



Association Nationale d'Intervention Sociale
en Commissariat et Gendarmerie

GUIDE POUR LA PROMOTION ET LE DEVELOPPEMENT DU DISPOSITIF DES INTERVENANTS SOCIAUX EN COMMISSARIATS DE POLICE ET GROUPEMENTS DE GENDARMERIE

Document établi à la demande de l'Association Nationale d'Intervention Sociale
en Commissariat et Gendarmerie,
avec l'appui du SG-CIPD, de la DGPN et de la DGGN

Janvier 2012



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE



FORS RECHERCHE
SOCIALE

SOMMAIRE

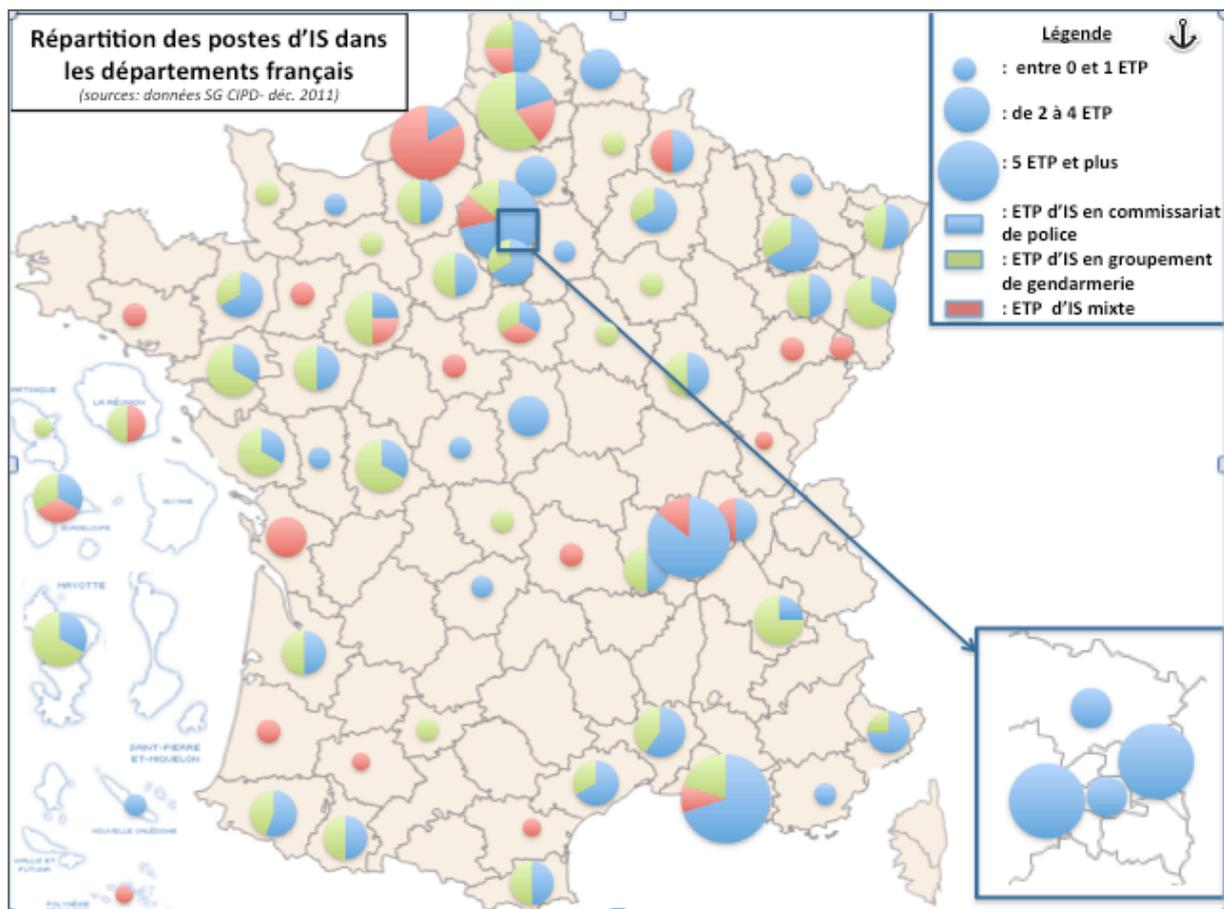
PRÉAMBULE	4
INTRODUCTION	5
I. LES INTERVENANTS SOCIAUX : UN ROLE CLE A L'INTERFACE DE L'ACTION SOCIALE, JUDICIAIRE ET POLICIERE	7
1.1 Leurs missions et le cadre de leur intervention.....	7
1.2 Les publics-cibles et bénéficiaires de cet accueil	8
1.3 Les intervenants sociaux au cœur d'un réseau de partenaires locaux	10
II. UN DISPOSITIF A VOCATION PARTENARIALE	12
2.1 Un champ d'action spécifique et complémentaire.....	12
2.2 La plus-value du dispositif	14
2.3 Promouvoir un financement équilibré	15
III. UN DEVELOPPEMENT S'APPUYANT SUR DES EXPERIENCES REUSSIES	16
3.1 Initier une démarche partenariale	16
3.2 Identifier les plus-values	17
3.3 Réaliser un diagnostic partagé des besoins	19
3.4 Envisager, si besoin, une période d'expérimentation suivie d'un bilan	19
3.5 Définir les conditions d'exercice du poste : la convention de partenariat.....	20
3.6 Evaluer le dispositif.....	22
CONCLUSION	23

Le présent document a été réalisé à la demande de l'ANISCG par le cabinet d'étude FORS-Recherche sociale, avec l'appui de la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD).

Ce guide s'appuie sur une enquête menée auprès d'un échantillon d'une vingtaine de représentants des préfetures, des conseils généraux, des communes et intercommunalités. Certains constats et analyses sont également issus d'une mission réalisée par FORS-Recherche Sociale en 2009 pour la Délégation interministérielle à la ville (DIV), concernant « l'évaluation du dispositif relatif à la création de postes d'intervenants sociaux en services de police et groupements de gendarmerie ».

A la fin des années 80, dans le prolongement d'une réflexion engagée sur la modernisation de la police au début de la décennie, le rapport du député Jean-Michel Belorgey, consacré aux activités de police, soulignait le rôle social des fonctionnaires de police à travers leurs interventions ou via l'accueil des plaignants et des victimes. Les policiers et gendarmes sont en effet confrontés à des situations diverses, dont beaucoup relèvent davantage d'une intervention sociale que d'une mission de sécurité publique et face auxquelles ils se trouvent relativement démunis (problèmes familiaux et conjugaux, agressions sexuelles, difficultés éducatives, situations de détresse, etc.). A l'issue de la publication de ce rapport, et à l'instar de ce qui existait déjà dans d'autres pays européens ou anglo-saxons, ont été créés les postes de travailleurs sociaux en commissariats et unités de gendarmerie, dont les premiers ont vu le jour dès le début des années 1990.

Le dispositif s'est fortement développé, en particulier ces dernières années, grâce aux crédits de la politique de la ville puis du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Au 1^{er} janvier 2012, on comptait **164 postes ETP d'intervenants sociaux**, dont 89 en police, 49 en gendarmerie et 26 postes mixtes.



Le développement quantitatif des postes a nécessité de définir un cadre, de structurer l'activité de ces nouveaux professionnels du travail social. Ainsi, en décembre 2006, une circulaire a instauré un « **cadre de référence des intervenants sociaux dans les commissariats de police et unités de gendarmerie** », visant à définir leur rôle et à fixer leur champ d'intervention.

Leur statut a été légitimé par les textes. L'article L 121-1-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, précise qu'une « *convention entre l'Etat, le département et, le cas échéant, la commune, peut prévoir les conditions dans lesquelles un ou plusieurs travailleurs sociaux participent, au sein des commissariats de police nationale et des groupements de gendarmerie nationale, à une mission de prévention à l'attention des publics en détresse* ».

L'utilité des intervenants sociaux en services de police et groupements de gendarmerie est aujourd'hui largement reconnue. Toutefois, il reste encore **35 départements dépourvus de postes**, au sein desquels il convient de mettre en œuvre des démarches partenariales pour impulser leur création.

A mesure du développement du dispositif, les moyens consacrés par le FIPD ces dernières années ont considérablement augmenté et atteignent, en 2011, près de 2,7 millions d'euros. L'intervention ne peut aller au-delà sans porter préjudice aux autres actions de prévention susceptibles d'être financées. La création de nouveaux postes suppose de diversifier les sources de financement existantes.

Ce guide propose, à partir d'exemples concrets, d'apporter des repères méthodologiques destinés à faciliter des démarches proactives auprès des partenaires institutionnels locaux et plus spécifiquement les communes, EPCI et conseils généraux pour développer le dispositif.

I. LES INTERVENANTS SOCIAUX : UN ROLE CLE A L'INTERFACE DE L'ACTION SOCIALE, JUDICIAIRE ET POLICIERE

Souvent perçus comme des « urgentistes » de l'action sociale, les intervenants sociaux en commissariats de police et unités de gendarmerie doivent conjuguer des fonctions d'écoute, de médiation, d'information et d'appui dans les démarches administratives, d'accompagnement social et d'accès aux droits. Du fait de leur positionnement spécifique, ils constituent véritablement une nouvelle profession dont le cœur de métier se situe au carrefour de multiples champs de l'action sociale, de la lutte contre l'exclusion à la lutte contre les violences faites aux femmes, de la protection des personnes vulnérables à l'accès aux droits ou encore à la protection de l'enfance.

1.1 Leurs missions et le cadre de leur intervention

⇒ Rappel du cadre de référence de 2006 :

Les missions des intervenants sociaux sont clairement définies dans la circulaire du 21 décembre 2006 établissant un cadre de référence pour leur action : « *Les principales missions de l'intervenant social (...) sont les suivantes : évaluer la nature des besoins sociaux qui se révèlent à l'occasion de l'activité policière ; réaliser l'intervention de proximité, dans l'urgence si nécessaire : actes éducatifs ou de médiation sociale, assistance technique, action de soutien, d'information et d'orientation ; faciliter l'accès de la personne aux services sociaux et de droit commun concernés* ».

Les **intervenants sociaux, terme consacré en police et gendarmerie**, remplissent donc 3 types de missions complémentaires :

- **l'accueil et l'écoute active**, après un premier filtre des services de police et des unités de gendarmerie ;
- **le diagnostic social**, c'est-à-dire l'analyse approfondie des problématiques des personnes concernées et de leurs besoins ;
- **l'information** des bénéficiaires sur les dispositifs existants, les procédures et leurs droits, ainsi que leur **orientation** vers des partenaires extérieurs compétents.

Nombreux sont les intervenants sociaux qui comparent leur activité à celle des urgentistes à l'hôpital. C'est d'ailleurs bien ainsi que leurs partenaires la perçoivent, comme l'explique ce travailleur social du conseil général : « *L'intervenante sociale est dans le diagnostic rapide, elle fait les points de suture, mais pas les soins et l'enlèvement des fils* ».

Les informations portées à la connaissance de l'intervenant social proviennent généralement :

- directement des services de police ou des unités de gendarmerie, par l'intermédiaire des services ayant repéré des problématiques, le plus souvent lors d'une intervention de terrain ;
- de la présentation directe d'une personne, sur rendez-vous ou de manière spontanée ;
- de services extérieurs (CCAS, services sociaux départementaux, associations, etc.)

En service de police, l'intervenant social dispose d'un bureau au sein du commissariat, où il peut accueillir les bénéficiaires, soit directement, soit sur prise de rendez-vous. Dans le cadre de la gendarmerie, les intervenants sociaux sont majoritairement implantés au chef-lieu de département : ils rencontrent les personnes en se déplaçant au sein des brigades après avoir convenu d'un rendez-vous ou à l'occasion de permanences hebdomadaires dans différents secteurs du département. Les modalités d'exercice du métier sont différentes, mais les tâches réalisées sont similaires.

L'activité d'une intervenante sociale en poste « mixte » (police et gendarmerie)

L'intervenante sociale consacre la moitié de son temps au commissariat et l'autre à la gendarmerie, qui lui mettent à disposition un bureau personnel où elle peut recevoir, en toute confidentialité, les personnes nécessitant son accompagnement.

En début de journée, elle identifie avec les officiers de la gendarmerie les événements intervenus la veille ou dans la nuit qui nécessiteraient son intervention. Elle contacte alors les personnes pour convenir d'un rendez-vous ou d'un échange téléphonique, afin de faire le point avec elles sur leur situation. Dans le cas de la détection par les gendarmes, au cours d'une intervention, d'un problème d'incapacité des parents à faire face à leurs obligations parentales, l'intervenante sociale pourra effectuer une visite à domicile et, selon les besoins détectés, contacter les services du conseil général pour un accompagnement des enfants et de la famille.

Au commissariat, l'intervenante sociale dispose d'un bureau au sein de la Brigade de protection de la famille. Afin d'être informée des événements récents, elle fait systématiquement le tour de l'ensemble des services (plaintes, urgences, sureté urbaine, mains-courantes). Il est ainsi fréquent qu'elle soit amenée à contacter une femme dont le mari est en garde à vue pour violences conjugales. Elle fait alors le point avec elle et peut l'orienter vers l'association d'aide aux victimes, le centre d'information sur les droits des femmes et de la famille, ou le SIAO pour l'obtention d'une nuitée d'hôtel ou d'une place en CHRS.

Son intervention peut également être sollicitée par un partenaire tel que le centre de planification afin d'accompagner une jeune femme, victime d'une agression sexuelle ou de violences, pour son dépôt de plainte. A l'interface avec une pluralité de partenaires institutionnels, l'intervenante participe aussi régulièrement aux réunions de service des assistantes sociales du conseil général pour échanger et faire le point sur les dossiers.

1.2 Les publics-cibles et bénéficiaires de cet accueil

⇒ Rappel du cadre de référence de 2006 :

Selon le cadre de référence, l'intervenant social « est amené à recevoir toute personne majeure ou mineure, victime ou mise en cause, concernée par une affaire présentant un volet social (violences conjugales et familiales, situations de détresse et de vulnérabilité...), dont les services de police ou de gendarmerie ont été saisis ou sont susceptibles de l'être ».

a) Des publics ciblés dont les profils sont très variables

Les intervenants sociaux sont amenés à recevoir **des personnes en situation de souffrance ayant subi des violences ou des actes délictueux** nécessitant, outre la prise en charge judiciaire, une prise en charge sociale rapide.

Mais l'intervenant social joue aussi un rôle de prévention et de médiation auprès d'autres publics comme **les mineurs en danger ou les personnes en situation de conflit familial, conjugal ou de voisinage**. Son rôle consiste alors à réguler les conflits, à proposer des solutions ou des orientations adéquates pour prévenir la dégradation des situations. Dans ces cas de figure, le rôle de médiateur de l'intervenant est crucial, que ce soit pour trouver un arrangement à l'amiable ou pour apaiser les tensions.

De manière plus large encore, l'intervenant social est amené à accueillir **les personnes vulnérables ou en détresse sociale**, dont la situation ne nécessite pas de réponse judiciaire ou policière : par exemple des personnes âgées isolées, ou encore des personnes sans domicile fixe. L'intervenant social peut alors orienter ces personnes vers des structures susceptibles de leur proposer une prise en charge adaptée (centres d'hébergement, associations caritatives...)

L'intervenant social peut également recevoir des « **mis en cause** » et les orienter vers des structures sanitaires, pour le traitement des addictions (à l'alcool, à la drogue...) ou des pathologies psychiatriques ou vers des partenaires sociaux, dans une optique de prévention de la récidive.

b) Un accent fort sur la prévention et la prise en charge des violences intrafamiliales

Un intervenant social a traité en moyenne, en 2010, environ 400 dossiers. Le temps consacré à chaque dossier dépend de la nature et du degré d'urgence des situations. Il varie en fonction :

- du besoin d'écoute des personnes accueillies, souvent en situation de traumatisme ;
- de la grande diversité des profils et des situations personnelles et familiales rencontrées ;
- de la complexité des diagnostics sociaux à réaliser, pour lesquels il faut repérer les problématiques faisant l'objet d'un traitement judiciaire et celles relevant d'un accompagnement social ;
- du temps nécessaire à l'identification et à la mobilisation des partenaires pertinents.

Les personnes accueillies sont en **grande majorité des femmes** (72%, selon l'enquête de 2009). Concrètement, les intervenants sociaux sont, en priorité, confrontés à des problématiques de **conflits intrafamiliaux**. Ces situations ont ainsi représenté, en 2010, **55%** des problématiques abordées par l'intervenant social. Dans ce contexte de conflits intrafamiliaux et de violences conjugales, le rôle des intervenants est essentiel en matière de prévention : « *L'intervenant social nous donne connaissance de personnes en situation de conflits qui ont des gros soucis d'alcool et de couple. Le fait que l'intervenant puisse prendre contact avec la victime et l'agresseur pour lui proposer de l'aide, cela nous permet d'intervenir en prévention et d'éviter que les choses ne se terminent mal.* » (Travailleur social départemental)

1.3 Les intervenants sociaux au cœur d'un réseau de partenaires locaux

⇒ **Rappel du cadre de référence de 2006 :**

Comme le mentionne le cadre de référence national, l'action des intervenants sociaux est transversale et vise à mobiliser l'ensemble des partenaires concernés : « *Cette intervention, axée sur le court terme, doit être fondée sur la mobilisation et la réactivité d'un large réseau partenarial comprenant notamment police ou gendarmerie, justice, structures sanitaires et sociales, Education nationale, bailleurs sociaux, secteur associatif...* ».

Le partenariat représente une composante essentielle du travail de l'intervenant social. En effet, grâce aux relations de confiance instaurées avec un réseau d'acteurs locaux, il peut orienter les bénéficiaires vers les structures adaptées. Inversement, c'est par la reconnaissance et la compréhension de son poste que les partenaires associatifs, départementaux et communaux le sollicitent dans certaines situations. En effet, les intervenants sociaux jouent souvent auprès de ces derniers un rôle de « ressource » technique, les informant sur les démarches juridiques, les procédures, etc. La relation de partenariat est fondée sur la réciprocité, comme l'explique ce responsable de service d'un conseil général : « *l'intervenant social est un maillon entre les services sociaux de secteur et la police, dans l'intérêt des usagers. Un travailleur social peut par exemple envoyer vers l'intervenant social une famille qui a un peu peur d'aller vers la police. C'est un facilitateur dans les deux sens* ».

Le recrutement d'un travailleur social diplômé (assistant de service social, éducateur spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale) permet :

- de s'assurer que l'intervenant social dispose des compétences nécessaires pour effectuer ses missions
- de lever certaines réticences des travailleurs sociaux de secteur sur les modalités de coopération avec les intervenants sociaux. Ils partagent une même culture professionnelle et une même déontologie : « *Il faut que cela soit un pair des intervenants sociaux pour faciliter la communication et garantir le respect du secret professionnel* » (responsable de services d'un conseil général)

Sur le terrain, **les travailleurs sociaux des conseils généraux sont les partenaires privilégiés**. Les collaborations avec les assistants sociaux de secteur sont ainsi fréquentes dans 94% des cas. Celles avec les services de protection de l'enfance sont fréquentes ou occasionnelles dans plus de 90% des cas, comme le révèlent les résultats de l'évaluation nationale de 2009 présentés dans le tableau suivant :

Types de collaborations¹

	<i>Fréquentes</i>	<i>Occasionnelles</i>	<i>Rares</i>	<i>Aucune collaboration</i>
Services sociaux de secteur	94%	6%		
Associations locales	66%	30%	4%	
Services de protection de l'enfance	52%	41%	4%	3%
Structures sanitaires	44%	43%	13%	
Justice	28%	39%	22%	12%
CCAS	25%	39%	25%	12%

Représentant un premier niveau de prise en charge, souvent dans l'urgence, les intervenants sociaux sont également amenés à collaborer avec d'autres acteurs aux champs d'intervention complémentaires, tels que les CCAS et autres services communaux, les associations caritatives et d'hébergement, services hospitaliers et centre médico-psychologiques.

¹ Source : évaluation nationale du dispositif, DIV, 2008-2009.

II. UN DISPOSITIF A VOCATION PARTENARIALE

La mise en place des postes d'IS repose sur un partenariat étroit entre les services de police et de gendarmerie, les services du conseil général et les collectivités locales. Ce partenariat s'exprime à la fois dans les modalités de portage opérationnel des postes, mais aussi dans leur financement.

Les intervenants sociaux sont employés soit par des conseils généraux, soit par des communes ou EPCI, soit par des associations, en proportions comparables.

Par ailleurs, les modalités de financement des postes sont variables :

- Leur coût peut être **intégralement pris en charge par la commune, l'EPCI ou le conseil général**. Ce cas de figure repose généralement sur une adhésion initiale forte du conseil général et des communes, ou se met en place au terme d'une expérimentation réussie ;
- Ils peuvent bénéficier d'un **financement tripartite** associant le FIPD, des crédits du conseil général et des crédits de collectivités locales ;
- Ils peuvent bénéficier d'un **financement mixte** FIPD/ conseil général ou FIPD / Commune-EPCI ;
- Enfin, quelques rares postes ont été intégralement financés par le FIPD.

Si le cofinancement des postes est un principe essentiel à la mise en œuvre du dispositif, il exige une démarche proactive pour convaincre les différents partenaires, ces derniers ayant par ailleurs leurs propres contraintes financières et opérationnelles. En outre, les démarches partenariales peuvent se heurter à diverses difficultés, liées par exemple à une mauvaise compréhension des finalités du dispositif, à une difficile lisibilité de sa plus-value ou à des obstacles organisationnels et pratiques.

2.1 Un champ d'action spécifique et complémentaire

- ✓ *Les missions de l'intervenant social relèvent de l'action sociale et ne sont pas des missions de sécurité publique*

Par leurs modalités d'intervention (diagnostic social, mise en relais et accès au droit commun) et les problématiques qu'ils traitent (violences intrafamiliales, problématiques psychiques, précarité), les intervenants sociaux assurent clairement des missions de médiation et de prévention relevant du champ de l'action sociale.

- ✓ *Les intervenants sociaux abordent des problématiques qui sont au cœur des préoccupations des conseils généraux et relèvent de leurs champs de compétences*

Les intervenants sociaux sont amenés à travailler sur des problématiques relatives aux conflits et violences intrafamiliales, à la précarité sociale et à la protection de l'enfance, trois thématiques qui relèvent des domaines de compétences des conseils généraux. En effet, la loi du 1er janvier 2005 stipule que " le département définit et met en œuvre la politique d'action

sociale ", et qu'il coordonne les actions menées sur son territoire dans les domaines de la protection de l'enfance, de l'insertion des personnes en difficulté, de l'aide aux personnes âgées et handicapées et de la prévention sanitaire.

✓ ***Les intervenants sociaux ne remplissent pas la même mission que les associations d'aide aux victimes***

Leur champ d'intervention est en effet beaucoup plus large. Leurs bénéficiaires sont toutes les personnes présentant des problématiques sociales détectées dans le cadre de l'action des services de police et groupements de gendarmerie. En outre, les intervenants sociaux sont des travailleurs sociaux diplômés. Leurs compétences ne s'assimilent pas à celles des juristes ou psychologues qui tiennent des permanences ponctuelles au sein des commissariats dans le cadre des associations d'aide aux victimes. La présence d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie représente un guichet unique qui peut tout aussi bien recevoir des auteurs d'infractions, des victimes ou des personnes qui ne sont ni auteurs, ni victimes.

✓ ***Le rôle des intervenants sociaux et celui des travailleurs sociaux départementaux ou communaux sont clairement distincts***

L'intervenant social n'a pas vocation à réaliser le suivi et l'accompagnement des personnes accueillies dans la durée. Son rôle est d'opérer une orientation et un passage de relais rapides vers les partenaires locaux, qu'il s'agisse des services sociaux départementaux, des associations caritatives, des structures d'hébergement d'urgence, etc. Il « met de l'huile dans les rouages » en opérant un premier diagnostic de la situation des bénéficiaires et en facilitant leur rattachement aux dispositifs de droit commun. Les interventions ne sont donc pas redondantes mais complémentaires.

✓ ***Le rôle des intervenants sociaux est complémentaire de l'action des policiers et gendarmes, ces derniers n'ayant ni la vocation, ni les compétences pour réaliser des missions de travail social***

Policiers et gendarmes rencontrent quotidiennement une grande variété de situations, dont beaucoup relèvent davantage d'une intervention sociale que d'une mission de sécurité publique. Or l'accompagnement social et l'orientation vers les dispositifs et structures adaptés ne relèvent ni de leurs compétences ni de leurs missions. Il est donc primordial qu'un intervenant social soit présent au sein de ces structures pour prendre le relais. Leur présence au sein des commissariats et gendarmerie permet de traiter les informations sociales.

✓ ***Les conditions d'organisation du dispositif permettent de répondre aux impératifs liés à la déontologie et à l'obligation du secret professionnel des travailleurs sociaux***

Les intervenants sociaux sont des travailleurs sociaux diplômés qui partagent une déontologie et une culture commune avec les travailleurs sociaux départementaux ou communaux. Par ailleurs, les conditions de partage et de diffusion des informations peuvent être strictement encadrées dans la convention de partenariat. Conformément au cadre de référence de 2006 : « l'action de l'intervenant social est encadrée par la loi et les règles éthiques et déontologiques du travail social »

2.2 La plus-value du dispositif

- ✓ ***Les intervenants sociaux permettent aux services sociaux départementaux une détection précoce de situations sociales problématiques non connues***

Tout l'intérêt du dispositif repose sur la présence de l'intervenant social au sein du commissariat ou du groupement de gendarmerie, à l'interface avec l'action policière, ce qui leur permet de détecter de nouvelles situations et problématiques qui ne font pas encore l'objet d'un accompagnement social et nécessitent une prise en charge dans l'urgence. Leur intervention permet aux services sociaux de secteur d'avoir connaissance d'un public encore non connu des services de l'action sociale.

A titre d'exemple :

- dans le département de la Somme, le bilan d'activité des intervenants sociaux indique que 50% des personnes accueillies sont inconnues des services sociaux départementaux.
- dans l'Eure, 65% des personnes prises en charge par l'intervenant social ne sont pas suivies par un travailleur social. 23% d'entre elles vont bénéficier d'un accompagnement social suite à l'orientation de l'intervenant social.

La prévention précoce contribue à réduire le coût social que représenterait une intervention plus tardive. C'est notamment le cas en matière de protection de l'enfance. Des actions préventives, par exemple de soutien à la parentalité, mises en place à l'issue d'une orientation par l'intervenant social peuvent éviter une prise en charge plus lourde et plus complexe. Sur le plan sanitaire, une prise en charge médicale rapide peut dispenser de surcoûts éventuels liés à une dégradation de la situation des personnes accueillies.

- ✓ ***Les intervenants sociaux permettent aux différents partenaires (police, gendarmerie, conseils généraux et communes/EPCI) de mieux travailler ensemble et avec davantage d'efficacité***

Par sa proximité avec les policiers et gendarmes et sa connaissance des procédures, l'intervenant social permet aux travailleurs sociaux de mieux comprendre le fonctionnement interne des services de police et de gendarmerie, les procédures judiciaires et de décloisonner les actions de chacun.

Les propos qui suivent, recueillis auprès de travailleurs sociaux de secteur², illustrent très clairement cette fonction :

- « *C'est un poste clé entre les services sociaux et les services de police qui permet de coordonner, relayer, expliciter les démarches* »
- « *Les intervenants sociaux représentent un trait d'union entre la police, le social, le juridique et le médical. Leur rôle est donc primordial et irremplaçable* »

² Enquête menée par l'ASFAD (association employeur de l'IS) auprès des travailleurs sociaux de 9 CDAS de Rennes Métropole en 2010.

- « Le dispositif a permis le dépassement des représentations et de la peur de la police. L'hôtel de police nous est plus apparu comme un lieu qui protège et non plus comme coercitif. »

2.3 Promouvoir un financement équilibré

✓ *Recourir à des cofinancements pour la création des postes*

Il est possible d'envisager un montage financier associant l'Etat, les communes ou EPCI et le conseil général, chaque partenaire finançant 1/3 du poste, ce qui permet de répartir l'effort financier. Pour limiter les coûts de création d'un poste, il est également possible d'envisager l'affectation d'un travailleur social du conseil général au sein des services de police ou de gendarmerie, avec éventuellement un cofinancement du FIPD.

✓ *Initier le dispositif grâce aux crédits du FIPD*

La vocation des crédits du FIPD est de lancer des expérimentations et des actions nouvelles. Les cofinancements de l'Etat permettent ainsi d'expérimenter la création d'un poste d'intervenant social, sur une durée suffisamment longue pour en évaluer son intérêt.

✓ *Ajuster la réponse aux besoins*

La bonne couverture des besoins sur un territoire ne nécessite pas systématiquement la multiplication des postes au sein de l'ensemble des services de police et de gendarmerie. La réalisation d'un diagnostic précis et partagé par les différents partenaires en amont de la mise en œuvre du dispositif permet ainsi de cibler les territoires où les besoins sont réels et les plus prégnants. Si de nouvelles créations de postes se justifient au regard des besoins, il existe par ailleurs des possibilités de cofinancements complémentaires par les communes ou EPCI, sur les territoires qui les concernent.

III. UN DEVELOPPEMENT S'APPUYANT SUR DES EXPERIENCES REUSSIES

Les bonnes pratiques et les expériences conduites localement permettent d'identifier des points de repères méthodologiques visant à assurer la mise en œuvre optimale du dispositif et à garantir les conditions de sa pérennisation.

3.1 Initier une démarche partenariale

Les conseils généraux apparaissent comme des partenaires « naturels » du dispositif en raison de leurs compétences en matière d'action sociale. Mais l'observation des expériences réussies montre que les communes sont aussi souvent associées.

Le portage des postes par les services communaux (CCAS) ou les services sociaux départementaux présente certains avantages :

- L'intervenant social est intégré aux équipes de travailleurs sociaux de secteur et a pour référent un cadre social de secteur. Cela permet une meilleure articulation avec ces derniers et favorise les échanges, comme l'indique ce responsable de service d'un conseil général : *« Les travailleurs sociaux le perçoivent véritablement comme un collègue. Ils sont à la fois identifiés comme collègues par les travailleurs sociaux du conseil général et par les policiers et gendarmes, cela fait le lien entre les deux institutions ».*
- L'intervenant social dispose des outils de supervision et de formation du conseil général ;
- L'intervenant social bénéficie d'une communauté de statut.

Ces constats plaident donc en faveur d'un portage des postes par les services sociaux communaux ou départementaux. Toutefois, le recours à un portage associatif demeure possible quand les circonstances l'imposent.

La création des postes repose avant tout sur une adhésion au dispositif et une volonté partagée de le mettre en œuvre :

« Sans impulsion et forte volonté politique, chacun se barricade derrière ses compétences propres et le manque de moyens humains et financiers » (collectivité)

« La clé d'entrée au niveau des communes ce sont les maires. Idem en préfecture, le préfet initie et amorce la démarche ». (services préfectoraux)

« Il est bien que les démarches soient faites par le directeur de cabinet car c'est une personne proche du préfet. Cela donne davantage de solidité et de crédibilité à la démarche ». (services préfectoraux)

« Les discussions au sein du CLSPD ont été primordiales pour renforcer le partenariat et initier le dispositif. En effet, les différents partenaires y participent (conseil général, collectivités, CCAS, élus...) et c'est dans cette instance que sont décidés les axes de travail et priorités d'actions. » (services préfectoraux)

Exemple de bonne pratique : les démarches engagées dans le Val d'Oise

Le préfet s'est saisi de la circulaire du FIPD et a ciblé les communes susceptibles d'être intéressées, c'est-à-dire celles présentant des problématiques importantes en matière de précarité sociale. Il a ainsi pris contact avec une dizaine de maires dont la moitié a donné son accord. Le sujet a été évoqué lors de réunions ou directement par téléphone. Le préfet s'est renseigné sur ce qui se faisait dans d'autres départements et a ensuite contacté le président du conseil général qui s'est également porté partie prenante. Les démarches ont abouti, en 2007, à la création de trois premiers postes à Ermont, Enghien-les-Bains et Argenteuil. En 2011, deux nouveaux postes ont été créés à Sarcelles et Cergy-Pontoise, et un sixième est en cours de création à Garges-lès-Gonesse. Tous les postes sont portés par une commune ou une intercommunalité et bénéficient d'un financement tripartite, chacun des partenaires (Etat, collectivités locales et conseil général) finançant à hauteur de 1/3.

Il est également essentiel d'aborder la question **de l'information et de la concertation** avec les **services** du conseil général (le responsable du service et les travailleurs sociaux) pour éviter toute mauvaise compréhension du dispositif et du rôle de l'intervenant social. Il s'agit de les intégrer très en amont et de les associer aussi bien dans la réalisation du diagnostic que dans la mise en œuvre du dispositif.

3.2 Identifier les plus-values

Les bonnes pratiques évoquées ci-dessous concernent :

- Les **spécificités du métier d'intervenant social**, notamment son rôle de premier niveau de diagnostic, d'accueil et de médiation, afin de lever les doutes quant aux éventuelles redondances ou chevauchements de champs de compétences avec les travailleurs sociaux départementaux ou communaux.

- La **plus-value du dispositif** d'une part pour les bénéficiaires, d'autre part pour les services du conseil général, les collectivités locales et les services de police et gendarmerie:

- le repérage précoce de situations de détresse sociale et leur raccrochage aux services sociaux de droit commun ;

- la prise en charge plus rapide et plus efficace des situations de violences intrafamiliales ;
- une réponse sociale plus complète et plus cohérente grâce à la complémentarité d'actions des différents partenaires ;
- un décloisonnement interinstitutionnel qui facilite le dialogue et les collaborations ;
- un gain de temps et d'efficacité pour les partenaires locaux ;
- un recentrage des policiers et gendarmes sur leurs missions de base.

**Des données quantitatives qui illustrent la plus-value du dispositif :
l'Ille-et-Vilaine, les Alpes-Maritimes et l'Eure**

En Ille-et-Vilaine, l'enquête conduite par l'ASFAD (association employeur) en 2010 auprès des travailleurs sociaux de secteur de 9 CDAS de Rennes indique que la quasi totalité d'entre eux (95%) a connaissance du poste d'intervenant social à l'hôtel de police et a aussi une bonne connaissance de ses missions (78%). **Plus des quatre cinquièmes d'entre eux ont déjà fait appel à lui**, le plus souvent par téléphone (96%), afin de lui orienter des usagers, et 24% ont réalisé avec lui un entretien commun avec l'utilisateur.

75% ont déjà été contactés par l'intervenant social à l'hôtel de police, ce qui témoigne de son travail en réseau avec les services sociaux pour faire connaître des situations de détresse sociale, ou encore de contribuer à une amélioration de l'accompagnement global proposé aux usagers.

Il ressort aussi de cette enquête que **le poste participe pour une part très importante à l'amélioration de l'accueil de l'utilisateur au sein de l'hôtel de police (86%)**, notamment dans le cadre du dépôt de plainte des femmes victimes de violences conjugales. Il est aussi mentionné que **l'assistant social à l'hôtel de police « contribue activement à trouver des réponses efficaces et pertinentes aux situations de détresses sociales. »**

Dans les Alpes-Maritimes, en 2011, 1677 personnes ont été accueillies par les intervenants sociaux en commissariat ou gendarmerie. 22,5% d'entre elles ont été orientées vers les services sociaux du conseil général pour bénéficier d'un accompagnement social.

Dans l'Eure, les données du bilan d'activité indiquent que le dispositif a principalement bénéficié à des publics fragiles :

- 21% sont des mineurs de moins de 13 ans et 14% de plus de 13 ans ;
- 9% sont de personnes vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées)

Ce sont également, pour beaucoup, des publics en situation de précarité économique :

- plus de 20% des personnes rencontrées sont ouvriers ou employés ;
- 43% des bénéficiaires du dispositif sont allocataires de minimas sociaux.

3.3 Réaliser un diagnostic partagé des besoins

Les expériences locales montrent que le dispositif est plus facile à créer, plus solide et pérenne lorsque l'initiative est partagée ou du moins, lorsque les services du conseil général sont co-initiateurs de la démarche.

L'idéal consiste donc à réaliser un diagnostic partagé des besoins, associant les travailleurs sociaux de secteur, les services de police et de gendarmerie concernés. Ce diagnostic permet en outre d'identifier les territoires et les circonscriptions sur lesquels les besoins sont les plus importants et donc de savoir où positionner l'intervenant social.

Ce diagnostic peut prendre diverses formes :

- une phase d'étude des besoins réalisée par des travailleurs sociaux au sein du commissariat pendant une durée de quelques jours.
- des réunions associant les responsables de circonscription d'action sociale et les services de police / gendarmerie pour cibler les besoins et les territoires.

Dans le Haut-Rhin, enquête et diagnostic ont conditionné la mise en place du dispositif

Dans le Haut-Rhin, une analyse préalable des besoins a été réalisée. Le service social départemental, sollicité pour cofinancer un poste d'intervenant social, a souhaité réaliser **une enquête de terrain de 5 jours** au sein du commissariat avant de répondre positivement. Il souhaitait, à travers cette enquête, « **comprendre la réalité quotidienne du travail des policiers, déterminer la place du champ social dans le commissariat, recenser les besoins en matière d'intervention sociale....** ». L'objectif étant de s'assurer que le travail du futur intervenant social puisse s'articuler avec celui de son personnel en interne: « Si nous on participe au financement, il faut que ce soit dans nos propres champs de compétence : mineurs ou jeunes en difficultés notamment ». Et le **département a finalement été convaincu par les résultats obtenus** : « On a fait une analyse technique et ça nous a effectivement semblé cohérent de mettre ça en place » (Conseil général, Haut-Rhin).

3.4 Envisager, si besoin, une période d'expérimentation suivie d'un bilan

Il peut être intéressant de proposer une phase expérimentale avant le déploiement du dispositif dans tout le département. Cela a été réalisé sur certains sites avec succès.

S'appuyer sur l'expérimentation pour créer et pérenniser des postes : l'exemple des Ardennes

Dans le département des Ardennes, les premiers postes d'intervenants sociaux ont été créés à Charleville-Mézières, à la suite des constats et des besoins exprimés dans le cadre du CISP, concernant notamment les territoires de la politique de la ville. Le dispositif a bénéficié, pour son lancement en 2006, des crédits expérimentaux de la DIV. Au terme des trois ans de l'expérimentation, la communauté d'agglomération Cœur d'Ardennes, convaincue de l'utilité des postes, envisage de les porter et de les financer intégralement à partir de 2012.

« Faire par l'exemple » dans le département de Haute-Garonne

En Haute-Garonne, les services préfectoraux se sont rapprochés des collectivités locales qui se montraient intéressées par le dispositif. Il a été décidé de lancer une expérimentation avec ces dernières pour convaincre les autres partenaires par la suite, sur la base d'une évaluation. L'expérimentation durera de 6 mois à 1 an.

3.5 Définir les conditions d'exercice du poste : la convention de partenariat

La création des postes d'intervenants sociaux doit faire l'objet d'une **convention de partenariat**, dont l'objectif est de formaliser les conditions de financement du poste et de préciser les missions et les conditions d'emploi de l'intervenant social. Une telle convention doit être élaborée conjointement, en prenant en compte les impératifs et les contraintes de chaque partenaire afin de s'assurer de leur pleine adhésion au dispositif.

Il s'agit notamment de réfléchir de façon partenariale sur les modalités de saisine de l'intervenant social, la définition des publics cibles et des missions imparties. Ces points peuvent en effet constituer des freins à la mise en œuvre des postes en cas de désaccord.

La convention de partenariat apporte un cadre formel au dispositif en explicitant :

- Le contexte général (les besoins, les caractéristiques du territoire)
- Le positionnement de l'intervenant social et les modalités de coordination des partenaires (employeur, modalités de recrutement, composition du comité de suivi)
- Les missions de l'intervenant social (publics ciblés, modes d'intervention, périodicité des bilans...)
- Les modalités de mise en œuvre (conditions pratiques, encadrement...) et d'évaluation
- Les engagements des partenaires
- La durée de la convention

La convention de partenariat relative « à la création d'une poste de travailleur social en commissariat et brigade de gendarmerie sur le territoire du CISPD de l'agglomération de Charleville-Mézières »

Cette convention de partenariat, signée en 2011, lie la communauté d'agglomération, la préfecture, le procureur de la République, le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie départemental des Ardennes. Elle encadre la création de deux postes d'intervenants sociaux, l'un pour la ville de Charleville-Mézières (police), l'autre pour le territoire de la communauté d'agglomération (poste mixte). Elle fixe notamment les modalités de positionnement des intervenants sociaux, leurs missions, les engagements des partenaires (fourniture de matériel...). Elle établit également que « *le travailleur social s'engage à respecter le secret professionnel en n'utilisant les informations que pour le traitement social* ». La durée de la convention est établie pour un an, reconductible tacitement sans limitation de durée.

La convention de partenariat relative à « l'affectation d'un travailleur social du conseil général de l'Aisne dans les services du groupement de gendarmerie »

Partant du principe que « *toute personne dont la détresse est détectée par un service de gendarmerie mais dont le traitement ne relève pas uniquement de sa compétence, a droit à la garantie d'une aide appropriée* » en 2007, le conseil général et le groupement de gendarmerie de l'Aisne ont signé une convention afin d'affecter un poste de travailleur social auprès du groupement de gendarmerie. Cette convention fixe sa mission de la façon suivante : « *assurer les liaisons nécessaires pour garantir un traitement social adéquat répondant à des situations particulières rencontrées par le groupement de gendarmerie départemental (...) au profit des personnes et/ou victimes de détresse sociale* ». Elle garantit que l'action de l'intervenant social est « *encadrée par la loi et les règles éthiques et déontologiques du travail social* ». La convention statue également sur les modalités de recrutement de l'intervenant social, son rattachement hiérarchique et lui attribue un « référent » au sein des services départementaux assurant une mission d'appui technique. Elle précise les conditions matérielles d'exercice de l'emploi, les modalités de saisine de l'intervenant social et instaure un « comité de suivi » partenarial, chargé de piloter le dispositif et d'évaluer régulièrement son action. Conclue « *pour une durée d'un an éventuellement renouvelable par avenant après évaluation de l'activité de fonctionnement de la mise à disposition.* », la convention a été reconduite tacitement depuis sa signature.

Par ailleurs, la formalisation d'outils de suivi et d'échanges d'informations entre les intervenants sociaux et leurs partenaires des services sociaux départementaux est une pratique intéressante.

De nombreux départements ont entrepris de formaliser des outils de communication entre intervenants sociaux et travailleurs sociaux de secteur

A Nice, Rennes ou encore à Trappes, ont été mises en place des « fiches-navettes » ou « fiches-liaison » permettant de transmettre les informations nécessaires aux services sociaux de secteurs. Ces fiches, « *servent d'alarmes aux assistantes sociales, de liens, de points de repère et laissent une trace* » (service social départemental).

Dans les Alpes-Maritimes, en complément des fiches de liaisons, des échanges réguliers ont été mis en place entre l'intervenant social et les travailleurs sociaux de secteur. Ainsi, une fois par semaine l'intervenant social se rend dans les services sociaux du département pour leur fournir les fiches d'accueil. En outre, une réunion a lieu deux fois par mois entre ce dernier et son référent au conseil général pour faire un point sur la situation et les personnes rencontrées.

3.6 Evaluer le dispositif

La question de l'évaluation régulière du dispositif est cruciale et ses modalités d'organisation doivent être envisagées dès le lancement du dispositif. En effet, la faible visibilité de la plus-value du dispositif en raison du manque (voire de l'absence) d'outils de suivi et d'évaluation affaiblit considérablement le dispositif sur certains sites, les partenaires des collectivités locales et territoriales ne percevant pas clairement l'intérêt de ce dernier.

Il convient donc de fixer dès le lancement du dispositif :

- les modalités de **recueil d'information** permettant d'explicitier le nombre de personnes accueillies mais aussi leurs profils, leurs demandes, les types de situations traitées les réponses apportées, le repérage de situations non connues des services sociaux, et l'intérêt qualitatif de l'intervention des intervenants sociaux³.
- les **instances** lors desquelles seront présentés les éléments de bilan sur le dispositif : à cet égard, il est important de s'appuyer sur les instances partenariales rassemblant l'ensemble des parties prenantes (CISPD, CLSPD, ...)

Quelques départements ont mis en place des outils de mesures adéquats qui vont d'ailleurs de pair avec un cadrage technique important (existence d'un référent technique au conseil général, réunions de suivi fréquentes, etc.)

Un exemple de « bonne pratique » en matière de suivi et d'évaluation du dispositif : les Ardennes

Dans le département des Ardennes, les intervenants sociaux réalisent un bilan statistique de leur activité tous les trois mois. Par ailleurs, le comité de suivi du CISPD fait office de comité de suivi du dispositif. Un bilan global est donc réalisé tous les 6 mois dans le cadre d'une cellule thématique du CISPD, devant l'ensemble des partenaires (maires des communes concernées, services de l'Etat, police et gendarmerie). Ce bilan présente : les publics accueillis, leurs profils, leurs territoires d'origine, les problématiques abordées, l'existence ou non d'un suivi social par les travailleurs sociaux de secteur, les orientations effectuées et les réponses apportées.

La mise en place d'indicateurs de suivi adaptés : l'exemple du département des Alpes-Maritimes

Dans les Alpes-Maritimes, les fiches de liaison entre intervenants sociaux et circonscriptions d'action sociale servent à la fois de support pour la transmission d'informations et d'outil d'évaluation. Ces fiches, qui comprennent des éléments concernant le profil des personnes accueillies, leurs problématiques et les réponses ou orientations mises en place, sont en effet informatisées via un logiciel qui répertorie toutes les situations suivies. Ces données permettent ensuite une évaluation chiffrée du dispositif et apportent des éléments d'information sur le pourcentage de situations sociales orientées par l'intervenant social non connues des services sociaux.

Le suivi de l'activité et l'évaluation du dispositif doivent être partagés par l'ensemble des partenaires.

³ La police et la gendarmerie suivent l'activité des intervenants sociaux grâce à un tableau de bord élaboré conjointement et transmis trimestriellement par les échelons territoriaux subordonnés.

Les postes d'intervenants sociaux en commissariats de police et groupements de gendarmerie représentent une réelle utilité sociale. Cependant, un important travail de conviction reste à mener auprès des collectivités territoriales afin de faire connaître la plus-value et l'intérêt de tels postes et mobiliser les partenariats nécessaires à leur création et à leur pérennisation. En effet, à l'image de leur action située à l'interface de plusieurs institutions, les postes d'intervenants sociaux ne peuvent exister sans une dynamique partenariale forte, au plan financier comme au plan opérationnel. A l'heure où la crise économique amplifie les difficultés sociales d'une frange importante de la population et rend donc d'autant plus pertinent le rôle de prévention et de médiation joué par les intervenants sociaux, la mobilisation de l'ensemble des partenaires locaux autour de la création de ces postes s'avère, plus que jamais, nécessaire et urgente.

Les contacts suivants peuvent être sollicités pour la recherche d'informations et l'appui dans la création de postes d'intervenants sociaux :

- **L'Association Nationale de l'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie (ANISCG)** assure des missions :
 - d'accompagnement à la création de nouveaux projets ;
 - d'animation du réseau des intervenants sociaux ;
 - de médiation sur poste existant ;
 - de conception et d'animation de modules de professionnalisation ;
 - de recherche de subventions

→ Contact : *Evelyne BIEZANEK*
7 Impasse des Champs- 28190 Saint Luperce.
Tél : 02.37.26.87.53 / 06.50.55.20.60
www.aniscg.org

- **Le Secrétariat général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance :**

→ Contact : *Dominique SIMON-PEIRANO*
Chargée de mission
Tél : 01.77.53.00.51 / 06.08.03.15.28
www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr

- **La Direction Générale de la Police Nationale :**

→ Contact : *Pôle Prévention de la Délinquance et Partenariats*
Tél : 01.40.07.24.65 et 01.40.07.65.87
cabdgpn.prevention@interieur.gouv.fr

- **La Direction Générale de la Gendarmerie Nationale :**

→ Contact : *Section Prévention Partenariat*
Tél : 01.84.22.12.45 ou 46 / 47
bsp.sdspsr.dggn@gendarmerie.interieur.gouv.fr