

Accès au droit et dysfonctionnement institutionnel : en quoi l'approche centrée sur le DPA permet d'élargir les possibles?

MARTINE BUENO
ASSISTANTE DE SERVICE SOCIALE
IRTS DE MONTPELLIER

CLAIRE JOUFFRAY
FORMATRICE
IRTS DE MONTPELLIER

RÉSUMÉ

Professionnelles de l'intervention sociale formées à l'approche DPA, nous avons choisi d'écrire un article « à deux mains », à partir de nos deux regards : celui d'une assistante de service social et celui d'une formatrice. Notre propos sera d'examiner ce qu'il est possible de faire quand un dysfonctionnement institutionnel compromet l'accès au droit des usagers de réfléchir à comment la question pourrait être posée différemment.

MOTS-CLÉS : *développement du pouvoir d'agir, précarité*

ABSTRACT

Working as a social intervention professional of the DPA approach, we chose to write a « two hands » article from our two perspectives : one as a social worker and one as a trainer. Our purpose is to examine what is possible when an institutional dysfunction impairs access to the right of users to reflect on how the question could be asked differently.

KEYWORDS : *strategic empowerment, precariousness*

Du fait de l'aggravation de la crise, de plus en plus de personnes sont contraintes de solliciter le bénéfice du Revenu de Solidarité Active (RSA). Cet accroissement du nombre de demandeurs n'a pas été anticipé par le service instructeur, la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) et aboutit à des délais d'instruction anormalement longs. C'est ainsi que les usagers sont passés de 8 /10 jours à plus d'un mois d'attente avant que leur dossier ne soit instruit. L'ouverture de droit intervient dans les 10 jours qui suivent, en fonction des situations (plus de 6 mois en cas de situation particulière). Pour une personne en situation dite classique (fin de droit chômage), les délais pour l'ouverture de droit sont passés de 15 jours à un mois et demi.

Je suis assistante de service social dans un Conseil Général (CG), une collectivité territoriale de niveau départemental. Je suis sollicitée à ce titre par des usagers que le dysfonctionnement ci-dessus énoncé met en difficulté, notamment au niveau financier, et qui sollicitent auprès de moi des aides financières transitoires.

Cet article montre comment l'approche DPA m'a permis de poser autrement le problème¹.

QUEL EST LE PROBLÈME?

À l'heure actuelle, de nombreux usagers que j'accompagne me font part des difficultés qu'ils rencontrent : ils sont obligés de faire la queue à la CAF pendant deux heures pour simplement obtenir un dossier à remplir ainsi que la liste des pièces à fournir. Un rendez-vous leur est alors donné pour rapporter ces éléments, mais, compte tenu de l'encombrement des demandes, le rendez-vous est donné pour un mois plus tard. Et en attendant, la personne se retrouve sans ressources. Les usagers sollicitent de plus en plus souvent des aides financières du CG pour pallier le manque de ressources en attendant l'ouverture de leurs droits. J'ai donc à faire à des usagers totalement démunis sur le plan financier pour lesquels je me sens obligée d'instruire une demande d'aide financière en attendant l'ouverture de leurs droits ainsi que de les orienter vers le secteur caritatif, cela afin de leur permettre d'assumer les besoins fondamentaux : manger, dormir à l'abri ainsi qu'éviter l'endettement massif.

¹ Le Bossé Yann « De l'habilitation au pouvoir d'agir : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'*empowerment* », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.16, n°2, 30-51, 2004

QUEL EST LE CONTEXTE?

Le contexte de crise internationale a pour conséquence une augmentation des licenciements, le non-renouvellement des contrats précaires. À cela s'ajoute en France une réforme de l'organisme public chargé de verser les allocations chômage qui entraîne des droits à ces allocations plus courts. On assiste donc à une forte augmentation des demandes de RSA. Nous sommes également dans un contexte de flambée des prix des denrées alimentaires et des loyers.

Pour autant, il semble que l'organisation des services de la CAF ne soit pas partout la même et que le problème se pose avec plus d'acuité au siège de cette institution (où arrivent la plupart des demandes). Les antennes semblent avoir mieux géré l'augmentation des demandes.

QUELLE CIBLE DE CHANGEMENT?

Dans un premier temps, j'ai réussi à avoir au téléphone un chef de service de la CAF et ai négocié le fait que si des usagers arrivaient dans les services de la CAF directement avec toutes les pièces nécessaires, ils puissent avoir un rendez-vous « minute ». Leur demande aboutissait ainsi plus rapidement. Sauf que, du fait d'un accroissement exponentiel des demandes de RSA, la CAF s'est trouvée submergée et n'accorde plus de rendez-vous express.

Je souhaite faire en sorte que les usagers n'aient plus besoin de me solliciter pour des aides financières dues au problème d'organisation d'une autre institution. *On peut ici repérer que la professionnelle définit bien le problème à partir de son point de vue, mais que cette définition du problème n'englobe pas les enjeux de tous les acteurs concernés.*

QUELS SONT LES ACTEURS ET LEURS ENJEUX?

Si, au départ, la professionnelle peut avoir l'impression que le problème ne concerne qu'elle et les usagers, l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir pose que, pour pouvoir dépasser une impuissance, il faut au préalable repérer non seulement les acteurs impliqués (qui ont à vivre au quotidien avec les conséquences du problème), mais aussi les acteurs concernés, ceux qui sont en lien avec le problème posé. La professionnelle procède donc à un repérage de ces différents acteurs :

- Les usagers : pour eux, les délais pour déposer un dossier complet sont trop longs et les mettent en difficulté financière.
- Moi : le Conseil Général verse des aides financières pour combler le dysfonctionnement d'une autre institution et cela peut avoir pour conséquences une baisse des financements sur d'autres actions. De plus, il ne s'agit plus alors d'une aide légale, mais extra-légale, soumise à l'évaluation de chaque professionnel instruisant les demandes, d'où une inégalité possible de traitement.
- Le personnel administratif de la CAF : ils ont beaucoup de pression, ils subissent l'agressivité des usagers et posent de nombreux arrêts de travail (ce qui contribue au cercle vicieux).
- Les assistantes sociales de la CAF : elles sont obligées de suspendre leur travail pour venir en renfort des permanenciers.

- Les responsables de la CAF : en 2004, constatant que les délais d'instruction des demandes de RSA par ses services étaient trop longs, le Conseil Général a décidé de déléguer à la CAF l'instruction des dossiers et paye cette dernière pour ce service, à raison de 10 à 12 euros par dossier. Si le dysfonctionnement continue et s'amplifie, cela peut remettre en cause l'accord financier entre les deux institutions. De plus, le chef de service est saisi du fort mécontentement des usagers, du fait d'incidents au guichet de plus en plus fréquents.
- Les autres assistants sociaux du Conseil Général : ils ont le même problème, mais ne se mobilisent pas pour l'instant.
- Les responsables hiérarchiques (responsables d'agence) du Conseil Général : ils sont au courant. Toute aide financière accordée du fait de ce problème vient grever leur budget (chaque agence a un budget autonome). Mais pour l'instant, ils n'ont pas bougé. Pourtant le Conseil Général a fait savoir que les agences dépensaient trop.
- La direction de l'Insertion du Conseil Général : est-elle au courant? C'est d'elle que dépend le maintien de l'accord avec la CAF.
- Les politiques qui votent le budget du Conseil Général.
- Les associations caritatives qui interviennent dans l'aide alimentaire.

Pour l'instant, je repère :

- des personnes impliquées dans le problème = les usagers, les permanenciers et l'assistante de service social.
- des personnes sensées être concernées par le problème (qui ne sont pas celles qui vivent au quotidien avec ses conséquences), c'est-à-dire les différents chefs de service à plusieurs niveaux : les directeurs d'unité territoriale, car ils gèrent des budgets déconcentrés et les directeurs du service insertion, car ils financent le service fourni par la CAF.

Tant que les personnes concernées par le problème ne seront pas gênées, la situation ne bougera pas. Il faut donc faire en sorte que la situation leur pose problème, en tenant compte de leurs enjeux. Mon objectif va être de faire se rencontrer les hiérarchies de même niveau (CAF et CG) de façon à ce que les instances supérieures deviennent concernées par le problème et aboutissent à une définition commune.

ÉVALUATION À DEUX MOIS

J'ai dans un premier temps interpellé ma hiérarchie directe afin de respecter les « sous-couverts² » et parce que les aides financières, en augmentation, étaient directement imputées sur le budget annuel qu'elle a à gérer. N'ayant pas obtenu de réponse, j'ai refait un courriel à ma hiérarchie en envoyant copie de ce message aux instances supérieures. Le responsable de ce niveau a transmis l'information à la direction de l'insertion. Celle-ci lui a confirmé qu'une réunion avec la CAF devait avoir lieu prochainement. En fait il s'avèrera que le problème n'a pas été abordé, car les deux institutions sont prises par l'urgence de la mise en place de nouvelles lois réformant la protection des mineurs, des majeurs et les revenus de solidarité. *Il s'agit là d'une question de contexte : l'approche centrée sur le DPA tient compte d'un contexte sans cesse réactualisé, dans le « ici et maintenant ».*

Les administratifs et mes collègues (travailleurs sociaux) disent : « tant qu'il y a une réponse à apporter aux usagers, le problème n'existe pas, même si cela doit empiéter sur l'accès au droit. Ils ne se sentent donc pas concernés, même si l'accès au droit fait partie des missions prioritaires du Conseil Général. » *On voit bien ici que tant pour les administratifs que les collègues, le problème, tel qu'il est posé par la professionnelle, n'existe pas.*

On n'a donc guère avancé : les leviers pour faire bouger les personnes concernées sont restreints, compte tenu du contexte politique et sociétal.

Moi-même, employée d'une des institutions concernées, je me sens très limitée. Mes marges de manœuvre sont infimes. J'ai aussi à prendre en considération que mon secteur d'intervention est restreint géographiquement et que ce problème, au regard de l'ensemble de mon activité, n'a qu'une place mineure.

Le Conseil Général, devenu maître d'œuvre de la politique sociale, devant l'extension de ses interventions, donne comme message à ses salariés de réduire les dépenses tout en communiquant en direction du grand public sur la qualité due au public concernant les services que celui-ci est en droit de trouver. Cette campagne de publicité contribue à l'augmentation des demandes auprès du service social de secteur. Je me trouve donc au cœur du paradoxe : faire plus avec moins.

QUELLES NOUVELLES PISTES?

Il reste des pistes non explorées : du côté des usagers et du côté des associations. Concernant les usagers, je pourrai leur donner l'information et les éléments qui leur permettent de comprendre les dysfonctionnements et de prendre conscience de leur propre pouvoir d'agir. Rappelons cependant que nous sommes dans le contexte français qui privilégie l'individualisme et que la démarche collective n'est pas passée dans les mœurs. Il reste une marge de manœuvre du côté des

² Dans l'administration française, les responsables hiérarchiques doivent viser les documents qui sortent, en respectant l'ordre hiérarchique.

associations, qu'elles concernent les usagers ou la professionnelle que je suis. Probablement, c'est du côté de l'associatif qu'il faut se tourner pour que le politique puisse être interpellé, associations d'usagers d'une part et association professionnelle pour ce qui me concerne.

L'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des individus et des collectivités me permet d'élargir mon regard et ma compréhension du système dans lequel je me trouve. Elle m'ouvre des pistes, m'aide à repérer et à exploiter toutes les possibilités. Elle ne peut être efficiente que si l'axe nommé « action conscientisante » est en filigrane. C'est la perspective sur laquelle je me trouve à ce jour.

FAIRE PLUS AVEC MOINS?

Aussi, la question posée peut être analysée ou comprise de deux façons :

Faire plus avec moins, ce qui revient à : les usagers font plus et reçoivent moins. Cette proposition pourrait consister en un pouvoir d'agir **restauré** pour les usagers, qui aurait pour conséquence moins d'interventions extérieures dans leur vie, ceux-ci ayant développé des possibilités d'agir dans la résolution des problèmes qu'ils rencontrent. Cette proposition s'intéresse plus particulièrement aux individus, permettant ainsi une démarche possible vers le collectif. Pour autant, nous ne nous trouvons pas dans une interprétation de type libéral qui serait : « débrouillez-vous avec ce qu'il y a ! ». L'approche DPA ne se contente pas de renvoyer les gens vers leurs responsabilités, mais elle leur permet d'agir aussi sur leur contexte de vie. La personne est au cœur du projet la concernant.

Faire plus avec moins, ce qui revient à : en tant que professionnelle, j'ai moins de moyens (financiers, dispositifs, etc.) et je dois faire au moins aussi bien qu'avant, voire plus. Je suis donc en prise avec la pression institutionnelle qui me demande de l'efficacité avant tout et mes principes éthiques d'intervention qui prennent appui sur la prise en compte de la personne, de ses rythmes et de ses potentialités. Les dispositifs sont au cœur de ce type de projet, l'utilisateur devant correspondre aux cases qui sont proposées. L'approche DPA permet d'imaginer l'utilisation de moyens collectifs de représentation (associations) afin de **restaurer** la capacité d'agir individuelle de la professionnelle que je suis et par-là même, celle des usagers. C'est une question de positionnement et d'engagement professionnel.

Ces deux façons d'aborder la question ne sont pas opposables, mais elles sont, au contraire, complémentaires. Du côté des usagers, il s'agit de ne pas subir la baisse des moyens, mais d'être en mouvement pour résoudre individuellement et collectivement les difficultés rencontrées. Du côté des professionnels, il s'agit de ne pas « baisser les bras », mais de savoir se saisir des supports collectifs pour retrouver de la marge de manœuvre.

L'approche DPA ne vient pas résoudre le paradoxe du « faire plus avec moins » ; elle invite simplement à **faire autrement**. Elle donne des pistes pour dépasser l'impuissance dans laquelle le professionnel se trouve quand il est en face d'une injonction (sociétale, politique, institutionnelle...) qu'on pourrait qualifier de paradoxale. Il a été prouvé qu'une injonction

paradoxale pouvait rendre fou. Sans aller jusque-là, l'épuisement professionnel de bon nombre d'intervenants sociaux est probablement à mettre en rapport avec l'impression qu'ils ont de devoir faire sans cesse le « grand écart » entre des demandes incompatibles. L'intérêt de l'approche centrée sur le DPA est qu'elle permet de sortir du paradoxe en donnant de nouvelles pistes d'action et en interrogeant en permanence la pertinence de nos pratiques ainsi que la finalité de l'action sociale.

Montpellier, le 15 septembre 2010

RÉFÉRENCE

Le Bossé Yann « De l'habilitation au pouvoir d'agir : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'*empowerment* », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.16, n°2, 30-51, 2004

PRÉSENTATION DES AUTEURES

Claire Jouffray est assistante sociale de formation devenue, depuis une quinzaine d'années, formatrice pour travailleurs sociaux (formation initiale et formation continue). Titulaire d'un Master en travail social, elle est intéressée par la question des rapports travailleurs sociaux/usagers et par tout ce qui est pratiques communautaires. Formée à l'approche centrée sur le DPA par Yann Le Bossé, elle est présidente de l'Association Nationale pour le Développement de l'Approche DPA (AndaDpa). claire.jouffray@free.fr

Martine Bueno est assistante sociale exerçant dans un Conseil Général ainsi que formatrice vacataire pour des travailleurs sociaux (formation initiale). Formée à l'approche centrée sur le DPA par Yann Le Bossé, elle est membre d'AndaDpa. martinebuenoc@mac.com