

## International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



### Travail social : champ des contraintes et possibilités d'action Social work: a field of constraints and of possibilities for action El Trabajo social, un terreno de constricciones y de posibilidades de acción

Madeleine Bouche, Anne Dewael, Jean-Pol Frere, Bernadette Lamesch,  
Jacqueline Mennicken, Marie-Madeleine Michel and Claire Van Herstraeten

Number 7 (47), Spring 1982

Travailler le social

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035006ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035006ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bouche, M., Dewael, A., Frere, J.-P., Lamesch, B., Mennicken, J., Michel, M.-M. & Van Herstraeten, C. (1982). Travail social : champ des contraintes et possibilités d'action. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (7), 40–46. <https://doi.org/10.7202/1035006ar>

#### Article abstract

Seven social workers and two professors share their thinking stemming from their work experiences in different social sectors.

They examine the nature and cause of the constraints that afflict social work and evaluate the consequences, both negative and positive, of these restrictions.

In a second part, they evaluate the change which organizations are capable of and the role of social-workers in this process.

# Travail social : champ des contraintes et possibilités d'action

En collaboration

*Cet article a été rédigé collectivement au sein d'un groupe de 9 personnes dont 7 travailleurs sociaux et 2 enseignants. L'origine de ce groupe remonte à 1969.*

*Nous avons structuré notre réflexion sur le travail social à partir des pratiques vécues par les participants, et autour de deux grands pôles : le champ des contraintes et celui des possibilités d'action.*

*Notre recherche se situe dans une interpellation constante entre la pratique et la théorie. Il ne s'agit pas d'une théorie « illustrée » par la pratique, mais d'un va-et-vient entre le vécu du travail social et la réflexion sur celui-ci. Différents secteurs de travail social sont présents dans ce groupe : l'aide sociale publique, l'aide aux familles, la santé, la scolarité, l'enfance<sup>1</sup>.*

## POIDS DES CONTRAINTES SUR LE TRAVAIL SOCIAL

### Enfermement progressif du travail social

Notre groupe a fonctionné pendant de nombreuses années en partant de la pratique de chacun de ses membres. La phase de travail qui a permis d'aboutir à ce texte a été une recherche dans le vécu du poids de l'organisation sur le travail social.

De cette recherche dans le concret, nous avons extrait des formulations plus théoriques. Nous n'avons pas illustré une théorie par des exemples, mais tiré de notre

expérience cette théorie. Les exemples cités sont ceux qui nous ont paru les plus significatifs dans le cheminement de la réflexion. Il s'agit donc de pratiques vécues par les participants qui ne prétendent pas résumer l'ensemble du travail social.

Les premiers regards sur nos organisations ont mis en évidence les contraintes que l'organisation fait peser sur le travail social et nous avons recherché les natures et les causes de ces contraintes. Nous avons regardé d'abord l'organisation comme un tout, indépendant du monde social qui l'entoure.

Nous devons passer par là pour structurer l'analyse : l'impact des structures formelles de plus en plus rigides nous est apparu comme une cause réelle d'enfermement du travail social.

D'où viennent et à quoi servent ces structures formelles ? Nos différentes expériences et en particulier celle d'une d'entre nous travaillant à l'Oeuvre nationale de l'enfance nous ont permis de progresser dans cette analyse. Au départ d'un bénévolat qui laissait libre champ à l'action et à l'initiative privée, le jeu des règlements successifs, subsidations, essais de combler les lacunes constatées, mise en place d'une structure plus efficace... a conduit à un organisme énorme, réglementé, efficace, mais où le travailleur social peut avoir l'impression d'être emprisonné. Cela ne signifie pas que l'impact institutionnel est vécu comme purement négatif. Il nous est apparu, en un deuxième temps, que si nous continuions à travailler, c'est aussi parce que nous participions plus ou moins à l'idée de base qui sous-tend

les institutions, apporter un soutien efficace à la mère et à l'enfant, garantir une couverture valable des frais de santé, être au service des plus démunis...

### L'Oeuvre nationale de l'enfance

À Bruxelles (1897) et à Hodimont-Berviers (1901) furent créées les premières consultations de nourrissons. Ces consultations étaient gérées par des comités autonomes. Durant la guerre 14-18, Henri Jaspar suscita au sein du Comité national de secours et d'alimentation, la création d'une section « Aide et protection aux oeuvres de l'enfance ». Sous l'impulsion de cette section, le nombre de consultations de nourrissons est passé à 922 en 1918. Dès le lendemain de la guerre, alors ministre des Affaires économiques, il fait voter la loi instituant l'Oeuvre nationale de l'enfance (O.N.E.) et qui « agréé » les consultations des nourrissons existantes.

Au début, cette agrégation se concrétise par des subsides aux oeuvres existantes, tandis que les Comités restent le pouvoir organisateur. Ceux-ci recrutent et paient le personnel. Ultérieurement, l'O.N.E. paiera directement les assistantes médicales. Les Comités ont encore le pouvoir d'accepter ou de licencier une assistante médicale. Mais dans ce dernier cas, l'O.N.E. reste l'employeur et déplacera éventuellement l'assistante médicale vers une autre consultation de nourrissons. Actuellement, il n'y a plus que les notes de frais des assistantes médicales qui doivent passer par les Comités. Ceux-ci paient et se font rembourser par l'O.N.E. qui vérifie les comptes.

### Bureaucratisation progressive du travail

L'assistante médicale doit :

- a) remplir un journalier détaillé ;
- b) pour chaque famille visitée, remplir une fiche d'observation ;
- c) remplir un relevé mensuel d'activités (anciennement appelé « fiche de contrôle ») où apparaît le nombre d'heures de travail, le nombre de visites fructueuses ou infructueuses, etc. Ce relevé doit être signé par la présidente du Comité et envoyé au Service du personnel qui transmet au Service inspection.
- d) en ce qui concerne la séance de consultation, remplir les dossiers médico-sociaux, faire le relevé des vaccins effectués, tenir le registre des naissances et inscriptions, faire les commandes de matériel.

### Amplification du travail

La pratique des assistantes médicales s'inscrit dans les buts définis dans la loi de 1919 (art. 2) qui créait l'O.N.E. « L'Oeuvre nationale de l'enfance a pour attribution d'encourager et de développer la protection de l'enfance, et notamment de favoriser la diffusion et l'application des règles et des méthodes scientifiques de l'hygiène des enfants soit dans les familles, soit dans les institutions publi-

ques d'éducation, d'assistance et de protection ; d'encourager et de soutenir par l'allocation de subsides ou autrement les oeuvres relatives à l'hygiène des enfants ; d'assurer un contrôle administratif et médical sur les oeuvres protégées. »

« Au départ, il s'agissait d'amener les mamans à fréquenter la consultation de nourrissons. À l'heure actuelle, il est admis que l'on poursuive les visites même si la jeune mère ne souhaite pas fréquenter la consultation de nourrissons, mais à la demande de l'intéressée. On envisage aussi la création de consultations de nourrissons du soir, afin de répondre aux besoins des mères après la reprise de leur travail.

L'O.N.E. est également chargée de la surveillance des gardiennes d'enfants. Il y a quelques années, j'ai pris l'initiative de les réunir, ce qui a déclenché un contact entre elles. Actuellement, elles se concertent pour différents problèmes (prix, assurances...)

Mon rôle consiste à aider les personnes (jeunes mamans ou gardiennes) à poser leurs choix personnels d'éducation, sans vouloir imposer mes théories personnelles. »

### Parallèle avec la mutualité

Si l'exemple de l'O.N.E. est particulièrement significatif, on peut dire que beaucoup de nos organisations peuvent se lire selon le même schéma. La mutualité illustre assez bien les similitudes constatées.

Dans l'historique, nous retrouvons des associations volontaires de personnes qui voulaient se prémunir contre les risques de maladie, par un système d'assurance libre. Elles-mêmes fixaient les cotisations et les montants des interventions. La création de l'assurance obligatoire, étendue progressivement à toutes les catégories socio-professionnelles, a réduit peu à peu les mutualités à un rôle de gestion de la réglementation prévue.

Il est indéniable que l'efficacité a été amplifiée et tout aussi indéniable que la liberté d'action s'est vue de plus en plus réduite.

Qu'est-ce qui reste libre ? L'assurance complémentaire, l'assurance libre pour les travailleurs indépendants, les services « extralégaux » qu'une mutualité peut organiser, notamment le service social. C'est par ces quelques « séquelles » de liberté que chaque mutualité peut exprimer sa philosophie propre. On reconnaît là le pluralisme du mouvement mutualiste.

Le service social ressent inévitablement les conséquences de ces structures formelles. Tout le travail avec les « clients » est plus ou moins tributaire de la réglementation. Certaines enquêtes sont imposées. Le volume du personnel dépend des frais d'administration et d'une subside récente qui alourdit encore les contraintes administratives (enregistrement, horaires de permanence...).

La volonté de remédier à certaines lacunes se heurte à une machinerie tellement lourde qu'elle risque de s'émousser très vite. Le service social n'est pas le seul à subir les conséquences de la puissance et de la lourdeur de l'institution — la personne elle-même se vit comme privée de tout impact sur un organisme que pourtant elle finance. En conséquence, elle s'en désintéresse souvent.

À l'extrême, sa santé n'est plus son affaire, c'est celle de la mutuelle. « Pourquoi s'inquiéter du coût d'une hospitalisation, on ne sait même pas ce que cela coûte réellement à la mutuelle ! »

## Contraintes d'environnement

L'exemple d'un service d'aides familiales est particulièrement représentatif de l'ensemble des exigences qui pèsent sur l'organisation de l'extérieur de celle-ci. En fait, l'organisation n'est pas isolée, elle doit intégrer et satisfaire une série de demandes externes qui la défigurent. Par ricochet, c'est l'exercice même du travail social qui est modifié.

### Service privé d'aide aux familles<sup>2</sup>

#### *Historique de l'organisation*

Après 1945, les mouvements féminins constatèrent les difficultés importantes auxquelles devaient faire face les femmes. Un de ces mouvements « Vie féminine » s'intéressait particulièrement aux problèmes des femmes du « milieu populaire » (naissances, surmenages, éclatement de la famille). Pour répondre à ces besoins, un service basé sur une entraide à l'intérieur du mouvement fut organisé, service non subsidié et ne s'adressant qu'aux familles. La quote-part financière de ces dernières était très modique. Nous retenons de cette première étape la volonté de mettre en place un service accessible à tous et un désir de se démarquer de l'action sociale caritative traditionnelle.

Après un ou deux ans de fonctionnement ces services furent reconnus par le ministère de la Santé publique et de la Famille, et à ce titre partiellement subsidiés. De plus, il s'avéra nécessaire de donner aux aides familiales une formation de base visant à les préparer au travail à domicile, aux différents problèmes auxquels elles seraient tôt ou tard confrontées. La profession d'aide familiale était née mais restait liée à une démarche proche du bénévolat, la rémunération était au niveau du salaire d'appoint...

Au fil des ans, les services se sont développés. Parallèlement, les critères d'interventions se sont diversifiés (élargissement aux personnes âgées, handicapées, etc.). Si les subsides accordés sont devenus beaucoup plus importants, sans toutefois couvrir la totalité du prix de revient, les contrôles ministériels se sont intensifiés et la réglementation concernant les modalités de l'enquête sociale est devenue beaucoup plus rigide.

Bien que constituant une entité juridique distincte, le service reste en contact étroit avec le mouvement qui fut à son origine. Ce contact se concrétise par une participation au niveau des structures du service et notamment au Conseil d'administration.

#### *Les contraintes ministérielles, financières, sociales*

Au niveau de l'enquête sociale devant déterminer le taux horaire que devront payer les personnes aidées, la marge de liberté laissée au travailleur social est restreinte. En effet, toute dérogation à l'application stricte de la règle ne peut être envisagée que moyennant un rapport supplémentaire envoyé au ministère qui statue et tranche...

Les problèmes financiers qui se posent au service amènent celui-ci à limiter les engagements de nouvelles aides familiales. En particulier, il y a une couverture insuffisante des frais de fonctionnement : les subsides sont versés sur base des heures prestées par les aides-familiales. Les heures payées, mais non prestées, résultant d'obligations légales, telles que salaire hebdomadaire garanti, jours fériés, etc. sont entièrement à charge du service.

Au départ, l'aide est réservée exclusivement aux familles (accouchement, maladie, surmenage). Actuellement, le service intervient de plus en plus auprès de personnes âgées, de malades chroniques, handicapés, dépressifs. L'aide demeure temporaire dans l'esprit mais se traduit très souvent par une aide de longue durée dans les faits.

Progressivement, le service est amené à jouer un rôle dans le domaine des soins à domicile, comme alternative à la maison de retraite, à l'hôpital. Toutefois, il n'en a pas les moyens.

Cela nécessiterait à l'avenir un assouplissement de la réglementation concernant la participation financière des usagers, un meilleur financement du service et un élargissement des prestations aux soirées, week-ends... Tout un processus devrait entraîner des modifications profondes dans le service.

### Service public d'aide aux familles

Contrairement au service qui vient d'être présenté, le service d'aides familiales ici considéré, a été créé à l'initiative des pouvoirs publics, à savoir un Centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) Comme dans les services privés, de nombreuses contraintes peuvent y être identifiées.

Le service d'aides familiales fait partie du service social du C.P.A.S. et est placé sous la responsabilité d'un assistant social. Le service social comprend aussi un service d'intervention dans le quartier et un service administratif, le tout chapeauté par un chef administratif qui supervise le travail. Celui-ci est désigné par le Conseil de l'aide sociale comme responsable du service social et le représente auprès du Comité de service social qui se réunit une fois par mois.

Le Comité de service social est une délégation du Conseil de l'aide sociale qui administre le C.P.A.S. Les membres du Conseil sont élus par le conseil communal et désignent le président du C.P.A.S. Celui-ci est de droit, avec voix délibérative, président du bureau permanent et de divers comités constitués au sein du Conseil. Le service d'aides familiales est régi également par le ministère de la Santé publique et de la famille duquel il reçoit des subsides.

La situation ainsi décrite donne lieu à une répartition rigoureuse des tâches entre les personnes. Le travail du responsable du service d'aides familiales se présente comme suit :

- organiser le travail des aides familiales et aides seniors. Dresser un plan de travail suivant les horaires préalablement établis par les aides familiales. Le plan de travail établi pour un mois peut être modifié au gré des circonstances ;
- chaque matin, être présent au groupe d'aides familiales et écouter ce qu'elles rapportent de leurs expériences ;
- répondre aux communications téléphoniques et nouvelles demandes d'aide (30 à 40 par mois) ;
- contacter les familles pour l'enquête initiale et les familles aidées pour révision.

Dans son travail, une application restrictive de la réglementation impose de nombreuses contraintes à l'assistant social dans la mesure où des textes différents peuvent être interprétés de manière contradictoire.

Ceci peut être illustré de la manière suivante :

— Une circulaire ministérielle du 30.12.1977 adressée aux services d'aides aux familles dit que la contribution du bénéficiaire ne peut être que celle établie par le barème fixé, qu'il ne peut être exigé de lui le paiement d'un montant plus élevé, ni le recouvrement des frais exposés auprès des membres de sa famille, ni après son décès, auprès de ses héritiers.

— Les articles 98, 100 et 101 de la loi organique des C.P.A.S. du 08.07.1976 disent qu'en vertu d'un droit propre le C.P.A.S. peut poursuivre le remboursement des frais de l'aide sociale auprès des débiteurs alimentaires, que toute aide matérielle individuelle peut donner lieu contre les héritiers ou légataires, à une action en recouvrement ; que le remboursement des frais de l'aide sociale peut être garanti par une hypothèque légale sur les biens susceptibles d'hypothèque appartenant au bénéficiaire ou dépendant de sa succession.

— Le 01.09.1980, une circulaire ministérielle adressée aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées, attire l'attention sur le remboursement par les particuliers des frais de l'aide sociale en rappelant les articles 98 et suivants de la loi du 08.07.1976 des C.P.A.S. Elle souligne que cette loi prévoit précisément que c'est seulement en l'absence d'autres dispositions légales ou réglementaires que le C.P.A.S. fixe la part contributive du bénéficiaire dans les frais de l'aide sociale.

*Pratiquement*, le comité de service social décide de la politique à suivre.

— L'enquête de base établie par l'assistant social mentionne les ressources du bénéficiaire et sa contribution fixée suivant le barème du ministère.

— Le subside du ministère à octroyer au C.P.A.S. est calculé par ce dernier à partir de cette contribution.

— Une contribution supplémentaire à celle fixée par les barèmes est réclamée aux débiteurs alimentaires du bénéficiaire, après examen de la situation ; le montant en est fixé par le comité de service social.

Si une mésentente existe au sein de la famille, la personne âgée se voit obligée de renoncer à l'aide ou d'accepter de prendre en charge la contribution supplémentaire non payée par ses enfants. Une sélection des demandes d'aide se fait donc dès le départ et le service d'aide aux familles est obligé de chercher des solutions au dehors de l'organisation pour répondre aux besoins. Nous sommes en présence d'un cas particulièrement significatif de superposition de logiques. Le service d'aides familiales en question fait partie d'une grande organisation à caractère public. Une part de responsabilité est attribuée à un travailleur social qui supervise l'action des aides familiales à l'extérieur. En fait, son autonomie est extrêmement limitée parce qu'il relève lui-même d'un supérieur hiérarchique situé à l'intérieur de l'organisation.

Tout se passe comme si l'organisation se protégeait de son environnement par le biais d'un relais qui, en l'occurrence, fait office de tampon et protège l'organisation contre les exigences externes, permettant ainsi à la logique administrative interne de prévaloir.

## Conclusions

Dans les lignes qui précèdent, nous avons d'abord considéré l'organisation pour elle-même, comme si elle était seule à exister. Nous l'avons ensuite replacée dans son contexte afin de voir si des éléments de fonctionnement interne ne trouvaient pas leur explication à l'extérieur.

Nous avons constaté que les organisations sur lesquelles nous avons porté notre attention étaient plus ou moins engagées dans la bureaucratisation. Pareil processus est à mettre sur le compte d'une sorte de boulimie organisationnelle qui entraîne l'institution à se couvrir de plus en plus par rapport à ses propres membres. Livrés à eux-mêmes, ceux-ci en effet risqueraient de s'engager dans des actions désordonnées qui auraient tôt fait de désarticuler l'organisation. Pareil processus n'est pas non plus étranger aux efforts de l'organisation pour se prémunir contre une part des pressions externes qui s'exercent sur elle. Ceci peut paraître décourageant. Il y a cependant des aspects positifs qu'il importe de relever. La bureaucratisation obéit en effet à la règle d'or de l'efficacité.

Si elle contraint l'action, simultanément elle la décuple. C'est en particulier le cas pour les travailleurs sociaux qui, placés dans un cadre organisationnel, peuvent espérer atteindre un plus grand nombre de personnes que s'ils étaient livrés à eux-mêmes. Ils perdent en souplesse et en spontanéité ce qu'ils gagnent en rentabilité.

Par ailleurs, il faut considérer qu'un environnement hostile à l'organisation en tant que bureaucratie ne l'est pas nécessairement à l'organisation en tant que service à une clientèle donnée. Si les organisations sont chahuteuses pour tout ce qui les menace de l'extérieur, c'est parce qu'elles se savent fragiles et donc sujettes au changement.

## POSSIBILITÉS D'ACTION

Le travail social est tributaire d'un contexte parfois extrêmement lourd qui le limite fortement, il est enraciné. Peut-on dire pour autant qu'il est condamné et qu'il n'a aucune prise sur la réalité dans laquelle il se trouve ? Nous allons voir qu'il reste des zones de libertés que l'organisation ou son personnel peuvent employer et qu'en dernier recours une action à partir de l'extérieur reste toujours possible.

## Marge de manoeuvre de l'organisation

Une législation n'est jamais à ce point serrée qu'elle ne puisse donner lieu à des interprétations différentes. Les règles de fonctionnement qu'une organisation se donne ne sont jamais à ce point impératives qu'elles ne puissent donner lieu à dérogations. Chaque organisation doit donc encore se situer spécifiquement dans un cadre réglementaire plus ou moins extérieur. Là réside l'exercice de sa liberté.

Nous avons déjà fait allusion à cette possibilité en parlant du Service public d'aide aux familles. Dans le même ordre d'idée, nous constatons que les mutuelles exploitent de manière très inégale la possibilité de demander des levées de sanctions en matière d'incapacité de travail. La réglementation prévoit un délai pour la remise du certificat d'incapacité de travail (ceci aussi bien dans le régime salarié que dans le régime indépendant). Si le certificat est remis hors de ce délai, une « sanction » est prévue : non indemnisation des journées de retard. Toutefois, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité a prévu une procédure de demande de levée de sanction. Cette procédure est connue des services de mutuelle, très peu par les membres. Il est donc évident que ce sont les services administratifs qui seront déterminants pour l'utilisation fréquente ou non de cette procédure d'autant plus que la demande doit être introduite par le biais de l'administration.

On peut également trouver plusieurs exemples d'organisations qui essayent, ou ont essayé, d'infléchir la législation ou le fonctionnement de leur service.

Dans le Service privé d'aide aux familles, la réglementation concernant l'application du barème d'intervention des usagers est très stricte. Le taux horaire fixé pour les prestations aux familles est dans certains cas au-dessus des possibilités financières des personnes. Dès lors, une demande de dérogation de prix motivée par un rapport écrit peut être introduite auprès du ministère. Cette démarche a un double but : au niveau individuel, rendre l'aide accessible, mais aussi par des demandes justifiées et répétées, attirer l'attention du ministère sur certaines dispositions réglementaires inadaptées aux situations des personnes, et qui nécessiteraient une révision de la réglementation.

On peut encore citer l'exemple des Centres psycho-médico-sociaux. L'arrêté royal de 1962 organique des Centres psycho-médico-sociaux, se révèle rigide à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne leurs activités, leur mission, la population scolaire desservie et la valorisation des activités (système de points).

Petit à petit, des équipes de Centre psycho-médico-sociaux se sont mises à travailler dans un sens plus large, plus souple que celui prévu et plus en liaison avec les besoins de l'école actuelle. Très vite aussi, divers groupes et commissions ont commencé à envisager une modification des textes. Au fil des années, la distance entre la loi et la réalité du travail en Centre psycho-médico-sociaux a créé un malaise sérieux. Des directeurs de Centres (représentant les autres agents psycho-médico-sociaux) se sont groupés et ont finalement forcé la main au ministère : un arrêté royal a installé, à partir de l'année scolaire 77-78 une expérience de rénovation des Centres,

c'est-à-dire qu'un certain nombre de Centres psycho-médico-sociaux volontaires ont pu expérimenter officiellement un élargissement des missions et « une plus grande souplesse d'action pour une intervention plus adéquate ». Cet arrêté royal n'allait donc qu'entériner les modifications apportées peu à peu par de nombreuses équipes psycho-médico-sociales. Mais en fait, il n'a pu exister que parce que des gens avaient élargi leur action, avaient utilisé leur marge de liberté *avant* d'en avoir eu l'autorisation par arrêté royal.

Quand on compare deux institutions similaires ou deux institutions différentes amenées à intervenir pour le même problème, on remarque que finalement, il y a des zones de liberté plus ou moins exploitées ou encore exploitées différemment.

Les services privés d'aide familiale peuvent par exemple décider eux-mêmes la proportion des activités qu'ils vont affecter aux divers champs relevant de leur compétence. Tel service peut favoriser des aides de longue durée qui ne manquent pas de justifications, tandis que tel autre peut se mobiliser pour répondre au maximum à des demandes urgentes et de courte durée. Ce qui entraîne davantage d'enquêtes, de révisions et d'évaluations précises des besoins des personnes et des familles. Dans la réalité, il apparaît que tel service décide de consacrer 30 % de ses interventions au profit des familles en difficulté momentanée tandis que tel autre y consacre 50 %.

Les C.P.A.S. ont un tel éventail de possibilités que chacun peut se situer spécifiquement dans le champ d'action qui lui est réglementairement attribué. Ainsi voit-on certains privilégier la coordination des soins à domicile et d'autres la création de homes, hôpitaux, etc.

On peut donc dire que malgré les contraintes décrites initialement, une organisation n'est jamais si ligotée qu'elle ne puisse garder une marge de manoeuvre suffisante pour essayer — si elle le veut — d'adapter ses réponses aux besoins réels des personnes. Mais cette marge de manoeuvre est-elle assez utilisée et surtout est-elle toujours utilisée en faveur des personnes ? De plus, nous l'avons dit, la logique bureaucratique, appliquée aussi humainement que possible, reste insensible au « cas particulier ». Ceci ouvre au Service social un terrain d'action privilégié : susciter la réflexion de l'institution et permettre à la clientèle de « respirer ».

## Marge de manoeuvre de l'assistant social et du service social

Une remarque s'impose, ces possibilités peuvent varier d'organisation à organisation, la situation pouvant être très bloquée ou très souple, notamment selon la taille de l'organisation (C.P.A.S. rural, C.P.A.S. de grosse ville) et le projet des personnes en place.

### Action dans l'organisation

Le service social peut être avec plus ou moins de succès révélateur du dysfonctionnement de l'organisation ou de lacunes réglementaires.

D'une part, pour intervenir dans le remboursement des perruques, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité exigeait de fournir à l'appui du dossier une photo pour prouver la calvitie. De nombreuses interventions ont été faites pour supprimer cette exigence humiliante pour les personnes et entre autres une demande écrite et motivée du Service social en accord avec les médecins conseils. Dans un premier temps, la photo a été supprimée mais remplacée par l'obligation de se présenter chez le médecin conseil. Dans un deuxième temps, seuls quelques cas doivent encore être vus par le médecin conseil. Les autres sont admis sur présentation d'un certificat médical.

D'autre part, le Service social peut remplir une fonction critique vis-à-vis de sa propre organisation. Cette dernière tendra évidemment à se prémunir contre ce genre de critique interne. Auquel cas, des possibilités légales pourront être exploitées et sans aucun doute des stratégies nouvelles à imaginer, des solidarités à trouver, une optique plus globale dans le travail social à acquérir.

### *Action au profit de la clientèle*

Les travailleurs sociaux sont plus que d'autres à même de prendre le parti des usagers de l'organisation qui les emploie. C'est même dans cette direction qu'ils utilisent leur marge de manoeuvre. Nombreux sont les exemples qui viennent illustrer cette dernière proposition.

Tel assistant social notamment peut aller jusqu'à tolérer et taire les tendances suicidaires qu'il a constatées chez une gardienne d'enfants, parce que la sécurité des enfants était sauve. Une intervention de sa part apporterait plus de préjudices que d'avantages pour la personne. Telle autre doit accepter comme telle une personne paralysée tout en sachant qu'elle pourrait intervenir au niveau de la paralysie, mais ce faisant créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Dans chacun des cas finalement tout est affaire d'évaluation et de jugement personnel : il y a des risques à prendre en contrevenant aux règles de l'organisation, il y a également des risques à prendre vis-à-vis des personnes.

En fin de compte, qu'il agisse au profit de l'organisation ou au profit des personnes, le travail social sera toujours en porte à faux. Aux yeux de l'institution, il est celui duquel il faut se prémunir parce que lieu de passage privilégié des critiques extérieures. Aux yeux des personnes, il est celui dont il faut souvent se garder parce qu'il est l'agent de l'organisation que l'on critique. Mais cette situation inconfortable est simultanément sa force. À l'institution, il permet d'avoir un visage plus humain aux yeux de l'extérieur et donc il l'ouvre et lui permet de respirer. Aux personnes, il permet d'être véritablement en dehors de l'image que des règles impersonnelles auraient tendance à imposer.

### **Action sur l'organisation de l'extérieur**

Si l'organisation peut toujours bouger, quelles que soient les contraintes qui pèsent sur elle, si les assistants sociaux et les services auxquels ils appartiennent

peuvent toujours induire un changement quel que soit l'inconfort de leur situation, il faut reconnaître que parfois les règles bureaucratiques laissent bien peu de place aux initiatives. Même alors toutefois, la sclérose ne s'empare pas nécessairement des institutions. Des mécanismes d'ajustement peuvent toujours intervenir de l'extérieur, qui tendent à imposer le changement.

Cette possibilité se situe à la limite de l'objet sur lequel nous avons porté nos réflexions, elle est exceptionnelle et les exemples en sont rares. Si nous ne nous y attardons pas, nous ne pouvons non plus nous empêcher de l'évoquer. En pareil cas en effet, les organisations concernées et les assistants sociaux ne sont pas simplement passifs. Au contraire, ils peuvent jouer un rôle considérable dans la définition des nouvelles orientations qui leur seront données. Ce sont là les tournants que l'histoire est parfois amenée à prendre, des rendez-vous qu'il faut essayer de ne pas manquer.

Deux exemples nous viennent en mémoire qu'il nous paraît intéressant de citer même si nous n'en exploitons pas tous les tenants et les aboutissants.

En premier lieu, la réforme de l'assistance publique. Au terme d'une longue histoire, dont Paul Grell a fait un compte rendu minutieux<sup>3</sup>, les Commissions d'assistance publique sont en effet transformées en C.P.A.S. par la loi du 8 juillet 1976. Le changement de dénomination est à lui seul tout un programme : l'assistance publique avec tout ce que cela implique de dépendance des individus par rapport à leur propre communauté se mue en aide sociale, c'est-à-dire en droit plus conforme à la dignité des personnes. Rien d'étonnant dès lors que les Services sociaux y acquièrent un statut meilleur et que les textes jettent les bases d'une meilleure coordination des services sur le plan local.

En second lieu, nous avons également vu comment les Centres psycho-médico-sociaux avaient amorcé le mouvement en vue d'une rénovation de leurs structures. Les organisations et leurs membres ont été amenés à tester et expérimenter de nouveaux schémas d'action avant même que le législateur intervienne.

Que se passe-t-il lorsque des situations, comme celles qui viennent d'être décrites, se présentent ? Noëlle Janssens nous fournit un premier élément de réponse. « L'assistance publique a une longue histoire qui ne s'efface pas du jour au lendemain ! Passé qui pèse aussi sur les assistants sociaux qui se sont longtemps limités aux plus stricts secours et se méfient, peut-être, de l'analyse globale en ce qu'elle peut apporter de « corvée administrative supplémentaire » ou de danger dans les relations au sein de l'équipe... Ainsi donc, la loi change mais ne fait pas « table rase »<sup>4...</sup> »

C'est peut-être vrai que du jour au lendemain une organisation ne peut pas se sentir à l'aise dans des habits trop neufs, mais il y a un autre élément de réponse. En effet, c'est un nouvel horizon, un nouveau champ d'action que la législation définit et que les travailleurs sociaux auront à explorer et exploiter.

## Conclusions

Le premier enseignement que l'on peut tirer des lignes qui précèdent est que l'organisation a toujours un avenir devant elle : elle change. Elle n'est jamais fixée par les règles qui lui sont imposées au point de ne pouvoir évoluer. Il importe toutefois de bien préciser les choses. En raisonnant de la sorte en effet, nous pouvons donner l'impression de personnaliser à outrance l'organisation, de la doter d'une vie propre indépendamment de ses membres. Si tel était le cas, il doit être clair qu'il s'agit là d'une vision tronquée de la réalité. Une organisation ne pose des choix qu'au travers des choix de ses membres. Mais simultanément force est de reconnaître que le changement ne peut jamais être totalement attribué à un membre. Si certains ont un pouvoir d'orientation plus grand, ce pouvoir doit nécessairement tenir compte des autres et personne ne peut prétendre résumer à lui seul l'organisation et ses choix. En ce dernier sens, l'organisation est quand même anonyme.

Le deuxième enseignement concerne plus particulièrement les travailleurs sociaux et les services qu'ils occupent. Dans la ligne de ce qui vient d'être dit, au même titre que les autres membres du personnel, ils comptent dans une organisation. Toutefois, ils y constituent peut-être un groupe de pression plus agissant que d'autres parce qu'ils sont la conscience vivante de l'organisation. C'est d'eux en effet que dépend en dernier ressort la sauvegarde de l'institution dans la mesure où ils lui rappellent sans cesse sa raison d'être première : un service à des usagers qui sont à la fois des personnes à part entière et des défavorisés à aider.

Le troisième enseignement enfin est qu'aucun cadre social n'est à jamais établi. S'il est vrai que les organisations ont une marge de manoeuvre, que leurs membres exercent collectivement une réelle liberté dans des limites précisées de longue date, il est tout aussi vrai que ces limites peuvent tout à coup être complètement redéfinies au niveau de la société elle-même. Il s'agit là de moments de rupture privilégiés dont la société et ses acteurs « anonymes » sont capables. À partir de là, un nouveau souffle est apporté aux organisations et à leur personnel de l'extérieur et ceux-ci auront à repenser progressivement et de fond en comble leur action pour se libérer d'habitudes encombrantes.

## SYNTHÈSE

Nous avons décrit avant d'entrer dans la seconde partie du texte que le travail social est *enraciné*. Nous voulions dire par là qu'il plonge ses racines au plus profond de notre culture. Il est tributaire d'un progrès recherché en termes de rentabilité et d'organisation bureaucratique. Il contribue également à affirmer ces valeurs dans la mesure où lui aussi est à la recherche d'efficacité afin de réduire le plus rapidement et autant que possible les inégalités que notre système social engendre.

En voyant dans la deuxième partie tout le changement dont sont capables les organisations et leurs acteurs, et le rôle des travailleurs sociaux dans cette évolution, on se rend compte que le travail social est également *dépassement*. Parce qu'ils sont les garants de la légitimité première des organisations quand ils les critiquent, parce que dans cette critique ils ne sont que les porte-parole des usagers de l'organisation, et parce que dans les usagers ils ne voient pas seulement des cas mais des hommes et des femmes, les assistants sociaux font valoir dans notre société une culture alternative : celle de l'autonomie et de la responsabilité des personnes y compris les plus pauvres et les plus défavorisées.

Enracinement et dépassement, conformisme et non-conformisme, voilà bien le sort des travailleurs sociaux. Ils réduisent la distance entre les contraires, et marient l'eau et le feu, ils sont toujours dans la situation inconfortable d'intermédiaire.

Madeleine Bouche, Anne Dewael,  
Jean-Pol Frere, Bernadette Lamesch  
Jacqueline Mennicken, Marie-Madeleine Michel  
Claire Van Herstraeten

### Notes :

<sup>1</sup> L'aide sociale publique a pour cadre les C.P.A.S., l'aide aux familles : les services d'aides familiales, la santé : les mutualités, la scolarité : les Centres psycho-médico-sociaux, l'enfance : l'Oeuvre nationale de l'enfance.

<sup>2</sup> Il y a en Belgique des services d'aides familiales privés et publics.

<sup>3</sup> Grell, Paul, *L'Organisation de l'Assistance publique*, Bruxelles, 1976, Éd. Contradictions.

<sup>4</sup> Janssens, Noëlle, *Le « cas par cas » : piège ou moteur du travail social en C.P.A.S. ?*, Bruxelles, 1979, Institut supérieur de formation sociale, p. 130-131.