

Encadrement et mobilisation des équipes dans une perspective de changement.

Si l'encadrement des équipes peut s'appuyer sur un certain nombre d'outils de structuration de l'action, il ne peut s'y réduire. Car une bonne part de son efficacité tient dans la capacité à motiver ou mobiliser autour du sens des projets ou évolutions mis en oeuvre. Quand on examine l'action menée au sein des Conseils Généraux, on peut observer des processus spécifiques rendant difficile un investissement signifiant des acteurs professionnels □ augmentation des contraintes, éclatement des cadres de référence, manque de transversalité entre services, relations délicates avec un certain nombre d'usagers, difficulté enfin à identifier clairement les marges de manœuvre et de créativité. Répondre à ces difficultés suppose à l'évidence de développer une vision plus large de ce qu'est l'action sociale des Conseils Généraux et de l'ancrer dans des processus organisationnels plus ouverts sur l'environnement et plus sensibles à la reconnaissance de la contribution de chacun à une action sociale ne se réduisant pas à l'action des services.

Laurent Barbe- Consultant COPAS.

laurent.barbe.copas@wanadoo.fr

C'est en tant que consultant, qui a accompagné et accompagne un certain nombre de départements et d'équipes dans leurs réflexions sur l'action sociale que je vais parler. Je m'appuierai particulièrement sur une expérience que nous avons menée pour définir une charte du travail social à l'issue d'un important travail d'analyse et d'écoute et d'équipe. Bien sur, mes expériences ne peuvent prétendre à l'exhaustivité et il y a des différences fondamentales entre départements qu'on ne peut négliger. De ce point de vue, les Conseils Généraux sont tout sauf un cadre de travail homogène.

Tout en restant conscient de ces limites, je m'inspirerai de ce travail parce qu'il me semble qu'il a mis en évidence nombre de phénomènes en jeu dans ce qu'on appelle le «thalaise du travail en circonscription» □.

1- Encadrement et mobilisation

J'ai choisi d'évoquer le thème de l'encadrement et de sa place dans les problématiques de changement pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que mon travail fait des cadres mes interlocuteurs principaux dans la plupart des missions que je mène. Ensuite parce qu'il me semble que la place de l'encadrement est centrale dans le développement (ou non) de changements ancrés dans le fonctionnement concret. C'est l'encadrement qui permet que des injonctions s'ancrent dans le quotidien professionnel des organisations. Et puis je m'intéresse à certains aspects du management, et plus particulièrement à ceux qui concernent les aspects de motivation ou de mobilisation liés aux projets développés.

En forçant un peu le trait, je dirai que le management a deux faces, une plus structurante, une plus motivationnelle. La première est constituée par les outils qui vont venir structurer l'action menée par les intervenants de terrain (choix organisationnels et techniques, mise en place de lieux et d'instances, etc). Dans ce domaine, le cadre est celui qui peut contraindre l'action des agents, mais on le sait avec des limites liées, tant aux règles de la fonction publique qu'au jeux stratégiques qui limitent ses marges de manœuvre. Le risque existe souvent de résumer les questions de management à cette dimension, et de réduire les relations aux jeux stratégiques tels que nous la décrit la sociologie de Crozier. Et cela sans prendre en compte tout ce qui se joue autour de l'action et de la signification que les professionnels peuvent lui donner.

Car la deuxième facette du management concerne la manière dont l'encadrement peut contribuer à mobiliser les équipes autour de projets, d'une certaine idée sur l'action, qu'on évoque souvent en parlant du «sens» □ de l'action menée. Ce domaine est à la fois plus difficile à définir et plus central. Par expérience, à chaque fois que j'ai vu des

équipes ou des institutions se mobiliser vraiment, c'était autour d'idées sur l'action...de principes qui entraînaient et permettaient de dépasser la tendance naturelle de toute organisation à l'homéostasie ou reproduction à l'identique de son fonctionnement, y compris quand celui ci est peu satisfaisant et qu'on le critique. Il y a donc pour l'encadrement un enjeu majeur à s'intéresser à la question de ce qui permet, ou au contraire rend difficile pour les intervenants sociaux de donner une signification suffisamment mobilisante à leur action. Et j'inviterai à éviter autant que faire se peut d'entrer par la question du changement qui n'est pas en soi signifiante. Le problème n'est pas de changer en soi mais bien de dire en quoi les évolutions envisagées pourraient être souhaitables.

Cette question, souvent posée du **«sens»** de l'action peut paraître difficile à aborder. Elle est en fait assez simple quand on la définit à l'envers en partant de ce qui fait que les acteurs professionnels ne **«y retrouvent pas»** dans ce qu'ils font. On voit alors apparaître quelques idées essentielles renvoyant au fait que l'acteur professionnel est un être de stratégies mais aussi de signification qui a besoin

- de visualiser et nommer ce que produit que son action directement ou plus indirectement
- de relier son action - même limitée - à un cadre plus global qui donne sens à l'action qu'il mène
- de disposer d'une marge de manœuvre lui permettant d'être suffisamment acteur ou auteur de son action
- de pouvoir centrer son énergie sur quelques points particuliers et se voir progresser
- d'être suffisamment reconnu et valorisé pour son action tant de la part de son institution que des personnes à laquelle elle s'adresse

Si l'on examine sur ces plans la situation spécifique des équipes de circonscription liées aux Conseils Généraux, on peut chercher à mieux comprendre les éléments qui font obstacle...Et ils sont relativement nombreux. Un travail mené avec toutes les équipes d'un département nous a amené à voir assez en détail comment était vécu l'exercice professionnel. Même si le tableau paraît assez négatif, il dégage des pistes pouvant aider à sortir de ce seul constat.

2- Des constats d'insatisfaction importants

Le travail est souvent décrit comme de plus en plus absorbé par l'urgence des situations et absorbé par une gestion administrative qui s'alourdit. Pour qui lit régulièrement les ASH, il n'y a rien de bien étonnant dans ce constat et la production réglementaire et légale qui encadre l'activité des AS me paraît prise dans un mécanisme d'inflation tout à fait vertigineux.

Dans nombre de domaines, l'impression est également évoquée de déployer beaucoup d'efforts pour ne pas trouver de réponses ou pour trouver des réponses insatisfaisantes. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les problèmes d'hébergement. S'ajoute à cela, le sentiment d'être peu soutenus dans les missions qui confrontent à l'impuissance, l'indécision collective ou encore à la contradiction des cadres de référence. C'est particulièrement le cas des problèmes de demandeurs d'asile (notamment quand des enfants sont concernés).

Plus généralement, l'impression évoquée est d'être la dernière roue du carrosse, notamment par rapport à toutes les situations dans lesquelles les partenaires ont du mal à assumer leur impuissance ou leur refus **«Quand on ne sait plus quoi dire à quelqu'un, on le renvoie sur nous»**. C'est un peu le **«Allez voir votre assistante sociale»** de la pièce qui a été montrée ce matin.

On voit aussi à quel point la fonction d'interface majeure entre la population et les dispositifs d'aide légale (notamment financiers) génère des relations délicates avec les usagers des services. Ceux-ci développent en effet des attitudes revendicatrices, voire agressives, dans ce lieu (la circonscription) qui est, par nature, celui dans lequel ils sont confrontés aux représentants de pouvoirs publics dont ils attendent plus que ceux-ci ne peuvent ou ne souhaitent donner.

Ayant posé la question de savoir ce dont les équipes étaient fières ou satisfaites, nous avons enfin constaté à quel point il paraissait presque incongru de parler de satisfactions dans ce cadre professionnel, alors même que des points positifs existaient (très différents d'une équipe à l'autre).

Comment s'expliquent ces constats que l'on ne retrouve pas à cette intensité dans d'autres secteurs pourtant confrontés aux mêmes difficultés sociales ?

3- Les principaux facteurs de difficulté

J'évoquerai trois facteurs majeurs☐

- ☐ une vision réductrice de l'action sociale redoublée d'une organisation segmentée
- ☐ un référentiel dominant de l'insertion qui est questionné

Une vision réductrice de la question sociale

Il existe une tendance lourde à voir la pensée du social prise dans un processus de réduction progressive :

- ☐ d'une mission générale à la gestion de dispositifs parcellaires et posant les réponses en termes de prestations avec tout ce que cela a d'insatisfaisant☐
- ☐ d'une action concernant toute la population à une action pour «☐les pauvres☐ ou les personnes en difficulté

Tout cela me paraît expliquer que, souvent, les élus ou les directions générales considèrent que le travail noble ou qui donne de vrais leviers est ailleurs. Par exemple, dans le développement économique, l'aménagement, ou la culture...

L'action sociale est alors réduite aux services sociaux considérés un peu comme une réserve d'indiens qui coûte cher et râle beaucoup. Et il faut dire que les élus, qui vont se confronter aux équipes, expriment facilement à quel point c'est souvent un contact difficile et houleux, quels que soient les efforts faits par la collectivité en question.

Ce phénomène est dommageable alors même que les agents sociaux sont souvent sur le terrain les seuls à manifester concrètement l'action du Conseil Général auprès du public, les autres services intervenant surtout par le biais d'outils financiers. Et comment oublier à quel point cette action sociale a une part considérable dans la légitimité de l'institution☐

Des organisations segmentées et spécialisées

Ensuite, cette réduction se redouble par la mise en place d'organisations segmentées et spécialisées qui augmentent la tendance à la fragmentation de l'action et de la perception que chacun en a, quand cela n'est pas doublé d'une vraie réflexion sur la transversalité.

Comment ne pas citer l'avalanche continue de textes venant structurer et spécialiser le travail☐ Juste pour mémoire☐la loi de lutte contre les exclusions, le schéma de l'enfance, le schéma de la PMI, le plan triennal de lutte contre les exclusions, le plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que tous les dispositifs mis en place depuis plusieurs années☐RMI, FAJ, FSL, CASU, etc. S'y ajoutent tous les textes plus organisationnels☐les axes de progrès, les programmes d'informatisation, les projets de direction, etc.

Cette multiplication des contraintes ou des injonctions explique le sentiment de difficulté souvent exprimé pour trouver la marge de manœuvre nécessaire pour se considérer comme acteur et donc pouvoir être créatif. Pour travailler régulièrement avec des intervenants en circonscription, nous avons souvent eu l'occasion d'entendre à quel point cette question est ressentie fortement, en opposition à d'autres secteurs du social au sein desquels les marges de manœuvre sont plus facilement identifiables.

Ainsi la capacité à voir comment on contribue à un progrès - même quand celui-ci est porté ou réalisé par d'autres services- est diminuée. Par exemple, des intervenants me disaient «☐on bosse comme des dingues pour faire de meilleurs rapports d'activité mais on n'a jamais de retour☐. Dans ce cas précis, ça n'était pas parce que la direction n'en faisait rien mais aucun circuit n'existait pour permettre qu'ils sachent que leurs observations sur certains problèmes avaient permis de faire évoluer d'autres actions du Conseil Général.

Il est également difficile pour les professionnels de visualiser leurs avancées et évolutions du fait d'un fonctionnement par dispositifs dans lequel on est toujours en retard ou en défaut par rapport à l'idéal. Et comme les injonctions se succèdent à un rythme soutenu, c'est souvent décourageant. Pour cela, un pilotage par projet me paraît plus mobilisateur. Car tout le monde a besoin de visualiser sur quoi il aboutit ou progresse pour rester dans une posture dynamique.

Ajoutons enfin que dans le quotidien d'un Conseil Général, signifier à un agent ou à un responsable une satisfaction par rapport à son travail, ne fait pas vraiment partie de la grammaire relationnelle habituelle.

Un référentiel de l'insertion qui est questionné

Enfin, il nous est apparu que les équipes des Circonscriptions jugeaient surtout leur travail à partir de ce qu'on pourrait appeler un référentiel de l'insertion. Dans ce cadre, l'action positive est celle qui résout durablement les problèmes des personnes en leur permettant d'intégrer des cadres sociaux pérennes (emploi, logement, ressources financières). Il est aisé de constater que dans ce cadre de référence, toute l'action menée en matière d'urgence et d'aide à des situations sans réponse (SDF, sans papiers...) apparaît alors comme un pis aller, voire comme quelque chose qui « n'est pas du travail social » ou ne serait pas « de la prévention » pour reprendre des expressions que nous avons souvent entendues. De la même manière le travail d'accueil était souvent dévalorisé au sein de l'organisation de travail...

Cela ne veut bien sûr pas dire que ce type d'intervention n'ait « pas de sens » ou ne puisse pas être perçu d'une autre manière, comme nous le constatons dans les structures associatives intervenant autour des phénomènes d'exclusion.

4- Quelles pistes ?

Il n'y a bien sûr rien de magique à faire. Et les encadrants ne sont pas seuls à décider de comment se structure l'action sociale départementale. Mais cela ne signifie pourtant pas qu'on ne puisse rien faire. Je vais donc évoquer différentes pistes qui découlent logiquement de ce que j'ai avancé.

Promouvoir une vision élargie de l'action sociale

En premier lieu, je trouve important de chercher à sortir de cette vision réductrice (à laquelle les intervenants sociaux contribuent parfois) en affirmant quelques points forts.

Ainsi, il est temps de sortir d'une vision dominée du social par rapport au développement économique. A l'époque des trente glorieuses, c'est vrai, le développement industriel et économique tractait fortement le progrès social. Or ça n'est plus le cas, il y a des mécanismes forts de disjonction entre l'évolution de l'économie et celle du social (entendu au sens large des conditions de vie et du vivre ensemble). Sans développer ce point central dans l'analyse de la nouvelle donne sociétale, on observe que, dans cette configuration, ce sont parfois dans les territoires les plus producteurs de richesse qu'on trouve aussi les plus forts processus d'exclusion. Dans ce contexte, je suis vraiment convaincu que les savoir-faire de l'action sociale ont un rôle à jouer tout à fait essentiel.

Mais cela suppose impérativement de développer une pensée plus globalisante de ce qu'est l'action sociale, considérée comme l'ensemble des mécanismes par lesquels une collectivité cherche à influencer sur les conditions de vie, d'éducation, de soins, de scolarisation, de transports....pouvant ainsi corriger certaines inégalités entre populations et entre territoires. Et justement les Conseils Généraux sont sur ce plan des institutions particulièrement à même de faire évoluer les choses.

Si l'on progresse dans cette voie on pourra obtenir que le terme social désigne surtout une qualité des politiques publiques, c'est-à-dire une façon de penser et de leur ajouter de la pertinence par l'intégration de paramètres sociaux toujours présents et actifs. Cela peut paraître très abstrait ou général mais peut recouvrir un nombre étonnant de processus très concrets dans tous les domaines, le transport, la culture, le sport, l'aménagement, etc.

Pour cela évidemment, les thématiques du développement local ou du territoire sur lesquelles beaucoup travaillent aujourd'hui semblent porteuses d'une vision intégrative et globalisante (mais sûrement pas magique) qui paraît tout à fait nécessaire pour donner de la cohérence et de la synergie au travail ingrat, mais nécessaire mené à partir des circonscriptions sociales.

Elargir les coopérations

Faire vivre cela n'est pas sans conséquences organisationnelles. Cela suppose d'abord de chercher à donner une vision élargie du territoire, des actions qui s'y déploient et évoluent.

Mais aussi de favoriser la transversalité entre directions du Conseil Général. A la fois dans l'échange, mais aussi dans le «faire avec». De nombreux exemples qui m'ont été donnés prouvent l'intérêt potentiel de ces coopérations structurées et rendues possibles par les cadres. Par exemple, le Conseil Général avait un service d'action culturelle qui menait nombre d'actions intéressantes sans aucun lien avec le social...avant d'expérimenter des partenariats fructueux. Mais c'était aussi le service cartographie qui repérait n'indiquer jamais les lieux des permanences sociales sur les cartes qu'il produisait. Ou encore le service des espaces verts qui avait travaillé à accompagner un service éducatif du département dans la mise en place d'un jardin pédagogique pour des enfants suivis par l'ASE. Ou encore le service PMI tenant compte dans l'agrément des structures d'accueil des remarques faites par les AS sur les besoins des femmes seules du secteur.

Tous les exemples que je prends là sont volontairement limités et ils ne changent rien de spectaculaire, Mais comme le dit un poète que j'apprécie, «Le ciel commence à ras de terre», et la motivation professionnelle peut fort bien, comme je l'ai souvent constaté s'accrocher un temps à ces formes de travail renouvelées. Dont l'apport est certes modeste mais réel.

Et puis surtout, elles permettent de sortir de ce que j'appelais le paradoxe des Conseils Généraux. Alors même qu'ils constituent, et de loin, l'institution qui dispose du plus grand nombre de leviers en matière d'action sociale (certes de manière lacunaire et inégale selon les thématiques), leurs équipes et parfois une partie de leur encadrement fonctionnent souvent dans une ambiance un peu dépressive mettant en avant des sentiments d'impuissance, de malaise ou de souffrance.

Alors je sais bien que cette transversalité est difficile à faire vivre pour des raisons ne dépendant pas que des encadrants. Mais ils peuvent lutter et résister contre cette tendance à les enfermer ou les cantonner entre intervenants sociaux et publics.

Mais bien sur, travailler avec d'autres (élus, institutions, services) suppose d'être attentif aux conditions d'une coopération effective (dont le fait de sortir de discours offensifs ou agressifs...) et d'arriver à identifier les contributions qu'on peut apporter dans la construction de réponses communes (en admettant que celles ci ne règlent pas tout).

Et dans ce domaine, il y a dans certaines équipes sociales bien des progrès à faire et des légitimités à construire comme le souligne justement Hélène Hatzfeld.

Etre attentif aux référentiels permettant l'évaluation

Dans le pilotage du travail, les encadrants doivent particulièrement veiller à la manière de penser, nommer, finaliser l'action. Ce travail de formalisation doit s'attacher aux éléments sur lesquels l'acteur professionnel a suffisamment de prise et à rester calé sur la réalité du travail produit.

Par exemple, la question de l'accueil et de sa qualité est souvent très invisible dans les rapports d'activité, alors qu'il faudrait au contraire mieux la faire apparaître. Sur nombre de projets, l'encadrement joue un rôle essentiel dans la formalisation qui constituera la base du travail ultérieur d'évaluation permettant de visualiser les progrès collectifs, et d'entretenir la mobilisation commune.

Pour conclure, je pense qu'il faut être attentif au fait que les questions sociales d'aujourd'hui sont infiniment plus complexes que dans les années où se construisent nos principaux dispositifs sociaux. La réponse à apporter aux enjeux d'aujourd'hui ne passe pas que par «le social» en tant que dispositif spécifique d'intervention. Elle dépend de dispositions qui sont aussi urbanistiques, fiscales, culturelles, politiques, etc auxquelles le secteur doit pouvoir contribuer.

Dire cela ne signifie en rien qu'il n'y ait pas d'enjeux importants et valables dans l'action menée à partir des circonscriptions sociales. Mais trop en attendre, hypertrophier la part du «social» dans l'action sociale au sens large revient souvent à traiter par le mépris les progrès certes modestes mais réels que l'on peut et devrait apporter dans le fonctionnement d'un certain nombre de réponses en lien avec nombre d'autres acteurs et institutions sociales.. Et même si nous sommes dans un contexte social vraiment difficile et inquiétant, je suis convaincu qu'il reste tant pour les cadres que pour les intervenants de terrain, nombre d'enjeux concrets de progrès pouvant mobiliser dans l'action menée au sein des Conseils Généraux.