



Ministère du travail, de la solidarité
et de la fonction publique

CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL SOCIAL

Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif

RAPPORTS DU CSTS

 PRESSES
DE L'EHESP

Ministère du travail, de la solidarité
et de la fonction publique

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE
CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL SOCIAL
6^e mandature

Rapport au ministre chargé des affaires sociales

Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif

2010
PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

LE PHOTOCOPIAGE MET EN DANGER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES CIRCUITS DU LIVRE.

Toute reproduction, même partielle, à usage collectif de cet ouvrage est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur (loi du 11 mars 1957, code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992).

© 2010, Presses de l'EHESP, avenue du Professeur-Léon-Bernard - CS 74312 - 35043 Rennes Cedex

www.presses.ehesp.fr

ISBN 978-2-8109-0019-0

Le présent rapport a été élaboré au sein du groupe de travail Intervention sociale d'intérêt collectif (ISIC) sous la présidence de Didier Dubasque*, personne qualifiée, assisté de Brigitte Bouquet*, vice-présidente du CSTS, professeure titulaire de la chaire de travail social au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de Paris.

Membres du groupe

Pierre Jean Andrieu	Membre titulaire du CSTS représentant la DIV
Cathy Bousquet*	Expert
Alain Bruel	Membre titulaire du CSTS, personne qualifiée
Christian Chasseriaud	Membre titulaire du CSTS représentant l'AFORTS
Jean Delarue	Membre titulaire du CSTS représentant la CFDT
Catherine Deschamps	Membre titulaire du CSTS représentant l'APF
José Dhers	Expert représentant l'IR-DSU
Dominique Feryn	Membre titulaire du CSTS représentant la CGT
Elisabeth Gras*	Expert
Brigitte Hainz	Expert
Karine Heib	Expert représentant l'ANAS
Michèle Le Gauyer	Membre titulaire du CSTS représentant la CNAF
Bernard Monnier	Membre titulaire du CSTS représentant le CTPS
Annie Pasquereau*	Expert
Jean Baptiste Plarier*	Membre titulaire du CSTS représentant la CFE-CGC
Maryse Saurel	Expert représentant la CNAF
Gabrielle Tanguy	Expert représentant l'ANTSG
Rita Voile*	Expert

* Membre du comité de rédaction.

Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif

- AFORTS : Association française des organismes de formation et de recherche en travail social
- ANAS : Association nationale des assistants de service social
- ANTSG : Association nationale des travailleurs sociaux pour le développement du travail social avec les groupes
- APF : Association des paralysés de France
- CFDT : Confédération française démocratique du travail
- CFE-CGC : Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
- CGT : Confédération générale du travail
- CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
- CTPS : Conseil technique de la prévention spécialisée
- DIV : Délégation interministérielle à la ville
- IR-DSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain

Mandat

La secrétaire d'État

Lettre de mission au Conseil Supérieur du Travail Social
pour l'analyse de l'intervention sociale collective

Je demande au Conseil supérieur du travail social de produire une analyse de l'intervention sociale d'intérêt collectif.

Alors que le territoire devient le support et le moyen d'une réorganisation de l'intervention publique d'État, et que la réforme du diplôme d'assistant de service social donne toute son importance à l'intervention sociale d'intérêt collectif, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) constate que ce mode d'intervention est en réalité peu pratiqué, il devient nécessaire et urgent de promouvoir cette pratique.

Je souhaite que le CSTS produise un rapport qui soit une référence sur l'intervention sociale d'intérêt collectif, utile aux professionnels et aux étudiants au même titre que celui sur l'intervention sociale d'aide à la personne (ISAP). Ce rapport devra, au regard des problématiques sociales :

- décrire les différentes pratiques d'intervention sociales collectives (travail social avec les groupes, travail social communautaire, développement social local, etc.);
- en analyser les fondements et les méthodes, en montrer l'intérêt et les dynamiques, ainsi que la nécessaire articulation avec l'ISAP;
- faire des propositions pour lever les obstacles au développement de l'intervention sociale collective.

Je souhaite aussi que ce rapport se penche sur la problématique particulière que constitue la lutte contre les violences faites aux femmes et m'aide à avancer sur cette question en montrant comment l'intervention sociale collective peut l'appréhender en tenant compte des particularités territoriales, en distinguant les spécificités du milieu urbain au regard de celles qui prévalent en milieu rural.

Je demande à Monsieur Didier Dubasque de mettre en place et de présider un groupe de travail dans le cadre du Conseil supérieur du travail social pour mener à bien cette mission.

Conformément au règlement intérieur du conseil il est chargé de définir la composition du groupe, d'en assurer l'animation, d'organiser le planning des réunions, de programmer ses travaux et de nommer un ou plusieurs rapporteurs chargés de consigner par écrit l'avancement de la réflexion et de rédiger le rapport final.

Le groupe de travail informera régulièrement l'assemblée plénière de l'avancée de ses travaux. À mi-mandat, il présentera un pré-rapport le plus développé possible. Le rapport final devra avoir été adopté par l'assemblée plénière avant l'été 2009.

Valérie Létard

Introduction

L'ISIC, une question de sens, de valeurs, de compréhension et de méthode

À qui s'adresse ce rapport ? C'est une des premières questions que le groupe de travail s'est posées. En effet, le mandat donné par Madame Valérie Létard, secrétaire d'État à la solidarité, présidente du Conseil supérieur du travail social indique qu'il s'agit d'écrire en direction des travailleurs sociaux et des étudiants pour une grande part, puisqu'il est demandé de produire un document de référence sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (ISIC). De plus, cet écrit répond aussi à la demande de la ministre qui souhaite que soient analysés dans ce même rapport les enjeux et les moyens à mettre en œuvre pour un développement de ce mode d'intervention en France. Enfin la commande de Madame Valérie Létard invite à traiter un second sujet, celui de la question des violences faites aux femmes et de la place de l'ISIC dans le processus qui vise à lutter contre ces violences¹.

Ce travail de clarification nécessaire intéressera toute personne qui se sent concernée par les enjeux et les modes d'intervention du travail social. En ce sens les praticiens, les formateurs, mais aussi, les bénévoles qui interviennent dans ce champ auront intérêt, nous l'espérons, à utiliser ce rapport non seulement comme un guide qui apporte des précisions sur différents constituants de l'ISIC, mais aussi comme un outil qui aide à la réflexion, à l'analyse et à l'accompagnement

1. Afin de répondre complètement à la commande, ce rapport est à compléter d'un rapport spécifique qui traite de l'intervention sociale d'intérêt collectif dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes, le groupe espérant ainsi apporter une contribution significative et utile aux professionnels en charge de l'action sociale afin qu'ils puissent mieux répondre aux besoins exprimés face à cette problématique.

dans l'action. C'est pourquoi, une des ambitions affichées de cet écrit est qu'il puisse être utilisé par les intervenants sociaux de façon simple, didactique et opérationnelle.

Le contenu du rapport

Après avoir rappelé que l'intervention collective s'inscrit dans une histoire et des pratiques portées par du sens (partie 1), nous tenterons de clarifier les concepts, les termes utilisés, de vérifier le sens donné aux mots employés (partie 2) et aux pratiques auxquelles ils se réfèrent (partie 3). De nombreux exemples issus des expériences du terrain devraient aussi permettre aux praticiens de se reconnaître, en partie, à travers la description d'actions et le recueil de la parole des acteurs qui, quelle que soit leur appartenance territoriale, se posent souvent les mêmes questions. Nous verrons que les pratiques collectives en travail social, loin de s'opposer aux pratiques individuelles, s'articulent et complètent l'intervention (partie 4). Une bibliographie, la plus exhaustive possible, tentera quant à elle de donner au lecteur l'envie d'approfondir telle ou telle question.

Le mandat fait état d'un constat déjà vérifié et s'interroge : comment se fait-il que l'ISIC ne se développe pas en France ? Et ce, d'autant qu'un rapport du CSTS² avait déjà traité ce sujet en 1988 et avait cherché à promouvoir cette pratique. Il s'agit donc de repérer les obstacles et de lever les freins qui n'en ont pas permis la réalisation. Il s'agit aussi d'interroger la place que le CSTS entend donner à l'ISIC demain au regard de la place qu'elle occupe aujourd'hui. En effet, nous constatons que si ce mode d'intervention en travail social semble actuellement insuffisamment développé, les ouvrages et colloques se renouvellent régulièrement sans pour autant influencer de façon visible sur les pratiques.

Peut-on aussi parler des freins et des obstacles au développement de l'ISIC sans proposer une lecture sur la situation actuelle du travail social en France ? Cela apparaît difficile. Si nous voulons positionner l'ISIC en tant qu'outil stratégique au service de la mise en œuvre de politiques de solidarité, il nous faut comprendre ce qui, dans notre société, nuit au développement du lien social. Il nous faut aussi analyser ce qui, dans les institutions, perturbe les interventions des travailleurs sociaux, limite leurs actions et ne leur permet pas d'apporter des réponses portées par du sens et de la méthode. Enfin, il nous faut aussi constater qu'un grand nombre de lois continuent de privilégier des réponses qui renvoient le sujet à sa propre responsabilité sans tenir compte de ses conditions d'existence

2. CSTS, *L'intervention sociale collective*, La Documentation française, 1988.

ni des moyens dont il dispose. La majorité des lois considère les responsabilités des citoyens comme individuelles et les responsabilités collectives et solidaires sont rarement évoquées.

L'ISIC peut, nous le pensons, apporter des réponses spécifiques à un besoin de plus en plus identifié comme un manque. Il existe en effet un manque de réponse à la demande sociale et celle-ci ne peut être uniquement portée par les dispositifs et la seule action individualisée. L'ISIC peut être une véritable alternative face aux mécanismes d'exclusion et de désaffiliation qui continuent d'être en œuvre non seulement dans les champs traditionnels où se situent les interventions, mais aussi, dans le champ du travail social lui-même.

Le travail social est au cœur des questions de société. Ce n'est pas nouveau, mais c'est particulièrement fort actuellement. Une société où tout s'accélère, où le fait divers et l'émotion priment sur la raison et la compréhension d'un fait social a de quoi inquiéter. La peur de l'autre, notamment de l'étranger, mais aussi « des jeunes », l'inquiétude face à l'avenir que l'on soit jeune ou âgé, la somme des incertitudes, tout cela concourt aujourd'hui au développement d'une forme d'insécurité qui peut provoquer le repli sur soi. L'examen de l'ISIC conduit à reposer la question de la fonction du travail social. Quel est son intérêt pour la collectivité ? Comment peut-on développer des capacités collectives ? Comment aller plus loin ?

C'est un vrai défi. Il s'agit de passer d'un système de valeurs, qui favorise de multiples formes de défiance des personnes à l'égard de leur entourage et des institutions, pour s'inscrire avec l'ISIC dans une logique de confiance et de reconnaissance de l'autre, quelle que soit sa place dans la société, comme sujet porteur de potentialités et de capacités de réussite citoyenne. En effet le plaisir de partager, la réussite dans les projets prennent souvent source dans l'action collective. Elle vise à consolider cette capacité de chacun à trouver avec d'autres les solutions qui lui sont propres. Pourtant, il est nécessaire de ne pas oublier que les tensions au sein de la société sont une réalité, tout comme les logiques d'acteurs qui, souvent, ne tiennent pas compte des effets de leurs décisions sur les populations les plus fragiles. Tout en connaissant la réalité composée de complexité et souvent de contradictions, il reste nécessaire, comme pour l'action individuelle, de favoriser le développement des valeurs de l'entraide, de l'écoute mutuelle et du respect. C'est pourquoi nous avons aussi à interroger l'éthique, les valeurs et les déontologies du travail social à la lumière des actes posés dans le cadre de l'ISIC.

Le travail social, qu'il soit individuel ou collectif, est pris dans la tension entre destruction et réparation — entre des orientations à effets destructeurs et des politiques réparatrices. Il y a d'un côté la main gauche de l'État chargée de réparer, soigner, et traiter des exclusions alors que sa main droite ne favorise pas l'intégration et va même jusqu'à justifier certaines exclusions au nom de la rentabilité

économique et de la compétitivité internationale³. Aujourd'hui la société démocratique a des difficultés à traduire dans l'action publique les principes de justice sociale.

Tout en se recentrant sur leurs missions premières, les institutions ne peuvent ni ne doivent perdre de vue les conséquences des désengagements liés tant au repli sur leurs compétences qu'aux logiques comptables. En déployant leurs logiques internes, les collectivités prennent le risque de provoquer des effets contraires de ce pour quoi elles sont mandatées. Et, au bout de la chaîne, ce sont les plus fragiles qui en pâtissent. C'est pourquoi aujourd'hui l'ISIC doit être plus qu'un simple mode d'intervention du travail social. Elle peut être un levier grâce aux valeurs qu'elle porte à travers la reconnaissance de l'autre en tant que sujet, citoyen, habitant, acteur de la vie locale.

Mais si nous constatons que les seules politiques publiques ne suffisent pas à enrayer les processus de désaffiliation en œuvre, il y a aussi lieu de s'interroger sur les modèles dominants dans notre société. Les frustrations sont importantes⁴, l'avoir et le paraître priment sur l'être. Une forme de pensée dominante du « chacun pour soi » ou du « chacun responsable de sa situation » semble se développer. Pour ceux qui lui sont favorables, elle serait caractérisée par de nouvelles marges de choix individuel, une réflexivité personnelle plus poussée (quête de soi). Mais cela peut engendrer de nouvelles pathologies, tout en défaisant le lien social. Cette pensée ne peut ni ne doit rendre indifférent face à la détresse et à la pauvreté de centaines de milliers de personnes qui vivent sur le territoire. Il faut aussi rappeler que le travail social s'adresse à tous. Ainsi on ne peut cantonner l'avenir de certaines populations dans des catégories ou dans des espaces de relégation.

Il faut donc particulièrement comprendre les enjeux et les forces en présence pour pouvoir dans un second temps proposer des réponses qui vont au-delà des simples constats. L'ISIC porte en elle-même des valeurs qui favorisent le dialogue, la reconnaissance de l'autre en tant que sujet ou groupe social. Elle est un outil permettant le développement de solidarités. Elle répond à ce désir de « faire ensemble » pour un « mieux vivre ensemble » dans le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme.

L'ISIC repose sur des personnes qui se fédèrent pour pouvoir gérer les tensions ou répondre à des problèmes. Il faut donc s'interroger sur le faible développement de ces pratiques (partie 5). On se reportera avec intérêt aux observations contenues

3. Pierre Bourdieu, « La main gauche et la main droite de l'État », in *Contre feux : t. 1 : Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Liber/Raisons d'agir, 1998.

4. En juillet 2008 l'opinion des ménages sur le *niveau de vie en France* continuait de se dégrader, qu'il s'agisse de son évolution *passée* ou *future*. Leur opinion sur l'évolution passée de leur situation financière personnelle s'est également détériorée (source : Institut de la statistique et des études économiques [Insee], *Conjoncture*, n° 215, 29 juillet 2008).

dans le rapport de l'IGAS qui a fait le constat d'une « intervention collective trop peu développée où la relation individuelle l'emporte sur les approches collectives ». Quels sont les obstacles ? Est-ce le fait des lourdeurs des organisations ? Est-ce le fait des travailleurs sociaux eux-mêmes, comme il leur est régulièrement reproché depuis de multiples années ? Ce rapport ne peut souscrire à de tels raccourcis. L'État et les collectivités territoriales tendent-ils à inscrire le travail social dans une logique de gestion et de production de prestations de service ? L'ISIC en est-elle une d'ailleurs ? Si ce mode d'intervention particulièrement dynamique se limite à déployer une forme d'ingénierie sociale qui permet à ceux qui l'utilisent de se satisfaire du travail accompli, il y a lieu de s'en inquiéter. Une action n'a de sens que si elle conduit à une réelle amélioration des conditions d'existence des personnes les plus fragiles.

C'est pourquoi ce rapport cherche à éviter certains écueils. Les professionnels expérimentés nous rappellent qu'au-delà de la méthodologie enseignée et des colloques qui se multiplient depuis plusieurs années, l'ISIC est ancrée sur le terrain. Une des hypothèses posée et vérifiée par le groupe de travail est qu'il existe sur le territoire de nombreuses actions collectives qui sont peu connues, peu visibles, certaines s'effectuent même cachées. Nombre d'entre elles ne bénéficient pas de moyens ni même de reconnaissance institutionnelle. Il serait fort utile de les identifier et de reconnaître leur intérêt. Parfois même, la mise en œuvre d'actions relève d'une stratégie qui vise à mettre les institutions face à leurs responsabilités. Cette tension peut être mal vécue ou du moins mal perçue par les décideurs qui, pourtant, cherchent eux aussi à développer ce mode d'intervention. L'ISIC avance parfois un peu « masquée ». Il y a sans doute des verrous et des peurs à dépasser.

Peur pour les professionnels de se trouver dans une posture particulière « face » au groupe et non pas avec. Du côté des institutions, c'est un grand classique de rappeler que l'action collective peut mettre en mouvement des populations et que celles-ci peuvent prendre des directions peu contrôlables. La posture est telle que certains associent désormais le terme de collectif à celui de risque de contestation. C'est fort dommageable. Il y a longtemps que les institutions, outre-Atlantique notamment, ont su faire preuve de pragmatisme en mesurant les bénéfices apportés à la population. En France, la peur du communautarisme freine les tentatives de travail avec les communautés qui sont aussi une réalité et n'ont pas forcément vocation à remettre en cause notre idéal républicain. Pourtant, s'inscrire dans une pratique de travail social d'intérêt collectif est encore aujourd'hui un acte d'engagement.

Une fois ces analyses préalables énoncées, le groupe de travail a pris le parti de se centrer et de s'appuyer sur des expériences qui ont permis d'apporter des réponses à des besoins exprimés ou à des difficultés rencontrées. Il s'agissait d'identifier les conditions de la réussite des actions. Parmi celles-ci nous retiendrons l'importance, pour les quatre types d'acteurs, d'être effectivement inscrits

dans un champ de reconnaissance et de communication. Dans ce champ, on retrouvera les « usagers/habitants/citoyens », les techniciens, les travailleurs sociaux, et les décideurs. Cela paraît une évidence, mais il est aussi nécessaire que chacun soit reconnu dans la place qui est la sienne et qu'il puisse agir de façon non contraignante. La question des moyens à mettre en œuvre est aussi abordée. On ne peut considérer l'ISIC comme une solution permettant de faire « mieux avec moins ». La construction collective portée par du sens demande du temps, des espaces et des outils qui engagent les acteurs, et pose la question des ressources appropriées pour produire une dynamique de changement. L'ISIC favorise la reconnaissance mutuelle des acteurs. L'action collective, en tant que moyen, dès lors qu'elle donne place aux personnes les plus fragilisées, facilite l'intégration dans le respect des différences.

Il s'agit en fait de développer à la fois l'action collective et l'action dans la collectivité, deux actions complémentaires tout comme l'intervention sociale d'aide à la personne (ISAP) et l'intervention collective. Sur ce sujet, le groupe a pu constater combien il peut être contre-productif de dissocier ces deux modes d'intervention. L'ISAP et l'ISIC sont complémentaires et ne devraient pas être séparées l'une de l'autre dans les pratiques professionnelles. En effet, le passage entre des temps individuels et du temps collectif permet de développer une prise de distance et un regard sur soi beaucoup plus dynamique que lorsqu'il n'est retenu qu'une seule pratique. Le travail individuel avec la personne en situation de fragilité restera toujours nécessaire, et ne peut en aucun cas être opposé à l'action collective. Il n'existe pas une intervention sociale qui serait « classique » car centrée sur l'individu, et une intervention sociale qui serait « moderne » car centrée sur le collectif. L'une ne va pas sans l'autre. Il ne s'agit donc pas de former des spécialistes de l'ISIC mais bien de former des travailleurs sociaux à l'ISIC tout comme ils sont formés à l'ISAP. La réforme du diplôme d'État d'assistant de service social s'inscrit dans cette logique. La complémentarité de ces modes d'intervention est essentielle.

C'est aussi pourquoi la question de la formation des intervenants sociaux est un sujet majeur. Ces formations doivent pouvoir accompagner les pratiques de terrain. D'autres outils sont également nécessaires comme, par exemple, la supervision.

Le développement de l'intervention sociale d'intérêt collectif justifie une stratégie appropriée et une cohérence dans les organisations de travail. Une partie de ce rapport porte sur les enjeux et stratégies à mettre en œuvre pour permettre aux institutions et aux professionnels de déployer des pratiques collectives (partie 6). Cette forme d'intervention ne se décrète pas. Elle se construit au fil du temps avec l'ensemble des acteurs et peut contribuer à trouver des solutions nouvelles en réponse à des problèmes auxquels les dispositifs ne peuvent plus répondre. Que ce soit en matière de logement, d'insertion, d'accès aux soins ou au travail, la dynamique enclenchée par « le faire ensemble » avec les acteurs concernés

d'un même territoire permet d'inventer des solidarités nouvelles. Pour que celles-ci puissent se développer, il est nécessaire de repérer les leviers favorisant leur développement (partie 7). Il sera alors question d'accepter ce que l'on appelle communément la « prise de risque » comme aide à la construction identitaire, dimension existentielle et sociale, et de promouvoir l'innovation et la créativité. La prise de risque est une nécessité humaine qu'il faut gérer et réguler et, afin d'en limiter la portée, il sera important de faire appel à des outils méthodologiques qui ont fait leurs preuves. Ceux-ci permettent d'agir aussi avec une certaine prudence. La méthodologie de projet en est un, mais elle n'est pas la seule. Il est important de rechercher et de favoriser l'expression de la créativité allant jusqu'à l'innovation, de développer des processus dynamiques de communication, de structurer des partenaires locaux en réseaux d'acteurs créatifs et engagés. Tout cela ne pourra s'engager sans des intervenants formés et accompagnés dans des dynamiques de recherche-actions (partie 8).

Il existe encore beaucoup à inventer en matière d'action collective. L'objectif de ce rapport est de donner envie aux professionnels et aux bénévoles de l'action sociale d'agir dans les diverses dimensions de l'action collective recensées par le groupe de travail. Il a aussi pour objectif de rappeler aux collectivités territoriales et aux institutions chargées d'action sociale que l'intervention sociale d'intérêt collectif présente un enjeu majeur dans la lutte contre l'exclusion et pour la cohésion sociale. À travers de multiples exemples, et avec des propositions concrètes construites à partir du quotidien des professionnels, le groupe de travail invite l'ensemble des acteurs à investir ce mode d'intervention. C'est un enjeu majeur pour le travail social et pour l'action sociale territorialisée. Enfin, conformément à la commande du ministère à l'origine de ce rapport, le groupe de travail, a élaboré un certain nombre de recommandations et de préconisations qui sont regroupées dans la partie 9. Les établissements de formation trouveront là matière à agir aussi bien dans le champ de la formation initiale que dans celui de la formation continue.

