



5 Propositions pour redonner du sens à la Polyvalence de secteur

Dossier coordonné par Antoine GUILLET et issu des travaux de la
Commission Nationale de Vie Associative (CNVA) de l'ANAS

Décembre 2014

5 Propositions pour redonner du sens à la polyvalence de secteur

Quelle est la place de la polyvalence de secteur dans le paysage de l'action sociale contemporaine ?
Quel rôle veut-on lui faire jouer ?

Ces questions sont aujourd'hui prégantes tant les évolutions de l'action sociale sont venues bousculer les principes mêmes de « polyvalence » et de « territoire ». La volonté initiale d'Henri SELLIER de créer, à l'échelle d'un territoire, un service social polyvalent et implanté, concrétisée par le décret du 7 janvier 1959 et la circulaire du 22 octobre 1959, a-t-elle encore un sens aujourd'hui ?

Il semble que nous soyons à la croisée des chemins entre des principes fondateurs de l'action sociale territorialisée, une certaine conception du lien social et la logique d'application de politiques publiques et de dispositifs auprès d'une population donnée. Les professionnels assurant cette mission complexe mais passionnante se retrouvent enfermés dans des logiques gestionnaires et des injonctions paradoxales, fruits de l'accroissement de la précarité, des contraintes budgétaires et de la politique à court terme.

C'est pourquoi, un an et demi après avoir publié « 5 propositions pour améliorer la protection de l'enfance », l'ANAS a souhaité développer de nouvelles propositions visant à faire évoluer la polyvalence de secteur face au contexte actuel de l'action sociale.

Les constats ainsi que les propositions qui en découlent se basent sur l'analyse de terrain d'assistants sociaux, adhérents de l'ANAS, réunis au sein du Comité National de la Vie Associative (CNVA) regroupant les sections locales et commissions de l'association. Les regards croisés et les partages d'expériences nous ont permis de développer une analyse et des propositions visant à répondre aux écueils et aux dérives impactant la polyvalence de secteur.

Notre objectif est de proposer une alternative au modèle actuel de la polyvalence de secteur en la replaçant dans son ancrage territorial, en réaffirmant la nécessité d'une action sociale agissant sur l'environnement de vie de la population et en clarifiant son rôle et sa place dans l'accompagnement individuel des personnes.

Nous tenons à préciser que, même si le service social de secteur est librement administré par chaque Conseil Général, ces propositions nationales se veulent un outil de travail pour les institutions, les professionnels et un appel au débat. Nous ne prétendons pas détenir la vérité, étant donné que chaque organisation comprend sa part d'imperfection, mais nous pensons que ces propositions vont dans le sens d'un service social polyvalent de secteur jouant pleinement son rôle d'acteur du lien social et d'accès à la citoyenneté.

SOMMAIRE

Objectif : Une réappropriation des outils d'accompagnement par les assistants sociaux de secteur – Développer les marges de manœuvre p. 3

Proposition n°1 – Dissocier la contractualisation obligatoire et l'accompagnement social

Objectif : Clarifier le rôle et le cadre d'intervention de la polyvalence de secteur p. 5

Proposition n°2 – Dégager les équipes de polyvalence de secteur des évaluations consécutives aux recueils d'informations préoccupantes

Objectif : Développer son rôle d'acteur du développement social du territoire p. 7

Proposition n°3 – Garantir un processus de formation continue obligatoire à l'Intervention Sociale d'Intérêt Collectif (ISIC) pour les professionnels exerçant au sein des équipes de polyvalence de secteur ainsi que pour les encadrants.

Objectif : Garantir l'accès effectif au service social de secteur à toute personne résidant sur le territoire. p. 9

Proposition n°4 – Instaurer et garantir un accueil inconditionnel des personnes par un travailleur social.

Objectif : Développer le travail d'équipe et valoriser la complémentarité des professionnels p. 11

Proposition n°5 – Renoncer à la logique d'interchangeabilité des professionnels et évoluer vers une notion d'équipe territoriale polyvalente.

Objectif : une réappropriation des outils d'accompagnement par les assistants sociaux de secteur – développer les marges de manœuvre des travailleurs sociaux

Proposition n°1

Dissocier la contractualisation obligatoire et l'accompagnement social

Constats

La question de la contractualisation en travail social est un débat central alors que la « place de l'utilisateur » et sa participation active sont plus que jamais mises en avant.

Le contrat est un outil du travail social depuis les années 70 pouvant servir de support à la mobilisation réciproque du professionnel et de la personne aidée. Il peut encadrer un travail de co-construction mais à la condition que la personne soit libre de ne pas s'engager dans ce contrat sans craindre de ne plus être aidée en retour.

Nous avons observé une réappropriation progressive de cet outil par les politiques sociales et les institutions venant utiliser le contrat comme instrument de contrôle et d'encadrement d'un dispositif. Ainsi, la personne, par le biais du contrat, doit s'engager afin de prétendre au dispositif qui lui donnera accès à une aide. Cette évolution est perceptible dans de nombreux secteurs d'intervention (insertion, hébergement, protection de l'enfance, handicap,...) et reflète une codification, une normalisation du processus d'intervention des travailleurs sociaux devant ainsi mettre en œuvre une contractualisation, non pas définie entre la personne et le professionnel mais, imposée par l'institution et censée engager la personne qui vient ainsi attester de sa volonté d'être aidée.

Aussi, le contrat a été détourné de son sens initial devenant parfois même une fin en soi et est venu bousculer progressivement les pratiques professionnelles. Mais un palier déterminant a été franchi, particulièrement pour la polyvalence de secteur, avec l'arrivée du RMI et de son contrat d'insertion, désormais appelé « contrat d'engagement réciproque » dans le cadre du RSA.

En effet, dans le cadre de ce dispositif, le contrat n'est pas une initiative de l'institution mais est explicitement prévu par le législateur et devient une démarche obligatoire pour tout bénéficiaire du RSA qui serait considéré comme devant être « accompagné » par un service social.

Mais alors, au fond, quel est le problème au-delà d'une certaine codification et normalisation des pratiques professionnelles ? Il se situe en réalité à deux niveaux :

- Tout d'abord, cette contractualisation obligatoire situe la relation entre l'assistant social et la personne dans un schéma d'aide contrainte. Dans ce contexte, la personne doit rencontrer le professionnel afin d'établir un contrat qui sera validé par l'institution responsable ; et c'est à partir de là que la personne pourra bénéficier de l'aide initialement demandée et censée répondre à ses difficultés, à condition que celles-ci soient reconnues par le dispositif.

- Les professionnels sont confrontés à des problématiques souvent complexes et sont eux aussi contraints par un mode d'intervention passant nécessairement par la contractualisation voulue par le dispositif. Ceci entraîne une difficulté à donner du sens à leur intervention faute de marges de manœuvre suffisantes et d'espaces de libre-adhésion pour la personne.

Proposition

Notre proposition consiste à dissocier ce qui relève d'une contractualisation obligatoire prévue par une politique publique ou un dispositif et ce qui relève de l'accompagnement social et donc de l'espace de travail entre l'assistant social de secteur et la personne.

Ainsi, lorsqu'un dispositif prévoit une contractualisation obligatoire, qu'elle soit prévue par la loi ou à l'initiative d'une collectivité territoriale, ce contrat est établi entre la personne et la collectivité dans un espace et un temps distincts du service social de secteur.

Cette proposition ne vient pas nier le lien qui existe entre un dispositif et l'accompagnement social et le fait que l'intervention du professionnel s'inscrit dans le cadre de politiques sociales. Elle vise plutôt à clarifier ce qu'est le rôle d'un service social de secteur et celui d'un dispositif « contractuel » qui doit rester un moyen et non un fin en soi.

En appliquant ce principe, nous pouvons ouvrir des possibilités de travail différentes avec les personnes, dans un cadre non-contraint par la signature d'un contrat et donc basé sur la demande de la personne davantage que sur celle du dispositif. Ainsi, le contenu et la forme de l'accompagnement dépendra du processus de co-construction issu de la demande initiale de la personne, de ses besoins repérés et évalués par l'assistant social. Le moteur du processus de changement sera davantage la mobilisation de la personne, dans un cadre négocié et librement accepté, et non plus la contrainte avec la menace d'une sanction en cas de non-respect des dispositions contractuelles.

Toutefois, tout système comprend des failles et il convient de pointer les écueils à éviter et inhérents à cette proposition :

- Le fait de dissocier peut entraîner un phénomène de multiplication des démarches pour les personnes, auquel cas la volonté d'offrir un réel espace d'accompagnement aux personnes se transformerait en une complexification des démarches.
- Il est important que l'accompagnement social ne devienne pas une obligation inscrite dans le contrat conclu entre la personne et la collectivité. Une telle disposition viendrait annihiler le principe de dissociation entre l'accompagnement et la contrainte.

Afin de ne pas tomber dans ce type de freins, cette proposition doit être pensée de manière adaptée à chaque territoire en fonction de son organisation actuelle et faire l'objet d'une réflexion partagée entre professionnels de terrain, encadrants et responsables politiques.

Proposition n°2

Dégager les équipes de polyvalence de secteur des évaluations consécutives aux recueils d'informations préoccupantes

Constats

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a instauré, entre autres, un dispositif de recueil et de traitement des informations préoccupantes concernant les mineurs au sein de chaque département, tout en confortant les Conseils Généraux comme chefs de file de la protection de l'enfance.

Les informations recueillies par les cellules chargées de leur « traitement » font l'objet dans la plupart des départements d'un premier « filtrage » où est déterminée la nécessité d'une évaluation de la situation du mineur. Lorsqu'une telle évaluation est nécessaire, parfois avec peu d'éléments et sur la base d'inquiétudes, le conseil général confie bien souvent la charge de cette évaluation au service social de secteur et, selon l'âge de l'enfant, au service de PMI.

L'assistant social de secteur est mandaté par son institution pour aller à la rencontre de familles dans un cadre présenté comme une aide ou un soutien qu'ils peuvent en théorie refuser, s'ils acceptent bien sûr le risque d'une saisine de l'autorité judiciaire. Nous pouvons donc parler d'un nouveau cadre d'aide contrainte amenant les parents à simuler une « adhésion » et le professionnel à user d'un mandat administratif visant à évaluer la situation d'un mineur. Ce cadre d'intervention particulier a bousculé les pratiques professionnelles car il vient englober dans le champ de la protection de l'enfance un ensemble de familles qui n'en relevait pas auparavant du fait d'un « seuil d'alerte » plus bas. Il amène donc les professionnels à exercer une intrusion au sein des familles avec toute la menace que cela peut représenter dans l'esprit des parents.

Par conséquent, des parents peuvent s'adresser à un service social de secteur de leur propre initiative et dans un cadre de libre-adhésion puis se voir contraints par ce même service à des rencontres sur la question de leurs compétences parentales et d'un éventuel danger pour leur enfant.

Cette « double casquette » de la polyvalence de secteur est problématique car elle crée de la confusion sur son rôle et de la défiance de la part des familles. Des personnes ont pu confier des éléments de leur vie privée dans un cadre de libre-adhésion, parce qu'elles étaient en confiance et demandeuse. Qu'en est-il de ces informations lorsque ce même professionnel, ou un collègue du même service social, est mandaté par son institution pour mener une évaluation suite à des éléments « préoccupants » concernant leur(s) enfant(s) ?

Cette confusion peut donner le sentiment que le service social de secteur peut réutiliser les éléments d'informations recueillis dans le cadre d'un accompagnement social pour alimenter un

processus d'aide contrainte. La question est alors posée : puis-je réellement me confier à un assistant social de secteur sans que cela ne se retourne contre moi ?

Proposition

Nous proposons que les services de polyvalence de secteur soient déchargés des évaluations consécutives aux recueils d'informations préoccupantes. Les évaluations en question pourraient être confiées à un service spécialisé, territorialisé ou non, mais qui devra être identifié comme un service distinct.

L'objectif est de clarifier le rôle et la place des professionnels de ces services qui doivent être des « lieux-ressources » pour la population. Le fait qu'ils puissent un jour accueillir, écouter et soutenir une personne et exercer un acte de contrôle le lendemain nuit à la crédibilité de la polyvalence de secteur.

Ajoutons que cette dissociation permettrait à l'assistant social de secteur d'être un soutien pour les parents dont l'enfant fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'une IP : informer les parents sur leurs droits, leur donner les éléments de compréhension quant au cadre d'intervention des professionnels en charge de cette évaluation, etc.

Enfin, nous faisons le constat que la mission d'évaluation des IP est chronophage et est venue ajouter une charge de travail conséquente alors que les services sociaux de secteur étaient déjà largement en suractivité à moyens constants.

Proposition n°3

Garantir un processus de formation continue obligatoire à l'Intervention Sociale d'Intérêt Collectif (ISIC) pour les professionnels exerçant au sein des équipes de polyvalence de secteur ainsi que pour leurs encadrants techniques

Constats

Depuis le premier volet de la décentralisation, au début des années 80, le service social de secteur a progressivement évolué en même temps que les pratiques professionnelles. Ainsi, la multiplication et la complexification des dispositifs basés sur l'individu ou l'utilisateur sont allées de pair avec un développement de la pratique d'aide individuelle appelée aujourd'hui ISAP (Intervention Sociale d'Aide à la Personne).

Le constat actuel d'une grande majorité d'assistants sociaux est l'évolution du service social de secteur vers un « guichet » d'accès au dispositif. A force de penser la polyvalence de secteur en termes de politiques sociales déclinées en dispositifs à l'échelle de chaque territoire dans une logique descendante, sans compter l'évolution de la charge de travail sur le plan de l'aide individuelle, nous en avons perdu la dimension territoriale et collective.

Rappelons un passage du préambule du code de déontologie de l'ANAS :

« L'Assistant de Service Social est au service de la Personne Humaine dans la Société. Son intervention vise : à l'épanouissement et à l'autonomie des personnes, groupes ou communautés ; au développement des potentialités de chacun en le rendant acteur de son propre changement ; à l'adaptation réciproque Individus/Société en évolution. »

Nous devons donc bien situer l'intervention des assistants sociaux de secteur à la fois sur la personne mais aussi de manière complémentaire sur son environnement dans un objectif d'adaptation réciproque. Or, nous observons des formes d'aide de plus en plus axées sur l'individu, un développement de l'aide contrainte et une difficulté à développer un réel travail de développement social à l'échelle du territoire. Ces deux phénomènes simultanés posent une question existentielle à la polyvalence de secteur : qu'en est-il de son action sur le territoire et l'environnement des personnes ? Quelles conséquences sur la place qu'elle occupe auprès de la population ?

Un autre point essentiel est celui de la formation initiale des assistants sociaux et leur compétence en matière d'ISIC (Intervention Sociale d'Intérêt Collectif). A l'heure actuelle, l'ISIC fait partie intégrante du processus de formation car chaque étudiant doit présenter dans le cadre du DPP (Dossier de Pratiques Professionnelles) une action collective expérimentée sur un site qualifiant de stage.

Toutefois, ceci ne saurait être suffisant pour développer de réelles compétences en matière d'ISIC. Le rôle de la formation initiale n'est pas de former des étudiants pointus dans tous les domaines mais plutôt de leur donner un socle de connaissance et de pratiques afin d'intervenir dans différents secteurs et sous différentes formes. Donc, lorsqu'ils sont plongés au sein d'institutions mettant en avant l'aide à la personne et, éventuellement s'il reste des budgets et du temps, des initiatives collectives, cela ne leur permet pas de développer des compétences et une expertise particulière sur la question du travail social avec les groupes et/ou du développement social local.

Proposition

Nous proposons de garantir un processus de formation continue obligatoire à l'ISIC pour les professionnels exerçant en polyvalence de secteur ainsi que pour leurs encadrants techniques.

Nous partons ainsi du principe fondamental qu'on ne peut penser l'intervention en polyvalence de secteur sans une dimension d'intervention à l'échelle du territoire. Nous réaffirmons donc l'attachement intrinsèque entre un service social et son territoire. Pour cela, les professionnels qui exercent au sein des services sociaux de secteur doivent s'engager dans un processus de formation continue leur permettant d'approfondir la question de l'action collective et du diagnostic à l'échelle d'un territoire.

Nous ajoutons que cela va de pair avec l'établissement et le maintien d'un partenariat solide avec les différents acteurs du territoire parfois mis à mal par certains cloisonnements institutionnels et par une surcharge de travail sur le plan de l'aide individuelle.

Cette orientation vers le collectif et le territoire demande donc une priorisation du travail demandé aux professionnels de secteur. Nous en revenons donc aux propositions 1 et 2 qui peuvent permettre d'alléger en partie cette charge de travail et ainsi libérer du temps pour des actions collectives.

Toutefois, cette réorientation du rôle de la polyvalence de secteur ne peut suffire dans la plupart des territoires et peut donc nécessiter des moyens supplémentaires octroyés aux équipes de polyvalence de secteur.

Proposition n°4

Instaurer et garantir un accueil inconditionnel des personnes par un travailleur social

Constats

Les constats que nous avons pu partager à l'échelle nationale démontrent une remise en question sérieuse du caractère inconditionnel de l'accueil, et plus largement de sa qualité, au sein des services sociaux de secteur à deux niveaux :

- Dans un certain nombre de départements, des systèmes de « filtres » se sont développés à l'accueil du service social par le secrétariat. Ainsi, la demande formulée par la personne va déterminer si elle est reçue ou non par un travailleur social et sous certaines conditions telles que l'urgence apparente de la situation (qui n'a pour le moment pas été évaluée), la présence de mineurs, etc.
- Dans un certain nombre de cas, la réponse va être donnée à la personne par le secrétariat en fonction de réponses préétablies correspondant à des demandes repérées comme redondantes. Par exemple, nous avons alerté en décembre 2010 sur les pratiques de Conseils Généraux quant à la prise en charge de frais d'hébergements par l'Aide Sociale à l'Enfance¹, notamment pour des familles en situation irrégulière. Nous avons fait le constat dans certains départements que les familles qui pouvaient arriver avec une telle demande dans un service social de secteur n'étaient pas reçues sous prétexte qu'aucune solution ne pouvait leur être proposée.

Tout cela vient refléter une approche « gestionnaire » de l'accueil des personnes au sein des services sociaux de secteur. Ainsi, la priorité n'est plus un accueil de qualité permettant d'écouter dans les meilleures conditions possibles une personne mais plutôt de recueillir d'emblée les éléments nécessaires au traitement de sa demande en fonction de l'organisation interne prévue par le service social. Ainsi, nous avons vu fleurir des questionnaires que les personnes doivent remplir lors de leur première venue au service social, des réponses « cases » pour certaines demandes ou encore des refus purs et simples de donner un rendez-vous avec un travailleur social.

Le principe d'accueil inconditionnel est donc clairement remis en question par des logiques organisationnelles souvent maltraitantes pour les personnes et ne positionnant plus le service social dans un rôle d'évaluation partant de la demande initiale de la personne mais dans une logique de réponse automatisée.

¹ ANAS, *Avis technique et préconisations concernant la prise en charge de frais d'hébergements par l'Aide Sociale à l'Enfance : quand les familles ne trouvent pas le soutien prévu par la loi*, décembre 2010, www.anas.fr

Nous sommes bien conscients qu'une des causes de cette évolution est la surcharge de la polyvalence de secteur qui amène une rationalisation de l'accueil et des organisations d'équipes. Mais ce ne sont pas les personnes et les familles les plus en difficulté qui doivent en subir les conséquences. Comme nous le disions dans l'avis technique précédemment cité :

« Ces familles qui pèsent peu et dont nous souhaitons rappeler qu'elles ne sont pas que des chiffres sur un tableau de bord ou un support du combat entre Etat et Conseils Généraux. Si l'Etat se désengage et n'assume pas ses responsabilités, les collectivités territoriales doivent faire jouer le droit devant les juridictions compétentes, pas le faire « payer » aux familles. »

Proposition

C'est pourquoi nous proposons d'instaurer et de garantir un accueil inconditionnel des personnes par un travailleur social dans chaque service social de secteur.

Cela signifie de rompre avec toutes les pratiques consistant à contraindre la personne à exposer sa situation au secrétariat du service afin de pouvoir prétendre à un entretien avec un travailleur social. A partir du moment où une personne demande à être reçue, même si elle ne souhaite pas préciser le contenu de sa demande, un rendez-vous doit lui être proposé avec un professionnel compétent et à même d'évaluer la situation et proposer un soutien adapté.

Ceci est primordial afin d'accueillir les personnes d'une manière respectueuse de leur vie privée, de la difficulté que peut représenter la démarche de demande d'aide et la plus qualitative possible.

Ceci n'empêche pas de prioriser les délais de rendez-vous, et ces pratiques existent déjà, fort heureusement. Nous ne recevons pas une personne victime de violences conjugales de la même manière qu'une demande d'accès aux droits en matière de protection sociale.

Le Conseil Général doit être le garant de cet accueil inconditionnel par un travailleur social. Aussi, une note interne et un article dédié à cette question au sein du règlement départemental d'aide sociale permettrait d'instaurer ce principe mais surtout ce droit à un accueil inconditionnel et professionnel.

Proposition n°5

Renoncer à la logique d'interchangeabilité des professionnels et évoluer vers une notion d'équipe territoriale polyvalente

Constats

Notre dernière proposition porte sur la manière de penser le fonctionnement et l'organisation des équipes de polyvalence de secteur.

Dans la plupart des départements, les travailleurs sociaux et la PMI (puéricultrices et médecins) sont différenciés et leur partenariat bien identifié, notamment en matière de prévention auprès des familles. Mais au sein même des équipes de travailleurs sociaux, le plus souvent une assistante sociale ou une CESF (Conseillère en Economie Sociale et Familiale) vont avoir précisément les mêmes missions répondant à un poste d'assistant socio-éducatif. Rappelons-le, « assistant socio-éducatif » est un grade de la fonction publique mais en aucun cas un métier et encore moins une profession.

Cette indifférenciation provient d'une logique de compétence qui s'est progressivement imposée face à la logique de qualification et dont l'étape ultime est le travailleur social unique. On ne recherche donc plus une profession repérée mais un professionnel à même de remplir certaines missions relevant de telle ou telle politique publique. Ainsi, nous ne comptons plus les offres d'emplois où il est mentionné « nous recherchons un assistant socio-éducatif » pouvant donc être CESF, AS ou même éducateur spécialisé.

Notre propos ne consiste pas à dire que seuls les assistants sociaux ont leur place en polyvalence de secteur mais plutôt à affirmer que les professions ne sont pas interchangeables et ont chacune des compétences propres qui peuvent être complémentaires au sein d'une même équipe.

Par exemple, un certain nombre de CESF interviennent sur des missions de protection de l'enfance alors que cela ne fait pas partie de leur formation et de leur socle de compétence. De même, des assistants sociaux peuvent être moins pertinents dans certains accompagnements spécifiques centrés sur une approche éducative dans la gestion du budget ou du quotidien.

Proposition

Nous proposons de valoriser les professions, leurs différences, leurs spécificités et leurs complémentarités au sein d'équipes territoriales polyvalentes.

Le fait de passer d'une logique d'interchangeabilité des professionnels, dans une forme d'indifférenciation des qualifications, à une utilisation organisée des complémentarités et des compétences propres à chaque profession est un vecteur de cohésion et de valorisation des

professionnels. Cela ouvre des possibilités différentes de travail selon les équipes et donc des marges de manœuvre supplémentaires.

Ainsi, nous pourrions imaginer des organisations plurielles selon les services en fonction des réalités du territoire et des besoins repérés. Le cadre technique en responsabilité du service aurait pour mission d'animer cette équipe et de penser avec elle la meilleure manière d'adapter les compétences avec le diagnostic fait quant aux besoins du territoire et aux pistes d'action.