

LE DROIT DES **PRATIQUES** DU **TRAVAIL** **SOCIAL**

Sylvie Hennion

PRATIQUE
PRO

FONDAMENTAUX

- UNE SYNTHÈSE UNIQUE DE LA RÉGLEMENTATION
- DES REPÈRES ESSENTIELS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS VULNÉRABLES
- DES MISES EN SITUATIONS PROFESSIONNELLES ILLUSTRÉES PAR LA JURISPRUDENCE
- LES RISQUES ET RESPONSABILITÉS AU QUOTIDIEN

Le droit des
pratiques
du **travail social**

Sylvie Hennion

2026

PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Collection
FONDAMENTAUX

Dirigée par Gilles Huteau

La collection « Fondamentaux » rassemble des ouvrages pédagogiques de référence à destination des étudiants et des professionnels en formation pour assimiler facilement les notions du champ sanitaire et social.

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

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

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

© 2026, Presses de l'EHESP, 2 avenue Gaston Berger – CS 41119 – 35011 Rennes Cedex
www.presses.ehesp.fr

ISBN: 978-2-8109-1153-0

ISSN: 2270-0692

Présentation de l'autrice

Sylvie Hennion est Professeur émérite à l'Université de Rennes-Institut de l'Ouest : Droit et Europe (UMR CNRS 6262).

Après des études à l'université de Poitiers, elle a enseigné comme professeur à l'Université de Reims, à l'Université d'Orléans et à l'Université de Rennes 1. Elle a exercé de multiples fonctions scientifiques dans ces différentes universités notamment en tant que directrice d'instituts de recherche et d'écoles doctorales. Elle a effectué des missions d'enseignement et de recherche à l'étranger notamment en Allemagne, au Brésil et en Chine. Ses travaux portent principalement sur le droit social et de l'action sociale, la protection sociale et la santé ainsi que le droit de la responsabilité dans leurs dimensions nationales et européennes. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages et articles relatifs au travail social.

Note au lecteur

L'ensemble des références de textes ou de jurisprudence citées dans l'ouvrage peut être aisément retrouvé sur le site officiel de Legifrance.

Introduction

Les enjeux des pratiques du travail social au XXI^e siècle

Aux lendemains d'une guerre meurtrière qui avait, avec le nazisme, annihilé les droits de l'homme issus notamment de la Constitution des États-Unis de 1787 et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 proclamait, dans son article 11, que la Nation :

«garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence».

L'adoption, à Paris, le 10 décembre 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU) pouvait faire espérer que la seconde partie du XX^e siècle et l'aube du nouveau millénaire permettraient de mettre fin aux fléaux sociaux, en remettant le bien-être de l'homme au centre des politiques des États membres de l'ONU.

Cette espérance de réduction des inégalités et de lutte contre la pauvreté a été un but constant des politiques d'actions sociales.

Mais force est de constater que cette vision optimiste du devenir de l'humanité n'a pu empêcher le maintien de différences criantes parmi les situations économiques et sociales.

En ces débuts de XXI^e siècle, les taux de pauvreté dans le monde perdurent. Selon le rapport de l'ONU en 2023, 1,1 milliard de personnes vivent en situation de pauvreté multidimensionnelle sur 6,1 milliards¹, bien que le Programme des Nations unies pour le développement durable (PNUD) à l'horizon 2030, lancé en 2015, ait permis à vingt-cinq pays de réduire de moitié leur taux de pauvreté en quinze ans².

Au sein de l'Union européenne, la part des personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale³, dans les vingt-sept États membres, se situait en 2022 à 21,6 % en moyenne, selon un chiffre relativement constant. Les valeurs les plus élevées se trouvent en Roumanie (34 %) et en Bulgarie (32 %)

1. Soit la population de 110 pays.

2. Nations unies, « Réduire la pauvreté n'est pas impossible, affirme le PNUD », actualité du 11 juillet 2023.

3. Selon les critères d'Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/>), il s'agit des ménages confrontés à au moins un des trois risques de pauvreté (pauvreté monétaire, privation matérielle et sociale grave et/ou vie d'un ménage à très faible intensité de travail – dont les adultes travaillent moins de 20 % de leur potentiel par an [Eurostat, « Chiffres clés sur l'Europe – édition 2023 », 17 juillet 2023]).

et les plus faibles en Tchéquie (12 %), en Slovaquie (13 %) et en Pologne (16 %). En France, environ une personne sur cinq est menacée de pauvreté et d'exclusion sociale (21 %), pourcentage proche de celui de l'Allemagne (20,9 %).

Les besoins actuels d'aide alimentaire demeurent malheureusement proches des soutiens traditionnels aux « pauvres » comme celui, ancestral, de distribution de soupes populaires.

Toutefois, le paysage politique et social a changé. La lutte contre les inégalités sociales est intégrée dans les politiques publiques.

En France, la généralisation de la sécurité sociale⁴ à la population active puis son élargissement aux « inactifs » par la mise en place de prestations non contributives ont largement contribué à desserrer l'étau de la pauvreté et à permettre la mise en place de politiques d'intervention sociale.

Mais celles-ci s'inscrivent dans des logiques managériales de budgets contraints, qui sont parfois qualifiées de « nouvelles gestions publiques » (NGP)⁵ et qui impliquent un contrôle croissant des acteurs du système social, dont les travailleurs sociaux constituent les interlocuteurs privilégiés. Cette évolution institutionnelle va de pair avec une numérisation des services sociaux, qui confronte la personne en difficulté à des obstacles supplémentaires pour contacter un interlocuteur. Cette même numérisation modifie sensiblement les conditions d'emploi des travailleurs sociaux. Le contexte de l'exercice professionnel est donc en constante évolution.

Ainsi que l'évoquait Guy Bilodeau :

« En ce début du troisième millénaire, il s'avère indispensable, devant cette situation nécessitant la prise en compte d'une multiplicité d'éléments en interactions et impliquant un grand nombre d'acteurs sociaux, que les travailleurs sociaux développent des capacités à intervenir dans la complexité et l'ambiguïté, en partenariat avec d'autres acteurs sociaux, en insistant sur l'urgence d'une recherche concertée de solutions et l'intérêt de tous à s'y engager⁶. »

Le présent ouvrage a pour objet d'aborder la place du droit dans les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. Cette connaissance, loin

4. Voir Huteau G., *Le Droit de la sécurité sociale. Système et finalités*, Presses de l'EHESP, coll. « Fondamentaux », 3^e éd., 2024, p. 31 et suiv. ; Lafore R., « Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle assistanciel français », *Revue de droit sanitaire et social*, 2008, p. 111-125.

5. Voir Poinot O., « Action sociale et médico-sociale et la nouvelle gestion publique », *Revue de droit sanitaire et social*, 2023, p. 727.

6. Bilodeau G., *Traité de travail social*, Presses de l'École nationale de la santé publique, 2005.

d'engendrer des freins dans l'évolution de leurs pratiques, permet au contraire de les exercer en toute lucidité et de les pérenniser, tout en éclairant les travailleurs sociaux sur leurs responsabilités.

Les analyses des dispositifs juridiques, leurs finalités et leur interprétation par la jurisprudence constituent ainsi des guides dans l'exercice des pratiques du travail social.

L'ouvrage se découpe en quatre chapitres.

Le chapitre 1, intitulé « Exercice professionnel, droit et éthique du travail social », pose le cadre général des pratiques professionnelles, leur genèse, leurs natures, les modes de formation professionnelle ainsi que leurs récentes évolutions.

Le chapitre 2 est relatif à « L'accompagnement dans le travail social ». Il aborde deux volets. Le premier volet porte sur les conditions ouvertes de l'accompagnement des publics vulnérables, ainsi que sur les grandes règles juridiques qui président à cet accompagnement. Le second envisage l'accompagnement du travailleur social dans le développement des politiques « d'aller-vers » dans l'exercice d'un métier à risques.

Le chapitre 3 concerne « Les risques de l'information », fondés notamment sur l'usage des données personnelles et de l'intelligence artificielle dans les circuits de traitements qui constituent le quotidien du travailleur social. Il aborde les différences essentielles entre obligations de discrétion et secret professionnel et la nature des obligations de signalement.

Le chapitre 4 a trait aux « Risques de responsabilités professionnelles » qu'encourent les travailleurs sociaux dans leur activité. Les responsabilités professionnelles découlent des conditions d'exercice des métiers. Leur régime juridique dépend en grande partie du caractère privé ou public de la structure dans laquelle les travailleurs sociaux évoluent. Ils bénéficient de protections institutionnelles en cas de mise en cause de leurs pratiques professionnelles grâce à une évolution de la responsabilité civile et de la responsabilité administrative. Une protection particulière est, par ailleurs, accordée au lanceur d'alerte qui, au nom de l'éthique, ose « dire ».

Le droit des pratiques du travail social passe nécessairement par une réflexion sur le sens général de l'exercice professionnel lorsqu'il porte sur le travail social. Cette démarche implique de définir le sens des termes utilisés.

Le terme même d'exercice professionnel pose un premier jalon du champ de l'étude. Il s'agit d'envisager **les pratiques des différentes professions qui relèvent du travail social**.

Or « tout travail n'implique pas l'exercice d'une profession. Le travailleur n'est un professionnel que si la fourniture du travail est la cause de la prestation de travail¹ ».

L'activité est qualifiée de **professionnelle** si elle **procure un revenu** à celle ou celui qui l'exerce. Elle correspond, donc, à « un travail dépendant ou indépendant qui se caractérise par l'**accomplissement régulier de certains actes**, par opposition au travail occasionnel, et par la poursuite d'un but lucratif² », même si la rémunération s'avère bien souvent, en pratique, insuffisante et en deçà de la portée de l'engagement.

Mais **les modalités d'exercice peuvent varier, selon que celui-ci s'effectue dans un rapport de subordination avec un employeur, conférant la qualité de salarié, ou que le travailleur social exerce son activité à titre indépendant**, en ayant la liberté d'entreprise et le choix de ses domaines d'intervention ou des personnes accompagnées.

On parle de **bénévolat** quand la personne **ne tire pas de son activité son moyen matériel d'existence**. C'est le cas lorsque le travail s'exerce dans le cadre de l'entraide familiale ou d'une activité désintéressée, quel que soit le temps passé à se dévouer à autrui.

Le bénévolat est **volontaire, informel et gratuit**. Il n'a pas de définition légale. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) le définit, pour sa part, comme « l'action de la personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui, ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif³ ».

1. Savatier J., « Contribution à une étude juridique de la profession », in *Dix ans de conférences d'agrégation. Études de droit commercial offertes à Joseph Hamel*, Dalloz, 1961, p. 5.

2. Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 15^e éd., 2024.

3. Avis du CESE du 28 juin 2022 relatif à l'engagement bénévole, la cohésion sociale et la citoyenneté, rapporteurs M.-C. Martel et J.-F. Naton.

Exercice professionnel et exercice bénévole sont donc **deux typologies d'activités juridiquement distinctes**, l'une rentrant dans le champ du travail rémunéré public ou privé, l'autre dans l'activité informelle et purement altruiste. Elles n'engagent pas de la même façon la responsabilité.

Mais le travail social est historiquement lié à l'activité bénévole. S'il s'est professionnalisé (➡ **voir infra**), les travailleurs sociaux restent souvent épaulés par des bénévoles, et la société incite au développement du bénévolat.

La loi du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative⁴ démontre ainsi l'importance du bénévolat dans la société contemporaine et son imbrication avec l'activité salariale. Tout salarié peut, en accord avec son employeur, renoncer sans contrepartie à des jours de repos non pris au bénéfice d'une association, d'une fondation ou d'un organisme d'intérêt général. Ces jours sont alors convertis en unités monétaires (C. trav., art. L.3142-131) et deviennent une nouvelle source de revenus pour ces établissements ou services sociaux. De même, l'expérience bénévole peut être prise en compte dans la validation des acquis de l'expérience pour l'accès à un diplôme de travail social.

Il existe une catégorie intermédiaire qui, depuis la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif⁵, a entendu répondre aux besoins du milieu associatif par l'existence d'un travail « non marchand », se démarquant de la gratuité totale du bénévolat sans correspondre pour autant au contrat de travail. Les risques de détournement de travail salarié sous forme de travail dit « de volontariat », sous-payé, étaient à craindre.

Le **contrat de volontariat** est, contrairement au bénévolat, un contrat « nommé », qui ne peut être conclu que dans des conditions légales strictes. Son régime juridique est défini dans le code du service national (art. L.120-1 et suiv.). Mis en place en 2005, il a fait l'objet de diverses modifications, dont celles issues de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture qui a créé un volontariat agricole.

Le volontariat fait l'objet d'une indemnisation et répond à des missions légales prédéfinies.

Le « contrat de volontariat associatif », nommé également service civique, a ainsi vu le jour. Il ne relève pas du droit du travail et organise une

4. Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative ; Verkindt P.-Y., « Regards sur le bénévolat après la loi du 15 avril 2024 », *Revue de droit sanitaire et social*, 2024, n° 5, p. 890-898.

5. Savatier J., « Entre bénévolat et salariat, le volontariat associatif », *Droit social*, février 2007, n° 2, p. 197-202.

collaboration qui exclut tout lien de subordination (C. service national, art. L.120-7). Incompatible avec une activité rémunérée, il donne néanmoins lieu à la perception d'une indemnité, à la différence du bénévolat. Il en est de même dans le cadre du « volontariat de solidarité internationale » ou du « volontariat agricole ».

Toutefois, le respect des pratiques professionnelles est primordial, car le bénévolat comme le volontariat vont dépendre, dans leurs modes d'exercice, des mesures professionnelles et de leurs déroulés. Les bénévoles qui peuvent venir seconder des professionnels du travail social le feront dans le cadre de structures ou réseaux aux pratiques prédéfinies.

En ce sens, **les pratiques professionnelles irriguent non seulement les conditions d'exercice des travailleurs sociaux, mais aussi celles des bénévoles ou volontaires.**

Cette convergence trouve ses sources dans la construction même du travail social.

1 La construction du travail social

A - Les fondements historiques du travail social

Le soutien aux plus démunis a toujours suscité des mesures d'assistance dans les différentes sociétés, soit en récompense pour services rendus, comme l'aide aux anciens légionnaires par la République romaine, soit pour prévenir tout risque de troubles à l'ordre public durant la Rome impériale.

À la suite de la disparition de l'Empire romain d'Occident (476 ap. J.-C.), l'Église, au nom de l'égalité de tous devant Dieu et du devoir de charité envers son prochain, va devenir la source principale d'organisation de secours aux pauvres, aux orphelins et aux nécessiteux. Les intervenants sociaux sont principalement religieux, avec cependant le soutien de nombreux laïcs dans les hospices, léproseries ou hôtels-Dieu, amenés à accueillir toutes les catégories de personnes en détresse : malades, infirmes, vieillards, orphelins, indigents...

Le « processus de sécularisation de l'assistance »⁶ va débiter au XVI^e siècle, à la suite de la guerre de Cent Ans, avec l'intervention plus marquée du pouvoir royal dans la création d'institutions de charité, comme le « Grand bureau des pauvres de Paris » en 1544.

Le phénomène s'accroît au XVII^e siècle avec la création de l'Hôpital général à Paris (1656) pour les pauvres et mendiants, valides ou non. Cette

6. Borgetto M., Lafore R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 12^e éd., 2024.

obligation est étendue aux villes ou bourgs du royaume à partir de 1662. Ces lieux assurent une finalité de secours, mais constituent surtout un mode de contrôle et d'enfermement des plus démunis. La mendicité est interdite et les personnes valides sont tenues de travailler.

Au XVIII^e siècle, la philosophie des Lumières conduit à dénoncer l'état de délabrement de l'aide aux plus démunis et les limites d'un système fondé seulement sur la charité. La remise en cause de l'organisation de l'Ancien Régime amène à considérer que le pauvre n'est pas nécessairement responsable de sa misère et qu'il s'agit pour la société de lui donner du travail tout en fournissant un secours aux plus démunis. Ces idées vont se déployer durant la Révolution française.

La Révolution française constitue une rupture fondamentale dans la conception de l'assistance sociale en opérant une laïcisation de cette dernière. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en affirmant dans son article 1^{er} que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits », modifie totalement la conception de l'aide aux plus démunis. L'égalité devant la loi implique un droit de tout citoyen à pouvoir subvenir à ses besoins et une obligation de la société de fournir un secours public pour tous ceux hors d'état de travailler.

L'Assemblée nationale constituante (1789-1791) crée un comité spécial intitulé « Comité de mendicité » pour réfléchir aux politiques à venir et les définir. La Constitution du 3 septembre 1791 prévoit un établissement général de secours public. Mais, faute de finances publiques, les réformes ne pourront aboutir.

Le Directoire mettra en œuvre les secours publics au niveau des communes, en particulier par l'installation des bureaux de bienfaisance.

Le Consulat et l'Empire vont surtout reprendre une politique de contrôle sur « les pauvres ». Un décret impérial du 26 février 1808 va prévoir la création d'un « dépôt de mendicité » dans chaque département. Un délit de vagabondage est ensuite instauré par la loi du 26 février 1810.

Parallèlement, des structures institutionnelles, qui perdureront sous d'autres qualifications, vont commencer à voir le jour. Un décret du 19 janvier 1811 concernant les enfants trouvés et abandonnés prévoit que ceux-ci sont à la charge de l'État sous contrôle de commissions administratives établies au niveau des communes⁷.

7. Si l'État prenait financièrement en charge ces enfants, qu'ils soient placés en nourrice, dans un hospice, chez un agriculteur ou en apprentissage (à partir de 12 ans jusqu'à 25 ans), le décret prévoyait cependant qu'ils demeuraient « entièrement à sa disposition » (art. 16) et le ministre de la marine en disposait dès l'âge de 12 ans lorsqu'il s'agissait des enfants « mâles ».

Sous Louis-Philippe, la loi du 30 juin 1838, dite « des aliénés », institue un établissement psychiatrique par département.

Lors de la proclamation éphémère de la II^e République (1848-1851), la Constitution de 1848 érige la fraternité en principe constitutionnel aux côtés de la liberté et de l'égalité (Préambule, IV) et affirme le devoir de la collectivité d'apporter secours aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources que leurs familles ne peuvent secourir (art. 13).

Mais il faudra attendre la III^e République pour que les principes d'assistance prennent réellement corps.

Cette période correspond, au XIX^e siècle, à l'industrialisation des pays européens et notamment de la France, entraînant des migrations importantes de populations des campagnes vers les villes et la concentration d'ouvriers dans les fabriques. Les entraides familiales traditionnelles se délitent et la misère ouvrière rend criante la nécessité de politiques publiques d'assistance sociale.

Les réflexions sur la condition ouvrière nourrissent de nouvelles idéologies qui vont donner naissance au travail social. Deux courants principaux apparaissent : le **courant confessionnel** se divisant lui-même en deux sources distinctes, avec le catholicisme d'une part et le protestantisme d'autre part, et le **courant solidariste** sous l'influence directe du chef du parti radical, Léon Bourgeois.

Encadré 1. L'encyclique *Rerum Novarum*

L'action sociale des catholiques puise ses racines dans le soutien traditionnel de l'Église aux pauvres et nécessiteux. Mais au XIX^e siècle, la question ouvrière modifie l'objet et la forme des modes d'intervention. La proclamation de l'encyclique du pape Léon XIII *Rerum Novarum* en 1891 va avoir une **influence considérable sur l'ensemble de la question sociale, tant en matière d'assistance sociale que dans la naissance du droit du travail**. L'encyclique dénonce avec force la situation imposée aux ouvriers : « Le dernier siècle a détruit, sans rien leur substituer, les corporations anciennes qui étaient pour eux une protection. Les sentiments religieux du passé ont disparu des lois et des institutions publiques et ainsi, peu à peu, les travailleurs isolés et sans défense se sont vu, avec le temps, livrer à la merci de maîtres inhumains et à la cupidité d'une concurrence effrénée. » En revanche, Léon XIII réfute la doctrine socialiste sur la propriété collective : « Les socialistes, pour guérir ce mal, poussent à la haine jalouse des pauvres contre les riches. Ils prétendent que toute propriété de biens privés doit être supprimée. » Il prône en réponse, une union harmonieuse des classes, car « la propriété privée est pleinement conforme à la nature ». Mais « il ne peut y avoir de capital sans travail, ni de travail sans capital ».



L'État doit agir en délimitant le temps de travail et les temps de repos et prévoir des assurances contre les accidents du travail. Il doit aussi permettre les associations ouvrières tout en protégeant les pauvres et les indigents, les riches ayant leur fortune comme soutien.

Cette encyclique a donc prôné le développement de la législation ouvrière et sociale. Elle a permis aux catholiques de fonder des syndicats à référence confessionnelle, de chercher à améliorer la condition sociale des travailleurs et de développer des institutions sociales⁸.

C'est dans le sillage de l'encyclique *Rerum Novarum* (→ voir encadré 1) qu'est, par exemple, créée en 1911 l'École normale sociale dans le quartier de Plaisance, à Paris, par Andrée Butillard et Aimée Novo, issues du mouvement des catholiques sociaux. L'objectif en est « la formation de promotrices de l'action sociale dans tous les milieux sociaux – notamment les milieux du travail – par la formation des responsables des syndicats féminins chrétiens⁹ ».

Les protestants, bien que minoritaires en France, sont à l'origine de nombreuses œuvres caritatives. Les Diaconesses de Rueilly, créées à Nîmes en 1842, en sont une illustration¹⁰. Selon M. Vasseur, sont recensées, en 1893, 300 œuvres protestantes créées par des associations féminines ou des pasteurs, dont Paul Doumergue, qui devient, avec la revue *Foi et Vie*, fondée en 1898, le porte-parole du christianisme social. Il est à l'origine, en 1913, de l'École pratique de service social.

La **doctrine solidariste**, au contraire, s'oppose aux courants chrétiens et constitue le fer de lance de la laïcisation des modes d'intervention du travail social. Elle va se développer sous l'influence de la pensée du philosophe Émile Durkheim¹¹. Léon Bourgeois, homme politique du Parti radical et premier président de la Société des Nations, publie, en 1893, l'ouvrage *Solidarité*¹². Selon lui, l'homme, dès la naissance, « naît débiteur de l'association humaine¹³ ». En entrant dans cette dernière, il prend sa part d'un héritage dont il doit acquitter la dette sociale au bénéfice des générations

8. Voir « Le social aux prises avec l'histoire », vol. 1 : « De l'assistance à l'action sociale », *Vie sociale*, n° 5-6, 1989.

9. Voir www.ensparis.fr/qui-sommes-nous/histoire/; Pascal H., *Histoire du travail social en France ; de la fin du XIX^e siècle à nos jours*, Presses de l'EHESS, coll. « Politiques et interventions sociales », 2014, p. 53.

10. Pascal H., *ibid.*, p. 40.

11. Durkheim É., *De la division du travail social*, PUF, coll. « Bibliothèque de la philosophie contemporaine », 1893.

12. Bourgeois L., *Solidarité*, Armand Colin, 1893, p. 156.

13. *Ibid.*, p. 116.

futures. Il conclut : « C'est ainsi que la doctrine de la solidarité apparaît, dans l'histoire des idées, comme le développement de la philosophie du XVIII^e siècle et comme l'achèvement de la théorie politique et sociale dont la Révolution française, sous les trois termes abstraits de liberté, égalité, fraternité, avait donné la première formule au monde¹⁴. »

Le solidarisme social rejette tant le libéralisme économique que le socialisme. L'État, dans cette redistribution et amélioration de l'héritage social à l'égard des générations présentes et futures, doit légiférer afin d'assumer une fonction sociale majeure¹⁵. Il doit mettre en place **un cadre de protection des populations contre les risques sociaux et prévenir, par l'action sociale, la survenance de ces risques.**

Les grandes lois qui mettent en œuvre ces principes sont, notamment, celle du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, celles des 27 et 28 juin 1904 qui réorganisent le service de l'aide sociale à l'enfance, ou encore celle du 14 juillet 1905 relative aux « vieillards, infirmes et incurables ».

Parallèlement, l'idée de **prévoyance collective**, qui implique une généralisation de la gestion d'un risque social, contrairement à un système d'assurance individuelle, voit le jour. Citons l'essor de la mutualité (loi du 1^{er} avril 1898) ou la loi sur les accidents du travail dans l'industrie du 9 avril 1898. Des extensions de dispositifs d'assurances sociales à des catégories de professions se développeront jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Ils préfigurent la **généralisation du système de protection sociale en France, qui interviendra à la Libération avec l'institution de la sécurité sociale (→ voir encadré 3)**¹⁶.

L'histoire du travail social s'inscrit dans cette évolution institutionnelle et dans la nécessité de recruter des personnels aptes à répondre aux nouveaux impératifs d'aide et d'assistance sociale.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » (art. 1).

Constitution du 3 septembre 1791 : « Il sera créé et organisé un établissement général de *Secours publics*, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer » (Titre I, VI).

14. *Ibid.*, p. 156.

15. Sur la création d'une section « d'économie sociale » lors de l'Exposition universelle de Paris en 1889 et sur la création du Musée social qui en a découlé en 1894, devenu ensuite le Cédias-Musée social, voir Pascal H., *op. cit.*, p. 44.

16. Voir Huteau G., *Le droit de la sécurité sociale. Systèmes et finalités*, Presses de l'EHESP, coll. « Fondamentaux », 2^e éd., 2024, p. 202.

Constitution du 23 juin 1793 : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » (art. 21).

Ancien code pénal : « Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession » (art. 270, loi du 26 février 1810 abrogée par la loi du 16 décembre 1992).

Constitution du 4 novembre 1848 : « La République doit protéger le citoyen dans sa personne, sa famille, sa religion, sa propriété, son travail, et mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes ; elle doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler » (Préambule, VIII, complété par l'art. 13).

B - L'émergence de la professionnalisation du travail social

■ Le passage du caritatif à l'action sociale

Le passage progressif du caritatif à une action sociale structurée a créé le besoin de disposer d'un **personnel formé**. Le premier Congrès international de l'assistance, tenu dans le cadre de l'exposition universelle de 1889, a pour thème : « L'assistance publique doit-elle être obligatoire ? » À cette question, le premier rapporteur, Alain Régnard, répond sans ambiguïté : « L'assistance publique n'a de place que dans l'État proprement dit¹⁷. »

Mais la question des personnels aptes à répondre aux besoins de prévention et de soutien aux familles ou enfants en état de nécessité a mis beaucoup plus de temps à recevoir des réponses structurées.

Des **écoles de travail social** vont cependant voir le jour, sous des titres divers, à l'intention principale des personnels féminins. Celles-ci sont déjà nombreuses dans le domaine social et sanitaire, mais elles ne disposent d'aucune qualification. Selon la formule de M. Chauvière, « une stratégie de compétence de femmes ayant fait le choix du social¹⁸ » va se dessiner.

17. Congrès international d'assistance tenu du 28 juillet au 4 août 1889, G. Rongier, 1889, p. 22.

18. Chauvière M., préface, in Ratier-Garcette C., *La professionnalisation du travail social. Action sociale, syndicalisme, formation, 1880-1920*, L'Harmattan, coll. « Technologie de l'action sociale », 1996, p. 197.

Un foisonnement d'initiatives privées, confessionnelles et publiques va conduire à la création d'écoles de travail social délivrant des diplômes qui leur sont propres, distincts les uns des autres. Ainsi, H. Pascal¹⁹ décompte six nouvelles écoles à Paris entre 1900 et 1913 :

- 1900 : École professionnelle d'assistance aux malades ;
- 1904 : École des mères ;
- 1907 : École de formation sociale ;
- 1908 : École libre d'assistance privée ;
- 1911 : École normale sociale ;
- 1913 : École pratique de travail social.

À la veille de la Première Guerre mondiale, « on passe à une action sociale qui vise une modification durable de l'organisation sociale dans le double objectif de réduire les situations génératrices de pauvreté et de maintenir la paix sociale²⁰ ».

La guerre de 1914-1918 a des conséquences socio-économiques catastrophiques. Elle entraîne la mort de 1 397 000 personnes et 3 595 000 blessés, dont 1 100 000 invalides. À cette saignée, dont la France ne se remettra jamais vraiment, il faut ajouter les morts de la grippe espagnole, qui fait plus de 200 000 victimes dans le pays entre 1918 et 1919. Les femmes furent au premier rang, dans leurs fonctions d'ouvrières dans les usines où elles remplacèrent les hommes partis au front et dans leurs fonctions de soutien sanitaire et social.

L'école de surintendantes d'usines (devenue en 1923 école des surintendantes d'usines et de services sociaux, pour marquer son extension aux industries civiles) est fondée en 1917. Il s'agit de former des femmes à des fonctions d'encadrement dans les domaines de production industrielle. Les surintendantes d'usines, à côté du patron, ont pour tâche de prendre en charge le suivi du bien-être physique et moral des ouvrières et la recherche de compatibilité entre vie professionnelle et vie privée (crèches, cantines d'entreprise...). Il s'agit de la première école laïque que l'on peut qualifier d'école de travail social. Mais malgré sa fonction novatrice de formation professionnelle dans le secteur social, elle sera longtemps perçue comme un exemple de technique de contrôle social que peuvent générer les métiers du travail social²¹.

Cependant, le mouvement de professionnalisation des fonctions qui entourent les services sociaux est en marche.

19. Pascal H., *op. cit.*, p. 47.

20. Pascal H., *op. cit.*, p. 59.

21. Jovelin E., Bouquet B., *Histoire des métiers du travail social en France*, ASH Éditions, 2005, p. 30.

Encadré 2. La première Conférence internationale du service social

La première Conférence internationale du service social a eu lieu à Paris du 8 au 13 juillet 1928, les termes de « travail social » et de « service social » étant, à l'époque, indifférenciés.

Cette importante conférence marque le début de travaux sur la définition du service social et sur l'utilisation générique de la notion de travailleurs sociaux.

Le service social représente pour certains « un altruisme scientifiquement organisé » et pour d'autres « l'utilisation judicieuse et dévouée de moyens préventifs et curatifs de lutte contre un grand nombre de maux sociaux²² ». Les services sociaux spécialisés sont inventoriés : maternité et enfance, incapacité physique, chômage, incapacité économique, étrangers et nomades, prévenus et détenus, œuvres (logement, alimentation hygiène, éducation physique et éducation intellectuelle).

La professionnalisation des travailleurs sociaux apparaît, dans les travaux de cette conférence, comme un élément indispensable au développement des services sociaux. Mais les délimitations professionnelles de ces métiers restent encore à construire.

En France, **le premier diplôme d'État dans le domaine du travail social est celui d'assistant ou d'assistante sociale créé en 1932** par les décrets du 12 janvier 1932 et du 18 février 1938, établissant un « brevet de capacité professionnelle permettant de porter le titre d'assistant ou d'assistante de service sociale de l'État français » (➔ voir encadré 4). « Ces services sociaux, par le moyen de leurs assistantes, contribuent avec succès au relèvement du niveau social des familles de leur ressort et de préservation dans les domaines de l'assistance, de l'hygiène, de la santé et de la vie sociale en général²³. »

La distinction entre activité bénévole et exercice professionnel va se faire jour par étapes. Ainsi, une loi du 22 juillet 1912 relative aux tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée (qui étaient constitués par des formations particulières des tribunaux correctionnels sans réelle spécialité) a eu des effets limités, car le contrôle de la liberté surveillée était confié à des délégués bénévoles.

À la suite de la révolte des pupilles de Belle-Île en 1934 et de son retentissement médiatique, un décret du 26 octobre 1935 crée, au sein de

22. *Première conférence internationale du service social*, vol. 1, Paris, 1928, Alice Masarykova, Présidente, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6582660k.texteBrut>; Voir Anderson P., « Une définition du service social », p. 170.

23. Blaisot C., Rapport au président de la République française, 12 janvier 1932.

l'administration pénitentiaire, l'emploi de moniteur-éducateur²⁴, réservé aux personnes possédant le nouveau diplôme d'assistant social.

La période de la Seconde Guerre mondiale ne va pas ralentir ce mouvement de développement du travail social. L'exode et la guerre ont entraîné des déplacements de populations impliquant un rôle accru des services sociaux. Le régime de Vichy va développer une politique de « relèvement des familles » et d'encadrement de la jeunesse dans un but d'endoctrinement. Cette volonté apparaît nettement dans la loi n° 683 du 27 juillet 1942 sur l'enfance délinquante, qui poursuit l'objectif « de faire de la jeunesse française une jeunesse forte, saine de corps et d'esprit, préparée aux tâches qui élèveront les âmes ».

La Libération ne fait pas table rase de la structuration de nombre de services sociaux mis en place par le régime de Vichy, mais va leur donner un nouvel essor. Ainsi, les systèmes d'accueil de l'enfance dite « inadaptée » créés en 1942, et la mise en place d'associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence qui en découlera, vont perdurer au-delà de 1945. Il en est de même du **caractère obligatoire d'un service social du travail dans les entreprises de plus de 200 salariés**.

Mais la philosophie qui les soutient a radicalement changé. Après la barbarie, l'aspiration universelle est à la paix et à la reconnaissance des droits universels pour chaque homme ou femme et, en particulier, à l'avènement de droits sociaux.

Au Royaume-Uni, dès 1942, le rapport Beveridge préconise, après la guerre, l'organisation d'un service général de protection contre les risques sociaux intégré dans un service national de santé.

Encadré 3. La naissance de la sécurité sociale

Pierre Laroque est chargé, dès 1944, par le gouvernement provisoire de la République française sous l'égide du général de Gaulle, d'élaborer un plan français de la sécurité sociale²⁵.

Par l'**ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945**, la sécurité sociale est créée en France. Un système d'assurances sociales est mis en place qui devait, à l'origine, bénéficier d'une gestion unifiée. Sous la pression des forts corporatismes, il va finalement se décliner en un régime général, un régime agricole, un régime pour les non-salariés non-agricoles et va contenir la survie de multiples régimes spéciaux de salariés. L'objectif est cependant de couvrir les différentes catégories de population et l'**universalisme de la protection sociale** est affirmé dès 1945 ; il devient effectif en particulier en matière d'allocations familiales.

24. Voir Bourquin J., « Sur les traces des premiers éducateurs de l'Éducation surveillée, 1937-1962 », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière (rhei)*, PUR, hors-série 2007 ; Chauvière M., *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Les Éditions ouvrières, 2^e éd., 1987.

25. Voir Huteau G., *op. cit.*, p. 20.

Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945, article 1 : « Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent.

L'organisation de la sécurité sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, les accidents du travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance.

Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur. »

Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, préambule, alinéa 1 : « Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. »

Une autre ordonnance en 1945 va avoir une répercussion directe sur les métiers du travail social. Il s'agit de l'**ordonnance n° 45-174 du 2 juin 1945 relative à l'enfance délinquante**. Son objectif essentiel est d'instituer, en matière pénale, puis en matière d'assistance éducative, un traitement différent pour les enfants et adolescents. La primauté est à l'éducatif et à l'admission d'un droit spécial des mineurs. L'éducation surveillée ne dépend plus du ministère de l'intérieur mais de celui de la justice.

Des juridictions spécialisées sont ainsi créées avec le tribunal et le juge pour enfants.

Cette évolution s'effectue dans l'esprit de la Constitution de 1946 (➡ voir *supra*) mais aussi de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

■ L'institutionnalisation des métiers du travail social ou la « légitimité par le diplôme »

Les grands métiers du travail social vont se structurer à partir de leurs historiques spécifiques. Mais leurs évolutions propres vont toutes converger vers la « légitimité par le diplôme »²⁶.

Ce mécanisme d'émergence et d'affirmation des domaines de compétence dans le travail social est particulièrement illustré par la construction du diplôme d'assistant social (➡ voir encadré 4).

Encadré 4. La profession d'assistant de service social

Dès l'entre-deux-guerres, un premier décret du 12 janvier 1932 établit un brevet de capacité professionnelle permettant de porter le titre d'assistant ou d'assistante de service social diplômé de l'État français. Un diplôme d'État d'assistant ou d'assistante de service social est ensuite institué par le décret du 18 février 1938 (DEASS).

L'unification de la représentation professionnelle des assistants sociaux s'effectue sous le régime de Vichy par la constitution de l'Association nationale des assistantes sociales diplômées d'État (ANASDE), le 2 décembre 1944.

La loi n° 46-630 du 8 avril 1946 relative à l'exercice des professions d'assistantes ou d'auxiliaires de service social et d'infirmières ou d'infirmiers jette les grandes bases du régime juridique actuel de la profession. En premier lieu, cette loi réaffirme la qualité de **profession réglementée**, à savoir que le titre et l'exercice de la profession sont protégés et que nul ne peut utiliser ces qualités sans risque de poursuites pénales.

L'article 1 du titre I de la loi de 1946 donne toute sa force au diplôme d'État : « Nul ne peut occuper un emploi d'assistante ou d'assistant dans un service social public ou privé, ni prendre le titre d'assistante ou d'assistant de service social, ou tout autre titre pouvant prêter à confusion avec le titre susvisé, s'il n'est muni du diplôme d'État exigé depuis le décret du 12 janvier 1932. »

Il est aussi énoncé que : « L'exercice illégal de la profession soit d'assistante, assistant, ou auxiliaire de service social, soit d'infirmière ou infirmier, est puni d'une amende de 1 000 à 5 000 francs [environ 1 144 euros] et, en cas de récidive, d'une amende de 5 000 à 10 000 francs [environ 2 286 euros] et d'un emprisonnement de six jours à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement » (art. 10).

Les assistants sociaux sont eux-mêmes contrôlés puisqu'ils doivent s'enregistrer à la préfecture dans le mois qui suit leur entrée en fonction (art. 6).

Les grandeurs et servitudes de la profession impliquent par ailleurs l'assujettissement au secret professionnel pour les assistants sociaux et infirmiers ainsi que pour les élèves des écoles professionnelles : « Les assistantes, assistants ou auxiliaires de service social, les infirmières ou infirmiers et les élèves des écoles se préparant à l'exercice de l'une ou l'autre profession sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les réserves énoncées à l'article 378 du code pénal » (art. 9).

L'évolution ultérieure des fonctions d'assistant social va principalement dépendre de la réorganisation des services sociaux en France. Mais les bases du statut sont établies et ne varieront guère : « Peuvent porter le titre professionnel ou occuper un emploi d'assistant de service social, les titulaires du diplôme d'État français d'assistant de service social. » (CASF, art. L.411-1 à L.411-6, art. R.411-1 à R.411-3)

Nombre de professions de travail social, sans cependant avoir la qualité de profession réglementée, vont ensuite être érigées en diplôme d'État afin de conférer une compétence professionnelle reconnue par les ministères de tutelle respectifs. **La qualification de diplôme d'État institutionnalise les métiers du travail social en garantissant leurs qualifications professionnelles** (CASF, art. R.451-1).

Un exemple emblématique est celui du secteur de **l'éducation spécialisée**. Les éducateurs spécialisés interviennent dans un large spectre d'activités qui, à l'origine, concernaient surtout l'enfance ou l'adolescence. Les métiers de l'éducation spécialisée sont issus du développement du soutien à l'enfance inadaptée. Cette notion se déploie principalement à partir de 1943 à la suite de la création d'une commission, le conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral²⁷. Cette dernière définit, dès 1944, l'enfant inadapté comme un enfant, un adolescent ou plus généralement un jeune de moins de 21 ans que « l'insuffisance de ses aptitudes ou les défauts de son caractère mettent en conflit prolongé avec la réalité et les exigences de l'entourage conformes à l'âge et le milieu social du jeune²⁸ ».

Les besoins sociaux de l'après-guerre et la volonté de soutenir les populations en difficulté vont entraîner une politique de professionnalisation des interventions sociales.

Les éducateurs spécialisés sont amenés à intervenir dans les secteurs du handicap, de la protection de l'enfance, de la santé et de l'insertion sociale, sous la tutelle des collectivités territoriales, de la fonction publique et des associations et structures privées.

Le décret n° 67-138 du 22 février 1967 institue un diplôme d'État d'éducateur spécialisé (DEES), à l'issue d'une formation de trois années dispensées dans les universités ou dans des écoles agréées.

L'année précédente, le secteur s'était doté de la Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

Suivront ensuite d'autres diplômes relevant des professions socio-éducatives et de l'animation socioculturelle. Citons, par exemple, le diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE) entériné par le décret n° 73-73 du 11 janvier 1973.

Parallèlement, la volonté de faire intervenir des travailleurs sociaux formés et compétents dans les politiques publiques va entraîner un développement, par l'État, des **techniques de certification professionnelle**.

27. Arrêté du 25 juillet 1943, service de l'enfance déficiente ou en danger moral : composition du conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral.

28. Jovelin E., *op. cit.*, p. 117.

Le premier exemple est celui du décret n° 49-643 du 9 mai 1949 relatif aux organismes de travailleuses familiales recevant un appui financier de l'État et des caisses de sécurité sociale et d'allocation familiales. Qu'il s'agisse d'organismes créés par des collectivités publiques ou d'organismes privés, la condition préalable au soutien financier est de recruter du personnel formé avant de le faire entrer dans le quotidien des familles : « Les candidates aux fonctions de travailleuses familiales reçoivent un enseignement essentiellement pratique qui est sanctionné par un certificat de travailleuse familiale délivrée par le ministre de la santé publique et de la population » (art. 6). Cette certification est ultérieurement revalorisée et étoffée par le décret n° 74-146 du 15 février 1974. Au fil des ans, la dénomination de travailleuse familiale a été remplacée par celle de « technicienne de l'intervention sociale et familiale » et la certification a fait place à un diplôme d'État, révisé par le décret n° 2024-655 du 1^{er} juillet 2024 relatif au diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale.

D'autres professions du travail social vont faire l'objet de certifications professionnelles. C'est notamment le cas des professions d'éducateurs avec le certificat d'aptitude d'éducateur technique spécialisé (DEEST) par le décret n° 76-47 du 12 janvier 1976, ou encore le certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur éducateur par le décret n° 70-240 du 9 mars 1970.

Les formations à l'encadrement vont de même prendre la voie de la certification professionnelle. Il en est ainsi avec la création du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS)²⁹ ou du certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement et de service de l'intervention sociale (CAFDES)³⁰.

Au XXI^e siècle, cette forme de certification professionnelle va être privilégiée. Un rapport conjoint de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGSR) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2022 relatif à « la certification des diplômes de travail social par les services déconcentrés de l'État » recense 119 certifications professionnelles dans le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) – dont il est précisé qu'il n'est pas exhaustif –, à côté des diplômes d'État de travail social³¹.

29. CASF, art. R. 451-20, décret n° 2004-289 du 25 mars 2004 portant création du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale, arrêté du 31 août 2022 relatif au certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale.

30. CASF, art. R. 451-20, décret 2004-289 du 25 mars 2004 portant création du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale.

31. Le Morvan F. (IGAS), Carotti S. (IGÉSR), « La certification des diplômes du travail social par les services déconcentrés de l'État », rapport IGÉSR n° 2022-131/IGAS n° 2021-105, juillet 2022.