

Polyvalence de secteur : un modèle qui perdure en s'adaptant ?

INTRODUCTION

Le texte proposé ici a pour but de repérer et analyser les éléments d'évolution liés à la mise en œuvre de la polyvalence de secteur.

Quels en sont les points invariants ? Comment certains aspects ont pu évoluer ? Quelles thématiques nouvelles sont aujourd'hui prises en compte dans sa conception et sa mise en œuvre ?

Pour cela, l'analyse s'appuie sur différents éléments : une mise en perspective historique de la polyvalence¹, une étude menée en 1978 sur demande de la CNAF portant sur les caractéristiques essentielles de la polyvalence², l'analyse d'un questionnaire adressé aux Départements dans le cadre d'une étude menée par l'ANDASS en 2018³.

Ces trois documents ne sont bien évidemment pas exhaustifs et n'ont pas la prétention de faire le tour du sujet mais ils présentent l'avantage de situer quelques repères spécifiques dans des périodes différentes, partant des années soixante à l'époque actuelle.

Ainsi, leur étude comparative permet de tirer quelques enseignements à soumettre au débat, de nourrir la réflexion et, dans le meilleur des cas, d'élaborer des propositions opérationnelles.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'évolution de la structuration de la polyvalence pour se pencher ensuite sur la question des modes d'intervention.

LA STRUCTURATION DE LA POLYVALENCE

A ses origines, la polyvalence se caractérise par une dimension territoriale (le secteur), une polyvalence de public par un accueil généraliste et inconditionnel et une approche globale des situations se traduisant par une polyvalence de problématiques à résoudre, le tout basé sur les compétences d'un(e) professionnel(le).

Comment ce socle a-t-il pu évoluer au cours des décennies ? Pour le savoir, plusieurs items sont déclinés : l'organisation de la polyvalence, ses missions, l'articulation entre polyvalence et spécialisation, le partenariat et enfin la question de l'encadrement.

¹ Note GREHSS « l'Histoire de la polyvalence », mars 2018.

² Commanditée par la CNAF, cette recherche action a été menée par l'UNCEAS en 1978 et 1979. Elle porte sur 11 départements et implique directement les professionnels volontaires dans le recueil des données.

³ L'ANDASS a diffusé début 2018 un questionnaire aux membres de son CA et aux membres du réseau « Travail social et Développement social ». L'objectif de ce questionnaire étant d'apporter un éclairage sur la réalité de la polyvalence aujourd'hui.

- **L'organisation de la polyvalence**

Comme évoqué plus haut, les caractéristiques d'unicité d'intervenant et de lieu et de polyvalence de population et de problématiques structurent la mise en place de la polyvalence. L'assistant(e) de service social est le métier de référence et le service social désigne un service d'assistants sociaux.

L'étude de l'UNCEAS, menée à la fin des années soixante dix, fait apparaître la constance de l'unicité de lieu (le secteur) et de l'inconditionnalité de l'accueil.

Sur les métiers, le service social reste majoritaire. L'étude propose dans sa définition de la polyvalence d'évoluer vers « *la réunion de professionnels aux compétences spécifiques* » en lieu et place d'un intervenant unique, l'assistante sociale de polyvalence.

Cette inflexion souligne la montée en puissance du travail en équipe pluri professionnelle marquant la fin d'un modèle d'intervention plus solitaire, plus autonome.

Autre élément marquant dans cette photographie de la polyvalence, l'introduction dans ses finalités de « *répondre aux exigences d'une politique définie d'action sociale* », cette exigence étant alliée à la réponse aux besoins et demandes d'une population dans sa totalité.

Ainsi, bien que la faste période de la déclinaison de l'action sociale par dispositifs ne soit pas encore advenue, la dimension institutionnelle se renforce amoindrissant la vision longtems portée par la culture professionnelle de professionnelles ne devant rendre des comptes essentiellement qu'aux personnes sollicitant le service social.

Inutile de souligner que cette évolution sera renforcée avec la décentralisation et la prise en charge par les assemblées départementales des missions d'action sociale.

La polyvalence se trouve de fait au cœur d'un double mouvement de transformation, la première liée aux réorganisations de l'administration des Départements eux-mêmes, la seconde liée aux évolutions directement rattachées à l'action sociale départementale : augmentation de la précarité entraînant une augmentation des demandes, complexification des politiques d'action sociale par des dispositifs spécifiques à l'ensemble des champs qu'elles intègrent.

Aujourd'hui, l'étude menée par l'ANDASS fait ressortir la diversité des options prises en terme d'organisation de la polyvalence. Certains départements ont conservé le schéma traditionnel un(e) assistant(e) social(e) / un secteur, d'autres sont allés très loin dans la déssectorisation et dans l'exercice de la polyvalence par des métiers autre que celui du service social (CESF, éducateur), d'autres enfin adaptent des organisations différenciées selon les caractéristiques des territoires du Département...

- **Les missions de la polyvalence**

Concernant les missions attribuées à la polyvalence, plusieurs remarques s'imposent :

- l'accueil généraliste et inconditionnel reste une des bases fondamentales spécifiant ce mode d'intervention sur toute la durée étudiée, des origines jusqu'à nos jours.
- Dans le schéma traditionnel mis en place à la fin des années soixante, l'assistante polyvalente est identifiée comme une « assistante familiale ». La recherche action de

l'UNCEAS confirme la priorité donnée à l'intervention auprès des familles. Familles ouvrières fragilisées économiquement par le nombre d'enfants et/ou l'absence d'activité professionnelle de la mère de famille ; familles monoparentales dont le nombre croissant et la précarité de situation sont soulignés comme préoccupants. Précarité des ressources, isolement social et difficultés de communication sont identifiés comme axes principaux d'intervention. La dimension de la santé publique, avec la lutte contre la mortalité infantile comme la dimension éducative et de surveillance des nourrissons ont aussi toute leur place. Ces domaines seront plus tard assurés par le recrutement de puéricultrices avec l'organisation de la Protection Maternelle et Infantile

Les retours au questionnaire de l'ANDASS placent le domaine de l'enfance et de la famille comme premier dans les missions. Néanmoins, d'autres thématiques ont émergé comme la précarité, le logement, l'insertion sociale et professionnelle. Effets de la « crise » et du chômage de masse persistant, identification structurée par les dispositions législatives déclinées par dispositifs, le champ de la polyvalence s'est enrichi d'outils et de moyens, en comparaison avec le début de sa mise en place. Le revers de la médaille est que le formatage de ces ressources, leur juxtaposition plus ou moins cohérente, leur approche technico bureaucratique induisent de profonds changements dans les modes d'intervention et la nature de la relation entre le service social et la population. Si l'UNCEAS soulignait que l'intervention en polyvalence était essentiellement une réponse à la demande du public qui venait vers les services, la mise en œuvre des dispositifs privilégie plutôt une relation plus contrainte par l'invitation voire l'obligation de rencontrer un travailleur social (information préoccupante, contractualisation insertion, prévention des expulsions...). Cette situation n'est pas obligatoirement un obstacle à la mise en œuvre d'une relation d'écoute et d'accompagnement, néanmoins elle induit une plus forte tendance à l'intervention standardisée et socio administrative.

- **Polyvalence / spécialisation / partenariat.**

Initialement, la polyvalence est au centre de la coordination avec les services spécialisés et du partenariat.

L'UNCEAS souligne le lien très appuyé entre polyvalence et services sociaux spécialisés externes. Toutefois, l'étude souligne aussi le peu de connaissances des ressources autres (associations, collectivités locales, syndicats, élus) et alerte sur une image assez égocentrique du travail en polyvalence et une auto alimentation dans l'entre soi des services sociaux.

Sur la situation actuelle, la montée en puissance des dispositifs depuis la fin des années quatre vingt a renforcé les options vers la spécialisation. Mais il s'agit là d'une spécialisation à l'intérieur même des services départementaux, alors que par ailleurs les services sociaux spécialisés externes ont tendance à réduire leur champ d'action, voire à disparaître, sous l'effet notamment des logiques d'offre de service ciblées et d'exigences des conventions d'objectifs et de gestion.

La connaissance de l'environnement et des ressources est qualifiée de « diversifiée » par les répondants au questionnaire de l'ANDASS mais encore trop centrée sur le champ social. La décentralisation et certaines politiques publiques comme celle la politique de la

Ville ont pourtant largement offert des opportunités de travail en réseau basé sur des projets territoriaux et partenariaux. Néanmoins, le partenariat reste souvent l'affaire des encadrants et directeurs, les professionnels de terrain étant prioritairement ou exclusivement réduits au partenariat plus opérationnel, lié à la mise en place des actions d'accompagnement auprès du public. Ils peuvent ainsi développer une expertise concernant les besoins de la population mais peinent à faire le lien avec l'expertise de territoire.

- **La question de l'encadrement**

Cet aspect de l'organisation de la polyvalence n'est pas abordé dans l'étude de l'UNCEAS, signe que ce n'est pas à l'époque une problématique présente dans le champ étudié.

A l'heure actuelle, il est difficile d'ignorer le malaise important des cadres au sein des services départementaux de l'action sociale, en particulier les cadres intermédiaires chargés des équipes territorialisées. Dans leurs options organisationnelles, les départements oscillent entre le maintien d'une origine métier pour recruter les responsables territoriaux et le recrutement de cadres issus de la filière administrative. Cette dernière option est choisie parfois volontairement pour diversifier les cultures professionnelles de l'encadrement et dans la perspective d'introduire notamment une culture managériale plus en phase avec la collectivité ; elle est choisie parfois par défaut par manque d'appétence des travailleurs sociaux pour l'exercice managérial et hiérarchique à l'égard de leurs pairs.

LES MODES D'INTERVENTION DE LA POLYVALENCE

- **Accompagnement individuel / travail collectif / développement social**

Les débuts de la mise en œuvre de la polyvalence s'appuient sur l'intervention individuelle auprès des personnes et des familles.

L'étude de l'UNCEAS confirme que ce mode d'intervention reste largement majoritaire, en particulier chez les assistantes sociales (87%).

Sur l'approche collective, il est noté un manque de maîtrise important des concepts et des méthodes ainsi qu'une certaine timidité à s'engager.

Les réponses aux questionnaires de l'ANDASS soulignent une réelle évolution des esprits faisant sortir les interventions à caractère collectif d'une certaine marginalité parfois « subversive ». Il est souhaité le renforcement de la formation continue dans un domaine où les professionnels continuent à faire part de leur difficulté à s'engager et à articuler les différents modes d'intervention (individuel / collectif / développement social).

Mais en la matière, tout n'est-il qu'affaire de formation ou de volonté institutionnelle ? Dans les pratiques, sur le terrain, certaines démarches s'engagent et procèdent d'un certain « bricolage » autorisant les professionnels dans des actions d'une envergure qu'ils maîtrisent.

Ne s'agit-il pas plutôt de favoriser l'expérimentation, de proposer des espaces de concertation et d'appuis permettant de relier l'action en cours à l'aspect méthodologique ?

Cette option pose la question de la nature des appuis techniques proposés aux professionnels de terrain et de la disparition dans beaucoup de départements des postes de conseil technique et de supervision, alors que nous l'avons vu plus haut les options en terme d'encadrement peuvent laisser une large place la filière administrative.

- **Les démarches participatives / le pouvoir d'agir des personnes et des groupes accompagnés.**

La déontologie a toujours été au cœur de l'intervention en polyvalence : écoute, respect des personnes, confidentialité... Néanmoins, la relation d'aide reste asymétrique.

Dans l'étude de l'UNCEAS, une rubrique est prévue concernant les modalités de participation des personnes. Elle n'est pratiquement pas renseignée (11% de réponses) et lorsqu'elle l'est, les professionnels évoquent l'impossibilité d'engager ce type de démarches, étant donné les difficultés des personnes.

Aujourd'hui, il existe un consensus sur le côté incontournable du développement des démarches participatives et la nécessité de les intégrer dans les fondamentaux de l'intervention sociale. C'est une évolution de fond et peut être le point de transformation le plus significatif dans la comparaison des différentes périodes de l'histoire de la polyvalence.

En quoi vient-elle ou non bousculer de façon significative la méthodologie « classique » ? Est-elle compatible avec l'intervention par dispositif ? Autant de questions et de nouveaux chantiers ouverts pour la polyvalence.

L. Chibrac, MP Cols
GREHSS, ANDASS
Août 2018