

# LA BATAILLE DE L'ACCÈS AUX DROITS

*Plaidoyer pour un développement de l'outil juridique en service social*

Didier Maille, assistant social

LA REVUE FRANÇAISE DE  
**SERVICE SOCIAL**



**286** ■ 2022-3

## **ASSISTANTS DE SERVICE SOCIAL : COMBATS PASSÉS, PRÉSENTS ET À VENIR**



# LA BATAILLE DE L'ACCÈS AUX DROITS

## ***Plaidoyer pour un développement de l'outil juridique en service social***

Didier Maille, assistant social

**RÉSUMÉ :** *Face aux difficultés accrues d'accès aux droits, les assistant-e-s social-e-s (AS) risquent de perdre la dimension relationnelle du travail engloutie dans le soutien administratif. Pourtant, les objectifs même du travail social nous rappellent que l'accès aux droits reste la priorité. Les AS sont invité-e-s à assumer pleinement un compromis technico-administratif. Ce n'est pas un renoncement au projet d'émancipation individuelle. Le combat pour l'accès aux droits en est même l'un des fondements, sous réserve d'y associer, quand cela est possible, des actions politiques.*

**MOTS-CLÉS :** *accès aux droits, émancipation, réforme, révolution.*

Chaque année, les équipes sociales d'une association comme le Comité pour la santé des exilé-e-s (Comede<sup>1</sup>) se trouvent confrontées à de nouvelles difficultés qui semblent nous inscrire dans un processus chronique et décourageant de recul du droit. Le Comede étant tourné vers le soutien aux personnes migrantes, les questions sociales nous sont familières lorsqu'elles touchent à la procédure d'asile, au droit de l'immigration, à l'accès à la protection maladie et à la protection sociale. Cependant, aujourd'hui, les difficultés sociales débordent largement le statut d'étranger et rejoignent celles de toute personne précaire. Il s'agit de plus en plus de questions de survie, dans les grandes métropoles ou dans les camps et bidonvilles : non-accès à l'hébergement d'urgence, non-accès à l'eau potable ou à la nourriture, non-accès à la domiciliation, etc. Plus largement, il s'agit de la question de la « bunkérisation » de l'administration dont la forme la plus perverse est la « dématérialisation » des services publics<sup>2</sup>.

Comment faire face ? Parmi les combats du travail social aujourd'hui, l'accès effectif des usagers à leurs droits doit être défendu comme une priorité, vis-à-vis des employeurs et des financeurs. En corollaire, le renforcement des capacités juridiques des AS doit aussi être défendu au sein de notre profession.

Certes, le recours au droit n'est en rien une panacée. Il ne répond pas directement à la question de la déshumanisation des relations humaines, à la violence des rapports sociaux au quotidien. Pire, le basculement dans un monde « procédurier » est à juste titre un repoussoir effrayant, comme une concrétisation de la marchandisation du monde. Il porte le risque de déporter outrageusement nos métiers du « relationnel » vers « l'administratif », voire de dépolitiser la question sociale.

---

<sup>1</sup> Le Comité pour la santé des exilé-e-s est une association loi 1901 ayant pour objet de favoriser la santé des exilé-e-s et de défendre leurs droits. Voir son site : [www.comede.org](http://www.comede.org).

<sup>2</sup> Pour une analyse de la dématérialisation, voir le manifeste de mars 2022 signé par trois cents organisations, intitulé « Manifeste pour un service public plus humain et ouvert à ses administré-e-s ». Disponible notamment sur le site de l'Union professionnelle du logement accompagné, qui fait partie des organisations signataires : [www.unafo.org/app/uploads/2022/02/MANIFESTE\\_maquette.pdf](http://www.unafo.org/app/uploads/2022/02/MANIFESTE_maquette.pdf). Le caractère « pervers » tient au fait que la dématérialisation apporte une simplification positive pour la classe moyenne disposant d'un chez-soi, du matériel informatique adéquat et de la culture de l'Internet, tout en renforçant l'exclusion de celles et ceux en situation précaire. Voir également la note n° 76 de cette contribution, en p. 92.

Pourtant, l'expérience du Comede montre que le recours au droit reste la pierre angulaire du double projet du travail social : il est plus que jamais l'un des outils indispensables à l'émancipation individuelle des citoyens-usagers (1) ; il peut conforter, par l'expertise acquise sur le terrain et la capacité de témoignage des travailleur·euse·s sociaux·ales, le projet de transformation de la société que sous-tend le travail social (2).

## 1. L'USAGE DE L'OUTIL JURIDIQUE EN SERVICE SOCIAL

### Le droit, au fondement de l'action sociale

Au premier regard, les origines du travail social ne reposent pas sur l'accès aux droits, faisant plutôt prévaloir la dimension d'adaptation au « milieu social<sup>3</sup> ». Sa définition originelle donne une dimension plus collective qu'individuelle à l'intervention sociale en se fixant notamment comme objectif l'amélioration des conditions économiques et sociales. De même, les références au « droit » ou « aux droits », tant dans la fiche métier du diplôme d'assistant·e de service social que dans le référentiel professionnel du diplôme (version 2004 réformée en 2018), sont soit inexistantes, soit limitées au rôle d'« information ». Pour autant, il ne fait aucun doute que les fondements même de notre action, au niveau interne comme international, reposent sur les garanties assurées par l'État de droit, « les droits de l'Homme » et la « justice sociale<sup>4</sup> ». La référence la plus nette est d'ailleurs, en France, celle du droit positif actuel, l'article D142-1-1 du Code de l'action sociale et des familles<sup>5</sup> débutant par ces mots sans ambiguïté : « Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux. »

L'approche par la défense des droits est de surcroît conforme au projet global de lutte contre « l'insécurité sociale » telle que développée dans les analyses modernes du travail social confronté à l'effritement de la place du travail et des protections collectives qui y sont associées<sup>6</sup>. En 2011, dans un numéro spécial de la revue *Lien social* coordonné par Robert Castel, ce dernier rappelait dans une introduction intitulée « Garder la référence au droit » sa conception de la jonction entre accès aux droits (individuels), défense des droits des usagers (sous l'angle collectif) et défense de l'État social (projet politique) : « Si cette référence au droit était abandonnée, nous entrerions dans cette logique de marché, à laquelle une place de plus en plus grande est actuellement réservée. Alors, ce serait le risque d'abandonner ce qui a constitué le travail social au sens noble du terme<sup>7</sup>. »

### Le droit hors d'atteinte

Il se trouve que par ailleurs, la situation concrète de l'accès aux droits en France est particulièrement brutalisée dans les observations convergentes des travailleur·euse·s sociaux·ales<sup>8</sup>, y compris dans celles du Comede<sup>9</sup>. La déshumanisation liée au repli de

---

<sup>3</sup> Extrait de la définition du travail social par les Nations unies en 1959.

<sup>4</sup> Extrait de la définition du travail social par l'International Federation of Social Workers (IFSW) en 2014.

<sup>5</sup> Issue du décret n° 2017-877 du 6 mai 2017, cette définition correspond à celle adoptée par l'assemblée plénière du Haut Conseil du travail social en février 2017.

<sup>6</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ; *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2003 ; *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2009.

<sup>7</sup> « Garder la référence au droit, entretien avec Robert Castel », *Lien social*, n° 1000-1001, « *Le travail social aujourd'hui. Comment résister ?* », janvier 2011, p. 11-15.

<sup>8</sup> Par exemple : « Rapport d'activité 2020 » du Défenseur des droits ; « Accueillir, rencontrer, accompagner, de l'accès aux droits fondamentaux à la promotion de la personne », *Revue française de service social*, n° 277, juin 2020 ; « La clinique en service social : l'évolution de notre cœur de métier », *Revue française de service social*, n° 265, juin 2017. En matière de travail social avec les étrangers : Didier Maille, « Du travail social à l'action juridique », *Plein droit*, n° 72, mars 2007, p. 17-20. Disponible sur : [www.cairn.info/revue-plein-droit-2007-1-page-17.htm](http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2007-1-page-17.htm).

<sup>9</sup> Comede, « La santé des exilé·e·s », rapport d'observation et d'activité, 2022.

l'administration derrière des plateformes informatiques (dématérialisation<sup>10</sup>) se double d'une inflation de règles complexes et changeantes<sup>11</sup>. Chaque travailleur social peut éprouver quotidiennement dans sa pratique l'immense désarroi qui nous saisit lorsqu'il s'agit d'accéder à une information simple, pratique et opérationnelle. La perplexité tourne au vertige quand on constate que l'accès à l'administration est parfois soumis à l'obligation de présence en personne (demande de titre de séjour en préfecture, primo-demande d'aide médicale de l'État en caisse primaire ou caisse générale d'assurance maladie – CPAM ou CGSS) et que la plateforme se contente d'indiquer pendant plusieurs mois « pas de RV disponibles ».

Tout en se cachant derrière la mise en place de prétendues filières VIP sur « alerte par les travailleurs sociaux » en cas de situations complexes<sup>12</sup>, l'administration rend le droit et les droits inaccessibles, au sens propre et au sens figuré. C'est le retour du « tyran de Syracuse », lequel accrochait si haut les lois que les citoyens ne pouvaient les lire<sup>13</sup>. Certes, l'affaire n'est pas nouvelle puisque, dès 1991, le Conseil d'État lui-même nous alertait : « *Mais si l'on n'y prend garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner ces subtilités à leur profit, et les autres, éternels égarés du labyrinthe juridique, laissés-pour-compte de l'État de droit*<sup>14</sup>. » De surcroît, cet éloignement conjoint de l'accès au service public et de l'accès à la norme (et concrètement, l'impossibilité de bénéficier des prestations<sup>15</sup>) se couple désormais d'un renforcement pervers de l'injonction « à s'en sortir par soi-même » faite aux populations démunies<sup>16</sup>.

## S'armer

Sauf à abandonner une part significative de nos objectifs et missions, les AS sont donc contraints de s'armer pour résister et forcer les portes de l'accès aux droits. Cette exigence supplémentaire dans le travail inquiète à juste titre nombre de collègues, mais quelques principes peuvent donner la trame d'un cadre d'action pour la profession<sup>17</sup> :

---

<sup>10</sup> Défenseur des droits, « Rapport – Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », février 2022. Disponible sur : [www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_rapport-dematerialisation-2022\\_20220307.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220307.pdf) ; Défenseur des droits, « Rapport – Dématérialisation des services publics et inégalités d'accès aux droits », janvier 2019. Disponible sur : [www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf).

<sup>11</sup> Le « choc de simplification » a fait l'objet d'une communication politique par le président de la République François Hollande en mars 2013. Le jargon technocratique du « Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre des engagements du CITP au 30 juin 2021 » (Comité interministériel de la transformation publique) donne une idée du décalage entre les discours et le vécu des usagers des services publics. Disponible sur : [www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Book/Book\\_CITP\\_DEF.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Book/Book_CITP_DEF.pdf).

<sup>12</sup> Voir par exemple les actions de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) retirant les moyens et les agents en accueil du public, tout en créant une Direction de l'intervention sociale et de l'accès aux soins (*sic*), chargée d'externaliser le travail de constitution des dossiers de demande des usagers par les associations dites « partenaires de la CNAM ».

<sup>13</sup> La légende de Denys le Tyran est rapportée par Hegel dans *Principes de la philosophie du droit*, Vrin, 1975 (1820), p. 235.

<sup>14</sup> « Rapport EDCE n° 43 », Conseil d'État, 1991, p. 20, cité dans la saisine du Conseil constitutionnel en date du 15 avril 2011, et visé dans la décision n° 2011-629 DC (NOR : CSCL1110799X, *Journal officiel de la République française* n° 0115 du 18 mai 2011).

<sup>15</sup> Sur le non-recours, voir les travaux, études et rapports de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

<sup>16</sup> Sur l'individualisation des protections, voir : Robert Castel, *L'Insécurité sociale, op. cit.*, p. 70-71. Sur le détournement dans le social de la notion juridique de contrat, voir : Alain Supiot, « L'actualité de la justice sociale », *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, coll. « Point Essai », 2010, p. 108 et 161 ; voir aussi l'affligeante fiche gouvernementale en ligne (2022) sur l'activation des dépenses dites « passives » ([www.vie-publique.fr/fiches/37980-politiques-dactivation-depenses-sociales](http://www.vie-publique.fr/fiches/37980-politiques-dactivation-depenses-sociales)).

<sup>17</sup> Voir les développements déjà formulés en 2011 : Didier Maille, « Le droit, socle du social », *Lien social*, n° 1000-1001, janvier 2011, p. 16-18.

- *Identifier clairement sa place dans l'ordre des subordinations*

L'usage de l'outil juridique comme recours contre l'administration est fortement corrélé à la place qu'occupe l'institution employeur dans l'espace public (sa distance et sa dépendance au pouvoir exécutif). Il est aussi corrélé à la marge de manœuvre laissée au travailleur social lui-même (voir ci-après). Selon nos emplois, nous n'irons donc pas toutes et tous aussi loin dans l'accompagnement (notamment dans le cas des collègues employés par une administration ou un service dysfonctionnant avec les usagers).

- « *Ni avocat, ni exécutant* »

Il ne s'agit évidemment pas de devenir professionnel du droit ou de la procédure. Cependant, à l'inverse, il convient de ne pas démissionner face à la politique délibérée du « découragement à l'usure ». Il s'agit même de se former<sup>18</sup> et de revendiquer du temps dédié dans sa charge de travail et les priorités de son service.

- « *Tout est social, rien n'est juridique* »

Il est contre-productif de distinguer d'un côté des domaines « sociaux » et de l'autre des domaines « juridiques ». Par exemple, l'accès à une carte de séjour et son recours contre un refus de délivrance sont des questions de nature « sociale ». À l'inverse, les sujets de vie quotidienne, comme les difficultés pour se nourrir, se vêtir, les questions d'hygiène et d'accès à l'eau potable, peuvent conduire à l'usage d'outils juridiques (parfois en ayant recours à un professionnel du droit – avocat, juriste –, notamment en cas d'action contentieuse).

- « *Réviser ses bases* »

Il est nécessaire de se réassurer dans sa pratique par une révision des bases juridiques de la relation entre administration et citoyens (organisation administrative de la France, théorie de la décision administrative exécutoire, timings et délais, modalités de recours) ; de savoir ménager (voire programmer) un possible contentieux avec l'administration ; de passer par l'écrit en recommandé avec accusé de réception, et d'en finir avec le mythe du « ça va fâcher l'administration et desservir l'usager » ; d'utiliser l'aide juridictionnelle et de se fabriquer un réseau d'avocats identifiés ; etc.<sup>19</sup>

Faire le choix de renforcer nos capacités de soutien individuel n'est pas sans poser des problèmes : n'est-il pas simplement contre-productif de s'épuiser au tonneau des Danaïdes de « l'accès aux droits » sans s'attaquer aux causes ?

## **2. DÉVELOPPER UNE APPROCHE TECHNICO-INDIVIDUELLE SOLIDE N'EST PAS RENONCER AU PROJET ÉMANCIPATEUR DU TRAVAIL SOCIAL**

### **Du technique vers le politique**

Face à la généralisation des comptes en ligne, Caisse d'allocations familiales (CAF) et Ameli, faut-il équiper chaque patient du Comede avec un téléphone, lui créer une adresse e-mail et le former à l'usage des outils électroniques ? Si oui, comment l'assistant·e social·e doit-il/elle gérer la confidentialité des e-mails de l'utilisateur, ainsi que les mots de passe perdus ?

---

<sup>18</sup> Par exemple, le forum de discussion sur l'accès à la protection sociale « Égalité des droits sociaux pour les étrangers et précaires » (groupe Google), mis en place par des militants du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), réunit plus de mille professionnels, salariés et bénévoles. Ce réseau démontre avec brio l'utilité et l'efficacité du soutien confraternel sous forme d'autoformation bienveillante par les pairs.

<sup>19</sup> Les structures spécialisées dans l'aide aux étrangers sont particulièrement bien outillées et aguerries, du fait de l'ancienneté des pratiques restrictives et illégales de l'administration. Voir, par exemple, le *Guide des étrangers face à l'administration* du GISTI, très utile pour tout citoyen, quelle que soit sa nationalité.

Ne serait-il pas plus efficace pour le Comede de passer une convention avec la (toutes les ?) CPAM/CGSS ou CAF, afin que « nos » dossiers soient mieux traités et que l'on puisse (parfois) accéder à un interlocuteur au sein de l'administration ?

Face au black-out de la préfecture qui refuse de donner des rendez-vous pendant des mois, faut-il déposer un référé « mesures utiles » au tribunal administratif pour chaque étranger concerné ?

Au fond, notre engagement auprès des usagers sous la forme d'un soutien administratif individuel, rigoureux et offensif ne vient-il pas cautionner les politiques publiques contestables d'exclusion et de précarisation ?

Il est vain d'espérer une réponse totalisante et définitive, tant la question dépasse le cadre du travail social. Elle se pose à chacun comme citoyen. Pour les travailleurs sociaux, sauf à changer de métier, elle appelle cependant une réponse pragmatique, partielle et contingente... mais une réponse nette, par la négative ! Car il est possible et nécessaire de promouvoir une approche technico-individuelle solide au soutien des usagers, sans que cela désarme le combat pour une transformation sociale.

Vu d'une association comme le Comede, cela suppose des précautions, certes élémentaires, mais dont l'explicitation reste utile, même pour les travailleurs sociaux expérimentés :

- *Assumer la contradiction fondamentale de notre métier et ne pas perdre de vue son ambiguïté*

On (re)formulera ici modestement les termes de la double contradiction inhérente au travail social dans son essence même<sup>20</sup> :

- Contradiction dans les buts : le travail social comme *contrôle social* (rendre l'exclusion douce et permettre aux inégalités de perdurer), ou le travail social comme *émancipation* (assumer un projet de libération individuelle et de transformation de la société) ?

- Contradiction dans les méthodes : métier de gestionnaire soumis à évaluation, politique de guichet et politique du chiffre (« combien de personnes avez-vous réinsérées ? »), ou métier tourné vers l'accompagnement et le soutien psychosocial, la primauté de la relation et le « être avec » (inquantifiables par définition) ?

On plaidera ici pour que cette aporie sur le plan philosophique se dénoue dans la vraie vie par l'agir, notamment en faveur de l'accès aux droits.

- *Assumer la dimension « accès aux droits » de nos métiers et la renforcer*

Quand bien même le travail social se fonde sur la construction d'une relation singulière et structurante entre l'utilisateur et l'intervenant social, l'assistance individuelle technico-administrative, la « relation de service » (Castel, 1998), reste au fondement de la relation d'aide<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> La modestie est de rigueur tant la contradiction est fondatrice et complexe, et tant est féconde son exploration par les sciences sociales. La référence en la matière reste indiscutablement l'illustre numéro de la revue *Esprit* d'avril-mai 1972 intitulé « Pourquoi le travail social ? ».

<sup>21</sup> Sur les aspects « techniques » de la relation d'aide, voir les propos de Robert Castel dans « Du travail social à la gestion sociale du non-travail », *Esprit*, avril 1998, p. 28-47. Par ailleurs, déjà dans le numéro précité d'avril-mai 1972 de la revue *Esprit*, même les contributeurs les plus offensifs contre la dangereuse normativité du travail social rappelaient le rôle indépassable de l'accompagnement dans l'accès aux droits : Philippe Meyer, « Le travail social, c'est le corps social au travail », p. 793-811.

- *Coupler l'aide individuelle avec son « double » politique qu'est le travail d'empowerment, de renforcement des capacités des usagers à agir par eux-mêmes et à défendre par eux-mêmes leurs intérêts*

On sait combien ce travail nécessite du temps, combien les restrictions de budget et les objectifs quantitatifs sont antinomiques avec cet objectif. Cependant, des marges de manœuvre sont encore possibles, par exemple, à travers des ateliers collectifs ou individuels<sup>22</sup>.

- *Compléter le travail de terrain par des actions politiques*

Il n'est bien entendu pas possible, au nom de l'exigence programmatique du *travail social*, de s'affranchir de notre subordination aux objectifs fixés par l'employeur. Lorsque ces objectifs s'éloignent du projet émancipateur du travail social, les marges de manœuvre deviennent étroites. Toutes et tous, nous savons combien la position est difficile, sinon impossible, à tenir pour les collègues employé·e·s dans l'administration ou par des opérateurs privés de l'État. S'il n'y a pas de règle générale, on peut cependant se fonder sur l'objectif ambitieux de transformation sociale assigné au travail social. Reste notre capacité à influencer sur les choix tactiques et stratégiques de nos structures. Reste le témoignage public. Reste, enfin de course, à explorer les pistes de la désobéissance et de l'engagement politique. Pendant le temps de travail, c'est encore la règle de droit qui doit nous guider, puisque les limites sont fixées par la déontologie (art. 7, et titre III du code de déontologie des assistant·e·s de service social) et la jurisprudence<sup>23</sup>.

## Réformistes et révolutionnaires

Peut-on produire de nouvelles formes de vie avec des moyens juridico-bureaucratiques<sup>24</sup> ? Posée sous cet angle, la question dépasse de loin le champ du travail social, puisqu'elle interroge la relation de chaque citoyen à la démocratie et à l'État de droit. Vue de la place d'assistant·e social·e en milieu associatif, elle invite à assumer une position éthique et professionnelle qui s'inspire (fort modestement) du modèle politique que Jean Jaurès a conceptualisé sous la forme de l'« évolution révolutionnaire<sup>25</sup> » : sans abandonner un projet de changement radical des rapports de force dans la société, Jaurès s'est fait le combattant de toutes les améliorations, même minimes, de la condition ouvrière, contre l'avis des plus révolutionnaires de son parti. Pour le député Jaurès, prendre, ici et maintenant, toutes les conquêtes possibles sans attendre la révolution espérée... Pour l'assistant·e social·e, aider chaque usager à faire valoir son droit, fût-ce au prix de démarches administratives kafkaïennes, et se donner les moyens d'en témoigner. « *Chaque œuvre législative n'est qu'un moment de l'effort, [une] montée vers la justice sociale. Voilà pourquoi je ne dédaigne aucun effort, aucun acte, aucun progrès ; et, sans perdre de vue l'entière émancipation du prolétariat, je crois qu'il faut marcher en grandissant tous les jours la classe ouvrière en conscience, en force, en sécurité, en puissance de réflexion et de combat<sup>26</sup>.* »

<sup>22</sup> Voir, dans le champ médico-social, le développement du salutaire concept de *littératie en santé*.

<sup>23</sup> Dont les décisions de principe du Conseil d'État : CE assemblée, 1954 *Barel* ; CE section, 1950 *D<sup>elle</sup> Jamet* ; CE assemblée, 1953 *Teissier*.

<sup>24</sup> Jürgen Habermas, cité par Robert Castel, « Du travail social à la gestion sociale du non-travail », *op. cit.*, p. 44.

<sup>25</sup> Jean Jaurès, « Question de méthode (17 novembre 1901) », Jean-Pierre Rioux, *Jaurès. Rallumer tous les soleils*, Omnibus, 2006, p. 511.

<sup>26</sup> Jean Jaurès, discours au Sénat du 31 mars 1910, cité par l'historien Michel Winock dans un puissant article de synthèse : « Réforme ou révolution ? », *L'Histoire*, n° 397, mars 2014, p. 51.