

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 25 novembre 2004:
Travail social: vocation, profession, gestion... et après?

II. Vers une «société d'assisté-es»?

Vision et stratégie d'un service social public
censé doubler de volume tous les 7 ans

Michel Cornut, chef du Service social Lausanne

Jeudi 25 novembre 2004
Lausanne, Palais de Beaulieu

Première partie

Les défis à relever, la vision et la stratégie nécessaires: l'exemple du Service social Lausanne

Cette journée de l'ARTIAS est centrée sur le thème du rôle professionnel des travailleurs sociaux. Je souhaite l'aborder en le plaçant dans un contexte institutionnel précis et concret, celui du service que je dirige depuis quelques mois: le Service social Lausanne (SSL). Ce service compte 178 collaborateurs et collaboratrices qui interviennent pour environ 3'500 bénéficiaires de prestations diverses.

Quels sont les défis que ce service doit relever aujourd'hui? J'en citerai quatre:
Le service est ...

1. Toujours plus sollicité;
2. Confronté à de nouvelles exigences en matière de contrôle;
3. Confronté à de nouvelles réalités concernant les publics bénéficiaires de l'aide sociale;
4. Appelé à jouer un nouveau rôle: l'insertion

Permettez-moi de présenter brièvement ces 4 défis et leurs principales interactions.

Toujours plus sollicité

Les chiffres montrent que la demande d'aide sociale publique, à Lausanne, a décuplé en 13 ans.

Les chiffres

De 1990 à 2003, nous sommes passés de 7,4 à 72,8 millions de francs d'aides sociales versées.

Evolution de l'aide sociale versée à Lausanne

	ASV	BO / RMR	Total
1990	6'182'997	1'255'882	7'438'879
2000	44'081'187	21'458'814	65'540'001
2003	58'542'036	14'275'941	72'817'977

Sources: Bureau lausannois de statistiques, Miroir statistique 2000, p. 148.

Pour l'ASV, il s'agit de dépenses brutes, avant remboursements des avances faites sur des prestations d'assurances sociales.

A Lausanne, 5% des habitants de moins de 65 ans s'adressent désormais une fois dans l'année au moins au service social communal. Dans certains quartiers, un quart de la population est à l'assistance, pour des périodes de plus en plus longues.

Les explications

Cette évolution correspond presque parfaitement à celle du marché du travail: de 1989 à 1994, nous sommes passés, en Suisse, de 17'000 chômeurs en moyenne annuelle à 170'000 - en chiffres ronds. Après avoir ainsi décuplé en un temps record, le chômage est demeuré très important, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dépassant très régulièrement les 200'000 (212'000 en août 2004, 206'491 en moyenne annuelle en 2003)¹. A Lausanne, 10% de la population active, en chiffres ronds, est demandeuse d'emploi - après que 18'000 emplois «industriels» ont été perdus dans la région lausannoise au cours des dix dernières années.

L'augmentation de la demande d'aide sociale correspond aussi à la précarisation de l'emploi. Une part croissante de la population active et en emploi n'accède plus au minimum vital et doit recourir, ponctuellement ou régulièrement, aux aides sociales publiques. Ce sont les «*working poor*» - osons dire: «les *travailleurs pauvres*», qui représentent 12% des bénéficiaires d'aide sociale à Lausanne.

Depuis quelques années, il vaut mieux toucher une aide sociale non imposable et bénéficier d'un subside complet d'assurance-maladie que de travailler pour un salaire usuel du commerce de détail, de l'hôtellerie, de la restauration ou du nettoyage.

Les perspectives

La tendance observée de 1990 à 2003 va-t-elle se poursuivre? Oui, et durant toutes les années 2000, si nos deux principales hypothèses de travail se vérifient.

Première hypothèse: maintien d'un taux de chômage élevé et une progression du chômage de longue durée et d'exclusion - soit le chômage durant un an et plus.

Evolution du nombre de chômeurs en fin de droits, en moyenne annuelle, au cours des 3 dernières années

	2002	2003	2004
Chômeurs inscrits depuis plus d'un an	12'548	23'200	30'000

Source: 2002 et 2003: la situation sur le marché du travail en août 2004, documentation de presse du Seco, 7 septembre 2004; estimation sur la base des statistiques mensuelles du Seco (30'336 à fin août 2004).

Deuxième hypothèse: diminution des prestations des assurances sociales suisses qui se traduira par une augmentation correspondante de la demande d'aide sociale. Ce tableau montre comment les assurances sociales ont été sollicitées depuis 1990.

¹ L'assurance-chômage en 2003 in «*La Vie économique*», 8-2004.

Exemples d'augmentation des prestations sociales, en millions de francs

	1990	2001	2003
Assurance-chômage	300	2'485	5'655
Assurance-invalidité	3'993	9'104	9'583
Subsides d'assurance-maladie	332	2'672	-

Sources: Assurance-chômage: l'assurance-chômage en 2003 in «La Vie économique», 8-2004
Assurance-maladie: Office fédéral de la statistique, «Comptes globaux de la protection sociale 2000/2001», Berne 2003. Repris de: Martino Rossi, «La crise fiscale de l'Etat et la crise de l'Etat social», Dossier du mois de l'ARTIAS, Mars 2004

Dans ces trois régimes d'assurance, des baisses de prestations sont d'ores et déjà annoncées qui toutes se traduiront, à court ou moyen terme, par une augmentation de la demande d'aide sociale.

Au rythme actuel de l'augmentation de la demande et à prestations constantes, le service devra doubler sa capacité dans les 7 ans à venir.

Confronté à de nouvelles exigences

Avec l'augmentation massive de la demande d'aide sociale apparaissent aussi de nouvelles exigences. J'en signale deux, qui concernent le Service social Lausanne:

- a) Garantir la conformité aux normes des décisions d'aides sociales,
- b) Lutter contre les fraudes.

S'agissant des services sociaux du canton de Vaud, on sait que ces exigences n'ont pas été expressément émises par une autorité compétente qui aurait aussi accordé les ressources nécessaires. C'est le Contrôle cantonal des finances (CCF) qui est intervenu, sans crier gare, contraignant les autorités compétentes à prendre peu à peu les dispositions nécessaires.

Dès 2006, en vertu de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), les communes ou associations de communes devront rembourser au canton les aides sociales qui, selon les organes de contrôle, auront été versées indûment. Ainsi l'exigence de la conformité des aides versées aux normes en vigueur devient-elle plus importante que jamais.

Confrontés à de nouvelles réalités

Les professionnels de l'aide sociale font état de nouvelles réalités qui, pour l'instant, n'ont guère été quantifiées ou objectivées, mais qui imprègnent néanmoins très fortement leur pratique quotidienne. Parmi celles-ci, j'en citerai trois qui me paraissent les plus importantes:

La diversification des publics d'usagers

Nous n'avons pas encore de typologie des demandeurs d'aide sociale. Mais le constat de la diversité des situations s'impose. J'évoque, en vrac: des travailleurs précaires, temporaires et sur appel, des personnes atteintes dans leur santé, en attente d'une décision de l'AI ou non, éventuellement toxicodépendantes, des travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait faillite, des chômeurs en fin de droits de toutes catégories socioprofessionnelles, des personnes en attente d'une décision de leur caisse de chômage, des migrants dépourvus de compétences de base, des mères élevant seules leurs enfants et qui n'ont pas trouvé de solution de garde, des jeunes qui ne sont pas parvenus à décrocher une place d'apprentissage, par exemple en raison d'une scolarité insuffisante (nous avons actuellement près de 600 jeunes de 18/25 ans venus «*s'installer*» à l'aide sociale).

La montée de la violence

Les professionnels de l'aide sociale observent aussi que les bénéficiaires sont de plus en plus «*à cran*» et les menacent d'actes violents de toutes sortes, avec de temps à autre un passage à l'acte.

La montée de la fraude

Les assistants sociaux du SSL peuvent demander une enquête lorsqu'ils ont des doutes sur l'indigence d'un bénéficiaire de l'aide sociale. Nous observons que dans plus de 90% des enquêtes, des fraudes sont découvertes. Le plus souvent, il s'agit de petits gains accessoires non déclarés. Parfois, des fraudes plus graves sont constatées.

Appelé à jouer un nouveau rôle: insérer

Me référant à Robert Castel², je dirai que les politiques traditionnelles *d'intégration* ont désormais cédé la place, en Suisse et ailleurs, aux politiques *d'insertion*, politiques auxquelles nous sommes désormais étroitement associés.

Intégration et insertion

Les politiques d'intégration visaient le maintien des grands équilibres sociaux, l'égalité des chances par la démocratisation des études, l'amélioration de la condition salariale, le développement de la sécurité sociale. Alors que les politiques d'insertion se concentrent sur les déséquilibres résultant des échecs - ou de la disparition - des politiques d'intégration. Obéissant à une logique de discrimination positive, elles concernent des publics ciblés, auxquels on veut offrir l'opportunité de combler un déficit d'intégration, par exemple par l'acquisition de compétences de base. L'insertion est une *pratique* ou une *démarche*, l'intégration est un *état* – que l'insertion est censée atteindre.

² Op. cit., voir pages 418ss, «*L'insertion, ou le mythe de Sisyphe*»

Nouvelles loi et recommandations

Dans le canton de Vaud, un «*revenu minimum de réinsertion*» a été créé dans les années 90, et dans ce cadre de nombreuses mesures d'insertion professionnelle et sociale ont été mises sur pied. Il en ira de même avec le futur «*revenu d'insertion*» qui entrera en vigueur en 2006. On sait aussi que les recommandations de la CSIAS sont actuellement révisées de telle manière que l'aide sociale comprenne de fortes incitations à la reprise d'activité, un forfait d'intégration remplaçant le forfait II, pour les personnes participant à des programmes d'insertion notamment - M. Schmid nous en parlera tout à l'heure. Ainsi les services sociaux sont-ils de plus en plus appelés à jouer un nouveau rôle: insérer. Reste à savoir en quoi consiste ce rôle, s'il peut être assumé compte tenu de tous les autres défis que je viens de relever et, le cas échéant, selon quelles modalités et à quelles conditions.

Vaud: constat d'échec ... programmé

Cette question est d'autant plus présente que le dispositif d'insertion développé dans le canton de Vaud en faveur des personnes réputées «*inaptes au placement*» et suivies par les services sociaux est assez largement tenu en échec, la plupart des programmes développés à la demande de l'autorité cantonale ayant été fermés faute de participants. Aussi incroyable que cela puisse paraître, aucune concertation n'a jamais été organisée entre l'autorité commanditaire, les centres sociaux régionaux et les institutions proposant des mesures. L'échec était donc programmé. J'ajoute que nous n'avons aucun indicateur de résultat de la politique d'insertion mise sur pied, aucun tableau de bord et par conséquent aussi aucun moyen de pilotage de cette politique.

Thèse 1

Voilà pour les défis que nous devons relever. Ils sont si importants que j'en tire une conclusion: l'action sociale, telle que menée aujourd'hui, ne peut perdurer. Sans une approche radicalement nouvelle, elle sera tôt ou tard débordée par l'ampleur de la demande.

De plus en plus confinés aux marges extrêmes de la société de consommation par des réductions successives des forfaits d'assistance, les requérants seront non seulement toujours plus nombreux, mais aussi de plus en plus incités à la fraude, voire à la violence. Le système implosera soit au moment où les collectivités publiques, arguant des fraudes, lui refuseront les moyens les plus indispensables, soit au moment où il ne parviendra plus à recruter des collaborateurs-rices prêts-es à s'exposer à la violence suscitée puis subie de la part des usagers. La pérennité d'un régime d'aide sociale publique dans le canton de Vaud dépend aujourd'hui de notre capacité à développer cette nouvelle approche. Celle-ci doit à la fois:

1. Permettre de stabiliser la demande d'aide sociale par une pratique beaucoup plus dynamique et beaucoup mieux maîtrisée de l'insertion d'une partie au moins de nos publics
2. Garantir la conformité des aides aux normes en vigueur et
3. Comprendre une lutte contre la fraude efficace.

Vision

Dans ce contexte, il me paraît que le service a besoin d'une **vision** ou **image directrice** de ce qu'il doit devenir pour relever les défis que nous venons d'évoquer, et aussi d'une stratégie pour que cette vision devienne réalité. Autrement dit, il doit anticiper. La proposition suivante sera mise en discussion chez nous:

«Le Service social Lausanne offre, dans le respect de la dignité et des droits des bénéficiaires, les prestations d'aide financière et d'appui social qui lui sont confiées. Ces prestations visent l'intégration de leurs bénéficiaires. Elles sont reconnues par les ayant droits du service pour leur conformité aux normes et pour leur adéquation aux besoins».

Stratégie

Il s'agit là d'une image directrice. Elle ne deviendra réalité que grâce à une stratégie suivie durant plusieurs années. Cette stratégie consiste à:

1. Reconnaître aux bénéficiaires, aux mandants et aux contribuables un statut d'ayant droits du service;
2. Définir les grands engagements qu'il y a lieu de prendre envers eux - engagements définis de telle manière qu'il soit possible de déterminer dans quelle mesure ils ont été tenus ou non;
3. Se donner les moyens de tenir ces engagements en planifiant les actions nécessaires en autant de projets inscrits dans le cadre des objectifs annuels du service.

Cette stratégie repose sur un constat que j'ai eu maintes fois l'occasion de faire dans ma vie professionnelle: une institution qui démontre la nécessité de son action ou de ses prestations et qui donne pleine et entière satisfaction à ses ayant droits obtient les moyens dont elle a besoin pour remplir sa mission.

Engagements

Quatre grands engagements sont ou seront pris:

1. La conformité des prestations aux normes en vigueur;
2. La diligence dans le service des prestations;
3. La pertinence des prestations servies, notamment au regard de notre image directrice ou de la finalité de notre action qui est l'intégration;
4. La transparence, en ce sens que l'offre de prestations et ses résultats sont rendus publics.

Reprenons brièvement ces 4 engagements:

La conformité des prestations aux normes en vigueur

La conformité aux normes des prestations d'aide financière est un engagement pris envers les «*mandants*», à savoir la Municipalité de Lausanne et le Conseil d'Etat. Nous nous engageons à ramener le taux de non-conformité aux normes à moins de 5%.

Afin de tenir un tel engagement, le service s'est engagé dans une démarche exigeante dont les principales étapes sont:

- a) La clarification de la norme;
- b) La documentation et l'optimisation des processus de travail, autrement dit la mise en place de procédures, qui, si elles sont correctement exécutées, garantissent la conformité des décisions d'aide sociale à la norme;
- c) Le déploiement d'un contrôle interne permettant d'identifier les non-conformités et de prendre les mesures correctives nécessaires d'entente avec les professionnels concernés.

La diligence dans le service des prestations

La diligence est un engagement pris envers les *bénéficiaires*, principalement. Nous nous engageons à obtenir un taux d'écart aux exigences de diligence que nous nous sommes fixés, par exemple en termes de délais de prise en charge ou de paiement, de moins de 5%.

Ces engagements seront annoncés dans la documentation mise à disposition du public.

La pertinence des prestations servies

La pertinence est un engagement pris envers *tous les ayant droits*, mandants, bénéficiaires, contribuables. Nous nous engageons sur des résultats, en termes d'intégration, pour chacun des publics auquel un programme a été proposé, par exemple que 50% des 600 jeunes de 18-25 ans aujourd'hui bénéficiaires d'aide sociale réussissent une insertion professionnelle.

Afin de tenir un tel engagement, nous devons:

- a) identifier les publics et leurs besoins spécifiques
- b) construire un appui social adapté, orienté vers l'autonomisation, la responsabilisation et si possible l'insertion des bénéficiaires de tout ou partie de ces publics. A cet effet,
- c) définir nos paradigmes et nos protocoles d'intervention, évaluer périodiquement leurs résultats et les améliorer.

La transparence dans le service des prestations

La transparence est un engagement pris envers *tous les ayant droits*. Nous n'avons pas encore défini l'instrument de mesure de résultats.

Afin de tenir un tel engagement, nous devons:

- a) décrire les réalités sociales observées
- b) décrire les prestations du SSL et leurs résultats – autrement dit les changements apportés aux réalités sociales décrites, grâce à l'intervention du service. A terme, le SSL envisage la publication d'un «*rapport social lausannois*».

Les résultats enregistrés par le SSL s'agissant de la conformité, de la diligence et de la pertinence dont il aura fait preuve dans le service de ses prestations.

Thèse 2

Le service peut relever les défis qui menacent jusqu'à la pérennité de l'aide sociale publique s'il poursuit l'objectif de l'intégration - par une pratique dynamique de l'insertion. Il obtiendra les moyens d'un tel objectif s'il reconnaît les bénéficiaires, les mandants et les contribuables comme des ayant droits envers lesquels il y a lieu de tenir des engagements précis.

Deuxième partie

Le succès de cette stratégie dépendra probablement de ce que nous offrirons aux travailleurs sociaux pour leur permettre de développer la nouvelle professionnalité qu'un certain nombre d'entre eux, au moins, appellent de leurs vœux. Celle-ci en effet me paraît nécessaire pour chacun des 4 engagements précités.

J'entends, par «*nouvelle professionnalité*»:

- a) Une nouvelle représentation du rôle professionnel;
- b) Une clarification de nos paradigmes d'intervention;
- c) Une construction plus collective de nos protocoles d'intervention.

Ce que je vais vous exposer maintenant, c'est un état de réflexion fondé sur quelques mois de découvertes, de rencontres, d'échanges. Je n'ignore pas que j'aurai peut-être à revoir quelque peu mon point de vue lorsque mon information sera plus complète, lorsque le service aura pu solliciter davantage d'expertise interne et externe.

Une nouvelle représentation du rôle professionnel

Solidaire des victimes et agent critique du système excluant

Le travailleur social, aujourd'hui, se définit avant tout comme un intervenant solidaire des victimes de l'exclusion. Témoin privilégié, si l'on ose dire, des mécanismes de l'exclusion, il tente de faire comprendre au demandeur de l'aide sociale qu'il n'est pas responsable de son indigence. D'autres, comme lui, sont touchés par le chômage ou la précarisation de l'emploi. L'assistant social signifie à la victime son droit au secours. Il ne lui assure pas seulement le minimum vital, mais se range de son côté pour l'accompagner dans son parcours d'exclu, exerçant une fonction de conseiller juridique, de curateur ou d'écrivain public par exemple. Le travailleur social tente même un positionnement particulièrement audacieux:

- d'une part, il est un agent du système qui exclut, puisqu'il se fait payer par l'Etat et que l'Etat a manifestement partie liée à ce système. Le même Etat qui, en effet, s'est incliné devant la dérégulation du marché de l'emploi, l'ouverture au libre-échange et à la concurrence mondialisés, et par conséquent aussi la paupérisation d'une part croissante de la population, se ruine - nous l'avons vu -

pour assurer des prestations de sécurité sociale, en faisant massivement appel aux professionnels de l'action sociale;

- d'autre part, le travailleur social prend ouvertement ses distances avec le système, au travers de diverses résistances qui peuvent concerner les engagements précités.

Dignité du bénéficiaire et contrat

Ce positionnement définit le jeu relationnel, et par conséquent aussi, le rôle professionnel, en le limitant singulièrement. Il exclut en principe une relation contractualisée, fondée sur la réciprocité - sans laquelle aucun processus d'insertion ne peut être engagé. Car dans la relation contractualisée, l'assistant social pose ses conditions, plus exactement les conditions du système auquel il faudrait alors qu'il s'identifie au moins partiellement. Dans la relation contractualisée, le bénéficiaire n'a plus seulement des droits, mais aussi des obligations, il n'est plus seulement victime, mais aussi responsable, non de son exclusion, mais de son insertion. J'affirme pour ma part que le bénéficiaire n'est respecté dans sa dignité que si ses obligations sont reconnues aussi sûrement que ses droits, ses droits aussi sûrement que ses obligations. J'affirme que le respect du bénéficiaire passe, pour certains publics au moins, par une aide au moins partiellement conditionnelle.

D'aucuns seront heurtés par une telle détermination. Ils citeront aussi Robert Castel lorsque ce dernier déclare: *«Le demandeur n'a rien d'autre à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de «construire un projet», de définir un « contrat d'insertion». Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit. Il n'est pas certain que ce soit un traitement de l'individu qui convienne à un citoyen à part entière»*³.

La demande du bénéficiaire

Mais voilà que le bénéficiaire lui-même se charge tôt ou tard de remettre en question ce rôle restreint et finalement résigné dans lequel l'assistant tend à le contenir et à se contenir. Le bénéficiaire veut bien croire à la solidarité de son assistant social et il lui en sait gré. Mais il ne tardera pas à lui demander s'il n'a pas autre chose à lui offrir que des aides ponctuelles à la résolution de divers problèmes collatéraux de son exclusion socioprofessionnelle. Est-il finalement impuissant? L'expression de cette attente peut s'accompagner d'une offre, d'une déclaration de disponibilité ou de bonne volonté du bénéficiaire. En d'autres termes, si l'assistant social ne l'envisage pas, le bénéficiaire peut réclamer, lui, la réciprocité, le contrat. Permettez-moi de citer un extrait d'un ouvrage en préparation chez nous, retraçant des trajectoires de vie de bénéficiaires, au travers d'interviews et de photos.

Selon vous, les bénéficiaires de l'aide sociale devraient être plus stimulés...

«Oui. Dire par exemple que l'aide sociale est dépendante de dix heures mensuelles de bénévolat. C'est donnant, donnant. On ne tombe pas à l'aide sociale, c'est un

³ Castel Robert, op. cité, p. 473

coup du sort, ce peut être un licenciement, ce peut être une fin de chômage, un divorce, ce peut être le décès d'un conjoint, il y a souvent une réadaptation à la vie à faire. Donc le temps que cette réadaptation se fasse, si on vous demande deux heures de bénévolat par semaine, ça vous sort pendant deux heures du circuit dans lequel vous êtes tombé et qu'il faut assumer psychologiquement, et en même temps cela vous laisse le temps de prendre pied d'une manière ou d'une autre. Et, dans un second temps, envisager de faire des recherches d'emploi.

Moi, je pense que face à un assistant social, si vous faites vos dix heures de bénévolat par mois, vous n'avez plus ce sentiment de dépendance, parce que vous donnez votre part, même si c'est une toute petite part, vous donnez votre part. Donc, là vous avez à faire à un partenaire social et non pas à un assistant social. D'ailleurs, on devrait les appeler des partenaires sociaux, parce qu'assistants, ça sous-entend assistés».

Nous ne sommes *jamais* a priori en présence d'un «*pauvre matériau*» dont on ne puisse *rien* extraire, pour reprendre les termes de Robert Castel. Même si nous devons parfois limiter nos ambitions à quelques très modestes avancées, s'il faut parfois beaucoup de temps pour progresser, un peu, sur le chemin de l'autonomie, même si certains de nos publics ne seront pas en mesure d'accéder à l'insertion. Mais de manière générale, le bénéficiaire sera honoré et rassuré de faire l'objet d'une prise en charge construite, avec ses règles et ses limites, mais aussi avec ses objectifs, avec ses contraintes, mais aussi ses résultats.

J'observe aujourd'hui que dans le canton de Vaud, certains milieux déclarent que l'octroi d'un minimum vital aux exclus suffit, qu'il faut en quelque sorte admettre que la société n'intègre plus tout le monde, qu'une population peut se développer à la marge, sans passerelles vers le centre trop coûteuses au vu des résultats enregistrés jusqu'ici. C'est à ce discours que nous devons résister désormais.

Une clarification de nos paradigmes d'intervention

La question qui se pose à ce stade est de savoir si l'insertion est possible, le cas échéant à quelles conditions. En d'autres termes: sur quel paradigme d'intervention le travailleur social peut prendre appui pour une pratique active de l'insertion?

Insertion sociale et insertion professionnelle

L'insertion, telle que les services *sociaux* sont censés la pratiquer aujourd'hui, est avant tout définie comme une insertion *sociale*, par opposition à une insertion *professionnelle*. Nous sommes en présence d'une nouvelle notion, apparue elle aussi (pour la Suisse) dans les années 90. L'insertion sociale n'englobe plus l'ensemble des éléments constitutifs de l'intégration tels que, par exemple, l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation et aux soins ou encore l'appartenance à un réseau de relations. L'insertion sociale désormais, c'est tout cela, mais «*sans l'emploi*».

Cette évolution n'est évidemment pas due au hasard. L'Etat prend acte de l'exclusion apparemment définitive de certaines catégories de la population du marché de l'emploi. Il renonce à offrir des emplois de substitution, mais offre, outre un minimum vital, un lien social de substitution. On observe qu'en vertu de cette politique, les

pauvres accèdent parfois à des prestations qui leur étaient interdites lorsqu'ils travaillaient encore, par exemple un abonnement de fitness ou un cours d'équitation.

De mon point de vue, nous sommes alors dans l'une des situations visées par Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel que je cite une nouvelle fois: *«L'efficacité de l'intervention sociale risque d'être diminuée par l'espace grandissant entre les professionnels qui savent lire et comprendre les épreuves individuelles vécues par les bénéficiaires de l'action, analyser leurs besoins, adapter des réponses institutionnelles et des «ingénieurs sociaux» qui, malgré la distance les séparant des situations de vie, sont appelés à élaborer des réponses au niveau public et politique»*⁴.

Les services sociaux ne peuvent évidemment pas assumer un tel rôle d'insertion. L'intervention de l'Etat pour imposer un lien social minimal aux pauvres relève, au mieux, de ce que Jacques Attali a appelé un *«totalitarisme éthique»*⁵.

Notre service maintient donc la définition «historique» de l'insertion sociale: une pratique visant l'intégration la plus complète possible, avec ses diverses composantes (qui peuvent varier d'une personne à l'autre) et sans exclure la plus importante d'entre elles - du moins pour la majorité des intéressés - à savoir l'emploi. Ceux qui contestent le bien-fondé de cette approche méconnaissent le fonctionnement du marché de l'emploi.

Le fonctionnement du marché de l'emploi

La Suisse comptait 143'125 chômeurs officiels à fin juillet 2004. Ce chiffre n'est qu'une «photographie» en fin de mois. Pour appréhender convenablement la réalité du chômage, c'est du *«film»* des entrées et des sorties⁶, jour après jour, dont nous avons besoin. Ce film existe. Pour août 2004, il est le suivant:

Flux du chômage en août 2004

Solde à fin juillet	143'125
Entrées	+ 28'880
Sorties	- 26'082 (dont environ 3'000 <i>«fin de droit»</i>)
Solde à fin août	145'923 (dont 30'336 depuis plus d'un an)

Source: «Situation sur le marché du travail en août 2004», documentation de presse du Seco, 7 septembre 2004

⁴ Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel, Pour faire face aux développements récents dans l'aide sociale, Rencontre du 18 mars 2004 à Fribourg sur le thème *«Nouvelles formes d'organisation, nouvelles professionnalités dans l'aide sociale?»*

⁵ Attali Jacques, La voie humaine, Fayard, 2004; Voir pages 60ss, *«les totalitarismes éthiques»*.

⁶ Nous analysons les flux et non seulement des stocks, pour parler le langage des statisticiens.

Le film

Toujours selon le «*film*»: sur 100 personnes qui ont perdu leur emploi en août 2004, 53 auront retrouvé un emploi dans les 6 mois et 26 autres avant un an. 21 ne retrouveront pas d'emploi parce que leurs offres de services n'intéressent pas les employeurs auxquels ils s'adressent. Cela ne signifie pas qu'ils n'auraient pu offrir leurs services autrement, à d'autres employeurs ou pour d'autres fonctions, et finalement retrouver tout de même un emploi. Leur «*profil*» - formation et expérience démontrées, âge, état de santé, situation personnelle et familiale, mobilité géographique, etc. - ne correspond pas aux exigences des postes qu'ils souhaiteraient occuper. Mais peut-être ce profil peut-il être amélioré, d'une part, et peut-être existent-ils d'autres emplois pour lesquels les intéressés ont le profil. Et améliorer le profil de quelqu'un, ou l'aider à offrir ses services là où ce profil pourrait intéresser un employeur, c'est «*faire*» de l'insertion.

L'insertion ne crée pas d'emploi et donc ne réduit pas la longueur de la file d'attente des chômeurs. Mais elle change l'ordre dans la file d'attente, en évitant que les mêmes soient toujours les derniers. L'insertion, c'est éviter le chômage de longue durée et d'exclusion, l'assistance.

Voilà pour l'un des paradigmes clés de notre intervention. Reste encore, sur cette base, à construire ensemble des protocoles d'intervention opératoires.

Une construction plus collective de nos protocoles d'intervention

L'action sociale en effet, surtout si elle est au service de l'intégration, ne peut être simplement une somme d'actions individuelles inscrites dans la relation entre le travailleur social et le bénéficiaire. Je cite Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel:

«Cette logique du tout relationnel prend place dans un contexte institutionnel marqué par une position au front, un contact direct et prolongé avec les bénéficiaires de l'action, un cadre institutionnel flou, une mission peu clarifiée par l'autorité hiérarchique ou rendue diffuse par un fonctionnement trop complexe (...). Dans cette logique les professionnels choisissent (...) «les pratiques silencieuses» centrées sur une très forte interdépendance avec l'utilisateur. Le professionnel fait don de lui dans la relation, voulant échapper à une fonction de contrôle pour favoriser celle de l'aide. (...) Le professionnel tend dans de tels cas à se réfugier dans un savoir-faire expérientiel et des qualités ou aptitudes personnelles pour gérer la relation»⁷.

L'organisation apprenante

Le service est appelé à devenir ce que l'on nomme une organisation apprenante, capable de définir les résultats attendus de son intervention dans la réalité sociale locale, de mesurer ses résultats effectifs, d'ajuster ses compétences et ses moyens pour améliorer ses résultats. Il s'agit de développer un savoir-faire institutionnel en vue de pratiques évolutives et partagées de l'insertion. Ce savoir-faire implique sans doute la mobilisation de nouvelles compétences, et doit s'inscrire dans une collaboration interinstitutionnelle plus dense qu'aujourd'hui.

⁷ Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel, *op. cit.*

Thèse 3

L'un des facteurs clés de succès de la stratégie fondée sur des engagements précis - relatifs à la conformité, la diligence, la pertinence et la transparence - envers les ayant droits est probablement le développement de la nouvelle professionnalité que de nombreux travailleurs sociaux appellent eux-mêmes de leurs vœux. Celle-ci comprend la redéfinition du rôle professionnel, la construction collective des protocoles et paradigmes d'intervention. Parmi ces paradigmes: l'insertion est possible, elle ne résorbe pas le chômage, mais réduit le chômage de longue durée et d'exclusion.

Conclusion

Il resterait à développer les conditions d'émergence de cette nouvelle professionnalité, à évoquer le concours que le service peut apporter à celles et ceux qui souhaitent la développer. Ce sera pour une autre fois.