

Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale, présidé par Annick Morel, inspectrice générale des affaires sociales

Ce rapport a été rédigé grâce à un groupe de travail, comprenant des représentants des administrations centrales, des services déconcentrés et des représentants professionnels de l'ACSé, des ministères de la solidarité, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Qu'ils soient remerciés pour leur exigence, leur réactivité et leur implication. Un remerciement particulier à l'Ecole des hautes études en santé publique dont le professionnalisme, l'expertise et l'écoute ont permis également sa rédaction et l'élaboration de propositions concrètes.

Soumis aux organisations syndicales des réseaux des ministères chargés de la solidarité, de la jeunesse et des sports, le rapport a été amendé pour tenir compte de certaines de leurs propositions. Celles-ci figurent en gras dans le rapport. Les contributions écrites des organisations syndicales figurent en annexe 7 du rapport et sont précédées d'une courte synthèse.

Sommaire

I- L'ingénierie sociale, une fonction au service d'un Etat animateur dans le champ de la cohésion sociale

1-1- Définition et caractéristiques de l'ingénierie sociale.....p3

1-2- La fonction d'ingénierie sociale au service d'un Etat animateur dans le champ de la cohésion sociale.....p6

II- L'ingénierie sociale, une fonction déjà mise en œuvre par l'Etat mais dont l'application trouve actuellement des limites.....p8

2.1. L'ingénierie sociale, une fonction largement mise en œuvre par l'Etat dans les différents métiers de ses services déconcentrés.....p8

2.2. mais qui trouve actuellement des limites dans son application.....p13

III- L'ingénierie sociale, une fonction fédératrice dans le cadre de la réorganisation de l'Etat dont le développement doit être soutenu.....p 14

3.1. L'opportunité de la réorganisation des services déconcentrés.....p14

3.2. Les propositions de développement de la fonction d'ingénierie sociale.....p15

Annexes

Annexe 1 : Composition du groupe de travail.....p 17

Annexe 2 : Historique de la notion d'ingénierie sociale (EHESP).....p 20

Annexe 3 : Extrait du rapport « Emergence, enjeux et risques de la gouvernance territoriale des politiques sociales » Jean Michel Herbillon, Agnès Gramain, Samuel Neuberg- 2005.....p 21

Annexe 4 : Un exemple d'ingénierie sociale : l'action de la DDASS au pays basque...p 29

Annexe 5 : Fiches « métiers ».....p 31

Annexe 6 : Propositions de référentiels de formation à l'ingénierie sociale (contribution de l'EHESP).....p 41

Annexe 7 : Remarques et contributions des organisations syndicales.....p 50

L'ingénierie sociale, une fonction fédératrice pour les directions chargées de la cohésion sociale

Rapport du groupe de travail

Dans le cadre de la réorganisation d'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, les circulaires du Premier Ministre du 19 mars et du 17 juillet 2008 engagent le regroupement de la partie sociale des DRASS-DDASS- des directions de la jeunesse et des sports- et des services de l'ACSé dans des directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et dans des directions départementales de la cohésion sociale ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations. D'autre part la circulaire du Premier Ministre du 19 septembre 2008 relative à la création de la DRJSCS emploie le terme d'ingénierie sociale pour désigner l'une des fonctions de la nouvelle direction régionale.

Le terme d'ingénierie sociale a suscité de nombreuses questions sur son contenu et sa définition. Il a entraîné également des interrogations sur son utilisation dans le cadre d'une réorganisation des services de l'Etat dont l'objectif est la cohésion sociale. Il n'a pas manqué enfin de susciter des inquiétudes des différents réseaux professionnels des trois services réunis : s'est exprimée notamment la crainte que la fonction d'ingénierie sociale ne recouvre les différents métiers existants dans les réseaux, tendant ainsi à les indifférencier...

C'est pourquoi, à la demande du comité de pilotage de la cohésion sociale du 23 septembre 2008, il est apparu nécessaire :

- de clarifier la notion d'ingénierie sociale et d'analyser son rôle dans une organisation administrative qui place la cohésion sociale au centre des objectifs de l'Etat,
- de préciser les secteurs et les domaines dans lesquelles la fonction d'ingénierie sociale trouve actuellement à s'employer
- et de définir les conditions de son développement futur.

La réunion d'un groupe de travail très large (cf. Annexe 1) a permis la rédaction de ce rapport qui éclaire les trois points définis plus haut. Au-delà, le groupe de travail a fait apparaître que la notion d'ingénierie sociale pouvait constituer un dénominateur d'action commun pour les trois réseaux fédérés dans les nouvelles directions régionales, respectueux des spécificités des métiers.

1. L'INGENIERIE SOCIALE, UNE FONCTION AU SERVICE D'UN ETAT ANIMATEUR DANS LE CHAMP DE LA COHESION SOCIALE

1.1. Définition et caractéristiques de l'ingénierie sociale

1.1.1. Définition

L'ingénierie sociale peut se définir comme une fonction d'ensembliser ou d'« assembler » qui se situe dans la pratique, l'action, l'intervention, et apporte, ou aide à trouver, des solutions pour favoriser la résolution de problèmes dans un champ « sociétal ». Alors que les administrations et les services, voire les organisations du secteur privé, sont structurés sur un modèle de tuyau d'orgue, l'ingénierie sociale doit aller chercher, aider à regrouper, et utiliser des outils, des techniques qui peuvent venir d'univers différents. Mieux, elle doit contribuer à rapprocher, à mailler des services et des organisations différentes.

Exprimé différemment et selon Georges Gontcharoff, « *l'ingénierie (sociale) est d'abord un art combinatoire, jouant dans la pluridisciplinarité et dans l'interinstitutionnel. De même qu'un ingénieur technique sait combiner et faire collaborer tous les corps de métier concourant à une même œuvre, l'ingénieur social est un diplomate, capable de faire travailler tous les acteurs si divers et si exclusifs ensemble, en respectant la légitimité de chacun. On peut dire que c'est un agent de passage du sectoriel au global* ». ¹L'ingénierie sociale sollicite la notion de compétence collective, la mobilisation des savoirs (savoirs académiques, connaissance des politiques et des dispositifs, connaissance de terrain et des acteurs).

Le concept d'ingénierie sociale et les pratiques qui s'y réfèrent apparaissent dans les années 1960 sur le terrain ancien du concept et des pratiques des ingénieurs sociaux (cf. Annexe 2 : Historique de la notion). Ils se développent dans les années 70-90 à l'initiative de l'Etat dans des contextes institutionnels qui se complexifient et voient apparaître des acteurs nombreux et la nécessité de partenariats multiples notamment dans le domaine social, du fait de la réorganisation territoriale des politiques sociales (« *Rescaling* »), liée notamment à la décentralisation.

La « prospérité » du concept est ainsi fortement reliée à l'émergence de la notion de gouvernance, définie comme un nouveau mode d'intervention de l'Etat, qui fait appel à la coopération des acteurs et à leur interaction pour la co-construction d'actions publiques (Annexe 3. Extrait du rapport « Emergence, enjeux et risques de la gouvernance territoriale des politiques sociales ». Jean-Michel Herbillon, Agnès Gramain, Samuel Neuberg – Contribution française au projet de recherche européen (2005-2008) « *Rescaling social Welfare* »). Cette nouvelle posture de l'Etat se démarque de son rôle régalien et normatif traditionnel : « Lorsque les bases traditionnelles du pouvoir de l'Etat semblent perdre une grande partie de leur portée formelle, il y a eu une recherche pour des stratégies alternatives au travers desquelles l'Etat puisse à nouveau être en mesure d'articuler et de poursuivre l'intérêt général sans pour autant s'appuyer sur des instruments coercitifs »². A noter que la recherche d'une nouvelle gouvernance en matière de politiques sociales concerne non seulement la France mais aussi d'autres pays européens.

1.1.2. Les caractéristiques de la fonction d'ingénierie sociale

• Les savoirs faire et les compétences

L'exercice de la fonction d'ingénierie sociale s'appuie sur des savoirs faire ou des compétences qui comportent selon Pierre Saragoussi, responsable du projet social de la Caisse des dépôts et consignations, la capacité de :

- « *comprendre une situation sociale complexe,*
- *analyser les enjeux politiques, économiques, sociaux et culturels et repérer les porteurs institutionnels ou personnels de ces enjeux,*
- *faire des hypothèses de résolution des problèmes et déterminer les principaux leviers sur lesquels peuvent s'engager les actions,*
- *organiser le partenariat de conception et de financement*
- *constituer l'équipe de spécialistes et la diriger,*
- *suivre les interventions et les orienter,*
- *mettre en place un dispositif d'évaluation, de contrôle financier et assumer la responsabilité des comptes rendus »*ⁱⁱ.

¹ Georges Gontcharoff, entretien dans Informations sociales, « De l'ingénierie sociale. mai-juin 1990/n°4 Idem.

² J.Pierre - *Debating governance, Authority, Steering and Democracy* (2000).

Ces savoirs faire s'inspirent largement de démarches de maîtrise d'œuvre ou de conduite de projet (réalisation d'un diagnostic ou bilan, analyse des problèmes soulevés, définition des objectifs prioritaires, programmation des actions à mettre en œuvre) sans que l'ingénierie sociale leur soit réductible. En effet, l'ingénierie sociale peut être mobilisée en amont du montage de projet dans une fonction d'expertise et de consultance, voire d'intervention auprès des acteurs et des partenaires ; elle peut être mobilisée pendant la démarche projet comme appui ou expert ; elle peut être mobilisée ensuite au titre de l'évaluation ou de la capitalisation.

- **Les processus méthodologiques et les postures professionnelles**

Autant que par ses savoirs faire, l'ingénierie sociale se caractérise par des aspects procéduraux. Plus que de procédures qui renvoient trop à une vision administrative datée, les auteurs préfèrent parler de processus et mieux encore de posture.

Agissant sur un mode privilégié d'expertise, de conseil, voire d'animation, le titulaire d'une fonction d'ingénierie sociale ne tire pas sa légitimité de sa position dans une hiérarchie, ou de sa capacité à mobiliser des crédits mais bien de sa compétence à mobiliser des ressources intellectuelles et humaines d'origines diverses, dans le cadre d'une démarche de mission au service d'objectifs fixés dans la durée. L'observation, la mobilisation des données pour fabriquer des stratégies et des projets, l'apport d'informations aux porteurs de projets et aux décideurs sont partie intégrantes de son intervention.

Agissant dans le cadre d'une mission dont il rend compte, le titulaire de cette fonction doit être en capacité de décider de l'intensité et du moment de son intervention. L'ingénierie sociale possède son propre rythme d'intervention et sa propre intensité. L'ingénierie sociale semble trouver sa pleine force lorsqu'elle ne se situe pas dans la réponse linéaire à une commande mais lorsque ceux ou celles qui exercent cette fonction ont une capacité à réinterroger la commande dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre intelligente prenant appui sur une connaissance des territoires et des contextes.

- **Les conditions d'émergence et de mise en œuvre**

Si les fonctions d'ingénierie sociale requièrent des compétences, relèvent de processus méthodologiques et de postures professionnelles, elles nécessitent aussi des conditions de mises en œuvre apportées par le cadre institutionnel.

En effet, comme le précise Philippe ESTEBE, consultant, « l'ingénierie sociale a une fonction politique : elle doit tenir une vision des rapports sociaux et des rôles des institutions dans la structuration de ces rapports. Elle a une fonction technique : dans les situations extrêmes, elle doit pouvoir pénétrer la logique des interventions institutionnelles jusque dans leurs ramifications infimes afin de tendre à les agencer autrement. Elle s'appuie sur des militants de l'action publique qui interviennent dans la perspective de l'intérêt général. Elle implique une capacité transversale : saisir le territoire dans sa complexité et son épaisseur, analyser les politiques sectorielles et pointer leur interdépendance. En bref, il ne peut s'agir que de fonctions assumées par un collectif, dans un cadre territorial, social et institutionnel particulier : l'ingénieur social, figure solitaire, n'existe pas. »³

³ Philippe ESTEBE., revue Informations sociales, mai –juin 1990/ n°4, article « Un ensemble de métiers »³

1.2. *La fonction d'ingénierie sociale au service d'un Etat animateur dans le champ de la cohésion sociale*

Dans le cadre de la réorganisation d'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, les circulaires du Premier Ministre du 19 mars et du 17 juillet 2008 engagent le regroupement de la partie sociale des DRASS-DDASS- des directions de la jeunesse et des sports- et des services de l'ACSé dans des directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et dans des directions départementales de la cohésion sociale ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

L'adoption du terme « cohésion sociale » pour désigner les nouvelles directions n'a pas manqué de susciter des interrogations, certains la trouvant hyperbolique dans un domaine qui a vu les collectivités locales s'affirmer comme les chefs de file des politiques sociales depuis la décentralisation. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de repréciser le contenu des missions de l'Etat dans ce domaine et de lier cette analyse avec la fonction d'ingénierie sociale.

1.2.1. **Etat et cohésion sociale**

Aux termes de la circulaire du 19 septembre 2008 du Premier ministre : « Au sens commun, la cohésion sociale est le « savoir vivre ensemble » : c'est une valeur et un objectif auxquels participent des acteurs extrêmement variés. Au sens du conseil de l'Europe, c'est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous, incluant l'accès aux ressources disponibles des populations vulnérables. **Elle est plus large que la notion d'inclusion sociale, centrée sur « l'intégration » des populations vulnérables.** Elle a un contenu populationnel et territorial. Elle implique le développement d'actions permettant de garantir l'accès aux droits de tous et la non discrimination et d'assurer l'autonomie des personnes. Elle s'appuie sur différents leviers (action sociale ; protection sociale ; promotion sociale) ».

En dépit du transfert aux collectivités locales des compétences dans le domaine social, l'Etat affirme ainsi sa légitimité dans son rôle de garant de la cohésion sociale pour deux raisons principales.

- Cette fonction ressort de la nature même de l'Etat dont la fonction de solidarité nationale est affirmée. Au niveau national, la fonction de cohésion sociale s'exerce par des vecteurs variés : mécanismes de péréquation financière, justice ; protection sociale ; emploi ; politiques de santé ou de lutte contre les exclusions et contre les discriminations etc...
- Si l'Etat n'est pas le seul acteur de la cohésion sociale (les collectivités territoriales le sont également, de même que les associations ou les organismes de sécurité sociale), l'imbrication des compétences entre les collectivités locales (communes, communautés d'agglomération, pays, département) mais aussi d'autres acteurs (organismes de sécurité sociale ; établissements publics) donne à l'Etat un rôle de fédérateur légitime, d'animateur, pour traiter le sujet de l'équité **territoriale et sociale**.

1.2.2. **La cohésion sociale et les compétences des services déconcentrés dans la nouvelle organisation**

Au niveau de services déconcentrés, c'est le préfet qui apparaît comme le « détenteur » de cette mission de cohésion sociale appuyée, en outre, dans les départements, sur des instruments régaliens comme la sécurité publique sur la capacité de gestion de crise ou encore sur le pilotage des politiques dites « sociales », mais aussi de l'emploi et du logement, du ressort des unités territoriales des DIRECCTE ou des DDT (partie construction de logement).

Certains souligneront que le terme de cohésion sociale est « emphatique » par rapport aux compétences et aux leviers d'intervention de l'Etat dans le domaine social, largement dévolu aux collectivités territoriales.

En effet, l'exercice de ce rôle de cohésion sociale, dans le champ strict des politiques dites sociales :

- ne s'étend pas à des champs sociaux de compétences, clairement dévolus aux collectivités locales, souvent relatifs à la prise en charge sociale ou médico sociale de populations spécifiques (prise en charge des familles en difficulté-protection de l'enfance, des personnes âgées, des personnes handicapées) et qui trouvent à s'articuler avec d'autres institutions (ARS ; organismes de sécurité sociale). Le contrôle de légalité que l'Etat exerce localement sur les délibérations des collectivités locales est à lui seul trop limité dans son fondement pour être le garant de l'efficacité des politiques sociales décentralisées dont le contrôle ou l'évaluation ressortent des corps supérieurs de contrôle, du Parlement, ou des directions d'administration centrale (évaluation des politiques de l'enfance qui est confiée par exemple au groupement d'intérêt publique de l'enfance en danger- GIPED-).
- ne se limite pas dans les services déconcentrés aux compétences strictes des futures directions chargées de la cohésion sociale, puisqu'il repose, comme au plan national sur la mobilisation d'autres outils pertinents (emploi, santé etc..) qui dépendent d'autres directions, d'autres organismes (les organismes de sécurité sociale) ou d'établissements publics (ARS).

Le rôle de l'Etat et plus celui précisément des directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale trouve ainsi à s'exercer localement là où les partenariats sont impératifs, plus concrètement :

- sur un champ généraliste (les territoires défavorisés urbains ou ruraux) mais aussi sur des thématiques transversales comme la lutte contre les discriminations ;
- sur des champs particuliers du ressort « subsidiaire » de l'Etat (personnes « sans domicile fixe » qui sont de la compétence principale de l'Etat même si les collectivités locales y contribuent)
- dans des domaines partagés entre les acteurs quand ils concernent des populations vulnérables (jeunes ; personnes immigrées, personnes handicapées, des personnes en situation d'exclusion....) et quand ils concernent des domaines où l'Etat est « garant » (droit au logement) ou simplement compétent (sports...)
- avec des leviers financiers divers : crédits en matière de sports, de jeunesse, **d'éducation populaire** et de vie associative, crédits du ministère de la solidarité, de la politique de la ville.

En donnant à certaines de ses directions déconcentrées, le nom de directions de la cohésion sociale, l'Etat affirme son rôle et sa position dans un concert de partenaires sans nier le rôle des autres acteurs : il désigne certaines de ses directions comme l'un des acteurs pour atteindre cet objectif.

Il convient de souligner que le rôle de l'Etat, y compris au niveau des services déconcentrés, ne se réduit pas aujourd'hui à la fonction de cohésion sociale puisque l'Etat dispose encore de pouvoirs régaliens de protection (pouvoirs de fermeture d'établissements sociaux ou d'accueil de mineurs du préfet, protection des personnes vulnérables, comme les personnes sous tutelle ou les pupilles de l'Etat). En outre, l'Etat dispose d'autres missions, notamment dans les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, compétentes par exemple en matière de développement du sport. Enfin, les métiers des différents réseaux gardent des spécificités de domaines et d'intervention soulignées par les fiches jointes en annexe 5.

1.2.3. L'ingénierie sociale, une fonction au service d'un Etat animateur dans le domaine de la cohésion sociale

La légitimité de l'Etat dans le domaine de la cohésion sociale, pour fondée qu'elle soit, ne peut s'imposer comme son intervention régaliennne. Elle est largement dépendante des attentes et des représentations des acteurs qui peuvent être diverses **car elle est fondée sur le partage de « valeurs »**. En quelque sorte, elle est d'autant mieux assurée que les acteurs la reconnaissent et la sollicitent (Cf. Annexe 4.L'expérience du pays basque). Dans cet objectif, l'Etat doit changer de posture et sortir de sa fonction régaliennne pour devenir un Etat animateur : son intervention dans une posture d'ingénierie sociale est, dans ce cadre, pertinente.

L'exercice des fonctions d'ingénierie sociale par l'Etat requiert un certain nombre de conditions :

- la reconnaissance par les autres acteurs de l'expertise des agents des services déconcentrés de l'Etat, soit dans un domaine (sports ; loisirs ; lutte contre les discriminations ; politique de la ville ; **vie associative**) soit sur des populations (populations immigrés comme pour l'ACSé ; populations fragilisées pour la solidarité, populations en défaut de pratique sportive telle que jeunes filles et femmes, personnes handicapées, jeunes). La complémentarité des fonctions régaliennes de l'Etat (par exemple contrôle des accueils collectifs de mineurs ou des établissements d'activités physiques et sportives en matière de sport et de loisirs) et des fonctions d'ingénierie sociale est un atout plutôt qu'un handicap si le cadre et l'exercice des fonctions sont bien distingués : elle fonde en partie la reconnaissance de l'expertise.
- des outils d'observation partagée qui permettent de construire solidement les diagnostics, sur des savoirs faire et des savoirs être qui professionnalisent l'intervention.
- des leviers financiers qui sont des facilitateurs d'action.

2. L'INGENIERIE SOCIALE, UNE FONCTION DEJA MISE EN ŒUVRE PAR L'ETAT MAIS DONT L'APPLICATION TROUVE ACTUELLEMENT DES LIMITES

2.1. *L'ingénierie sociale, une fonction déjà largement mise en œuvre par l'Etat et les différents métiers de ses services déconcentrés*

La circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2008 sur l'organisation des futures directions régionales de la cohésion sociale services déconcentrés de l'Etat, souligne leur fonction future nécessaire d'ingénierie sociale. Plus récemment encore, la circulaire du 5 février 2009 du Haut commissaire à la jeunesse sur les missions de l'Etat dans le champ jeunesse, éducation populaire et vie associative emploie explicitement le terme d'ingénierie sociale pour désigner le mode d'intervention des services déconcentrés.

Il convient d'observer que la mise en œuvre des compétences d'ingénierie sociale par les services de l'Etat ou de l'ACSé a trouvé à s'exprimer largement dans le passé récent.

2.1.1. L'utilisation de la fonction d'ingénierie sociale au niveau national

La fonction d'ingénierie sociale peut trouver à s'exercer dans des domaines variés, là où les pouvoirs et donc les actions sont partagés et où il y a nécessité de coopération pour construire des projets communs : santé ; culture ; sports ; éducation ; politiques sociales etc. C'est une fonction « généraliste ».

Ainsi, le management « politique » des Grenelles de l'Environnement ou de l'Insertion, de même que celui du projet sur le revenu de solidarité active a largement utilisé des méthodes de l'ingénierie sociale : réunion très large des acteurs concernés ; position d' « assemblée » de l'Etat ; partage des diagnostics ; construction de propositions etc.... Dans l'avenir proche, cette fonction trouvera à s'exercer concrètement lors de la mise en place du RSA qui placera les services de l'Etat en accompagnement de l'action des collectivités départementales.

2.1.2. L'utilisation par les services déconcentrés en charge des politiques de solidarité, de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Dans le passé récent, des dispositifs spécifiques mis en place par différents ministères ont fait appel à cette fonction sans toujours explicitement la nommer (hors le ministère chargé de la solidarité en 2005).

▪ La politique de la ville

L'Etat s'est d'abord emparé explicitement du concept dans le domaine de la politique de la ville, au niveau local, celui du « street level ». Les fonctions déployées en la matière se sont assez largement inspirées de celles d'agent de développement, tant à propos du développement local rural que dans les organismes internationaux ou dans les approches de l'animation sociale au sens où Saul Alinsky⁴ a pu utiliser ce terme.

▪ L'intégration et de lutte contre les discriminations

Le premier plan stratégique du Fonds d'action sociale pour l'intégration des travailleurs immigrés et leurs familles (FAS, 1997 qui deviendra FASILD puis sera intégré dans l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances- ACSé) développe une terminologie « d'ingénierie de projet » ou encore « d'ingénierie de l'intégration ». Cette notion ne renvoie plus à la seule connaissance des problématiques des usagers, mais bien à un savoir-faire spécifique, fondé sur l'expertise et le repérage de leviers pour l'action. Elle déplace l'intervention de l'établissement public vers une entrée territoriale. Pour appuyer ses agents en région, l'établissement crée une direction du développement et des politiques territoriales. Ce tournant sera renforcé par la prise en compte, à partir de 2001, de la prévention et de la lutte contre les discriminations, qui imposera à l'établissement public FASILD de renforcer ce type de savoir-faire, en développant une offre de services territorialisée mixant diagnostics de situation, développement de nouveaux partenariats (en direction du monde économique notamment) et formation des acteurs.

▪ Les politiques sociales et de santé

Dans le secteur « social » (au sens traditionnel, c'est-à-dire concernant des populations vulnérables), le transfert des compétences dans le domaine des politiques sociales vers les collectivités territoriales (départements, régions, tout en laissant les communes en charge de compétences importantes dans ce domaine) ou vers des opérateurs puissants (organismes de sécurité sociale, établissements publics..) a cependant continué d'interroger l'Etat sur son rôle général de garant de la cohésion sociale au sens de développement du lien social, centré sur l'inclusion des populations vulnérables. Dans les 5 dernières années, le concept a reçu ainsi des applications opérationnelles dans plusieurs champs sous l'impulsion de la direction générale de l'action sociale :

- application métier pour les conseillers techniques de service social ou d'éducation spécialisée, assistants de service social, éducateurs spécialisés des services déconcentrés de l'Etat

⁴ Entretien dans Informations sociales, idem.

(CIRCULAIRE DAGPB/SRH1D/DGAS/2001/ N° 237 du 28 mai 2001 relative aux missions des personnels) qui leur reconnaît explicitement une mission d'ingénierie sociale ;

- formation : création d'un DEIS (Diplôme d'État en ingénierie sociale) qui remplace l'ancien DSTS (Diplôme supérieur du travail social) depuis 2006 ;
- la mise en place de dispositifs partenariaux variés (PARADS, PAEJ, REAPP etc..) faisant appel aux compétences de l'ingénierie sociale.

La mise en œuvre des chartes territoriales (DGAS) à partir de 2005, étayées par des crédits d'ingénierie sociale (circulaire du 1^{er} février 2005 relative à la mise en œuvre de chartes territoriales de cohésion sociale- Programme 18 du plan de cohésion sociale- permettant la conclusion de 28 chartes territoriales) marque un glissement de l'utilisation de la notion par la direction générale de l'action sociale : les applications par les services déconcentrés deviennent plus larges que le déploiement de dispositifs, centrés autour de populations vulnérables, pour concerner une dynamique de territoires.

Au demeurant, dans le secteur de la santé, des constructions de politiques publiques, comme les programmes régionaux de santé publique par exemple, ont largement fait appel aux compétences d'ingénierie sociale.

- **La jeunesse, l'éducation populaire, la vie associative et les sports**

Parallèlement dans le domaine de la jeunesse et des sports, la démarche s'est développée sur la base du même constat que les services déconcentrés jeunesse, sports et vie associative partageaient de fait avec les collectivités locales, la légitimité et les prérogatives de développement des services éducatifs à la jeunesse hors temps scolaire, de l'éducation populaire, et de la vie associative. Pour la pratique sportive, vient s'ajouter l'ensemble du mouvement sportif. Le rôle de l'Etat résidait dorénavant dans son habileté à faire « faire », non plus en position supérieure de donneur d'ordre mais en position de partenariat.

Les domaines d'application ne sont pas, comme dans le cas du ministère de la solidarité les populations vulnérables (le secteur dit « social » au sens classique) mais des politiques sectorielles (développement du sport, de la vie associative, de l'éducation populaire) : les politiques développées sont envisagées non pas sous l'angle de la « réparation » mais sous celui du « mainstreaming », **permettant la constitution ou la consolidation de la communauté sociale à partir d'activités éducatives ou sportives.** En quelque sorte, les politiques développées s'adressent à tous, même si elles **peuvent avoir** une logique de « ciblage » spécifique concernant par exemple des jeunes de banlieue, **l'accès des personnes handicapées à des activités sportives** ou le développement du sport féminin etc....

Les services déconcentrés de la jeunesse et des sports se sont donc mis en position de guider l'action des acteurs par la transmission de connaissances relatives aux besoins de la population, par l'assistance à la définition de projets, de plans ou de politiques, et subsidiairement par l'attribution de soutiens financiers en optimisant les crédits disponibles. La légitimité d'expertise **de ses agents, reconnue tant par leur rôle de contrôle sur les accueils collectifs de mineurs et les établissements d'activités physiques et sportives que par celui de soutien technique et pédagogique en matière de sports et d'éducation populaire**, fonde en partie cette « compétence » d'influence. Le glissement vers ce rôle des services « jeunesse, sports, vie associative » a conduit l'administration centrale à développer des outils aidant à réaliser des diagnostics territoriaux complétés au niveau local par des outils méthodologiques développés par certaines directions régionales destinés à appuyer les directions départementales dans leur fonction d'ingénierie sociale.

Pour illustrer ce développement, il est possible d'identifier l'inflexion des services de la jeunesse et des sports vers cette fonction à travers des textes ou des outils récents :

- Circulaire du 21 décembre 2005 sur le développement d'activités sportives, culturelles et de loisirs dans les quartiers sensibles sur le soutien à des associations de jeunesse et d'éducation populaire ou sportives
- Circulaire du 31 décembre 2008 sur les modalités de mise en œuvre du programme d'action triennale du SESJVA dans le cadre de la dynamique « Espoir banlieues » (labellisation des associations créatrices de lien social »).

En outre, des démarches spécifiques comme celle du recensement des équipements sportifs, engagée en 2006 permettent de fonder les projets territoriaux sur l'observation de l'offre d'équipements sportifs.

2.1.3. La mise en œuvre de l'ingénierie sociale par les différents métiers des personnels du ministère de la solidarité, de la jeunesse, des sports et de la vie associative en matière d'ingénierie sociale

Les référentiels métiers décrivent les fonctions voire les tâches prescrites pour un métier donné. Ils sont élaborés par les milieux professionnels et servent de référence pour décrire leurs activités. Pour le corps des fonctionnaires, ils font l'objet d'arrêtés ministériels ou de circulaires. Parmi les métiers des ministères de la solidarité et de la jeunesse, des sports et de la vie associative, décrits par l'annexe 5⁵ (Annexe 5 : Fiches des principaux métiers des ministères de la solidarité, de la jeunesse, des sports et de la vie associative), seuls les conseillers techniques et pédagogiques supérieurs du ministère chargé des sports disposent d'un référentiel formellement exprimé par un arrêté du 1^{er} juillet 2008. Le métier des conseillers techniques de service social, (CTTS), **des assistants de service social, les éducateurs spécialisés**, a fait cependant l'objet d'une circulaire qui leur reconnaît explicitement une mission d'ingénierie sociale (CIRCULAIRE DAGPB/SRH1D/DGAS/2001/ N° 237 du 28 mai 2001 relative aux missions des personnels **sociaux**).

Les référentiels de compétences décrivent la manière d'agir reconnue comme efficace pour réaliser les tâches prescrites pour un métier donné. Une des fonctions des référentiels de compétences est, entre autres, de rendre plus explicites et homogènes, les attentes sociales liées à un exercice professionnel. Ils se situent à l'interface de l'activité professionnelle et de la formation. C'est un outil pour les professionnels comme pour les formateurs. Un référentiel de compétences constitue la table d'orientation d'un dispositif de formation.

L'ingénierie sociale est une compétence, et non un métier qui s'exprime au travers de trois types de savoir faire :

- l'expertise sociale qui passe par la compréhension d'un environnement complexe, des besoins de la population (observation sociale), du rôle et du positionnement des acteurs dans le système;
- la capacité à concevoir et à élaborer, voire si ils existent, à utiliser des programmes adaptés aux réalités territoriales, à partir d'un diagnostic partagé : c'est la fonction d' « assemblier », d'animateur qui fait appel à des pratiques de management (encadrement et mobilisation d'équipe; conduite de projet ; organisation du travail etc.) ;

⁵ Il n'entrait pas, bien sûr, dans la compétence du groupe de travail d'établir des référentiels de métiers. Les fiches métiers qui figurent en annexe 4 n'ont pour ambition que l'information des différents réseaux regroupés sur les métiers qui composeront dans l'avenir les directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale. Ces fiches pourront au demeurant faire partie du guide méthodologique destiné aux futurs préfigurateurs des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

- la capacité à évaluer les projets ou les programmes à partir notamment d'indicateurs qui reflètent l'efficacité et l'impact des actions produites.

Analysées ainsi, les compétences d'ingénierie sociale sont développées par la plupart des métiers du secteur social et jeunesse et sports et étayées par des formations qui déclinent, cependant selon des modalités diverses, les trois types de savoirs faire analysés plus haut.

2.2. *mais qui trouve actuellement des limites dans son application*

L'observation « historique » de l'exercice par l'Etat de la fonction d'ingénierie sociale montre cependant plusieurs points de difficultés.

La première difficulté est culturelle.

En schématisant, on pourrait souligner que les services déconcentrés « portent » davantage que les administrations centrales les fonctions d'ingénierie sociale. Si les services déconcentrés sont confrontés quotidiennement à la nécessité des partenariats, à la diversité des besoins et des attentes des acteurs de terrain, à l'impérative adaptation des politiques aux territoires, l'administration centrale reste très inspirée par une culture jacobine ou régaliennne de donneur d'ordre, qui conduit à demander le déploiement uniforme sur le terrain de dispositifs verticaux et souvent en tuyaux d'orgues. Les administrations centrales dans leur mode d'action organisent, à travers leurs instructions à leurs services déconcentrés, la gestion de dispositifs ponctuels, sectoriels (et parfois éphémères), cadrés par des cahiers des charges contraints, même si le ministère de la solidarité a eu l'ambition en 2005 de mettre en œuvre des chartes territoriales et si la politique de la ville constitue depuis longtemps un champs d'application territorialisé de la fonction d'ingénierie sociale.

A l'inverse, les cultures de l'animation des réseaux déconcentrés et de l'évaluation dans ces administrations centrales restent encore à construire.

La seconde tient aux organisations actuelles

Le « relatif » cloisonnement actuels des services ne permet pas une vraie synergie autour de la fonction, pourtant revendiquée à des titres divers par les services déconcentrés solidarité-ACSé-jeunesse et sports mais aussi par d'autres partenaires (CAF notamment sur la jeunesse- contrats enfance-jeunesse).

Il convient de souligner que le concept même d'ingénierie sociale n'a pas de définition partagée entre les réseaux solidarité-jeunesse-sports- vie associative, même si les deux réseaux disent « faire » de l'ingénierie sociale : le concept est ainsi fréquemment assimilé au secteur dit « social » (populations très marginalisées), ayant eu une application privilégiée et explicite dans ce domaine. Il peut être même perçu avec méfiance comme une fonction qui recouvrirait les autres dimensions de certains métiers et serait susceptible de les supprimer (notamment fonction de formation pour les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse).

Le troisième tient aux méthodes et aux outils

Les démarches et les méthodes nécessaires à l'intervention en ingénierie sociale comme les démarches projets ou l'élaboration de diagnostics partagés, notamment avec les collectivités locales, sont des compétences insuffisamment ou inégalement, développées dans les différents métiers.

Les différents outils de la veille prospective et de l'observation sociale et de santé partagée sont émergents (bases de données sociales locales) ou dispersés.

Les programmes de la LOLF qui devraient permettre des fongibilités au profit d'objectifs définis restent segmentés entre des actions qui recouvrent, elles même, la gestion de dispositifs ponctuels, définis par l'administration centrale. Dans ce cadre, l'innovation ou l'adaptation aux territoires et aux attentes des partenaires sont difficiles.

3. L'INGENIERIE SOCIALE, UNE FONCTION FEDERATRICE DANS LE CADRE DE LA REORGANISATION DE L'ETAT DONT LE DEVELOPPEMENT DOIT ETRE SOUTENU

3.1. L'opportunité de la réorganisation des services déconcentrés.

Le regroupement de la partie sociale des DRASS-DDASS- des directions de la jeunesse et des sports- des services de l'ACSé, dans des directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et dans des directions départementales de la cohésion sociale ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection de la population, comporte plusieurs avantages au niveau de l'efficacité de l'Etat dans le champ de la cohésion sociale :

- regroupement des compétences dans des champs et des domaines complémentaires et reliés à la cohésion sociale : sports, jeunes, politique de la ville, populations vulnérables même si tous les domaines de compétences des nouvelles directions ne sont pas tous référés à la cohésion sociale (développement du sport de haut niveau par exemple, même s'il peut être relié au développement de la pratique sportive) ;
- synergie des outils d'observation et des métiers qui restent cependant spécifiques (l'intervention en matière de sports et d'éducation populaire concerne tous les publics et pas seulement les plus défavorisés dans une logique de « maint streaming »);
- opportunité d'un corps cohérent de doctrine et de savoirs faire dans le champ de l'ingénierie sociale que les trois réseaux fusionnés revendiquent et pratiquent à des degrés divers.

La fonction d'ingénierie sociale au service de l'objectif de cohésion sociale peut ainsi constituer une fonction commune dans laquelle peuvent se reconnaître les 3 réseaux sans que les spécificités de leurs métiers ou de leurs compétences d'intervention ne se réduisent à cette fonction.

Pour autant, l'application concrète de ce mode d'intervention ne va pas de soi et exige une action volontariste qui devra se décliner sur plusieurs niveaux.

3.2. Les propositions de développement de la fonction d'ingénierie sociale

3.2.1. Fédérer les métiers des réseaux autour de la fonction d'ingénierie sociale

La mise en place des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et départementales chargées de la cohésion sociale, va conduire les cadres des actuels services déconcentrés de l'État (solidarité, jeunesse et sports, ACSé etc...) à travailler ensemble à la résolution de problèmes sociétaux sur un territoire donné. Pour l'heure, chacun de ces corps professionnels a des missions et des métiers que les annexes 4 décrivent tout en témoignant de la diversité des fonctions et des formations professionnelles initiales.

Dans le même temps, les réseaux fusionnés ont en commun de se situer dans un même environnement complexe, partenarial, collaboratif et de positionner, ensemble, leur action ou une partie de leur action pour le compte de l'État dans une posture d'ingénierie sociale : certains métiers en effet combinent en effet le « faire faire » avec le faire, exprimé par exemple dans les interventions des conseillers d'éducation populaire et de la jeunesse ou des conseillers d'action sportive.

Ils seront à l'avenir conduits à œuvrer conjointement avec un certain nombre d'autres acteurs (fonction publique territoriale, associations etc..) et vont devoir inventer de nouvelles façons d'agir ensemble.

La construction d'un référentiel d'action autour de la fonction d'ingénierie sociale qui serait un référentiel commun de compétences aurait une double utilité :

- constituer un repère conjoint pour des métiers qui resteront différents, car portant en partie sur des champs particuliers et comportant des fonctions spécifiques ;
- faciliter l'acculturation des différents réseaux dans une période qui va bouleverser les repères administratifs et institutionnels.

Compte tenu du nombre important de personnels en cause, le groupe de travail préconise dans un premier temps :

- une formation de sensibilisation à la fonction d'ingénierie sociale des managers régionaux (directeurs ou directeurs adjoints des trois réseaux) d'une semaine. La formation permettra une compréhension partagée de l'intérêt de l'ingénierie sociale ainsi qu'une fédération des équipes de direction.
- une formation de formateurs régionaux, bénéficiant d'une formation relativement courte 5 semaines et permettant aux régions d'« essayer » ultérieurement sur les départements le référentiel commun.

Cette formation décrite par l'annexe 6 devra être construite selon trois principes :

- pluridisciplinarité des personnes formées
- caractère pratique de la formation
- formation-action qui doit permettre l'interactivité entre les formateurs et les directions régionales et départementales. : pour 2010, l'élaboration des plans territoriaux d'insertion dans le cadre du RSA (mobilisant les parties jeunesse, politique de la ville et solidarité) pourrait servir de cadre commun à ces formations-action.

Si cette proposition était retenue, elle serait envisageable en 2010. Un comité de pilotage devra être constitué dès 2009, au niveau central (directions d'administration centrale et leurs établissements concernés, services déconcentrés, école des hautes études en santé publique, opérateur de la formation initiale JS en cours de désignation) afin de préciser le contenu de cette offre de formation.

On pourrait imaginer ultérieurement de proposer aux cadres des services déconcentrés y compris départementaux cette formation dans le cadre de la formation continue (trois réseaux) et de façon plus ambitieuse, d'intégrer ce module (ou un autre plus important) dans le cadre des formations initiales des IASS, IJS,, à partager avec les professeurs de sports (CAS, CTS) , les CEJ et les CTTS (prise de poste), **assistantes sociales et éducateurs spécialisés.**

3.2.2. Partager l'intérêt et l'utilité de la fonction d'ingénierie sociale

L'absence actuelle de définition commune de la fonction, pourtant nécessaire aux nouvelles directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale, a conduit le groupe de travail à proposer une série d'actions de « marketing », au moment où se construisent les futures directions :

- sensibilisation des administrations centrales (DGCS, DS, DJEPVA) et le siège de l'ACSé à la fonction d'ingénierie sociale sur la base des travaux du groupe et avec des supports « communicants : un tandem constitué des inspections générales et de représentants des services déconcentrés participant au groupe de travail pourrait effectuer cette sensibilisation ;
- sensibilisation de toutes les régions en 2009 sur la base des mêmes supports : l'intervention pourrait être celle des administrations centrales, crédibilisant le portage de la fonction par l'administration centrale.

3.2.3. Structurer la fonction dans les nouvelles directions régionales et les directions d'administration centrale

- **Au niveau des services déconcentrés en construction**

Le guide méthodologique, en voie d'élaboration et destiné aux futurs préfigurateurs des DRJSCS (18 régions supplémentaires après les 8 premiers préfigurateurs), pourrait comporter une fiche simplifiée issue des travaux du groupe de travail, si ses propositions étaient retenues.

La structuration de la fonction d'ingénierie sociale, fonction d'animation au niveau régional, appuyée sur les différents pôles « politiques » (politique de la ville, jeunesse et vie associative...) de la direction régionale et enrichie par l'expertise des directions départementales devrait apparaître dans les organigrammes des futures directions, comme elle apparaît dans les organigrammes des 8 premiers préfigurateurs

Il conviendra ultérieurement de donner une lisibilité à l'animation régionale de la fonction d'ingénierie sociale qui ne doit en aucun cas devenir une « technocratie », déconnectée des directions départementales et des politiques mises en œuvre mais un service d'appui à leurs pratiques : élaboration d'un programme de travail avec les directions départementales ; structuration d'un rapport d'activité donnant à voir les résultats (élaboration de référentiels, transferts d'actions départementales, mobilisation des partenariats autour de projets départementaux, voir intra départementaux etc...). Cette lisibilité devrait permettre d'asseoir la reconnaissance de la fonction par les nouvelles directions départementales chargées de la cohésion sociale, acteurs opérationnels de la mise en œuvre des politiques de l'Etat, sous la responsabilité du préfet de département.

- **Au niveau national,**

La réorganisation actuelle de la DGCS devrait identifier la façon d'animer la fonction dans les services déconcentrés.

Dans les deux directions de l'administration centrale en charge des sports d'une part et d'autre part de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la fonction d'animation de la fonction d'ingénierie sociale devrait également être visible et confiée à une structure désignée (sous-direction de l'animation territoriale ; secrétariat général...).

Afin de donner du contenu et du souffle à cette fonction d'animateur des réseaux déconcentrés que devraient avoir les directions d'administration centrale, le groupe propose en outre :

- la mise en place d'un réseau d'échanges de pratiques autour des fonctions d'ingénierie sociale dans les différents domaines d'intervention des directions,
- l'organisation d'une journée commune solidarité-sports, jeunesse, vie associative-Acsé autour des pratiques et des actions développées par les services déconcentrés.

3.2.4. Construire de nouveaux outils

Trois types d'outils sont nécessaires au déploiement de la fonction d'ingénierie sociale :

- le développement de l'observation dans le domaine social mais aussi celui des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, nécessité soulignée par le groupe de travail, mis en place par le COPIL de cohésion sociale et présidé par Anne-Marie Brocas, directrice de la DREES
- l'assouplissement des leviers financiers, cadrés étroitement actuellement par les actions des programmes LOLF. Il sera alors indispensable de réfléchir à des thématiques et à des actions adaptables sur les territoires dont les évaluations et les indicateurs devront être repensés.
- Un mode de management régional des actions portées par une dynamique d'ingénierie sociale permettant une lisibilité des interventions notamment en CAR, une capitalisation au niveau national et régional ainsi qu'un ordonnancement des priorités annuelles (cf. 3.2.3).

Conclusion

Si l'on souhaite que l'ingénierie sociale ne soit pas qu'un mot « valise », mais un mode d'intervention au service de l'Etat, animateur de la cohésion sociale, il convient :

- de lever toute ambiguïté sur le caractère « impérialiste » de la fonction d'ingénierie sociale au détriment des métiers de chacun des réseaux,
- de construire une définition partagée de la fonction au service d'un Etat animateur,
- d'organiser sa mise en œuvre concrète dans les services déconcentrés mais aussi dans les administrations centrales qui devront s'organiser pour animer leurs services déconcentrés, au bénéfice de politiques respectueuses des territoires et des partenariats locaux,
- de démontrer son intérêt au niveau des directions régionales en liaison avec les directions départementales, chargées de mettre en œuvre concrètement la fonction au service des politiques de l'Etat.

Au-delà de ces « précautions » ou de ces recommandations d'emploi, la fonction d'ingénierie sociale, bien managée et bien utilisée, peut, dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux des affaires sociales, des sports, de la jeunesse et de la vie associative, constituer une fonction triplement intégrative :

- intégrative de différents métiers des réseaux fusionnés dont l'ingénierie sociale peut être un dénominateur commun ;
- intégrative des niveaux territoriaux, régionaux et départementaux, la direction régionale jouant un rôle d'animation des directions départementales, dans une logique de métier ;
- intégrative d'une nouvelle culture du management par des administrations centrales renouvelées de leurs services déconcentrés réorganisés.

-
