

Acte de la journée d'automne du 22 novembre 2012

L'aide sociale au pied du mur.

Passer des mesures d'insertion
à une politique d'insertion

IV. Que fait-on une fois le diagnostic établi? Le travail social réinterrogé

Olivier Grand, secrétaire général, AvenirSocial

Lausanne, Palais de Beaulieu

ARTIAS

Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 557 20 66
Fax 024 557 20 67
info@artias.ch
CCP 10-2156-5
www.artias.ch
www.guidesocial.ch

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Introduction

En tant que représentant d'une association professionnelle, mon intervention se situe sur ce que peuvent faire les travailleurs sociaux sur la thématique qui nous occupe aujourd'hui. Je vais appuyer ma réflexion sur la base de notre déontologie et nos références en éthique¹. Quel est notre pouvoir d'action dans cette situation où nous nous retrouvons avec des bénéficiaires de l'aide sociale qui voient – pour diverses raisons – leurs chances de réintégrer ou d'intégrer le marché de l'emploi drastiquement réduites? A quel niveau pouvons-nous agir et avec quelle légitimité? Pour répondre à cette question, il m'est apparu nécessaire de situer le mandat du travail social dans le contexte qui est le nôtre. Je vais sur ce point faire quelques rappels basiques tout en posant un regard critique sur certains points.

De fait, les travailleurs sociaux perçoivent un mandat d'une autorité publique. Parallèlement, les personnes en situation de vulnérabilité ont des revendications liées à leur situation et à son amélioration. En vertu des droits fondamentaux inscrits dans notre Constitution, nous devons considérer ces revendications comme légitimes. Les professionnel-le-s du travail social agissent comme médiateurs entre les individus et les systèmes. Ils soutiennent ces personnes pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits. Pris entre deux types d'attentes divergentes, les professionnel-le-s doivent marquer un positionnement fort, lequel s'appuie sur leurs connaissances professionnelles, leurs méthodologies d'intervention et leur déontologie. A partir de là, j'explorerai quelques pistes sur les défis qui nous sont donnés pour répondre au titre de cette intervention.

Aide et contrôle, le premier mandat

Dans un premier temps, je souhaite illustrer, à titre de rappel, le mandat de l'action sociale. Je répète quelque chose que nous connaissons tous. Dans un Etat démocratique, l'action sociale résulte d'un processus politique. Pour ce faire, je m'appuie sur deux extraits de législations cantonales en matière d'aide sociale. La Loi vaudoise sur l'action sociale définit l'appui social comme suit :

«L'appui social est une aide personnalisée qui comprend l'activité d'encadrement, de soutien, d'écoute, d'information et de conseil. Il peut prendre également la forme d'interventions en faveur des personnes concernées auprès d'autres organismes, dans le but notamment de prévenir le recours au RI.»²

Il y a là un aspect important inhérent à notre professionnalité qui consiste à mettre en œuvre les moyens nécessaires à la participation des usagers à la vie sociale, économique et culturelle. Nous défendons ici l'empowerment de la personne, soit la possibilité pour elle d'avoir prise sur sa vie. Etre un acteur à part entière signifie aussi prendre part à la vie politique. Dès lors, avons-nous les moyens d'encourager les usagers à le faire ? Par ailleurs, au vu de la charge de travail des professionnel-le-s du terrain, il y a manifestement une inadéquation entre les moyens mis à disposition par rapport aux ambitions affichées. C'est sur le terrain politique que doit impérativement se jouer ce combat et non au sein des institutions elles-mêmes.

¹ AvenirSocial. (2010) Code de déontologie du travail social en Suisse. Berne : Auteur.

² Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003, Art. 24 al. 1.

L'aide matérielle est soumise, du fait du principe de subsidiarité, au contrôle. Cela se laisse comprendre assez aisément et il n'y a pas de controverse à faire sur ce principe. Ainsi la Loi genevoise sur l'insertion et l'aide sociale individuelle exige la collaboration des bénéficiaires dans les termes suivants :

«L'accompagnement social implique la collaboration active du bénéficiaire. Ce dernier doit en particulier donner à l'Hospice général toute information et tout document utile à cet accompagnement. Le refus de collaborer peut donner lieu à un arrêt de l'accompagnement social.»³

Si le principe du contrôle n'est pas contesté par notre corporation professionnelle, les moyens de contrôle peuvent l'être. Les contrôles contribuent à la crédibilité de nos fonctions et institutions. Toutefois, la manière dont les contrôles sont exercés peut être problématique. Par exemple, nous avons, avec l'Association de défense des chômeurs du canton de Berne KABBA et l'association Juristes démocrates de Suisse, déposé en décembre 2011 une demande de contrôle abstrait des normes auprès du Tribunal fédéral (TF), concernant une révision de la Loi bernoise sur l'aide sociale, laquelle introduisait le principe de Procuration générale comme condition sine qua non à l'ouverture d'un dossier d'aide sociale. Cette disposition nous est parue illégitime dans le sens qu'elle est une restriction d'un droit fondamental, lequel se voyait à notre sens confirmé par la Loi fédérale sur la protection des données. Le TF a délibéré et les juges n'ont pas été dans notre sens. Par contre, la mise en œuvre doit être plus nuancée que ce que laisse entendre la teneur du nouvel article de ladite loi. A ce jour, nous étudions la possibilité d'instaurer un monitoring des pratiques⁴.

Ces quelques exemples illustrent deux éléments fondamentaux de l'action sociale, tant l'aide que le contrôle doivent être soumis à un jugement éthique relatif à notre profil professionnel. Ainsi, nous reconnaissons dans ce double mandat, le premier des trois mandats du travail social.

Les attentes des usagers : le deuxième mandat

Le deuxième mandat consiste à se mettre à l'écoute des usagers. Ceux-ci ont en tant qu'individus des droits et des devoirs et formulent également leurs besoins et leurs souhaits quant à la prise en charge et à la qualité du soutien qu'on leur apporte. Ils le font directement auprès des travailleurs sociaux. Ce rapport est ainsi un rapport de négociation entre ce que peut apporter le système et ce à quoi l'individu est tenu. Dans cet interpersonnel de la relation d'aide, les travailleurs sociaux sont des interfaces entre les individus et les systèmes. Ils visent à ce que les bénéficiaires de leurs services accèdent à leurs droits en travaillant sur leurs ressources. Nous jouons sur ce niveau aussi un rôle d'advocacy.

Si une grande partie du travail est réalisée dans un face à face entre l'intervenant social et l'utilisateur, une partie se joue dans l'arène politique. Depuis quelques

³ Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007, art. 7.

⁴ Cf. délibération du Tribunal fédéral:
www.avenirsocial.ch/de/cm_data/8C_949_2011_04.09.2012.pdf

décennies, des mouvements citoyens d'entraide ont vu le jour. Si les syndicats jouent traditionnellement ce rôle, des mouvements plus ciblés se sont constitués pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables. Je pense ici à ATD Quart-Monde pour nommer l'un des plus importants, mais également à KABBA - association alémanique de défense des chômeurs qui a été un membre très actif du référendum contre la 4e révision de la Loi sur le chômage –, aux nombreuses associations de ce type, ainsi qu'à l'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité⁵ qui a été constituée à Genève en 2010. A travers ces associations, les personnes les plus vulnérables de notre société prennent la parole et prennent position dans le débat public. Des représentants de ces organisations ont été entendus, lors de la table ronde qui a eu lieu le 19 novembre 2012 sur le programme national de lutte contre la pauvreté; des représentants de ces associations étaient présents et ont pu témoigner et formuler leurs revendications en présence d'Alain Berset.

Le mandat que se donnent les professionnel-le-s

Pris entre les attentes du législateur et celles des usagers, les travailleurs sociaux prennent le risque de se voir instrumentaliser s'ils ne se positionnent pas suffisamment dans leur professionnalité. Pour ce faire, ils doivent s'appuyer sur leurs connaissances scientifiques, leurs méthodologies d'intervention et sur leur déontologie. Des éléments issus de la sociologie et de la psychologie, pour ne citer que les deux grandes catégories de connaissances, permettent de poser l'évaluation individuelle et sociale. Dans cette phase où nous tentons de reconstruire la biographie de la personne qui est en face, nous cherchons à identifier son potentiel. Une fois cela posé, aujourd'hui sous l'influence des contrats par objectifs, nous déterminons avec le ou la cliente un contrat dans lequel nous déterminons des buts à atteindre. Des ressources sont ensuite mises à disposition pour atteindre ces objectifs. Un travail sur les ressources du client est également entrepris. Une fois de plus, nous nous trouvons dans l'interface entre l'utilisateur et le système. Aujourd'hui, l'utilisateur doit démontrer sa volonté de se remarchandiser. Le système est alors prêt à lui mettre des moyens à disposition. Au moment de l'évaluation, le travailleur social est tenu par le cadre législatif d'actionner des sanctions. Celles-ci contribuent pour une part au contrôle (aspects normatifs) et à la motivation (externe). Voilà en gros un procédé qui nous est bien connu. Il importe toutefois de dire que toute biographie est à comprendre dans un contexte social. Nous pouvons faire un excellent travail de soutien individuel, d'augmentation des compétences cognitives de l'individu, de savoir-être des usagers, si le monde du travail ne leur offre pas la chance de s'insérer, notre travail ne sert alors à rien. Donc, sans une véritable politique de l'emploi passant par la création de postes de travail dans le marché, le travail social est un prétexte. Il est conduit dans une impasse. Dans le procédé brièvement décrit, nous nous sommes situés entre deux niveaux d'intervention, l'interpersonnel de la relation d'aide et le travail à l'intersection des systèmes et des individus. Je pars de l'idée que si nous ne sortons pas de ce schéma, notre travail se verra encore plus mis en difficulté.

⁵ Pour de plus amples informations sur cette association, voir : www.alcip.ch.

Les pistes d'action

Une des difficultés du travail social est d'avoir une grosse responsabilité vis-à-vis des usagers tout en ayant des ressources très limitées pour répondre aux hautes attentes qui sont fixées. Cela conduit à la souffrance au travail lorsque l'équilibre n'est pas trouvé. Il importe dès lors de réfléchir aux moyens d'action et niveaux d'intervention sur lesquels nous pouvons avoir prise et d'ouvrir nos esprits tout en déconstruisant une part de nos fondements institutionnels.

- *Intra-institutionnel*

Dans le cadre des mandats qui nous sont donnés, je milite pour dire que les professionnel-le-s du travail social doivent pouvoir faire remonter leur expertise. Nous sommes sur ce point en possession de bachelors délivrés par les Hautes écoles. Nous devons de ce fait avoir une marge de manœuvre, soit des ressources temps pour gérer notre travail et ce, corrélativement à la responsabilité que nous avons vis-à-vis des usagers. Nous sommes en effet les témoins de biographies singulières. Nous avons ici un défi qui consiste à reporter activement les témoignages des réalités que nous observons. Du fait notamment d'une mobilisation souvent insuffisante et très individualiste, nous peinons à être perçus comme de bons interlocuteurs. Des ressources doivent être mises à disposition pour constituer des ateliers d'innovations sociales.

- *Interinstitutionnel*

L'Etat activateur met une priorité sur l'insertion socioprofessionnelle. Le travail est perçu comme une valeur centrale qui contribue à la construction identitaire des individus. Il y a certainement des pistes d'action à développer dans les marges de nos institutions. Le réseau est vaste. Pour cela, il nous faut certainement être plus perspicace quant à aller dans le terrain de l'emploi. Je pense ici à l'essor de nouvelles fonctions comme le case management, le job coaching. Il y a sur ce point des partenariats à développer avec les entreprises tout en mentionnant que bon nombre de grandes entreprises, ABB, La Poste, Swisscom, Novartis, pour n'en citer que quelques-unes, disposent de consultations sociales. Peut-être faudrait-il être plus en lien avec ces confrères pour créer des ponts entre le social et le premier marché de l'emploi ?

- *Le terrain extra-muros*

Maintenant, nous savons que le marché du travail est pris dans la mouvance d'une féroce concurrence internationale néolibérale qui exige plus de flexibilité, de performance et d'excellence. La journée nationale sur les places d'apprentissage qui a eu lieu à Martigny le 23 novembre 2012 a traité de la question de la désindustrialisation et des mutations structurelles dans l'économie suisse⁶. La thèse du Seco est que la Suisse poursuit son processus de

⁶ Cf. <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=fr&msg-id=46836>.

tertiarisation. Sur ce point, je me réfère à une étude⁷ faite entre divers pays européens qui a montré qu'en Suisse, entre 1981 et 2008, le nombre d'emplois demandant de faibles qualifications avait très fortement diminué. A l'opposé, les emplois exigeant de hautes qualifications avaient augmenté de façon extrême (63%). Les résultats de cette étude confirment les tendances actuelles selon lesquelles les postes exigeant peu à pas de qualifications tendent, en raison des processus d'automatisation, à être remplacés par des activités techniques et de maintenance qui exigent un niveau de compétence plus élevé. Nous savons par expérience que les personnes avec lesquelles nous travaillons sont les plus faibles des membres de notre société (selon les indicateurs de performance construits). On attend de nous de nous occuper des situations les plus à même de réintégrer le premier marché de l'emploi. Que fait-on des surnuméraires ainsi rejetés par la 4e révision de la LACI ? Devons-nous jouer un rôle plus important quant à la création d'entreprises ou à son encouragement ? Je citerai un extrait du communiqué de presse qui a été diffusé par ATD Quart Monde, La liste 13 de Bâle et AvenirSocial pour annoncer la table ronde que je citais précédemment:

«L'accès difficile aux institutions d'action sociale, le contrôle permanent et la paperasserie à régler causent une angoisse existentielle : La pauvreté est un handicap que je n'ai pas choisi! dit une femme. Une option discutée est de chercher des nouveaux chemins communs vers une autre économie. Créer soi-même des emplois rémunérés, en accord avec nos convictions éthiques et solidaires.»⁸

Conclusion

Je dirais que ce n'est pas le travail social qui doit être remis en question (comme le laisse entendre le titre de mon exposé). Le travail social doit à mon sens s'affirmer plus encore dans ce qu'il est et dans ses valeurs. Il doit être courageux et peut-être s'approcher plus encore des réalités économiques, lesquelles doivent être abordées de manière critique, mais en bonne connaissance de cause, ce qui fait défaut aujourd'hui.

⁷ D. Oesch, J. Rodriguez, (2011). Upgrading or polarisation? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008. Oxford University Press, Socio-Economic Review.

⁸ AvenirSocial, Ceux qui vivent la pauvreté prennent la parole. Communiqué de presse du 14 novembre 2012.