de l'action collective participative. Pour le dire autrement, au-delà des discours, la formation a imprégné leur pratique professionnelle. Le diagnostic partagé est ainsi un outil largement utilisé. Ainsi, une enquêtée¹³⁷ a mis en place un temps d'accueil pour les bénéficiaires du RMI entrant dans le dispositif : après un premier constat avec une collègue ayant également participé à la formation, portant sur une insatisfaction concernant le premier rendez-vous avec les

¹³⁶ Entretien 8, ALI.

bénéficiaires, elles ont tenté de bâtir un diagnostic partagé afin d'élaborer une réponse adéquate en lien avec les usagers.

On trouvait que le premier entretien ne se passait pas forcément bien, qu'il se faisait dans un temps décalé, parce qu'on était surchargés de travail, donc on ne recevait pas les gens tout de suite, et à partir de ce constat là on a essayé d'interroger les bénéficiaires du RMI qui étaient passés par cette étape là, de leur demander si ils étaient d'accord pour réfléchir avec nous et on a fait un groupe de travail pour voir qu'est-ce qu'on pouvait mettre en place.

Elles ont interrogé une vingtaine de bénéficiaires en essayant d'avoir un panel représentatif du public suivi, certains ont travaillé avec elles, d'autres se sont greffés sur le projet et ce temps d'accueil mensuel est né.

Par rapport à l'information collective c'était déjà co animé, c'est-à-dire qu'il y avait travailleurs sociaux et bénéficiaires du RMI et l'objectif ce n'était pas amener des informations comme dans l'information collective, c'était permettre à la personne de s'exprimer sur ce que ça lui faisait vivre de rentrer dans le dispositif RMI, de rencontrer un travailleur social, c'était plus sur le senti, le vécu que sur l'information.

Les deux professionnelles se sont peu à peu retirées du groupe pour n'être récemment plus présentes qu'au début et à la fin du temps de parole.

Nous retrouvons un schéma similaire pour deux autres enquêtes : les actions « Ma mère va travailler » et le montage d'un atelier informatique que nous avons déjà évoquées.

On a monté un atelier informatique et c'est vrai que nous on a repéré ça un petit peu dans les entretiens qu'on a pu avoir avec les personnes, principalement c'était le service social et puis le service à l'emploi, après on a établi un questionnaire pour que les personnes puissent effectivement dire ce qu'ils en attendaient de cet atelier et puis de faire les programmes aussi.

Enfin, deux assistantes sociales formées en 2007, tâtonnent pour mettre en place une action sur le thème de l'accès au logement avec toujours l'idée d'échanger avec les usagers pour établir les besoins et les réponses correspondantes.

Nous avons organisé deux temps d'échanges avec des habitants du quartier rencontrant cette difficulté, notre but était aussi d'entendre qu'est-ce qui leur manquait dans cette problématique et de voir émergé des demandes et qu'ils soient parties prenantes pour donner suite, mais en fait on a tout arrêté parce que c'est l'été et aussi parce qu'il y a eu très peu de participants à savoir qu'à chaque réunion il n'y a eu que deux personnes présentes et qu'elles n'ont pas été en demande de poursuivre.

Nous voyons par ces exemples divers que le montage d'une action collective participative est relativement intégrée : constat, diagnostic partagé, mobilisation des usagers (et éventuellement des partenaires, c'est le cas pour « Ma mère va travailler » et pour le temps d'accueil des bénéficiaires du RMI), co-construction de l'action. Nous pouvons parler ici d'une appropriation des outils et du vocabulaire de l'action collective participative. La

formation est loin d'être étrangère à cet état de fait, mais, comme nous avons pu le suggérer précédemment ce n'est pas la cas de tous les formés et tous les professionnels ne sont pas formés : il y a en amont de la formation une motivation déjà présente et en aval une foi dans la participation qui se développe. Nous faisons ici l'hypothèse que sans ces deux éléments la logique participative ne peut se diffuser.

B. La conviction dans les discours : la croyance, facteur de diffusion de l'impulsion institutionnelle

Mettre en place une action collective participative n'est pas neutre : les résistances personnelles, l'adoption de nouvelles techniques, le regard des collègues, la peur du changement, font que ces démarches ne sont pas évoquées de façon pacifiée mais passionnée.

a) La rhétorique de la croyance

Il est, de fait, particulièrement marquant de voir que tous les enquêtés utilisent le vocabulaire de la croyance, de la conviction pour parler de ces démarches, elles conservent un caractère extra ordinaire, innovant. Ainsi un animateur local d'insertion se dit « convaincu » par ce mode de faire, une assistante sociale affirme que c'est « l'évolution du travail social ».

J'y crois, c'est clair, moi j'aime ça en plus. [...] Je pense que je ne ferais pas d'action collective si ça ne m'apportait rien parce que je ne sais pas faire complètement gratuitement, j'ai pas l'âme de bonne sœur donc si je le fais c'est que j'y trouve beaucoup de plaisir et que je ne sais pas travailler sans ça, ça c'est vraiment fondamental si je m'ennuie j'arrête.
(Entretien 2, cadre)

Pourquoi vous vous en êtes saisi ?

Pourquoi moi je m'en suis saisi, parce que moi j'étais persuadée du bien fondé de faire avec les gens et d'être au plus près et de ne pas faire d'une manière descendante.
(Entretien 5, cadre)

Je pense que effectivement dans la culture des AS, l'action collective n'en faisait pas vraiment partie mais je crois vraiment que ça change et je crois vraiment qu'il faut que ça change.
(Entretien 7, assistant social)

Travailler sur des actions collectives participatives est une « aventure¹³⁸ », c'est expérimenter le faire autrement. Cette rhétorique de la conviction procède des effets remarquables sur les publics. Le volet collectif permet l'échange entre usagers considéré comme très riche par l'ensemble des enquêtés.

On voit bien aussi que ça change la donne dans les échanges même s'il n'y avait que deux participants à chaque fois ça a été très riche, il y a une entraide mutuelle entre les personnes, des choses qui sont des petites choses qui se voient plus que dans une relation à deux lors des entretiens individuels.

(Entretien 10, assistant social)

Le volet participatif permet la « redynamisation des personnes », la « remise en mouvement¹³⁹ » : ces termes sont très présents dans le discours des enquêtés. Travailler autrement permet l'obtention de résultats différents qui n'en finissent pas de conforter les enquêtés dans l'idée qu'« il y a quelque chose de juste et de vrai » dans cette façon de construire les actions. Les effets d'un changement de pratique sont apparemment très marquants pour les intervenants sociaux interrogés.

Ca a donné des choses extraordinaires pour mon plaisir d'abord parce que je pense que je peux difficilement travailler sans ça et puis aussi avec les gens vraiment ça fait trois ans bientôt quatre ans que je suis partie du lieu et quand je vois des gens dans la rue ils m'en parlent encore donc je me dis qu'on a tracé d'autres choses : d'autres contacts, ce n'est pas les mêmes liens, en cinq minutes ils peuvent nous dire des choses qu'ils n'ont jamais dit à personne pendant vingt ans et nous après on peut avoir un autre regard.

(Entretien 2, cadre)

Alors rien que ces entretiens en dehors de l'action après qui s'est mis en place, ça a eu un effet magique parce qu'on était dans une autre posture quand on interrogeait les gens

(Entretien 6, assistant social).

La foi dans ce mode de faire, illustrée par le recours aux termes croyance, conviction, magique, extraordinaire, est relayé par un discours plus descriptif concernant les effets « indiscutables », de projets qui « coûtent moins cher, qui concernent autant de personnes et qui sont plus efficaces¹⁴⁰ ». La redynamisation des personnes peut d'ailleurs avoir un effet sur le parcours d'insertion remarqué par trois enquêtés : « si c'est pas des réponses immédiates en terme d'emploi c'est au moins des réponses sur les aspects éducatifs, sur les aspects santé,

¹³⁸ Entretien 5, cadre.

¹³⁹ Entretien 4, ALI.

¹⁴⁰ Entretien 4, ALI.

retissage de liens, etc.¹⁴¹ ». « Aller vers les personnes dans un autre positionnement, déjà ça modifie beaucoup de choses dans leurs parcours¹⁴² ».

b) Le collectif renfort de l'accompagnement individuel

Les résultats obtenus sont presque systématiquement évoqués en opposition aux difficultés rencontrées dans la relation duale : si la plupart des enquêtés perçoivent le travail collectif comme un complément au travail individuel, le premier ne pouvant remplacer le second, il n'en reste pas moins qu'il intervient souvent quand les techniques traditionnelles sont perçues comme insuffisantes, inadaptées. L'assistante sociale qui a mis en place le lieu d'accueil pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, a fait appel au collectif quand les entretiens individuels étaient jugés trop insatisfaisants : elle parle ainsi d'une « personne avec qui la relation assistante sociale/bénéficiaire étaient très difficile », changer de posture pour aller vers une dynamique participative a permis de « débloquer les choses » parce que la parole a été libérée, que le bénéficiaire a pu « dire tout ce qu'il avait à dire » sur sa position, son statut, etc. Le collectif participatif permet ici de rendre la relation plus « saine » : il produit des effets sur le travailleur social et sur le bénéficiaire.

Alors ça n'enlève pas l'individuel, moi les gens qui venaient au groupe ça ne m'empêchait pas de les recevoir en entretien individuel, alors je pense qu'il y avait quelque chose dans nos rapports de toute manière qui avait changé, mais s'il fallait cadrer parce que des fois dans le RMI on est obligé de cadrer, et bien ça ne m'empêchait pas de cadrer. Par contre moi je trouve que ça a facilité les relations et qu'il y avait quelque chose peut-être de plus sain dans la relation.

(Entretien 6, assistant social)

Une autre assistante sociale évoque des mécanismes similaires : elle qualifie sa motivation première pour mettre en place une information collective participative sur l'hébergement d'« égoïste ». Face à « l'agressivité » et « aux tensions » ressenties dans la relation duale, dans un contexte tendu où les personnes attendent longtemps que leur situation s'améliore, les impliquer dans l'action et la recherche de solutions permettrait une amélioration de la relation d'aide.

Les personnes de plus en plus ne comprennent pas pourquoi ça dure autant, et puis à force ça peut être un petit peu sur le versant agressif, donc moi à l'origine c'était ça, c'était que les personnes puissent entendre un petit peu ce qui se passaient, puissent comprendre que c'étaient pas elles, [...] donc voilà déjà un petit peu mettre les pendules à l'heure à ce niveau là. Donc

¹⁴¹ Entretien 4, ALI.

¹⁴² Entretien 6, AS.

c'était surtout ça ma motivation première parce que c'est pas toujours facile de travailler dans ce contexte.
(Entretien 7, assistant social)

Nous voyons ici que, d'une part, le recours au collectif participatif procède d'une réponse à une insatisfaction du travail individuel traditionnel et d'autre part, que ces démarches ne viennent pas annuler les entretiens individuels mais au contraire peuvent améliorer cette pratique. La mise en place d'une action participative nécessite un questionnement des pratiques professionnelles et une conviction que ce mode de faire apporte des solutions pour des effets différents. Le cas d'un cadre impliqué depuis longtemps dans ces démarches est de ce point de vue édifiant. Elle raconte comment elle a eu ce que nous pourrions nommer le déclic du collectif :

Je l'ai fait parce que deux personnes sont venues me voir : une m'a dit « je vais tuer la télévision, je ne peux plus supporter de ne parler à personne », je me suis posé des questions, la deuxième vingt mille francs à l'époque de téléphone portable parce qu'il y avait l'horloge parlante que était la seule personne qui lui parlait. A partir de là je me suis dit il y a quelque chose qu'il faut qu'on fasse avec eux et j'ai construit comme ça sans savoir que c'était du développement social
(Entretien 2, cadre)

Nous voyons ici que, bien que fondée sur des résultats concrets, l'action collective participative est évoquée avec passion et invoquée en réponse aux difficultés de la routine du travail social. L'investissement dans ces démarches n'est pas neutre : elles sont l'objet de contestations, de batailles de reconnaissance. Quasiment tous les enquêtés (cinq sur six intervenants de terrains) ont parlé, au cours des entretiens, d'actions d'autres intervenants en contestant leur caractère collectif participatif. Il semble bien qu'il y ait un affrontement sur la bonne façon de faire du participatif. Cet affrontement est même parfois ouvert notamment entre deux enquêtés véhiculant deux représentations différentes des méthodes à employer. La forte présence de cet enjeu dans les entretiens tend, nous semble-t-il, à montrer que le sujet est porteur de conflits, l'investissement personnel, la croyance paraissent aller de pair avec la controverse. En somme, l'action collective participative n'est pas normalisée dans les deux sens du terme : cette démarche n'est pas normale au sens d'habituelle, de naturelle, et le référentiel s'y rapportant n'est pas tout à fait stabilisé.

Tous les enquêtés rencontrés sont donc résolument convaincus - ce qui n'évacue pas pour autant les freins - de l'intérêt, de l'efficacité de l'action collective participative, mais au-delà de la conviction il y a la croyance personnelle. C'est cet élément qui semble bien être un des facteurs majeurs de la mise en place d'une action participative, qui permet le dépassement des difficultés rencontrées.

c) Croire pour faire

Les freins à la mise en place des actions collectives ne sont pas négligeables : la difficulté à changer de posture évoquée plus haut, le manque de temps, le sentiment parfois d'être peu soutenu et reconnu, sont évoqués par les enquêtés aussi convaincus et dynamiques soient-ils. Les termes « dur », « difficile » reviennent très souvent au cours des entretiens, pourtant ces mêmes enquêtés continuent à mener des actions, à tenter de développer des projets. Dépasser ces résistances, y compris personnelles se posant en terme de posture, exige de la persévérance et de la conviction.

Moi je suis convaincu mais essoufflé, fatigué quand même, ça veut dire que à chaque fois j'ai l'impression que les propositions qu'on peut faire ne sont pas prises en compte ou alors prises en compte mais du genre « allez-y continuez votre truc ». [...] Donc je pense qu'il y a pas mal de gens qui se sont brûlés les ailes et qui n'iront pas aussi facilement à nouveau là-dessus et puis, il y a ceux qui continuent d'y aller mais qui s'y épuisent.
(Entretien 4, ALI)

Malgré cet essoufflement, cet animateur local d'insertion projette de redynamiser l'action collective participative qu'il a mis en place en refaisant un diagnostic partagé, en remobilisant un groupe. Ces démarches semblent demander de l'énergie, du moins un investissement supplémentaire par rapport aux missions classiques des intervenants sociaux.

Enfin moi je sais que quand je ressors de ces actions participatives, j'ai beaucoup de mal à enchaîner derrière sur des entretiens individuels, enfin moi je trouve que ça pompe beaucoup plus d'énergie.
(Entretien 6, assistant social)

Le lien entre l'investissement en énergie et la conviction dans ces actions semble établi. D'ailleurs deux travailleurs sociaux ayant répondu au questionnaire sur la formation « action collective et méthodologie de projet » citent comme frein principal le fait que « ces actions demandent beaucoup d'énergie alors que les résultats ne semblent pas toujours à la hauteur de ceux attendus ». Dans ces conditions, nous pouvons concevoir que certains professionnels s'épuisent, se « brûlent les ailes ». La question de l'énergie est couplée avec celle du temps qui a été abordé dans la quasi-totalité des entretiens comme une donnée importante, c'est aussi le premier frein cité par les enquêtés par questionnaire puisqu'il est mentionné huit fois.

Le DSL, la démarche participative [...] c'est vrai que c'est quelque chose qui n'est pas évident à faire, je pense aussi qu'on est tellement surchargés par les entretiens individuels que voilà même avec ma collègue on a galéré pour trouver des temps hors formation pour travailler notre projet, on n'était pas déchargés de nos suivis individuels.

Et pourquoi, puisque ça prend du temps, vous vous avez envie de mettre en place ces démarches ?

Parce que ça a vraiment une autre, d'autres retombées sur la dynamique des gens.

(Entretien 10, assistant social)

Ca demande du temps, le participatif contrairement à ce que l'on pourrait croire ça ne nous fait pas gagner du temps, il faut beaucoup de temps parce qu'il faudrait écrire les choses et ça on n'a pas le temps de le faire et il faudrait pouvoir les écrire pour vraiment pouvoir les suivre et après faire une évaluation et puis il faut le temps de les penser les choses, de prendre de la distance.

(Entretien 6, assistant social)

Les intervenants sociaux posent la question de la libération du temps avec force : il apparaît complexe de monter un projet participatif si cela vient en supplément de la charge de travail habituelle des suivis individuels. Cependant, le discours de ces professionnels investis peut se résumer en une formule lapidaire : « quand on veut on peut », c'est-à-dire que le temps n'est pas un obstacle insurmontable. Pour ces travailleurs de terrain le manque de temps ne peut constituer une excuse, un alibi pour l'immobilisme.

Oui il y a en a qui ont envie et puis il y en a qui n'ont pas suffisamment de temps et puis il y en a qui sont débordés, il y a toutes les problématiques, je suis convaincue qu'on trouve le temps quand on veut mais que ce n'est pas simple et parfois c'est aussi une excuse quand on veut pas.

(Entretien 2, cadre)

Ce problème de l'aménagement du temps de travail est tout à fait sérieux, d'ailleurs il s'agit d'une question dépassant le Conseil général de l'Isère : nous avons eu l'occasion de voir dans la premier chapitre que les travailleurs sociaux sont souvent confrontés à des injonctions paradoxales entre une logique développementaliste et la multiplication des situations de détresse exigeant un fort investissement des intervenants dans le suivi individuel. Cette difficulté est reconnue par un cadre de la Direction du Développement social : « il y a des freins qui sont liés à la charge de travail puisqu'on a quand même une population, peut-être pas en augmentation, mais avec des difficultés de plus en plus importantes ». Néanmoins, pour les enquêtés de terrain rencontrés « il ne faut pas se cacher derrière le temps¹⁴³ ». Cette idée est relayée par un formateur qui dénonce une stratégie d'évitement.

Alors autre forme dans le discours traditionnel c'est le discours de la plainte : on a trop de travail, il y a l'urgence et ainsi de suite, alors quand on est dans la plainte en psycho on est dans l'impuissance et donc il faut le débusquer, donc vous avez tous les discours d'évitement qui peuvent exister.

(Entretien 3, formateur)

¹⁴³ Entretien 7, assistante sociale.

Nous n'avons pas ici une vision enchantée de l'action collective : les difficultés existent bien, celle du manque de temps est à la fois récurrente et réelle. Ces freins viennent d'ailleurs arrêter certains professionnels. Mais ces difficultés semblent pouvoir être surmontées par la conviction dans la justesse des démarches participatives, justesse qui se lit dans les résultats sur les publics décrits par les enquêtés. Ce n'est d'ailleurs certainement pas un hasard que ce soient des personnes si convaincues qui aient accepté de parler de l'action collective participative. Face à la croyance personnelle, quel peut être le rôle de la Direction du développement social ?

C. Les limites de l'injonction dans la (non) volonté des personnes ?

Nous avons étudié la forme de l'impulsion vers le participatif donnée par la Direction du développement social : financement d'actions de formation, d'interventions ponctuelles de spécialistes. Ces actions concrètes sont proposées aux volontaires : si les textes sont relativement directifs, dans les faits aucune obligation ne semble être imposée aux professionnels de participer à telle ou telle action.

a) Une ouverture des pratiques basée sur le volontariat

Ainsi, la qualification mutuelle était proposée aux territoires volontaires, le soutien méthodologique doit être demandé par les équipes et l'inscription à la formation se fait sur la base du volontariat. Or, lorsque peu de professionnels sont formés sur un territoire cela peut constituer un frein pour la minorité sensibilisée et volontaire. Ainsi, plusieurs participants à la formation font état d'un sentiment de solitude, voire d'isolement au sein de leur structure ou plus largement sur un territoire d'action sociale et/ou d'insertion. Le manque de formation des collègues est bien inscrit comme un frein dans presque le tiers des questionnaires renvoyés : « les équipes peu formées et motivées », « la difficulté d'engager d'autres collègues du territoire sur la formation », « à mobiliser son équipe » et le défaut de sensibilisation de la hiérarchie constituent de vrais problèmes pour ces professionnels qui peuvent sentir un vide se creuser.

Oui, oui c'est un point qui est de plus en plus porté mais il faut derrière les professionnels qu'ils soient tous sensibilisés et formés aussi parce que justement sinon on n'est pas... comme la formation se fait sur la base du

volontariat, vient qui veut et souvent les gens qui y vont ce sont les gens qui sont déjà un peu sensibilisés.
(Entretien 8, ALI)

Cet animateur local d'insertion travaillant sur un territoire d'insertion où peu de professionnels ont fait cette formation pointe très bien le problème : vient qui veut, or on peut supposer que ceux-là sont déjà les moins réticents. C'est ce que tend à nous confirmer le responsable de la formation.

Les gens qui viennent sont les gens qui veulent changer leurs pratiques. Alors moi je fais des formations sur des secteurs entiers, des territoires entiers là on touche plus du doigt entre ceux de même profession qui sont motivés pour faire de l'action collective et ceux qui ne veulent pas y aller là on voit bien les conduites d'évitement et les résistances plus qu'en formation lorsque c'est un choix individuel.

Il est intéressant d'examiner les raisons de la participation à cette formation, de ce « choix individuel », des enquêtés. Les deux assistantes sociales ayant plus de dix ans d'expérience suivent une formation qualifiante et sont donc dans une dynamique d'évolution. Cette dynamique va de pair avec une réflexion sur leurs pratiques, sur les possibilités d'améliorer leurs rapports avec les usagers, d'évoluer dans leur métier.

Pour revenir à la formation, vous pouvez juste me redire pourquoi vous avez souhaité participer à cette formation ?

Alors moi j'avais envie de travailler autrement, je crois que c'est la grosse motivation, travailler autrement, avoir un temps pour réfléchir sur les pratiques, pour prendre du recul.

Ça fait vingt ans que je bosse dans le social et voilà au bout d'un moment on se dit mais il faudrait peut-être revoir un peu ses pratiques professionnelles.
(Entretien 6, assistant social)

La troisième assistante sociale a eu son diplôme récemment, elle est arrivée en 2005 au Conseil général de l'Isère et a fait valoir qu'elle était « prête », « motivée pour monter des projets collectifs » lors du recrutement. Les enquêtés qui n'ont pas de diplôme du travail social canonique justifient plutôt leur inscription par une volonté de « professionnalisation¹⁴⁴ », de connaissance de techniques d'intervention sociale, allant souvent de pair, dans les discours, avec une ouverture d'esprit revendiquée. Ainsi, un enquêté ayant une formation de juriste a voulu « voir les méthodes qu'on pouvait employer » et un animateur local d'insertion justifie sa participation par son cursus non spécifiquement social.

D'accord vous vous avez participé à la formation dans les premières années, pourquoi ?

¹⁴⁴ Entretien 8, ALI.

Parce que je ne suis pas travailleur social, que j'ai saisi cette opportunité, je me suis rendu vite compte qu'en fait c'était assez proche des techniques marketing et économiques que j'ai pu apprendre par mon cursus qui était plutôt économique et j'ai trouvé ça vachement intéressant.
(Entretien 4, ALI).

Enfin, si certains enquêtés ne connaissaient pas la méthodologie de projet ou la logique participative et se sont rendus à la formation par curiosité, par volonté d'évoluer, d'autres étaient déjà sensibilisés aux thématiques de la participation des usagers.

Pourquoi avez-vous participé à cette formation ?

Mais c'est toujours pareil, enfin, je veux dire que à partir du moment où on est sensibilisés à une façon d'être, à une façon de faire à un moment ça suffit pas non plus c'est-à-dire qu'il faut quand même quelques outils pour pouvoir la mettre en œuvre.
(Entretien 5, cadre)

Nous comprenons que la décision de participer à cette formation pour les enquêtés procède d'une motivation, en amont, à évoluer dans sa pratique professionnelle. Il existe chez eux un terrain favorable pour que la culture participative s'implante, pour que la conviction se développe. C'est le parcours de l'individu, sa réflexivité qui explique son engagement. La majorité de ces professionnels affirme d'ailleurs explicitement l'importance de la conviction individuelle pour la mise en place de démarches participative : les discours recueillis, y compris issus des cadres, mettent clairement l'accent sur le volontariat comme élément incontournable.

Si les gens se disent on n'est pas prêts ou ne savent pas faire ou nous ne sommes pas à l'aise avec ça, je ne pense pas qu'il y ait de miracles dans ce domaine, je ne crois pas, je pense que ça se saurait.
(Entretien 2, cadre)

Sur la base du volontariat pour les travailleurs sociaux qui se sont investis dans l'action ?

Oui, oui moi je ne crois pas qu'on puisse travailler autrement.
(Entretien 4, ALI)

Moi je pense que si les gens y croient ça marche, on peut continuer à faire de l'info coll. Pour de l'info coll., les gens ils pourraient dire des choses après les info coll. Si il n'y a personne pour relever ça restera...
(Entretien 9, formateur)

Ce qui ressort de ces entretiens c'est, schématiquement, que l'on ne peut pas forcer les intervenants sociaux à faire de l'action collective, que l'on n'impose pas aux professionnels la participation des usagers. « On ne peut pas décréter à partir de maintenant attention les petits cocos on va changer, on va travailler comme ça¹⁴⁵ ».

¹⁴⁵ Entretien 5, Cadre.

Si son chef nous dit d'y aller on y va même si ça nous plait pas et là je pense qu'il faut vraiment une envie, sinon on va à l'encontre de ce que cela peut donner.

(Entretien 2, cadre)

Face à ces discours un sentiment d'impuissance peut naître : si tout dépend de la conviction des individus comment impulser, à l'échelle du département une dynamique générale de participation des usagers ? Comment faire naître « l'envie », la volonté, la conviction auprès de tous les professionnels y compris ceux qui ne sont pas sensibilisés, ceux qui ne sont pas « prêts » ?

b) Une direction centrale lointaine mais pas absente

Nous avons vu que la Direction du développement social se heurte à l'obstacle du volontariat. En outre, les acteurs interrogés en ont la vision d'une entité lointaine, qui « n'intervient que peu » sur les problématiques collectives participatives, qui n'est pas « impliquée autrement que comme financeur ». Du reste, aucun enquêté ne l'a évoqué spontanément, même si les grandes orientations du programme départemental d'insertion sont connues par les ALI et que la charte de polyvalence est citée spontanément par une assistante sociale du Conseil général comme un document « mettant en avant le développement social local ». Mais, globalement la Direction du développement social, en tant que telle, est directement peu reconnue comme un acteur majeur dans l'émergence de ces démarches. A contrario, son action est loin d'être sans effets. Son rôle de financeur est central, que ce soit au niveau de la formation « action collective et méthodologie de projet » ou au niveau de l'intervention sur sites de formateurs, et la majeure partie des enquêtés le reconnaissent en particulier les deux assistantes sociales non salariées du Conseil général.

J'en ai entendu parler quand même, par des actions qui sont payées par le Conseil général pour mettre en place du participatif puisque par exemple la CLI pour faire cette journée dont j'ai parlé tout à l'heure c'est quand même le Conseil général qui a payé des intervenants extérieurs pour animer le groupe de travail, la formation méthodologie de projets c'est une formation qui est reconduite toutes les années c'est le Conseil général quand même qui paye ça.

(Entretien 6, Assistant social)

Est-ce que ça a quand même été facilitateur le fait que justement la direction centrale prône le développement social local ?

Bien sûr, bien sûr. C'est bien effectivement qu'il y ait des orientations politiques qui permettent de se saisir de ça, bien évidemment. En plus, ça a un coût, c'est-à-dire que l'accompagnement là qu'on a eu par l'IFTS forcément il a fallu le payer donc si c'est une orientation politique du

Conseil général il est plus facile d'obtenir effectivement des financements pour cette action là.
(Entretien 5, cadre)

Le rôle de la direction centrale est résumé par une enquêtée : « nous fournir la méthode quand on en manque et des moyens matériels confortables pour avancer dans ce genre de procédés¹⁴⁶ ». Mais au-delà du seul financement, le discours de promotion du participatif déployé par la Direction du développement social tend à légitimer les actions collectives entreprises par les professionnels engagés : s'ils se sentent isolés ou peu reconnus cela peut permettre à certains enquêtés d'être confortés dans leur démarche. Cet élément est relativement difficile à identifier et à saisir dans la plupart des discours mais globalement, cette « mouvance » du participatif promue par le Conseil général, le fait qu'on le sente « partie prenante » est palpable. Pour deux enquêtés, dont un formateur observateur privilégié sur le département, cette implication du Conseil général de l'Isère est très nette.

Vous avez parlé d'une « incitation institutionnelle »...

Oui je pense qu'au niveau du Conseil général c'est net, enfin je parle du Conseil général 38, oui c'est net il y a une volonté de développer des actions collectives dans tous les secteurs que ce soit l'insertion adulte que la polyvalence de secteur, c'est très net.
(Entretien 3, formateur)

Je pense oui, pourtant le DSL, la démarche participative c'est quelque chose qui est mis en avant par le Conseil général.
(Entretien 10, assistante sociale)

L'influence de la Direction centrale sur la diffusion de la logique participative n'est pas nulle : le financement d'actions de formation permet que se diffuse le référentiel participatif, la culture du collectif du moins auprès des professionnels ouverts, en position et en capacité d'entendre cette promotion de nouveaux modes de faire. En outre, elle donne aux personnes volontaires l'opportunité d'acquérir des outils méthodologiques leur permettant de mettre en place des actions collectives participatives. Sans pouvoir le démontrer totalement, nous pouvons avancer que sans ces initiatives, qualification mutuelle, formation, moins d'actions, en tout cas, moins d'actions viables seraient mises en place. De fait, par ces initiatives deux freins majeurs au développement de la logique participative sont travaillés : le manque de formation et le ressenti d'un manque de légitimité des professionnels. D'ailleurs, la Charte de la polyvalence n'attribue pas un rôle plus important à l'institution qui doit « financer » et soutenir.

¹⁴⁶ Entretien 2, cadre.

Néanmoins, il demeure deux points sur lesquels il convient de revenir : d'une part, l'impulsion institutionnelle se heurte au volontariat, d'autre part ces volontaires font encore face à un certain nombre de freins au premier rang desquels se trouve l'aménagement du temps de travail. En somme, l'action collective participative n'est pas considérée comme évidente, allant de soi, normale, elle est encore le fait de croyants. Tout se passe comme si le Conseil général n'avait pas opéré le « passage » entre une orientation politique appliquée de façon optionnelle et une orientation politique rendue incontournable, dont l'application n'est pas l'objet d'un choix. Cette analyse est remarquablement bien défendue par un formateur.

Oui mais c'est ce passage là qui n'est pas fait, d'une période où on avait un certain nombre de professionnels électrons libres à un certain nombre de professionnels maintenant institutionnalisés : on n'est pas encore, l'entreprise administrative Conseil général n'a pas encore fait passer sa culture de projet, les différentes instances n'ont pas assurément amené le collectif comme automatique et obligatoire, c'est pas un objectif opérationnel, c'est un objectif général, une finalité, on devra concourir au développement social local, on devra concourir au développement des territoires, d'accord ça c'est une finalité mais opérationnellement, étant entendu que, alors la finalité on la poursuit sans jamais l'attendre, l'objectif opérationnel au contraire on l'atteint et après on détermine les moyens. Il me semble qu'il n'y a pas ce passage de l'orientation, de la finalité à l'opérationnalité.

D'après cet observateur, le caractère encore trop évanescent de l'impulsion institutionnelle rencontre une caractéristique historique du travail social, que nous avons évoquée plus haut : un certain nombre de travailleurs sociaux n'agissent pas en fonction de leur statut de salarié du Conseil général appliquant la politique décidée à travers leur projet pédagogique, mais « partent de la logique de leur métier où ils se définissent indépendamment de cette dimension institutionnelle ». Dès lors, comment rendre cette impulsion institutionnelle obligatoire ? Comment normaliser une pratique qui semble être encore l'apanage des convaincus ? Nous faisons l'hypothèse que réaliser la promotion du participatif passe par les relais sur les territoires : la direction centrale ne peut se passer de l'appui de l'encadrement intermédiaire, de la direction des territoires pour diffuser l'impulsion institutionnelle. La conviction portée par la direction centrale, pour se généraliser ne peut sauter le niveau intermédiaire. Ce point de vue est magistralement illustré par un Directeur de territoire.

Je crois que ce qui fait que ça marche ou que ça marche pas c'est la conviction de certaines personnes à convaincre d'autres de pouvoir le faire. Alors il peut y avoir un conseil, une volonté, une orientation politique et le Conseil général de l'Isère a cette orientation politique de mettre en avant les actions collectives mais après pour que ça se passe sur les territoires il faut que ce soit relayé par des personnes et il faut que ces personnes soient convaincues de la chose parce que sinon ça ne marchera pas.

III. La dynamique du territoire et le rôle de l'encadrement : la centralité des relais territorialisés

Nous allons tenter de démontrer, à présent, la centralité du rôle de l'encadrement des territoires dans la diffusion de l'impulsion institutionnelle. Il apparaît que ces cadres constituent le lien entre les professionnels de terrain et la direction centrale : ils sont en position de relayer et d'adapter les grandes orientations politiques (A). Or, il semblerait que cet encadrement se soit encore imparfaitement saisi de ce rôle (B). Du reste, l'existence d'un effet territoire pointé plus haut, que nous essaierons de démontrer, tend à valider, par contraste, l'hypothèse d'une faiblesse de ces relais territorialisés (C).

A. L'encadrement : courroie de transmission de l'impulsion institutionnelle

Une direction centrale qui apparaît lointaine aux intervenants de terrain, des freins liés à des problématiques d'organisation du travail, la nécessité de diffuser une culture du collectif participatif : l'ensemble de ces éléments tend à interroger le rôle de l'encadrement intermédiaire. La Charte de la polyvalence, signée par le Conseil général de l'Isère, souligne le rôle de relais de l'encadrement qui doit faire le lien entre les différents niveaux de la collectivité, la nécessité d'un positionnement clair sur tout projet et un rôle de stimulation du partenariat. Philip Mondolfo¹⁴⁷ pointe d'ailleurs l'importance des cadres de proximité pour la mise en place généralisée du modèle de développement social local dans une collectivité. Un travailleur social a, selon l'auteur, besoin de l'adhésion de son service et du soutien de sa hiérarchie pour que son action soit diffusée et reconnue. Le cadre de proximité occupe, dès lors, un rôle déterminant et ce à trois niveaux : d'une part, il a une fonction de pacification au sein de l'équipe pour assurer le bien travailler ensemble, le respect des pratiques de chacun, la complémentarité et la coopération, d'autre part, il a un rôle de supervision au sens où il constitue un référent technique pour les professionnels de terrain, un appui et un soutien. Enfin, le cadre de proximité occupe une fonction d'animation de son équipe, c'est-à-dire qu'il veille à organiser les priorités et à faire éclore les initiatives. Ainsi, Mondolfo soutient que l'émergence du référentiel développementaliste suppose de globaliser les problèmes

¹⁴⁷ Philip Mondolfo, Op. Cit.

rencontrés individuellement par les personnes d'un territoire et de recomposer les charges de travail pour gagner en disponibilité. Selon lui, le modèle d'organisation par « unité territoriale », assimilable à la territorialisation du Conseil général de l'Isère, permet de disposer d'une plus grande marge de manœuvre au niveau local dans un modèle structuré de façon plus horizontale, conditions de l'émergence du modèle collectif.

Les entretiens réalisés tendent à confirmer l'analyse de Philip Mondolfo sur la centralité du rôle de l'encadrement intermédiaire, a fortiori dans une collectivité ayant opéré un processus de territorialisation : la diffusion de l'impulsion institutionnelle se joue sur le territoire selon l'implication du Directeur et des cadres de l'action sociale et/ou de l'insertion. Le cadre de la Direction du développement social interrogé, semble avoir conscience de l'influence limitée de la direction centrale, limitée à ce qui se noue ou pas sur les territoires.

Je pense qu'il faut l'impulsion de la direction, c'est important, mais il faut le soutien de l'encadrement intermédiaire et il a un rôle fondamental et si l'encadrement intermédiaire n'est pas convaincu eh bien c'est beaucoup plus difficile parce que les professionnels ont l'impression d'être lâchés un peu dans la nature, de ne pas avoir de soutien possible.

Cette implication de l'encadrement des territoires joue d'abord sur la diffusion d'un message clair, d'un discours de la conviction qui ne peut qu'atteindre partiellement les professionnels sans le concours des cadres. En outre, nous avons pu nous rendre compte de l'importance de la croyance, ce qui est de l'ordre de l'idéal, dans la mise en place de démarches d'actions collectives participatives, ce qui est de l'ordre du concret.

Au démarrage il faut effectivement qu'on soit, qu'il y ait quelqu'un, quelqu'un ou quelques uns qui portent cette volonté là parce que ça ne peut pas se faire comme ça, donc ça ne peut pas être que la volonté par exemple du directeur ou du directeur adjoint, il faut que ce soit relayé par les cadres et ça ne peut pas rester au niveau des cadres, il faut que eux-mêmes en soient convaincus pour pouvoir convaincre le terrain parce que sinon ça ne marchera pas.

(Cadre d'une direction territoriale)

Au delà de la conviction, l'encadrement intermédiaire a un rôle crucial au niveau de l'organisation des équipes, de la distribution des moyens logistiques et humains. D'ailleurs, le cadre de la direction centrale fait immédiatement référence « aux chefs de services » quand la question de l'organisation du travail lui est posée. Les deux formateurs interrogés confirment « la place stratégique de l'encadrement intermédiaire » qui constitue un « maillon essentiel, le passage obligé entre le politique et l'opérationnel¹⁴⁸ ». Les discours des professionnels de terrain démontrent, là encore, cette réalité. De fait, les intervenants sociaux interrogés ont

¹⁴⁸ Entretien 9, Formateur.

clairement manifesté le besoin du soutien de leur hiérarchie que ce soit au niveau de l'aménagement du temps mais aussi, et peut-être plus encore, au niveau de la reconnaissance.

a) Un fort besoin de reconnaissance

Les enquêtés rencontrés sont tous très convaincus par le modèle collectif participatif mais certains montrent de l'usure, de l'abattement face à un manque de reconnaissance de leur hiérarchie. Dans des démarches que l'on a pu décrire comme complexes, ce besoin de valorisation, de reconnaissance de leur travail est manifeste chez les cinq enquêtés professionnels de terrain non cadre¹⁴⁹.

Si on imagine que sur un territoire il se crée cinq, dix, quinze actions de ce type là on pourrait faire valoir les résultats qu'elles produiraient sauf que c'est pas encourageant parce que les travailleurs de terrain ils se retrouvent tous seuls faces aux difficultés, ils sont peu encouragés et peu soutenus et au bout d'un moment ils se découragent.
(Entretien 4, ALI)

Justement sur le temps quel peut être le rôle de l'encadrement ?
Il est fondamental, il nous a manqué au départ parce qu'on n'a pas trouvé que notre cadre se soit positionné clairement auprès de l'équipe pour dire qu'on n'allait pas pouvoir être disponibles comme avant, donc ça a été un peu difficile à digérer, bon après elle est revenue là dessus et elle a mis en avant que c'était important le travail que l'on faisait.
(Entretien 10, assistant social)

A contrario, pour une assistante sociale salariée par une association c'est parce que sa chef de service « très branchée action collective¹⁵⁰ » l'y a fortement incité qu'elle va mettre en place un projet rédigé à l'occasion d'une formation : pour cette professionnelle ce souhait « d'aller au-delà du papier est plutôt valorisant ». Philip Mondolfo, confirme l'importance de la reconnaissance pour les travailleurs sociaux : selon lui, l'institution doit opter pour une politique d'affichage et de gratification. Pour s'engager, les travailleurs sociaux ont besoin d'un message politique fort ; une meilleure reconnaissance permet de stimuler l'initiative. La gratification des professionnels investis dans le développement social local, même symbolique passant, par exemple, par une visibilité accrue des actions collectives participatives, la promotion de ces démarches au sein des équipes, peut certainement être un facteur de (re)motivation des intervenants sociaux. A la limite, nous pouvons mobiliser

¹⁴⁹ Trois assistants sociaux et deux animateurs locaux d'insertion.

¹⁵⁰ Entretien 7, assistant social.

Mancur Olsen¹⁵¹ qui explique l'engagement des individus dans une action par le biais d'une approche par les intérêts. Le regroupement des individus¹⁵², permet d'obtenir des biens publics tels une augmentation de salaire ou une amélioration de l'environnement, ces biens ont la particularité d'être indivisibles ; ainsi l'augmentation de salaire s'appliquera à tous les travailleurs concernés, et non uniquement à ceux qui ont pris part à la grève. L'individu est considéré comme rationnel, c'est-à-dire qu'il cherche à atteindre les fins les plus avantageuses avec les moyens les moins coûteux, étant donné que la mobilisation a un coût (en temps, en argent, en énergie) l'individu a intérêt à ce que les mobilisations collectives existent mais pas à y participer : c'est le paradoxe d'Olsen. L'individu qui profite du résultat de la mobilisation sans y prendre part est appelé un « free rider » ce que l'on peut traduire par passager clandestin, on dit, également, qu'il fait cavalier seul. Selon Olsen, la mobilisation de ceux qui ne sont pas des passagers clandestins s'explique par la poursuite d'intérêts privés. Ce sont les bénéfices privés que peuvent tirer les acteurs de la mobilisation qui expliquent leur implication. De fait, dans la perspective utilitariste ce sont les rétributions matérielles ou symboliques que procure le mouvement qui incitent les acteurs à agir. Sans adopter intégralement ce type de raisonnement nous pouvons penser que les rétributions symboliques sont des facteurs de mobilisation : la valorisation ou encore la professionnalisation de l'intervenant social par la mise en place d'une action collective semble devoir être prise en compte. Or, certains enquêtés ressentent un manque de reconnaissance de la part de leur encadrement : ces professionnels ont le sentiment d'agir de façon innovante, parfois de remettre en question leurs pratiques, de consacrer beaucoup (plus) d'énergie à ces démarches sans percevoir de contrepartie sur le plan symbolique, ni même une visibilité de ces actions. En somme, les professionnels réclament « un encouragement des troupes¹⁵³ », une reconnaissance au sein même de leur équipe mais aussi auprès des élus, des directions des territoires, etc.

b) L'organisation du travail dans les équipes et le soutien méthodologique

Outre cette reconnaissance, l'encadrement intermédiaire a un rôle à tenir au niveau de l'organisation du travail dans les équipes. Nous avons vu que la question du manque de

¹⁵¹ Olsen Mancur, *La logique de l'action collective*, 1966.

¹⁵² Ou pour utiliser un autre vocabulaire les mouvements sociaux, nous n'utilisons pas ici le terme d'action collective pour ne pas brouiller le sens.

¹⁵³ Entretien 4, ALI.

temps, sans être un obstacle infranchissable pour les enquêtés, peut constituer un frein non négligeable. Or, la réorganisation d'une équipe nécessite un engagement fort du chef de service mais également du directeur de territoire : il sera d'autant plus aisé d'entraîner les professionnels sur le terrain du collectif participatif s'il existe un engagement fort sur l'ensemble du territoire et si les situations de travail sont visiblement aménagées. Là encore Mondolfo affirme la nécessité de concevoir une « nouvelle organisation du travail » pour créer les « conditions d'une professionnalité transversale » en permettant aux travailleurs sociaux de conduire leurs interventions individuelles et collectives, les unes s'appuyant sur les autres. C'est par exemple « savoir penser j'ai beaucoup de personnes qui viennent dans mon bureau qui ont le même problème, est-ce que je ne peux pas les rassembler¹⁵⁴ ? »

La question n'est pas de savoir si on va y aller parce qu'on a envie, parce que ça nous fait plaisir ou parce qu'il y a une opportunité, c'est une vraie politique du territoire, lorsqu'une direction décide une orientation les personnels y vont c'est aussi bête que ça. [...] Ca suppose une organisation, une organisation du secrétariat, une organisation des permanences dans certains cas, une organisation des récupérations et puis du management c'est-à-dire dans le cadre des entretiens d'évaluation, fixer des objectifs à chacun, induire les formations.
(Entretien 3, formateur)

De fait, les professionnels de terrain interrogés décrivent un « idéal » de cadre aménageant leur temps de travail, les soutenant méthodologiquement et les encourageant. Le cadre est donc aussi appelé à se mobiliser sur des points de méthode dans lesquels les intervenants peuvent se perdre, faute du recul suffisant. Enfin, mais ce point est moins évoqué par les enquêtés, le cadre de proximité est aussi celui qui a une vision davantage institutionnelle des partenaires, qui est en capacité d'aiguiller les travailleurs sociaux, de mettre en relation plusieurs organismes, d'organiser la coopération sur un territoire de l'aide sociale à l'enfance, de l'insertion, de l'action sociale, etc.

Le cadre aussi c'est, elle est plus au courant de tout ce qui se passe dans une zone géographique plus large donc elle nous a donné des pistes pour ouvrir nos interrogations, nos recherches, par exemple nous donner des personnes qu'on pourrait contacter, nous dire qu'est-ce qui se fait sur le territoire.
(Entretien 10, assistant social)

L'implication des cadres correspond à une réalisation sur le terrain de l'impulsion institutionnelle : le management des équipes est un des facteurs de concrétisation de la promotion du référentiel développementaliste. C'est par ce biais que le passage entre une politique s'appuyant sur des objectifs peu opérationnels inscrits dans des grands textes

¹⁵⁴ Entretien 1, cadre.

d'orientation et une politique de territoire ne laissant pas le collectif participatif aux seuls croyants, peut s'opérer. Néanmoins, il convient de signifier à nouveau l'importance du facteur persuasion pointé par les enquêtés : le collectif participatif ne peut se généraliser sans une organisation pensée et sans la diffusion d'une culture. Or, il semblerait que l'encadrement, courroie de transmission de l'impulsion institutionnelle, en constitue également le « ventre mou » selon le mot d'un formateur interrogé.

B. L'encadrement intermédiaire : « ventre mou » de l'impulsion institutionnelle ?

Nous avons vu que le cadre de proximité est réellement un relais de la promotion du collectif participatif. L'adoption du référentiel développementaliste modifie également les pratiques de l'encadrement des territoires par l'émergence de nouvelles demandes des professionnels, la nécessité de travailler en partenariat et une nouvelle prise en compte des populations. Nous pouvons penser, avec les formateurs, que cette évolution suppose d'être préparé, formé. D'autant que la posture du cadre est questionnée, comme le travailleur social, il est amené à considérer autrement la construction des actions, l'attente des résultats, son pouvoir dans le montage de projet, les autres cadres sur un territoire.

Ils ont vraiment une place stratégique, donc ils ont intérêt à comprendre et il y a intérêt à accompagner les cadres avant, parce que c'est eux qui vont conduire les équipes et ce n'est pas facile parce que là il y a eu des groupes il a fallu ré expliquer des choses et le cadre était un peu pris à partie, voyez c'est pas simple donc lui il a intérêt à être persuadé.
(Entretien 9, formateur)

En outre, une partie importante des cadres des territoires est issue du travail social traditionnel, la question de la posture est, dans ces conditions, posée avec d'autant plus de force. Nous pouvons, de plus, supposer avec un formateur que le management des équipes n'est pas une spécialité, une force, de cette catégorie de cadre.

L'encadrement il est issu du technique et très centré sur le technique, il est peu sur l'organisation et le management.
(Entretien 3, formateur)

Or, le Conseil général n'a pas mis en place de formation spécifique destinée aux cadres pour la mise en place d'actions collectives participatives. Nous avons vu que la formation sur la méthodologie, bien qu'ouverte aux chefs de service insertion des territoires, n'est « pas

adaptée à l'encadrement¹⁵⁵ ». Une formation sur les pratiques des cadres semble dès lors s'imposer : « comment modifient-ils leurs réunions de service, la circulation de l'information, la communication » sont d'après un formateur des points clés à expliciter. Cette « lacune¹⁵⁶ » est confirmée par un cadre de la Direction du développement social.

Alors la faiblesse qu'on a un petit peu dans notre département c'est qu'on est quand même dans un processus de très grande territorialisation donc ça peut se faire que si on a l'aval du directeur de territoire, donc cela veut dire qu'il faut aussi convaincre à tous les niveaux, que peut-être il faudrait qu'on forme beaucoup plus l'ensemble de nos chefs de service, peut-être ça va être l'étape après notre offre de service de se dire « bon ben voilà les chefs de service insertion et action sociale il faut vraiment qu'on les forme au soutien de ce type de projet ».

Nous avons tenté de montrer que l'élan vers le participatif, que tente de communiquer à l'ensemble du territoire la direction centrale du Conseil général de l'Isère, ne peut se diffuser sans le concours de relais territorialisés : l'implication de l'encadrement des territoires joue à deux niveaux. D'une part, il est la voix du discours de promotion du collectif participatif sur les territoires, la condition de la diffusion d'une culture commune liée au référentiel développementaliste. D'autre part, cet encadrement permet la concrétisation d'objectifs « évanescents » par l'organisation opérationnelle des équipes sur le terrain. Cet élan vers le participatif semble quelque peu bloqué entre la Direction du développement social et les travailleurs de terrain ; faute de relais territorialisés formés, l'impulsion institutionnelle peine à se diffuser. Cette analyse tend à être confirmée par l'étude d'un territoire réputé engagé sur la voie du développement social local : quand la question devient « l'affaire d'un territoire », les conditions sont alors réunies pour que « ça marche ».

C. La dynamique de territoire

Nous avons vu précédemment que trois territoires de l'Isère semblent se distinguer par la mise en place d'actions collectives participatives. Dès lors, l'idée d'un effet territoire paraît pouvoir être défendue ; cet effet résulterait d'une implication forte de l'encadrement intermédiaire et d'un engagement net du directeur de territoire, permettant la constitution d'un terrain sécurisé et favorable pour la généralisation du modèle développementaliste.

¹⁵⁵ Un formateur.

¹⁵⁶ Un formateur.

a) Un effet territoire avéré

Cet effet territoire, mis en avant plus haut d'après le profil des participants à la formation « action collective et méthodologie de projet », semble se réaliser quand la Direction du territoire et l'encadrement se saisissent de la question du développement social local. La territorialisation du Conseil général de l'Isère met, de fait, l'encadrement des territoires dans une position privilégiée pour impulser des démarches de développement social parce qu'ils travaillent dans la proximité, qu'ils peuvent organiser la transversalité entre les services et impulser une dynamique partenariale locale.

La territorialisation elle n'a de sens que si le projet de territoire il est complètement en phase avec la réalité locale et qui ne soit pas que la mise en œuvre d'une série de dispositions qui ne sont que de la déconcentration dans ce cas là.

(Formateur)

Cette territorialisation permet l'inscription d'orientations et de priorités dans les projets de territoire, une impulsion vers le participatif donnée au plus proche du terrain dans une perspective de développement social local. Or, il semblerait que trois territoires se sont emparés de la question de façon marquante : pour Porte des Alpes et l'Isère rhodanienne le collectif participatif devient « l'affaire d'un territoire¹⁵⁷ », pour Grenoble l'analyse est peut-être un peu différente en raison d'une forte tradition d'association des habitants ancrée dans la commune et partagée par les partenaires.

Donc ça marche quand ça devient l'affaire d'un territoire ?

Ca marche oui, mais il faut le temps parce que vous aurez les leaders, les locomotives et puis ensuite viendront ainsi de suite. Mais si vous avez un encadrement et puis en plus si vous organisez pour faire du soutien mutuel, des réunions de référents entre eux, une explication aux partenaires locaux de dire toute action collective démarre par un diagnostic partagé et ainsi de suite : c'est une politique locale et c'est le rôle du cadre.

(Formateur)

Que le développement social local soit pris en compte au niveau d'un territoire signifie une diffusion de la culture développementaliste, soit par le biais de la formation « action collective et méthodologie de projet », soit par l'appel à des intervenants sur site, des cadres engagés, un message de la direction clair. Ainsi, le dynamisme de l'Isère rhodanienne peut s'expliquer par le fait que « les deux chefs de service action sociale se sont fortement impliqués, la directrice du territoire aussi s'est fortement impliquée et ils sont dans toute une démarche de

¹⁵⁷ Formateur.

développement social local, qui est très importante¹⁵⁸ ». Cette démarche se traduit notamment par la demande d'accompagnement par des formateurs du développement social local.

J'ai accompagné le territoire Porte des Alpes et Isère Rhodanienne pour faire leur projet social de territoire avec les directrices, pour le faire dans une démarche de développement social, évidemment mais là c'est pareil pratiquement tous les cadres ont fait la formation, tous les cadres sont sensibilisés y compris l'aide sociale à l'enfance.
(Formateur)

Cet engagement fort de l'encadrement, le nombre important de professionnels formés explique alors que ce territoire soit reconnu comme moteur sur le plan du collectif participatif. Cet environnement favorable semble jouer sur les pratiques, sur l'organisation du travail. D'après un cadre de la direction centrale, si « sur certains lieux on dit si vous faites du collectif c'est parce que vous avez du temps, c'est parce que vous le voulez bien », par contre « ce n'est pas du tout le cas sur l'Isère Rhodanienne puisque toutes [les professionnelles] sont impliquées dans des actions ». De manière générale, il apparaît que le développement social local ne peut se diffuser à l'échelle d'un territoire que si la direction et l'encadrement s'engagent fermement, concrètement et explicitement sur la question.

Mais moi je pense que, les lieux où ça marche moi j'ai remarqué qu'on a la conjonction de trois choses : on a des professionnels qui veulent s'investir, on a des chefs de service action sociale, donc proches, qui les soutiennent et on a des directeurs qui soutiennent aussi, c'est-à-dire qu'il faut qu'il y ait un portage à tous les niveaux.
(Cadre de la direction centrale)

Cette analyse est illustrée par l'étude du territoire Porte des Alpes.

b) Le territoire Porte des Alpes : quand le développement social local devient l'affaire d'un territoire

Tout d'abord, il convient de signaler que le chef du service insertion et la Directrice du territoire Porte des Alpes ont suivi la formation « action collective et méthodologie de projet » en 1999, que les discours de ces deux personnes sont nettement emprunts de conviction quant à la participation des usagers et qu'elles sont investies depuis un certain temps dans ce type de démarche. La directrice de territoire s'est fortement saisie de la question, selon ses termes afin d'impulser la diffusion des modes de faire empruntés au développement social local sur l'ensemble du territoire.

¹⁵⁸ Un cadre de la Direction du développement social.

Là ce qui est un petit peu nouveau pour le territoire Porte des Alpes c'est qu'on s'est dit qu'on allait s'essayer à l'échelle du territoire, c'est-à-dire que ce n'était pas une expérimentation sur un groupe d'usagers à tel endroit qui était prêt machin, on n'a pas dit ça, on a dit on cible des thématiques prioritaires diverses et variées et on travaille de cette façon là pour tout, pour tout le territoire et on en a fait notre projet de territoire.

Nous voyons bien ici que la démarche se veut généralisée, normalisée et non réservée aux seuls croyants : le développement social local devient effectivement « l'affaire d'un territoire », ce n'est plus une option mais une réalité.

Il s'agit à présent d'étudier comment ce projet de territoire a été concrétisé, quelles actions ont été mises en place pour le réaliser¹⁵⁹. Il convient, avant tout, de préciser que l'ensemble du processus a été suivi par des formateurs de l'Institut de formation des travailleurs sociaux d'Echirolles et de la Mutualité sociale agricole ; l'orientation forte en matière de développement social local de l'institution Conseil général a manifestement permis le financement de cet accompagnement. Cet état de fait est reconnu par différents acteurs du territoire. Lors de la réunion du 26 juin 2007 de présentation aux partenaires de l'avancée de la démarche, un point historique a été fait. Il est précisé que la direction souhaitait inscrire le projet de territoire dans une démarche de développement social local pour plusieurs raisons : le Conseil général promeut ces modes de faire, beaucoup de professionnels avaient été formés et une expérience s'était avérée concluante. En 2005 et 2006, les professionnels des différents services et l'équipe de direction se sont donc lancés dans l'élaboration d'un « diagnostic partagé » sur le territoire avec « les élus, les partenaires et les habitants ». D'après les résultats de ce travail, des groupes thématiques ont été formés en juin 2006. Un an après, le territoire présentait l'évolution du travail de ces neuf groupes. Les groupes cadres, communication, accueil, jeunes mères et parentalité sont jusqu'alors seulement investis par des professionnels du Conseil général ; les groupes logement, transport et jeunes majeurs regroupent des partenaires et le groupe insertion est ouvert aux habitants. Tous les groupes ne sont donc pas dans une perspective participative dans la mise en place des actions mais, d'après un formateur intervenant sur le territoire, « la phase de diagnostic partagé est incontournable » et permet que l'offre de service soit « questionnée, bâtie à partir de ce que les personnes disent, ressentent, vivent ». Dans chaque groupe, un chef de projet et un pilote (membre de l'encadrement) sont désignés. Les thématiques et les façons de travailler varient beaucoup

¹⁵⁹ Cette partie est réalisée d'après les entretiens menés avec la directrice de territoire, un chef de service, un animateur local d'insertion et une assistante sociale de Porte des Alpes, d'après les entretiens menés avec deux formateurs intervenus sur ce territoire, et l'observation d'une réunion de présentation aux partenaires de l'Etat des lieux des actions menées.

d'un groupe à l'autre mais tous ont construit (ou ont le projet de construire) un diagnostic partagé avec les habitants et les professionnels sur la question traitée. Ainsi, le groupe accueil regroupant des travailleurs sociaux et des secrétaires des différents services sociaux du territoire (aide sociale à l'enfance, autonomie, action sociale, etc.) a mené une enquête auprès des usagers ce qui a permis de faire émerger la problématique des « inégalités repérées dans l'accueil et le traitement de la demande de l'utilisateur ». Le groupe parentalité associant différents intervenants sociaux des divers services a repéré comme centrale la question de la « place de chacun dans la famille », il reste à présent à « aller vers les familles », à les associer au diagnostic établi par les professionnels. Chacun de ces groupes a bénéficié d'un « accompagnement à la carte¹⁶⁰ » impliquant l'ensemble des personnes ou uniquement le chef de projet, le pilote, mais dans tous les cas cela correspond à « l'objectif que le groupe produise et au-delà de la production, qu'il comprenne vraiment de quoi on parle dans le faire autrement¹⁶¹ ».

En tout cas le point de départ c'est le travail de déconstruction sur c'est quoi le projet de l'intervention, ils prennent bien conscience qu'on est dans un modèle de développement et que peut-être ils peuvent faire autrement et qu'auquel cas ça suppose de travailler autrement, d'appréhender les choses autrement, de réfléchir autrement et du coup de travailler avec les gens autrement.
(Formateur)

Sans revenir en détail sur le travail de chaque groupe, il nous semble intéressant d'étudier plus précisément la démarche de quelques uns.

L'objectif du groupe cadre était d'appliquer les directives du « central » du Conseil général de l'Isère, de s'adapter au terrain dans une « dynamique de diagnostic partagé en permanence avec les acteurs concernés ». Ce groupe a été spécifiquement accompagné et a bénéficié d'une intervention pensée pour l'encadrement pendant six mois, « une fois par mois toute la journée malgré la charge de travail¹⁶² ». Un cadre du territoire, ayant participé antérieurement à la formation « action collective et méthodologie de projet », détaille le contenu de cette intervention.

Moi simplement ce que je peux dire c'est que cette formation là n'a pas empêché avec le poste dans lequel je suis de faire comme une piqûre de rappel en équipe de cadre sur de nouveau c'est quoi le DSL, comment on s'y prend, qu'est-ce que ça peut faire bouger, en tant que cadre, qu'est-ce que ça peut mettre en péril, mettre à défaut notre façon de faire de cadre, notre position, voilà etc. On a demandé comme formation de cadre du territoire de Porte des Alpes [...] pour pouvoir ensuite mettre en place les groupes et

¹⁶⁰ Formateur.

¹⁶¹ Formateur.

¹⁶² Entretien, cadre.

avoir un accompagnement ça veut dire que en amont de la mise en place des groupes et de l'accompagnement de ces groupes l'équipe de cadres a préparé pendant six mois le travail.

Cet extrait d'entretien vient, là encore, rappeler l'importance de former les cadres, maillon essentiel de la diffusion de la logique développementaliste, eux aussi confrontés à la nécessité de changer de posture.

Le groupe logement a établi un diagnostic interprofessionnel et interinstitutionnel (Caisse d'allocation familiale, Conseil général, bailleurs sociaux, etc.) qui a conduit à l'identification de deux problèmes : les impayés de loyers et l'accès au logement. Sur cette dernière question une action de diagnostic partagé est projetée avec l'idée d'associer les habitants à travers des entretiens menés par l'ensemble des professionnels : l'objectif est que la réponse soit « co-construite avec les habitants ». Ce groupe a formulé une demande particulière au formateur accompagnateur.

Donc il y a eu des demandes précises par exemple je pense au groupe logement où ils ont élaboré seuls et à un moment ils se sont mis d'accord sur leur méthodologie en groupe, puisque là c'était un groupe où il y avait des partenaires, et ils ont souhaité que j'intervienne à la rencontre d'après et là c'était vraiment un point on va dire plus théorique sur c'est quoi la démarche de développement, c'est quoi la participation des habitants de façon à ce que vraiment ça fasse sens aussi bien pour les bailleurs que pour les professionnels, donc là on va dire c'était plus un apport théorique.

Enfin le groupe insertion est particulièrement intéressant puisqu'il est vraiment dans une démarche d'association des usagers. Le service insertion a organisé une journée insertion le 9 mai 2006 préparée en amont par vingt sept rencontres avec des bénéficiaires du RMI. A la suite de cette journée, deux groupes se sont mis en place : un groupe « participation aux instances décisionnelles locales » et un groupe « action collective et vie quotidienne ». Le groupe sur la participation aux instances réunissant une vingtaine de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sur une cinquantaine de participants se trouve en fait dans une réflexion sur « la jungle de l'emploi¹⁶³ » c'est-à-dire sur l'appréhension face aux institutions (notamment l'ANPE), sur la difficulté de trouver une information claire sur les offres, etc. Nous voyons, ici, que la thématique du groupe de travail a été retravaillée et modifiée apparemment selon les souhaits des usagers.

on a fait un groupe qui s'appelle « participation aux instances décisionnelles locales » et dans lequel on travaille avec eux au fur et à mesure du temps pour qu'ils arrivent à ça, première chose dans ce groupe là : ils ont dit « nous on ne sera pas représentatifs du tout aujourd'hui parce que la première chose où on voudrait être écoutés et où on n'est pas entendus c'est l'ANPE », donc

¹⁶³ Compte rendu de la réunion du 30 novembre 2006.

on a travaillé avec eux autour de l'emploi, de l'ANPE, des missions d'intérim.
(Chef de service insertion)

D'après le compte rendu de la réunion du 16 avril 2007, trois groupes de réflexion se sont formés : un groupe travaillant sur la création d'un « lieu généraliste et polyvalent » d'information sur l'emploi réunissant des professionnels de l'insertion, des associations et des bénévoles, un deuxième groupe réfléchissant à « l'humanisation de la recherche d'emploi », notamment par le repérage d'outils et d'informations, enfin, le groupe numéro trois réfléchit sur les problématiques liées à l'emploi des publics spécifiques (handicapés, seniors). Le groupe « action collective et vie quotidienne » est porteur d'une réflexion sur l'action collective, la participation des habitants à la vie associative, etc.

Deuxième groupe c'était action collective et vie quotidienne : c'est-à-dire dans les actions existantes est-ce que vous vous y retrouvez ? Est-ce que vous les connaissez ? Est-ce qu'on peut les modifier ? Est-ce que vous avez envie qu'on rajoute des choses ? Et comment aussi on peut soutenir ces actions et ces associations qui sont parfois très petites et ont du mal à survivre.
(Chef du service insertion)

Cette réflexion sur les activités associatives a conduit le groupe à écrire une pré charte d'accueil intitulée « quelques heures pour oublier ses soucis¹⁶⁴ ». Cette charte a émergé d'échanges sur l'image de ces activités « d'insertion », la mixité des personnes accueillies, la vision du public. Le groupe a ainsi travaillé sur la notion de « cas social ».

Deuxième chose on a travaillé sur une charte d'accueil, donc on est en train avec des allocataires et moi et puis on s'est répartis en trois groupes avec le secours catholique et des conseillères, d'aller voir des associations existantes, de leur proposer une charte de pré accueil, c'est-à-dire on a retravaillé sur l'accueil puisque c'était très fortement demandé et de voir si sur cette charte qu'on a établi ensemble les gens sont d'accord avec elle et si on pourrait un peu l'officialiser sur tous les lieux qui reçoivent du public.
(Chef du service insertion)

De manière générale, l'implication du chef de service insertion semble faciliter la mise en place d'actions collectives participatives. Ainsi, l'assistante sociale d'un centre communal d'action sociale du territoire qui a mis en place le temps d'accueil pour les bénéficiaires nouveaux entrant dans le dispositif RMI, affirme que cette « ouverture » du cadre du Conseil général « ça facilite puisque du coup il y a une reconnaissance, [...] à un moment donné on avait parlé d'ouvrir à tous les habitants de la commune bénéficiaires donc [le cadre] était prêt à appuyer la demande et à diffuser l'information ». Nous voyons que si les différents groupes sont plus ou moins investis dans la participation des usagers, l'ensemble du territoire est bien

¹⁶⁴ D'après le compte rendu de la réunion u 18 janvier 2007.

dans une dynamique de développement social local. L'impulsion donnée par la direction et l'implication du chef de service insertion est ici capitale. L'accompagnement de la démarche par plusieurs intervenants apparaît être un élément central de la diffusion des modes de faire développementaliste. Cet accompagnement permet de travailler sur les freins précédemment mis au jour : posture des cadres et des travailleurs sociaux, normalisation de la démarche, acquisition d'outils méthodologiques. Encore une fois, de telles démarches ne vont pas de soi : la mobilisation des cadres, la formation sont des éléments clés pour apprivoiser les résistances des moins croyants.

Alors sur cette histoire de participation des habitants c'est pas toujours gagné quoi, par exemple sur le groupe logement même si ils étaient demandeurs il suffit qu'il y ait quelqu'un qui était absent qui a quasi, la fois d'après tout remis en cause, donc il a fallu ré expliquer. Donc vraiment je trouve qu'au niveau des acteurs qui participent si ils loupent une étape et bien des fois c'est pas évident parce qu'il y a cet espèce d'enclenchement, il y a quelque qui fait sens quand il y a tout le groupe et si il manque une personne voilà rebelote, ça remet en cause et comme c'est vacillant pour certaines personnes, ça vacille tellement qu'on manque replonger dans ce qu'on sait faire habituellement.
(Formateur)

Cette « fragilité » dans la démarche nécessite donc un engagement fort du territoire qui, en l'inscrivant dans son projet, fait du développement social un mode de faire incontournable et non une option réservée à quelques uns.

La démarche conduite sur le territoire Porte des Alpes vient confirmer l'hypothèse selon laquelle les relais territorialisés formés et convaincus sont des facteurs clés du développement des actions collectives participatives en Isère : l'implication et la formation des cadres, l'impulsion de la direction de territoire sont des conditions de la normalisation du référentiel développementaliste. L'absence de ces éléments vient alors expliquer, par contraste, la difficile diffusion de l'impulsion institutionnelle dans d'autres territoires.

Conclusion

Le Conseil général de l'Isère, par le biais de la Direction du développement social, produit un certain nombre de discours incitant les intervenants sociaux du département à s'investir dans des actions collectives participatives. Ces discours mettent réellement l'accent sur le renouvellement des modes d'actions de la collectivité et, par conséquent, des travailleurs sociaux notamment intervenant dans les domaines de l'insertion et de la polyvalence de secteur : nous sommes face à une promotion de l'ensemble des nouvelles catégories des politiques publiques territorialisées. Le partenariat, la transversalité, le développement social local sont les principes érigés en modèles. Il semble que le Conseil général de l'Isère ait adopté et intégré, dans les discours, les modes de faire promus par la politique de la ville et les dispositifs d'insertion depuis plus de deux décennies. Mais au-delà des discours, nous avons pu voir que la Direction du développement social finançait un certain nombre d'opérations visant à diffuser la logique collective participative. Ces interventions sont orientées prioritairement sur des actions de formation. Le financement de ces actions, qu'elles soient ponctuelles à destination de territoires volontaires, ou qu'elles soient proposées dans la durée à l'exemple de la formation « action collective et méthodologie de projet » existant depuis 1999, témoigne de la réalité de l'orientation politique à s'engager dans le développement social local. Ces actions de formation, le financement d'interventions adaptées sur les territoires ou encore les initiatives de qualification mutuelle, sont basées sur le volontariat des territoires ou des intervenants sociaux. L'offre de formation en méthodologie de projet ou dans le montage d'actions associant les usagers permet, dès lors, aux professionnels intéressés, sensibilisés et/ou ayant une démarche réflexive sur leurs pratiques, d'acquérir des outils pour mener ces démarches dans de meilleures conditions. En outre, ces actions, que nous pourrions qualifier d'institutionnelles au sens où l'initiative provient de la direction centrale, peuvent constituer des déclics pour certains professionnels et leur donner le virus de l'action collective participative. L'institution, la Direction du développement social, produit une impulsion au changement principalement par deux biais : d'une part, un discours qui se veut performatif affichant une volonté à faire évoluer les pratiques, d'autre part, le financement d'actions de formation destinées à épauler, à accompagner les professionnels intéressés par ce type de démarche. L'impulsion

institutionnelle à faire du collectif participatif est donc avérée. Nous avons pu établir qu'elle est le résultat de l'intégration par le Conseil général de trois éléments clés : l'adoption des normes dominantes d'action publique, une stratégie de légitimation de la collectivité dans l'espace public via une modernisation des pratiques, et une volonté davantage politique.

Cependant, nous avons pu voir à travers les divers entretiens menés que cette impulsion ne semblait vraiment atteindre que les professionnels réceptifs. Ainsi, la formation « action collective et méthodologie de projet » est basée sur le volontariat ; les travailleurs sociaux rencontrés développant des actions associant les usagers étaient déjà, avant de participer à la formation, ouverts dans leurs pratiques, démontraient une volonté d'évoluer dans leurs modes de faire. De manière générale, nous avons relevé de la conviction dans les discours des enquêtés : ils croient dans l'action collective participative, ils ont pu en éprouver les résultats, ils pensent que le développement social local est une voie d'avenir. Outre cette conviction, ces discours montrent que chez ces professionnels formés, la culture de la participation, le référentiel développementaliste, sont adoptés et au-delà les modes de faire. Les actions de formation permettent donc une diffusion de nouvelles catégories dans les discours et dans les faits. Mais tout se passe comme si l'impulsion se diffusait dans une communauté de croyants et ne pouvait se généraliser que difficilement au-delà. Ainsi, la pratique participative n'apparaît pas majoritaire en Isère, elle demeure l'apanage de quelques territoires, de quelques convaincus.

Car, et nous l'avons montré, l'adoption d'une démarche de développement social local n'est pas évidente pour une grande partie des intervenants sociaux : cela correspond à une évolution des pratiques, à une remise en question du modèle professionnel traditionnel des travailleurs sociaux canoniques. Il s'agit donc d'accompagner ce changement de posture dans un contexte de déstabilisation du travail social. En outre, la difficulté de modifier ses pratiques est accompagnée par toute une série d'autres freins : le ressenti d'un manque de moyens humains, d'un manque de temps, le travail au sein d'équipes parfois peu formées et peu sensibilisées au collectif participatif. Il ne faut pas négliger l'importance de ces freins, des résistances personnelles et des obstacles organisationnels. Or, l'action de la Direction du développement social, si elle est indubitable, semble impuissante à répondre à un certain nombre de ces freins. L'impulsion donnée par la Direction centrale ne doit pas être négligée : dire c'est déjà faire, les discours légitiment les volontaires à faire du participatif, la formation les accompagne dans les démarches. Mais il apparaît qu'elle ne peut tout à fait généraliser, normaliser ces modes de faire. Il y a là quelque chose qui se joue ailleurs, sur le terrain où la

direction centrale semble lointaine. C'est bien sur les territoires que l'impulsion prend ou ne prend pas : la conviction développée en haut ne se diffuse pas à la base si le niveau intermédiaire ne relaie pas cette promotion du développement social local. Dans ces conditions cette conviction demeure l'apanage de quelques uns. Ce n'est pas, ici, l'action de la Direction du développement social qui est mise en question mais sa portée. Certes, celle-ci pourrait organiser une visibilité plus importante des actions collectives participatives menées sur le département, en particulier celles émanant du terrain. De fait, nous pouvons avoir le sentiment que la communication du Conseil général autour du développement social se concentre sur les initiatives issues de la direction centrale (qualification mutuelle, évaluation de l'offre d'insertion), les actions issues du terrain demeurant relativement peu visibles. D'ailleurs, l'action de la direction du développement social est relativement reconnue par les professionnels : le financement des formations et des accompagnements donne ici corps à l'impulsion institutionnelle. D'autant que nous avons pu montrer que la formation est une étape centrale pour les professionnels : elle permet d'affronter et d'appivoiser la peur du changement, de faciliter les évolutions dans la posture des travailleurs sociaux. Mais, ce qui se joue sur les territoires est en grande partie dépendante de la direction de ceux-ci.

L'encadrement intermédiaire des territoires a donc un rôle prépondérant à jouer : relais de conviction, garants de l'établissement d'un environnement institutionnel favorable à l'émergence des actions collectives participatives, la révolution développementaliste ne se fera pas sans eux. La reconnaissance de l'investissement des professionnels dans les démarches collectives participatives, la pacification et la coopération au sein des équipes, l'organisation du temps de travail, l'ouverture aux partenaires sont des éléments clés, prérogatives de l'encadrement des territoires. Mais si les professionnels de terrain doivent être accompagnés dans une (r)évolution de leurs pratiques, l'institution doit également accompagner les cadres. De fait, l'encadrement est confronté à des problématiques nouvelles ; ils doivent opérer des changements dans leur façon de faire, de gérer les équipes, de superviser les projets lancés sur le terrain, de motiver et faire vivre la transversalité. Il apparaît donc nécessaire de les former au même titre que les intervenants de terrain et ce principalement à deux niveaux : d'une part, il semble incontournable qu'ils puissent maîtriser la méthodologie de projet, les outils de l'action collective participative pour épauler, accompagner les équipes, comprendre ces démarches, les accepter et par la même occasion accepter une modification de leur position, d'autre part, il apparaît nécessaire qu'ils puissent être préparés à organiser de façon différente les temps de travail, l'adéquation entre

l'accompagnement individuel et le travail collectif. L'encadrement fait ici figure de « courroie de transmission », les cadres occupent une position stratégique dans le chemin que prend l'impulsion institutionnelle. Outre l'aspect organisationnel, managérial, ils ont un rôle dans la diffusion de la conviction facteur moteur pour la mise en place de ces démarches exigeantes. Or, les cadres de proximité sont peu formés pour affronter l'irruption de cette incitation institutionnelle et de ce fait peu sensibilisés à ces nouveaux modes de faire et à leur implication. La croyance se diffuse peu, les professionnels volontaires se sentent parfois isolés et peu soutenus : seuls les convaincus résistent à l'usure et continuent à mener des actions collectives participatives. De ce point de vue, et selon le mot d'un formateur, l'encadrement constitue le « ventre mou » de l'impulsion institutionnelle, obstacle de taille à la généralisation du développement social local sur le département.

L'investissement de l'encadrement de proximité passe par des projets de territoires clairs et volontaristes : à l'image d'une pyramide humaine, les différents niveaux organisationnels du Conseil général sont interdépendants. Les directions, que ce soit la direction centrale ou celles des territoires, ont un rôle dans la diffusion d'un message de promotion de la méthode collective participative. Mais si les orientations générales sont données par le haut, il apparaît que les directions de territoires, proches du terrain, des partenaires locaux, doivent aller au-delà de l'incitation et poser des objectifs opérationnels adaptés aux différentes réalités de terrain. Nous pouvons, en effet, penser qu'une imposition forte venant de la direction centrale n'aurait que peu de réalité voire de légitimité auprès des professionnels de terrain ; les directions territoriales, ayant des liens hiérarchiques avec les chefs de service, sont à même d'aller au-delà de l'impulsion pour faire une vraie injonction au développement social local passant par une stratégie de territoire, la définition d'objectifs.

Nous avons donc fait l'hypothèse que la généralisation du collectif participatif (ce qui ne signifie absolument pas l'abandon de l'accompagnement individuel) passe par l'existence de relais territorialisés formés. Cette hypothèse a été étayée par l'étude du territoire Porte des Alpes. Nous avons vu que lorsque le développement social local devient « l'affaire d'un territoire » avec une direction convaincue, des cadres formés, un projet de territoire tourné vers cette démarche, un accompagnement méthodologique solide, les conditions sont réunies pour répondre aux résistances, diffuser de nouveaux modes de faire. Sans ignorer les difficultés rencontrées et la nécessaire installation d'une telle démarche dans le temps, il semblerait que la diffusion du collectif participatif passe par ce type de processus faisant du développement social local une réalité à laquelle il faut s'adapter plutôt qu'une option.

En somme, et pour le dire simplement : la généralisation de la culture participative, la diffusion de l'impulsion institutionnelle passe par la sensibilisation et la formation des cadres des territoires. Le chemin de l'impulsion institutionnelle que nous pourrions assimiler au chemin de la conviction ne peut être coupé en son milieu, au niveau de l'encadrement.

Bibliographie

Ouvrages

- Astier Isabelle *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée et Brouwer, Paris, 1997.
- Autès Michel, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, Paris 2004.
- Ballain René, Glasman Dominique, Raymond Roland (dir.), *Entre protection et compassion*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- Chopart Jean-Noël (dir.) *Les mutations du travail social*, Dunod, Paris, 2000.
- Denieuil Pierre-Noël et Larousi Houda, *Le développement social local et la question des territoires*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- Donzelot Jacques, *Faire société*, Le seuil, Paris, 2003.
- Dumas Bernard, Séguier Michel, *Construire des actions collectives, développer les solidarités*, Chronique Sociale, 3^{ème} édition, Lyon, 2004.
- Guyenot Claudel, *L'insertion, discours, politiques et pratiques*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- Humbert Chantal (dir.), *Les usagers de l'action sociale, sujets, clients ou bénéficiaires*, L'Harmattan, Paris, 2000.
- Ion Jacques (dir.), *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.
- Ion Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, Paris, 2005.
- Meister Albert, *La participation pour le développement*, Editions ouvrières, Paris, 1977.
- Mondolfo Philip, *Conduire le développement social*, Dunod, Paris, 2001.
- Olsen Mancur, *La logique de l'action collective*, 1966.

Articles de revues

- Catal Anne, « La réforme du diplôme d'Etat d'assistant de service social », in *Lien social* n° 731 du 25 novembre 2004.
- Donzelot Jacques, Roman Joël, « 1972-1998 : les nouvelles donnes du social », in *Esprit, a quoi sert le travail social ?*, avril 1998.
- Drulhe Marcel, « Participation et citoyenneté : l'utilisateur comme acteur », in *Vie sociale*, 2004, n°1.

Estèbe Philippe, « Les métiers de la ville », in *Esprit, A quoi sert le travail social ?*, avril 1998.

Flageul Mireille, « L'exercice de la citoyenneté dans l'accès au droit des personnes les plus en difficulté », in *Vie sociale*, 2004, n°1.

Lafore Robert, « L'irrésistible ascension du département providence », in *Revue française de l'action sociale*, n°4 octobre - décembre 2004.

Lelevrier Christine, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », in *Esprit*, mars – avril 2004.

Lepers Christian, « L'institution : un allié précieux pour l'accès à l'autonomie » in *Vie sociale*, 2004, n°1.

Loncle Patricia, Rouyer Alice, « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », in *Revue Française des affaires sociales*, n° 4 octobre - décembre 2004.

Mansanti Dominique, « Le développement social local : une catégorie au service du changement » in *Recherches et prévisions* n°81, septembre 2005.

Palier Bruno, « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », dans *Problèmes politiques et sociaux*, n°890.

Rigaudiat Jacques, « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », in *Droit social*, n°3, mars 2005.

Vilbrod Alain, « Devenir éducateur, une affaire de famille », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°890.

Le journal de l'action sociale, dossier « Travail social, l'envolée du collectif », septembre 1999.

Mémoire

Pitiot Anne-Laure, *L'action collective en travail social : une mise en œuvre difficile*, IEP, Saint Martin d'Hères, 2003.

Table des matières

Remerciements.....	3
Sommaire.....	4
Introduction.....	5
Chapitre 1. La logique participative : de l'émergence dans l'espace public à son adoption dans les discours du Conseil général.....	13
I. La diffusion du participatif dans les politiques sociales.....	14
A. L'apparition de nouveaux modes de faire.....	14
a) Nouvelle question sociale et question urbaine.....	14
b) De nouveaux dispositifs.....	15
c) ... Et de nouvelles catégories pour l'action publique.....	16
B. L'usager au cœur des politiques sociales.....	17
a) L'appel à l'individu.....	17
b) L'usager au centre des dispositifs.....	18
C. La participation des usagers et le développement social local : contours des notions et essai de définition.....	20
a) Esquisses de définition.....	20
b) Le développement social local : une implantation difficile ?.....	22
c) La démarche participative.....	23
II. Les mutations du travail social.....	25
A. Le travail social traditionnel : la constitution d'un modèle professionnel.....	25
a) La constitution des professions canoniques du social.....	25
b) L'institutionnalisation du travail social.....	28
c) La constitution d'un modèle professionnel.....	30
B. La déstabilisation du travail social.....	30
a) La critique du travail social traditionnel.....	31
b) L'apparition de nouveaux métiers.....	31
c) L'irruption d'un nouvel acteur : l' élu local.....	33
d) La logique gestionnaire.....	34
e) La difficulté du travail social à se saisir des nouveaux modes de faire.....	34
C. Un changement de posture nécessaire ?.....	36
a) La difficulté du travail social traditionnel à se saisir de la logique participative : une idée répandue.....	36
b) Un positionnement différent : une étape complexe mais nécessaire.....	38
III. L'adoption de la logique participative par le Conseil général de l'Isère.....	42
A. L'usager dans les discours institutionnels.....	42
a) L'organisation du Conseil général de l'Isère.....	43
b) La Charte de la polyvalence.....	44
c) Le cahier des charges des animateurs locaux d'insertion.....	47
d) Le programme triennal d'insertion.....	48
e) Une orientation politique.....	50

B.	Les actions mises en place	52
a)	La formation « action collective et méthodologie de projet dans le champ de l'insertion et du développement social »	52
b)	Le groupe ressource.....	53
c)	La qualification mutuelle.....	54
d)	L'accompagnement sur site : le soutien méthodologique	56
e)	L'impulsion institutionnelle : une intention plus qu'une injonction ?	57
C.	Approche participative, approche développementaliste : vecteurs de changement des pratiques ?	58
Chapitre 2. Des discours institutionnels aux réalités de terrain : quel chemin pour l'impulsion institutionnelle pour quels effets ?		61
I.	Les actions collectives participatives en Isère : tentative d'état des lieux et premiers constats.....	62
A.	Les données recueillies	62
B.	Un manque de visibilité	64
a)	Etude du PDI et des PLI	65
b)	Le bilan d'activité annuel des animateurs locaux d'insertion	66
C.	Une action regardée à la loupe.....	69
a)	Le profil des participants	69
b)	Le bilan de la formation	71
c)	La mise en place d'actions collectives participatives dans le cadre de la formation..	73
II.	La diffusion et la ré adoption des discours sur le terrain : la conviction comme ligne de fracture.....	76
A.	De l'adoption de nouvelles catégories	76
a)	Imprégnation dans les discours	76
b)	Imprégnation dans les pratiques	77
B.	La conviction dans les discours : la croyance, facteur de diffusion de l'impulsion institutionnelle.....	79
a)	La rhétorique de la croyance	79
b)	Le collectif renfort de l'accompagnement individuel	81
c)	Croire pour faire	83
C.	Les limites de l'injonction dans la (non) volonté des personnes ?	85
a)	Une ouverture des pratiques basée sur le volontariat	85
b)	Une direction centrale lointaine mais pas absente.....	88
III.	La dynamique du territoire et le rôle de l'encadrement : la centralité des relais territorialisés	91
A.	L'encadrement : courroie de transmission de l'impulsion institutionnelle.....	91
a)	Un fort besoin de reconnaissance	93
b)	L'organisation du travail dans les équipes et le soutien méthodologique	94
B.	L'encadrement intermédiaire : « ventre mou » de l'impulsion institutionnelle ?.....	96
C.	La dynamique de territoire.....	97
a)	Un effet territoire avéré	98
b)	Le territoire Porte des Alpes : quand le développement social local devient l'affaire d'un territoire.....	99
Conclusion		105
Bibliographie.....		110
		113

Table des matières.....	112
Glossaire	115
Annexes.....	116

Glossaire

- ALI : animateur local d'insertion
- ANAS : Association nationale des assistantes sociales
- AS : assistant social
- ANRC : Association nationale des responsables de circonscriptions
- ANPE : Agence nationale pour l'emploi
- CAF : Casse d'allocations familiales
- CCAS : centre communal d'action sociale
- CESF : conseillère en économie sociale et familiale
- CLI : commission locale d'insertion
- DEAS : diplôme d'Etat d'assistante sociale
- DSL : développement social local
- MSA : Mutualité sociale agricole
- RMI : revenu minimum d'insertion
- PDI : plan départemental d'insertion
- PLI : plan local d'insertion
- ZEP : zone d'éducation prioritaire

Annexes

Annexe 1 : Liste des enquêtés.....	P. 117
Annexe 2 : guide d'entretien intervenants sociaux	P. 118
Annexe 3 : guide d'entretien cadres.....	P. 119
Annexe 4 : organigramme du Conseil général de l'Isère.....	P. 120
Annexe 5 : questionnaire à destination des participants à la formation « action collective et méthodologie de projet »	P. 122
Annexe 6 : tableaux de synthèse des réponses au questionnaire reçues.....	P. 124