

L'AVENIR DE LA POLYVALENCE : DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

Isabelle Boisard, Chantal Nicolas-Le Pape

En dehors du champ professionnel, le terme « polyvalence de secteur » n'évoque rien. En contrepartie, la représentation commune, populaire, de ce que fait une assistante sociale (car c'est encore, pense-t-on, un métier exclusivement féminin) n'est pas si éloignée de la réalité de la polyvalence :

Elle aide, de manière globale, les gens qui ont des problèmes sociaux, psychologiques, financiers, de logement, de travail, de santé, des problèmes avec les enfants, les adolescents, de couple, des difficultés à être indépendant ; elle est associée au placement d'enfants. L'assistante sociale (AS) écoute, comprend et trouve des solutions sans s'impliquer affectivement. Certaines personnes, qui en auraient pourtant bien besoin, n'osent pas chercher à la rencontrer. Elle représente le dernier recours quand les ressources de l'environnement ne suffisent plus. Elle étudie des problèmes qui paraissaient insolubles. Elle sait que savoir écouter fait du bien, même en l'absence de solution. Elle n'est pas froide, elle a du cœur, elle est chaleureuse. Elle se bat pour ceux dont elle s'occupe grâce à une bonne connaissance de toutes les institutions. Elle a de rares satisfactions mais elles sont incommensurables (interview d'un panel d'une dizaine de personnes).

L'appartenance à une équipe est plutôt méconnue mais la solidité, la patience, les qualités d'écoute active, d'analyse, la capacité à construire une solution, à l'expliquer et à accompagner sa mise en œuvre sont, elles, bien perçues. Si le métier est encore pensé comme une vocation, peu se trompent sur le niveau et le contenu des études. La nécessité de se tenir informé et la charge de travail ne sont jamais négligées. Les missions sont toujours pensées liées au modèle social français. Les employeurs sont vaguement caractérisés mais la proximité avec la population est bien identifiée.

Certes, ancré dans la représentation de quelques personnes d'âges et de métiers différents, pourtant loin du social, tout est dit ou presque des missions de la polyvalence : l'accueil, l'information, l'orientation, l'insertion, la prévention, la participation à la protection des enfants et des adultes, l'accès aux droits, aux soins, l'aide, l'accompagnement vers une pleine autonomie, la lutte contre le non-recours, contre la précarité, la nécessaire distance.

Pour autant, cette vue de l'extérieur est forcément désincarnée de tout ce sur quoi repose l'existence de la polyvalence, du « comment ça marche ? » et, bien sûr, de ce qui l'interroge, la bouscule et peut-être la menace actuellement.

La circulaire n° 451 FP du 22 octobre 1959 définit le service de polyvalence ainsi : « *il met à la disposition des usagers, des assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques et de les aider à mettre en œuvre*

les moyens d'y porter remède avec le concours éventuel des services spécialisés » ; de plus, il coordonne les interventions médico-sociales.

Si l'esprit, en théorie, n'a pas changé, le contexte institutionnel et sociétal a, lui, beaucoup évolué. Les lois de décentralisation ont engagé les conseils généraux (CG) dans la mise en œuvre de dispositifs nationaux et leur ont permis de déployer leur propre politique sociale, mais la montée de la précarité, la diversité des problématiques à traiter, la croissance des dépenses sociales, l'évolution des modes relationnels, les orientations successives des partenaires historiques de la polyvalence ont, entre autres, largement contribué à modifier la mise en œuvre de ses missions.

Plusieurs questions sont au cœur des enjeux de sa pérennité : les conseils généraux sont réputés chefs de file de l'action sociale, mais y a-t-il encore une file et des partenaires pour l'exercer ? Quelle place doivent occuper les assistants sociaux de polyvalence dans la mise en œuvre des dispositifs ? Actuellement, y a-t-il de réelles orientations pour la polyvalence ? Y aura-t-il encore, dans les années à venir, des employeurs en capacité d'assurer une cohérence d'exercice, d'imprimer à leurs politiques une vision de l'action sociale pour des publics, des professionnels et des partenaires ?

La polyvalence ne s'exerce pas au sein de tous les CG ou des services sociaux municipaux, de la même façon : avec ou sans l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), les demandes d'hébergement d'urgence, les missions enfance... et seuls quelques CG ont élaboré un schéma qui donne des orientations et un cadre précis à l'action sociale de proximité. De fait, la polyvalence se sent seule en termes de service ouvert inconditionnellement à tout public. Hors les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les services municipaux, les partenaires historiques de l'action sociale comme les caisses d'allocations familiales (CAF), de sécurité sociale (primaire ou régionale), les services de l'État recentrent régulièrement leur activité et cadrent strictement la réception du public. Ils ont quasiment déserté la proximité, en laissant à la polyvalence le plein exercice, tout en sollicitant souvent son expertise d'évaluation et d'accompagnement.

Les assistants sociaux, désarçonnés par ce qui précède et par l'empilement des dispositifs qu'ils ne parviennent pas à maîtriser dans leur ensemble, s'y attachent quelquefois trop, au risque de ne plus savoir exercer les missions premières de la polyvalence qui sont de soutenir, valoriser, en individuel et en collectif, de chercher les points de résilience, de développer le pouvoir d'agir, la citoyenneté et aussi d'intervenir eux-mêmes avec les partenaires au cœur de la ville et des quartiers.

Dans un contexte de crise, une majorité des demandes adressées à la polyvalence concernent l'absence d'emploi, une précarité financière endémique, auxquelles s'ajoute, en région parisienne, l'accès au logement ou à l'hébergement, registres sur lesquels les leviers institutionnels sont faibles et lents. De fait, dans une société réputée du « zapping », alors que les liens sont peu installés et les frustrations intolérables, l'évaluation de la globalité de la situation et l'élaboration d'une réelle co-construction d'un plan d'aide « ensemblié » et programmé dans le temps, ne sont plus la norme.

Les demandes appellent des réponses rapides, mais aussi positives, au risque d'agressions verbales de plus en plus courantes.

Ainsi, pour assurer le plein exercice de missions attendues par beaucoup, si ce n'est par tous, et continuer à apporter sa contribution à la lutte contre une précarité dont le contexte socio-économique ne laisse pas présager la disparition, la polyvalence doit affirmer son identité et les conditions de son exercice, et afficher ses orientations.

De quoi et de qui dépend la continuation de la polyvalence aujourd'hui ?

DES ORIENTATIONS CLAIRES, DES POLITIQUES FORTES ET DES PROJETS COMMUNS FORMALISÉS

Le projet politique réaliste mais ambitieux est un préalable. À l'instar de ce que les capacités d'action, les ressources d'un conseil général peuvent produire, un schéma d'action sociale est nécessairement construit à partir d'un diagnostic territorial partagé avec tous ceux qui, en interne et en externe, vont concourir à le mettre en œuvre, public compris. En effet, l'action sociale ne peut être qu'en articulation avec les politiques en direction de l'habitat, l'enfance, la protection maternelle et infantile, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, la culture, l'environnement, la politique de la ville, la participation citoyenne, le développement économique... Bien sûr, ces articulations existent pour la plupart depuis longtemps mais, le plus souvent, elles ne sont pas structurées. Aujourd'hui elles ne peuvent plus reposer sur des relations interpersonnelles, alors qu'elles sont régulièrement remises en question au rythme des changements de poste.

Les relations partenariales et inter-services, dans leur construction, leur mise en œuvre, leur évaluation, leurs adaptations doivent bénéficier de formalisations de tout type, à partir d'un état des lieux sur les valeurs, les objectifs, les missions propres et celles qui sont destinées à être partagées. Conventions, protocoles, chartes ne figent rien mais clarifient la place de chacun et servent de référence à l'activité quotidienne. Les orientations de niveau stratégique permettent la construction et la formalisation d'un opérationnel clair au niveau des services de proximité. Ainsi, le premier enjeu pour la polyvalence et son éthique est de se trouver au sein d'une collectivité suffisamment forte et représentative, en capacité de construire et décliner son projet politique avec ses personnels, les usagers et ses partenaires.

CHEF DE FILE : L'ATTENTION AUX PARTENAIRES

Généraliste, la polyvalence ne peut s'exercer sans partenaires spécialisés et locaux. Depuis plusieurs années néanmoins, au gré des schémas directeurs, de la réorganisation des services, de la mise en œuvre de dispositifs et des réductions budgétaires, elle ressent un désengagement certain de la proximité et un repositionnement de l'activité de ses partenaires sur un type de problématique ou de public, toujours plus resserré ou fluctuant, auquel elle doit s'adapter. C'est à la seule polyvalence qu'échoit assez invariablement le traitement de situations complexes, polyvalence à laquelle

les partenaires proposent le plus souvent du « conseil technique » mais de moins en moins de « faire ensemble ». Pourtant, avec des intervenants diversifiés, les partenaires du milieu associatif ou d'autres institutions sont toujours présents dans le champ du social.

Le second enjeu est donc de construire, reconstruire et toujours formaliser ces articulations, de négocier sans renoncer, afin que les différentes expertises, dont celle de la polyvalence n'est pas la moindre, soient complémentaires et que la part de chacun soit préservée. Les acteurs de l'action sociale ont besoin de retrouver un sens, un désir de participer à une complémentarité des missions plutôt qu'à la gestion de compétences qui se voudraient strictement délimitées, sans porosité, et de fait installent le public dans un jeu de ping-pong indigne qui ne favorise pas une communication respectueuse à tout niveau et frustrent les professionnels du sentiment de bien exercer leurs métiers. L'encadrement se doit d'être le garant d'une connaissance actualisée du maillage partenarial, d'une vigilance et d'une recherche active de tout ce qui fait bénéfice à l'action de la polyvalence. Il met en place les instances ou personnes ressources qui actionnent et assurent le dynamisme du partenariat.

La désectorisation qui prévaut depuis plusieurs années au service de l'équilibre des charges de travail a quasi éradiqué le « secteur », portion de territoire, champ d'exercice d'un assistant de service social, qui définissait la polyvalence « de secteur ». Cette orientation « fonctionnement de service » nécessite de re-clarifier pour les partenaires l'inscription des ASS dans les activités du territoire. À charge donc, à chaque équipe, de redéfinir le lien facile avec le centre social, l'école, les associations...

L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DES USAGERS, UN BÉNÉFICE PARTAGÉ

En raison du leitmotiv des dernières décennies, « l'utilisateur au cœur, au centre de son projet », un autre enjeu est d'installer réellement la personne dans cette posture et de donner aux citoyens une vraie place dans la construction des politiques publiques, des modalités d'intervention et des modes de communication entre usagers et services publics. Plusieurs voies y conduisent :

- d'une part des pratiques historiques associent l'action individuelle aux interventions collectives et la réforme du diplôme d'État d'assistant de service social (DEASS) a justement entériné cette complémentarité entre intervention sociale d'aide à la personne et intervention sociale d'intérêt collectif ;
- d'autre part la loi sur le revenu de solidarité active et l'esprit de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ont, entre autres, impulsé la constitution de groupes d'utilisateurs citoyens.

Néanmoins, véritable enjeu de légitimité pour les professionnels et les collectivités, plusieurs volets de développement de la citoyenneté, si ce n'est de la démocratie participative, restent à déployer.

Il est pourtant probable que ces développements seraient triplement gagnants :

- pour l'utilisateur susceptible alors d'être à la fois entendu sur ses difficultés et d'emblée reconnu en capacité de construire et de formaliser son propre projet, d'envisager d'intégrer un groupe de pairs, voire de développer une implication citoyenne et associative, d'être force de proposition pour une institution ;

- pour les professionnels, en position de re-connaître derrière l'utilisateur en difficulté un partenaire dans la formalisation du projet, avec qui prendre la mesure du chemin parcouru et apprécier les réussites qui ne sont jamais minimales et, si petites soient-elles, valorisent et la personne et l'ASS ;

- pour les collectivités qui pourraient se nourrir de l'expertise d'usage des personnes qui fréquentent la polyvalence.

Définitivement, « décider avec » et non « pour » et assurer aux « usagers », à ceux qui ont l'usage du service social, un accès aux droits, une présence à leur côté et une représentativité au sein de la collectivité. Les pratiques et les représentations des uns et des autres seraient alors notablement et positivement changées.

DES COMPLÉMENTARITÉS PROFESSIONNELLES AFFIRMÉES

Enjeu central au sein d'un service, la complémentarité traditionnelle entre fonctions administratives (secrétaires, collaborateurs) et fonctions sociales (ASS) peut utilement s'enrichir d'autres métiers du social, tels les conseillers en économie sociale et familiale (CESF). Pour autant, plus que jamais, cette complémentarité doit s'appuyer sur des forces administratives solides, en capacité de participer activement à la pré-évaluation, aux interventions collectives, à l'ouverture ou l'évaluation des droits sociaux, aux liens avec les usagers et les partenaires. L'action sociale est pleinement exercée par une synergie d'administratifs et de sociaux, chaque métier respectant les autres et facilitant leur exercice. Ainsi, la généralisation de l'utilisation de l'informatique chez les travailleurs sociaux permet aux administratifs de se consacrer davantage à la partie gestionnaire et organisationnelle de l'action sociale. Au risque de ne pas investir suffisamment leur cœur de métier, les « sociaux » ne doivent plus continuer à traiter cette partie administrative à la hauteur de ce qu'ils réalisent actuellement.

Cette synergie appelée de tous les vœux, résulte pour partie d'explicitations claires des missions de chacun, des limites et des espaces de transmission, mais aussi de l'harmonie que le cadre parvient à faire naître ou à maintenir entre les « sociaux » et les « administratifs ». De cette harmonie, que le cadre doit aux deux équipes qui exercent conjointement l'action sociale, dépend une partie du bon exercice du service public. Le climat de confiance est aussi indispensable aux administratifs pour valoriser ou potentialiser leurs compétences qu'aux sociaux pour ne pas se sentir en danger dans le développement de celles-ci.

LA VALORISATION DE L'ACTIVITÉ DES DONNÉES QUALITATIVES ET QUANTITATIVES : DE L'ACTION À L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Alors que les politiques et les directions n'ont pas toujours engagé les ASS à valoriser leur activité, alors que la polyvalence avait plutôt tendance à vouloir démontrer que son activité n'était pas quantifiable, il paraîtrait incompréhensible, à l'heure actuelle, d'une part de ne pas valoriser ce que le social a à montrer aux politiques en termes de connaissance des publics et donc de participation à l'élaboration des politiques sociales, et d'autre part, de ne pas justifier aux yeux de tous, l'utilisation de l'argent public. Certes le travail social, l'action sociale ne se résument pas à l'aspect quantitatif de l'accueil physique, téléphonique, des rendez-vous (RDV) et de leurs délais, visites à domicile, entretiens, permanences, utilisations de dispositifs, nombre de rapports, délais des réponses... mais cette quantification même participe pour partie à la connaissance de la qualité du travail.

Qui, dans le domaine social, ne sait pas que des entretiens « sans acte » mais au cours desquels l'usager a trouvé soutien, empathie, valorisation, recherches conjointes de solution sont aussi importants pour lui que les mises en œuvre de dispositifs ?

Qui ne sait pas que les interventions collectives, les relations partenariales, la participation aux réseaux, la formation, les réunions de travail sont aussi des éléments constitutifs de l'action sociale ?

Tout n'est pas quantifiable et ne peut pas l'être mais des outils informatiques, simples et intuitifs, qui produisent les éléments chiffrés nécessaires à tous, construits dans le respect de l'éthique de la profession autant, voire mieux, que les outils papier antérieurs, doivent valoriser la polyvalence, assister son exercice et permettre le suivi du parcours des usagers pour assurer sa cohérence. Le complément qualitatif doit se trouver dans les rapports d'activité et par ailleurs cette connaissance « du terrain » et de l'action sociale gagnerait à être aussi décrite, écrite, théorisée par ses acteurs eux-mêmes.

En ce qui concerne l'enjeu de valorisation, il appartient aux employeurs de mettre à disposition de la polyvalence les outils *ad hoc* et aux professionnels de les utiliser. À défaut, le risque est, à terme, de ne pas pouvoir justifier du maintien des postes d'ASS et, *a fortiori*, de ne jamais, y compris en période de crise, disposer de données légitimant une demande de moyens complémentaires nécessaires à l'accompagnement de la population.

L'ENCADREMENT DE PROXIMITÉ : VIGIE DE LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL, DU CONSEIL TECHNIQUE AU MANAGEMENT

L'encadrement tient une place centrale, il est devenu un enjeu majeur dans la capacité à accompagner, assurer, l'exercice de plus en plus complexe et difficile des métiers de la polyvalence. À la qualité, la réactivité, la proximité du traditionnel conseil technique par lequel tout cadre acquiert une partie de sa légitimité, se sont adjointes des compétences, désormais

indissociables, à piloter, construire, susciter des projets, accompagner les changements nécessaires dans le maximum de sérénité. Garantir la qualité de vie au travail est une nécessité, pour tout employeur, qui plus est lorsqu'il s'agit de sécuriser ceux qui accompagnent une population en difficulté.

En termes de ressources humaines, un service de polyvalence s'apparente le plus souvent à une petite ou moyenne entreprise avec ses tensions internes inévitables, qui sont pour certains le plus difficile à vivre. L'exercice n'est pas facile mais essentiel, il doit lui-même être soutenu par l'encadrement de directions qui sont d'abord et avant tout des appuis aux services de proximité. Les directions des ressources humaines y tiennent une place importante dans la délimitation claire des temps de travail, des formations, des développements de carrière...

Aux directions et aux cadres de proximité il revient d'organiser des espaces de réflexion, d'échanges de pratiques, qui donnent aux professionnels la possibilité de voir le sens et de penser le métier qu'ils exercent, d'asseoir leurs satisfactions, de s'enrichir des autres expériences. Il est indispensable qu'ils acquièrent la certitude qu'ils peuvent échanger en confiance avec leurs cadres et leurs pairs. Au quotidien, le cadre doit assurer et organiser au niveau du collectif, l'accueil inconditionnel et sans jugement du ressenti des professionnels jeunes ou plus expérimentés dans la conduite d'accompagnements ou d'entretiens difficiles. Il doit ensuite savoir conduire le professionnel ou l'équipe vers les explicitations voire les inflexions nécessaires dans l'exercice du métier et valoriser ce qui va bien.

L'organisation du travail au sein d'un service, quant à elle, importe moins que la façon dont elle est conçue et portée. Sans conception partagée à tous niveaux, sans concertation avec les équipes et sans accompagnement au changement, aucune organisation n'est vécue de façon satisfaisante.

LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL ET LES DÉLAIS DE TRAITEMENT

L'accueil, porte d'entrée dans tout service, détermine en partie la suite du parcours, qui plus est lorsqu'il s'agit d'accueillir des personnes qui rencontrent des difficultés. La disponibilité, la formation, la réactivité du personnel chargé de l'accueil, les aspects logistiques, l'organisation spatiale, la gestion des temps d'attente, la convivialité, tout contribue à la qualité de l'accueil, et de cette qualité va dépendre, ponctuellement ou durablement, la qualité de la relation qui va s'installer au sein du service. Celle-ci relève, pour sa part, de facteurs multiples mais aussi des délais de RDV, de traitement et d'instruction des demandes. Ces composantes cumulées de la qualité du service public résultent, en partie, de l'adéquation entre les moyens en ressources humaines et le flux des demandes (les moyens au service des besoins), de la conception d'ensemble et d'aspects très organisationnels du travail en interne et d'aléas de services externes, et enfin d'aspects légaux. Rien n'est simple dans ce domaine mais sans l'exclure, se focaliser uniquement sur la question des moyens c'est à coup sûr « aller droit dans le mur ». La capacité collective à accepter de penser aussi le travail social, sans le dénaturer et avec la souplesse nécessaire, en termes de rythme des RDV, de nombre de permanences, de contenu du RDV, car de celui-ci dépend aussi

le flux des demandes et en partie celui des urgences, est un autre des enjeux qui cernent actuellement la polyvalence.

Par ailleurs, aucune relation d'aide ne peut s'installer sans un climat apaisé et de confiance, une gageure alors que la montée de la précarité, l'espérance quelquefois démesurée avec laquelle les usagers s'adressent à la polyvalence, l'impossibilité de donner des réponses immédiates ou suffisantes font que souvent le ton monte vite. La qualité optimale du service rendu est un mode de prévention indispensable. Au-delà, face aux incivilités et aux agressions, et avec toute la compréhension nécessairement due à des personnes en grande difficulté, la tolérance doit être très faible. Les débordements affectent à la fois les usagers et les personnels, tous doivent être traités par les cadres par gradations successives au risque d'entamer l'empathie, voire de développer la crainte ou le rejet. Administratifs et sociaux ont aussi à dénouer la représentation encore actuelle de « l'État-providence » qu'ont certains usagers et à accompagner des réponses souvent loin d'être à la hauteur des besoins, ce qui n'est pas le plus facile...

Un autre paradigme de la relation usagers/service public sera peut-être l'une des clefs de cet épineux problème. Une autre conception de la place des usagers et l'aide de comités d'usagers seront sans doute aussi indispensables pour construire ou reconstruire les prérequis d'une relation équilibrée, saine et créative.

EXERCER ET PENSER L'ACTION SOCIALE EN POLYVALENCE

Aujourd'hui, les assistants de service social partagent leur temps entre réception du public en individuel ou en collectif et travail « de suite », veille documentaire, formation des étudiants, réunions, formations personnelles. Ils ont choisi leur métier pour des raisons diverses mais au fil des ans, leur motivation, éventuellement bien ancrée au départ, peut s'affirmer ou se perdre.

L'écart entre le métier rêvé et le métier réel est quelquefois difficilement supportable pour les jeunes professionnels qu'il devient alors nécessaire d'accompagner. S'autoriser, être engagé à penser l'exercice du social, la mise en œuvre des acquis des formations, initiale et complémentaires, valoriser le positif, trouver ou retrouver le plaisir d'exercer son métier, constituent aussi un enjeu capital de lutte contre le désenchantement, contre le « *burn out* » et les changements de poste itératifs. La spécificité de la polyvalence, comme son nom l'indique, est son savoir-faire tout public, son aptitude à appréhender toute personne dans sa globalité individuelle et sociale, à évaluer sa capacité à agir, à se projeter, à faire évoluer son propre projet en fonction de facteurs exogènes, à potentialiser ses ressources. C'est un maniement subtil et indissociable du pragmatique et de la pensée réflexive, menés en colloque singulier et en collectif. C'est une aptitude à mettre en lien, à coordonner avec l'assistance des dispositifs et des ressources du territoire. C'est un savoir-faire qui maille quotidiennement le traitement de l'urgence et l'accompagnement au long cours.

L'avenir de la polyvalence passe sûrement par l'implication effective de toutes les parties prenantes. Elle-même, ne peut demeurer longtemps

sur le sentiment actuellement ressenti d'être à la fois abandonnée, utilisée et soumise à injonctions, elle doit partir à la reconquête du partenariat. Elle doit se rendre plus visible, moins distante des autres corps professionnels ou associatifs concourant à l'action sociale. Elle rencontre plusieurs difficultés mais devrait pouvoir mettre à son propre service les aptitudes qu'elle développe en direction de ceux qu'elle accueille et compter sur ses actuels employeurs pour la défendre.

Pourtant formatrice reconnue par l'ensemble des professionnels et des centres de formation (mais pourquoi donc ?), que fera la prochaine réforme territoriale de la « pas très courtisée » polyvalence ? Sera-t-elle découpée par tranches comme le prédisent certains ? Sera-t-elle noyée au milieu d'une trop vaste collectivité ? Que deviendra ce service social de proximité ? Quelle place sera dévolue aux assistants sociaux polyvalents de secteur ?

Ces éléments cumulés imposent aux collectivités actuellement en charge de son pilotage, aux professionnels eux-mêmes, aux associations professionnelles, aux centres de formation de se concerter, de prévoir. C'est sûrement possible et certainement souhaitable.

Penser la polyvalence, c'est peut-être assurer sa survie.

Dira-t-on dans quelque temps « tout ça, c'était avant », ou bien ?...