

Informations sociales :
bulletin mensuel à l'usage
des services sociaux / Union
nationale des caisses
d'allocations [...]

Union nationale des caisses d'allocations familiales (France).
Auteur du texte. Informations sociales : bulletin mensuel à l'usage
des services sociaux / Union nationale des caisses d'allocations
familiales. 1982.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

- La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

[CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter utilisationcommerciale@bnf.fr.



Création et histoire d'un service social départemental depuis 1968

Nous accueillons dans cette rubrique l'itinéraire suivi par un grand service public départemental — la Ddass du Val-de-Marne — qui nous apparaît exemplaire dans les efforts qu'il a déployés pour traduire, dans les faits, l'esprit des textes législatifs qui devaient de 1964 à 1966 modifier profondément le service social.

Au moment où des changements importants doivent intervenir à nouveau dans le champ de l'action sociale et du travail social, cette publication nous paraît opportune. On trouve à sa lecture une stimulation dans l'entreprise qu'apportent à la fois le dynamisme de ses créateurs, leur imagination et leurs compétences professionnelles, par-delà les difficultés qui se rencontrent inévitablement quand on touche à des problèmes de structures et de personnes.

Entretiens avec les
deux conseillères
techniques de la Ddass
du Val-de-Marne :
Jacqueline Bonneau
(1968-1973)

Jeanine Delannoy
(depuis 1973)

par **Lucette Mallet**
et **Jacqueline Perlès**
assistantes sociales

Le département du Val-de-Marne, né officiellement le 1^{er} janvier 1968, mais en préparation depuis deux ans déjà, est entré avant l'heure dans la prise en compte de différents courants de pensée de l'époque, courants que le travail social avait déjà tenté d'intégrer dans sa pratique.

Les circonstances d'une création, les options sociales du directeur et de l'assistante chef — croyance en la valeur de l'être humain, reconnaissance de ses capacités de développement, de son droit à prendre une part

active à sa propre destinée — ainsi que les moyens d'action qu'il surent se donner pour atteindre leurs objectifs déclenchèrent une véritable mutation du service social départemental.

Est-il nécessaire de rappeler les modes d'exercice du service social de l'époque, dans une banlieue défavorisée de la région parisienne ? Un des premiers préfets ne disait-il pas que Paris, pour réaliser la rénovation de certains quartiers populaires, s'était déchargé sur la banlieue de ses familles les plus déshéritées, sans pourvoir au minimum d'équipements médico-sociaux, sociaux, culturels indispensables à leur accueil.

C'est ainsi que ce service social départemental comprenait, certes, un nombre important d'assistantes d'hygiène sociale, dont la spécialisation ne correspondait plus aux impératifs du moment, mais ne comptait que 16 assistantes sociales polyvalentes de secteur ; même si d'autres services, municipalités, caisse d'allocations familiales, Sécurité sociale complétaient plus largement cet effectif par environ 130 assistantes sociales, l'ensemble demeurerait notoirement insuffisant pour répondre aux besoins de 1 200 000 habitants.

Sans doute, ce chiffre dérisoire s'expliquait-il par la désertion des professionnelles, en raison de conditions de travail inacceptables : isolement total sur des secteurs de 15 000 à 20 000 habitants, absence

d'encadrement, de concertation, manque d'équipements de base, etc.

Telle était la situation du service social du Val-de-Marne au moment où commençait une nouvelle étape de son histoire.

Les circonstances d'une naissance

La réforme administrative de 1964 prévoyait le regroupement des directions de la santé et de la population en une seule direction d'action sanitaire et sociale (1).

Le décret conférait au directeur des missions très larges de protection de la population, de contrôle et de promotion des équipements sanitaires et sociaux ; enfin, il déterminait un organigramme précis des différents services de la direction. D'autres textes, arrêtés, circulaires, instructions viendront préciser les structures et les fonctions de chaque service.

Pour le Val-de-Marne, la création du département et de la Dass se conjugaient. Le découpage territorial englobait la partie sud-est du département de la Seine (à statut particulier) ainsi qu'une partie de la Seine-et-Oise.

Aussi le futur directeur des actions sanitaires et sociales, M. de Saintignon, fut-il détaché auprès de la

préfecture de la Seine au début de 1966, pour préparer la création de sa direction en Val-de-Marne.

La diversité des deux structures administratives, qu'il fallait unifier, entraînait des difficultés de divers ordres, liées à tout changement et longues à surmonter, ainsi qu'un déséquilibre important dans l'implantation des équipements.

L'une des conséquences de la réforme de 1964 fut le regroupement des assistantes départementales sous l'autorité d'une assistante sociale chef départementale, conseillère technique, elle-même placée sous l'autorité directe du directeur.

Pour ce poste, le Dass choisit — parmi ses anciennes collaboratrices — une assistante qui lui semblait posséder les aptitudes nécessaires à l'exercice de responsabilités de cette importance ; il lui avait proposé, quelques années auparavant, de suivre la formation de l'École de cadres de l'Institut de service social de Montrouge.

Ayant pratiqué plusieurs années « sur le terrain », l'assistante sociale chef choisie, conseillère technique, s'était confrontée à la réalité du service social ; elle en retirait la profonde conviction que cette réalité devait et pouvait changer dans le sens d'un meilleur service de la population.

Or qu'en était-il à cette époque ? Il lui apparaissait que les choix professionnels n'étaient pas clairement

(1) Élargie, depuis 1978, à l'appellation « direction des affaires sanitaires et sociales » en raison de l'ampleur de ses activités.

posés, que les objectifs étaient insuffisamment formulés, et aussi que l'encadrement technique — géographiquement et techniquement lointain — manquait d'efficacité.

Et, cependant, elle estimait que chaque assistante est un « instrument d'aide » pour les usagers, pour autant que le service favorise le développement des capacités professionnelles de ces agents :

- en respectant leur originalité et leurs motivations profondes ;
- en faisant vivre, à l'intérieur du service, une expérience relationnelle qu'elles puissent reproduire avec les usagers.

De son côté, le Dass considérait, ainsi qu'en disposaient les nouveaux textes, que le service social devait être un moyen privilégié de l'action sociale de sa direction. Il accueillait avec intérêt les constats, suggestions et propositions de l'assistante sociale chef, conseillère technique, et stimulait ses réalisations.

La première étape et sa mise en œuvre

La conseillère technique, assistante chef départementale responsable de l'organisation et du fonctionnement du service social, avait reçu pour mission de mettre en place un service social de la fonction publique capable d'apporter à la population une aide efficace.

Pour accomplir cette mission, elle disposait d'un objectif bien déterminé : le service social qu'on lui confiait devait utiliser des moyens d'aide fondés sur les données acquises en sciences humaines et sur les valeurs essentielles de l'homme.

L'action première serait préventive, tant dans le domaine de l'enfance que dans celui des familles nouvellement implantées dans le département.

Les objectifs prioritaires furent précisés : recruter les cadres — aménager au mieux les conditions de travail du personnel en place, qui avait à vivre des changements souvent difficiles — organiser une large information à tous les praticiens du département et prendre en compte leurs observations et suggestions.

Mettre en place des cadres nouveaux

En dépit de la pénurie d'assistantes, la préparation de l'organisation du service social était, pour l'assistante sociale chef départementale, le point de départ de toute action future. En réponse à cette priorité, elle chercha à offrir des conditions de travail satisfaisantes parmi lesquelles l'encadrement technique de qualité lui parut essentielle.

Pour ce faire, les candidates devaient être en accord avec les objectifs du service, être en mesure

d'affronter les aléas inhérents à tout changement, être prêtes à participer en collégialité à la préparation des décisions, tant dans le domaine de la politique sociale que dans celui de l'action, être aussi capables de se situer comme cadres et d'assumer une fonction d'autorité : « autorité » qui engage chaque assistante sociale à développer et à utiliser ses propres capacités et favorise les initiatives.

En outre, elles devaient avoir un bon niveau de réflexion et une grande aisance dans l'expression. Enfin, leur compétence technique devait être acquise, tant par la pratique que par des formations supérieures ou complémentaires.

Ces conditions posées attirèrent un certain nombre de professionnelles expérimentées, dynamiques et audacieuses, alors que les salaires demeuraient tristement ceux de la fonction publique, sans aucune garantie de promotion d'indice rapide, pas plus que de reconnaissance statutaire pour ces nouvelles fonctions.

De façon concomitante furent nommées les assistantes chefs des spécialités (2) et les premières assistantes de circonscription (3), ainsi que les cadres techniques des autres pro-

(2) Prévention ; PMI ; santé scolaire ; aide à l'enfance, hygiène mentale.

(3) Au nombre de treize dès l'année 1969.

fessions sociales. Dès ce moment, il est apparu essentiel d'étudier les problèmes sociaux décelés par les praticiens. Pour ce faire fut recrutée une assistante sociale chef, adjointe au plan départemental, compétente en matière d'études de service social.

Cette première phase posa des problèmes tout à fait neufs : il n'y avait aucun modèle de référence pour les assistantes sociales de circonscription : il s'agissait de construire une fonction nouvelle, à peine définie dans les textes.

De quoi parlait-on à l'époque pour faire exister ces postes : encadrement technique (ce qui était relativement connu) ; harmonisation des actions ; animation : notions nouvelles, peu précises, qui soulevaient des interrogations tant chez les intéressées elles-mêmes que chez les assistantes sociales et dans les autres services.

En particulier, le terme d'harmonisation restait flou, car il ne fallait en aucun cas doubler l'action des services existants, et surtout pas celle du service départemental de coordination.

Une recherche permanente des diverses tâches inhérentes à la fonction obligeait chacune à explorer son aire d'activité, à prendre des contacts et à transmettre inlassablement une information sur les intentions et les multiples et rapides réalisations de la Dass.

Or, comme il en est tou-

jours dans les périodes de changement, il est difficile de se faire entendre, tant les craintes des interlocuteurs sont vives et diverses. Tout en réservant sa plus grande vigilance à l'action et à la communication sur le terrain, le groupe des cadres travaillait à élaborer — au cours de réunions hebdomadaires — une théorie de fonctionnement du service à partir de la réalité du jour. Les visées prospectives, qui en découlaient, n'étaient-elles pas elles-mêmes « moteur » ?

Le partage des difficultés des cadres, entre elles et avec la conseillère technique, permettait de mieux les surmonter. L'appel à la participation, le respect de l'autonomie et des différences de chaque cadre permettaient à chacun, en l'absence d'un modèle théorique, d'innover en « collant » à la propre réalité de sa circonscription.

L'interdépendance de chaque secteur

L'une des idées dominantes de ces travaux en commun était que chaque secteur d'activité avait un impact sur les autres, si bien qu'il était du plus grand intérêt d'organiser simultanément et conjointement les différentes activités.

Notamment, il importait que les circonscriptions — qui vivaient à l'extérieur du siège de la direction — con-

servent certes leur originalité propre, mais ne deviennent pas pour autant des états indépendants ; de même, les services spécialisés attachés aux différentes sous-directions auraient pu être entraînés à construire leur politique isolément, sans tenir compte ni les unes des autres ni des circonscriptions. Il n'en fut rien. Ainsi, les assistantes sociales d'hygiène mentale, du fait des nouveaux textes, de leur appartenance au service départemental, de leur travail sur le terrain, participaient à la vie naissante de la circonscription ; elles favorisèrent la communication nécessaire pour répondre aux besoins de la population — communication qui s'intensifiera dans les années à venir.

Il semble que, malgré un statut un peu différent, les assistantes sociales de santé scolaire ont — tout autant qu'il était possible — participé à la construction de la circonscription et à l'élaboration du service départemental.

Enfin, sur le plan méthodologique, tous les travaux de réflexion étaient transcrits et rédigés par l'assistante chargée d'étude auprès de la conseillère technique et étaient diffusés aux participantes.

Il est bien évident que le dynamisme et l'enthousiasme des nouveaux venus pouvaient troubler les cadres et praticiens déjà en place. Or ceux-ci, qui connaissaient bien les équipements et les besoins de la

population, avaient beaucoup de données à communiquer. Il s'agissait donc d'écouter leurs informations, leurs problèmes de travail, d'en débattre avec eux, de leur faire part très précisément des intentions et des modifications. Il va de soi que tous ces dialogues ne se déroulaient pas toujours dans un climat de détente : l'inquiétude inhérente au changement leur prêtait des formes diverses, allant de l'opposition à une solide adhésion.

Aussi, l'assistante chef départementale, les cadres nouvellement recrutés organisaient-ils des rencontres fréquentes avec tout le personnel en place dans la DASS et avec celui des autres services du département.

Vers un service social praticien

Pour répondre aux objectifs posés dès le départ, et par voie de conséquence construire le service, il fallait offrir aux professionnelles des conditions d'organisation qui garantissent l'exercice d'un travail de qualité permettant de donner sa mesure dans l'action auprès de la population et offrant la possibilité d'apporter aux familles une aide mobilisatrice, approfondie, suivie, si nécessaire. Construire un service social moderne et mener une politique de recrutement représentaient — pour les con-

seillères techniques — deux faces d'un même problème, deux réalisations étroitement imbriquées, interdépendantes, l'une renforçant la réalité de l'autre.

Les différents moyens d'action que ce service se proposait de mettre en place ne faisaient que traduire concrètement les principes de service social qu'il avait définis a priori et qu'il confirmait peu à peu, à la lueur de l'expérience et de la réflexion.

En priorité absolue :

- un encadrement technique réel — des locaux appropriés — une possibilité de secrétariat ;
- des secteurs géographiques conformes aux nouvelles normes ;
- des dispositions propres à assurer la formation d'étudiants du service social.

Progressivement :

- un statut départemental ; un perfectionnement continu ; un dispositif de travail en équipe ; une réflexion permanente à propos des choix professionnels.

Directement, sur le plan du recrutement, on prévoyait :

- la recherche d'un consensus lucide au moment de l'engagement (contrat tacite) ;
- le choix d'un poste conforme aux capacités professionnelles et aux désirs de la candidate ;
- une politique de bourses et un réel rapprochement avec les écoles de service social ;

— enfin, la participation des cadres au recrutement.

L'implantation en circonscriptions

Malgré l'urgence des besoins de la population et les préoccupations graves que soulevait cette situation à tous les niveaux, aucun recrutement d'assistante praticienne ne fut réalisé sans qu'un minimum de conditions de travail indispensables ne lui soit assuré.

Notamment, en ce qui concerne les assistantes sociales polyvalentes de secteur, la circonscription devait être créée, c'est-à-dire : l'assistante responsable nommée et en place ; un local, fût-il exigü et provisoire, installé sur le territoire, une secrétaire sociale ou médico-sociale en place, capable de répondre aux premiers appels téléphoniques ou aux premières visites de familles — qui ne tarderaient pas à se produire.

Les textes de 1965-1966 avaient désigné l'assistante sociale responsable de circonscription comme encadrante technique des polyvalentes de secteur départementales. Sur le plan des principes si, par la suite, cette décision ministérielle fut souvent discutée par les praticiennes (la double fonction d'animation et d'encadrement technique de la responsable leur paraissant incompatible), on peut dire qu'en Val-de-Marne — dix ans plus tard

— cette organisation, qui a fait l'objet d'une longue réflexion, demeure sans changement, sous réserve que le but et le contenu de l'encadrement technique aient été clarifiés.

Seules, deux ou trois circonscriptions particulièrement vastes et chargées, ont été le lieu d'expérience d'une certaine répartition des tâches entre assistante responsable et adjointe.

Pour diversifier les actions et répondre aussi aux demandes d'une population jeune, des travailleurs sociaux — puéricultrices de secteur, travailleuses familiales, puis éducateurs spécialisés — furent parallèlement et progressivement mis en place, apportant ainsi une dimension pluridisciplinaire à l'activité des assistantes sociales.

Chaque groupe professionnel était encadré — au plan départemental — par une responsable de la même profession, celle-ci participant à l'équipe des cadres de Service social.

La formation des étudiants

Depuis de nombreuses années, les écoles de service social travaillaient avec les différents services du département afin d'assurer la mise en stage de leurs étudiants auprès d'assistantes sociales. L'assistante sociale chef départementale décida de regrouper les monitrices de stage de la

Dass pour former un groupe de réflexion animé par une enseignante ; parallèlement, elle encouragea la collaboration des cadres de son service avec les cadres des écoles. Il était en effet nécessaire d'informer des nouvelles options sociales prises, de l'organisation mise en place, de développer des formes modernes de stages, d'en mesurer l'efficacité et d'en aviser les instances supérieures.

Rôle et fonction de la circonscription

Si la circulaire du 12 décembre 1966 définit l'organisation des « circonscriptions géographiques », à savoir : dimension, densité de la population, organisation du personnel..., elle ne définit pas, en revanche, le rôle de cette nouvelle structure. Il faut se reporter à l'annexe II de ce texte pour voir apparaître un rôle : celui de l'assistante responsable de circonscription : « Elle assumera la liaison avec l'assistante chef départementale pour toutes les questions concernant le personnel du service social. En accord avec les médecins et les techniciens sociaux et parasociaux du service, elle organisera — dans la circonscription — l'emploi des divers catégories d'assistantes sociales et de personnels complémentaires relevant de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale,

de façon qu'aucune tâche leur incombant ne soit négligée. Elle s'assurera que les divers techniciens sociaux et paramédicaux travaillent en équipe tout en conservant à leur fonction son caractère spécifique. Elle contrôlera le travail des assistantes sociales du service. Elle s'occupera de la mise en stage des élèves des écoles de service social. Elle participera à l'application pratique de la coordination avec les services sociaux. »

Le découpage en secteurs de 3 000 à 5 000 habitants, préconisé par les textes et qui seul pouvait permettre un service de qualité et un recrutement attractif dans cette période de pénurie, entraînait des vides souvent importants pour les populations non desservies — vacances génératrices d'injustice et de risque de danger.

Il fallait, parallèlement, étudier des solutions palliatives pour maintenir l'option des secteurs « normalisés ». Des études dans deux circonscriptions conclurent à la nécessité d'aménager des permanences d'accueil, tenues par une assistante sociale expérimentée — hors effectif des polyvalentes de secteur — qui répondrait aux urgences concernant la population des secteurs découverts.

Il va sans dire que pendant cette longue période où de nombreux secteurs restaient vacants, les élus locaux, les conseillers géné-

raux, les autres services sociaux, les associations diverses critiquaient la Dass, qu'ils accusaient de manque de cohérence et de « service social de luxe ». Il fallait s'expliquer, informer, mettre cartes sur table en montrant les deux faces de l'alternative, à savoir :

- extension des secteurs égale actions superficielles peu efficaces ; risque de stopper la construction du service ;

- maintien des secteurs, égale qualité des actions, plus grande attirance des candidatures vers le département (4).

La crise des années 70

1970 : le service social existe. Les 13 circonscriptions fonctionnent. Plus de 150 assistantes polyvalentes de secteur départementales et autres (sur les 330 qui seront nécessaires) sont en place ; mais un phénomène nouveau apparaît : le service social spécialisé, qui était depuis longtemps implanté et traditionnel, disparaît ; à l'exception de celui d'hygiène mentale qui, au contraire, était en accroissement. Que s'est-il donc passé ?

Le directeur décide, dans le courant de pensée des directives ministérielles, de mettre l'accent sur l'aide

(4) Courant 1979, la presque totalité des secteurs est couverte et le principe des permanences d'accueil — pour les secteurs temporairement découverts — est maintenu.

au groupe familial dans sa globalité, conférant ainsi à la polyvalence de secteur une action et une compétence multivalentes et, par là même, réaménageant l'ensemble du service social.

Le travail social spécialisé, peut-être trop démultiplié depuis de longues années, pouvait en effet apparaître à certains comme une action parcellaire, limitée à un problème précis ou à une personne prise isolément. Une interrogation venait alors à l'esprit : quelle efficacité peut avoir cette intervention si elle ne tient pas compte des interactions au sein du groupe familial et des répercussions sur l'environnement, si elle n'est pas insérée dans une action polyvalente ?

D'autres, et notamment le groupe des cadres, estimaient que la mutation en polyvalence de tout le service social spécialisé : prévention, enfance, placement, hygiène sociale, serait génératrice de conflits importants et, en conséquence, aurait dû faire l'objet d'une préparation minutieuse.

L'éclatement, prématuré sans doute, du service social de l'enfance, la répartition de ses assistantes sociales dans les circonscriptions, la suppression du poste de leur assistante chef, déclenchèrent une « crise ».

La polyvalence demeurait seule, face à tous les problèmes de la population, sans possibilité de relais,

sauf mandat judiciaire. Rappelons qu'en effet à l'époque, les autres travailleurs sociaux, dont l'effectif s'accrut par la suite — puéricultrices du secteur, travailleuses familiales, éducatrices — étaient encore très rares.

L'ensemble du service social de la Dass était « touché » et craignait une certaine régression. Pour celles qui avaient à se reconverter (5) : sentiment d'une négation de tout leur passé de compétence spécifique. Entre autres, ce problème serait-il traité dans les familles ? Pour celles qui avaient à élargir leur champ d'action : perspective de tâches trop diversifiées, non maîtrisées, incohérentes, etc. Pour toutes : constat de décisions autoritaires, qui ne tenaient pas compte des options posées au moment du recrutement, des capacités et des choix faits par chacune au moment de la décision — et qui faisaient fi du temps nécessaire pour effectuer les mutations.

Il y eut alors quelques départs de praticiennes mais, surtout, une crise dans l'équilibre du service social, même entre les assistantes sociales responsables de circonscription.

Cette crise de 1970 suscita bientôt de nouveaux dynamismes : les assistantes sociales responsables de circonscription envisagèrent — avec la conseillère

(5) Soit en assistante responsable de circonscription, soit en assistante polyvalente de secteur.

technique — l'organisation de leur propre circonscription et quelques-unes d'entre elles proposèrent des expériences : dès lors que les secteurs de polyvalence se couvraient petit à petit, ne pourrait-on pas affecter une assistante « hors secteur » à certains cas lourds d'enfants en danger dans leur famille — cas qui demandaient aux polyvalentes un investissement parfois incompatible avec la globalité de leur fonction sur le secteur ?

Cette assistante resterait bien entendu sous l'autorité de l'assistante sociale responsable de circonscription. Elle exercerait comme les autres « sur le terrain », utilisant non plus un équipement spécifique, mais l'équipement commun, sans ségrégation. Certaines responsables auraient souhaité, néanmoins, un support technique spécifique à ces assistantes.

Ce nouveau modèle d'« assistante enfance », né d'une période de changement, est celui qui persista et se développe encore dans les circonscriptions en 1979. Il est confirmé par le service unifié de l'enfance.

1972-1973 : l'année constitue un nouveau tournant pour le service social de la Dass. Le décès brutal et prématuré du directeur entraîne des modifications dans l'équipe de direction. Un nouveau directeur est nommé. L'assistante sociale chef départementale est appelée à de nouvelles

fonctions quelque temps après.

Selon une réalité à peu près générale, le changement ne se fit pas sans difficulté : la première assistante sociale chef était la créatrice avec laquelle chacun avait rêvé, espéré et réalisé. La seconde était une collègue, assistante responsable d'une circonscription, dont compétences et qualités n'étaient pas mises en question, mais qui était l'une parmi d'autres non dénuées des mêmes atouts.

Il y avait celles qui auraient voulu le poste et osaient le dire, celles qui n'osaient pas le dire et n'étaient pas les moins bouleversées...

Un court recul de la marche en avant et puis deux créations redonnèrent son essor à ce service en construction : l'ouverture du centre de perfectionnement ; la création du service unifié de l'enfance.

La création du centre de perfectionnement

Dès le début de 1969, de même qu'une collaboration sérieuse était établie entre les écoles de service social et les monitrices de stage, un perfectionnement presque continu fut offert aux praticiennes — dont il serait trop long de dresser la liste — toujours très axé sur les problèmes de l'enfance et bientôt pluriprofessionnel, avec puéricultrices de secteur et travailleuses familiales.

Quant aux cadres et à la conseillère technique, elles bénéficiaient dès cette époque d'un séminaire bimestriel, animé par une assistante sociale extérieure à la Dass, compétente dans le domaine de l'administration et de l'encadrement de service social. Ces cadres pouvaient disposer de « consultations » sur leur propre travail par des collègues expérimentées de services extérieurs à la Dass. De plus, quelques-unes d'entre elles entreprenaient, encouragées par le service, des formations supérieures financées par le département.

Grâce à un programme fortement structuré, et bien argumenté, qui lui était proposé chaque année par la Dass, le Conseil général accordait des crédits qui permettaient de répondre à un certain nombre de besoins en formation. A partir de 1973, la nouvelle conseillère technique — en accord avec l'ensemble des cadres — reprit l'idée que, pour améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu à la population par le service social, il convenait non seulement de soutenir l'effort d'un encadrement technique par des perfectionnements, mais d'apporter à un plus grand nombre d'assistantes, des techniques et méthodes approfondies et diversifiées.

Seules, des formations « longues », soutenues par des apports solides en sciences humaines, favoriseraient des actions adéqua-

tes. D'où la création d'un centre de formation interne au service social de la Dass, dont la responsabilité pédagogique fut confiée à une assistante de la Dass, déjà responsable de circonscription. Cette responsable pédagogique est chargée de l'enseignement du service social et prévoit l'intervention d'enseignants extérieurs dans le domaine des sciences humaines.

Les superviseurs sont, pour certaines, des assistantes de la Dass cadres et non cadres, toutes formées à cette méthode d'enseignement et qui acceptent, elles aussi, d'assumer cette nouvelle responsabilité s'ajoutant à leur travail habituel. Dès 1977, la Dass conclura une convention avec l'université de Créteil, en maintenant l'équipe pédagogique de son centre. Progressivement, le centre intégrera les diverses catégories de travailleurs.

Les efforts se sont poursuivis dans la collaboration avec les écoles, allant jusqu'à une organisation structurée entre circonscription, terrain de stages et établissements de formation.

Les objectifs des stages, les moyens d'action mis en commun au cours de rencontres régulières entraînaient une amélioration nette de l'efficacité de la formation en stage pour atteindre progressivement des accords « conventionnels » : circonscription/établissement de formation.

Le service unifié de l'enfance est créé

En 1973, le nouveau directeur estimait qu'un remaniement de tous les services s'imposait dans le secteur de l'enfance ; il désirait le transformer en un service unifié de l'enfance, dont la création était encouragée par les directives ministérielles.

Non seulement il était important que, pour appréhender l'enfant « dans sa globalité », les différents services concernés (PMI, santé scolaire, aide sociale, enfance inadaptée) soient regroupés en une seule sous-direction, mais il était plus important encore que ces services se retrouvent sur le terrain et avec le service social dans des actions complémentaires étroitement liées entre elles.

Les travailleurs sociaux regroupés en circonscription et les différents cadres du service avaient, dans une commune réflexion, affirmé à plusieurs reprises et avec force leur souhait de voir confirmer des choix politiques dans le domaine de l'enfance, choix qui tiennent compte de toutes les connaissances actuelles et d'une pratique qu'ils cherchaient à mettre en œuvre sur le terrain :

- importance du service social de base et d'un équipement moderne adapté aux besoins de la population, par exemple en matière de garde de jour des enfants dont les mères travaillent ;

- aménagement du service favorisant l'action préventive du service social familial, ainsi que le suivi des familles ;

- création d'une structure de concertation, à l'échelon local, entre l'instance de décision et les équipes de travailleurs sociaux.

Ainsi la voie était-elle tracée pour la mise en place d'une nouvelle sous-direction, confiée à un ancien médecin de PMI et médecin de liaison de santé scolaire, avec un double objectif de regroupement et de déconcentration. La conseillère technique du service social participa étroitement à l'application de cette politique dans les circonscriptions. Au niveau des circonscriptions, ce fut presque une ère nouvelle qui s'ouvrit pour les assistantes responsables, bénéfique et riche de promesses, certes ; mais elle exigea un long et parfois difficile ajustement.

Dans le même temps, quatre inspecteurs (ou plutôt inspectrices) polyvalents de l'enfance furent nommés, ayant chacun dans sa sphère d'activité trois circonscriptions et quatre pour le quatrième.

Un article paru dans la revue « Échanges » d'avril 1976, sous la plume du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale (Dass), précise :

« Le service unifié de l'enfance s'exerce à travers la responsabilité conjointe de l'Inspecteur polyvalent de l'enfance sectorisé et de l'assistante de circonscription »

tion. » Dans la suite de cet article, il est indiqué notamment :

« Par délégation du Dass, l'inspecteur exerce un pouvoir de décision dans tous les domaines ; le plus grand nombre de ces décisions est pris au niveau des circonscriptions après consultation, soit individuelle, soit en groupe, des techniciens concernés. C'est à cette occasion que l'assistante responsable de circonscription apporte à l'inspecteur un précieux appui, chaque fois qu'un avis technique est nécessaire. »

Il est ensuite question de réunions de synthèse entre l'Inspecteur et les divers travailleurs sociaux (auxquels se joignent éventuellement des médecins), réunions animées le plus souvent par les assistantes sociales de circonscription, synthèses à partir desquelles l'Inspecteur prend sa décision. Enfin, poursuit l'article, *sur un plan collectif, l'inspecteur chargé de réaliser la politique de l'enfance décidée par le Dass est bien placé pour donner, en complémentarité de l'action des élus locaux, une impulsion nouvelle.*

Certes, la voie était tracée par l'assistante de circonscription qui, bien souvent, entretenait avec les responsables d'institutions — Ddass et non Dass — des relations professionnelles constructives. »

Cependant, les cadres du service social ne se reconnaissaient pas tou-

jours autorisés à regrouper officiellement ces personnalités pour un meilleur travail en commun : les inspecteurs, eux, investis de l'autorité de la Dass, sont fondés à promouvoir une politique de l'enfance qui exige concrètement — sur le terrain — des exigences cohérentes et concertées.

Aux inspecteurs polyvalents de l'enfance sont venus plus récemment s'adjoindre les médecins de PMI, sectorisés, par délégation du médecin-chef départemental. Plus nombreux que les inspecteurs, leur insertion sur la circonscription exige une réelle action de concertation, faisant l'objet d'une réflexion tant au niveau local que départemental.

Les difficultés inhérentes à tout partage de responsabilités demeurent. Des réponses diversifiées sont recherchées ; les options fondamentales restent toujours les mêmes.

Aujourd'hui, que sont devenues les options de départ ?

Nous ne saurions, dans un rapport aussi succinct et en l'absence d'une étude solide, examiner utilement l'ensemble du service social de la Dass du Val-de-Marne ; il est devenu trop vaste, avec les 487 agents en circonscription (6). Qu'il

(6) 15 travailleuses familiales, 279 assistantes sociales, 15 éducatrices, 41 puéricultrices de secteur, 77 secrétaires, 60 assistantes sociales scolaires.

nous suffise de poser un regard interrogateur sur l'évolution de deux des postulats qui fondèrent sa création :

- la polyvalence de secteur « intégrale » ;
- l'encadrement technique « moyen de formation ».

Un service social s'exerce, se développe et améliore sa qualité sous le triple éclairage des demandes de la clientèle, des missions du service, des méthodes de travail professionnelles.

Qu'en est-il de la polyvalence de secteur en Val-de-Marne, en 1980 ?

Un constat est certain : une modification est intervenue dans les problèmes posés aux assistantes de secteur par les familles. En raison, sans doute, de la conjoncture économique, la demande d'aide financière s'est accrue, exprimée par des familles qui jusqu'alors faisaient face ; leur nombre exige, de la part des assistantes, plus de précisions dans l'évaluation des besoins et, bien souvent, une recherche de solutions diversifiées — recherche quelquefois vaine.

Il faut reconnaître que la polyvalence se trouve désormais confrontée à une clientèle qui s'appauvrit... et à l'égard de laquelle elle ne peut se limiter à des considérations d'ordre théorique, voire politique, elle recherche activement les réponses encore possibles. Parallèlement, les institutions sociales, aux prises avec des moyens d'action

insuffisants devant l'afflux des demandes, ont besoin d'évaluations très rigoureuses pour étayer leurs décisions.

De leur côté, les élus multiplient leurs appels, qui se traduisent par des demandes d'enquêtes — là encore, transmises au service social polyvalent, qui retrouve les mêmes limites d'aide matérielles.

Et tout à la fois le service social, surchargé de tâches ponctuelles, ne cesse de s'ouvrir aux autres problèmes que vivent et lui apportent également les clients : problèmes d'ordre psychologique, d'ordre relationnel, soucis d'avenir, qui exigent des réponses compétentes et entraînent souvent un travail approfondi.

Quant à la protection maternelle et infantile, qui fut de tout temps le point de départ d'un service social de secteur se voulant « précocement préventif », ses moyens d'action se sont singulièrement transformés en une dizaine d'années. L'assistante sociale n'est plus le seul travailleur social en contact avec les futures mères, les mères et les jeunes enfants ; elle fait partie d'équipes médico-sociales qui exercent leurs actions à partir d'équipements adéquats, créant des occasions de rencontres très variées avec les intéressées.

Reste que l'assistante polyvalente de secteur est toujours chargée par les textes d'intervenir auprès des futures mères pendant la période prénatale ; certai-

nes portent à cette intervention individuelle précoce un très grand intérêt social, d'autres ébauchent des interventions collectives, d'autres attendent la demande expresse ou s'en tiennent aux situations perturbées.

Une nouvelle protection sociale de l'enfance

Cependant, l'impact beaucoup plus déterminant sur le service social polyvalent de secteur, au cours de ces dernières années, est sans nul doute les options prises concernant la protection sociale de l'enfance. En 1968, dans ce département comme dans presque toute la France, on « plaçait » un peu trop rapidement peut-être les enfants en danger dans leur famille — soit dans un placement familial de province, soit plus rarement en internat. A ce jour, et particulièrement depuis l'institution du service unifié de l'enfance, la politique du service est de maintenir l'enfant dans sa famille, toutes les fois qu'il n'y a pas de contre-indication péremptoire et à la condition d'une action « suivie » dans la famille par le service social.

Dans les cas où ce maintien en famille se révèle impossible ou non souhaitable, il ne s'agit plus d'éloigner systématiquement l'enfant en province, mais, chaque fois que l'évaluation en montre le bien-fondé, de réaliser son accueil dans

l'un des placements familiaux du département — dont le service social a souvent été lui-même l'initiateur et dans lesquels il reste très impliqué.

Quelle signification ce changement profond, en matière de protection de l'enfance, revêt-il pour le service social de secteur ? Il est peut-être encore tôt pour en mesurer toute l'ampleur et en explorer tous les aspects. Cependant, on peut déjà dégager concrètement les points ci-après :

- une responsabilité professionnelle plus évidente dans l'évaluation de l'« enjeu », selon la solution à laquelle on s'arrêtera, l'élaboration du plan de travail et la mise en œuvre de ce plan ;
- un nouveau mode de travail en équipe pluridisciplinaire, avec toutes les exigences de régulation liées à la concertation et aux problèmes de respect de l'intimité des familles qu'elle engendre ;
- un engagement personnel de l'assistante sociale de « suivre » la famille, si telle est la décision prise. Cette démarche professionnelle exigeante est devenue indispensable dans tout le champ du travail social, individuel et collectif, qu'il s'agisse de personnes âgées, de familles migrantes, de jeunes, d'adultes à la recherche d'un emploi, etc.

Ces exigences accrues, qui engagent le service social polyvalent de secteur dans une aide approfondie

très individualisée — tandis qu'il est sollicité par ailleurs, nous l'avons vu, par un travail social en extension ouvert à l'ensemble d'une population surchargée de difficultés — ont conduit progressivement l'ensemble du service à promouvoir une nouvelle organisation, qui avait été simplement évoquée dans les années 1970. Nous voulons nommer les « assistantes enfance ». Elles sont en place actuellement dans onze circonscriptions — au nombre de deux ou trois par circonscription. Elles ont pour tâche, quand les assistantes sociales polyvalentes ne peuvent le faire :

- de veiller, en liaison avec les équipes éducatives, à l'évolution des enfants et des familles à l'égard du placement ;
- de soutenir les familles, pour qu'elles se déterminent dans leurs possibilités d'assumer ou non leur responsabilité parentale ;
- d'assurer les actions de protection de l'enfance, conformément aux responsabilités du service et quand l'étude des situations en fait apparaître la nécessité.

Dans le même temps, l'assistante polyvalente de secteur recherche et expérimente de nouvelles formes d'actions collectives : ça et là, dans les secteurs, se font jour des initiatives qui s'inscrivent dans une perspective promotionnelle à travers le renforcement de la vie collective, par la population elle-même.

Mais il va de soi que

tout mouvement de la polyvalence de secteur que nous retraçons ne saurait se développer sans un perfectionnement professionnel sans cesse renouvelé — tel que celui mis en place par la Dass du Val-de-Marne — et sans un encadrement technique stimulant, encadrement dont nous allons essayer maintenant de retracer l'évolution.

L'évolution de l'encadrement

Tout comme l'action praticienne, l'encadrement du service social évolue en fonction à la fois du contexte de l'institution employeur et des techniques de la profession. La mise en place du service, en 1968, requérait de la part des assistantes responsables de circonscription — à l'époque seules cadres de la Dass sur le terrain — des qualités d'initiative, de disponibilité, de créativité professionnelle, de compétence technique. Dans la même ligne, le type d'encadrement qu'elles pratiquaient — d'écoute et de compréhension — devait permettre en priorité aux assistantes de développer au mieux leurs capacités professionnelles au service des clients.

Au fil des années, les effectifs de travailleurs sociaux se sont largement accrus et diversifiés. Des inspecteurs de l'enfance, des médecins de secteur sont venus, en circonscrip-

tion, se joindre aux assistantes responsables ; le directeur et les cadres administratifs, à l'échelon départemental, ont précisé les politiques de service — si bien que les pratiques pionnières des cadres du service social ont dû progressivement se réaménager et auront encore, sans doute, à s'adapter aux mutations. On peut penser que l'extension du travail pluridisciplinaire les a rendus plus conscients de la gravité de certaines situations, qui nécessitent des décisions plus promptes.

De plus en plus, il apparaît qu'un cadre de service social se trouve confronté à un double rôle : l'un de « chef de service », centré sur les missions de l'organisme à l'égard du client — l'autre, celui de « technicien », centré sur le développement des moyens pour accroître l'efficacité de l'action. La conjugaison de ces deux rôles soulève dans certains cas de réelles difficultés, en raison notamment du nombre de travailleurs sociaux à la circonscription.

Ainsi, le « groupe de cadres » réfléchit aux moyens à mettre en œuvre pour que ces deux fonctions soient néanmoins prises en compte.

Comme nous avons essayé de le montrer au cours de ces réflexions, beaucoup de données fondamentales demeurent conformes à l'idéologie des créateurs. Sur le plan des structures, toutes les cir-

conscriptions — animées par des assistantes responsables de la Dass — sont placées directement sous l'autorité du directeur des Affaires sanitaires et sociales, par le relais de l'assistante sociale chef départementale, conseillère technique.

A l'intérieur de ces circonscriptions, la polyvalence de secteur est partagée entre plusieurs services (Dass, municipalités, Caf), associés par une convention tacite qui respecte la politique de chacun de ces organismes.

Chaque groupe d'assistantes polyvalentes est encadré par un cadre de son propre service ; de même qu'à l'intérieur de la Dass, tous les travailleurs sociaux relèvent d'un cadre de leur profession. Cette organisation impérative permet à chaque praticien de conserver son identité professionnelle et de développer ses potentialités personnelles.

Quant aux pratiques de

travail, on a vu qu'elles évoluaient à la lueur des faits nouveaux, du renouvellement des intervenants qui apportent leur propre vision du travail et, surtout, du développement des connaissances dans le domaine des sciences humaines et sociales.

Le fonctionnement du service social a, lui-même, subi quelques modifications, compte tenu de son extension ; ainsi, certaines informations transmises verbalement sont-elles devenues des notes de service... ce qui ne manque pas d'être ressenti comme un profond changement dans les communications — alors qu'il ne s'agit que d'un moyen et non d'un principe.

Il va de soi que beaucoup de questions restent encore à l'étude dans le service social, par exemple la répartition des rôles entre travailleurs sociaux de différentes disciplines, entre assistantes polyvalentes et assistantes enfance, entre

cadres administratifs, médicaux et sociaux, sur le terrain ; l'application des règles de déontologie des synthèses ; les pratiques d'encadrement technique ; comment associer les usagers eux-mêmes à l'action sociale, etc.

Disons pour terminer, à la suite de ces dernières interrogations, qu'autant il était important — il y a douze ans — de se créer des repères pour des fonctions totalement nouvelles, autant il serait inopportun — aujourd'hui — de se référer systématiquement à des schémas ou des modes de fonctionnement initiaux, sans analyser, actualiser, pour adapter et innover.

Ce regard sur ce passé s'inscrit dans un mouvement actuel qui s'intéresse à l'histoire du service social. Il s'agit là d'une histoire récente, certes, mais qui a déjà sa place dans la dynamique du service social. □

octobre 1981