

ÉTATS GÉNÉRAUX
DU TRAVAIL SOCIAL

GROUPE DE TRAVAIL
**Coordination interinstitutionnelle
entre acteurs**

Rapport remis par Philippe Metzeau
Vice-président du conseil général du Val d'Oise

18 février 2015



ANIMATION : Marion LEROUX (Directrice générale adjointe aux solidarités au Conseil général du Val d'Oise)

Co-animation - rédaction : Caroline BACHSCHMIDT (DGCS)

Composition du groupe de travail

Frédérique BARBEROUSSE, Colette MACQUART (CCMSA)

Jean Marc BEDON, Alexandra DURAND (CNAF)

Diane BOSSIÈRE, Olivier CANY (UNAFORIS)

Philippe CHOLET (ANDASS)

Geneviève COLINET, Baptiste MENEGHIN (FNARS)

Patrick DEBUT (CNFPT)

Graziella DIJOUX, Christine SCARANELLO (France ESF)

Estelle FISSON, Anne-Marie GARCIA, Carole SOURIGUES, Ismahane ZERIBI (DGCS)

Olivier FREZEL, Michel LECLERC (CFDT)

Sophie HAQUIN (DRJSCS Limousin)

Pascale KERLIDOU (DRJSCS Bretagne)

Serge KROICHVILI (UNML)

Patrick LABEAU (Pôle Emploi)

Camille LORETTE (DPJJ)

Pierre Edouard MAGNAN (MNCP)

Corinne NORMAND (CGT)

Manuel PELISSIE (UNIFED)

Carine RIBOCKER (BAD)

Sabine SCHANG (CNAMTS)

Françoise VIRELY (DRJSCS Bourgogne)

C.ZANDER (PREFAS Bourgogne)

Sommaire

Introduction	7
I. Mieux connaître les ressources du territoire et faire converger les stratégies institutionnelles pour décloisonner l'action sociale	9
1.1. Développer l'interconnaissance entre acteurs	9
1.1.1. <i>Encourager le développement des outils d'interconnaissance</i>	9
1.1.2. <i>Développer des formations interinstitutionnelles et pluriprofessionnelles, y compris pour les élus territoriaux</i>	10
1.1.3. <i>Utiliser le levier des formations en milieu professionnel et des stages..</i>	11
1.2. Organiser la coordination stratégique entre acteurs des territoires pour agir ensemble.....	13
1.2.1. <i>S'accorder sur une définition partagée de la notion de chef de file</i>	13
1.2.2. <i>S'appuyer sur la démarche AGILLE pour promouvoir une gouvernance décloisonnée et intégrée des politiques de solidarité.....</i>	15
1.3. Engager un véritable travail de simplification dans l'esprit du développement social	16
1.3.1. <i>« Faire avec » les personnes accompagnées pour identifier des leviers de simplification</i>	16
1.3.2. <i>Mieux exploiter l'expertise des professionnels au service des projets de territoires.....</i>	17
1.3.3. <i>L'importance d'une évaluation régulière</i>	18
II. Coordonner pour garantir l'exercice des droits des personnes et renforcer le « vivre ensemble »	19
2.1. Garantir et faciliter l'accès aux droits.....	19
2.1.1. <i>Assurer un premier accueil de qualité pour réussir une meilleure prise de relais</i>	19
2.1.2. <i>Développer les démarches « d'aller vers » et de « faire avec »</i>	21
2.1.3. <i>Simplifier/systématiser l'accès aux droits pour permettre un meilleur accompagnement</i>	22
2.2. Assurer un accompagnement global.....	24
2.2.1. <i>Choisir un référent de parcours.....</i>	25
2.2.2. <i>Promouvoir un fonctionnement en réseau intégré pour assurer un meilleur accompagnement ²</i>	26
2.2.3. <i>Définir et accompagner les situations complexes</i>	28

III. Restaurer les conditions d'une contribution originale du travail social, pour répondre à l'évolution des besoins sociaux	31
3.1. Consolider des postures et une éthique professionnelles favorables à la coordination	31
3.1.1. <i>Redonner des marges de manœuvre aux professionnels et les rendre capable de s'en saisir</i>	31
3.1.2. <i>Mieux encadrer le partage d'information</i>	32
3.1.3. <i>En tirer des conséquences sur le contenu de la formation des professionnels.....</i>	34
3.2. Restructurer l'organisation du travail et le rôle des cadres	35
3.2.1. <i>Promouvoir une organisation interne aux institutions, qui favorise la coordination et facilite le travail en réseau</i>	35
3.2.2. <i>Définir les rôles et missions des cadres : pour un management par le sens et les valeurs.....</i>	36
Synthèse des propositions du groupe de travail	41
ANNEXES	43
Annexe 1. Lettre de mission	45
Annexe 2. Note de problématique	47

Introduction

La mise en œuvre des politiques sociales implique une action concomitante de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des acteurs associatifs ainsi qu'un certain nombre d'acteurs locaux généralistes issus de champs connexes, car les situations sociales, aux difficultés souvent multifactorielles, impliquent l'apport de réponses globales qui mobilisent des expertises et des dispositifs pluriels portés par ces différents acteurs : l'efficacité de ces interventions nécessite donc une approche décloisonnée.

C'est la raison pour laquelle, dès les travaux d'élaboration du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion, la question de la gouvernance des politiques de solidarité a été identifiée comme centrale, car conditionnant l'effectivité de la mise en œuvre de l'ensemble des autres aspects du plan. Le rapport du groupe de travail présidé par Michel Dinet, président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, et Michel Thierry, vice-président du Conseil supérieur du travail social, a ainsi posé des principes forts pour guider les efforts d'amélioration de cette gouvernance :

- décloisonner, afin que les politiques de solidarité irriguent l'ensemble des politiques publiques et pour que l'ensemble des politiques publiques puissent nourrir les solidarités ;
- faire confiance dans les potentialités et la capacité d'initiative des acteurs de terrain, prenant appui sur les personnes directement concernées ;
- penser la gouvernance non pas pour elle-même, dans une logique de répartition des compétences, mais pour faciliter le parcours des personnes. Pour cela, coopérer entre acteurs dans des logiques de solidarités d'engagement.

C'est à l'aune de ces principes structurants que le groupe de travail a cherché à approfondir, du point de vue du travail social, la question de la nécessaire coordination interinstitutionnelle entre acteurs qui avait été proposée comme axe de réflexion aux territoires dans le cadre des assises du travail social.

Il a travaillé à partir des travaux de l'interrégion Grand-est (Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté et Bourgogne), qui avait été choisie pour approfondir particulièrement cette thématique, ainsi que de la contribution des autres interrégions lorsque leurs travaux les ont amenées à aborder cette question. Il a également exploité autant que possible les contributions nationales directement reçues. Il s'est enfin appuyé sur l'expertise propre des membres du groupe de travail, dont la diversité a permis la richesse de ses travaux.

Les travaux territoriaux avaient permis de tracer de façon très convergente les principaux constats : morcellement de l'accompagnement des personnes, hyperspécialisation des professionnels dans des logiques de dispositif, complexité et empilement de ces dispositifs, difficultés pour les professionnels à coordonner leurs interventions en l'absence d'une vision stratégique partagée par leurs institutions employeurs, nécessité d'une gouvernance territoriale réellement pensée entre institutions pour fixer le cadre d'une intervention commune des professionnels au service des personnes, nécessité de redonner des marges de manœuvre aux professionnels, nécessité d'une organisation du travail et d'un encadrement promouvant le travail de coordination entre acteurs...

L'apport du groupe de travail national, au-delà de son effort de synthèse, a été de tenter de donner un caractère davantage opérationnel aux trois grandes orientations esquissées par les travaux territoriaux et qui ont structuré ses réflexions :

- comment faire converger les stratégies institutionnelles pour décloisonner l'action sociale et légitimer les efforts des professionnels pour coordonner leurs interventions ?
- comment développer une approche réellement intégrée de l'accompagnement des personnes, qui permette l'accès aux droits et l'accompagnement global ?
- comment redonner au travail social la possibilité d'être le moteur de ce travail de coordination de terrain et à nourrir la coordination stratégique ?

I. **Mieux connaître les ressources du territoire et faire converger les stratégies institutionnelles pour décloisonner l'action sociale**

L'efficience des politiques publiques, l'amélioration durable des pratiques professionnelles et la participation des usagers au-delà d'une exigence formelle sont confrontées à la diversité des acteurs, des dispositifs et à l'éclatement des prises en charge. La question de la gouvernance est donc centrale et invite à travailler sur un projet global de solidarité transversal et décloisonné, afin de faire du territoire un support d'intervention et de développer une gestion plus souple et adaptée aux réalités du terrain.

La mise en place de la coordination autour des parcours des personnes et la promotion du travail en réseau passent par une connaissance réelle des ressources et de l'offre du territoire. Cette démarche impose l'élaboration d'un diagnostic en amont et la conception d'outils pour développer l'interconnaissance (1.1). Ces outils doivent être au service d'une coordination stratégique pour favoriser la capacité à agir ensemble (1.2). Une meilleure connaissance des ressources du territoire permet aussi d'engager un travail de simplification dans le cadre du développement social (1.3).

1.1. Développer l'interconnaissance entre acteurs

1.1.1. Encourager le développement des outils d'interconnaissance

Parce que les problématiques sociales sont diverses et mobilisent un spectre étendu d'acteurs, l'interconnaissance des acteurs reste insuffisante. Les membres du groupe se sont accordés sur le fait que l'identification et le recueil des ressources du territoire en amont sont un préalable nécessaire à toute démarche d'amélioration de la coordination des acteurs. En effet, la connaissance des partenaires est indispensable, et doit surtout s'inscrire dans une perspective de stratégie commune sur le territoire.

Afin de favoriser la connaissance des ressources du territoire en vue de construire une action pertinente en faveur des usagers, il est important d'investir le champ de l'observation sociale.

Dans cette perspective plusieurs niveaux sont identifiés :

- **la connaissance des territoires** : la connaissance du territoire permet la structuration d'une offre pertinente des politiques publiques ; elle se traduit notamment par la réalisation de diagnostics partagés du territoire, qui associent l'ensemble des acteurs, parmi lesquels les professionnels eux-mêmes et les personnes accompagnées. C'est sur ce diagnostic, à la fois quantitatif et qualitatif, que s'appuieront les acteurs pour proposer des projets et des actions favorables au développement social du territoire ;

- **la mise en cohérence des territoires** : il existe une superposition de territoires d'intervention qui parfois, semble contradictoire. La mise en cohérence évite une concurrence territoriale et assure une optimisation du découpage et un décloisonnement. La réforme territoriale doit prendre en compte cette dimension, et se mettre en cohérence avec l'offre de service (transports en commun, écoles...). À l'instar de la politique de développement durable, qui opère une refonte de toutes les politiques publiques, le développement social doit s'appuyer sur une approche globale de l'ensemble des politiques.

Proposition : Réaliser un diagnostic partagé du territoire, co-élaboré avec l'ensemble des acteurs, parmi lesquels les professionnels et les personnes accompagnées.

Il est nécessaire de construire une observation partagée et de se doter des outils *ad hoc*. Parmi ces outils, on peut citer par exemple le *Guide des solidarités*, qui constitue l'un des outils que les territoires engagés dans la démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) sont invités à expérimenter, pour assurer une connaissance mutuelle des acteurs et faciliter l'orientation des personnes.

Dans le cadre d'AGILLE, le guide est conçu comme un support de recensement de l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ du social, leurs périmètres d'action, ainsi que leurs offres (dispositifs, critères d'éligibilité, etc.), les lieux et horaires d'accueil des publics, l'existence de personnes référentes au sein des institutions, etc.

Ce guide des solidarités s'adresse d'abord aux professionnels et bénévoles afin de faciliter et améliorer l'orientation. Il peut également être rendu, en tout ou partie, accessible aux usagers pour améliorer la lisibilité des acteurs et de l'offre disponible sur le territoire et lutter ainsi contre le non-recours.

Le bon fonctionnement de cet outil repose sur une mise à jour périodique. Aussi, si le guide peut prendre la forme d'un document papier (également accessible en ligne), l'existence d'un outil de type base de données ou outil de recherche en ligne pourra en faciliter l'actualisation. La réalisation d'un *Guide des solidarités* peut être facilitée par l'existence préalable d'un réseau des professionnels de terrain ou en constituer la première marche.

La réussite du partenariat repose sur le recueil et la circulation d'informations et le maintien des outils de connaissance des territoires.

Proposition : Développer les outils d'interconnaissances de l'offre, notamment annuaires des solidarités.

1.1.2. Développer des formations interinstitutionnelles et pluri-professionnelles, y compris pour les élus territoriaux

Afin d'assurer une meilleure connaissance des acteurs et des institutions et favoriser la constitution d'un réseau d'acteurs, il est apparu au groupe de travail national que le développement des formations interinstitutionnelles pouvaient être un vecteur adéquat.

Des formations de ce type existent déjà : ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre de formation sur la déontologie et l'éthique, le CNFPT a mis en place des formations

réunissant des représentants de la police, de la gendarmerie, des services territoriaux de l'État et des collectivités territoriales. À l'initiative de certaines ARS, des formations interinstitutionnelles sont également mises en place dans le champ de l'autonomie. Au niveau régional, certains OPCA se sont rapprochés pour proposer, eux aussi, ce type de formations.

Toutefois, les tuyauteries budgétaires ont tendance à imposer plutôt des formations intra-institutionnelles, ce qui reflète plutôt une organisation en vase clos. Or, pour soutenir la volonté -réelle- des travailleurs sociaux de collaborer et de développer des réseaux d'acteurs, les formations interprofessionnelles mériraient de dépasser la logique des dispositifs en tuyaux d'orgue. Mais cette démarche n'est possible que par une impulsion des institutions, à tous les niveaux (national et local). Si, comme le propose le groupe « Formation initiale et continue », des orientations nationales pour la formation continue devaient être fixées, elles devraient promouvoir le développement de ces formations interprofessionnelles, et inciter les différents financeurs à se mettre d'accord sur les mécanismes possibles de cofinancement.

Proposition : favoriser les formations interinstitutionnelles et pluriprofessionnelles, en instaurant des mécanismes de financement facilitateurs.

L'immersion des élus dans le travail social est aussi une technique « audacieuse » et innovante pour cultiver l'interconnaissance des acteurs et permettre une prise de décision des institutionnels plus en adéquation avec la réalité du terrain.

Ainsi, la MSA a mis en place un plan d'action contre le suicide qui prévoit notamment une formation pour les personnes confrontées au public. Bien que la formation s'adresse aux volontaires, elle s'est finalement élargie à l'ensemble des acteurs, y compris les élus et les membres du conseil d'administration. Cette initiative, relativement isolée, pourrait être plus largement reprise.

Proposition : encourager l'immersion des élus territoriaux.

Plus globalement, l'État pourrait plus largement encourager les établissements de formation en travail social à s'investir dans l'animation des travailleurs sociaux relevant des différentes institutions, en proposant régulièrement des formations-actions, des journées d'actualité, qui mériraient d'être largement ouvertes non seulement aux professionnels du travail social, mais aussi à l'ensemble des intervenants sociaux, des élus, des cadres de l'action sociale...

Proposition : s'appuyer sur les EFTS pour développer les formations-actions, les journées d'actualité en direction des travailleurs sociaux, des élus, des administrations territoriales.

1.1.3. Utiliser le levier des formations en milieu professionnel et des stages

Pour développer l'interconnaissance entre les acteurs, les membres du groupe de travail ont également identifié le levier des stages et périodes de formation en milieu professionnel. En effet, la formation des travailleurs sociaux ayant la particularité d'être une formation très largement en alternance, elle offre des opportunités qui mériraient d'être mieux exploitées pour que les stages permettent effectivement aux futurs professionnels de se familiariser avec la diversité des acteurs (leurs

contraintes, leurs atouts, leurs positionnements professionnels) avec lesquels ils vont devoir travailler.

Il paraît donc indispensable de promouvoir une véritable diversification des lieux de stage. Bien entendu, les membres du groupe de travail ont souligné les difficultés liées à la mise en œuvre de l'obligation de gratification, difficultés qui ont conduit ces dernières années à un rétrécissement des terrains de stage et à un appauvrissement de leur diversité.

Ils estiment toutefois que la résolution des difficultés liées à la gratification ne permettra pas à elle seule de résoudre le problème de la diversification des lieux de stage. La notion de « site qualifiant », qui constitue le socle des stages en travail social, mériterait ainsi d'être retravaillée, de façon à permettre que puissent candidater à la qualité de site qualifiant pour accueillir des stagiaires non seulement des institutions, mais aussi des groupements d'institutions proposant un parcours cohérent de stage.

Dans ce cadre, l'étudiant pourrait être accueilli successivement dans des structures de statut juridique différent, pour appréhender, sous divers aspects directement connectés à la nature des différentes structures d'accueil, la thématique structurante de son projet, le point d'entrée pouvant être lié à un territoire (ex : approche territoriale de l'animation/coordination des acteurs), à une problématique (ex : prise en compte de l'expertise des personnes concernées) ou encore à un public spécifique (le jeune enfant en situation de handicap, la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer, les jeunes en errance...).

Proposition : diversifier les stages en élargissant la notion de site qualifiant, notamment par la validation de sites qualifiants interinstitutionnels ou pluri-institutionnels, afin de diffuser la culture de la coordination et adapter les pratiques professionnelles aux évolutions des politiques sociales.

L'outil du stage ne devrait, par ailleurs, pas être cantonné à la formation initiale des travailleurs sociaux. Il s'agit d'une modalité pédagogique qui pourrait également très largement être développée en formation continue. Il serait enrichissant pour des professionnels en exercice de pouvoir, dans le cadre de la formation continue, réaliser des stages dans d'autres institutions partenaires pour mieux comprendre leur façon de fonctionner, leurs contraintes, leurs objectifs propres...

Proposition : développer les stages et l'immersion dans le cadre de la formation continue.

1.2. Organiser la coordination stratégique entre acteurs des territoires pour agir ensemble

Les acteurs de terrain se connaissent et, parce que la complexité des situations sociales rend nécessaire une intervention à plusieurs, créent naturellement leurs propres réseaux fondés sur leurs connaissances interpersonnelles. Cependant, pour durer et porter des fruits, ces réseaux doivent faire l'objet d'un portage institutionnel et d'une reconnaissance de leurs compétences. Sans un réel portage, le réseau s'étiolé.

Ainsi, bien que le travail en réseau ait toujours existé, sa pérennité repose sur sa reconnaissance par les institutions. Les professionnels doivent se sentir légitimes à porter ce type d'initiatives car le fonctionnement d'un réseau ne se décrète pas, il se travaille. Il est donc particulièrement important de promouvoir une coordination stratégique entre acteurs, afin que ces efforts de coordination des professionnels autour du parcours des personnes soient soutenus, encouragés et organisés de façon cohérente avec l'appui de l'ensemble de institutions impliquées sur le territoire.

La mise en place d'une gouvernance territoriale renouvelée des politiques de solidarité nécessite une définition partagée de la notion de chef de file (1.2.1) et une approche décloisonnée, territorialisée et intégrée de la conduite de l'ensemble des politiques sociales (1.2.2).

1.2.1. S'accorder sur une définition partagée de la notion de chef de file

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, renforce le rôle du département en lui confiant la mission de chef de file de l'action sociale : « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L.116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. » (article L.121-1 du Code de l'action sociale et des familles).

L'acte II de la décentralisation est marqué par un mouvement de transfert de compétence en matière d'action sociale vers les conseils généraux. Il s'agit d'une reconnaissance du département, en tant qu'échelon de proximité, pour la mise en œuvre de politiques d'action sociale adaptées au contexte local.

Le principe de chef de file est réaffirmé dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ainsi, « *le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :*

- l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- la solidarité des territoires. »

Mais bien que la notion de « chef de file » soit légitimée par la loi, son contenu concret n'a jamais pu être réellement explicité et peut difficilement l'être par les textes : il faut ainsi marquer une distinction entre la légitimité (donnée par la loi) et la crédibilité (apportée par les actes) du chef de file. Dans le cadre du groupe de travail, cette notion a fait l'objet d'un riche débat. Car, si la loi consacre sans ambiguïté le département comme chef de file de l'action sociale, dans la réalité sa légitimité se construit en fonction de la façon dont les élus se saisissent de ce rôle et c'est cette pratique qui, le cas échéant, lui confère une réelle crédibilité.

En somme, cette notion est intrinsèquement liée à la question de la gouvernance locale, qui a vocation à rendre harmonieuses les actions des différentes parties prenantes pour rendre l'action collective efficace et légitime.

Le principe peut prêter à certaines confusions, dans la mesure il peut faire l'objet de diverses interprétations. Le conseil général peut être « soupçonné » de vouloir prendre place et pouvoir sur les autres acteurs en leur imposant sa stratégie. C'est pourquoi une clarification de l'esprit dans lequel le chef de filat du département s'exerce devrait être réalisée.

Pour illustrer cet esprit, le groupe de travail a retenu la métaphore de l'orchestre : au sein de l'orchestre, tous les instruments sont indispensables et ont un rôle propre, ils peuvent jouer leur propre partition ; le département, lui, joue le rôle de chef d'orchestre, créant les conditions pour que les partitions de chacun retentissent harmonieusement. Dans ces conditions, on voit bien que l'important réside dans la façon dont la partition globale aura été écrite : au département non pas de l'écrire, mais de créer les conditions pour une écriture commune cohérente.

La notion de chef de file s'inscrit dans un champ social relativement complexe. Dans ce cadre, l'objectif est de savoir comment gérer cette complexité et comment dépasser les enjeux de pouvoir. Le chef de file assume un rôle pivot qui rassemble les acteurs, anime les débats et coordonne les actions ; bien sûr, toute cette démarche doit partir de l'usager et promouvoir le principe du « pouvoir d'agir » aux côtés des institutions.

Les membres du groupe de travail soulignent toutefois que, dans le contexte de la réforme territoriale, ce principe semble mis à mal : en effet, si la légitimité conférée par la loi demeure, la crédibilité du département comme chef de file paraît, *in concreto*, contestée. Si la loi continue de l'affirmer chef de file, comment les acteurs peuvent-ils accorder une crédibilité à un département dont l'existence même pourrait être prochainement remise en cause ?

Si le groupe de travail n'avait pas pour mission de se prononcer sur la question de la réforme territoriale, il tient malgré tout à souligner la nécessité de clarifier très rapidement et définitivement la question de l'avenir des départements et du maintien de leur rôle en tant que chefs de file de l'action sociale, car cette incertitude pèse concrètement sur leur crédibilité à jouer aujourd'hui et maintenant ce rôle qui leur reste dévolu, et par conséquent, sur l'efficacité de toute action d'amélioration de la gouvernance territoriale des politiques sociales.

Si l'organisation du chef de filat en matière sociale devait évoluer dans le cadre de la réforme territoriale, le groupe insiste sur la nécessité de continuer à pouvoir identifier précisément un chef de file, pour les mêmes raisons.

Proposition : définir la notion de chef de file comme pivot de la coordination, quelle qu'en soit l'organisation concrète.

1.2.2. S'appuyer sur la démarche AGILLE pour promouvoir une gouvernance décloisonnée et intégrée des politiques de solidarité

Axe majeur du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, la démarche AGILLE est apparue au groupe de travail comme constituant un modèle pertinent pour décloisonner l'action publique et mieux articuler les interventions des acteurs, tout en clarifiant leur rôle et leurs responsabilités.

Fondée sur l'implication volontaire des conseils généraux, la démarche AGILLE repose sur une démarche « gagnant-gagnant » traduite dans un accord cadre entre l'État et les départements, signés par l'ADF et l'État, le 6 novembre 2014.

Elle consiste, pour ces départements volontaires, à expérimenter simultanément :

- des modalités nouvelles de mise en réseau des professionnels de terrain, qui s'appuient sur l'amélioration de l'interconnaissance entre acteurs, le fonctionnement en réseau intégré et l'organisation d'une réponse coordonnée des différents acteurs aux situations les plus complexes ;
- des modalités nouvelles de coordination stratégique des acteurs, fondée sur le décloisonnement et la territorialisation, dans l'esprit du développement social.

Les départements formalisent leur engagement dans AGILLE par l'élaboration d'une feuille de route adossée à une charte locale partenariale (Département, État, autres collectivités et opérateurs...). Ils bénéficient en contrepartie de :

- la mise en place d'un club des expérimentateurs ;
- l'engagement de l'État à instruire des demandes d'assouplissement de la norme dans certaines conditions (pré-instruction réalisée au niveau local...) ;
- d'un accompagnement à la mise en œuvre dans les territoires.

Les deux volets de la démarche AGILLE sont intrinsèquement complémentaires : de la même manière que le travail en réseau a besoin d'une gouvernance territoriale « soutenante » pour s'inscrire dans le temps, de même une gouvernance territoriale pensée sans la finalité d'améliorer la fluidité du parcours des personnes tournerait « à vide ».

S'agissant plus particulièrement de la coordination stratégique des acteurs, la logique de décloisonnement privilégiée par cette démarche pousse les départements engagés à passer d'un pilotage par dispositif à un pilotage transversal des politiques sociales. Cela conduit rapidement les départements engagés à s'interroger sur une possible réduction des instances de pilotage existantes, et à privilégier une fusion d'un certain nombre d'entre elles au sein d'une instance unique de type « comité départemental du développement social », afin d'aborder transversalement l'ensemble des politiques de solidarité et de lutte contre l'exclusion. L'objectif est de faire de cette instance le lieu pour écrire la « partition commune » de l'ensemble des acteurs du social, permettant ensuite à chaque institution -et aux professionnels au sein de chaque institution- de contribuer avec ses spécificités à la stratégie territoriale arrêtée en commun.

À ce jour près d'une quinzaine de départements se sont engagés dans cette démarche. Celle-ci a toutefois été proposée à l'ensemble des départements, sans date limite pour cet engagement et sans autre pré-requis qu'une volonté politique partagée des principaux acteurs du territoire. La démarche présente également l'originalité de ne pas prévoir de généralisation au sens ordinaire du terme : il n'est pas prévu à terme de l'imposer à l'ensemble des départements de façon obligatoire et descendante. L'État et l'ADF, co-porteurs de la démarche, comptent sur l'effet d'entraînement et l'exemplarité des départements déjà engagés dans la démarche pour convaincre d'autres départements de la rejoindre.

La période des élections départementales, au premier trimestre 2015, de même que la période immédiatement suivante de reconstitution des nouveaux exécutifs départementaux ne sera probablement pas propice à des adhésions nombreuses en début d'année 2015. Mais il est apparu intéressant au groupe de travail de poursuivre le travail de promotion de la démarche auprès de l'ensemble des départements, afin que le plus grand nombre d'entre eux la rejoigne à terme.

Proposition : promouvoir le déploiement de la démarche AGILLE auprès du plus grand nombre possible de départements.

Pour les départements qui ne souhaiteraient pas rejoindre AGILLE, il conviendrait d'imposer *a minima* une formalisation de la gouvernance territoriale, favorisant la mise en place de conseils départementaux de l'intervention sociale.

Proposition : formaliser la gouvernance territoriale, favoriser la mise en place de conseils départementaux de l'intervention sociale.

1.3. Engager un véritable travail de simplification dans l'esprit du développement social

1.3.1. « Faire avec » les personnes accompagnées pour identifier des leviers de simplification

Selon le rapport *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*¹, les politiques sociales sont perçues comme un ensemble complexe de processus, d'instructions, et de dispositifs qui représentent « un frein perçu à la fois par les usagers et les acteurs. Face à cette complexité, un effort de simplification, couplé à l'accroissement des marges de manœuvre laissées aux acteurs au niveau local, doit donner plus de fluidité et d'impact à l'action dans le champ des politiques concernées ».

Pour être réellement efficace, cette simplification des normes et des dispositifs doit émerger du terrain : en effet, dans des situations de blocages, les acteurs de terrain ont développé une intelligence d'usage et « détournent » habilement les dispositifs. Ils sont donc les plus à même d'identifier non seulement les normes à simplifier mais aussi les modalités alternatives de faire.

¹ *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, SGMAP, DGCS, décembre 2013, 137p.

Mais pour s'assurer que la simplification normative est bien au service de plus de fluidité et de meilleur accès aux droits pour les personnes, et non pas de simplification pour les seuls gestionnaires, il est indispensable d'inscrire le travail sur la simplification dans une véritable stratégie de développement social qui s'appuie sur la participation directe de personnes concernées. C'est la condition *sine qua non* pour que la simplification normative ne soit pas une fin en soi, mais qu'elle se mette réellement au service des citoyens.

C'est ainsi qu'est conçue la possibilité d'assouplissement des normes prévue dans le cadre de la démarche AGILLE : il s'agit bien de partir des blocages identifiés par les territoires, pour identifier les normes à assouplir, en laissant libres les acteurs locaux de proposer des modalités alternatives, par le biais de l'expérimentation. Dans ce cadre, plusieurs territoires envisagent ainsi déjà une simplification de la comitologie, c'est-à-dire la fusion d'instances de comités de pilotage. D'autres travaillent sur l'identification des lacunes et doublons dans l'action des différents acteurs pour proposer des ajustements ou des souplesses dans les critères d'accès à certains dispositifs.

Pensée ainsi, la simplification s'inscrit pleinement dans la logique du développement social. Mais elle nécessite certainement non seulement une autorisation à déroger à certaines normes mais aussi un accompagnement, pour qu'au-delà de l'identification des points de blocage, de véritables propositions de simplification -ambitieuses et documentées- émergent.

1.3.2. Mieux exploiter l'expertise des professionnels au service des projets de territoires

S'appuyant sur les travaux territoriaux réalisés dans le cadre des Assises, les membres du groupe de travail constatent que les professionnels sont peu sollicités pour participer à la réalisation de diagnostics territoriaux, ou qu'ils le sont pour apporter une expertise ponctuelle, contribuer à des constats et non pour leur capacité à se positionner comme « ingénieur du social », à proposer des solutions innovantes.

On oublie également très souvent qu'au-delà de leur expertise propre, les travailleurs sociaux peuvent également être missionnés pour mettre les personnes concernées en capacité de faire émerger leur expertise « de situation ».

Proposition : associer systématiquement les professionnels et les personnes concernées à la réalisation des diagnostics et des projets de territoire.

Cet état de fait est d'autant plus dommageable que ces phases de diagnostics pourraient aussi être l'occasion de propositions de simplification, dans l'esprit du DSL, dans la mesure où les professionnels de terrain, les usagers, les habitants sont impliqués dans une démarche sociale et collective.

Au niveau national également, l'expertise conjuguée des professionnels et des personnes concernées pourrait être davantage sollicitée. Très concrètement, le groupe de travail plaide pour la mise en place d'un groupe associant bénéficiaires et professionnels pour faire des propositions de simplification des démarches à la ministre.

Proposition : engager avec les bénéficiaires et les professionnels un travail de propositions de simplification des démarches (harmonisation des formulaires, critères, périodicité...).

Si cette démarche de simplification revêt un caractère innovant, elle impose une responsabilité que les travailleurs sociaux ne sont pas sûrs de vouloir endosser seuls. De plus, les professionnels peuvent, en effet, formuler des propositions intéressantes, mais qui se heurtent aux modes de prises de décisions, notamment par les administrations centrales. C'est pourquoi il faut un portage politique fort et interinstitutionnel, ainsi qu'une instance où les acteurs de terrain font remonter des propositions de simplification.

Si la formation des professionnels sur ces sujets peut être interrogée, il faut également reconnaître que les organisations de travail et la gouvernance globale des politiques sociales ne promeuvent pas non plus la prise d'initiative des professionnels dans ce sens. Ainsi, la valorisation de l'expertise des professionnels nécessite aussi de dégager du temps et des moyens au niveau de chaque institution.

1.3.3. L'importance d'une évaluation régulière

Les propositions de simplification qui peuvent faire l'objet d'expérimentation, doivent être évalués afin d'en mesurer les effets et impacts. De fait, les membres du groupe de travail ont mis en évidence la nécessité d'évaluer et d'établir un bilan des mesures prises en matière de simplification. À l'occasion de ces évaluations, les usagers ainsi que les travailleurs sociaux peuvent être associés tout au long du processus afin de répondre à une logique de recherche de sens.

II. Coordonner pour garantir l'exercice des droits des personnes et renforcer le « vivre ensemble »

« Se coordonner : pour quoi faire ? » est la question qui doit demeurer au centre de nos préoccupations. La coordination, la mise en réseau des acteurs sur un territoire, doivent avoir une visée centrale, qu'il est bon de rappeler sans cesse : l'amélioration de l'accès aux droits et de l'accompagnement personnalisé, qui ne saurait faire l'impasse sur la participation pleine et entière des personnes aux décisions qui les concernent, et plus largement au fonctionnement des institutions et à la vie de la cité. Cela ne saurait être la mission des seuls travailleurs sociaux ; les politiques publiques et les différentes institutions doivent également œuvrer pour une meilleure coordination qui facilite l'accès aux droits.

2.1. Garantir et faciliter l'accès aux droits

2.1.1. Assurer un premier accueil de qualité pour réussir une meilleure prise de relais

Il est utile de rappeler différents constats concernant les difficultés rencontrées lors du premier accueil. Ces difficultés sont principalement liées à une demande considérable et croissante.

D'une part, les délais pour obtenir un rendez-vous dans les services sociaux peuvent être très longs. La longueur des délais d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un travailleur social est à l'origine du découragement de certaines personnes. D'autre part, l'accueil -quelle que soit l'institution- est ressenti comme de moins en moins humain. Dans certaines institutions, dans le cas où la personne n'est pas présente au moment où elle est appelée, le rendez-vous peut être annulé d'office.

Par ailleurs, une fois le rendez-vous obtenu, le travail social se heurte à la difficulté d'une prise en compte globale des besoins des personnes, notamment du fait de l'empilement des dispositifs. Par exemple, le besoin exprimé auprès du travailleur social du SIAO dépasse très vite la seule demande d'accueil dans un centre d'hébergement (demande d'aide alimentaire notamment), mais le professionnel n'est pas en capacité de traiter la globalité des demandes/besoins de la personne, l'obligeant alors à multiplier les démarches.

C'est la raison pour laquelle un grand nombre de personnes accompagnées évoquent la nécessité, suivant les cas, d'un « référent unique », d'un « guichet unique » ou « de lieux où on peut évoquer ses diverses problématiques ».

Néanmoins, les membres du groupe de travail soulignent la multiplicité -paradoxalement- des dispositifs qui affichent aujourd'hui la qualité de « guichet unique » ou promettent un suivi par un « référent unique »... l'unicité affichée résistant finalement davantage dans le nombre de dispositifs gérés.

Par ailleurs, si on entend par « lieu unique » un point où peuvent se réaliser toutes les démarches, la mise en place d'un guichet unique peut s'avérer très problématique :

rassembler dans un même lieu l'ensemble des institutions constitue une contrainte d'organisation pour les différents acteurs, laquelle n'est pas toujours soutenable dans un contexte de forte tension sur les moyens, notamment humains, des différents services. Les expériences menées dans ce sens montrent qu'une telle organisation, même ponctuelle dans le cadre d'événements réguliers du type « journées d'accueil et d'orientation », ne peut pas être systématisée.

Quant à l'idée de référent unique, si elle s'entend comme un professionnel capable d'assurer seul l'accompagnement global de la personne, elle se heurte à la grande complexité des politiques sociales, qui font désormais appel à des dispositifs hyper spécialisés et demandent pour chacun d'eux des compétences métier spécifiques. Or, il est impossible pour un même professionnel d'être spécialiste de l'ensemble des dispositifs, alors même que les personnes accompagnées sont tout autant attachées à la prise en compte globale de leur situation qu'à une réponse professionnelle, précise et experte.

Ainsi, dès lors que la création des guichets uniques ou de référents uniques, tels qu'on les définit ordinairement, ne résout pas la complexité des dispositifs, il faut réfléchir aux autres formes de réponses à envisager.

Partant de ce constat, et des travaux des assises territoriales, le groupe de travail a choisi de promouvoir plutôt l'idée de « premier accueil organisé et intégré ». Tout d'abord, il s'agit de réaffirmer que le premier accueil est primordial et stratégique pour orienter les personnes, en raison de la complexité des organisations et des instances. Du fait des difficultés évoquées plus haut, il semble important de réfléchir au principe d'un premier accueil inconditionnel et non spécialisé, afin d'assurer à chacun un premier contact lui permettant d'exposer, s'il le souhaite, la globalité de sa situation. Si ce premier accueil inconditionnel et non spécialisé semble naturellement être dans la mission de la polyvalence de secteur, il ne doit pas en être -pour le groupe de travail- l'apanage exclusif, faute de quoi les personnes qui entreraient en contact pour la première fois avec un service social autre, seraient privées de la possibilité de bénéficier d'un premier accueil de cette nature.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de mettre en place une politique cohérente d'accueil sur le territoire entre les différentes institutions. L'exercice en cours, consistant avec l'appui du CGGET à faire établir des schémas territoriaux d'accessibilité des services au public, pourrait être utilement mobilisé dans ce but. Il s'agirait non seulement de cartographier les lieux de premier accueil du public, mais également d'adopter collectivement l'idée que chaque point d'entrée est responsable d'un premier accueil global, permettant à la personne d'exprimer l'ensemble de ses besoins si elle le souhaite.

Il ne s'agit cependant pas de rendre chaque point d'entrée systématiquement « multi-compétent » pour traiter par la suite l'ensemble des demandes de la personne. La responsabilité de celui qui a conduit le premier accueil doit en revanche s'étendre au fait de s'assurer que ce qui ne relève pas de sa compétence est bien relayé auprès de l'institution compétente. La politique d'accueil sur le territoire doit donc également s'attacher à bien identifier les relais de second niveau.

Proposition : instaurer le principe de premier accueil inconditionnel dans le but de systématiser et assurer un premier accueil immédiat. Cette proposition inclut la mise en cohérence territoriale des politiques d'accueil, l'organisation des services dans l'objectif du premier accueil et l'organisation des conditions permettant le relais de second niveau.

Pour désengorger les services d'action sociale, il faut trouver un juste dosage entre des plages sur rendez-vous et des plages de permanence. Cet accueil sans rendez-vous est normalement un principe général d'organisation des services sociaux polyvalents de secteur mais la charge de travail et l'affluence dans les salles d'attentes ont souvent engendré une rationalisation et une extension des permanences avec rendez-vous.

En outre, trop souvent, les personnes chargées du premier accueil ne disposent pas de la formation nécessaire pour orienter correctement un public qui fait face à de multiples problématiques. Les résultats du questionnaire soumis aux relais services publics (RSP) dans le cadre de la démarche AGILLE nous le confirment. Les résultats du questionnaire indiquent que 80 % des personnes qui se présentent à ces relais sont confrontées à des questions de surendettement, de défaut de paiement de factures, de demande de prestations et d'aides sociales. Les animateurs des RSP précisent qu'ils n'étaient pas formés pour ce type d'accueil.

Ainsi, la qualité de la formation des professionnels chargés de l'accueil est primordiale. Les professionnels placés à ce niveau stratégique doivent avoir une bonne connaissance du fonctionnement des institutions. Néanmoins, la seule connaissance des dispositifs n'est pas suffisante. L'accueil doit non seulement orienter la personne en fonction de ses demandes explicites, mais il doit aussi être capable de déceler des besoins plus implicites. En effet, derrière la première demande se cachent généralement d'autres problèmes. Pour paraphraser Nicole Questiaux, « *il ne s'agit pas de désigner un « Monsieur » ou une « Madame » accueil. C'est d'une fonction qu'il s'agit* (« accueil », disponibilité, écoute). *Elle doit être assumée par tous les agents de l'action sociale dans leurs relations avec la population* »². Trente ans plus tard, la nécessité de positionner sur des fonctions d'accueil des personnes formées est toujours d'actualité.

Proposition : mettre en position d'accueil des personnes formées et ayant une bonne connaissance des différents dispositifs et institutions. Dans le cas où l'accueillant ne serait pas un travailleur social, mettre en place une véritable formation à destination des agents d'accueil.

2.1.2. Développer les démarches « d'aller vers » et de « faire avec »

L'accès aux droits peut être compromis par l'éloignement et la dématérialisation des services. L'éloignement géographique des services, résultat du recentrage des agents et de la mutualisation des locaux, engendre une difficulté croissante d'accès aux droits. Les problématiques rurales sont à cet égard similaires à celles des banlieues. Par ailleurs, la systématisation des démarches en ligne peut être un frein important à l'accès aux droits. Pour exemple, certaines CAF traitent les dossiers uniquement par voie électronique. D'une part, les bénéficiaires ne sont pas forcément familiers avec l'outil, d'autre part, le numérique ne couvre pas l'ensemble des territoires.

Par ailleurs, l'accès aux droits peut être freiné par différentes « trappes à non-recours » : absence ou mauvaise information concernant les différentes prestations, sentiment de stigmatisation ou sentiment « que de toutes façons on n'y aura pas droit », complexité des démarches pour ouvrir les droits, multiplicité des pièces à fournir... C'est pour toutes ces raisons qu'il est nécessaire de davantage « aller vers »

² Questiaux Nicole, « « Orientations principales sur le travail social » », *Vie sociale*, 2012 n° 3, p. 13-32. DOI : 10.3917/vsoc.123.0013.

les personnes, de prendre contact avec l'usager, afin de faire valoir ses droits, ceci nécessitant de savoir identifier les personnes vers lesquelles aller.

C'est ce qui a poussé le Gouvernement à inscrire dans la récente convention d'objectif et de gestion de la CNAF l'obligation pour les CAF de mettre en place des « rendez-vous des droits » : il s'agit de proposer à un certain nombre d'allocataires, sélectionnés grâce à différents critères objectifs (changement de situation familiale : naissance, décès du conjoint, divorce/demande de RSA/autre changement de situation pouvant générer un risque de vulnérabilité), de venir faire le point sur toutes les aides auxquelles elles peuvent prétendre, l'instruction faite par la CAF dépassant les prestations qu'elle-même sert pour s'étendre à d'autres prestations obligatoires, telle que la CMU-C ou l'ACS.

De la même façon, la CCMSA a mis en place un rendez-vous des prestations MSA depuis 2010 dans le but d'« aller vers ». En 2012, 10 000 droits avaient été ouverts à l'occasion de ces entretiens, tandis que 1 000 autres, perçus de manière indue, ont été fermés. Ces rendez-vous sont établis par courrier ou téléphone par l'agent d'accueil. Tous les droits, légaux et extra-légaux, sont balayés. Il en ressort que beaucoup de personnes ne font pas valoir leur droit à la santé : 55 % des droits rétablis relèvent du domaine de la santé. Les rendez-vous durent au minimum vingt minutes et le délai de rétablissement des droits est d'environ quinze jours. La MSA a pu être précurseur en la matière en raison de sa spécificité : elle gère à la fois les prestations familiales, de santé et de retraite pour ses ressortissants, ce qui permet au référent de connaître l'ensemble de la situation sociale des adhérents et de faire le point sur l'ensemble de ses droits.

Il conviendrait que chaque institution s'approprie ce type de démarche et mette en place l'équivalent de « rendez-vous des droits », c'est-à-dire identifier des critères objectifs de changement de situation/de vulnérabilité, pour interroger plus systématiquement et régulièrement la liste des personnes en contact avec elle et leur proposer de faire un point de leur situation.

Proposition : développer les démarches de type « rendez-vous des droits », dans l'ensemble des institutions recevant des publics en situation vulnérable.

2.1.3. Simplifier/systématiser l'accès aux droits pour permettre un meilleur accompagnement

Une relative systématisation de l'ouverture de certains droits présenterait l'avantage de gagner beaucoup de temps qui pourrait être réinvesti dans le suivi des personnes. L'idée consiste à simplifier l'accès aux droits pour le plus grand nombre, afin de pouvoir dégager du temps pour faire du sur-mesure pour les populations précaires ; d'arriver à traiter 80 % des publics de façon systématisée afin de pouvoir s'occuper en profondeur des 20 % les plus fragilisés.

C'est la piste qui a été suivie par le département de la Loire-Atlantique, dans le cadre de l'expérimentation sur le non-recours : ayant constaté un recouplement extrêmement fort entre la base ressource de certaines prestations, il a décidé de tester l'ouverture automatique des droits à l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) pour les personnes déjà bénéficiaires de la CMU-C remplissant le critère d'âge pour en bénéficier.

Une autre manière de systématiser le versement des droits serait de ne pas bloquer les aides en cas de retard dans les déclarations de ressources. Ces impayés engendrent des demandes d'aide financière supplémentaires et représentent donc un coût inutile en temps et en argent. Il conviendrait donc de construire une stratégie en amont pour que les personnes soient connues des services et bénéficient d'un rappel pour la déclaration de leurs ressources.

Par ailleurs, une simplification des démarches et des dossiers permettrait un meilleur accompagnement des personnes. Les assistants de service social ont le sentiment de se consacrer majoritairement à l'administration de dossiers, du fait d'une complexification qui embolise les services. Les services sociaux ont parfois l'impression de pallier les manques de personnel des organismes de protection sociale. Il conviendrait de creuser les pistes permettant aux travailleurs sociaux de ne pas se trouver cantonnés à un rôle de guichet/ouvreur de droit, et de leur permettre de retrouver du temps pour exercer leur cœur de métier, à savoir l'accompagnement des personnes.

Parmi les outils en cours de développement, il est possible de citer le simulateur multi-prestation qui est en phase de test à la DGCS. Même s'il ne répond pas à l'ensemble des enjeux de simplification, il pourrait permettre aux travailleurs sociaux, dans une certaine mesure, de regagner du temps. Il devrait néanmoins être accompagné et sérieusement évalué, car il ne s'agit pas, en le déployant, de redonner le signal que les travailleurs sociaux ne sont là que pour ouvrir des droits.

La complexité des dossiers et le fait de redonner systématiquement les mêmes pièces sont par ailleurs des motifs importants de non-recours. Ces éléments expliquent la lassitude des usagers qui renoncent à remplir les dossiers. Les dossiers de demande de prestation mériteraient donc d'être simplifiés. Outre le fait que le nombre de pages à remplir est trop important, les usagers ne sont pas nécessairement dans la capacité de remplir les documents, comme le dossier de demande de CMU-C ou les dossiers auprès de la MDPH, en raison de leur complexité. Il faudrait établir une base commune pour les dossiers de l'ensemble des institutions, ainsi qu'un guide d'explication pour aider les personnes à remplir les dossiers. Toutefois, une telle démarche exige nécessairement du temps, car pour simplifier les dossiers de demande eux-mêmes, il faut harmoniser les critères d'accès aux prestations, ce qui nécessite des travaux de simulation importants pour évaluer gagnants et perdants, ainsi que les coûts engendrés.

Dans l'attente de cette démarche de longue haleine, engagée dans le cadre du Plan Pauvreté, le groupe de travail souligne l'intérêt des outils de type « coffre-fort numérique », tel que celui élaboré par la Fondation Abbé Pierre ou encore par le groupe Reconnect, qui permet à la personne concernée, avec l'appui d'un professionnel référent, de stocker l'ensemble des pièces justificatives de l'usager, afin d'éviter les pertes et de les rendre immédiatement disponibles, avec l'accord de la personne, dans une perspective de l'ouverture d'autres droits.

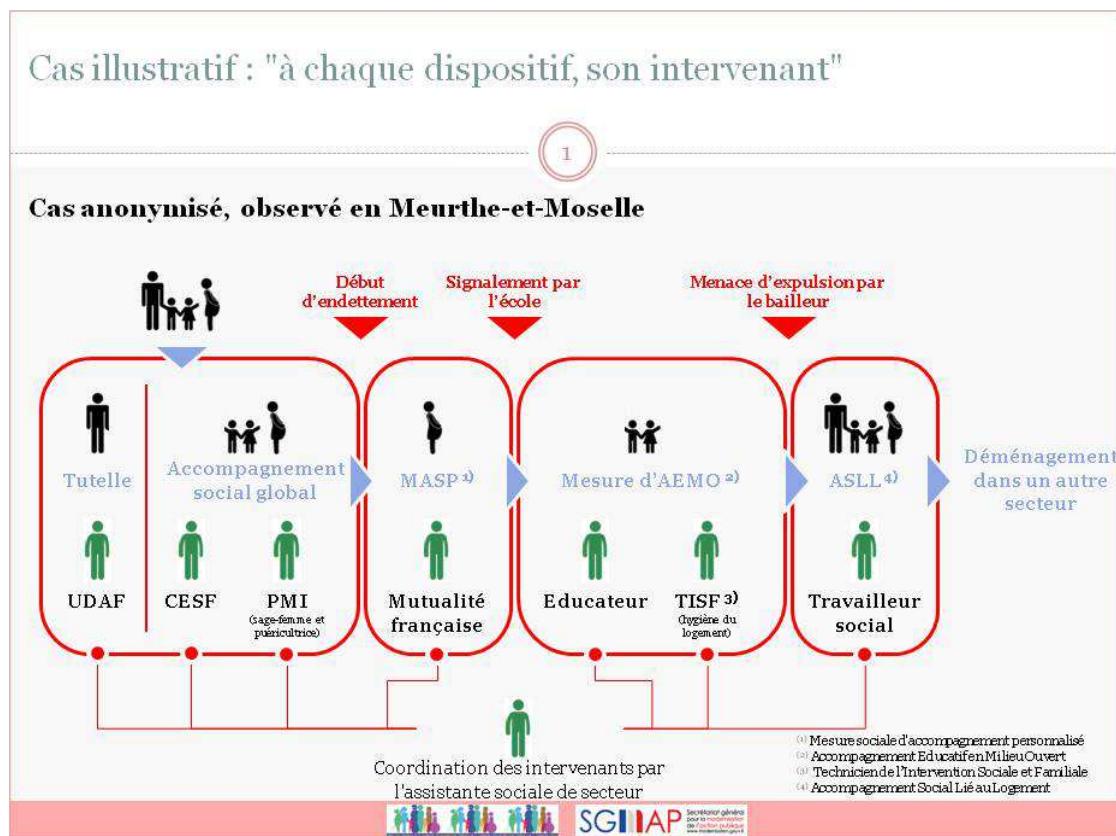
Proposition : développer les outils de partage des informations, associés à des armoires numériques pour faciliter les démarches des personnes

Il convient toutefois de souligner que l'utilisation de ce type d'outil, comme d'une façon plus générale la possibilité de faire des démarches en ligne un véritable levier d'insertion nécessite que les personnes soient accompagnées dans leur utilisation du numérique. Ces aspects mériteraient de faire partie des éléments de diagnostic posé par les professionnels dans le cadre de l'accompagnement global. Cela suppose très

certainement que les travailleurs sociaux eux-mêmes soient mieux sensibilisés à ce que devrait être le « bagage numérique minimum » pour que les personnes puissent être autonomes dans leurs démarches et à ce qui mériterait d'être mis en place en termes d'accompagnement pour éviter de « faire à la place » et rendre les personnes effectivement autonomes.

2.2. Assurer un accompagnement global

Le second objectif de la coordination des acteurs est de permettre d'assurer un accompagnement global des personnes. Actuellement la tendance de l'exercice du travail social est à la multiplicité des professionnels agissant auprès des mêmes familles et à l'absence de coordination entre eux. Le schéma ci-dessous illustre cette situation de professionnels multiples en fonction de l'exercice et du financement du dispositif mobilisé.



Le groupe de travail s'est donc attaché à poser une définition de l'accompagnement global des personnes, qui constitue le cœur de métier du travail social. Cet accompagnement, fondé sur une analyse des besoins, aboutit à l'élaboration d'un projet, co-construit avec la personne ou la famille.

Ce projet est mis en œuvre par un collectif de professionnels et garanti par un référent, dont la mission est d'assurer le suivi de la situation, d'actionner les outils et les dispositifs nécessaires et de s'assurer de la cohérence du parcours et son adéquation au projet. Enfin, l'accompagnement global repose sur le principe de l'information partagée entre les professionnels.

2.2.1. Choisir un référent de parcours

La mise en œuvre d'un accompagnement global et partagé a posé rapidement la question du référent de parcours, de sa définition, de sa désignation, de son rôle.

Instituer un référent de parcours permettrait à la fois d'assurer le suivi des personnes mais aussi d'organiser autour de lui le travail en réseau des professionnels. Si le principe du référent de parcours fait consensus au sein du groupe de travail, les critères qui devraient présider au choix de celui-ci ne font pas l'unanimité.

Un premier objet de débat consiste à savoir qui effectue le choix du référent. Celui-ci pourrait être le choix de l'usager, comme dans le cas de la démarche du Sillon Dauphinois, mise en place par le conseil général de l'Isère, la CAF, l'UDCCAS et la MSA.

Mais ce fonctionnement ne peut pas nécessairement toujours être retenu : en effet, après avoir longtemps ignoré les préférences des personnes, il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse de ne prendre en compte que leur avis. En outre, si le choix revient à la famille, le travailleur social choisi n'est pas nécessairement apte à devenir référent.

Partant de l'expérience des MAIA, un point du débat a également porté sur le point de savoir si le référent de parcours devait systématiquement être le premier travailleur social rencontré. En effet, dans le cadre des MAIA, c'est le premier professionnel rencontré qui s'assure que le relais est bien pris par les autres institutions, et assure la coordination des professionnels, sauf si le réseau décide collectivement d'un autre référent. Dans les cas les plus complexes, le réseau a la possibilité de faire appel à des gestionnaires de cas, dédiés à la coordination des accompagnements complexes.

Au niveau des caisses de MSA, dont la plupart sont engagées dans des modalités de travail en réseau, le travailleur social en charge de l'accompagnement de la personne est à la fois son référent et est également chargé d'animer le travail en réseau avec les différentes partenaires (institutions, collectivités locales...) et acteurs (associations, centres sociaux...). Le travail en réseau est très apprécié par l'usager ainsi que par les travailleurs sociaux, s'il est investi en amont au sein des institutions, car ce travail en réseau permet d'éviter les doublons de prise en charge.

Finalement, le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de tenir compte à la fois de la préférence éventuellement exprimée par la personne mais aussi de critères relevant de l'analyse objective de la situation de la personne, des capacités des différents professionnels en présence et du fait qu'ils peuvent d'ores et déjà avoir à assumer le rôle de référent de parcours pour un nombre important de personnes. Le choix semble donc devoir relever d'une délibération collective.

Ainsi, la personne en charge du premier accueil n'est pas automatiquement désignée comme référent. Néanmoins, le premier professionnel rencontré doit effectuer le suivi de l'usager tant qu'il n'a pas la garantie que le relais est bien pris. Pourtant, actuellement, le rôle officiel attribué aux personnes en charge du premier accueil est au contraire de « faire le tri » et de ne pas garder contact. Il y a peu de suivi et de retour d'information sur l'usager, une fois que celui-ci est pris en charge par d'autres dispositifs.

Un deuxième objet de débat réside dans la qualité de la personne en charge de l'accompagnement du parcours de l'usager. On peut penser que c'est dans la majorité des cas le rôle d'un travailleur social de s'assurer du suivi des familles dans le temps,

c'est-à-dire de réaliser un diagnostic global, puis d'effectuer une évaluation régulière de la cohérence des actions au service de la personne. Le cas échéant, le travailleur social référent pourrait relever de différentes institutions selon la problématique dominante chez la personne (CHRS, UDAF, MASP). Toutefois, dans certaines situations, d'autres professionnels pourraient être envisagés : ainsi, dans l'expérience des MAIA, les référents sont soit des travailleurs sociaux, soit des professionnels de santé.

Proposition : définir de façon partagée les modalités de désignation d'un référent de parcours de la personne, en tenant compte de ses préférences, de la pertinence et de la faisabilité, et de son rôle tout au long de l'accompagnement.

Le référent de parcours ne doit en aucun cas travailler seul. Il doit au contraire reconnaître ses limites et actionner les différents partenaires, avec qui il doit rester en contact pour assurer le suivi. Il est en effet essentiel que le référent recoure si nécessaire à l'expertise d'autres professionnels, complémentaire à la sienne, si la situation l'exige. D'autre part, un retour doit être effectué auprès du référent par les intervenants sociaux auprès de la famille ou de la personne, afin de lui donner une vision globale du suivi assuré, des mesures mises en œuvre et des difficultés éventuelles.

Son premier rôle est de réaliser un diagnostic global des besoins de la personne. En effet, ce qui fait le plus souvent défaut, c'est le diagnostic global des besoins de la famille. Des contrats sont réalisés individuellement avec chacun des travailleurs sociaux intervenant auprès d'une famille sans que les différents acteurs ne se connaissent entre eux. Le référent de parcours devrait donc définir les besoins de la famille, réaliser un diagnostic et un projet global avec elle.

L'accord de la famille pour ce projet est essentiel. Même dans les cas où l'intervention du professionnel est réalisée sous la contrainte (mesure judiciaire dans le cadre de la protection de l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse, de protection juridique des majeurs...), cet accord devrait être recherché, sinon obtenu. Cette démarche pourra utilement s'appuyer sur l'avis du CSTS du 6 décembre 2013, relatif au « consentement éclairé ».

Si le référent doit réaliser un diagnostic global, cela ne signifie pas qu'il doive le faire seul : il est utile qu'il recoure si nécessaire à l'expertise d'autres professionnels, complémentaire à la sienne si la situation l'exige. Ainsi, dans le cadre de la convention ADF-Pôle Emploi sur l'accompagnement global, le diagnostic est partagé entre deux référents : celui de l'emploi et celui sur le travail social.

2.2.2. Promouvoir un fonctionnement en réseau intégré pour assurer un meilleur accompagnement

Régulièrement, le référent doit s'assurer de l'effectivité de la réponse aux besoins définis et de la cohérence des actions au vu des besoins. Mais pour qu'il puisse jouer son rôle, il est nécessaire que le référent de parcours s'inscrive dans un fonctionnement en réseau, permettant un accompagnement réellement global, selon la définition qui en a été arrêtée par le groupe de travail.

Le premier élément sur lequel le groupe de travail souhaite appeler l'attention, s'agissant d'un fonctionnement en réseau, est l'importance du portage institutionnel de ce type de démarche.

Les acteurs de terrain se connaissent et créent naturellement leurs propres réseaux fondés sur leurs connaissances interpersonnelles. Cependant, ces réseaux doivent faire l'objet d'un portage institutionnel et d'une reconnaissance de leurs compétences car sans un réel portage, le réseau s'étoile. En effet, bien que le travail en réseau ait toujours existé, sa pérennité repose sur sa reconnaissance par les institutions. Les professionnels doivent se sentir légitimes à porter ce type d'initiatives car le fonctionnement d'un réseau ne se décrète pas, il se travaille. Sans ce soutien institutionnel qui permet la coordination, le travailleur social s'appuie sur son réseau professionnel personnel qui peut s'épuiser.

C'est la raison pour laquelle le travail en réseau doit être un axe fort des réflexions entre institutions, dans le cadre de la gouvernance territoriale des politiques sociales. Les départements doivent promouvoir ce type de fonctionnement et favoriser les conventionnements propres à le concrétiser.

Ils doivent également être prêts, comme l'ensemble des autres institutions participantes, à assumer les conséquences inévitables qu'un véritable travail en réseau provoque sur les organisations verticales et hiérarchiques de chaque institution.

Pour soutenir les efforts de structuration du travail en réseau des professionnels, un soutien du niveau national serait utile, dans le respect du rôle de chef de file des conseils généraux. Ce soutien pourrait être de deux ordres :

- l'organisation du travail en réseau reste aujourd'hui encore largement « artisanale », les acteurs de terrain étant obligés d'en réinventer à chaque fois les modalités, à partir des seules expériences individuelles des différents professionnels membres du réseau. L'État serait dans son rôle s'il impulsait l'élaboration d'un guide méthodologique visant à faciliter la constitution et l'animation des réseaux collaboratifs de professionnels ;
- de façon complémentaire, l'État pourrait encourager la production de connaissances sur cette thématique du travail en réseau, en incitant au développement de la recherche sur ces questions. Il pourrait le faire en encourageant le développement de démarches de recherche-action, en s'appuyant notamment sur les pôles ressources régionaux.

Proposition : élaborer de façon partenariale un guide méthodologique sur la constitution et l'animation d'un réseau collaboratif de professionnels.

Proposition : encourager l'organisation de recherches-actions sur le travail en réseau, en s'appuyant notamment sur les pôles ressources régionaux, afin de produire de la connaissance sur cette thématique.

Parler de réseau intégré apporte une dimension supplémentaire par rapport au travail en réseau classique, inspiré des MAIA créées dans le cadre du précédent Plan Alzheimer : le type de fonctionnement que le groupe de travail souhaite promouvoir suppose en effet non seulement une logique ordinaire de réseau mais aussi une forme d'intégration des réponses apportées à la personne. Cela suppose une bonne connaissance de la part de l'ensemble des professionnels du réseau des compétences de chacun des autres membres. Cela suppose aussi que chaque membre du réseau est responsable du fait que le relais des situations qu'il rencontre et qu'il ne peut traiter directement est bien pris par les autres membres du réseau. En revanche, contrairement aux MAIA, le groupe ne préconise pas le recours systématique aux

gestionnaires de cas ou à un coordonateur spécifiquement et exclusivement dédié à cette mission. Il convient plutôt de faire le lien avec le référent de parcours évoqué plus haut, qui doit trouver sa place dans le réseau intégré, comme régulateur de cet ensemble.

La récente convention ADF-Pôle Emploi s'inspire de cette logique de réseau intégré : les deux référents « emploi » et « travail social » travaillent ensemble et ont une très bonne connaissance de l'ensemble de l'accompagnement de la personne. Cela est conditionné par une forte volonté de travailler ensemble, une immersion de chaque acteur auprès du domaine de compétences de l'autre acteur, et un suivi de l'ensemble de l'accompagnement de la personne par les deux référents.

Proposition : développer les réseaux intégrés, s'inspirant de la philosophie des MAIA existant dans le secteur des personnes âgées.

Il existe néanmoins des limites à l'accompagnement global. Celles-ci résident notamment dans la réticence des personnes. Les usagers formulent parfois des demandes très précises d'aides dont ils ont entendu parler par leurs connaissances, sans souhaiter échanger sur leur situation globale, en partie, parce qu'ils ne souhaitent pas voir les travailleurs sociaux intervenir dans tous les aspects de leur vie. D'autre part, la coordination n'est pas nécessaire dans tous les cas, mais uniquement pour certains cas complexes.

2.2.3. Définir et accompagner les situations complexes

Les membres du groupe se sont accordés sur le fait de substituer à la dénomination «gestion des cas complexes», utilisée dans le cadre du dispositif des MAIA, celle d' «accompagnement des situations complexes».

La situation complexe fait référence à un certain nombre de paramètres, dont l'importance peut varier d'un territoire à l'autre, et parmi lesquels on peut citer le cumul de difficultés multiples, la superposition de différents accompagnements, une situation exceptionnelle/urgente, un environnement territorial difficile...

Le groupe de travail a reconnu qu'il était sans doute difficile de donner une définition stricte et *a priori* des situations complexes, mais il estime important que, dans le cadre des instances de gouvernance globale des politiques sociales qu'il appelle de ses vœux, les acteurs puissent partager une doctrine commune sur ce qui fait complexité dans le contexte particulier de leur territoire.

Même si on peut établir une typologie des publics les plus fréquemment confrontés à des situations complexes (jeunes sortants d'ASE ou de PJJ, les personnes en demande de logements et en particulier, celles souffrant de troubles psychiques...), le groupe souligne que c'est souvent moins les besoins de la personne qui sont complexes que la spécialisation actuelle des accompagnements, par dispositif, qui rend la réponse globale à ces besoins complexe.

Le rapport de l'évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions³ établit ainsi les critères de complexité suivants :

³ Rapport de l'*Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions*, p. 17.

- des problématiques relevant du champ d'action de plusieurs acteurs ;
- des situations d'urgence nécessitant une prise en charge immédiate et impliquant un effort de coordination qui ne peut pas attendre les modalités de concertation habituelles ;
- des situations exceptionnelles ne trouvant pas de réponse dans les dispositifs existants.

L'accompagnement de ces situations complexes demande une meilleure coordination des interventions et leur articulation auprès des intervenants et une mutualisation des moyens et des expertises dans le cadre de la résolution de situation complexe. Afin de garantir un accompagnement optimal, il est important d'une part, d'effectuer une évaluation de la situation en amont et d'offrir une réponse graduée et adaptée à chaque situation, d'autre part de mettre en place un accompagnement intensif justifié selon des critères prédéterminés.

Pour répondre à ces enjeux, certains départements expérimentent déjà des instances spécifiques de coordination. Par exemple, le département de la Meurthe-et-Moselle a mis en place un comité de coordination et de résolution des situations exceptionnelles et complexes -CORSEC. Il s'agit d'une instance locale de coordination sur le territoire de Nancy dans laquelle sont rassemblés les partenaires sociaux. Son objectif est d'intervenir de manière concertée et au même moment pour les situations dont la progression dans le parcours nécessite la réponse de plusieurs instances à la fois. Réunie chaque mois, cette coordination examine aussi des situations repérées en amont, chaque référent communique à l'instance 15 jours en amont le dossier du bénéficiaire pour prise de connaissance et afin de pouvoir déclencher de l'aide coordonnée.

Dans le champ de l'autonomie, la situation largement médiatisée de la jeune Amélie Loquet a conduit le Gouvernement à confier à Denis Piveteau un rapport visant à faire des propositions pour éviter précisément que la complexité des accompagnements rendus nécessaires par certaines situations de handicap ne conduise à l'exclusion totale de toute prise en charge pour ces personnes. D'ores et déjà, ce rapport s'est traduit par la création, au sein de chaque Maison départementale des personnes handicapées, d'une commission en charge de la gestion des situations critiques, destinée à identifier les points de blocage et à proposer une solution adaptée. Une mission opérationnelle au sein de chaque ARS est également constituée pour prendre en charge les situations qui n'ont pas pu trouver de solution au niveau départemental.

Il apparaît essentiel au groupe de travail que les territoires, dans le cadre de leurs instances de gouvernance, se mettent d'accord sur les modalités -qui peuvent être propres à leur territoire- de résolution des situations complexes. Il souligne que cette dimension fait partie d'un des volets d'expérimentation que les territoires sont invités à explorer dans le cadre de la démarche d'AGILLE, dont il appelle à poursuivre la promotion auprès de l'ensemble des départements.

III. Restaurer les conditions d'une contribution originale du travail social, pour répondre à l'évolution des besoins sociaux

La complexité des situations auxquelles est confronté l'ensemble des acteurs impose l'apport de réponses globales, lesquelles ne peuvent raisonnablement plus être portées par un seul professionnel. Ceci nécessite donc de systématiser une approche décloisonnée, afin que l'ensemble des professionnels concernés par une même situation soient en mesure de proposer un suivi ou parcours coordonné (ou cohérent). Cela conduit à s'interroger sur les « clés » données aux professionnels pour entrer pleinement dans cette logique de coopération : marges de manœuvre, formation...

En outre, pour permettre une approche coordonnée de l'accompagnement des personnes, il apparaît nécessaire d'envisager un certain degré de partage d'information. Or, cette question du partage d'informations reste souvent difficile à appréhender pour les travailleurs sociaux, qui ont du mal à cerner les possibilités et les limites à poser. Plusieurs rapports et avis du Conseil supérieur du travail social se sont récemment penchés sur cette question, mais leur connaissance et leur appropriation par les professionnels est très variable. Par ailleurs, la question du partage d'information pose une nouvelle fois la question de la relation aux personnes : comment éviter le piège du contrôle social ? Comment ne plus en exclure les premiers concernés : les bénéficiaires (ou personnes accompagnées) ?

Enfin, parmi les « clés » données aux professionnels pour entrer dans un véritable travail de coopération figure l'organisation du travail propre à chaque institution, laquelle peut favoriser ou non le travail en réseau. Se pose dès lors également la question du rôle des cadres.

3.1 Consolider des postures et une éthique professionnelles favorables à la coordination

3.1.1. Redonner des marges de manœuvre aux professionnels et les rendre capable de s'en saisir

On constate aujourd'hui une grande complexité des dispositifs qui, étudiés de plus près, découpent les problématiques des personnes, même s'ils peuvent remplir les mêmes objectifs, et relèvent de compétences et de financements différents. Il en est ainsi, par exemple, pour toutes les mesures d'accompagnement budgétaires, liées plus ou moins directement au logement.

Le temps, l'attention et l'énergie des travailleurs sociaux sont aujourd'hui monopolisés par la mise en œuvre de ces dispositifs, du fait également d'une commande institutionnelle très forte pour leur mise en application. Les professionnels sont contraints à être de plus en plus dans la gestion. Ce mode de faire, à terme, génère une mécanisation de l'accompagnement, au détriment du rapport à l'autre. Pourtant rien n'interdit aux institutions de redonner aux différents dispositifs leur rôle d'outil au service d'une stratégie globale d'accompagnement.

L'exemple de la concomitance, voire de la concurrence entre des dispositifs comme l'accompagnement social lié au logement (ASSL) dans le cadre du fonds de solidarité logement (FSL) et de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) illustre bien la complexité du paysage et la difficulté de choisir l'« outil » permettant l'accompagnement le plus adapté.

Par ailleurs, l'utilisation des dispositifs renvoie trop souvent à l'application de procédures qui limitent le travail d'accompagnement, alors qu'ils devraient être considérés comme des maillons pour assurer et consolider le processus d'accompagnement vers une évolution de la personne.

Enfin, ces dispositifs sont tellement spécialisés et donc sélectifs qu'ils finissent par aboutir à l'inverse de ce pour quoi ils sont prévus : exclure, tellement il peut être difficile de s'y intégrer, faute de remplir tous les critères d'éligibilité. C'est ainsi, entre autres, que se pose la question du non-recours. Cette question fréquente de non-recours ne concerne pas exclusivement les personnes en grande exclusion, par exemple, car elle touche aussi notamment ceux dont les difficultés relèvent en partie d'une prise en charge médicale ou médico-sociale.

C'est pourquoi le groupe préconise une simplification qui, à l'inverse de dispositifs lourds et multiples, serait orientée vers des prestations de compensation et d'accompagnement modulables, par finalité opérationnelle et non institutionnelle. Ceci mettrait le travailleur social en position de disposer de marges de manœuvre, de se positionner en professionnel capable d'adapter et d'ajuster sa pratique aux besoins. Il disposerait ainsi d'une boîte à outils opérationnels, dont l'usage se ferait en concertation avec le bénéficiaire et les autres professionnels impliqués dans l'accompagnement.

Mais cette démarche de flexibilité doit être portée à un niveau institutionnel, tant pour la simplification des dispositifs eux-mêmes que dans la commande faites aux travailleurs sociaux, afin que les professionnels aient à disposition des dispositifs qui ne se chevauchent pas les uns les autres, et qu'ils se sentent légitimes à les mettre en œuvre, dans le cadre d'un accompagnement personnalisé.

Ce travail de réflexion, pour être complet, devrait également envisager la possibilité d'une simplification des formulaires d'instruction des aides, lesquels pourraient faire l'objet d'une co-construction avec les bénéficiaires, comme cela a été souligné dans la partie précédente.

Proposition : assouplir et décloisonner les dispositifs d'accompagnement, pour permettre de les mobiliser au service d'une stratégie globale (simplification qui cible les dispositifs afin de donner des marges de manœuvre aux professionnels et plus de cohérence et de pertinence à l'accompagnement).

3.1.2. Mieux encadrer le partage d'information

Depuis longtemps, la question du secret professionnel et du partage de l'information alimente les débats concernant l'action sociale et l'intervention sociale. Le « secret professionnel » comme le « partage des informations », sont avant tout des dispositions au service des personnes accompagnées, et non au service de tel ou tel intervenant. Il n'existe pas de secret professionnel partagé ; en revanche la question du partage des informations doit être posée. La première finalité de ce partage est de définir quel en est l'intérêt pour la personne, dans un objectif d'amélioration de sa situation.

Autrement dit, il convient de déterminer ce qui doit être partagé et dans quel but. En effet, si la notion de partage des informations a été imposée en 2007 par la loi de prévention de la délinquance d'une part et par la loi portant réforme de la protection de l'enfance d'autre part, leurs objectifs et modalités étaient très différents et ont sans doute apporté plus de confusion que de clarification dans les esprits comme dans les pratiques.

On peut souligner que le cadre posé par la loi 2007 sur la protection de l'enfance sur les conditions du partage, est susceptible d'être réutilisé et transposé dans d'autres situations.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux ont majoritairement tendance à vouloir coopérer. Ce sont les dispositifs en tuyaux d'orgue qui sont facteurs d'isolement et réduisent les possibilités de partage. Se pose alors à nouveau la question d'un management vecteur de partage au-delà des frontières institutionnelles (coopération entre les services généralistes et spécialisés), dans le respect de ce qui est autorisé par la personne accompagnée, et dans l'intérêt de son parcours.

Il y a certes des contraintes liées aux différents niveaux de partage des informations selon les statuts professionnels ; ces contraintes peuvent être atténuées par des accords entre institutions. En effet, pour créer des coopérations, il est impératif de créer préalablement les conditions de l'échange, au-delà d'organigrammes différents, avec un cadre éthique et déontologique défini et partagé.

Le partage de l'information est indispensable dans le cadre d'un travail en réseau. La question éthique est essentielle et doit être retravaillée, de même que la notion même de partage d'informations, qui doit être affirmée comme une opportunité, non comme un frein, pour une stratégie d'intervention partagée en faveur des personnes.

Un certain nombre de travaux récents doivent permettre d'étayer la définition du partage d'informations et des pratiques bien ajustées en la matière⁴. Le Conseil supérieur du travail social lui-même a, en la matière, produit un certain nombre d'études, conclues par des recommandations⁵ dont les professionnels auraient véritablement intérêt à s'imprégner afin d'acquérir une aisance dans une pratique éthique du partage des informations.

Mais si ce concept a été reprécisé au niveau national, il faudrait en définir davantage les règles concrètes au niveau local, notamment au moyen de chartes, précisant notamment les niveaux de partage. Ainsi, l'ensemble des acteurs disposerait d'un cadre définissant le partage de données entre acteurs et la place des bénéficiaires dans ce partage.

Proposition : encourager la définition de chartes locales sur le partage de l'information (partage des données - place des bénéficiaires), se fondant sur les recommandations du CSTS en la matière.

Dans cet esprit, la réflexion est à poursuivre pour définir quel type d'information administrative, fichiers entre administration... peuvent être partagés, et où se situe la frontière entre l'amélioration de la fluidité et le respect de la vie privée de la personne.

⁴ À titre d'exemple, le comité national des références déontologiques s'est engagé en 2014 dans un travail de réécriture et d'actualisation des références en la matière.

⁵ CSTS, *Le partage d'informations dans l'action sociale et le travail social*.

Il faudrait donc s'assurer de l'appropriation de ces travaux du CSTS, par le biais d'une meilleure diffusion de ceux-ci, mais également de systématiser la participation de cette instance, experte en matière de pratiques professionnelles, aux travaux législatifs en amont, afin d'éviter les empilements, complexités...

Proposition : rendre plus pratiques et mieux diffuser les recommandations du CSTS, notamment celles sur le secret professionnel et le partage d'information ; plus globalement, développer les liens du CSTS avec des instances locales pour alimenter ses travaux et relayer ses avis.

3.1.3. En tirer les conséquences sur le contenu de la formation des professionnels

Le décloisonnement est un état d'esprit et une posture à acquérir dès la formation initiale, et qui doit se cultiver également dans le cadre de la formation tout au long de la vie. Ainsi la culture de la coordination et du travail en réseau peut-elle être dispensée aux étudiants en travail social, quel que soit leur niveau, avec notamment des formations construites sur le principe d'une alternance intégrant cette dimension.

Compte tenu de l'importance de développer un travail en réseau intégré et d'inscrire le travail social dans des projets de territoire, le groupe de travail s'est également interrogé pour savoir si les professionnels étaient actuellement suffisamment formés pour monter ce type de projet.

La formation des travailleurs sociaux titulaires de diplômes à Bac + 3 (assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur technique spécialisé, éducateur de jeunes enfants, conseiller en économie sociale et familiale) comporte deux domaines de compétence (3 et 4) qui portent sur la communication et les partenariats professionnels. Pour autant, ces deux domaines de compétences restent relativement « périphériques » dans la formation, les éléments de « cœur de métier » étant portés par les autres domaines de compétence, propres à chaque diplôme. Il paraît indispensable de faire réellement entrer la question du travail en réseau, d'une part, de l'approche territoriale et du travail social collectif, d'autre part, dans le « cœur de métier » de l'ensemble des professionnels.

Proposition : inscrire le travail en réseau, le travail collectif et l'approche territoriale au cœur de la formation des travailleurs sociaux.

Par ailleurs, les modalités de l'alternance pourraient être renouvelées en introduisant, à côté du stage classique qui reste fondamental, une modalité nouvelle de professionnalisation, pouvant par exemple consister à confier à un groupe d'étudiants la réalisation d'un projet collectif (réalisation d'un diagnostic de territoire, conception d'un projet de mise en réseau des acteurs, travail d'élaboration d'un projet de développement social...). Ces projets collectifs gagneraient également à proposer des co-productions inter-filières.

Proposition : développer des modalités de professionnalisation complémentaires au stage « classique » sous la forme de projets de groupes pouvant être interprofessionnels.

Il convient également de souligner qu'il existe une formation aujourd'hui méconnue, celle de l'ingénierie sociale, qui donne lieu à un diplôme d'Etat de niveau I et dont l'objectif notamment est de former des professionnels dotés d'une expertise avancée en matière d'élaboration de projets territoriaux et de mise en réseau. Au-delà de ce que permettent les formations de niveau III, il semble utile de faire la promotion de cette formation auprès des employeurs afin qu'ils y recourent davantage dans le développement de carrière de leurs salariés.

3.2 Restructurer l'organisation du travail et le rôle des cadres

3.2.1. Promouvoir une organisation interne aux institutions, qui favorise la coordination et facilite le travail en réseau

Il ressort des travaux du groupe de travail national comme des travaux des assises consacrés à ce sujet que la mise en place d'un véritable fonctionnement en réseau intégré des travailleurs sociaux pour faciliter le parcours des personnes nécessite non seulement une gouvernance interinstitutionnelle qui légitime les efforts de coordination des professionnels mais aussi des organisations de travail, propres à chaque institution, qui autorisent et facilitent ce mode de fonctionnement.

Ainsi, pour permettre le décloisonnement des politiques publiques dans une logique de développement social, un certain nombre de conseils généraux ont été ces dernières années amenés à revoir l'organisation de leurs propres services, afin de privilégier une organisation territorialisée de l'ensemble de leurs équipes.

Bon nombre de Départements ont développé une organisation territorialisée, par service, afin d'intervenir sur un même périmètre et de créer des équipes, des collectifs qui travaillent sur les mêmes territoires, notamment dans le champ de la protection de l'enfance. Cette organisation a pour objectif de lutter contre les organisations en tuyau d'orgue, et de créer des responsabilités fortes entre les territoires. En Ille-et-Vilaine, l'organisation se fait autour de directeurs généraux adjoints de territoire et de pôles métiers thématiques : solidarité, égalité des chances..., plus proches des réalités de terrain. Mais cette organisation, qui fait coexister deux points de vues différents et complémentaires, nécessite à la fois déconcentration des décisions et modalités d'arbitrage régulières entre approche métier et approche territorialisée.

La nécessité de territorialiser les organisations de travail n'est pas propre aux conseils généraux, même si leur propre organisation est souvent structurante pour les autres acteurs. Qu'il s'agisse des organismes de protection sociale, des associations, des opérateurs de l'Etat ou des collectivités, le groupe souligne la nécessité de privilégier, chaque fois que possible, des organisations qui permettent de tenir compte des spécificités des territoires.

La gouvernance globale des politiques sociales devrait permettre de mener une réflexion conjointe sur un rapprochement des « zonages » propres à chaque institution. Pour faciliter le travail en réseau et la cohérence des projets de territoire à l'échelon infradépartemental, il est en effet nécessaire que les différents acteurs partagent les mêmes définitions de territoires. Il s'agit d'un travail de longue haleine, qui peut prendre plusieurs années.

Le groupe souligne que les évolutions de la carte des métropoles et des intercommunalités, rendues nécessaires dans le cadre de la réforme territoriale devraient être une occasion pour l'ensemble des acteurs dans les territoires de réfléchir en commun sur ces questions.

Mais le territoire ne doit pas être considéré que sous l'angle de l'organisation et du découpage géographique, car le risque serait de le priver d'un enracinement prenant sa source dans les ressources et spécificités locales pourtant à valoriser.

Au-delà des questions d'organisation globale des services, se pose également très concrètement la question de l'organisation du travail des professionnels eux-mêmes. Ainsi, par exemple, comme le rapport le souligne plus haut, si les professionnels œuvrent dans le sens d'un travail en concertation avec les partenaires interinstitutionnels d'un secteur, pour des accompagnements concertés, tenant compte de l'intérêt de la personne, ce travail en réseau repose encore trop souvent sur de l'initiative personnelle. À plus ou moins long terme, cet effort risque d'épuiser les protagonistes faute d'organisation formalisée et de reconnaissance de l'apport de telles pratiques, qui ne perdurent pas nécessairement lorsque les personnes changent. Il serait donc nécessaire de donner à l'activité de coordination un statut de mission à part entière de tout travailleur social, notamment par la reconnaissance de temps et de lieux dédiés à cette activité, ainsi qu'une formation appropriée pour les référents.

Proposition : reconnaître la coordination comme partie intégrante des missions des travailleurs sociaux (temps de travail et un espace reconnu comme étant dédiés à la coordination).

Au-delà des temps et des espaces de coordination, c'est plus globalement une culture d'équipe qui devrait être encouragée par l'encadrement, faute de quoi la relative autonomie des professionnels, par ailleurs encouragée par le groupe de travail en termes de marges de manœuvre pour les professionnels, et les procédures qui s'alourdissent et s'accroissent, isolent les professionnels. Il est donc particulièrement important de développer des collectifs de travail, leur donner de l'autonomie et des compétences d'équipe. Cette idée de collectif de travail doit permettre de contrecarrer la tendance actuelle, trop largement répandue, d'atomisation des fiches de poste qui entraîne un isolement professionnel qui conduit souvent au *burn out* des agents.

Plus largement, c'est également le temps nécessaire à la participation aux projets de territoire et au travail social collectif nécessaire à la participation des habitants à ces projets qui mériterait d'être mieux identifiée dans les fiches de poste comme dans les organisations concrètes de travail.

3.2.2. Définir les rôles et missions des cadres : pour un management par le sens et les valeurs

La mobilisation de l'ensemble des professionnels passe aussi par l'encadrement, en charge du management, de l'animation d'équipe, et de l'animation stratégique ; il est donc utile que soient mieux dessinées ces missions.

Les membres du groupe de travail s'accordent pour distinguer deux niveaux de management :

- un niveau stratégique : celui des responsables chargés de dynamiser les territoires en animant les partenariats, en montant des projets de territoire et en mobilisant le travail transversal ;
- un niveau technique : celui du management qui se fait au plus proche des équipes afin de répondre aux questions quotidiennes et aux situations complexes, pour assurer le processus d'accompagnement des personnes ;

Les travaux du groupe et ceux des assises ont également permis de préciser le rôle attendu des cadres :

- un rôle pour rappeler, pour référer au projet collectif ; et, en sens inverse, créer les conditions pour que les professionnels de terrain puissent participer à l'élaboration du projet stratégique ;
- un rôle de diffusion de l'information sur l'évolution des politiques sociales. Cela suppose qu'eux-mêmes soient correctement informés, ce qui met en lumière l'importance de la formation continue également chez les cadres ;
- un rôle de management particulier dans le travail social, qui se caractérise par un fort besoin de management par le sens vis-à-vis des professionnels de terrain : le management doit contribuer à mettre en cohérence pratiques et valeurs ;
- un rôle consistant à créer et à garantir dans le temps les conditions du travail de coordination, du travail collectif et du partage sur la pratique.

Pour remplir ces différents rôles, l'encadrement dans le champ du travail social doit trouver un point d'équilibre entre compétences de management et compétence métier, notamment en ingénierie sociale. Au-delà de l'existence des diplômes (CAFERUIS, CAFDES), il est particulièrement dommageable, pour le groupe, qu'une véritable filière de l'encadrement social ne soit pas structurée, ni même réellement pensée dans le secteur public.

Ainsi, ni les diplômes d'État de travail social axés sur l'encadrement (CAFERUIS, CAFDES), ni celui axés sur l'ingénierie sociale (diplôme d'État d'ingénierie sociale) ne sont statutairement reconnus dans les fonctions publiques, ce qui n'incite pas les cadres à y recourir. Il conviendrait par exemple de travailler les équivalences possibles entre diplômes d'État de travail social et formations statutaires dans la fonction publique.

Proposition : travailler les équivalences possibles entre diplômes d'État de travail social (CAFDES, CAFERUIS, DEIS) et formations statutaires dans la fonction publique.

Par ailleurs, depuis quelques années, il n'y a plus de possibilité pour les travailleurs sociaux du cadre des conseillers socio-éducatifs d'être intégrés dans le corps des attachés. En l'absence de filière d'encadrement structurée au niveau supérieur dans le champ socio-éducatif, la fin de cette passerelle bloque les évolutions de carrière possibles pour les professionnels. Le groupe plaide *a minima* pour que cette passerelle soit rétablie, étant entendu que les travaux du groupe sur l'architecture des diplômes doivent également permettre de mieux identifier des figures d'emploi associées à des positionnements de cadre intermédiaire/expertise avancée qui permettront peut-être de structurer à terme une filière complète d'encadrement dans le champ socio-éducatif.

Dans le cadre du travail sur la réingénierie des diplômes, le groupe plaide pour que soit garantie, pour les métiers de l'encadrement, une double formation (métier/management). Dans le cadre des référentiels actuels, c'est probablement la dimension management qui mériterait d'être renforcée. Mais à l'inverse, lorsque les cadres ne sont pas directement issus du travail social -ce qui doit être laissé à l'appréciation de chaque employeur- il est nécessaire qu'au travers notamment de la formation continue, leur soit donnée une formation métier propre à leur donner les clés du fonctionnement/des valeurs/de l'éthique/du positionnement professionnel propre au travail social.

Proposition : garantir une double formation (métier/management) pour les cadres.

Pour les cadres issus du travail social, il convient enfin de souligner que la « mise en concurrence » avec les cadres administratifs au sein des conseils généraux est vécue de façon douloureuse, car du point de vue des cadres du social, la production écrite, notamment de rapport d'activité, relève d'une approche qualitative. Les critères d'évaluation ne sont pas les mêmes du point de vue de cadres, sans expérience du domaine du travail social, qui n'ont pas le lexique pour décoder les situations. Ces confrontations peuvent aboutir à des blocages forts. Il est important d'encourager les professionnels issus du travail social de terrain à se former sur les techniques d'évaluations plus administratives et notions de qualité notamment.

Si le groupe s'est attaché à mettre en lumière le rôle clé des cadres et les exigences à renforcer en termes de formation, il ressort de ses travaux et de ceux des assises un constat de profond désarroi chez une grande partie des cadres, qui font part du sentiment d'être constamment en porte-à-faux entre un encadrement supérieur tourné vers des logiques de performance gestionnaire et des professionnels de terrain qui relayent les difficultés toujours croissantes des populations prises en charge. Or, il est indispensable de porter une attention particulière à ces cadres car ils constituent la « courroie de distribution » de l'ensemble du projet politique vis-à-vis des professionnels de terrain.

Pour ces cadres du social, comme pour les professionnels de terrain, un management par le sens et par les valeurs est incontournable : ils doivent pouvoir s'appuyer sur un projet politique clairement assumé par leurs élus/leur conseil d'administration, notamment dans un contexte budgétaire qui contraint à faire des choix parfois douloureux.

Par ailleurs, ce qui est vrai au niveau des professionnels de terrain l'est aussi pour les cadres : il y a un véritable isolement des cadres, qui devrait être contrebalancé par un développement de la collégialité dans la fonction d'encadrement. Le travail en équipe doit donc être renforcé également au niveau des cadres. C'est indispensable pour leur permettre de partager le sens et le projet, de contribuer d'ailleurs à son élaboration, et ainsi pouvoir s'en faire le relais auprès des équipes.

Un focus particulier doit enfin être fait sur la question de l'analyse des pratiques qui est ressortie à la fois comme un besoin fort et un manque souvent encore criant dans l'ensemble des travaux des assises territoriales. Elle est nécessaire, indispensable et incontournable. Elle permet de ne pas laisser un travailleur social seul, de confronter le point de vue du professionnel en charge d'une situation avec ceux de ses pairs et de son encadrant.

Le groupe a longuement débattu des modalités propres à permettre le développement de l'analyse de pratique, certains estimant que le fait qu'elle puisse officiellement être prise en charge au titre de la formation continue permettrait d'en faciliter la

mise en œuvre, d'autres craignant que cette modalité ne conduise à exonérer l'encadrement d'une partie importante de son rôle de management par la supervision des pratiques.

In fine, le groupe a distingué deux types de besoins :

- disposer de lieux où les professionnels peuvent déposer leurs doutes sans que cela soit analysé comme une faiblesse professionnelle. Cette mise à distance et relecture des pratiques trouve certainement sa place dans le cadre de la formation professionnelle ;
- disposer de lieux de cohésion d'équipe, qui permettent de créer un collectif de travail, d'élaborer des doctrines et des stratégies cohérentes d'intervention, qui relève plus directement de l'acte de management.

Pour pousser les équipes à s'approprier le partage et l'analyse de pratiques comme faisant partie du fonctionnement quotidien et normal du service, des modalités de type formation-action pourraient être appropriées, à la condition qu'elles visent réellement à rendre l'équipe autonome dans ce travail réflexif, sans les rendre dépendantes d'un intervenant extérieur.

Proposition : développer l'analyse de pratique et la supervision.

Synthèse des propositions du groupe de travail

Proposition 1 : Réaliser un diagnostic partagé du territoire, co-élaboré avec l'ensemble des acteurs, parmi lesquels les professionnels et les personnes accompagnées.

Proposition 2 : Développer les outils d'interconnaissances de l'offre, notamment annuaires des solidarités.

Proposition 3 : favoriser les formations interinstitutionnelles et pluriprofessionnelles, en instaurant des mécanismes de financement facilitateurs.

Proposition 4 : encourager l'immersion des élus territoriaux.

Proposition 5 : s'appuyer sur les EFTS pour développer les formations-actions, les journées d'actualité en direction des travailleurs sociaux, des élus, des administrations territoriales.

Proposition 6 : diversifier les stages en élargissant la notion de site qualifiant, notamment par la validation de sites qualifiants interinstitutionnels ou pluriinstitutionnels, afin de diffuser la culture de la coordination et adapter les pratiques professionnelles aux évolutions des politiques sociales.

Proposition 7 : développer les stages et l'immersion dans le cadre de la formation continue.

Proposition 8 : définir la notion de chef de file comme pivot de la coordination, quelle qu'en soit l'organisation concrète.

Proposition 9 : promouvoir le déploiement de la démarche AGILLE auprès du plus grand nombre possible de départements.

Proposition 10 : formaliser la gouvernance territoriale, favoriser la mise en place de conseils départementaux de l'intervention sociale.

Proposition 11 : associer systématiquement les professionnels et les personnes concernées à la réalisation des diagnostics et des projets de territoire.

Proposition 12 : engager avec les bénéficiaires et les professionnels un travail de propositions de simplification des démarches (harmonisation des formulaires, critères, périodicité...).

Proposition 13 : instaurer le principe de premier accueil inconditionnel dans le but de systématiser et assurer un premier accueil immédiat. Cette proposition inclut la mise en cohérence territoriale des politiques d'accueil, l'organisation des services dans l'objectif du premier accueil et l'organisation des conditions permettant le relais de second niveau.

Proposition 14 : mettre en position d'accueil des personnes formées et ayant une bonne connaissance des différents dispositifs et institutions. Dans le cas où l'accueillant ne serait pas un travailleur social, mettre en place une véritable formation à destination des agents d'accueil.

Proposition 15 : développer les démarches de type « rendez-vous des droits », dans l'ensemble des institutions recevant des publics en situation vulnérable.

Proposition 16 : développer les outils de partage des informations, associés à des armoires numériques pour faciliter les démarches des personnes.

Proposition 17 : définir de façon partagée les modalités de désignation d'un référent de parcours de la personne, en tenant compte de ses préférences, de la pertinence et de la faisabilité, et de son rôle tout au long de l'accompagnement.

Proposition 18 : élaborer de façon partenariale un guide méthodologique sur la constitution et l'animation d'un réseau collaboratif de professionnels.

Proposition 19 : encourager l'organisation de recherches-actions sur le travail en réseau, en s'appuyant notamment sur les pôles ressources régionaux, afin de produire de la connaissance sur cette thématique.

Proposition 20 : développer les réseaux intégrés, s'inspirant de la philosophie des MAIA existant dans le secteur des personnes âgées.

Proposition 21 : assouplir et décloisonner les dispositifs d'accompagnement, pour permettre de les mobiliser au service d'une stratégie globale (simplification qui cible les dispositifs afin de donner des marges de manœuvre aux professionnels et plus de cohérence et de pertinence à l'accompagnement).

Proposition 22 : encourager la définition de chartes locales sur le partage de l'information (partage des données - place des bénéficiaires), se fondant sur les recommandations du CSTS en la matière.

Proposition 23 : rendre plus pratiques et mieux diffuser les recommandations du CSTS, notamment celles sur le secret professionnel et le partage d'information ; plus globalement, développer les liens du CSTS avec des instances locales pour alimenter ses travaux et relayer ses avis.

Proposition 24 : inscrire le travail en réseau, le travail collectif et l'approche territoriale au cœur de la formation des travailleurs sociaux.

Proposition 25 : développer des modalités de professionnalisation complémentaires au stage « classique » sous la forme de projets de groupes pouvant être interprofessionnels.

Proposition 26 : reconnaître la coordination comme partie intégrante des missions des travailleurs sociaux (temps de travail et un espace reconnu comme étant dédiés à la coordination).

Proposition 27 : travailler les équivalences possibles entre diplômes d'État de travail social (CAFDES, CAFERUIS, DEIS) et formations statutaires dans la fonction publique.

Proposition 28 : garantir une double formation (métier/management) pour les cadres.

Proposition 29 : développer l'analyse de pratique et la supervision.

Annexes

Annexe 1 - Lettre de mission

Annexe 2 - Note de problématique

Annexe 1 - Lettre de mission



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

La Secrétaire d'Etat

Paris, le

22 JUIL. 2014

v n2

Nos réf. : AA/MG/

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a mis en lumière une évolution de la demande sociale avec pour conséquences une remise en cause de la posture traditionnelle des professionnels, des organisations de travail et des pratiques de management inadéquats, ainsi qu'un risque d'isolement des travailleurs sociaux et d'incompréhension de leurs responsabilités dans la mise en œuvre des différentes politiques sociales.

Ces constats ont conduit à faire de la refondation du travail social une mesure majeure du plan Pauvreté. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de lancer des Etats généraux du travail social, élargis à l'ensemble des champs d'intervention du travail social. Il a souhaité une démarche ascendante et participative, qui a mobilisé de nombreuses personnes : les contributions doivent maintenant être rassemblées et mises en perspective afin de préparer un plan d'actions ambitieux qui donne aux politiques sociales les professionnels dont elles ont besoin pour leur mise en œuvre.

C'est pour préparer ce plan d'actions que j'ai décidé de mettre en place des groupes de travail nationaux. Vous avez bien voulu accepter de coanimer avec la Direction générale de la cohésion sociale le groupe de travail national « Coordination interinstitutionnelle entre acteurs » et je vous en remercie.

La prise en compte globale des problématiques d'une personne accompagnée et de son environnement interroge les politiques publiques dans de nombreux domaines (santé, éducation, formation, justice, protection de l'enfance et des majeurs, accessibilité, logement, emploi, etc.) et met l'accent sur le besoin de continuité des différentes formes d'accompagnement.

Cela nécessite une évolution en profondeur des politiques sociales vers une organisation plus intégrée, dépassant les cloisonnements institutionnels et permettant de lever les obstacles techniques et juridiques à une bonne articulation des interventions des différents professionnels. Cela permettra plus de fluidité, plus d'efficacité pour la personne accompagnée et donc aussi un meilleur accès aux droits.

Monsieur Arnaud BAZIN
Président du Conseil général du Val d'Oise
Hôtel du Département
95032 CERGY-PONTOISE Cedex

14, AVENUE DUQUESNE – 75700 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 40 56 60 00 – TÉLÉCOPIE : 01 40 56 60 00

Pour mener à bien cette réflexion, le groupe de travail que vous présidez s'appuiera largement sur la note de problématique validée par le Comité de pilotage national, sur les documents produits par les territoires dans le cadre des Assises interrégionales du travail social, sur les contributions adressées au Comité de pilotage national, sur les résultats du questionnaire en ligne mis à la disposition de tous les acteurs de l'intervention sociale. Ces éléments seront naturellement utilement complétés par les travaux de membres du groupe de travail eux-mêmes.

Vos propositions devront être à la fois audacieuses, pragmatiques et réalistes et trouver rapidement une application dans tous les aspects de l'intervention sociale.

Dans le cadre de votre mission, vous prendrez l'attache de tous les acteurs que vous jugerez utile d'auditionner. Vous disposerez également de l'appui de la Direction générale de la cohésion sociale.

A l'issue de vos travaux, vous établirez un document de synthèse qui mettra en exergue les problématiques débattues et vos préconisations constituées d'actions concrètes, de chantier à approfondir ou de projets à initier. Ces préconisations devront servir à la construction du plan d'action qui suivra les Etats Généraux du Travail Social et devront donc décrire également les conditions de leur opérationnalité.

Vous veillerez à rendre compte régulièrement de l'avancement de vos travaux au Comité de pilotage national des Etats généraux du travail social.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma sincère considération.



Ségolène NEUVILLE

Annexe 2 - Note de problématique

Les notes de problématiques transverses et les fiches de politiques publiques sont des documents de travail qui ont vocation à servir d'amorce à la réflexion globale des EGTS. Elles n'épuisent donc pas l'ensemble des questions susceptibles d'être soulevées par les participants à tous les niveaux de la réflexion engagée par ces EGTS : groupes de travail, assises territoriales, comités de pilotages...

1. Contexte / Enjeux

Le champ de l'action sociale est caractérisé par :

- une **décentralisation aux conseils généraux**, à la fois ancienne (dès 1983) et particulièrement poussée. Ainsi, la loi du 13 août 2004 reconnaît au département un rôle de **chef de file de l'action sociale** ;
- la **présence toujours importante des organismes de protection sociale**, notamment dans le champ de la délivrance des prestations sociales ;
- une **très large délégation de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques au secteur associatif** : le secteur social et médico-social est constitué d'une large gamme d'établissements et de services qui ont pour mission d'apporter un accompagnement et une prise en charge aux publics dits "vulnérables" (personnes en situation de précarité, d'exclusion, de handicap ou de dépendance). La gestion de ces structures est majoritairement assurée par des associations à but non lucratif, secondairement par des établissements publics locaux et en partie, par le secteur privé lucratif.

Ainsi, la mise en œuvre des politiques sociales implique une **action concomitante de l'Etat**, qui légifère, réglemente et rend compte des politiques au niveau national (Parlement, corps de contrôle), **des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des acteurs associatifs** ainsi qu'un certain nombre d'acteurs locaux généralistes issus de champs connexes, car les situations sociales, aux difficultés souvent multifactorielles, impliquent l'apport de réponses globales qui mobilisent des expertises et des dispositifs pluriels portés par ces différents acteurs : l'efficacité de ces interventions nécessite donc une **approche décloisonnée**.

La question de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions a fait l'objet entre mars et octobre 2013 d'une évaluation de politique publique, menée dans le cadre du plan Pauvreté, en prenant appui sur la méthodologie apportée par le secrétariat général de la modernisation de l'action publique.

Cette évaluation, dont les grands principes sont largement transposables aux autres champs des politiques de cohésion sociale, montre notamment que, pour les professionnels, qui relèvent d'acteurs exerçant dans des champs d'activité et structures diverses, avec, selon les institutions employeuses, des organisations de travail différentes et des méthodologies propres, puissent s'organiser pour coordonner leurs interventions autour, selon les cas, des parcours des usagers ou d'un projet territorial au bénéfice des populations, **il est nécessaire que des modalités de gouvernance aient été pensées pour partager entre l'ensemble des acteurs leurs stratégies d'intervention et ainsi légitimer les efforts de coordination au niveau des professionnels eux mêmes.**

La mise en cohérence des différents acteurs impliqués est donc un enjeu majeur et ce notamment du point de vue des moyens mobilisés, afin de tendre vers une meilleure efficience des politiques publiques, un renforcement de la prévention, la simplification des parcours, le décloisonnement des pratiques. L'organisation des complémentarités, l'articulation et mise en réseau des acteurs dans le respect de l'identité de chacun sont sans doute les outils de cette efficience.

2. Limites/Points de vigilance

La nécessité d'une réflexion autour de la question des « marges de manœuvre » données aux professionnels

L'organisation des complémentarités entre les interventions des différents acteurs conduit le plus souvent à l'identification de conflits de compétence, soit positifs (interventions en doublon) soit négatifs (absence totale de prise en charge de certaines situations). Or, dans un contexte extrêmement normé, fondé sur des dispositifs dont les critères (éligibilité, durée...) ne laissent place à aucune possibilité de modulation par les professionnels (travailleurs / intervenants sociaux), **ces conflits de compétences ne peuvent pas être résolus par les professionnels de terrain eux-mêmes.**

La fluidité des parcours pour les usagers ne peut donc être obtenue que si, à un niveau institutionnel, des **règles de résolution de ces conflits** ont été préalablement pensées, permettant de redonner aux professionnels les **marges de manœuvre** nécessaires. La gouvernance territoriale des politiques sociales doit donc s'attacher à identifier un cadre dans lequel ces règles peuvent être réfléchies et fixées en commun.

La spécialisation des professionnels, frein à une vision globale des situations individuelles ?

L'évolution des politiques sociales se caractérise par une volonté de raffiner toujours plus la « boîte à outil », en améliorant le ciblage, la finesse d'intervention des différents dispositifs. Il en résulte à la fois une très grande richesse de ces outils mais également une très grande complexité. Cette complexité a conduit à une hyperspecialisation des professionnels, avec plusieurs effets pervers :

- une **standardisation des réponses**, parfois en décalage avec les situations des personnes ;
- la **perte d'une vision globale** de ces mêmes situations ;
- un **risque accru de non-recours**, d'empilement des accompagnements, voire d'orientations divergentes.

Compte tenu de la grande complexité des différents dispositifs, il est sans doute illusoire de penser revenir totalement sur cette spécialisation. Il est néanmoins important de **réfléchir sur les modes d'organisation du travail, au sein d'une institution et entre institutions, qui permettraient de redonner aux travailleurs sociaux une capacité à envisager la situation globale de la personne.**

La mise en réseau des professionnels : une piste qui nécessite une vraie réflexion territoriale

L'organisation en réseau coordonné est souvent promue comme une solution à la fois au morcellement des interventions et à leur articulation autour du parcours de la personne. Il s'agit certainement d'un des atouts de ce mode de fonctionnement, mais il convient de veiller à **ne pas reporter le cloisonnement qui existait entre professionnels et qui a présidé à la création d'un réseau vers un cloisonnement entre publics** : or, le plus souvent, les réseaux s'organisent sur un territoire au gré de problématiques spécifiques, pour la prise en charge d'un public particulier.

Il paraît donc nécessaire que tous les modes d'organisation « **verticaux** » et « **horizontaux** » existants sur un territoire soient pris en compte, afin de bien déterminer le périmètre d'intervention de chacun et de faire travailler ensemble les différents acteurs. La mise en réseau doit donc répondre à une véritable **stratégie territoriale de l'ensemble des acteurs**, afin d'intégrer au mieux les besoins de l'ensemble de la population (modes de garde des enfants, aide aux personnes âgées, insertion sociale et professionnelle des handicapés, formation professionnelle des jeunes, de l'animation sociale...).

Un frein souvent évoqué : les difficultés à cerner les possibilités et limites au partage d'information

Pour permettre une approche coordonnée de la situation des personnes, il apparaît nécessaire d'envisager un certain degré de **partage d'information**. Or, cette question du partage d'information reste souvent difficile à appréhender pour les travailleurs sociaux, qui ont du mal à cerner les possibilités et les limites à poser au partage d'information.

Plusieurs rapports et avis du Conseil supérieur du travail social se sont récemment penchés sur cette question, mais leur connaissance et leur appropriation par les professionnels est très variable. Par ailleurs, au-delà de la connaissance des possibilités et limites posées par la réglementation et les règles déontologiques, la **question du partage d'information soulève régulièrement des controverses très tranchées qui ne jouent pas en faveur du développement du climat de confiance nécessaire pour permettre la mise en place de pratiques apaisées et partagées en la matière**.

3. Axes de réflexion

Comment organiser les complémentarités, articuler et mettre en réseau les acteurs dans le respect de l'identité de chacun ?

Il s'agirait plus précisément de se demander en quoi les organisations actuelles entre institutions sont un **facteur facilitant ou un frein aux coopérations entre professionnels** et comment passer de la coopération « *intuitu personae* » à une coordination organisée entre professionnels.

Dans le cadre d'une démarche ascendante de construction des pistes d'action, il paraît important de **valoriser la richesse et la diversité des expériences territoriales en la matière** :

- départements ayant mis en place une organisation en réseau et /ou des organisations territoriales innovantes ;
- enseignements à tirer de la variété des modes d'organisations en réseau et des différentes conventions possibles entre les intervenants d'un territoire

Il conviendrait plus précisément de regarder comment ces territoires ont opéré pour répertorier et situer les différents modes et types d'actions, publics et objets concernés par l'action, afin de mieux penser l'organisation territoriale de la réponse aux besoins des usagers.

La réflexion pourrait également porter sur :

- les **enjeux propres à chacune des structures** : organisation du travail et articulations des différentes fonctions : polyvalente, généraliste, spécialisée, travail social / travail administratif, partage d'information et communication ;
- les **éléments facilitateurs** pour plus d'échanges entre les différents professionnels afin de redynamiser les actions en commun et/ou les actions globales, notamment dans le cadre de la « prévention » ;
- les **outils** mis en place afin d'améliorer la coordination opérationnelle des acteurs et la réflexion sur les modes de travail collaboratifs possibles, et ainsi créer les circonstances d'un diagnostic partagé ;
- les conditions à rassembler pour permettre le partage d'information nécessaire à la **fluidification des parcours des usagers**.

Comment simplifier et clarifier les parcours ?

Face à des dispositifs souvent spécialisés, il convient de s'interroger sur la façon d'organiser la **prise en compte des situations interstitielles** : cela suppose de réfléchir sur les **marges de manœuvre** qui pourraient être données aux travailleurs sociaux pour adapter les dispositifs et aux conditions dans lesquelles de telles marges de manœuvre pourraient être envisagées du point de vue des institutions. Cette réflexion renvoie ainsi nécessairement à un travail plus global sur la question de la gouvernance entre acteurs.

Quelle contribution du travail social à la conception de stratégies territoriales plus intégrées ?

Une réflexion sur l'apport du **travail social d'intérêt collectif**, aujourd'hui trop souvent cantonné dans des espaces spécifiques et peu articulé avec le travail individuel, mériteraient d'être menée, afin d'envisager comment il peut contribuer à un projet social de territoire réellement intégré et ainsi contribuer à limiter les risques de stigmatisation des populations en difficultés.

Il conviendrait ainsi d'examiner comment l'**expertise des travailleurs sociaux est mobilisée pour élaborer les diagnostics territoriaux** et s'ils sont placés en situation de contribuer à la conception des politiques territoriales d'action sociale et à l'élaboration de réponses adaptées aux problématiques locales.

Ce document fait partie des cinq rapports qui ont été rédigés dans le cadre de la démarche d'États généraux du travail social lancée en 2013 au terme des groupes de travail nationaux suivants :

- Place des usagers
- Métiers et complémentarités
- Coordination interinstitutionnelle entre acteurs
- Formation initiale et formation continue
- Développement social et travail social collectif

Il propose une synthèse et une mise en perspective des remontées issues des Assises régionales et exprime la ou les positions du groupe de travail.